

Ce texte a été traduit en free lance. A cause d'un délai très court pour un texte si long, l'unité SdT F-10 n' a pu effectuer de révision complète de la traduction.

Riittävät ja kestävät eläkkeet

Sosiaalisen suojelun komitean kertomus sosiaalisen suojelun kehityksestä

Saate sosiaalisen suojelun komitealta neuvostolle (työllisyys ja sosiaalipolitiikka)	i
1. Johdanto: Eläkkeet ja yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi	1
2. Eläkejärjestelmien haasteet	3
2.1. Väestönkehitys ja kestävyys	4
2.2. Uudet työllisyysmallit	8
2.3. Perherakenteiden kehitys	9
3. Haasteisiin vastaaminen	10
3.1. Avoimuus ja ennustettavuus	10
3.2. Eläkejärjestelmien taloudellisen kestävyuden varmistaminen	11
3.2.1. Parantuneen työllisyystilanteen vaikutukset	12
3.2.2. Ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten jakaminen tasapuolisesti sukupolvien kesken	18
3.2.3. Julkisen talouden liikkumavaran lisääminen	20
3.3. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ylläpitäminen	21
3.3.1. Ikääntyvän väestön köyhyysriskit	23
3.3.2. Työeläkejärjestelmien ja yksilöllisten eläkejärjestelmien laadun parantaminen	24
3.3.3. Solidaarisuus ja tuloerojen tasaaminen eläkejärjestelmillä	24
3.3.4. Muut eläkkeelle siirtyneiden suhteelliseen elintasoon vaikuttavat tekijät 25	
3.4. Eläkejärjestelmien mukauttaminen muuttuvaan yhteiskuntaan	26
3.4.1. Sukupuolten tasa-arvo eläkejärjestelmissä	26
3.4.2. Eläkejärjestelmien mukauttaminen muuttuviin työllisyysmalleihin	29
3.4.3. Yksilölliset valinnat ja joustava eläkkeelle siirtyminen	30
4. Kansalliset uudistusprosessit ja Euroopan unionin tehtävä	31
4.1. Keinot uudistusten toteuttamiseen tarvittavan yksimielisyyden saavuttamiseksi ja kansalaisten luottamuksen varmistamiseksi	31
4.2. Kansallisten uudistusprosessien edistyminen	33
4.3. Eurooppalaisen yhteistyön merkitys	34

Saate sosiaalisen suojelun komitealta neuvostolle (työllisyys ja sosiaalipolitiikka)

1. Tämä sosiaalisen suojelun komitean laatima selvitys on osa toimeksiantoa, jonka komitea sai Lissabonin, Feiran ja Tukholman Eurooppa-neuvostoilta. Komitean on määrä tutkia sosiaalisen suojelun kehitystä pitkällä aikavälillä keskittyen erityisesti eläkejärjestelmien kestävyteen. Selvitys on osa sosiaalisen suojelun alalla tehtävän yhteistyön tehostamista, ja siinä esitetään alustavat tulokset, jotka työryhmä on saanut käsitellessään ikääntymisestä aiheutuvien haasteiden edellyttämiä strategioita. Selvitys perustuu jäsenvaltioiden helmikuussa 2001 antamiin kansallisiin selvityksiin, jotka tehtiin sosiaalisen suojelun komitean laatiman kyselylomakkeen pohjalta, sekä talouspoliittisen komitean tekemään analyysiin ikääntymisen vaikutuksista julkiseen talouteen. Selvityksessä otetaan huomioon myös alun perin komission 11. lokakuuta 2000 antamassa tiedonannossa esitetty lähestymistapa, joka vahvistettiin sosiaalista suojelua käsittelevän korkean tason työryhmän Nizzan Eurooppa-neuvostolle joulukuussa 2000 jättämässä toimintakertomuksessa. Kertomusta käsiteltiin talouspoliittisen komitean kanssa.
2. Nizzan Eurooppa-neuvoston hyväksymän lähestymistavan mukaisesti selvityksessä pohditaan tapoja varmistaa, että eläkkeelle jäänyt väestö saa eläkejärjestelmien kautta **turvattuun rahoitukseen perustuvat riittävät tulot vaarantamatta julkisen talouden tasapainoa tai aiheuttamatta kohtuutonta taakkaa tuleville sukupolville**. Samalla on pidettävä yllä **oikeudenmukaisuutta ja solidaarisuutta** sekä **otettava huomioon yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuvat tarpeet**. Eläkejärjestelmien kestävyden edellytyksenä on kansalaisten luottamus niiden tulevaisuuteen pitkällä aikavälillä. Tätä luottamusta saattaa horjuttaa tämänhetkinen epävarmuus niiden kyvystä selvittää ennustetusta väestön ikääntymisestä. Vain **monipuolisia toimia sisältävä laaja lähestymistapa, jolla varmistetaan, että eläkejärjestelmät saavuttavat sosiaaliset tavoitteensa pitkällä aikavälillä, voi ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiin**. Sosiaalisen suojelun komitean laatiman selvityksen pääasiallinen tavoite on tuoda esiin tällaisen laajan lähestymistavan osatekijät ja ne keinot, joilla mahdollistetaan työllisyyspolitiikan, talouspolitiikan ja sosiaalipolitiikan keskinäinen myönteinen vaikutus.
3. Sosiaalisen suojelun komitea katsookin, että eläkejärjestelmien kestävyys ei voi perustua ainoastaan taloudelliseen ulottuvuuteen, kun otetaan huomioon tulevat väestölliset ja yhteiskunnalliset haasteet. Eläkejärjestelmien kestävyys pitkällä aikavälillä edellyttää vastaamista kolmeen haasteeseen:
 - on **varmistettava eläkejärjestelmien kyky saavuttaa sosiaaliset päämääränsä**, niin että taataan turvatut ja riittävät tulot eläkkeelle jääneille ja heistä riippuvaisille ja varmistetaan yhdessä terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon järjestelmien kanssa kunnolliset elinolot ikääntyneille;
 - on huolehdittava **eläkejärjestelmien rahoituksen kestävydestä**, niin että ikääntymisen vaikutus julkiseen talouteen ei tulevaisuudessa vaaranna talousarvion vakautta tai aiheuta varojen epäoikeudenmukaista jakaantumista sukupolvien kesken;

- on lisättävä **eläkejärjestelmien kykyä vastata yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin** ja edistettävä samalla joustavuutta työmarkkinoilla sekä miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia työllisyyden ja sosiaalisen suojelun yhteydessä; lisäksi on mukautettava eläkejärjestelmät vastaamaan paremmin yksilöllisiä tarpeita.
4. Komitea katsoo, että tähän haasteeseen vastaaminen edellyttää **mahdollisimman suurta avoimuutta ja ennustettavuutta** edistäviä toimintatapoja, joilla **varmistetaan kansalaisten luottamuksen säilyminen**. Pitkäaikainen tasapaino on mahdollinen vain, jos eläkeuudistukset **perustuvat laajaan sosiaaliseen yksimielisyyteen**, johon yhtyvät kaikki asiaankuuluvat toimijat. Komitea ehdottaa, että lähestymistapojen olisi tuettava myös tulevaa tämän alan yhteistoimintaa Euroopassa.
 5. Strategiassa, jonka tarkoitus on tehdä eläkejärjestelmistä kestäviä, on pureuduttava **ongelman ytimeen eli työvoimaan kuuluvien ja eläkkeensaajien – eli veronmaksajien ja edunsaajien – määrän väliseen kasvavaan epäsuhtaan**. Haasteen edellyttämien uudistusstrategioiden on Lissabonin suuntaviivojen mukaisesti **oltava osa määrätietoista toimintaa, jolla pyritään palauttamaan täystyöllisyys ja nostamaan etenkin naisten ja ikääntyvien työhönosallistumisastetta**. Tavoite saavutetaan ennen kaikkea vähentämällä työttömyyttä, varmistamalla ammattitaidon ja työllistyvyyden korkea taso sekä parantamalla naisten ja ikääntyvien työntekijöiden mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille. Sosiaalisen suojelun komitea pitää erityisen merkittävänä Tukholman Eurooppa-neuvostossa hyväksytyä uutta tavoitetta kasvattaa ikääntyvien (55–64-vuotiaiden) naisten ja miesten keskimääräistä työllisyysastetta EU:ssa 50 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.
 6. Työllisyysasteen nostaminen edellyttää perusteellisia uudistuksia sisältävää talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa. Tämä vaatii erityisesti sellaisia toimia, joilla **työttömyysastetta voidaan laskea huomattavasti ja joilla voidaan kohottaa erityisesti naisten ja ikääntyvien työntekijöiden osallistumisastetta**. Naisten työllisyysasteen nostamiseksi on muun muassa **helpotettava perhe- ja työelämän yhteensovittamista**. Perheille tarjottavien tukipalvelujen puute haittaa naisten pysymistä työmarkkinoilla. Useat jäsenvaltiot mainitsivat selvityksissään näille palveluille olevan tarvetta.
 7. Lissabonissa asetettujen yleisten työllisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista **nostamatta ikääntyvän väestön työllisyysastetta**. Siksi on tarpeen mukauttaa eläkejärjestelmiä ja muita verotusta ja etuusjärjestelmiä koskevia tekijöitä siten, että **rohkaistaan työntekijöitä pysymään pidempään työelämässä ja työnantajia pitämään palveluksessa ikääntyviä työntekijöitä** (rajoittamalla varhaiseläkkeelle siirtymisen mahdollistavien järjestelmien käyttöä, muuttamalla sääntöjä, jotka koskevat eläkeikää tai ajanjaksoa, jolta eläkemaksuja on maksettava täyden eläkkeen saamiseksi, ottamalla käyttöön yksilölliset pyrkimykset huomioon ottavia, joustavampia eläkkeelle siirtymistä koskevia sääntöjä sekä ottamalla käyttöön suurempi laskentatekninen suhde eläkemaksujen ja -etuuksien välillä). Lisäksi on luotava **paremmat edellytykset ikääntyvien työntekijöiden pysyvälle työllistämiseksi ja palkkaamiselle sekä ratkaistava ikä syrjintään liittyvät ongelmat** työpaikoilla, työmarkkinoilla ja koulutukseen pääsyssä. Jäsenvaltioiden selvityksistä ilmenee, että nämä kysymykset ovat tällä hetkellä merkittävällä sijalla poliittisessa toiminnassa ja että ne liittyvät

yleisempiin kysymyksiin aktiivisesta ikääntyvästä väestöstä ja ikääntyvien asemasta yhteiskunnassa. Uudistuksilla keskitytään pääasiassa nostamaan todellista eläkeikää kannustamalla työntekijöitä pysymään pidempään työelämässä. Tämä edellyttää **entistä joustavampia eläkejärjestelmiin**, joissa lakisääteisellä eläkeiällä on lopulta yhä vähemmän merkitystä.

8. Talouspoliittisen komitean analyysin mukaan korkean työllisyystason saavuttaminen ei kuitenkaan useissa tapauksissa riitä estämään sitä, että eläkkeistä johtuvien julkisten menojen osuus BKT:sta kasvaa merkittävästi. Jäsenvaltiot ovat esittäneet **merkittäviä uudistuksia eläkejärjestelmien muuttujiin ja rakenteeseen** (muun muassa etuuksien taso, myöntämisedellytykset, eläkkeiden sitominen indeksiin, eläkeikä, eri pilareiden suhteellinen merkitys). Monia niistä on jo pantu täytäntöön, vaikka joissakin jäsenvaltioissa lisätoimet saattavat olla tarpeen. Väestömuutoksen taloudelliset seuraukset eivät ole eläkeuudistusten ainoa haaste. Niiden on myös edistettävä sosiaalista yhteenkuuluvuutta takaamalla koko ikääntyvälle väestölle riittävä eläke kohtuullisen elintason säilyttämiseksi sekä varmistettava tietty uudelleenjaon ja solidaarisuuden taso. Kun toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluvan eläketurvan osuutta laajennetaan, on tällaisten täydentävien järjestelmien sääntelyn ja toiminnan vakauden valvonta entistä tärkeämpää. Jäsenvaltioiden selvityksistä ilmenee kiistatta, että siirtyminen kohti työeläketurvaan tai yksityiseen yksilölliseen eläketurvaan perustuvaa järjestelmää tai sen suunnittelu **ei merkitse eläkejärjestelmien peruseriaatteista ja sosiaalisista päämääristä luopumista**. Lisäksi jäsenvaltiot ilmoittavat, etteivät ne suunnittele jyrkkiä muutoksia eläkejärjestelmiinsä. Yleensä kansallisissa selvityksissä esitetään käytännön lähestymistapoja nykyisten järjestelmien kehittämiseksi. Tätä osoittaa myös havainto, ettei analyysin tämänhetkisen vaiheen perusteella mitään eläkejärjestelmää (jakojärjestelmään perustuva vs. rahastointiin perustuva, yksityinen vs. julkinen, määrätyn etuuden järjestelmä vs. kiinteiden eläkemaksujen järjestelmä) voida itsessään pitää toista parempana.
9. Erittäin tärkeä tekijä kansallisissa uudistusstrategioissa on **julkisen talouden yleinen hoito**. Monet jäsenvaltiot ovat korostaneet **julkisen velan vähentämisestä** saatavia etuja suunnitellessaan sitä, miten ne aikovat selviytyä ikääntymisen aiheuttamasta kustannusten lisääntymisestä. Tätä ehdotettiin komission ja Ecofin-neuvoston Tukholman Eurooppa-neuvostolle laatimassa selvityksessä ”Julkisen talouden vaikutus kasvuun ja työllisyyteen: laadun ja kestävyuden parantaminen”. Tämä **vähentää tulevaisuudessa korkomenoja** ja lisää julkisen talouden liikkumavaraa, joka voidaan käyttää ikääntymiseen liittyviin tarpeisiin. Useat jäsenvaltiot haluavat osoittaa selvästi, että nykyisiä säästöjä voidaan käyttää tulevien eläkekustannusten kattamiseen, ja ne ovat **perustaneet erityisiä vararahastoja** tähän tarkoitukseen.
10. Kansallisista selvityksistä käy ilmi, **että uudistusten ei pitäisi kohdistua ainoastaan väestökehityksen aiheuttamaan haasteeseen** vaan niiden tulisi olla osa laajempaa pyrkimystä **eläkejärjestelmien nykyaikaistamiseksi ja mukauttamiseksi yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin**. Naisten aseman muuttuminen yhteiskunnassa, joustavammat työmarkkinat, suuremmat yksilölliset valinnanmahdollisuudet sekä perheiden ja kotitalouksien erilaiset rakenteet vaikuttavat vaihtelevasti kansallisiin uudistusohjelmiin. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet parantamaan järjestelmien sosiaalista vaikutusta (parantamaan eläketurvaa erityisesti lisäeläkejärjestelmissä, tehostamaan

erityisesti miesten ja naisten välisen eriarvoisuuden vähentämistä sekä lisäämään työllisyyden eri muotojen välistä toimivuutta).

11. **Ikääntyvän väestön elinoloihin eivät vaikuta ainoastaan eläkejärjestelmien rahalliset suoritukset.** Asuntopolitiikka, sosiaalipalvelut, pitkäaikaisterveydenhuolto, ikääntyvään väestöön sovellettavat verosäännöt sekä tiettyjen taloudellisten ja kulttuuripalvelujen alennetut hinnat voivat parantaa elämänlaatua ja sosiaalista osallisuutta. Monipuolisempien julkisten toimintamuotojen sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus on otettava huomioon kehitettäessä ikääntymisen vaikutuksia koskevaa yhteistyötä.
12. Sosiaalisen suojelun komitean laatima tutkimus osoittaa selvästi, että riittäviä ja kestäviä eläkkeitä ei voida taata ainoastaan eläkejärjestelmiä mukauttamalla. Väestön ikääntymisen aiheuttama haaste edellyttää **yhteisiä ja toisiaan tukevia toimia kolmella laajalla politiikan alalla: sosiaalisen suojelun, työllisyyden ja julkisen talouden.** Sosiaalisen suojelun toimilla on taattava **riittävä eläketurva** kaikille **aiheuttamatta kohtuutonta räsitusta työssäkäyvälle väestölle.** Tärkeintä tässä suhteessa on **kannustaa työntekijöitä pysymään pidempään mukana työelämässä.** Työllisyysstrategialla on **parannettava erityisesti naisten ja ikääntyvien työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia** ja varmistettava, että työntekijöillä on työhön **sopiva koulutus.** Lisäksi talouspolitiikan avulla on **hyödynnettävä julkisen talouden kaikki kasvumahdollisuudet** ja lisättävä sillä tavoin työllisyyden kasvua sekä varmistettava **terve julkinen talous.** Tällä tavoin tulevaisuudessa on enemmän julkisia varoja käytettäväksi ikääntymiseen liittyviin tarpeisiin.
13. Sosiaalisen suojelun komitea korostaa Tukholman Eurooppa-neuvoston päätelmien merkitystä. Niissä vaaditaan avoimen koordinoitimenetelmän mahdollisuuksien hyödyntämistä eläkeasioissa toissijaisuusperiaate asianmukaisesti huomioon ottaen ja tiedostaen, että jäsenvaltioilla on vastuu eläkejärjestelmistään. Niissä korostetaan myös näkemysten vaihtoa eläkeuudistuksista hakijamaiden kanssa. Komissio antaa pian julkaistavassa tiedonannossaan ehdotuksia tarkoituksenmukaisista tavoitteista ja toimintamenetelmistä näihin kysymyksiin liittyvää tulevaa yhteistyötä varten Euroopan unionissa. Ehdotuksissa otetaan huomioon komission lokakuussa 2000 antamassa tiedonannossa esitetyt yhteiset tavoitteet ja periaatteet sekä tämän selvityksen päätelmät. Lisäksi on tarpeen yhdistää edellä mainittuja toimia tarkoituksenmukaisesti toimien yhteensovittamisprosesseihin esimerkiksi työllisyyden ja talouspolitiikan/julkisen talouden aloilla. Poliittisten prosessien välinen yhteistyö on ratkaisevassa asemassa toteutettaessa kolmiosaista strategiaa, jossa yhdistyvät korkeampi työllisyysaste, velan vähentäminen sekä eläke- ja hoitojärjestelmien uudistaminen. Näitä tekijöitä Tukholman Eurooppa-neuvosto piti välttämättöminä asianmukaisten eläkejärjestelmien varmistamiseksi.

1. Johdanto: Eläkkeet ja yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi

1. Komissio antoi 14. heinäkuuta 1999 tiedonannon ”Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi Euroopan unionissa”, ja sen jälkeen yhteisymmärrykseen siitä, että sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistamisessa on pyrittävä neljään keskeiseen tavoitteeseen:

- työnteon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen
- eläkkeiden turvaaminen ja eläkejärjestelmien kestävyuden varmistaminen
- sosiaalisen osallisuuden edistäminen
- korkealaatuisen ja kestäväen terveydenhuollon varmistaminen

Neuvosto hyväksyi tämän lähestymistavan 17. joulukuuta 1999 tekemissään päätelmissä, joissa edellytettiin myös naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien huomioon ottamista kaikissa näihin tavoitteisiin liittyvissä toimissa.

2. Lissabonissa 23.–24. maaliskuuta pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa yhteistyön tiivistämistä sosiaalisen suojelun alalla vauhditettiin ratkaisevasti. *”Tietoisena siitä, että haastetta voidaan parhaiten käsitellä osana yhteisiä pyrkimyksiä”*, Lissabonissa kokoontuneet valtion- ja hallitusten päämiehet *”kehottivat neuvostoa tehostamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä (...) ja antamaan sosiaalista suojelua käsittelevälle korkean tason työryhmälle talouspoliittisen komitean työ huomioon ottaen tehtäväksi (...) laatia komission tiedonannon pohjalta tutkimus sosiaalisen suojelun kehityksestä pitkällä aikavälillä. Tutkimuksessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota eläkejärjestelmien kestävyyyteen eri ajanjaksoina vuoteen 2020 saakka ja tarvittaessa sen jälkeenkin”*.

3. Korkean tason työryhmä on Lissabonin päätelmien antamisen jälkeen keskittynyt työskentelyssään sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen ja eläkkeiden kestävyyyteen pitkällä aikavälillä. Eläkkeitä on käsitelty useissa eri yhteyksissä:

- Työryhmä antoi ensimmäisen selvityksensä 19. ja 20. kesäkuuta kokoontuneelle Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvostolle. Selvityksessä esitettiin yleisesti eläkejärjestelmien päätavoite sekä erilaiset uudistusstrategiat ja -menetelmät. Selvityksessä korostettiin erityisesti, että eläkkeitä koskevassa keskustelussa olisi pyrittävä turvaamaan kansalaisten luottamus eri eläkejärjestelmiin (sekä yleisiin että yksityisiin perusjärjestelmiin ja lisäeläkejärjestelmiin). Kaikissa jäsenvaltioissa sosiaalinen suojele perustuu edelleen valtaosin näihin järjestelmiin, jotka ovat ratkaisevassa asemassa yhtenäisempää yhteiskuntaa luotaessa. Tavoitteina on taata ihmisille eläkkeelle jäämisen jälkeen turvatut ja riittävät tulot, jotka korvaavat työelämässä saadun palkan tai johdannaiset tulot. Tulevina vuosikymmeninä tämä on saavutettava oikeudenmukaisesti ja solidaarisesti.
- Komissio laati Lissabonin päätelmien mukaisesti tiedonannon *Sosiaalisen suojelun kehitys pitkällä aikavälillä: Turvatut ja kestävät eläkkeet* ((KOM (2000) 622 lopullinen, 11. lokakuuta 2000). Selvityksessä esitetään väestökehityksen eläkejärjestelmille muodostama haaste kokonaisuudessaan ja

ehdotetaan yleistä uudistusstrategiaa siihen vastaamiseksi. Strategia perustuu kymmeneen pääperiaatteeeseen ja -tavoitteeseen.

- Myös talouspoliittinen komitea on laatinut julkisia eläkemenoja koskevia pitkän aikavälin arvioita (2000–2050). Arviot perustuvat yhteisesti laadittuihin väestöä ja taloutta koskeviin skenaarioihin sekä jäsenvaltioiden olettamuksiin tulevien tai tämänhetkisten uudistuksen pitkäaikaisista vaikutuksista eläkejärjestelmiin.
 - Sosiaalista suojelua käsittelevä korkean tason työryhmä jätti Nizzan Eurooppa-neuvostolle edellä mainittuihin tekijöihin perustuvan toimintakertomuksen, jossa vaadittiin eläkejärjestelmien kestävyys- ja laadun laajamittaista tarkastelua. Lisäksi siinä kehoitettiin jäsenvaltioita vaihtamaan kokemuksia ja esittelemään tätä alaa koskevia kansallisia strategioitaan yhteistyössä komission kanssa.
 - Maaliskuussa 2001 Tukholman Eurooppa-neuvostossa vaadittiin selkeitä strategioita, joilla ”varmistetaan eläkejärjestelmien, terveydenhoitojärjestelmien ja vanhustenhoidon riittävyys ja säilytetään samalla julkisen rahoituksen kestävyys ja sukupolvien välinen solidaarisuus.” Lisäksi vaadittiin, että ”kaikkia avoimen koordinoitimenetelmän mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä soveltuvissa tapauksissa, erityisesti eläkeasioissa, toissijaisuusperiaate huomioon ottaen.”
4. Tämä teksti perustuu vastauksiin, joita jäsenvaltiot antoivat komission ja sosiaalisen suojelun komitean yhteisesti laatimaan kyselyyn. Analyysistä käyvät ilmi yhteiset tavoitteet ja periaatteet, jotka esitettiin komission lokakuussa 2000 antamassa tiedonannossa. Ne ovat seuraavat:
- (1) *Eläkkeiden säilyttäminen riittävinä.* Eläkejärjestelmien kolmen pilarin, joiden yhdistelmästä jäsenvaltiot päättävät, olisi annettava ikääntyvälle väestölle mahdollisuus pysyä taloudellisesti riippumattomana ja säilyttää työskentelyaikana hankittu elintaso kohtuuden rajoissa.
 - (2) *Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden varmistaminen.* Väestön ikääntymisen edellyttämät toimet olisi jaettava tasapuolisesti työssäkäyvään väestöön kuuluvien (työntekijöiden ja yrittäjien) ja eläkkeelle siirtyneiden sukupolvien kesken.
 - (3) *Eläkejärjestelmien yhteisvastuullisuuden vahvistaminen.* Ketään ei pitäisi jättää eläkejärjestelmien ulkopuolelle pienten tulojen ja keskimääräistä suuremman yksilöllisen riskin vuoksi. Eläkejärjestelmissä olisi oltava tasoittava tekijä niiden hyväksi, joiden mahdollisuudet työmarkkinoilla olivat huonot, ja niiden hyväksi, joiden oli huollettava lapsia, vammaisia tai huonokuntoisia vanhuksia.
 - (4) *Tasapainon ylläpitäminen oikeuksien ja velvollisuuksien välillä.* Etuuksien pitäisi olla suhteessa niihin maksuihin, joita asianomainen on suorittanut eläkejärjestelmään. Erityisesti eläkkeelle siirtymisen lykkäämisen olisi nostettava etuuksien tasoa.

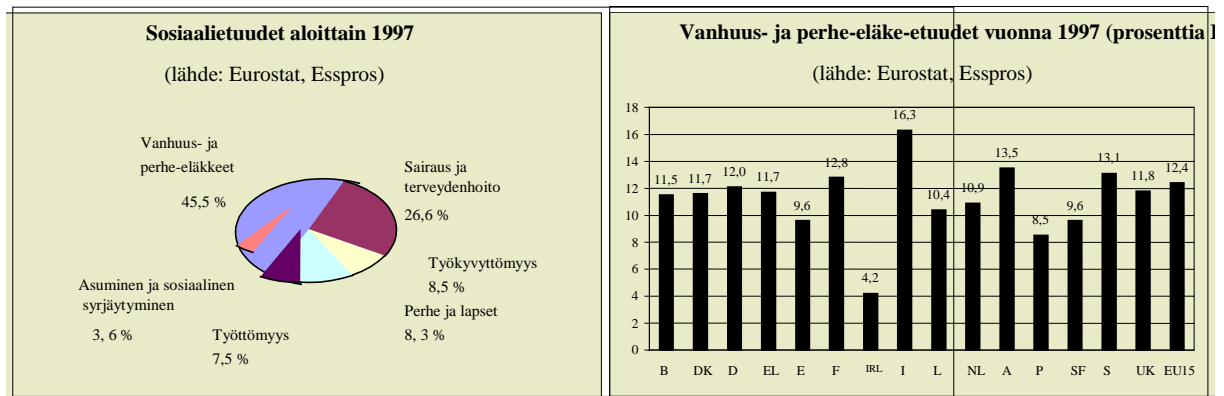
- (5) *Varmistetaan, että eläkejärjestelmät tukevat miesten ja naisten välistä tasa-arvoa.* Mukautuksia tarvitaan varsinkin naisten kannustamiseksi tulemaan ja palaamaan työmarkkinoille ja parantamaan siellä asemaansa.
 - (6) *Varmistetaan avoimuus ja ennakoitavuus.* Eläkejärjestelmään kuuluvilla pitäisi olla selkeä käsitys siitä, millaisia etuuksia he voivat odottaa saavansa eri olosuhteissa.
 - (7) *Eläkejärjestelmien joustavoittaminen yhteiskunnan kehittymistä vastaavasti.* Eläkejärjestelmiä pitäisi kyetä mukauttamaan taloudellisen ja väestöllisen ympäristön ennustettavissa oleviin muutoksiin.
 - (8) *Edistetään valmiutta sopeutua työmarkkinoihin.* Eläkejärjestelmien pitäisi tukea siirtymistä ammatista ja paikasta toiseen ja antaa tiettyssä määrin mahdollisuus yksilöllisiin valintoihin, jotka voivat koskea eläkeikää tai oppimis-, työskentely- ja vapaanaolokausien järjestämistä.
 - (9) *Varmistetaan yksittäisten eläkejärjestelmien yhteensopivuus eläkejärjestelmien kokonaisuuden kannalta.* Eläkejärjestelmän pilareiden tulisi tukea toisiaan ja olla hyvin koordinoituja.
 - (10) *Varmistetaan julkisen talouden terveys ja kestävyys.* Uudistuksilla on varmistettava, että julkisista eläkkeistä aiheutuva verorasitus pysyy kohtuullisena ja että eläkemenot eivät syrjäytä muita tärkeitä julkisia menoja.
5. Tässä selvityksessä ei pyritä arvioimaan, miten nämä tavoitteet ja periaatteet on saavutettu jäsenvaltioissa, vaan kuvaillaan, missä määrin ne ilmenevät jäsenvaltioiden toiminnassa sekä erityisesti jäsenvaltioiden viimeaikaisissa, tämänhetkisisissä ja suunnitelluissa uudistusohjelmissa.

2. Eläkejärjestelmien haasteet

6. Eläkejärjestelmät takaavat käteistulot sille väestönosalle, joka jää pois työmarkkinoilta ikään (vanhuuseläke) tai terveyteen (sairauseläke) liittyvistä syistä tai niille, joiden elintaso oli riippuvainen kuolleen henkilön tuloista (jälkeen jääneiden etuudet). Eläkejärjestelmät jaetaan yleensä kolmeen pilariin, vaikka rajat niiden välillä voivatkin olla hieman epäselvät joissakin kansallisissa eläkejärjestelmissä. Pilarit ovat lakisäätteiset julkiset järjestelmät (ensimmäinen pilari), työeläkejärjestelmät (toinen pilari) ja yksilöllinen eläketurva (kolmas pilari).
7. Eläkejärjestelmät ovat ikääntyvän väestön pääasiallinen tulonlähde. Kokonaisuudessaan väestön tulot eläkkeelle siirtymisen jälkeen muodostuvat muun muassa työstä ja varallisuudesta saaduista tuloista, sukulaisilta saadusta avusta, tarveharkintaisista etuuksista, tiettyihin menoihin, kuten asumiseen ja liikkumiseen, tarkoitettuista etuuksista (joskus luontoisetuuksia) sekä tuesta niille, joilla on erityistarpeita (muun muassa terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito). Eläkkeet muodostavat suurimman osan näistä tuloista, ja eläketulot katetaan kaikissa jäsenvaltioissa pääosin julkisista (lakisäätteisistä) eläkejärjestelmistä ja rahoitetaan sosiaalivakuutusmaksuilla ja yleisistä verovaroista. Toisaalta ainakin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluvien järjestelmien arvellaan tulevina vuosikymmeninä lisäävän merkitystään

julkisiin järjestelmiin verrattuna. Vanhuus- ja perhe-eläke-etuuksien osuus sosiaalisen suojelun menoista on EU:ssa lähes 45 prosenttia eli noin 12 prosenttia BKT:sta (ks. kuviot jäljempänä¹).

8. Eläkejärjestelmät ovat yhteiskuntiemme tärkeimpiä instituutioita. Niiden mukaan määräytyy miljoonien EU:n kansalaisten elintaso, ja ne ovat merkittävä taloudellinen tekijä. Yksikään hallitus ei voi vähätellä haasteita, joita tähän Euroopan yhteiskuntamallin olennaiseen osatekijään kohdistuu. Suurin haaste on selkeästi väestön ikääntyminen. Ilmiö ei ole tietenkään uusi, mutta moninkertaistuu vuodesta 2010 alkaen suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään. Lisäksi jäsenvaltioiden on yhä suuremmassa määrin mukautettava eläkejärjestelmiään muuttuviin työllisyys- ja perhemalleihin, mikä synnyttää uusia mahdollisuuksia mutta myös uusia riskejä ja sosiaalisia tarpeita.



2.1. Väestönkehitys ja kestävyys

9. Kuten komission lokakuussa 2000 laatima tiedonanto ja talouspoliittisen komitean selvitys osoittavat, jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien on vastattava mittavaan väestölliseen haasteeseen. Aiemmin ne ovat selviytyneet kasvavasta vanhusten huoltosuhteesta (65-vuotiaiden tai sitä vanhempien lukumäärä jaettuna 15–64-vuotiaiden määrällä), joka nousi vuoden 1960 hieman yli 16 prosentista noin 24 prosenttiin vuonna 2000² kaikissa viidessätoista jäsenvaltiossa. Tämä suuntaus voimistuu tulevana vuosikymmeninä. Eurostatin perushahmotelman mukaan huoltosuhteen (käytettäessä realistisempaa 64-vuotiaiden ja sitä vanhempien ja 20–64-vuotiaiden lukumäärän suhdetta) pitäisi käytännössä kaksinkertaistua vuosien 2000 ja 2050 välillä. Näin ollen se nousisi vuoden 2000 hieman alle 27 prosentista hieman yli 53 prosenttiin vuonna 2050 (ks. taulukko 1).
10. Viimeisen 30 vuoden ajan väestötutkijat ja eläkesuunnittelijat ovat järjestelmällisesti aliarvioineet pitkäikäisyyden kasvun ja siis myös sen, miten

¹ Lukuihin sisältyvien yksityisten eläkejärjestelmien menojen laskennassa on sovellettu Eurostatin menetelmiä, minkä vuoksi ne eroavat taulukossa 2 esitetyistä, talouspoliittisen komitean kokoamista julkisen talouden menoja koskevista tiedoista.

² Vaikka tarkkoja lukuja koko EU:sta ei ole saatavilla, eläkkeensaajien lukumäärän voidaan olettaa kasvaneen nopeammin, koska nykysuuntauksen mukaan todellinen eläkeikä on laskenut.

kauan väestö keskimäärin turvautuu eläkejärjestelmiin eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Odotettavissa oleva elinikä eläkkeelle siirryttäessä on noussut merkittävästi, ja on viitteitä siitä, että pitkäikäisyyden kasvu saattaa jopa vauhdittua seuraavina vuosikymmeninä. Merkittävä ja jatkuva pitkäikäisyyden kasvu nostaa esiin kysymyksen, miten pidemmän keskimääräisen eliniän aiheuttamat eläkekustannukset tulisi hoitaa. Hiljattain jotkin jäsenvaltiot, erityisesti Ruotsi, ottivat käyttöön säännöksiä, joilla varmistetaan, että kehitys kohti pidempää elinikää otetaan huomioon kaavassa, jota käytetään laskettaessa eläkeoikeutta eläkkeelle siirryttäessä.

Taulukko 1: Vanhusten huoltosuhteita Euroopan unionin jäsenvaltioissa koskeva perusennuste (65-vuotiaiden ja sitä vanhempien sekä 20–64-vuotiaiden lukumäärän suhde)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	28,1	29,4	35,6	45,8	51,3	49,7
DK	24,1	27,2	33,7	39,2	44,5	41,9
D	26,0	32,9	36,3	46,7	54,7	53,3
EL	28,3	31,6	35,8	41,7	51,4	58,7
E	27,1	28,9	33,1	41,7	55,7	65,7
F	27,2	28,1	35,9	44,0	50,0	50,8
IRL	19,4	19,1	24,5	30,3	36,0	44,2
I	28,8	33,8	39,7	49,2	63,9	66,8
L	23,4	26,2	31,0	39,8	45,4	41,8
NL	21,9	24,6	32,6	41,5	48,1	44,9
A	25,1	28,8	32,4	43,6	54,5	55,0
P	25,1	26,7	30,3	35,0	43,1	48,7
FIN	24,5	27,5	38,9	46,9	47,4	48,1
S	29,6	31,4	37,6	42,7	46,7	46,1
UK	26,4	26,9	32,0	40,2	47,0	46,1
EU-15	26,7	29,8	35,1	43,8	52,4	53,4

Lähde: Eurostat

11. Toinen seuraavien vuosikymmenten merkittävä tapahtuma on toisen maailmansodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien tulo eläkeikään. Tämä piikki väestönkehityksessä näkyy ensin työväestön ikääntymisenä ja vuodesta 2010 eläkkeensaajien lukumäärän nopeana kasvuna sekä lisääntyneenä terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon kysyntänä. Tämä suuntaus ja sitä seuraava vanhusten huoltosuhteen kasvu ovat odotettavissa kaikissa jäsenvaltioissa. Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen vuoksi vanhusten huoltosuhte saavuttaa huippunsa vuosina 2030–2050 maasta riippuen ja laskee sen jälkeen hieman. Suurten ikäluokkien ikääntyminen, pieni syntyvyys ja odotettavissa olevan eliniän nousu lisäävät vanhusten määrää niin paljon, että mikään käytännössä mahdollinen maahanmuutto ei riitä tasoittamaan vanhusten huoltosuhteen kasvua. Siksi eläkejärjestelmien ja koko yhteiskunnan on sopeuduttava pysyvästi siihen, että ikääntyneiden osuus väestöstä kasvaa. Samalla yhteiskunnan on otettava huomioon, että nykyiset ja tulevat ikääntyneiden sukupolvet ovat paremmin koulutettuja, terveempiä ja kykenevämpiä osallistumaan yhteiskuntaan kuin aiemmat sukupolvet. 65-vuotiaan arki ei nykyään ole samanlaista kuin se oli 40 vuotta sitten tai kuin se on 40 vuoden kuluttua. Yhteiskunnan instituutioiden on otettava tämä huomioon.

12. Tässä selvityksessä hahmoteltu ennakoitu väestömuutos on tärkein syy jäsenvaltioiden uudistustoimiin, vaikka kansallisista selvityksistä käykin ilmi, että

useimmilla uudistuksilla yritetään vastata muihinkin haasteisiin samanaikaisesti. Ilman asianmukaisia uudistustoimia väestön ikääntyminen vaikuttaa perinpohjaisesti eläkejärjestelmien talouteen. Kuten jäljempänä todetaan, eläkejärjestelmien tasapainon kannalta väestöllistä huoltosuhdetta tärkeämpi on kuitenkin taloudellinen huoltosuhde (väestöllinen huoltosuhde korjattuna työllisyysasteella). Tästä näkökulmasta tuleva kehitys voi olla suotuisampaa kuin pelkästään väestöarvioiden perusteella voitaisiin olettaa, jos EU:ssa 1970- ja 1980-luvuilla havaitun taantumun (työllisyysasteen lasku ja suuri julkisen talouden alijäämä) korjaantuminen jatkuu.

13. Koska on odotettavissa, että väestömuutos vaikuttaa eläkejärjestelmien kaikkien kolmen pilarin talouteen, on erityisesti otettava huomioon ensimmäiseen pilariin liittyvä riski, että kasvava epätasapaino verotulojen ja maksettujen etuuksien välillä lopulta horjuttaa julkisen talouden tasapainoa. Talouspoliittinen komitea tutkii tätä kysymystä, ja se laati Ecofin-neuvoston helmikuussa 2000 esittämän pyynnön vuoksi toimintakertomuksen ikääntymisen vaikutuksista julkisten eläkejärjestelmien taloudelliseen tasapainoon. Kertomuksessa käsitellään kahta skenaariota, joista toinen perustuu nykyiseen politiikkaan ja toinen Lissabonissa määritellyn täystyöllisyyden strategian täytäntöönpanoon.
14. Nykyiseen politiikkaan perustuvassa skenaariorissa otetaan huomioon Eurostatin keskeinen väestöskenaario sekä OECD:n kanssa yhteistyössä määritellyt makrotaloudelliset olettamukset. Näitä olettamuksia voidaan luonnehtia ”nykyiseksi politiikaksi”, sillä niissä ei oleteta, että Lissabonin Eurooppa-neuvoston asettamien tavoitteiden mukaiset uudet rakenneuudistukset pannaan täytäntöön. Näin työttömyysaste säilyisi korkeana useissa maissa. Joissakin työikäiseen väestöön kuuluvissa ryhmissä työllisyysaste puolestaan säilyisi matalana, mutta nousisi naisilla. Tuottavuuden paraneminen jatkuisi nykyisen kehityksen mukaisena ja vuosina 2020–2030 lähestyisi 1,75:tä prosenttia. Jäsenvaltiot ovat laatineet näiden olettamusten perusteella rahoitusarvioita, joiden avulla voidaan arvioida julkisten eläkkeiden osuutta BKT:sta vuoteen 2050 asti. Näissä arvioissa otetaan huomioon jo sovitut eläkejärjestelmien uudistukset, joiden vaikutukset alkavat näkyä tarkasteltavalla ajanjaksolla.

Taulukko 2: Julkisia eläkemenoja koskevat arviot – nykyiseen politiikkaan perustuvat olettamukset⁽¹⁾ (prosenttia BKT:sta ennen veroja)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Suurin mahdollinen kasvu
Belgia	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Tanska ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Saksa ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Kreikka ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Espanja	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Ranska	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	e. s.	3,9
Irlanti	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italia	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxemburg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Alankomaat ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Itävalta	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugali	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Suomi ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Ruotsi	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7

Yhdistynyt kuningaskunta ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0
---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Lähde: Talouspoliittinen komitea.

* Tietoja ei saatavilla.

⁽¹⁾ Lukuun ottamatta kuitenkin Espanjaa, joka on käyttänyt työttömyysasteensa voimakkaampaa laskua (4 prosenttia pitkällä aikavälillä), Portugalia, joka on käyttänyt 3 prosentin tuottavuuskehitystä ja Tanskaa, joka on käyttänyt 1,5 prosentin tuottavuuskehitystä.

⁽²⁾ Tanska: ilman puolittain rahoitettavaa lisäeläkejärjestelmää (ATP); lisäys vuodesta 2000 huippuvuoteen on vain 3,1 prosenttia BKT:sta.

⁽³⁾ Luvut viittaavat lakisääteiseen eläkejärjestelmään lukuun ottamatta virkamiehiä koskevaa Beamtenversorgung-järjestelmää.

⁽⁴⁾ Alustavat tiedot.

⁽⁵⁾ Luvut viittaavat yksityisen sektorin julkiseen eläkejärjestelmään eivätkä sisällä valtion virkamiesten ja näihin verrattavien työntekijöiden julkisia eläkejärjestelmiä.

⁽⁶⁾ Alankomaissa toinen pilari on melko pitkälle kehittynyt. Tällaiset piirteet vaikuttavat myönteisesti julkiseen eläkejärjestelmään vähentämällä ikääntyvästä väestöstä aiheutuvaa taakkaa ensimmäisen pilarin eläkkeiden osalta. Kuitenkin on myös havaittavissa tärkeä epäsuora vaikutus: tulevien (yksityisistä rahastoista rahoitettavien) eläkkeiden verojen odotetaan olevan melko korkeat, mikä voi osittain tasapainottaa julkisissa eläkkeissä tapahtuvaa kasvua.

⁽⁷⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan luvuista ei käy ilmi äskettäin ilmoitettu eläkkeiden merkittävä kasvu. Muutos lisää julkisiin eläkemenoihin tarkoitettua osuutta BKT:sta. Myös eläkkeensaajien sosiaalihuoltoetuedet ovat merkittävästi lisääntyneet, ja niitä muutetaan yksityistä eläketurvaa suosiviksi. Yhdistyneen kuningaskunnan toisen ja kolmannen pilarin järjestelmät ovat myös hyvin kehittyneitä. Yksityisistä rahastoista saatujen tulevien eläke-etuuksien verotus tasapainottaa osittain julkisten eläkemenojen kasvua.

15. Jäsenvaltiot tekivät arvioitaan varten laskelmia useista muuttujista omien olettamustensa perusteella:

- ensiksikin kussakin maassa laadittiin arviot työllisyysasteen (työttömyysaste ja työhön osallistumisaste) kehityksestä ja tehtiin näin perusolettamus taloudellisesta huoltosuhteesta. Kehitykseen vaikuttaa naisten ja vanhusten alkuperäinen työllisyysaste, niin kutsuttu rakennetyöttömyyden aste, ellei rakenneuudistustoimia toteuteta, sekä jo käynnissä olevien eläkeuudistusten vaikutus ikääntyvän väestön työllisyysasteeseen;
- toiseksi kussakin jäsenvaltiossa laadittiin laskelmat eläkkeiden tason oletetusta kehityksestä suhteessa ansiotuloihin.

Kuten talouspoliittinen komitea itsekin korostaa, on kyse arvioista eikä ennusteista. Arvioiden luotettavuuteen vaikuttavat väistämättä niiden perustana olevat oletukset, joihin liittyy paljon epävarmuutta, koska ne koskevat pitkiä ajanjaksoja. Lisäksi tutkimuksissa käsitellään vain julkiseen talouteen liittyviä ikääntymisen vaikutuksia, jotka tosin ovat sitäkin merkittävämpiä. Tätä työtä on jatkettava siten, että tulokset saadaan nykyistä tarkemmiksi ja vertailukelpoisemmiksi.

16. Talouspoliittisen komitean laatimat menoja koskevat arviot osoittavat eläkkeistä aiheutuvien julkisten menojen merkittävää kasvua. Arvioitu vaikutus eroaa kuitenkin eri jäsenvaltioissa tuoden esiin merkittäviä eroja niiden lähtöasetelmissä odotetun kasvun, työllisyystason, uudistuksissa edistymisen ja julkisen talouden nykytilan suhteen. Erot eläkejärjestelmissä johtavat myös erilaisiin käsityksiin tulevista haasteista.

17. Arvioiden mukaan väestön ikääntyminen lisää merkittävästi eläkejärjestelmien julkisen rahoituksen määrää suurimmassa osassa jäsenvaltioita (ks. taulukko 2).

Useimmissa maissa (Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Irlanti, Itävalta ja Suomi) menojen osuus BKT:sta kasvaisi 3–5 prosenttiyksikköä. Espanjassa, Alankomaissa ja Portugalissa kustannusten kasvu olisi vielä huomattavampaa³, Italiassa ja Ruotsissa sitä vastoin vähäisempää eli alle 2 prosenttiyksikköä BKT:sta.

18. Kaikkiin arvioihin eläkkeiden yhteiskunnallisesta kestävydestä on ikääntymisen vaikutuksia eläkekustannuksiin koskevan analyysin lisäksi kuuluttava arvio siitä, miten muutokset julkisten ja yksityisten eläkkeiden tasossa kehittyvät pitkällä aikavälillä suhteessa ansiotulojen muutoksiin. Sosiaalisen suojelun komitea arvioi tätä kehitystä arvioajanjaksolla yhteistyössä talouspoliittisen komitean kanssa.
19. Erityistä huomiota on siis kiinnitettävä lisäeläkejärjestelmien osuuteen (muun muassa eläkerahastot, henkivakuutukset – toinen ja kolmas pilari), jolla voidaan taata turvatut ja riittävät tulot ikääntyvälle väestölle. On tarpeen tarkastella niiden vaikutuksia näiden järjestelmien oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden kannalta sekä niiden vaikutuksia talouteen ja verotukseen. Väestömuutoksen vaikutusta kasvurahastojen sijoitusten tuottavuuteen olisi myös analysoitava. Lisäksi voitaisiin ottaa huomioon ikääntyvän väestön kotitalouksien varallisuus, etenkin omistusasunnot.

2.2. Uudet työllisyysmallit

20. Useimmat eläkejärjestelmät oli alun perin suunniteltu kotitalouksille, joissa mies työskenteli kokopäiväisesti toimien perheen ainoana elättäjänä. Naisten työllisyyden kasvu ja tarve lisätä työllisyyden joustavuutta on johtanut erilaisten työllisyyden muotojen nopeaan kehittymiseen. Näitä ovat osa-aikainen, tilapäinen ja työvoimaa välittävien yritysten kautta tehty työ. Elinikäinen työ saman työnantajan palveluksessa on yhä harvinaisempaa.
21. Joustavat työllisyyden muodot muodostivat vuonna 1999 jo yli 28 prosenttia EU:n työpaikkojen kokonaismäärästä. Tämän tyyppistä työtä tekevät erityisesti naiset, joiden hallussa on noin 80 prosenttia osa-aikaisista työpaikoista. Osa-aikatyössä käyvien miesten lukumäärä nousee kuitenkin nopeasti. Puolet miesten hyväksi koituneesta työpaikkojen nettokasvusta vuosina 1994–1999 muodostui osa-aikaisista työpaikoista. Myös tilapäinen ja työvoimaa välittävien yritysten kautta tehty työ on viimeisten viiden vuoden aikana lisääntynyt 11 prosentista 13 prosenttiin.
22. Erityisesti naisia ja nuoria työllistävät joustavat työllisyyden muodot asettavat lukuisia haasteita tulevien eläkejärjestelmien yhteiskunnalliselle kestävyydelle. Joustavat työllisyyden muodot eivät ehkä tulevaisuudessa pysty takaamaan riittävää eläketurvaa merkittävälle osalle nykyisestä työvoimasta, koska niiden vuoksi nuorten todellinen osallistuminen yhteiskuntaan lykkääntyy eivätkä ne välttämättä takaa pysymistä työmarkkinoilla. Ellei asianmukaisia lastenhoitopalveluita ja/tai vapaajärjestelmiä ole käytettävissä, naiset ovat taipuvaisia keskeyttämään työuransa ensimmäisen tai toisen lapsen syntymän jälkeen, mikä vähentää heidän eläkeoikeuksiaan. On ehkä tarpeen tarkistaa niitä ehtoja, joiden mukaan joustavammat työllisyyden muodot oikeuttavat eläke-

³ Katso taulukon 2 alaviite 5.

etuuksien saamiseen, jotta taattaisiin riittävä turva edellä mainituille työntekijöille ja kannustettaisiin erityisesti naisia tulemaan tai palaamaan työmarkkinoille.

23. Joissakin jäsenvaltioissa pohditaan joustavien työllisyyden muotojen aiheuttamia uusia ongelmia. Espanja huomauttaa, että niillä, joilla on edellä mainittu uuden tyyppinen työsopimus, on yleensä keskimääräistä alhaisempi eläketaso. Eläkejärjestelmien mukauttamista tähän tilanteeseen käsitellään kuitenkin parhaillaan. Itävallassa, Saksassa ja Italiassa on pyritty saamaan jotkin näistä uusista työmuodoista (osa-aikatyö, kotona tehty työ ja etätyö, uudet itsenäiset ammatinharjoittajat, ajoittainen työllistyminen) lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin. Yhdessä äskettäisistä uudistuksistaan Itävalta ulotti pakollisen vakuutuksen koskemaan kaikkia tuottavan työllisyyden muotoja lisäten näin vakuutettujen määrää 60 000:lla. Ranskassa epävarmassa työsuhhteessa olevat hyötyvät työjaksojen hyväksymistä ja vanhuuseläkejärjestelmän katkoksia koskevista väljistä säännöistä. Suomessa kaikki vähintään kuukauden kestävä tuottava työ johtaa lakisääteisen järjestelmän mukaiseen eläkeoikeuteen.

2.3. Perherakenteiden kehitys

24. Kotitalouksien ja perheiden lukumäärä Euroopan unionissa kasvaa, mutta ne ovat keskimäärin pienempiä kuin ennen (2,4 henkilöä kotitaloutta kohden vuonna 1999, kun määrä vuonna 1981 oli 2,8 henkilöä). Myös kotitalouksien rakenne on vaihtelevampi perheiden hajoamisen ja vakiintuneiden perhe-elämän muotojen väistymisen vuoksi (avioliittojen vähentyminen, avoliittojen lisääntyminen, avioliiton ulkopuolella syntyneet). Tilanne kuitenkin vaihtelee suuresti eri puolilla unionia. Eteläisissä jäsenvaltioissa on huomattavan paljon suuria ja monimuotoisia kotitalouksia, joissa eri sukupolvet elävät yhdessä. Nuoret asuvat yleensä pidempään vanhempiensa luona. Pohjoisille jäsenvaltioille on tyypillistä yksinasuvien nuorten ja vanhusten kasvava määrä. Kaikissa jäsenvaltioissa syntyvyys on liian pieni väestön uusiutumiseksi, mutta erityisen pieni se on eteläisissä jäsenvaltioissa, joissa työmarkkinoille osallistumisen ja perhe-elämän yhteensovittaminen on ollut vaikeampaa.
25. Alhaisen syntyvyyden vuoksi vanhuksat eivät enää voi turvautua perheen tukeen samassa määrin kuin ennen. Kaupungistuminen ja liikkuvuuden lisääntyminen voimistavat ilmiön vaikutusta, kun yhä useammat lapset asuvat kaukana iäkkäistä vanhemmistaan. On myös odotettavissa, että naisten osallistuessa yhä enemmän työelämään he eivät enää voi hoitaa iäkkäitä sukulaisiaan samassa määrin kuin aiemmin. Muuttuneessa ympäristössä vanhusten elinolot riippuvat yhä suuremmin heidän mahdollisuudestaan käyttää palveluita (kotihoito ja erityisapu hoitoa tarvitseville vanhuksille).
26. Kyselyihin antamissaan vastauksissa jotkin jäsenvaltiot korostivat näiden merkittävien yhteiskunnallisten muutosten vaikutusta. Kreikka huomautti, että perinteinen perheiden yhteisvastuu oli tärkeä osa sosiaalista suojelua, mutta perhesiteillä on taipumus löyhtyä kaupungistuneessa yhteiskunnassa, kun lapsia on vähemmän. Irlanti korosti avoliittojen ja yhden vanhemman kotitalouksien lisääntymistä. Vuosien 1990 ja 1999 välisenä aikana valtiolta tukea saavien yhden vanhemman perheiden lukumäärä yli kaksinkertaistui. Lisäksi vuonna 1999 yli 30 prosenttia lapsista syntyi avoliiton ulkopuolella, kun luku vuonna 1980 oli viisi prosenttia. Monet vanhemmat avioituvat kuitenkin myöhemmin. Myös

Yhdistyneessä kuningaskunnassa avioliittojen määrä laskee jatkuvasti, kun taas avoliittojen määrä kasvaa.

27. Myös yhden vanhemman talouksien määrä kasvaa, mutta kasvu on hidastunut ja saattaa jopa laskea absoluuttisesti mitattuna vuodesta 2010 lähtien, kun ikäryhmä, jossa yhden vanhemman perheet ovat tavallisimpia, pienenee. Avoliittojen määrän kasvu saattaa kertoa suuntauksesta lykätä avioliiton solmimista. Tämä merkitsisi, että aviopari, jolla on lapsia, on edelleen tavallisin perhemuoto puolet elinkaaresta, kuten Saksassa on havaittu.
28. Monissa maissa pidetään tarpeellisena eläkejärjestelmien mukauttamista ottamaan paremmin huomioon erilaiset perhemallit. Itävallassa korostetaan erityisesti tarvetta mukauttaa eläkejärjestelmiä kasvavaan avioerojen ja yhden vanhemman kotitalouksien määrään, mutta myös naisten itsenäisyyden lujittamista pidetään tärkeänä. Ruotsi, Suomi ja Alankomaat sitä vastoin katsovat olevansa jo hyvin valmistautuneita tällaisiin perherakenteen muutoksiin pääasiassa yksilökeskeisten eläkejärjestelmiensä ansiosta. Ruotsissa johdettuihin oikeuksiin perustuvat etuudet poistetaan vaiheittain. Tällaisia ovat esimerkiksi perhe-eläke ja puolison lisäavustus, jotka muodostavat yhä pienemmän osan eläke-etuuksista. Aikaisempi leskeneläke on korvattu uudella väliaikaisella ja sukupuolesta riippumattomalla mukautetulla avustuksella. Ruotsissa katsotaankin, että todennäköisesti ainoa perherakenteen muutosten aiheuttama ongelma on syntyvyyden lasku. Ruotsin mukaan korkean työllisyysasteen säilyttäminen edellyttää ennen kaikkea, että vanhemmille luodaan todelliset mahdollisuudet yhdistää ura ja vastuu perheestä.

3. Haasteisiin vastaaminen

29. Eläkejärjestelmien sosiaalinen päämäärä on turvata eläkkeelle jääneelle väestönosalle riittävät tulot. Tästä tehtävästä suoriutuminen edellyttää välttämättä vakaata taloudellista perustaa. Onkin oikein, että viimeaikaisessa poliittisessa keskustelussa on keskitytty pääasiassa **eläkejärjestelmien taloudelliseen kestävyYTEEN**. Eläkeuudistuksia koskevista kansallisista selvityksistä ilmenee kuitenkin, että myös **sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden säilyttämiseen** kiinnitetään suurta huomiota **mukauttamalla eläkejärjestelmiä muuttuvaan yhteiskuntaan**. Tässä kappaleessa esitetään joitakin tapoja eläkejärjestelmien avoimuuden ja ennustettavuuden parantamiseksi. Lisäksi luodaan yleiskatsaus näitä kattavia tavoitteita tukeviin uudistuksiin ja pyritään kytkemään nämä uudistukset komission lokakuussa 2000 laatimassa tiedonannossa määriteltyihin kymmeneen tavoitteeseen ja periaatteeseen.

3.1. Avoimuus ja ennustettavuus

30. Mikäli eläkkeiden kestävyttä lisäävillä strategioilla halutaan vahvistaa kansalaisten luottamusta, niiden on lisättävä eläkejärjestelmien avoimuutta ja ennustettavuutta. On tärkeää, että yksilöillä on selkeä kuva siitä, mitä he voivat odottaa maksujensa vastineeksi. Jäsenvaltioiden asettamat, eläketurvan kehityksen olennaisimpia tekijöitä koskevat määrälliset tavoitteet ovat

Avoimuuden ja ennustettavuuden varmistaminen

Selkeä uudistusstrategia on tarpeen, jotta luottamus eläkejärjestelmiin säilyy ja yksilöt voivat sopeutua tuleviin muutoksiin. Saksa ehdottaa korvausasteen tavoitteeksi 67:ää prosenttia. Muut maat rajoittavat eläkemaksujen määrää.

hyödyllisiä tässä suhteessa, mutta niistä on vain vähän esimerkkejä. Irlannin mukaan sen uudistuksen päätavoite on vakiinnuttaa eläkkeelle ennakoitavissa oleva perustaso. Tällä hetkellä keskustellaan tasosta, joka vastaisi keskimäärin 34:ää prosenttia teollisuuden keskiansioista. Ruotsi lähettää vuosittain kaikille kotitalouksille kertyneistä eläkeoikeuksista tiedotteen, johon sisältyy ennuste tulevista eläkeoikeuksista. Suomessa väestöllä on oikeus saada tieto kertyneestä työeläkkeestä.

31. Useat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön toimia parantaakseen eläkemaksujen tason ennustettavuutta. Ne ovat asettaneet rajoituksia tuloista perittävien maksujen määrille estääkseen niitä kohoamasta kohtuuttomasti väestön ikääntymisen vuoksi (Alankomaat). Alankomaat on asettanut rajaksi 18,25 prosenttia verotettavasta tulosta ja sitoutunut suorittamaan vajauksen yleisistä verotuloista. Samanlainen sitoumus on tehty Saksassa. Eläkemaksut eivät saa ylittää 20:tä prosenttia vuonna 2020 eivätkä 22:ta prosenttia vuonna 2030. Tähän liittyy sitoumus säilyttää eläkkeiden korvausaste 67 prosentissa (myös julkisista varoista tuetun toisen ja kolmannen pilarin eläketurvan osalta).
32. Belgia laatii ikääntyneille vuosittaisen tiedotteen, jossa esitellään eläkkeitä koskeva keskipitkän ja pitkän aikavälin finanssipolitiikka ja otetaan huomioon lisämenot sekä muut sosiaaliturvan kustannukset. Tiedote on osa ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten hoitoon liittyvän yleisen hallituspolitiikan suunnittelua. Lisäksi siinä on tietoa vararahastojen taloudellisesta tilanteesta, niiden kuluista ja saaduista tuloista. Luodessaan vararahastoja eläkkeitä varten Alankomaat ja Irlanti ovat antaneet lainsäädäntöä, jossa määrätään rahastojen toimintaedellytyksistä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Alankomaissa niistä ei saa suorittaa maksuja ennen vuotta 2020 eikä Irlannissa ennen vuotta 2025.
33. Jotkin jäsenvaltiot pyrkivät lisäämään toisen ja kolmannen pilarin eläkejärjestelmien avoimuutta. Tanska suunnittelee julkaisevansa tästä vuodesta alkaen näistä eläkkeistä aiheutuvat kustannukset. Yksi tämän kysymyksen tärkeistä ulottuvuuksista liittyy toimiin yksityisten eläkejärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Alankomaat ilmoittavat laajoista lainsäädäntötoimista, joissa säädetään järjestelmien toimintaedellytyksistä.
34. Itävalta ilmoitti olevansa kiinnostunut vaihtamaan toisten jäsenvaltioiden kanssa kokemuksia toimista selkeiden pitkän aikavälin tavoitteiden luomiseksi. Tavoitteet koskisivat muun muassa eläkemaksujen enimmäistasoa, nettokorvaussuhteen tasoa, köyhyystasoa ja eri pilareiden painoarvoa.

3.2. Eläkejärjestelmien taloudellisen kestävyuden varmistaminen

35. Eläkejärjestelmien organisointi- ja rahoitustavasta riippumatta niiden kautta on siirrettävä eläkeläisille varoja, joita saadaan nykyisin tuotetusta varallisuudesta. Eläkejärjestelmien nykyiset ongelmat johtuvat suurelta osin siitä, että työvoimaan kuuluvien ja eläkeläisten määrän välinen tasapaino heikkenee. 1970-luvulta 1990-luvun alkuun jatkuneen työttömyyden kasvun vuoksi useimmissa maissa säädeltiin työmarkkinoita ja tasoitettiin teollisuuden rakennemuutoksen välittömiä yhteiskunnallisia vaikutuksia laskemalla todellista eläkeikää tai tukemalla aikaista vetäytymistä työmarkkinoilta.

36. Vielä ei ole läheskään hyväksytty ajatusta, jonka mukaan odotettavissa olevan elinajan pidentyminen olisi otettava tasapuolisesti huomioon pidennettäessä sekä eläkkeensaantiaikaa että työelämässä oloaika. Strategiaa kuitenkin tarkastellaan parhaillaan useimmissa jäsenvaltioissa. Jos eläkejärjestelmien kestävyysnäkökulmasta strategista halutaan uskottava, siinä on kuitenkin ennen kaikkea pureuduttava ongelman ytimeen eli työelämässä olevien ja eläkeläisten määrän väliseen kasvavaan epäsuhtaan. Mikäli näin ei menetellä, päättäjät joutuvat tekemään eri sukupolvia koskevia valintoja ja ratkaisemaan, kuinka paljon työelämässä olevat joutuvat maksamaan ja kuinka korkea on eläkkeelle jääneiden elintaso. Avoimesti sukupolvien väliseen tulonjakoon kohdistuvat valinnat voivat vahingoittaa yhteiskuntien yhteenkuuluvuutta ja vakautta. Koska tulevaisuudessa käytettävissä olevia varoja voidaan lisätä järkevällä varainhoidolla, olisi ensisijaisesti keskityttävä työllisyystason nostamiseen.

Julkisen talouden terveyden ja kestävyysvarmistaminen

Työllisyysastetta nostamalla ja julkistaloutta järkevästi hoitamalla voidaan jossain määrin välttää vaikeita valintoja korkeampien maksujen/verotustason ja alhaisemman eläketason välillä.

3.2.1. Parantuneen työllisyystilanteen vaikutukset

37. Sosiaalisen suojelun komitea on tyytyväinen siihen, että komission tiedonannossa ja talouspoliittisen komitean selvityksessä korostetaan Lissabonin strategiaa. Strategian tavoitteena on luoda suotuisat olosuhteet taloudelle ja yritystoiminnalle kaiken käytettävissä olevan työvoiman aktivoimalla, järkevillä makrotaloudellisilla toimilla ja kasvua lisäävillä rakenneuudistuksilla. Tämän Lissabonin huippukokouksessa esitellyn yhtenäisen strategian onnistuminen on elintärkeää eläkejärjestelmien kestävyydelle tulevaisuudessa.
38. Eläkejärjestelmien uudistaminen voi puolestaan auttaa merkittävästi lisäämään työllisyyttä, mikäli työmarkkinoille osallistumista kannustetaan tehokkaammin. Siksi sosiaalisen suojelun komitea suhtautuu myönteisesti Tukholman Eurooppa-neuvoston neuvostolle ja komissiolle esittämään vetoamukseen, että ne laatisivat yhteisen selvityksen keinoista lisätä työvoiman osallistumista ja edistää aktiiviseen ikääntymiseen liittyviä toimia. Selvitys olisi laadittava Eurooppa-neuvoston keväällä 2002 pidettävään kokoukseen.
39. Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että jos lähivuosien talouskasvu on 3 prosenttia BKT:sta, vuonna 2010 kaikkien jäsenvaltioiden keskimääräisen työllisyysasteen pitäisi olla 70 prosentin tuntumassa ja naisten työllisyysasteen yli 60 prosenttia. Tukholman Eurooppa-neuvosto lisäsi tähän naisten ja 55–64-vuotiaiden miesten työllisyysastetta koskevan tavoitteen. Tämän asteen pitäisi vuoteen 2010 mennessä olla 50 prosenttia.
40. Talouspoliittinen komitea on laatinut tämän perusteella skenaarion ja pyytänyt jäsenvaltioita laatimaan sen mukaiset uudet arviot julkisista eläkemenosta. Skenaariossa oletetaan, että rakennetoimet toteutetaan ja että ne onnistuvat, minkä ansiosta työllisyysaste nousee tuntuvasti ja työttömyysaste laskee oleellisesti. Mittapuuna käytetään kolmen 1990-luvun jälkipuoliskolla tällä alalla parhaat tulokset saavuttaneiden jäsenvaltion keskiarvoa. Skenaarion mukaan kokonaistyöllisyysaste vuonna 2045 olisi 83 prosenttia. Talouspoliittisen komitean

selvityksessä korostetaan aivan oikein, ettei maiden enemmistö voi saavuttaa tällaista tavoitetta ilman eläkejärjestelmien uudistuksia, joilla pyritään kannustamaan eläkkeelle jäämisen siirtämistä myöhemmälle iälle. Lisäksi tämän Lissabonin skenaarion mukainen työttömyysaste lähestyisi 4:ää prosenttia vuonna 2045. Samoin olettamuksena käytettiin työkäisten henkilöiden määrän suotuisaa kehitystä (Eurostatin väestöennusteen korkea vaihtoehto).

41. Lissabonin skenaarion perusteella tehtyjen arvioiden tulokset ovat taulukossa 3. Tämän mukaan bruttokansantuotteesta julkisiin eläkkeisiin käytettävän osuuden kasvu hidastuu. Nykyistä politiikkaa koskevilla olettamuksilla saatujen tulosten siirtäminen Lissabonin skenaarion tuloksiin ei ole helppoa, sillä olettamusten välillä saattaa olla suuriakin eroja maasta riippuen. Esimerkiksi OECD:n skenaariossa vuonna 2050 osallistumisasteet vaihtelevat maasta riippuen 70–83 prosenttiin ja työttömyysasteet 4–7 prosenttiin. Lissabonin skenaarion mukainen alijäämän pieneneminen riippuu siten kussakin maassa siitä, mikä on ollut sen alkuperäinen viitearvo. Se riippuu myös siitä, onko eläkejärjestelmien laskennassa käytettyjen muuttujien uudistus otettu mukaan vai ei (ks. taulukon alaviite⁽¹⁾). Missään tapauksessa Lissabonissa määritellyllä korkean työllisyystason politiikalla ei kuitenkaan yksinomaan voida ratkaista eläkkeiden rahoitusta pitkällä aikavälillä, kuten talouspoliittinen komitea toteaa. Sillä on kuitenkin eläkkeistä aiheutuneiden kulujen vähentämisen sekä maksujen ja verotulojen lisäämisen ohella merkittävä tehtävä ikääntymisen taloudellisten vaikutusten hoitamisessa.

Taulukko 3. Julkisista varoista maksettavia eläkkeitä koskevat arviot – Lissabonin skenaario⁽¹⁾ (prosenttia BKT:sta ennen veroja)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Suurin mahdollinen kasvu	
								<i>Lissabonin skenaario</i>	<i>Nykyajan politiikan skenaario</i>
Belgia ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Tanska	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Saksa	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Kreikka ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Espanja	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Ranska	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	e.s.	2,7	3,9
Irlanti	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italia	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxemburg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Alankomaat ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Itävalta	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugali	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Suomi	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Ruotsi	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Yhdistynyt kuningaskunta ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Lähde: Talouspoliittinen komitea.

⁽¹⁾ Lissabonin skenaariossa Ranska oletti, että työttömyys- ja osallistumisasteet ovat edellä kuvattuja pienemmät. Osallistumisaste on pienempi, koska huomioon ei ole otettu muutoksia, joita

eläkekelpoisuusvaatimuksiin on tehty iäkkäämmän väestön työssäkäynnin lisäämiseksi. Ranskan oletukset antavat optimistisemmän skenaarion keskipitkällä aikavälillä (noin 2010–2020), kun taas pidemmällä aikavälillä vaikutus on päinvastainen. Italian osallistumisaste on yleisessä laskentamenetelmässä kuvattua osallistumisastetta pienempi, kun taas Espanjan tuottavuuden kasvu kohoaa hiukan vuoden 2035 jälkeen. Portugali käytti perusväestöskenaariota eikä väestöennusteen korkeaa vaihtoehtoa.

(2) Belgian oletamuksena on 76,5 prosentin työllisyysaste, jossa otetaan huomioon ennen aikaista eläkkeelle siirtymistä ja pitkäaikaistyöttömyyttä koskevien järjestelmien tiukemmat ehdot, naisten osallistumisasteen kasvu (lukuun ottamatta alle 30-vuotiaita) sekä todellisen eläkeiän nousu. Oletukseen ei kuulunut nuorten työllisyysasteen kasvua, sillä se merkitsisi pienempää osallistumista koulutukseen.

(3) Tanskassa lisäys vuodesta 2000 huippuvuoteen on vain 2,7 prosenttia BKT:sta ilman (julkisista varoista) puoliksi rahoitettavaa lisäjärjestelmää (ATP).

(4) Tanskassa lisäys vuodesta 2000 huippuvuoteen on vain 3,1 prosenttia BKT:sta ilman (julkisista varoista) puoliksi rahoitettavaa lisäjärjestelmää (ATP).

(5) Alustavat tiedot

(6) Luxemburgin tapauksessa tämänhetkinen skenaario vastaa Lissabonin skenaariota. Luxemburgin skenaarion oletamuksena on todellisen BKT:n vapaa kasvu 4 prosentilla vuodessa koko ennustejakson ajan, mikä vastaa viimeisen 40 vuoden keskimääräistä kasvua. Luvut viittaavat yksityisen sektorin julkiseen eläkejärjestelmään eivätkä sisällä valtion virkamiesten ja näihin verrattavien työntekijöiden julkisia eläkejärjestelmiä.

(7) Alankomaiden toisen pilarin kehitys on melko hyvä. Tällaiset piirteet vaikuttavat myönteisesti julkiseen eläkejärjestelmään vähentämällä ikääntyvästä väestöstä ensimmäisen pilarin eläkkeille aiheutuvaa taakkaa. Kuitenkin on myös havaittavissa tärkeä epäsuora vaikutus: tulevien (yksityisistä rahastoista rahoitettavien) eläkkeiden verojen odotetaan olevan melko korkeat, mikä voi osittain tasapainottaa julkisissa eläkkeissä tapahtuvaa kasvua.

(8) Yhdistyneen kuningaskunnan luvuista ei käy ilmi äskettäin ilmoitettu eläkkeiden merkittävä kasvu. Muutos lisää julkisiin eläkemenoihin tarkoitettua osuutta BKT:sta. Myös eläkkeensaajien sosiaalihuoltoetuedut ovat merkittävästi lisääntyneet, ja niitä muutetaan yksityistä eläketurvaa suosiviksi. Yhdistyneen kuningaskunnan toisen ja kolmannen pilarin järjestelmät ovat myös hyvin kehittyneitä. Yksityisistä rahastoista saatujen tulevien eläke-etuuksien verotus tasapainottaa osittain julkisten eläkemenojen kasvua.

42. Lissabonissa ehdotettu kaikkien yhteiskunnan tarjoamien mahdollisuuksien hyväksikäyttö edellyttää myös uudistuksia sisältävää voimakasta talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa. Tämä edellyttää erityisesti sellaisten toimien käyttöönottoa, joilla voidaan vähentää rakennetyöttömyyttä huomattavasti, vähentää varhaiseläkejärjestelmän käyttöä asteittain ja lisätä naisten työllisyyttä. Kuten komission tiedonannossa korostetaan, eläkejärjestelmien olisi myös oltava yhdenmukaisia kaikkien muiden Lissabonin strategian osatekijöiden kanssa. Tämä koskee etenkin jatkuvaa talouskasvua, sisämarkkinoiden toteuttamista ja kilpailukyvyyn lisäämistä, koska nämä ovat tärkeimmät strategian onnistumista tukevat tekijät.

43. Käyttämättömän työvoiman määrä vaihtelee ilmiselvästi eri jäsenvaltioissa. Tanska huomauttaa, että sen työllisyysluvut ylittävät jo Lissabonin tavoitteet, ja että mahdollisuudet kasvun lisäykseen ovat rajalliset. Jotkin ryhmät, kuten ikääntyneet työntekijät, maahanmuuttajat ja pakolaiset, sekä tällä hetkellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevat voisivat kuitenkin auttaa nostamaan yleistä osallistumisastetta. Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta korostivat lisäksi epäedullisessa asemassa olevien auttamista takaisin työmarkkinoille. Esimerkkeinä mainittiin muun muassa yksinhuoltajat ja työmarkkinoille pääsyn

kannalta epäedullisilla alueilla asuvat. Itävalta ehdotti, että nuorten työllisyysastetta voitaisiin nostaa lyhentämällä koulutusjaksoja ennen työmarkkinoille siirtymistä edellyttäen, ettei näin lasketa koulutuksen laatua.

44. Monissa jäsenvaltioissa naisten lisääntyvä mukaantulo työmarkkinoille on toinen työvoiman ja eläkkeellä olevien välistä suhdelukua parantava tekijä. Irlanti huomauttaa, että suurin este naisten työmarkkinoille osallistumiselle on se, että naisille lankeaa edelleen kohtuuttoman suuri osa perhe- ja hoitovastuusta. Tilanne on sama kaikissa jäsenvaltioissa, ja monet niistä korostavatkin lasten- ja vanhustenhoitopalveluiden tarvetta sekä työaikojen ja työn organisoinnin muuttamista perheystävällisemmäksi. Hoitopalveluiden ja perheystävällisen työn organisoinnin puuttuminen pakottaa monet naiset valitsemaan uran ja perhe-elämän välillä. Tämä saattaa osaltaan pienentää syntyvyyttä ja kärjistää näin ollen ikääntymisestä aiheutuvia ongelmia pitkällä aikavälillä.
45. Työssäkäyvien vanhempien tarve saada tukea tunnustetaan yleisesti, samoin kuin tarve säilyttää niiden eläkeoikeudet, joiden ura on kärsinyt perheestä kannetun vastuun vuoksi. On tärkeää, ettei työmarkkinoilta kokonaan pois jäämistä tehdä taloudellisesti kannattavaksi. Esimerkiksi Saksassa suunnitellaan niiden vanhempien eläkeoikeuksien nostamista, jotka käyvät mieluummin osa-aikatyössä kuin jäävät kokonaan pois työmarkkinoilta. Vuoden 1997 eläkeuudistuksesta lähtien Belgia on toteuttanut samanlaisia toimia. Perhesyistä osa-aikaisesti työskenteleville on hyvitetty kahdesta viiteen lisävuotta. Tätä etua voidaan käyttää joustavasti, niin että työntekijä voi valita kaikkein sopivimman osa-aikajärjestelyn.
46. Saksan selvityksessä korostettiin lisäksi tarvetta vähentää miesten ja naisten välisiä palkkaeroja, niin että työmarkkinoille osallistuminen on naisille entistä houkuttelevampaa. Kysymys liittyy selvästi työpaikkojen laatuun, johon Irlannin selvityksessä kiinnitettiin huomiota. Työvoiman osallistumisasteen paranemisesta saadut myönteiset vaikutukset voivat heikentyä ratkaisevasti, jos työstä saatavat tulot ovat pienet tai jos työn jatkuvuus on epävarmaa.
47. Eläkejärjestelmien rahoitustasapainoon liittyvä keskeinen kysymys on iäkkäiden työntekijöiden ennenaikainen poistuminen työmarkkinoilta. 1970-luvun puolivälistä alkaen eläkepolitiikassa pyrittiin ottamaan huomioon työmarkkinoiden olosuhteet. Varhaiseläkkeelle jäämistä pidettiin useimmissa jäsenvaltioissa sosiaalisesti hyväksyttävänä vaihtoehtona työttömyydelle ja sen katsottiin edistävän nuorten palkkaamista. Eläkejärjestelmät toimivat siis jossain määrin työttömyysvakuutuksena, vaikkakin täysin passiivisesti ja edistämättä työmarkkinoille palaamista. Väestönmuutoksen myötä jäsenvaltioissa on yhä suuremmissa määrin huomattu, että työttömyyden vähentämisen lisäksi on myös tarpeen lisätä työllisyyttä ja hyväksyä, ettei eläkejärjestelmiä enää pitäisi käyttää rajoittamaan työvoiman tarjontaa.
48. Nykyinen eläkeikä tai ikä, jolloin työikä päättyy, heijastaa aikaisempaa politiikkaa ja on tällä hetkellä tuntuvasti alempi kuin lakisääteinen eläkeikä. Useimmissa jäsenvaltioissa voidaan havaita nopeaa työllisyyden laskua 55 ikävuodesta alkaen (ks. taulukko 4).

Taulukko 4. Työllisyysaste ikäluokittain vuonna 1999⁽¹⁾

B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
---	----	---	----	---	---	-----	---	---	----	---	---	-----	---	----	------

50–54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55–59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60–64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65–69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	e. s.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Lähde: Eurostat, Työvoimatutkimus.

⁽¹⁾ Työllisyyslukuja ei ole korjattu osa-aikatyön vaikutuksella.

49. Jäsenvaltiot ilmoittivat monenlaisista toimista, joilla pyritään kääntämään varhaiseläkkeelle jäämistä koskeva kasvusuuntaus päinvastaiseksi. Useat jäsenvaltiot tiukentavat varhaiseläkkeelle jäämisen ehtoja ottaen kuitenkin huomioon erityiset työskentelyolosuhteet, jotka voivat oikeuttaa varhaiseläkkeelle siirtymisen. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot eivät suunnittele nostavansa lakisääteistä eläkeikää, vaan keskittyvät todellista eläkeikää nostaviin toimiin. Maat, joiden on vielä yhdenmukaistettava miesten ja naisten eläkeiät, saavuttavat tavoitteen kuitenkin nostamalla naisten eläkeikää vähitellen. Ranska pitää julkisen eläkejärjestelmän piirissä olevien virallisen eläkeiän 60 vuodessa mutta nostaa täyteen eläkkeeseen oikeuttavien vuosien määrää. Portugalissa on hiljattain otettu käyttöön joustava eläkeikä. Suomi tuetaan voimakkaasti työiän pidentämistä nostamalla etuuden kertymän tasoa lakisääteisessä eläkejärjestelmässä 1,5 prosentista 2,5 prosenttiin 60 ikävuoden jälkeen. Ruotsissa eläkeikäsi pyritään työ sopimuksilla säätämään 65 vuotta. Uudistetussa eläkelainsäädännössä ei enää määritellä eläkeikää, ja eläkkeen määrä perustuu elinikäisiin ansioihin sekä ikään, jolloin henkilö alkaa saada eläkettä. Onkin erittäin tärkeää, että ihmisillä olisi mahdollisuus työskennellä yli 65-vuotiaina. Viisi eläkeuudistusta tukenutta parlamenttiryhmää sopivatkin säännöstä, jonka nojalla työntekijät voivat jatkaa työskentelyä myöhemmälle iälle kuin aiemmin oli mahdollista. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus käsittelee parhaillaan niitä uusia vaihtoehtoja, joita väestöllä on eläkkeelle siirtymisen lähestyessä. Se pohtii muun muassa 'normaalia' eläkeikää sekä joustavampien, vaiheittaisten eläkejärjestelmien käyttöön ottamista. Espanjassa suunnitellaan kannustimia työntekijöille, jotka haluavat pysyä työmarkkinoilla yli 65-vuotiaina, ja huhtikuussa 2001 päästiin työmarkkinaosapuolten kanssa yksimielisyyteen ikäntyneiden työntekijöiden työllistyvyyden parantamisesta. Italia tarjoaa täyttä eläkemaksua maksaneille työntekijöille mahdollisuuden työskennellä lakisääteisen eläkeiän jälkeen ja ansaita lisää eläkeoikeuksia sekä oikeuden avustukseen eläkemaksuja vastaan. Myös Italian asteittainen siirtyminen eläkkeiden ja eläkemaksujen suorempaan laskentatekniseen suhteeseen tukee voimakkaasti eläkkeelle siirtymisen lykkäämistä.

<i>Yhteiskunnalliset edellyttävät eläkejärjestelmiä</i>	<i>muutokset joustavampia</i>
--	--------------------------------------

Joustavampaa eläkeikää ja vähittäistä eläkkeelle siirtymistä otetaan parhaillaan käyttöön useissa jäsenvaltioissa. Näin ihmiset voivat päättää, milloin ja miten he vetäytyvät työmarkkinoilta.

50. Edellisessä kappaleessa esiteltyjen kaltaiset toimet edistävät osaltaan myös yleistä suuntausta kohti joustavampaa siirtymistä työelämästä eläkkeelle. Saksassa toimet saivat alkunsa vuoden 1996 vaiheittaista eläkkeelle siirtymistä koskevasta laista.

Vuoden 1999 laki ikääntyneiden osa-aikaisen työskentelyn edelleen kehittämistä paransi ja yksinkertaisti laajemman väestöryhmän mahdollisuuksia siirtyä eläkkeelle vaiheittain. Samassa yhteydessä luotiin lisää kannustimia uusien työntekijöiden palkkaamiseksi. Alankomaat kannustaa työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan varhaiseläkejärjestelmien muuttamisesta joustaviksi eläkeohjelmiksi. Muutamissa jäsenvaltioissa kannustetaan ikääntyneitä työntekijöitä tekemään osa-aikatyötä ja siirtymään tällä tavalla eläkkeelle vähitellen. Järjestelmä edellyttää luonnollisesti mahdollisuutta yhdistää työtulot ja eläke-etuudet.

51. Tavoite pitää ikääntyneet työntekijät pidempään työelämässä on saanut jotkin jäsenvaltiot hyväksymään ikääntyneitä työntekijöitä varten tiukempaa työsuojelulainsäädäntöä. Suomessa työnantajat ovat yhä suuremmassa määrin vastuussa irtisanottujen ikääntyneiden työntekijöiden työttömyydestä tai eläke-etuuksista aiheutuvista kustannuksista, ja Ranskassa harkitaan ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisesta työnantajalle aiheutuvien kustannusten nostamista. Itävallassa otettiin käyttöön ennakkoarvointijärjestelmä, jonka mukaan ikääntyneiden työntekijöiden yksittäisistä irtisanomisista on ilmoitettava.
52. Joissakin jäsenvaltioissa, kuten Tanskassa ja Suomessa, on ohjelmia, joilla pyritään tekemään työnantajat tietoisemmiksi ikääntyneiden työntekijöiden voimavaroista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa noudatetaan eri-ikäisten työntekijöiden työllistämistä koskevia menettelytapasääntöjä, joiden mukaan palvelukseen ottaminen, koulutus ja kehittäminen, ylennykset tai irtisanominen eivät saa perustua ikään, ja jäsenvaltiossa suunnitellaankin lainsäädäntöä työllistämisen yhteydessä tapahtuvaa epäoikeudenmukaista ikä syrjintää vastaan. Lainsäädännöllä pannaan täytäntöön yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yhteisistä puitteista 27 päivänä marraskuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY. Mainitun direktiivin siirtämisen osaksi kansallista lainsäädäntöä tulisi tarjota kaikille jäsenvaltioille tilaisuus parantaa ikääntyneiden työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla. Jotkin jäsenvaltiot harkitsevat toimia, joilla rajoitetaan pakollista eläkkeelle siirtymistä. Ruotsin hallitus aikookin ehdottaa sellaisten sopimusten estämistä lainsäädännöllä, joissa edellytetään työntekijöiden jäävän eläkkeelle ennen 67 vuoden ikää.
53. Suurin syy enneaikaiseen työmarkkinoilta poistumiseen on työkyvyttömyys. Usein tämä estää työntekijää ainoastaan harjoittamasta aikaisempaa ammattiaan, mutta ei välttämättä jotain toista. Ruotsi on antanut määräyksen lykättyjen työkyvyttömyyseläkkeiden hyväksymisestä. Niiden avulla edunsaajat voivat kokeilla useita ammatteja tietyn ajan menettämättä oikeuttaan työkyvyttömyyseläkkeeseen. Luxemburg suunnittelee ottavansa käyttöön toimia, joilla autetaan senhetkistä ammattiaan harjoittamaan kykenemättömiä työntekijöitä löytämään uutta työtä. Työkyvyttömyyseläkkeiden tarvetta voidaan vähentää myös mukauttamalla työskentelyolosuhteita ikääntyneiden työntekijöiden tarpeisiin ja kykyihin. Ranska harkitsee tapoja sopeuttaa työn organisointi yleisen työajan lyhennyksen mukaan. Alankomaiden hallitus kehotti työmarkkinaosapuolia kehittämään toimintatapoja työn organisoimiseksi paremmin lisätäkseen ikääntyneiden työntekijöiden mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Se on myös poistanut 57,5–65-vuotiaille työttömille myönnetyn vapautuksen työvoimatoimistoon ilmoittautumisesta ja sopivan työn vastaanottamisesta.

54. Elinikäisellä oppimisella ikääntyneiden työntekijöiden työllistyvyyttä voidaan edistää ratkaisevasti. Useat jäsenvaltiot mainitsevat hyvin yleisluontoisesti parempien koulutusmahdollisuuksien tarpeen. Alankomaat on jo ottanut käyttöön verohuojennuksia koulutuksen edistämiseksi.

3.2.2. Ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten jakaminen tasapuolisesti sukupolvien kesken

55. Kuten talouspoliittisen komitean analyysistä käy ilmi, toimet korkean työllisyystason saavuttamiseksi eivät monissa tapauksissa riitä estämään eläkkeistä aiheutuvien julkisten kulujen osuuden merkittävää kasvua BKT:sta. Ellei julkisen talouden järkevällä hoidolla saada käyttöön lisää varoja (ks. jäljempänä kappale 3.2.3) joudutaan pohtimaan, miten voidaan tehdä mukautuksia muuttamalla eläkkeiden eri laskentaparametreja ja/tai muuttamalla eri pilareiden (ensimmäinen, toinen ja kolmas pilari) keskinäistä painoarvoa. Kansallisten uudistusten tarkoituksena on varmistaa, että ikääntymisen aiheuttamat lisäkustannukset voidaan jakaa tasapuolisesti työssäkäyvien ja eläkkeellä olevien kesken. On tärkeää taata riittävät tulot ikääntyneille ja samalla pitää eläkemaksujen ja verojen taso kohtuullisena. Jotkin jäsenvaltiot ovatkin ilmaisseet suurimmaksi huolenaiheekseen vähemmän koulutettujen työntekijöiden työvoimakustannusten pitämisen alhaisena.

Oikeudenmukaisuuden varmistaminen sukupolvien välillä

Korkeammalla työllisyystasolla ja pienemmällä julkisella velalla ei ehkä pystytä vastaamaan ikääntymisen mukanaan tuomaan haasteeseen. Jäsenvaltiot pyrkivät jakamaan lisäponnistukset tasapuolisesti työssäkäyvien ja eläkkeellä olevien kesken.

56. Toteutettujen tai suunniteltujen uudistusten ja Lissabonin kasvua ja työllisyyttä käsittelevän skenaarion perusteella useat jäsenvaltiot luottavat kykyynsä vastata edellä mainittuihin haasteisiin. Jotkin jäsenvaltiot esittävät kansallisissa selvityksissään, etteivät väestön ikääntymisen seuraukset olisi niin dramaattisia kuin edellä esitetyissä ennusteissa on kuvattu. Jotkin jäsenvaltiot korostavat työvoiman osallistumisasteen odotettavissa olevaa kasvua. Espanja esimerkiksi huomauttaa, että viimeaikainen voimakas työllisyyden kasvu on lisännyt sosiaaliturvan kustannuksiin osallistuvien määrää 3,3 miljoonalla vuoden 1995 ja vuoden 2001 huhtikuun välisenä aikana.
57. Toiset jäsenvaltiot korostavat jo toteutettujen uudistusten estävän eläkekustannuksia nousemasta samaan tahtiin vanhusten huoltosuhteen kanssa. Esimerkiksi Suomessa uskotaan, ettei ikääntymisen aiheuttamalla haasteella ole niin ratkaisevaa vaikutusta eläkekustannuksiin kuin on ehkä luultu. 1990-luvulla toteutettujen uudistusten ja muiden suunniteltujen toimien ansiosta eläkekustannusten odotetaan olevan merkittävästi alhaisemmat pitkällä aikavälillä (vuoteen 2040 mennessä), kuin mitä ne olisivat olleet ilman näitä uudistuksia. Ranska toteutti vuonna 1993 kulujen tulevaa kasvua hillitseviä uudistuksia, jotka selkeyttivät hallituksen taloudellista vastuuta lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän osalta. Belgia on viimeisen 20 vuoden ajan toteuttanut hyvin harkittua politiikkaa sitomalla eläkkeet indeksiin ja tuloajat hintoihin. Lisäksi vuoden 1996 uudistuksella, jolla nostettiin naisten eläkeikää ja vakuutusmaksukausia sekä alennettiin joitakin tulevia etuuksia, saavutetaan

merkittäviä säästöjä. Myös Italian viimeaikaiset uudistukset vaikuttavat merkittävästi eläkekustannusten kehitykseen.

58. Vaikka monissa kansallisissa selvityksissä tuodaan julki luottamus kykyyn selviytyä eläkejärjestelmiin liittyvistä tulevista haasteista, useimmat jäsenvaltiot myöntävät lisä uudistusten tarpeen eläkekustannusten kestäättömän kasvamisen torjumiseksi. Useimmissa tapauksissa uudistukset merkitsevät laajoja muutoksia eläkelainsäädäntöön. Ruotsi ottaa lainsäädännössään käyttöön automaattisen tarkastusjärjestelmän varmistukseen kestävä eläkejärjestelmän säilymistä. Järjestelmän mukaan varat ja velat lasketaan ja niistä raportoidaan vuosittain. Mikäli eläkkeistä aiheutuvat velat ovat suuremmat kuin varat, jää eläkeindeksi automaattisesti alhaisemmaksi kuin tuloindeksi, kunnes tasapaino varojen ja velkojen välillä on palautunut. Toiset maat, kuten Belgia, huomauttavat, että ne odottavat hyötyvänsä tämänhetkisestä talousarvion suuresta perusylijämmästä, joka pienentää tulevia korkomaksuja ja auttaa varmistamaan talouden kestävyiden pitkällä aikavälillä tarvitsematta leikata jyrkästi etuuksien tasoa.
59. Lisätoimia kuitenkin tarvitaan, jotta voitaisiin arvioida eläkejärjestelmiä koskevien taloudellisten haasteiden laajuus ja seurata eläkeuudistuksen edistymistä. Tässä yhteydessä on muistettava, ettei kestävä taloutta saavuteta eläkejärjestelmien kustannuksella, vaan niiden on edelleen kyettävä saavuttamaan sosiaaliset tavoitteensa. Pelkästään taloudelliseen kestävyteen keskittyvät uudistukset aiheuttavat todennäköisesti sosiaalisia ongelmia ja poliittisia paineita lisääntyneiden kustannusten takia. Näin ollen taloudellista ja sosiaalista kestävyttä ei voi erottaa toisistaan, sillä ne kulkevat käsi kädessä. Eläkejärjestelmät saadaan kestäviksi vain käyttämällä monipuolista lähestymistapaa. Tämä edellyttää sekä uudistusten taloudellisten että sosiaalisten vaikutusten huomioon ottamista, ikääntymisen vaikutusten analysointia kaikkien kolmen eläkejärjestelmäpilarin osalta sekä ikääntymisen muiden, erityisesti työmarkkinoihin, julkiseen talouteen ja terveydenhuoltojärjestelmiin kohdistuvien vaikutusten huomioon ottamista.
60. Väestön ikääntymisen vuoksi monet jäsenvaltiot suunnittelevat lisäävänsä toisen ja kolmannen pilarin yksityisen eläketurvan osuutta. Kehityksen ei kuitenkaan odoteta tapahtuvan itsestään, vaan sitä tuetaan monenlaisilla hallituksen toimilla. Joissain jäsenvaltioissa, tunnetuimpana esimerkkinä tästä Alankomaat, työmarkkinaosapuolet voivat perustaa lisäeläkejärjestelmiä, joihin kuulumisen voidaan tehdä pakolliseksi. Belgia on kiinnostunut tästä toimintamallista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on mahdollista jättäytyä pois valtion tulosidonnaisesta eläkejärjestelmästä (SERPS) ja vaihtaa työeläkejärjestelmään tai yksilölliseen järjestelmään. Itävalta suunnittelee työlainsäädännössä säädetyn irtisanomisavustuksen (määrä riippuu palvelusajan pituudesta ja lankeaa työnantajan maksettavaksi työjakson päättyessä) muuttamista siirtokelpoiseksi toisen pilarin eläkeoikeudeksi. Useimmissa jäsenvaltioissa lisäjärjestelmiin liittyminen ei ole pakollista, mutta ne ovat verotuksellisesti edullisia. Koska

Sen varmistaminen, että yksittäiset eläkejärjestelmät sopivat yhteen eläkejärjestelmien kokonaisuuden kanssa.

Ensimmäisen pilarin eläketurvan pienentäminen ei automaattisesti aiheuta toisen ja kolmannen pilarin osuuden kasvamista. Jäsenvaltiot varmistavat useilla menetelmillä, että eri pilarit auttavat yhtäläisesti turvaamaan riittävät tulot.

verovähennyskelpoisuus hyödyttää enemmän suuri- kuin pienituloisia, Saksa aikoo tukea pienituloisten lisäeläkejärjestelmiin maksamia eläkemaksuja.

61. Jotkin jäsenvaltiot luottavat, että yksityisesti rahoitettujen eläkejärjestelmien avulla voidaan hillitä eläkkeistä aiheutuvien julkisten menojen kasvua. Yhdistyneessä kuningaskunnassa uskotaan useampien ihmisten saavan eläkettä työvoiman lisääntyneen osallistumisasteen ansiosta. Lisäksi monien uskotaan mieluummin valitsevan yksityiset eläkejärjestelyt säilyttääkseen eläkkeensä korvausasteen kuin jäävän valtion tulosidonnaisen eläkejärjestelmän piiriin. Sen vuoksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei odoteta julkisiin varoihin kohdistuvan kohtuutonta räsitusta. Tanskassa uskotaan niiden eläkkeensaajien määrän kasvavan, jotka saavat eläkettä toisen pilarin järjestelmästä, kun taas julkisten eläkkeiden merkityksen odotetaan suhteessa vähenevän. Myös Alankomaissa luotetaan pitkälle kehittyneeseen toiseen pilariin ja korostetaan samanaikaisesti tarvetta nostaa työvoiman osallistumisastetta erityisesti vanhempien työntekijöiden osalta. Ruotsissa, jossa otetaan käyttöön osittain ennalta rahoitettu järjestelmä, ollaan tietoisia siitä, että mainittujen järjestelmien merkityksen kasvaessa eläkkeiden taso riippuu yhä enemmän pääoman tuotosta. Tällöin on vaarana, että eläkkeiden tasossa tapahtuu suuria heilahteluja. Ellei valtion tukitoimia käytetä, eläkkeiden määrä voi laskea, mikäli tuotto on pitkän aikaa alhainen tai tappiollinen.
62. Uudistuksista huolimatta suurin osa jäsenvaltioista uskoo eläketurvan edelleen muodostuvan pääasiassa lakisääteisistä ensimmäisen pilarin järjestelmästä. Ranska ja Luxemburg toteavat, ettei yksityisen sektorin täydentävien eläkkeiden kehittämisellä pidä korvata lakisääteistä järjestelmää eikä haitata sitä. Ranska katsoo, että hyvin kehittynyt ensimmäinen pilari ilmentää sen yhteiskunnan voimakasta sitoutumista solidaarisuuteen ja tasa-arvoon. Muiden pilarien kehityksen pitäisi vain täydentää ensimmäistä pilaria sen jälkeen kun jakojärjestelmään perustuva järjestelmä on onnistuneesti vakiinnutettu. Belgia toteaa pitävänsä toisen pilarin tehtävänä eläketulojen korvaustason varmistamista. Sen ei kuitenkaan tulisi korvata ensimmäistä pilaria. Yhdistyneessä kuningaskunnassa järjestelmien suhde on erilainen. Julkiset eläkkeet täydentävät yksityisiä eläkkeitä, jotta väestöllä olisi riittävät tulot eläkkeelle siirryttäessä. Siellä toteutetaan julkinen toisen pilarin järjestelmä (State Second Pension), joka on tarkoitettu pieni- ja keskituloisille sekä niille, joiden työmarkkinoille osallistuminen on ollut katkonaista tai jotka ovat olleet työelämän ulkopuolella.
63. Tätä varten on tutkittava, mitkä ovat lisäjärjestelmien (toinen ja kolmas pilari) kehittämisen taloudelliset, verotukselliset ja sosiaaliset vaikutukset, kuten työryhmä totesi Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvostolle antamassaan selvityksessä. Erityisesti on pohdittava sekä julkisten että yksityisten eläkejärjestelmien taloudellista kestävyyttä.

3.2.3. Julkisen talouden liikkumavaran lisääminen

64. Jäsenvaltioiden kyky varmistaa julkisista varoista maksettavien eläkkeiden asianmukainen taso ei riipu ainoastaan eläkejärjestelmien menojen kehityksestä, vaan myös muista tekijöistä, jotka vaikuttavat julkisten varojen tasapainoon. Selvityksiä on jatkettava tällä alalla. On selvää, että valtion velan, ja siten myös korkomenojen, pieneneminen, kuten vakaus- ja kasvusopimuksessa ennustetaan, mahdollistaisi näihin julkisiin menoihin käytettävien varojen uudelleenkohdentamisen siten, että ikääntyvän väestön tarpeet voitaisiin ottaa

paremmin huomioon. Tanska ja Ruotsi viittaavat selvityksissään tarpeeseen edelleen vähentää valtion velkaa. Useat jäsenvaltiot ovat päättäneet ohjata julkisen sektorin säästöjä erityisiin vararahastoihin (Irlanti, Alankomaat, Portugali, Ranska, Espanja), suunnittelevat sitä (Belgia) tai pitävät sitä mahdollisena (Luxemburg). Tällaisten vararahastojen muodostaminen on selkeä osoitus kansalaisille, että näitä varoja tullaan käyttämään riittävien eläkkeiden turvaamiseen sinä aikana, jolloin väestön ikääntyminen erityisesti koettelee eläkejärjestelmiä. Julkisten eläkkeiden osittaisen rahoittamisen (Ruotsi, Suomi) katsotaan vastaavan samaa tarkoitusta.

65. Myös verotus- ja eläkemaksujärjestelmien mukauttaminen on tärkeässä asemassa varmistettaessa, että julkinen talous selviää lisääntyneistä ikääntymiseen liittyvistä tarpeista. Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet perustaksi verot ja eläkemaksut, kun taas toiset käyttävät eläkejärjestelmien tulojen lisäämiseen uusia lähteitä kuten ympäristöveroa. Myös itse eläkkeiden verotus vaikuttaa merkittävästi kestävään kehitykseen. Eläkkeiden verotusmallissa, jossa eläkemaksut ovat verottomia, sijoitusten tuotto verotonta ja etuudet verollisia, etuuksista saadut verotulot ovat korkeimmillaan kun eläkkeensaajien lukumäärä on huipussaan. Eläkkeiden verotusjärjestelmän avulla voidaan myös auttaa kaventamaan tuloeroja eläkkeensaajien välillä.
66. Väestön ikärakenteen muuttuminen saattaa mahdollistaa kulujen uudelleen jakamisen, erityisesti nuorilta ikääntyneille. On muistettava, että korkean työllisyystason säilyttäminen edellyttää lisäsijoituksia koulutukseen ja elinikäisestä oppimisesta aiheutuviin kustannuksiin. On myös arvioitava, kuinka paljon liikkumavaraa on käytettävissä, kun varoja jaetaan uudelleen.
67. Irlanti viittasi tasapainoon, joka vallitsee suoran julkisen eläketurvan ja niiden kulujen välillä, jotka aiheutuvat yksityisen eläketurvan huojentamiseen käytetyistä verohelpotuksista. Irlannin selvityksessä arvioitiin, että eläkejärjestelmien maksujen verohelpotusten arvo vuosina 1994–1995 oli 299 miljoonaa puntaa, mikä vastaa 2,8:aa prosenttia kaikista verotuloista. Saksa toteaa, että lisäeläketurvan luominen, jonka piiriin keski- ja pienituloisilla työntekijöillä on mahdollisuus kuulua, edellyttää vuoden 2008 jälkeen 20 miljoonan Saksan markan tukia ja verohelpotuksia vuodessa.

3.3. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ylläpitäminen

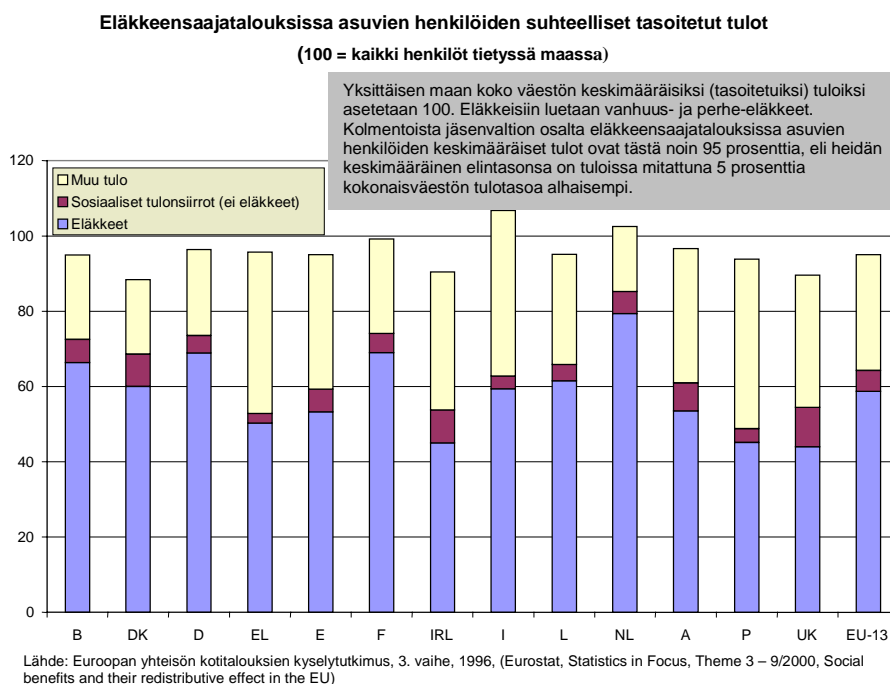
68. Väestöllisen muutoksen taloudelliset seuraukset eivät ole eläkeuudistusten ainoa haaste. Eläkeuudistusten on myös osaltaan edistettävä sosiaalista yhteenkuuluvuutta turvaamalla riittävät eläkkeet koko ikääntyvälle väestölle, niin että se voi säilyttää kohtuullisen elintason sekä varmistettava riittävä solidaarisuus. Jäsenvaltioiden uudistuspyrkimyksissä yhdistyvätkin yleensä eläkejärjestelmien taloudelliseen kestävyysnäkökulmaan tähtäävät toimet sekä toimet, joiden on tarkoitus lievittää eläkejärjestelmien puutteita.
69. Jäsenvaltiot pyrkivät yleensä varmistamaan lukuisilla kolmeen pilariin kohdistuvilla poliittisilla toimilla, että koko ikääntyvällä väestöllä on riittävät tulot, ja että työelämässä olleet saavat kohtuuden rajoissa korvattua ansiotulonsa ja säilyttävät näin

Eläkkeiden säilyttäminen riittävinä

Monissa jäsenvaltioissa koko ikääntyvän väestön elintason säilyttäminen edellyttää vahvaa toisen ja kolmannen pilarin eläketurvaa. Useimmat jäsenvaltiot haluavat säilyttää myös ensimmäisen pilarin vahvana varmistukseksi eläkejärjestelmiensä solidaarisuuden.

elintasonsa eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Lisäksi monet jäsenvaltiot ovat sitoutuneet huolehtimaan, että eläkkeelle jääneillä on mahdollisuus saada osansa taloudellisen kasvun mukanaan tuomista eduista.

70. Eläkejärjestelmillä on varmistettu ikääntyvän väestön kohtuullinen ja joskus jopa verrattain korkea elintaso. Niiden henkilöiden, jotka asuvat ainakin yhtä eläkettä (vanhuus- tai perhe-eläkettä) saavissa talouksissa, keskimääräiset mukautetut nettotulot⁴ ovat hyvin lähellä väestön keskimääräisiä tuloja. Näiden henkilöiden nettokokonaistuloista 60 prosenttia on peräisin eläkejärjestelmistä. Muita tulonlähteitä ovat muut sosiaaliset tulonsiirrot kuin eläkkeet, omaisuustulo ja työtulo (erityisesti silloin, kun eläkkeensaaja asuu samassa taloudessa työssäkäyvän henkilön kanssa). Vanhuudenturvassa on kuitenkin edelleen eräitä aukkoja. Varsinkin ikääntyneiden naisten köyhyysaste on keskimääräistä korkeampi. Nykyiset puutteet eläkkeiden riittävydessä ja oikeudenmukaisuudessa ehkäisevät Lissabonissa tavoitteeksi otetun suuremman sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteutumista.



⁴ Nettotulot on mukautettu keskimääräistä aikuista kohti talouden koon ja rakenteen ottamiseksi huomioon. Kotitalouden tulot on jaettu sen keskimääräisellä koolla, joka on laskettu käyttäen muunnettua OECD:n vastaavuusasteikkoa. Jokaisen perheenjäsenen, lapsen ja aikuisen tasoitetut tulot on katsottu samoiksi.

3.3.1. Ikääntyvän väestön köyhyysriskit

71. Vaikka ikääntyneiden köyhyysriskiä on torjuttu menestyksellisesti, eläkejärjestelmillä ei aina kyetä turvaamaan riittävää vähimmäistoimeentuloa. Ikääntyneet naiset, joita on kaksi kolmasosaa yli 75-vuotiaista eläkeläisistä, ovat monissa jäsenvaltioissa erityisen alttiita päätyään köyhyyteen. Joissain jäsenvaltioissa ikääntyneiden köyhyystaso on edelleen korkeampi kuin koko väestön, vaikka ero onkin pienentynyt ja pienenee edelleen eläkejärjestelmien kehittyessä ja useampien täyttä eläkemaksua maksaneiden jäädessä eläkkeelle.
72. Jos vähimmäiseläketurvaa ei ole, lyhytaikaiset työjaksot ja työuran keskeytykset johtavat usein eläketurvan riittämättömyyteen varsinkin, kun kyseessä ovat naiset, joiden johdetut oikeudet eivät ole riittävät. Vanhuudenturvan voi odottaa parantuvan, kun naisten osallistuminen työelämään yleistyy. Kuitenkin naiset edelleenkin todennäköisemmin vaarantavat uransa perhesyistä miehiä todennäköisemmin, ja heille karttuu vähemmän eläkeoikeuksia kuin heidän kumppaneilleen. Perheiden pysyessä yhdessä eläkejärjestelmät saattavat tarjota riittävää turvaa johdettuihin oikeuksiin perustuvina etuuksina. Koska perheet hajoavat yhä useammin, kysymys eläkeoikeuksien jakamisesta puolisoitten välillä käy jatkuvasti tärkeämmäksi.
73. Nämä puutteet on otettava huomioon eläkeuudistusta toteutettaessa. Menoleikkauksista ei ehkä saada odotettua säästöä, jos niiden johdosta on tukeuduttava aiempaa enemmän tarveharkintaiseen sosiaalihuoltoon, jolloin menoja siirretään eläkejärjestelmistä sosiaalisen suojelun järjestelmien vastuulle. Tarveharkintainen sosiaalihuolto ja turvautuminen sukulaisten apuun saattavat kuitenkin heikentää niiden toimenpiteiden vaikutusta, joilla kannustetaan työntekoon (jatkamaan osa-aikatyössä kun on siirrytty eläkkeelle päätoimesta, tai hankkimaan ansioita ikääntyneistä sukulaisista huolehtimiseksi) tai oman eläketurvan ansaitsemiseen (pienituloisten odotettavissa oleva eläke ei mahdollisesti ylitä sosiaalihuoltoetuksien tasoa). Ruotsi esimerkiksi huomautti, että taattu eläke yhdistettynä asumiskorvauksiin, progressiiviseen verotukseen ja eräisiin tulosidonnaisiin kunnallisiin maksuihin altistaa pienituloiset korkealle marginaaliveroasteelle. Tämän seurauksena he eivät ehkä kykene kasvattamaan eläkettään työskentelemällä enemmän. Muissa jäsenvaltioissa on samankaltaisia ongelmia. Yhdistynyt kuningaskunta toi julki aikeensa varmistaa, etteivät tarveharkintaisten etuusjärjestelmien säästöjä koskevat säännöt rankaise niitä, jotka ovat säästäneet työssäoloaikanaan. Yleisesti jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siitä, että eläkejärjestelmien olisi eri pilareita yhdistämällä kyettävä enempään kuin vain takaamaan vähimmäistulotaso perustarpeiden tyydyttämiseksi.
74. Saksa korosti etuuksista kieltäytyvien vanhusten ongelmia. Nämä jättivät usein vaatimatta heille kuuluvia tarveharkintaisia etuuksia, koska edun myöntänyt virasto saattaa periä maksut takaisin heidän lapsiltaan. Tätä ongelmaa on käsiteltävä osana tämänhetkisiä uudistuspyrkimyksiä ottamalla käyttöön erityinen vanhuusiän ja työkyvyttömyyden tarveharkintaista vähimmäisturvaa koskeva laki. 65-vuotiaat ja sitä vanhemmat sekä pysyvästi työkyvyttömät aikuiset, jotka

Eläkejärjestelmien solidaarisuuden vahvistaminen

Jotta kaikilla olisi mahdollisuus ansaita oikeus riittävään eläkkeeseen, jäsenvaltiot sisällyttävät eläkejärjestelmiin solidaarisuutta lisääviä tekijöitä niiden hyväksi, joiden urassa on ollut keskeytyksiä ja jotka ansaitsevat vähemmän.

sosiaaliturvalainsäädännön mukaan ovat huono-osaisia, ovat oikeutettuja toimeentulotukeen huolimatta mahdollisista vaatimuksista, joita niistä saattaa aiheutua heidän lapsilleen tai vanhemmilleen.

3.3.2. Työeläkejärjestelmien ja yksilöllisten eläkejärjestelmien laadun parantaminen

75. Eläkeuudistuksissa, joilla pyritään lisäämään työeläkejärjestelmien ja yksilöllisten eläkejärjestelmien merkitystä, on puututtava näiden järjestelmien heikkouksiin. Työeläkejärjestelmien odotusaikojen puuttuminen (esimerkiksi Portugalissa) tai niiden pitkät odotusajat (kuten Saksassa, jossa niitä on määrä lyhentää) tekevät riittävien eläkeoikeuksien karttumisen hankalaksi muille kuin yrityksen perushenkilöstöön kuuluville eli pitkäaikaisessa työsuhteessa oleville. Yksilöllisten eläkejärjestelmien korkeat hallintokustannukset tekevät niistä erittäin epäedullisia matalapalkkaisille työntekijöille, ja käytäntö, jonka mukaan eläkevakuutusmaksut suoritetaan alkuvaiheessa korotettuina (etupainoisuus), tekee järjestelmästä poistumisen kalliiksi. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat korostaneet tätä ongelmaa ja etsivät parhailaan ratkaisuja siihen (Yhdistyneen kuningaskunnan 'osakaseläkkeet' ja Irlannin 'yksilölliset eläkesäästötilit'). Irlanti huomautti, että työeläketurvan nykyinen keskittyminen korkeita veroja maksaviin aiheuttaa sen, että näiden järjestelmien verokohtelu suosii kohtuuttomasti hyvin toimeentulevia. Saksan eläkeuudistus pyrkii ratkaisemaan tämän ongelman tukemalla pienituloisten yksityisiin järjestelmiin maksamia eläkemaksuja. EU:n tasolla on käsiteltävä näiden järjestelmien välisen koordinoinnin puutetta erityisesti verotuksen osalta, jotta voidaan poistaa jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden esteitä. Koska toisen ja kolmannen pilarin järjestelmiin turvaututaan yhä enemmän, on niiden toiminnan vakauden valvonta entistä tärkeämpää.
76. Yksityisiä työeläkejärjestelmiä edistämään pyrkivät jäsenvaltiot myöntävät, että niiden ongelmana saattaa olla alhainen ja epäsäännöllinen eläketurva, jossa joillain aloilla, työntekijäryhmillä ja yritystyypeillä on taipumus jäädä jälkeen. Ongelman laajuus vaihtelee työmarkkinajärjestelmästä ja työehtosopimuksista riippuen. Eläketurvan taso on korkea Tanskassa (80 prosenttia) ja Ruotsissa (90 prosenttia). Vaikka kaikki tällaiset työeläkejärjestelyt ovat näissä maissa vapaaehtoisia, niiden tukena ovat laajat työehtosopimukset. Eräs toimintavaihtoehto kysymyksen ratkaisemiseksi on näiden järjestelmien jäsenyyden tekeminen pakolliseksi koko ammattialalla. Menettely on yleinen Alankomaissa ja Belgiakin harkitsee sitä.

3.3.3. Solidaarisuus ja tuloerojen tasaaminen eläkejärjestelmillä

77. Jos eläkevakuutusmaksujen ja etuuksien laskentatekninen suhde olisi suurempi, eläkejärjestelmät kannustaisivat paremmin työntekoon, eikä yhteisvastuuperiaate välttämättä heikkenisi. Toisinaan suuremmat laskentatekniset suhteet saattavat todella lujittaa solidaarisuutta. Ruotsi kiinnitti huomiota siihen, että aikaisemmat eläkejärjestelmät saattoivat hyödyttää epäoikeudenmukaisesti niitä, joilla oli epäsäännöllinen tuloprofiili, koska eläkkeet perustuivat 15 parhaan ansiovuoden tuloihin eivätkä elinikäisiin ansioihin. Tämä oli tärkeä kysymys myös Italian eläkeuudistuksissa. Toisaalta eläkejärjestelmät saattavat olla laskentatekniseltä kannalta epäedullisia ruumiillisen työn tekijöille, jos eläke lasketaan viimeisten ansioiden tai sellaisten vuosien perusteella, jolloin ansiot ovat olleet suuret, eikä niissä oteta huomioon kaikkia maksuvuosia eikä lyhyempää elinikää.

78. Toisaalta useimmissa eläkejärjestelmissä tasataan merkittävästi tuloeroja vähempiossaisten hyväksi esimerkiksi takaamalla vähimmäiseläke riippumatta siitä, onko henkilö ollut työssä tai maksanut eläkevakuutusmaksuja, antamalla eläkeoikeuksia joistakin työuran keskeyttävistä jaksoista tai perimällä eläkevakuutusmaksuja kaikista tuloista mutta soveltamalla eläkekattoa.
79. Maissa, joissa on suuri määrä erilaisia lakisääteisiä eläkejärjestelmiä (esimerkiksi eri aloille tai ammateille), on usein havaittu tarve yhdenmukaistaa eri järjestelmiä. Tämä on tilanne esimerkiksi Itävallassa ja Suomessa, joissa on jo uudistettu valtion virkamiesten eläkejärjestelmiä, jotta ne vastaisivat paremmin yleistä järjestelmää. Kysymys liittyy myös eläkejärjestelmien monimutkaisuuteen, mikä voi Kreikan mukaan johtaa ei toivottuihin seurauksiin. Se voi aiheuttaa joidenkin väestöryhmien syrjintää tai lisätä järjestelmän noudattamisesta työnantajille aiheutuvia kustannuksia.

3.3.4. Muut eläkkeelle siirtyneiden suhteelliseen elintason vaikuttavat tekijät

80. Vanhusten elinolot eivät riipu pelkästään eläkejärjestelmistä suoritettavista rahansiirroista. Asumiseen liittyvät toimet, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, mahdollisuus käyttää tiettyjä talous- tai kulttuuripalveluja alemmin kustannuksin, sosiaalihuoltoetuudet, erityiset vero- ja eläkemaksusäännöt sekä sukulaisten ja ystävien apu parantavat osaltaan elämänlaatua ja lisäävät sosiaalista osallisuutta. Näitä tekijöitä on ehkä vaikea mitata määrällisesti, mutta niillä voi olla merkittävä vaikutus ikääntyvän väestön elämänlaatuun.
81. Monissa jäsenvaltioissa ei kiinnitetä huomiota ainoastaan eläketurvan kehitykseen, vaan myös ikääntyvän väestön elinolosuhteisiin yleensä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ministeriöiden välinen ikääntyvän väestön asioita käsittelevä ryhmä koordinoi hallituksen toimia. Saksassa puolestaan liittohallituksen asiantuntijakomitea on vastuussa ikääntyneen sukupolven kokonaistilanteen selvittämisestä ja Tanskassa järjestetään julkisia käsittelyitä, joihin ikääntyvä väestö osallistuu. Belgiassa on eläkkeelle jääneille perustettu neuvoa-antava komitea, joka välittää hallitukselle huomautuksia laeista ja lakiehdotuksista ja voi esittää ministereille kysymyksiä eläkkeisiin liittyvistä asioista.
82. Eräs ikääntyneille erityisen tärkeä alue on terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito. Useimpien jäsenvaltioiden selvitysten mukaan eläkkeensaajat hyötyvät alemmista maksuista tai yhteisrahoituksesta terveydenhuollon palveluiden ja tuotteiden kuten lääkkeiden osalta. Joissain tapauksissa heidät on vapautettu maksuista kokonaan, vaikka vapautus perustuukin yleensä tarveharkintaan. Kaikkein vakavimmissa tapauksissa sosiaaliturvajärjestelmä vastaa yleensä kaikista kuluista. Jäsenvaltiot korostavat sosiaali- ja terveyspalveluidensa kehittämisessä voimakkaasti ennaltaehkäisyä ja tervettä ikääntymistä. Ikääntyneitä rohkaistaan osallistumaan sosiaaliseen, fyysiseen ja kulttuuriin liittyvään toimintaan.
83. Useimmat jäsenvaltiot huomauttavat, että apua tarvitsevalle vanhusväestölle on tarjolla erityistukea. Tämä tarkoittaa yleensä avuntarpeen määrästä riippuvia erityisavustuksia, jotka joissain jäsenvaltioissa ovat tarveharkintaisia. Esimerkiksi Saksassa on otettu käyttöön erityinen sosiaaliturvaan kuuluva vakuutus avuntarpeen varalta. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tukee tällaisia vakuutuksia. Ranska uudistaa parhaillaan järjestelmänsä ja aikoo ottaa käyttöön

tarveharkintaiset avustukset apua tarvitseville. Toinen vaihtoehto on palveluiden kuten kotiavun järjestäminen suoraan. Tanskassa paikalliset viranomaiset järjestävät ilmaista kotiapua ja tarjoavat ennaltaehkäiseviä kotikäyntejä kahdesti vuodessa kaikille 75-vuotiaille ja sitä vanhemmille. Saksassa halutaan kannustaa hoitojärjestelyjä huolehtimalla hoitajien (myös sukulaisten) sosiaaliturvasta ja maksuista hoitovakuutuksella.

84. Asumista koskevien toimien osalta useimmissa selvityksissä korostetaan, että suurin osa eläkkeelle siirtyneistä omistaa asuntonsa. Jotkut maat tarjoavat kuitenkin erityistä (tarveharkintaista) asumistukea eläkkeensaajille. Esimerkiksi Luxemburgissa kansallinen solidaarisuusrahasto huolehtii osasta asumiskustannuksia vanhainkotien hoitolaitoksissa. Lisäksi ikääntynyt väestö voi saada helpommin asumisetuuksia tai verohelpotuksia vuokralla asumiseen. Esimerkiksi Irlannissa ikääntyneet voivat saada suurempia verohelpotuksia yksityiseltä vuokratusta asunnosta maksetusta vuokrasta. 55-vuotiaat ja sitä vanhemmat voivat olla oikeutettuja yli kaksinkertaiseen vuokrahelpotukseen verrattuna alle 55-vuotiaiden saamaan vuokrahelpotukseen. Muita toimia ovat lisäksi ikääntyneiden vuokralaisten erityisturva ja etuoikeus saada asunto sosiaalisiin perusteisiin.
85. Verotus on toinen merkittävä alue, jossa hallitus voi tukea vanhusväestöä. Käytännöt tällä alalla vaihtelevat suuresti. Joissakin maissa ei sovelleta mitään erityistä verotusjärjestelmää eläkkeensaajiin, kun taas toisissa sovelletaan edullisempaa verotusjärjestelmää erityisesti eläke-etuuksiin.
86. Lisäksi useimmat jäsenvaltiot huomauttavat ikääntyvän väestön hyötyvän muun muassa julkisten liikennevälineiden, museoiden ja kulttuuritapahtumien alemmista maksuista.

3.4. Eläkejärjestelmien mukauttaminen muuttuvaan yhteiskuntaan

87. Se, ettei eläkejärjestelmillä ole kyetty turvaamaan riittäviä tuloja koko vanhusväestölle, juontaa osittain juurensa niiden riittämättömästä mukauttamisesta muuttuvaan yhteiskuntaan. Perhe-eläkkeet, joilla on perinteisesti huolehdittu ikääntyvien naisten hyvinvoinnista, eivät enää riitä yhteiskunnassa, jossa avioerot ovat yleisiä. Perhe-eläkkeet voivat päinvastoin menettää merkitystään, kun yhä useammat naiset ovat ansioillaan saaneet täydet eläkeoikeudet. Eläkejärjestelmien on selvittävä myös työmarkkinoiden muutoksista, jotka johtavat yhä vaihtelevampiin työllisyysmalleihin sekä vastattava paremmin yksilöllisiin pyrkimyksiin ikääntyvässä yhteiskunnassa. Yksi kaikille sopiva eläkemalli ei ole enää tarkoituksenmukainen.

3.4.1. Sukupuolten tasa-arvo eläkejärjestelmissä

88. Perinteisesti eläkejärjestelmät huolehtivat naisten eläketarpeista johdettuihin oikeuksiin perustuvilla etuuksilla, jotka turvasivat puolisonsa tuloista riippuvaisille naisille riittävät tulot näiden jäätyä leskeksi. Lisäksi oli yleistä, että naisten annettiin jäädä eläkkeelle miehiä nuorempana. Tähän vaikutti tilastollinen huomio, että miehet olivat yleensä vaimojaan vanhempia. Naisten alhaisempaa eläkeikää pidettiin suotavana, jotta aviopari voisi jäädä eläkkeelle samanaikaisesti.

89. Perusolettamukset, jotka mahdollistivat suoranaisen syrjinnän perhe-eläkkeiden ja eläkeiän suhteen, eivät enää kuvasta yhteiskunnallista todellisuutta yhtä hyvin kuin aiemmin. Niiden vuoksi eläkejärjestelmät eivät yhä useammissa yksilöllisissä tilanteissa kykene turvaamaan riittäviä tuloja naisille erityisesti avioeron tai asumuseron yhteydessä, eivätkä myöskään miehille, kun heidän tulonsa ovat pienemmät kuin puolison tai kun he ovat ottaneet

Eläkejärjestelmien on tuettava miesten ja naisten tasa-arvoa

Jäsenvaltiot ovat asteittain lakkauttamassa eläkejärjestelmien miesten ja naisten välistä suoranaista syrjintää. Muilla toimilla hyvitetään useimmiten – mutta ei välttämättä – naisiin kohdistuneita työelämän esteitä.

enemmän vastuuta perheestä. Tällainen suoranaisten syrjintä voi hyvittää yleensä naisten uransa suhteen tekemiä uhrauksia. Toisaalta se, että tietyt edut ovat ainoastaan naisten saatavilla, mutta eivät niiden miesten, jotka suostuisivat ottamaan enemmän vastuuta perheestä, uhkaa lujittaa perinteisiä sukupuolirooleja.

90. Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet luopumaan suoranaista syrjinnästä. Tämä sitoumus sisältyy miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19. joulukuuta 1978 annettuun neuvoston direktiiviin 79/7/ETY sekä miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä 24. heinäkuuta 1986 annettuun neuvoston direktiiviin 86/378/ETY sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 96/97/EY. Direktiivillä 79/7/ETY sallitaan kuitenkin joidenkin poikkeusten säilyttäminen väliaikaisesti. Niinpä Yhdistyneessä kuningaskunnassa valtion eläkeikä on tällä hetkellä miehillä 65 vuotta ja naisilla 60 vuotta. Valtion eläkeikä yhdenmukaistetaan lainsäädännöllä asteittain 65 vuodeksi vuosien 2010 ja 2020 välillä. Belgiassa vuonna 1997 säädetyssä laissa säädetään yksityissektorin eläkeiän asteittaisesta yhdenmukaistamisesta. Lisäksi yhdenmukaistetaan eläkeoikeuksien laskemista yksityissektorilla koskevat säännöt. Kaikki nämä toimet on toteutettava vuoteen 2009 mennessä. Itävalta säilyttää lakisääteisessä eläkejärjestelmässä viiden vuoden eron miesten ja naisten eläkeiässä. Tällaista eroa ei ole valtion virkamiesten järjestelmässä. Varhaiseläkeikä on yhdenmukaistettava vuosien 2019 ja 2029 välillä ja normaali eläkeikä vuosien 2024 ja 2034 välillä. Eräissä äskettäin käsitellyissä tapauksissa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin päätti, että tietyt toisia aloja koskevat asetukset, joista erilaiset eläkeiät ilmenevät, voivat olla yhteisön lainsäädännön vastaisia (*Buchner, C-104/98*). Tuomio voi lisätä paineita poistaa miesten ja naisten erilaiset eläkeiät Itävallan lainsäädännön perusteella.

91. Merkittävä ongelma yksityisissä eläkejärjestelmissä ovat sukupuolten väliset erot eläkemaksujen tasossa tai kiinteiden eläkemaksujen järjestelmässä erot etuuksien tasossa miesten ja naisten välillä. Ne ilmentävät naisten korkeampaa odotettavissa olevaa elinikää. Sukupuoleen sidotut eläkemaksujen tasot on yleisiä kolmannen pilarin eläketurvassa (henkivakuutus), ja kiinteiden eläkemaksujen järjestelmässä kertynyt pääoma tuottaa yleensä korkeamman elinkoron miehelle kuin naiselle. Alankomaissa on kuitenkin joulukuussa 2000 otettu käyttöön lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että miehet ja naiset maksavat yhtä suuria eläkemaksuja ja saavat samansuuruisia eläkettä toisen pilarin kiinteiden eläkemaksujen järjestelmässä. Lisäksi on otettu käyttöön mahdollisuus valita perhe-eläkkeen ja parempien yksilöllisten eläkeoikeuksien välillä. Italiassa on käytettävä molemmille

sukupuolille samoja suhteita eläke-etuuksia laskettaessa. Ruotsin uudessa eläkejärjestelmässä, joka perustuu kiinteisiin eläkemaksuihin, saman verran ansaitsevat miehet ja naiset saavat saman määrän eläkettä naisten pidemmästä odotettavissa olevasta eliniästä huolimatta. Järjestelmä siis tasaa tuloeroja naisten hyväksi.

92. Jäsenvaltiot ovat tietoisia, että täydellinen siirtyminen yksilöllisiin oikeuksiin jättäisi monet naiset ilman riittäviä eläkeoikeuksia heidän matalampien ansioidensa ja usein pitkien urakatkosten vuoksi. Jäsenvaltiot turvautuvat eri vaihtoehtoihin selvitäkseen tästä ongelmasta.
93. Eräs monissa jäsenvaltioissa yleisesti käytetty toimintatapa on antaa hyvitystä niille, jotka keskeyttävät uransa perhesyistä. Lasten hoitamiseen käytettyä aikaa kohdellaan työssä käyntiin verrattavina kausina (toisinaan tarveharkinnan perusteella), joista kertyy eläkeoikeuksia. Joissain maissa kuten Irlannissa taataan täysi eläkevakuutusurva osa-aikatyöjaksoilta sekä apua tarvitsevien kokopäiväiseen hoitamiseen käytetyiltä jaksoilta. Esimerkiksi Ranskassa, Saksassa ja Italiassa lisätään eläkemaksuvuosia lapsia hoitamaan jääneiden naisten vakuutustietoihin. Ranskassa hyvitetään yksi tai kaksi eläkemaksuvuotta, kun taas Saksassa hyvitetään kolme eläkemaksuvuotta vuoden 1992 jälkeen syntyneistä lapsista. Saksassa tarjotaan myös korkeampia eläkeoikeuksia vanhemmille, jotka työskentelevät osa-aikaisesti ensimmäiset kymmenen vuotta lapsensa syntymän jälkeen. Eläke-etuuksia laskettaessa oletetaan näiden vanhempien saavan kokopäiväisiä ansioita (keskimääräisiin ansioihin asti) alempien osa-aikatyöstä saatujen ansioiden sijaan.
94. Perhe-eläkkeet ovat edelleen tärkeä osa sosiaalista suojelua ikääntyvien naisten kohdalla, vaikka lainsäädännössä ei olekaan eroa leskeksi jääneiden naisten ja miesten välillä. Niin kauan kuin naisten ansiot ovat pienemmät ja he elävät miehiä pidempään, he ovat yleensä perhe-eläkkeiden pääasiallisia edunsaajia.
95. Taattujen vähimmäiseläkkeiden ottaminen käyttöön monissa jäsenvaltioissa on niin ikään auttanut suuresti parantamaan naisten sosiaalista suojelua. Tällaiset vähimmäiseläkkeet ovat eläkemaksuista riippumattomia ja turvaavat tehokkaasti naisia, joiden osallistumisaste työmarkkinoille on alhainen.
96. Useimmissa jäsenvaltioissa halutaan myös parantaa naisten yksilöllisiä oikeuksia. Tätä puolustetaan erityisesti Pohjoismaissa ja Alankomaissa, jotka suosivat yleensä täysin sukupuolesta riippumattomia eläkejärjestelmiä, koska pelkäävät hyvittämisen lujittavan perinteisiä sukupuolirooleja. Sukupuoleen perustuvia järjestelmiä ei myöskään pidetä enää tarkoituksenmukaisena yhteiskunnassa, jossa avioliitot ovat yhä harvinaisempia ja avio- ja asumuserojen määrä kasvaa. Oikeuksien yksilöllistäminen hyödyttää naisia vain, mikäli he todella voivat ansaita riittävät eläkeoikeudet. Useimmat jäsenvaltiot haluavat parantaa naisten yksilöllisiä oikeuksia ja ovat kehittäneet lukuisia menetelmiä. Erityisen tärkeää on eläkeoikeuksien jakaminen avioeron yhteydessä. Saksassa nuoremmat avioparit voivat sopia eläkeoikeuksien jakamisesta keskenään avioliittonsa aikana, mikä hyödyttää yleensä naisia.
97. Pitkällä aikavälillä naisten korkeampi työvoimaan osallistumisaste ja pienentyneet palkkaerot naisten ja miesten välillä auttavat naisia saavuttamaan paremmat yksilölliset eläkeoikeudet. Jää nähtäväksi, missä määrin tämä vähentää tarvetta sellaisiin toimintamuotoihin kuin perhe-eläkkeisiin tai eläkemaksukausien

hyvittämiseen lastenhoidon ajalta. Lastenhoitopalvelujen ja äitien työelämään osallistumista helpottavien koulutusjärjestelyjen kehittämisen tarve tunnustetaan yleisesti. Lisäksi ollaan yksimielisiä siitä, että on tärkeää rohkaista miehiä ottamaan suurempaa vastuuta vanhemmille kuuluvista velvollisuuksista esimerkiksi helpottamalla isien jääntä vanhempainlomalle.

98. Joissakin jäsenvaltioissa pyritään kannustamaan myös rahallisesti naisten osallistumista työmarkkinoille. Esimerkiksi Saksan eläkeuudistuksessa suunnitellaan niiden vanhempien eläkeoikeuksien korottamista, jotka ovat työelämässä lapsensa kymmenen ensimmäisen elinvuoden aikana, mutta joutuvat lyhentämään työaikaansa. Tämän uudistuksen tarkoitus on kannustaa naisia pitämään urassaan tapahtuneet keskeytykset mahdollisimman lyhyinä ja palaamaan työmarkkinoille mahdollisimman pian ottamalla ainakin osa-aikaista työtä. Lisäksi on hyväksytty, että naisten työllisyyden laatua on parannettava, minkä on merkittävä myös tasa-arvoisempia palkkoja. Tämän on puolestaan merkittävä tasa-arvoisempia eläkeoikeuksia. Jotkin jäsenvaltiot korostavat toisaalta naisten paremman koulutuksen ja tasa-arvoisten palkkojen välistä yhteyttä, toisaalta keskustelua eläkeuudistuksesta.

3.4.2. Eläkejärjestelmien mukauttaminen muuttuviin työllisyysmalleihin

99. Useimmat julkiset eläkejärjestelmät selviytyvät melko hyvin urakeskeytyksistä ja joustavista työllisyysmalleista. Saksa laajensi hiljattain lakisääteisen eläkevakuutusturvan koskemaan osa-aikatyötä tekeviä, joiden osallistumisaste työmarkkinoille on alhainen, sekä joitakin itsenäisiä ammatinharjoittajia, joita voidaan kohdella samalta pohjalta kuin työntekijöitä. Tärkeimmät kysymykset ovat kuitenkin mahdollisuus saada täydentävää eläketurvaa sekä sen laatu.
100. Työntekijät, jotka eivät mahdollisesti ole tyytyväisiä lakisääteisestä eläkejärjestelmästä saamaansa ansioiden korvaustasoon, eivät automaattisesti pääse hyötymään työeläkejärjestelmästä. Työeläkeoikeuksien kertyminen on tällä hetkellä erittäin merkittävää viidessä jäsenvaltiossa. Ne ovat Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Irlanti, Tanska ja Ruotsi. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa vain noin puolet työvoimasta kuuluu työeläkejärjestelmiin, kun taas Tanskassa, Alankomaissa ja Ruotsissa luku ylittää 80 prosenttia. Tärkein toisen pilarin eläketurvan laajuutta määräävä tekijä ei vaikutakaan olevan ensimmäisen pilarin koko, vaan muut työeläkejärjestelmien kehitykseen vaikuttavat tekijät. Erityisen tärkeältä tässä suhteessa vaikuttaa työelämän suhteiden järjestelmä sekä työmarkkinaosapuolten kyky päästä yksimielisyyteen täydentävästä työeläketurvasta. Myös Belgia suunnittelee edistävänsä työeläketurvajärjestelmiä työehtosopimuksilla.
101. Myös muita, erityisesti pienituloisiin kohdistuvia toimia kokeillaan. Saksa antaa paljon yleisempien verohelpotusten lisäksi suoraa tukea, kun taas Yhdistyneessä kuningaskunnassa ollaan ottamassa käyttöön kustannuksiltaan alhaisia ja siirtokelpoisia ”osakaseläkkeitä”, jotka on suunniteltu pienituloisten tarpeisiin. Kaikkien yli viisi henkilöä työllistävien työnantajien, joilla ei ole työeläkejärjestelmää, on tarjottava työntekijöilleen mahdollisuus osakaseläkkeeseen lokakuusta 2001 alkaen. Lisäksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetaan toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että toisen pilarin työeläkejärjestelmiin kuuluvat voivat ottaa vastaan vähemmän vaativaa tai

osa-aikaista työtä nykyisen työnantajansa palveluksessa niin, ettei se kohtuuttomasti vaikuta heidän eläkeoikeuksiinsa

102. Toinen merkittävä työeläkkeisiin liittyvä kysymys on niiden siirrettävyys.

Useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä pakollinen odotusaika etteivät työntekijät, jotka lähtevät työpaikastaan ennen eläkeikää, menettäisi kaikkia eläkeoikeuksiaan. Etuuden saamiseksi vaadittavat ajat, odotusajat (eli työntekijän työssäoloaika ennen kuin hän voi liittyä työeläkejärjestelmään) ja vähimmäisikää koskevat vaatimukset

Työmarkkinoihin sopeuttamisen helpottaminen

Monista työeläkejärjestelmistä aiheutuu vieläkin korkeita kustannuksia työntekijöille, jotka vaihtavat työpaikkaa tai ovat epätyypillisissä työsuhteissa. Jäsenvaltioiden on pohdittava keinoja työeläketurvan saatavuuden ja siirtokelpoisuuden parantamiseksi.

voivat kuitenkin olla merkittävä este työeläkeoikeuksien saamiselle joustavammassa työsuhteissa oleville. Ammatillinen liikkuvuus vähentää usein merkittävästi jopa lailliset eläkeoikeudet saaneiden tulevaa eläkekertymää.

103. Vaikuttaa että tanskalainen malli, jossa kehitetään toisen pilarin täysin rahoitettu, kiinteiden eläkemaksujen työeläkejärjestelmä, on onnistunut välttämään edellä mainitun ilmiön. Se perustuu laajoihin järjestelmiin, joissa ei ole terveysvaatimuksia ja odotusaikoja. Niissä eläkeoikeudet saa välittömästi ja kertyneet oikeudet ovat kokonaan siirtokelpoisia. Niihin kuuluu eläke, työkyvyttömyys- ja perhe-eläke, ja niiden piiriin kuuluu kokonaisia työehtosopimusaloja. Vaikka järjestelmä on luonteeltaan yksityinen, kokonaan rahoitettu ja työehtosopimukseen sidottu, se ei rajoita työvoiman liikkuvuutta.

104. Koska tällainen toimintamalli näyttää antavan hyvän työeläketurvan ammatillisesti liikkuville työntekijöille, kysymys voisi yleisesti saada enemmän huomiota muissa jäsenvaltioissa, joissa toisen pilarin eläketurvan odotetaan saavan tärkeän aseman eläkejärjestelmässä.

105. Monissa jäsenvaltioissa on erilaisia lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä eri työntekijäryhmille kuten itsenäisille ammatinharjoittajille, teollisuustyöntekijöille ja toimihenkilöille sekä kaivostyöläisille ja julkisen sektorin työntekijöille. Nämä järjestelmät eivät useinkaan enää vastaa nykyisten työmarkkinoiden todellisuutta, mikä saattaa näkyä vähentyneenä aktiivijäsenten määränä. Näiden järjestelmien uudistaminen onkin tärkeällä sijalla poliittisessa toiminnassa. Niiden yhdistäminen yleisiin lakisääteisiin järjestelmiin tai yhdenmukaistaminen niiden kanssa johtaa helposti poliittisiin vaikeuksiin, koska järjestelmät vastaavat sekä ensimmäisen että toisen pilarin järjestelmiä. Itävalta suunnittelee sosiaaliturvan organisaatiouudistusta, joka tehostaisi sitä ja vähentäisi hallinnollisia kustannuksia. Eri ammattiryhmille kuten teollisuustyöntekijöille, palkansaajille, itsenäisille ammatinharjoittajille, maanviljelijöille ja rautateillä työskenteleville tarkoitettujen järjestelmien yhdenmukaistaminen ei saisi kuitenkaan laskea sosiaaliturvan korkeaa tasoa.

3.4.3. Yksilölliset valinnat ja joustava eläkkeelle siirtyminen

106. Yksi tärkeimmistä työntekijöiden eläkejärjestelmissä tekemistä valinnoista on päätös eläkeiästä. Aihetta on käsitelty todellisen eläkeiän nostamistarpeen käsittelyn yhteydessä (ks. kappale 3.2.1). Nykyinen selkeä suuntaus tiukentaa

varhaiseläkkeelle siirtymisen kelpoisuusehtoja vähentäisi yksilöllisten vaihtoehtojen määrää, mutta on tehty myös monia esityksiä joustavammasta siirtymisestä työelämästä eläkkeelle. Eläkemaksujen ja etuuksien laskentatekninen suhde yhdistettynä joustavampaan eläkeikään voi auttaa ihmisiä kontrolloimaan paremmin päätöstä eläkkeelle jäämisen ajankohdasta.

107. Monet uudistukset tuovat enemmän yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia ja siten myös vastuuta eläkkeen maksajien ja sijoitusjärjestelmien suhteen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi mahdollisuutta jättäytyä pois pakollisesta järjestelmästä (Yhdistynyt kuningaskunta) tai eläkkeen maksajan mahdollisuutta käyttää osaa eläkemaksuistaan (Ruotsi) tai julkisen eläketurvan alenemisesta seuraavia lisääntyneitä mahdollisuuksia saada kolmanteen pilariin kuuluvaa eläketurvaa (Saksa). Lisääntynyt tiedottaminen yksilöllisten valintojen vaikutuksista on ratkaisevassa asemassa edellä mainituissa tapauksissa, sillä väärät valinnat saattavat vaikuttaa merkittävästi tulevan eläkkeen määrään, eikä niitä ehkä ole helppo korjata.

4. Kansalliset uudistusprosessit ja Euroopan unionin tehtävä

108. Eläkejärjestelmät ovat Euroopan yhteiskuntamallin tärkeimpiä osatekijöitä ja vaikuttavat suurempaan määrään kansalaisia pidemmällä ajanjaksolla kuin mikään muu sosiaalisen suojelun muoto. Samalla ne vaikuttavat merkittävästi talouteen monin eri tavoin. Sen vuoksi eläkejärjestelmien uudistaminen on monimutkaista ja poliittisesti arkaluonteista. Jäsenvaltioiden vastauksista käy selvästi ilmi, että ne ovat hyvin tietoisia tästä. Poliittinen prosessi voi olla yhtä merkityksellinen uudistuspyrkimysten onnistumisen kannalta kuin uudistusehdotusten sisältö. Siksi jäsenvaltiot eivät pyrikään ainoastaan muodostamaan uudistuksia tukevia enemmistöjä, vaan pääsemään yksimielisiin, yleisesti hyväksytyihin ratkaisuihin, vaikkeivät kaikki toimijat välttämättä niitä tukisikaan. Tällainen yksimielisyyteen pyrkiminen on ratkaisevan tärkeää myös eläkejärjestelmien vakaudelle pitkällä aikavälillä. Jos järjestelmiä uudistettaisiin jokaisen hallituksenvaihdoksen jälkeen, tekisi se oman eläkkeelle siirtymisen suunnittelun mahdottomaksi.

4.1. Keinot uudistusten toteuttamiseen tarvittavan yksimielisyyden saavuttamiseksi ja kansalaisten luottamuksen varmistamiseksi

109. Laajan eläkeuudistuksia koskevan yksimielisyyden saavuttaminen ei ole tärkein tavoite ainoastaan sellaisten maiden selvityksissä, jotka ovat perinteisesti ratkaisseet asioita konsensusperiaatteella (esimerkiksi Alankomaat, Suomi, Tanska). Yksimielisyyden merkitys korostuu myös Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Italian, Espanjan ja Saksan selvityksissä. Yhdistyneen kuningaskunnan selvityksessä mainitaan, että hallitus pyrkii saamaan aikaan kansallisen yksimielisyyden eläkeuudistuksesta. Ranskan selvityksessä korostetaan keskusteluja, yhteistyötä ja avoimuutta. Italian selvityksessä pidetään laajaa ja selkeää keskustelua oleellisena yksimielisyyden osatekijänä. Saksa korostaa merkittävien uudistusten edellyttävän mahdollisimman laajaa yksimielisyyttä ja Espanja odottaa käynnissä olevan uudistusprosessin etenevän laajasti yhteisymmärrykseen perustuvan, vuonna 1995 tehdyn Toledon

sopimuksen mukaisesti. Irlannissa eläkepolitiikka ja -uudistus ovat 1980-luvulta asti olleet tulosta laajoista neuvotteluista työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien osapuolten kanssa. Eri osapuolia ovat edustaneet eläkevirasto sekä kumppanuusprosessin jäsenet.

110. Saavutettuun yksimielisyyteen saattaa kohdistua perustuslaillisia rajoituksia. Joissakin jäsenvaltioissa kansalaiset voivat riitauttaa uutta lainsäädäntöä perustuslakituomioistuimessa. Itävalta ilmoittaa, että sen perustuslaki suojelee äkillisiltä lainsäädännöllisessä tilanteessa tapahtuvilta muutoksilta, ja että lainsäädäntöä, jolla oli tarkoitus nostaa vähimmäistä varhaiseläkeikää 1. lokakuuta 2000 alkaen, on riitautettu perustuslakituomioistuimessa. Onkin pohdittava, miten pitkiä siirtymäaikoja tarvitaan, jotta eläkeuudistukset olisivat sopuosinnussa perustuslain kanssa. Vaikka mahdollisuus lainsäädännön riitauttamiseen saattaakin lisätä eläkejärjestelmien vakautta ja ennustettavuutta, se voi myös vaikeuttaa nopeaa ja päättäväistä toimintaa eläkejärjestelmään kohdistuvien haasteiden ratkaisemiseksi.
111. Eläkeuudistus päätöksen johtava prosessi on usein tärkeässä asemassa pyrittäessä saavuttamaan laajaa yksimielistä hyväksyntää. Tämä ilmenee selvästi siitä, miten tarkasti monet jäsenvaltiot paneutuvat prosessin suunnitteluun, joka koostuu analyysivaiheista, keskusteluista, uudistusehdotusten laatimisesta, lisäkeskusteluista, kuulemistilaisuuksista ja neuvotteluista ennen lopullisten päätösten tekoa. Usein pyritään varmistamaan huolella, että jokaiselle vaiheelle on varattu riittävästi aikaa, ja että prosessi on tarpeeksi avoin. Jotkin jäsenvaltiot suunnittelevat myös seurantavaiheen, jonka aikana täytäntöönpanoa ja taustalla olevan väestöllisen, sosiaalisen ja taloudellisen tilanteen tulevia muutoksia seurataan tarkoin. Ruotsin 1990-luvun pitkittynyt uudistusprosessi, jolla pyrittiin voittaman aikaisemmat vahvat erimielisyydet eläkepolitiikasta, noudatti edellä kuvattua mallia. Lisäksi muutkin jäsenvaltiot aikovat menetellä samoin, riippumatta siitä ovatko ne parhaillaan pohtimassa eläkeuudistuksen jatkamista, kuten Ranska, Espanja, Itävalta ja Kreikka, tai valmistele massa eläkeuudistukseen johtavaa prosessia kuten Belgia.
112. Helposti saatavaa ja kohtuullisen puolueetonta tietoa pidetään luonnollisesti mielekkään julkisen keskustelun toteuttamisen edellytyksenä. Monissa jäsenvaltioissa on menettelyjä ja toimielimiä, joiden avulla hallitus ja väestö voivat pyytää tietoa eläkejärjestelmän tämänhetkisestä ja tulevasta tilanteesta. Niitä ei kuitenkaan ehkä pidetä tarpeeksi puolueettomina. Analyysin tekeminen puolueettomaksi ja virallisen lisän saaminen keskusteluun saattaa siksi edellyttää uusien neuvoa-antavien elinten perustamista. Ranskassa hallitus perustaa parhaillaan uutta parlamentin jäsenistä, työmarkkinaosapuolista ja asiantuntijoista koostuvaa neuvostoa. Sen pääasiallisena tehtävänä on valvoa taloudellisten, sosiaalisten ja väestöllisten muutosten vaikutusta eläkkeisiin ja selvittää tilannetta säännöllisesti hallitukselle ja parlamentille. Selvitykset tulevat myös yleisön saataville. Myös Itävalta perusti hiljattain asiantuntijakomitean valvomaan eläkejärjestelmän kehitystä pitkällä aikavälillä. Italia perusti vuonna 1995 eläkesuuntauksia ja mahdollisten uudistusten taloudellista vaikutusta valvovan *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenzialen (NVSP)*.
113. Puolueettoman tiedon saaminen ja siihen pyrkiminen on myös tärkeää. Valmistellessaan eläkeuudistuksen toista vaihetta Kreikan hallitus on tilannut

Kreikan järjestelmän pitkän aikavälin näkymiä koskevan tutkimuksen riippumattomalta kansainväliseltä vakuutusmatematiikan asiantuntijalta.

114. Toinen ongelma liittyy eläkekysymyksen monimutkaisuuteen ja pitkäaikaisuuteen. Tavalliset asiasta kiinnostuneet kansalaiset ja äänestäjät yleensäkin tarvitsevat selkeitä selvityksiä käytettävissä olevista vaihtoehdoista. Edempänä mainitun kaltaiset neuvoa-antavat elimet voivat myös varmistaa eläkekysymyksiä ja -ratkaisuja koskevien, helposti saatavien ja kansantajuisten julkaisujen tuottamisen.
115. Monet jäsenvaltiot pitävät ratkaisevan tärkeänä työmarkkinaosapuolten kuulemista uudistussuunnitelmia koskevissa kysymyksissä. Alankomaat ja Tanska huomauttivat eläkepolitiikassa olevan alueita, kuten työehtosopimukseen perustuviin toisen pilarin työeläkejärjestelyihin kuuluva alue, jossa kaikki saavutukset perustuvat työmarkkinaosapuolten hyväksyntään ja tukeen. Ranskan, Suomen ja Luxemburgin lakisääteisten eläkejärjestelmien toista pilaria säätelevät kahden- tai kolmenkeskiset toimielimet. Monilla jäsenvaltioilla on laajoja elimiä työmarkkinaosapuolten ja lukuisten muiden etujärjestöjen kuulemista varten esimerkiksi eläkkeitä koskevissa kysymyksissä. Esimerkiksi Belgiassa on joukko pitkälle kehittyneitä elimiä parlamentin jäsenten, työmarkkinaosapuolten ja ikääntyneiden muodostamien järjestöjen kuulemiseksi. Irlannissa vuonna 1990 perustettu eläkevirasto valvoo työeläkkeitä ja kuulee työmarkkinaosapuolia, hallitusta ja muita asiaankuuluvia osapuolia sekä antaa neuvoja eläkeuudistusta koskevissa kysymyksissä.
116. Joissakin jäsenvaltioissa on tavallista kuulla myös ikääntyneiden järjestöjä. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa pyritään edistämään äänestäjien ja edunsaajien osallistumista. Ruotsissa tiedotettiin laajasti kaikille niille kansalaisille, joihin uudistus vaikuttaisi muutos- ja täytäntöönpanoprosessin aikana. Lisäksi Ruotsin hallitus odottaa kaikille asianosaisille lähetettävien vuosittaisten tiedonantojen lisäävän tietoa uudesta järjestelmästä sekä pitävän käynnissä julkista keskustelua eläke-ehdoista.
117. Yksimielisyyteen pyrkimisen ei tulisi kuitenkaan haitata poliittista johtajuutta. Ruotsi selittikin eläkeuudistuksensa onnistumista sillä, että poliittiset puolueet keskustelivat ensin keskenään. Tämän ansiosta puolueiden edustajat pystyivät tutkimaan useampia vaihtoehtoja. Niiden avulla saavutettiin uudistava kompromissi, joka ei ehkä olisi ollut mahdollinen, mikäli työmarkkinaosapuolet ja muut pysyvät eturyhmät olisivat olleet mukana alusta asti. Espanjassa erityinen parlamentin valiokunta on kesäkuusta 2000 alkaen valmistellut ehdotuksia Toledon sopimuksen uudistamiseksi.

4.2. Kansallisten uudistusprosessien edistyminen

118. Useat jäsenvaltiot ilmaisivat luottamuksensa siihen, että ne ovat onnistuneet luomaan eläkejärjestelmän, joka selviää kohtuullisesti väestön ikääntymisestä. Esimerkiksi Ruotsi ja Italia ovat pääosin toteuttaneet 1990-luvun puolivälissä aloitetut perusteelliset uudistuksensa ja katsovat pystyvänsä vastaamaan tuleviin haasteisiin. Alankomaat katsoo, että sen eläkejärjestelmä ei kaipaakaan suuria uudistuksia. Tanska katsoo tilanteen olevan täysin hallinnassa, kunhan nykyistä velan vähentämistä ja työllisyyden edistämistä painottavaa linjaa jatketaan onnistuneesti. Työllisyyden edistäminen koskee myös niitä, joiden työkyky on alentunut. Suomen hallitus katsoo, että nykyinen eläkejärjestelmä on tehokas ja

että sitä voidaan kehittää edelleen. Useimmissa näistä maista on kuitenkin merkittävästi aihetta parantaa ikääntyvien, erityisesti yli 59-vuotiaiden, työntekijöiden työllisyysastetta.

119. Useat maat ovat tällä hetkellä sitoutuneet uudistuspyrkimyksiin. Saksa valmistelee laajaa uudistusta ja arvioi, että sen avulla kyetään vastaamaan muutamien seuraavan vuosikymmenen mukanaan tuomiin haasteisiin. Irlanti keskittyy mahdolliseen valtion virkamiesten eläkeuudistukseen. Belgia arvioi kykenevänsä saattamaan tarpeelliset uudistukset onnistuneesti päätökseen. Ranska toteutti merkittäviä uudistuksia 1990-luvun alussa ja puolivälissä ja valmistelee nyt laajamittaisten uudistusten toista kierrosta. Yhdistynyt kuningaskunta pyrkii löytämään eläkejärjestelmäänsä uuden sosiaalisen tasapainon parantamalla pieni- ja keskituloisten eläketilannetta. Se lisää uusia osatekijöitä sekä eläkejärjestelmänsä julkisella että yksityisellä puolella samalla kun se nostaa ensimmäiseen pilariin kuuluvien kansallisten eläkkeidensä tasoa. Keskustelu- ja kuulemisjakson jälkeen sekä parlamentin hyväksytyä uudistuksen periaatteet Portugalilla selvittää parhaillaan uudistuksen oikeudellisia yksityiskohtia ja valmistelee sen täytäntöönpanoa. Kreikan hallitus aloitti tänä keväänä eläkeuudistusten toisen ja ratkaisevan käsittelyn julkaisemalla eläkejärjestelmän tulevaisuudennäkymiin ja haasteisiin liittyvät arviot. Kreikan hallitus pyrkii nyt pääsemään mahdollisimman laajaan yksimielisyyteen parlamentin puolueiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa parhaista tavoista vastata haasteisiin. Koska uudistusten lykkääminen saattaisi lopulta johtaa sopeuttamiskustannusten lisääntymiseen, hallitus on korostanut prosessin onnistuneen päätökseen saattamisen merkitystä. Espanja valmistelee parhaillaan Toledon sopimuksen hengessä useita vaiheittaisia muutoksia kansalliseen eläkejärjestelmäänsä. Poliittisesti Espanja on aloittanut muutosprosessin jo kauan sitten, mutta se harkitsee vielä uusia uudistuksia, joita saatetaan tarvita, jotta järjestelmä kestäisi väestön ikääntymisen. Irlanti keskittyy laajentamaan täydentävää eläketurvaa ottamalla käyttöön yksilölliset eläkesäästötilit (PRSA). Lisäksi se saattaa uudistaa valtion virkamiesten eläkejärjestelmän.

4.3. Eurooppalaisen yhteistyön merkitys

120. Kuten komissio lokakuussa 2000 antamassaan tiedonannossa esitti, on jäsenvaltioiden asia päättää, millaisen eläkejärjestelmän ne haluavat ja millainen toimintalinjojen yhdistelmä on tarpeen, jotta ikääntyneelle väestölle varmistetaan riittävä tulotaso vaarantamatta julkisen talouden tasapainoa, heikentämättä työllisyyttä koskevia kannustimia tai syrjäyttämättä muita olennaisia julkisia menoja. Huolimatta Euroopan unionissa vallitsevista merkittävistä eroista, jäsenvaltioilla on yhteiset haasteet ja tavoitteet eläkejärjestelmien osalta, ja ne ovat myös sitoutuneet tiettyihin periaatteisiin. Niihin kuuluvat muun muassa oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, jotka ovat tyypillisiä Euroopan yhteiskuntamallille. Komissio kehottaakin jäsenvaltioita koordinoimaan pyrkimyksensä sekä vaihtamaan näkemyksiä ja tietoja käytänteistä ja suunnitteilla tai käynnissä olevista uudistuksista. Strategioihin liittyvät kansalliset valinnat ja ensisijaiset tavoitteet sekä uudistustoiminnan yksityiskohdat ovat kuitenkin edelleen jäsenvaltioiden vastuulla. Euroopan unionin tehtävä on auttaa jäsenvaltioita kehittämään vaiheittain omia politiikan linjojaan. Tukholman Eurooppa-

neuvosto pyysi erityisesti hyödyntämään kaikkia avoimen koordinoitimenetelmän mahdollisuuksia eläkeuudistusten alalla.