

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.7.2010  
KOM(2010)365 lopullinen

## **VIHREÄ KIRJA**

**Riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittäminen**

SEK(2010)830

# VIHREÄ KIRJA

## Riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittäminen

### 1. JOHDANTO

Euroopan unionin yhtenä ensisijaisena tavoitteena on huolehtia, että EU:n kansalaisilla on nyt ja jatkossa riittävät ja kestävät eläketulot. Tämän tavoitteen saavuttaminen ikääntyvässä Euroopassa on suuri haaste. Useimmat jäsenvaltiot ovat pyrkineet valmistautumaan tähän toteuttamalla eläkeuudistuksia.

Äskettäinen rahoitus- ja talouskriisi on pahentanut ja kärjistänyt vaikutuksia, joita ongelmallinen väestön ikääntymis-suuntaus on tuonut mukanaan. Talouskasvussa, julkisessa taloudessa, rahoitusvakaudessa ja työllisyydessä esiintyneiden häiriöiden vuoksi on entistä tärkeämpää mukauttaa eläkkeellesiirtymiskäytäntöjä sekä tapaa, jolla ihmiset kartuttavat eläkeoikeuksia. Kriisi on tehnyt selväksi, että eläkejärjestelmien tehokkuutta ja turvallisuutta on parannettava entistä ponnekkaammin<sup>1</sup>, sillä eläkkeet eivät ole pelkästään keino turvata kohtuullinen elämänlaatu eläkevuosina vaan ne ovat myös palkka elämäntyöstä.

Nykyiselle komissiolle antamissaan poliittisissa suuntaviivoissa puheenjohtaja José Manuel Barroso korosti riittävien ja kestävien eläkkeiden merkitystä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamisessa.

*”Miljoonat eurooppalaiset ovat täysin riippuvaisia eläkkeestään. Talouskriisi on osoittanut eurooppalaisen eläkejärjestelmämallin tärkeyden. Se on osoittanut eri eläkemuotojen keskinäisen riippuvuuden kussakin jäsenvaltiossa ja sen, miten tärkeitä ovat yhteiset EU-periaatteet maksukykyyn ja sosiaaliseen riittävyyteen liittyvissä kysymyksissä. Se on nostanut esiin myös sen, että eläkerahastot ovat tärkeä osa finanssijärjestelmää. Meidän on varmistettava, että eläkkeet täyttävät tehtävänsä ja tarjoavat mahdollisimman hyvän toimeentulon nykyisille ja tuleville eläkeläisille, myös heikoimmassa asemassa oleville.”*

Eläketurva kuuluu jäsenvaltioiden vastuulle: tässä vihreässä kirjassa *ei* kyseenalaisteta eläkkeisiin liittyviä jäsenvaltioiden oikeuksia eikä työmarkkinaosapuolten roolia, *eikä* siinä myöskään asetuta tietyn ”ihanteellisen” yleispätevän eläkejärjestelmämallin taakse. Sukupolvien välinen solidaarisuus ja kansallinen solidaarisuus ovat tärkeitä periaatteita eläkekysymyksissä. Jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiä tuetaan EU:n tasolla toimilla, jotka ulottuvat toimintalinjojen koordinoinnista sääntelyyn. Tiettyjä yhteisiä aihealueita on käsiteltävä koordinoitusti. Niihin kuuluvat muun muassa sisämarkkinoiden toiminta, vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimukset sekä sen varmistaminen, että eläkeuudistukset ovat sopusoinnussa Eurooppa 2020 -strategian kanssa. Kansalaisten näkökulmasta ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta on erittäin tärkeää, että käytössä on hyvät ja riittävät eläkejärjestelmät, joiden turvin ihmiset voivat eläkkeelle jäämisen jälkeen säilyttää kohtuullisessa määrin elintasonsa. Yhden jäsenvaltion julkistalouteen kohdistuvat, julkisista eläkemenosta aiheutuvat vaikutukset voivat johtaa vakaviin seurauksiin muissa

---

<sup>1</sup> Myös Euroopan parlamentissa käydään rahoitus-, talous- ja sosiaaliskriisiä käsittelevän erityisvaliokunnan johdolla poliittista keskustelua kriisin opetuksista.

jäsenvaltioissa. EU:n tasolla toteutettu politiikan koordinointi on osoittautunut eläkealalla hyödylliseksi ja välttämättömäksi, jotta jäsenvaltioiden tasolla saataisiin aikaan edistystä. Eläkerahastot kuuluvat erottamattomasti rahoitusmarkkinoihin ja voivat rakenteensa mukaan edistää tai estää työvoiman tai pääoman vapaata liikkuvuutta.

Vuosikymmenen mittaan tehtyjen uudistusten myötä eläkejärjestelmät ovat muuttuneet useimmissa jäsenvaltioissa, ja nyt on tarpeen ottaa EU:n kehys perusteelliseen uudelleentarkasteluun. Väestön ikääntyminen on ollut odotettua nopeampaa, ja äskettäinen rahoitus- ja talouskriisi on vaikuttanut rajusti budjetteihin, pääomamarkkinoihin ja yrityksiin. On tapahtunut myös suuria rakenteellisia muutoksia, kuten sukupolvien välisen tasapainon muuttuminen, siirtyminen jakojärjestelmistä rahastoiviin eläkejärjestelmiin sekä enenevä riskien siirtäminen yksityisille ihmisille. Tämä vihreä kirja on avauspuheenvuoro EU:n laajuiseen keskusteluun, jossa on tavoitteena saada laajalti ja varhaisessa vaiheessa kannanottoja siihen, mitkä ovat eläkejärjestelmien tärkeimmät haasteet ja miten EU voi tukea riittävään ja kestäväan eläketurvaan tähtäviä jäsenvaltioiden toimia.

Tämä vihreä kirja on lähestymistavaltaan kokonaisvaltainen: siinä käsitellään talous-, sosiaali- ja rahoitusmarkkinapolitiikkaa sekä tuodaan esiin älykkään, kestäväan ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategian ja eläkkeiden välisiä yhteyksiä ja synergiavaikutuksia. Siinä otetaan huomioon talouspoliittisen komitean ja sosiaalisen suojelun komitean työ eläkkeiden saralla. Neuvosto (ECOFIN ja EPSCO) pani merkille komiteoiden yhteisen väliraportin 7.–8. kesäkuuta 2010 pidetyssä istunnossa<sup>2</sup>. Riittäviin ja kestäviin eläketuloihin tähtäävät eläkeuudistukset ja Eurooppa 2020 -strategia tukevat tavoitteiltaan toinen toisiaan. Eurooppa 2020 -strategiassa painotetaan korkeampaa ja laadukkaampaa työllisyyttä ja myönteisiä siirtymiä: molemmat tekijät ovat työntekijöiden (naisten ja miesten) eläkeoikeuksien kertymisen kannalta ratkaisevia. Strategiassa tavoitteeksi asetettu 75 prosentin työllisyysaste edellyttää 55–65-vuotiaiden työllisyysasteen merkittävää nostamista nykytasostaan. Eläkkeiden riittävydessä olevat aukot voivat olla huomattava köyhyyden syy ikääntyneiden keskuudessa, ja aukkojen täyttäminen voi myös osaltaan auttaa saavuttamaan köyhyyden vähentämistä koskevan Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistetun tavoitteen. Monialaisella toiminnalla on mahdollista vähentää ikääntyneiden köyhyyttä, mikä puolestaan parantaa eläkevarojen riittävyttä ja täydentää siten eläkeuudistuksia. Tavoitteena on myös poistaa sisämarkkinoiden toteuttamista haittaavia pullonkauloja esimerkiksi lisäämällä rahoitustuotteiden sisämarkkinoiden turvallisuutta ja yhdentymistä sekä edistämällä kaikkien työntekijöiden<sup>3</sup> ja kansalaisten liikkuvuutta kaikkialla EU:ssa<sup>4</sup>. Eläkeuudistukset puolestaan myötävaikuttavat Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen työllisyyden ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden alalla. Eläketuotteiden sisämarkkinoiden toteutuminen vaikuttaa lisäksi suoraan EU:n talouden kasvupotentiaaliin ja edesauttaa näin ollen suoraan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista.

---

<sup>2</sup> Raporttiin voi tutustua osoitteessa [http://europa.eu/epc/publications/index\\_en.htm](http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm), katso neuvoston päätelmät [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/114988.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114988.pdf).

<sup>3</sup> Tutkijoiden kaltaiset runsaasti liikkuvat työntekijät mukaan luettuina, katso 2. maaliskuuta 2010 annetut neuvoston päätelmät: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/intm/113121.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/intm/113121.pdf).

<sup>4</sup> Komissio aikoo antaa vuonna 2010 unionin kansalaisuutta koskevan kertomuksen, joka kattaa EU:n kansalaisten koko elinkaaren. Kertomuksessa käsitellään i) esteitä, jotka haittaavat kansalaisten oikeuksien, mm. vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden, tosiasiallista käyttämistä, ja esitetään ii) esteiden poistamiseen tarkoitettut ratkaisut sekä niiden käyttöönottoa koskeva etenemissuunnitelma.

## 2. SUURIMMAT HAASTEET

### 2.1. Väestön ikääntyminen

EU:lla on tunnetusti edessään suuri väestörakenteeseen liittyvä haaste<sup>5</sup>. Pian on käsillä ratkaiseva vaihe, kun suurista ikäluokista ensimmäiset ovat nyt lähestymässä eläkeikää ja EU:n työkäinen väestö alkaa ennusteiden mukaan vähentyä vuonna 2012.

Eliniän piteneminen on luonnollisesti valtava saavutus: viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana elinajanodote on noussut noin viidellä vuodella EU:ssa. Tuoreimmat väestöarvot<sup>6</sup> osoittavat, että vuoteen 2060 mennessä elinajanodote voi pidentyä vielä noin seitsemällä vuodella. Kun lisäksi huomioon otetaan alhainen syntyvyys, seurauksena on väestön ikärakenteen raju muuttuminen (katso kuvio 1). Tuloksena on vanhushuoltosuhteen kaksinkertaistuminen: nykyisin jokaista yli 65-vuotiasta kohden on neljä työkäistä, mutta vuonna 2060 vain kaksi työkäistä (katso kuvio 2).

Työmarkkinoilla on nähtävissä muitakin pitkäaikaisia suuntauksia: työelämään siirrytään kokoaikaisesti entistä myöhemmällä iällä, koska koulutusta tarvitaan enemmän, ja toisaalta eläkkeelle jäädään aikaisemmin. Viimeksi mainitun ilmiön taustalla ovat ikäkysymysten hallinta työmarkkinoilla ja vallitsevat toimintalinjat. Varhaiseläkesuuntaus on alkanut kääntyä, mutta siitä huolimatta useimmat – ja etenkin naiset – poistuvat vieläkin työmarkkinoilta paljon ennen tavanomaista 65 vuoden eläkeikää (katso kuviot 6 ja 7). Sukupuolinäkökohta tulee tässä selvästi esiin.

Jos nykysuuntaukset jatkuvat, tilanne käy kestäättömäksi. Eläketurvan riittävyys on vaarassa heikentyä tai eläkemenoihin saattaa tulla kestäättömän nousu, jolleivät ihmiset eliniän pitenemisen myötä myös pysy pidempään työelämässä. Haasteellisten väestörakennekysymysten vaikutukset, joita kriisi vielä pahentaa, pienentävät otaksuttavasti talouskasvua ja asettavat paineita julkiselle taloudelle. Väestön ikääntymistä koskevasta vuoden 2009 kertomuksesta<sup>7</sup> käy ilmi, että työvoiman pienenemisen vuoksi ainoa talouskasvun lähde vuoteen 2020 saakka on työn tuottavuus. Uudistusten avulla on jo merkittävästi pienennetty ikääntymisen vaikutuksia tuleviin eläkekustannuksiin, mutta ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen arvioidaan silti kasvavan yhteensä lähes viisi prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuoteen 2060 mennessä. Puolet kasvusta johtuu eläkkeisiin ohjautuvista menoista (julkisia eläkemenoja koskevat jäsenvaltiokohtaiset arviot esitetään kuviossa 3).

Pitkäaikaisiin suuntauksiin kuuluvat myös yhteiskunnalliset muutokset (esimerkiksi yhden hengen taloudet, lapsettomat parit ja perheen eri sukupolvien asuminen kaukana toisistaan), joiden vuoksi virallisten hoitopalvelujen tarve kasvaa ja perhekeskeinen hoitomalli käy harvinaisemmaksi. Tämä asettaa lisää haasteita terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon kustannusten rahoittamiselle.

---

<sup>5</sup> Väestön ikääntymistä käsittelevä 29. huhtikuuta 2009 annettu komission tiedonanto *EU:n väestön ikääntymisen vaikutusten käsittelystä (väestön ikääntymistä koskeva vuoden 2009 kertomus)* ja komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Demography Report 2008 – Meeting social needs in an ageing society* (SEC(2008) 2911).

<sup>6</sup> Euroopan komissio ja talouspoliittinen komitea (2009), ”2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)”, *European Economy*, numero 2.

<sup>7</sup> Katso edellinen alaviite.

Väestön ikääntyminen voi vaikuttaa myös rahastoihin eläkejärjestelmiin. Yhteiskuntien ikääntyminen voi johtaa talouden potentiaalisen kasvun heikkenemiseen ja sitä kautta reaalityottojen pienentymiseen, mikä puolestaan voi myös vaikuttaa rahoitusomaisuuden arvoon. Eläkerahastojen sijoitusten mahdollinen alhaisempi tuotto saattaa johtaa suurempiin maksuihin, pienempiin eläke-etuuksiin, pääoman enenevään ohjautumiseen uusille markkinoille tai suurempaan riskinottoon.

Tukholmassa vuonna 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi julkistaloudellisten vaikutusten hallintaa koskevasta kolmiosaisesta strategiasta:

- velan vähentäminen nopeasti;
- työllisyysasteen ja tuottavuuden nostaminen; ja
- eläke-, terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitojärjestelmien uudistaminen.

Laekenissa vuonna 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi eläkkeitä koskevista yhteisistä tavoitteista ja painotti, että eläkkeistä on tehtävä riittäviä, kestäviä ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuvia<sup>8</sup>.

## 2.2. Eläkejärjestelmien muutokset

Jäsenvaltioiden järjestelmien välillä on selviä eroja, mutta useimpia järjestelmiä on viime vuosikymmenten aikana mukautettu ja saatettu kestävämmälle pohjalle. Samanaikaisesti jäsenvaltiot ovat pyrkineet turvaamaan riittävyyden ja reagoimaan paremmin työmarkkinoilla ja sukupuolirooleissa tapahtuviin muutoksiin. Toimissa on havaittavissa seuraavat keskeiset suuntaukset<sup>9</sup>:

- (1) Yhä useampien ihmisten kannustaminen työskentelemään enemmän ja pidempään, jotta he saavuttaisivat samat oikeudet kuin aiemmin; eläkeiän korotukset; eläkkeelle siirtymisen myöhentämisestä palkitseminen ja eläkkeelle siirtymisen varhentamisesta rankaiseminen (katso kuvio 8); työuran keskiansioiden ottaminen etuuksien laskennan perustaksi parhaiden vuosien ansioiden asemesta; varhaisen työelämästä poistumisen estäminen tai rajoittaminen; työmarkkinatoimenpiteet, joilla vanhempia työntekijöitä kannustetaan pysymään työmarkkinoilla ja parannetaan sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla.
- (2) Siirtyminen pääosin yksikerroksisista eläkejärjestelmistä monikerroksisiin järjestelmiin. Tämän taustalla on useimmissa – ei kuitenkaan kaikissa – jäsenvaltioissa esiintyvä suuntaus, jossa on tavoitteena pienentää julkisten jakojärjestelmien eläkkeiden osuutta kokonaiseläketurvasta ja asettaa enemmän painoa täydentäville ennakkoon rahastoiduille yksityisille eläkejärjestelmille, jotka ovat usein maksuperusteisia (katso kuvio 10).
- (3) Toimenpiteet, joilla täytetään riittävyydessä olevia aukkoja esimerkiksi laajentamalla kattavuutta, tukemalla eläkeoikeuksien kertymistä, helpottamalla heikossa asemassa

---

<sup>8</sup> ”Eläkkeiden laatu ja toimivuus – Yhteinen raportti tavoitteista ja työskentelymenetelmistä eläkkeiden alalla” [10672/01 ECOFIN 198 SOC 272].

<sup>9</sup> Yksityiskohtaisempi arviointi esitetään talouspoliittisen komitean ja sosiaalisen suojelun komitean yhteisessä eläkkeitä koskevassa väliraportissa, katso alaviite 2.

olevien ryhmien pääsyä eläketurvan piiriin ja lisäämällä vähävaraisille eläkkeensaajille annettavaa taloudellista tukea.

- (4) Sukupuolinäkökulma: epätyypillisissä työsuhteissa olevat ovat valtaosin naisia, naisten ansiotulot ovat usein pienemmät kuin miesten, ja naisilla on hoitovelvoitteisiin perustuvia työuran keskeytyksiä useammin kuin miehillä. Naisilla onkin usein pienemmät eläkkeet, ja köyhyysriski on yleensä suurempi vanhempien naisten keskuudessa, myös siksi, että he elävät pidempään. Hoitojaksot luetaan eläkettä kartuttavaksi eräissä jakojärjestelmissä, mutta rahastoivissa eläkejärjestelmissä tilanne on mutkikkaampi: ongelmana on, miten tällainen solidaarisuus rahoitetaan.

Uudistusten vaikutukset ovat nähtävissä: todellinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut viime aikoina, ja on avautunut uusia väyliä riittävään ja kestäväan eläketurvaan. Toisaalta uudistukset ovat johtaneet ja tulevat jatkossakin johtamaan siihen, että yksittäisillä ihmisillä on suurempi vastuu tuloksista. Ihmisillä on enemmän valinnanvaraa, mutta toisaalta heillä on myös suurempi riski. Jotta uudistukset onnistuisivat, kaikkien eläkejärjestelmien on hoidettava oma osuutensa, ja riskit on tiedostettava ja hallittava hyvin. Eläkkeiden riittävyys riippuu tulevaisuudessa kahdesta tekijästä: rahoitusmarkkinoilla saadusta tuotosta ja työmarkkinoiden kyvystä tarjota mahdollisuuksia pidempiin ja katkottomampiin työuriin. Jotkin jäsenvaltiot voivat sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi haluta käsitellä avoimia kysymyksiä kuten vähimmäiseläkkeitä, epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden eläketurvaa ja tiettyjen vakuutetusta riippumattomien työuran keskeytysten lukemista eläkettä kartuttaviksi (esimerkiksi jaksot, joiden aikana huolehditaan hoitoa tarvitsevista huollettavista).

Uudistetut eläkejärjestelmät lisäävät riittävyysriskejä huomattavan monien työntekijöiden keskuudessa. Nettokorvausasteet alenevat useissa jäsenvaltioissa – tosin lähtötilanne ja alenemisen suuruusluokka vaihtelevat huomattavasti. Toisaalta nettokorvausasteita on nostettu eräissä maissa, varsinkin sellaisissa, joissa lähtötaso on ollut erittäin alhainen (katso kuvio 5). Nettokorvausasteen laskua voidaan vähentää myöhentämällä työmarkkinoilta poistumista.

Monissa maissa saatetaan edessä olevien väestörakenteen muutosten suuruusluokan vuoksi tarvita vielä lisä uudistuksia, joilla varmistetaan toteutettujen uudistusten onnistuminen pitkäjänteisesti. Sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa uudistusprosessi ei ole edennyt riittävästi, eläkelupausta on kiireellisesti tarkasteltava uudelleen siltä kannalta, millaista panosta talouden muilta lohkoilta – ja budjeteilta – voidaan odottaa.

### **2.3. Rahoitus- ja talouskriisin vaikutukset**

Rahoitus- ja talouskriisi on vaikeuttanut taustalla olevaa ikääntymisen haastetta suuresti. Kriisi on osoittanut eri eläkejärjestelmien keskinäisen riippuvuuden ja tuonut esiin joidenkin järjestelmien suunnitteluun kytkeytyviä heikkouksia. Kriisi on havahduttanut ja vetänyt huomion kaikkiin – sekä jakojärjestelmien että rahastoivien järjestelmien – eläkkeisiin, sillä lisääntyneen työttömyyden, hitaamman kasvun sekä valtiontalouden velan ja rahoitusmarkkinoiden volatiliteetin kasvun vuoksi kaikkien järjestelmien on vaikeampaa täyttää eläkelupaukset. Yksityiset järjestelmät voivat jossain määrin pienentää julkiseen eläketurvaan kohdistuvaa painetta. Yksityisten järjestelmien käytön lisäämisestä koituu kuitenkin kustannuksia julkiselle taloudelle, sillä eläkepääoman karttumisjakson aikana

myönnetään yleisesti verokannustimia. Verohelpotusten kustannukset voivat olla huomattavat, ja niiden vaikuttavuus ja tulonjakovaikutukset ovat kyseenalaisia<sup>10</sup>. Julkistalouteen kohdistuvan kovan paineen vuoksi eräissä jäsenvaltioissa ollaan tarkastelemassa uudelleen näiden menojen tehokkuutta. Kustannuksia ja vaikuttavuutta koskevien tietojen vaihdon parantamisesta voi olla hyötyä päätöksentekijöille kaikkialla EU:ssa<sup>11</sup>. Lisäksi jos yksityiset järjestelmät eivät pysty täyttämään lupauksiaan, syntyy väistämättä paineita rahoittaa osa kustannuksista julkisin varoin.

Kriisi on koetellut nykyisiä eläkkeensaajia toistaiseksi lievemmin kuin muita, sillä eläkkeensaajien suojana on ollut julkisen eläketurvan tarjoama varma tulotaso; julkisten eläkkeiden on yleensä annettu toimia automaattisina vakauttajina. Eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta voidaan sanoa, että rahastoivien järjestelmien etuuskien osuus on edelleen varsin vähäinen ja että nykyisin maksettavia julkisia eläkkeitä on jouduttu leikkaamaan vain joissakin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa on esiintynyt erittäin akuutteja julkisen talouden ongelmia tai joissa on vakiintuneita automaattisia vakautusmekanismeja. Kriisi ja heikommat kasvunäkymät vaikuttavat kuitenkin kaikentyyppisiin eläkejärjestelmiin.

Kriisin aiheuttama julkisen talouden heikkeneminen on vaikutuksiltaan sitä luokkaa, että se vastaa 20 vuoden tervehdyttämistoimien vesittymistä. Seuraavien kymmenen vuoden aikana onkin odotettavissa erittäin suuria finanssipoliittisia rajoitteita. Ennusteiden mukaan kriisi asettaa lisäpainetta julkisiin eläkemenoihin pitkällä aikavälillä, sillä talouskasvun arvioidaan olevan paljon heikompaa ja toisaalta on suurta epävarmuutta siitä, milloin talous on täysin elpynyt<sup>12</sup>. Useissa jäsenvaltioissa osa sosiaaliturvamaksuista on ohjattu uusiin pakollisiin rahastoihin eläkejärjestelmiin. Kriisin vuoksi tämä kaksitahoisen maksamisen ongelma on korostunut, ja eräissä valtioissa onkin päätetty keskeyttää yksityisiin eläkkeisiin tarkoitetut maksut tai vähentää niitä, jotta julkisten eläkejärjestelmien rahoitustilanne kohentuisi.

Korkojen lasku ja rahoitusomaisuuden arvon heikkeneminen ovat lyhyellä aikavälillä vaikuttaneet rahastoivien järjestelmien tuottoon ja vakavaraisuuteen: yksityisten eläkerahastojen arvo aleni yli 20 prosenttia vuoden 2008 aikana<sup>13</sup>. Lisäksi monilla ammatillisten lisäeläkerahastojen rahoittajilla on ollut vaikeuksia täyttää velvoitteitaan. Kuitenkin koska vain harvat järjestelmät ovat joutuneet kirjaamaan tappioita nykyisten vastuidensa täyttämiseksi, valvontaviranomaiset ovat pystyneet höllentämään arvostus- ja vakavaraisuussäännöksiä, jotta markkinoilla olisi aikaa elpyä. Eläkerahastot pystyivät osin paikkaamaan menetyksiään vuonna 2009<sup>14</sup>, mutta monet ovat vieläkin kaukana vaaditusta vakavaraisuustasosta.

Erot rahastoivien järjestelmien kyvyssä selviytyä nykyisestä kriisistä ovat osoittaneet selkeästi, että suunnittelussa, sääntelyssä ja sijoitusstrategiassa ilmenevillä eroilla on

---

<sup>10</sup> Sosiaalisen suojelun komitean raportti ”Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions” (2008), kohta 4.2, s. 26 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>.

<sup>11</sup> Voitaisiin esimerkiksi vaihtaa kokemuksia keskinäisiin yhteyksiin perustuvista malleista (‘communicating vessels’), joissa yksityishenkilön vapaaehtoiseen säästämiseen käytettävissä oleva verohelpotus on kääntäen verrannollinen kyseisen henkilön siihenastiseen lakisääteisten eläkkeiden ja ammatillisten lisäeläkkeiden määrään. Katso G.J.B. Dietvorst, ”Proposal for a pension model with a compensating layer”, EC Tax Review 2007, numero 3, s. 142–145.

<sup>12</sup> Katso alaviite 6.

<sup>13</sup> OECD, ”Pensions and the crisis – How should retirement income systems respond to financial and economic pressures”, 2009.

<sup>14</sup> Katso OECD:n julkaisu ”Pension Markets in Focus”, lokakuu 2009, numero 6.



merkitystä. Taloudelliset menetykset vaihtelevat sijoituskäytäntöjen mukaan, ja iskujen vaimentamiseen liittyvät valmiudet riippuvat myös siitä, miten hyvin taakka jaetaan eläketurvan tarjoajien, maksajien ja saajien kesken. Sellaisissa maissa, joissa on ollut lievemmat vakavaraisuusvaatimukset ja joissa on esiintynyt erityisen suuria omaisuuden arvon menetyksiä, on valitettavasti yleistä, että eläkejärjestelmissä on heikompi suoja kertyneille oikeuksille ja vähiten joustavat taakanjakomekanismit. Tämä voi johtaa siihen, että oikeuksia menetetään ja tarjoajat päättävät luopua toiminnasta, koska ne eivät kykene tervehdyttämään järjestelmien taloutta vakavaraisuusvaatimusten mukaisesti.

Kriisi vaikuttaa vakavasti myös tuleviin eläkkeisiin, sillä monet työntekijät ovat menettäneet työpaikkansa ja ovat olleet työttöminä tietyn ajan, ja toiset ovat joutuneet hyväksymään ansiotason laskun tai lyhyemmän työajan<sup>15</sup>. Yhtenä haasteena onkin varmistaa, että myös näissä tilanteissa voidaan tarjota riittävä eläketurva (katso kuvio 9).

Kriisi on näin ollen tuonut seuraavat lisänäkökohdat tähänastiseen uudistusohjelmaan:

- riittävydessä olevien aukkojen täyttäminen on ratkaistava mitä pikimmiten;
- tarvitaan entistä kipeämmin uudistuksia, joilla parannetaan julkisen talouden kestävyyttä;
- enemmän painoa todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen;
- rahastoivien eläkejärjestelmien sääntelyä on tarkistettava, jotta järjestelmät olisivat tehokkaita ja turvallisia suurista finanssikriiseistä huolimatta; samalla on huolehdittava siitä, että sääntely on oikeasuhtaista eikä aja työnantajia maksukyvyttömyyteen tai luopumaan eläkejärjestelmistä;
- on varmistettava, että rahoitusmarkkinoiden sääntely on tehokasta ja järkevää, ottaen huomioon eläkerahastojen kasvava merkitys. Pittsburghin ja Toronton G20-kokouksissa korostettiin, että kaikkia rahoituslaitoksia on säänneltävä ja että yhteisiä sääntöjä tarvitaan entistä enemmän.

### **3. ELÄKEPOLITIIKAN UUDISTAMISEN ENSISIJAISET TAVOITTEET EU:SSA**

Eläkeuudistusten yleisenä tavoitteena on varmistaa, että eläkejärjestelmät ovat riittäviä ja kestäviä. Tukholman kolmiosaista strategiaa on käytetty usein luettelona, josta voidaan tehdä poimintoja valinnan mukaan. Nyt on tarpeen käsitellä kaikkia kolmea osa-aluetta koordinoitusti, jos halutaan, että eläkejärjestelmät toimivat ja Eurooppa 2020 -strategia tuottaa tuloksia.

#### **3.1. Keskeiset tavoitteet: riittävyys ja kestävyys**

*Riittävyys* ja *kestävyys* ovat saman kolikon kaksi eri puolta. Jos eläketurva uhkaa käydä riittämättömäksi, tilanne voi johtaa eläkkeiden korotuspaineisiin tai muiden etuuksien kysynnän lisääntymiseen, mikä puolestaan vaarantaa kestävyuden. Vastaavasti jos eläkejärjestelmä ei ole kestävä, se osoittautuu pitkällä tähtäimellä riittämättömäksi, kun

---

<sup>15</sup> Eläkkeitä koskevan yhteisen väliraportin kohdat 3.3–3.5, katso alaviite 2.

tarvitaan äkillisiä korjauksia. Eläkkeiden riittävyyteen ja kestävyyyteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava yhdessä.

### **Eläketurvan riittävyys**

Eläkejärjestelmien tavoitteena on riittävien eläketulojen varmistaminen. Siinä on myös kysymys perustavaa laatua olevasta solidaarisuudesta sukupolvien sisällä ja niiden välillä. Useimmissa tähänastisissa eläkejärjestelmien uudistuksissa on tähdätty kestävyiden parantamiseen. Riittävyydessä olevien aukkojen täyttäminen vaatii vielä lisä uudistuksia eläkejärjestelmiin. Koska julkisten eläkkeiden korvausasteet alenevat useimmissa tapauksissa (katso kuvio 4), on tärkeää tarjota riittävät mahdollisuudet täydentävien oikeuksien hankkimiseen esimerkiksi mahdollistamalla pidemmät työurat ja parantamalla pääsyä lisäeläkejärjestelmiin. Aukkoihin voivat johtaa myös työttömyys-, sairaus- ja hoitokausien hyväksi lukemisen puuttuminen, lyhytaikaisissa ja epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden ja muiden heikossa asemassa olevien ryhmien tapauksessa esiintyvät kattavuuspuutteet sekä riittämätön taattu vähimmäiseläke tai ikääntyneiden toimeentuloturva; toisaalta näihin kaikkiin kytkeytyy rahoituskysymyksiä. Rahastoivissa järjestelmissä on mahdollista parantaa eläketulojen riittävyyttä siten, että vähennetään sijoitusriskejä erityisesti lähellä maksatusvaihetta ja maksatusvaiheen aikana ja parannetaan riskinjakoja eläkesäästäjien ja eläketurvan tarjoajien välillä hyödyntämällä kollektiivisen vakuutuksen etuja. Saattaa olla myös tarpeen tarkastella varsinaisten eläkkeiden lisäksi muita eläketulon hankkimislähteitä.

### **Eläketurvan kestävyys**

Monet eläkeuudistukset ovat osaltaan auttaneet hillitsemään tulevien julkisten eläkemenojen kasvua, mutta lisätoimia tarvitaan kipeästi, jotta järjestelmät saataisiin kestävämmälle pohjalle. Siten voitaisiin parantaa julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä etenkin sellaisissa maissa, joissa julkisten eläkemenojen ennustetaan olevan suuria. Jos kestävyyttä ei kohenneta päättäväisin toimin, mukautuspaineet säilytetään joko tuleville työntekijöille tai eläkkeensaajille, jotka eivät saata olla varautuneita odotettua pienempiin eläkkeisiin, kuten Eurooppa-neuvosto on korostanut<sup>16</sup>. Julkistalouden tilanne on kireä, ja julkisen velan ennustetaan kasvavan kestävämmällä tavalla, jos politiikassa ei tapahdu muutoksia. Julkistalouden tervehdyttäminen tulee väkisininkin leimaamaan kaikkia politiikanaloja, eläkkeet mukaan luettuina. Vakaus- ja kasvusopimus luo puitteet julkisen talouden, myös eläkejärjestelmien, kestävyiden seurannalle<sup>17</sup>. Lisäksi vanhustenhoidon saralla voi syntyä lisää menopaineita, jos tulevaisuudessa virallinen hoito yhä enenevässä määrin korvaa epävirallisen hoidon. Siksi on erityisen tärkeää toteuttaa uudistuksia, jotka parantavat EU:n talouden kasvupotentiaalia esimerkiksi lisäämällä työvoiman tarjontaa. Suurempi työn tuottavuuden kasvu hyödyttää kaikkia kansalaisia, sillä se mahdollistaa korkeamman elintason. Julkistalouden kestävyiden kannalta on vieläkin tärkeämpää kohottaa etenkin vanhempien työntekijöiden työllisyysastetta.

*(1) Miten EU voi tukea jäsenvaltioiden toimia, joilla parannetaan eläkejärjestelmien riittävyyttä? Olisiko EU:n yritettävä määrittää paremmin, mikä on katsottava riittäväksi eläketuloksi?*

<sup>16</sup> Puheenjohtajan päätelmissä (23. maaliskuuta 2005, Euroopan unionin neuvosto, 7619/1/05, REV 1) korostetaan, että ”julkisen talouden kestävyiden turvaaminen pitkällä aikavälillä, kasvun edistäminen ja tulevien sukupolvien suojaaminen liiallisilta taakoilta” on tärkeää.

<sup>17</sup> Vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä komissio on ehdottanut, että huomioon otetaan myös ikääntymiseen liittyvät implisiittiset vastuut osana muita tekijöitä, jotka kuvaavat tulevia riskejä (KOM(2010) 367/2).

### **3.2. Kestävä tasapaino työssäolo- ja eläkkeelläoloajan välille**

Eläkkeelläoloaika on pidentynyt huomattavasti sadan viime vuoden aikana, ja se vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Nykyisin eläkkeelläoloaika on yleensä noin kolmannes aikuiselämästä, ja tämä osuus kasvaa elinajanodotteen pitenemisen myötä merkittävästi<sup>18</sup>, jollei työuria pidennetä ja eläkkeellejääntiä myöhennetä. Alle 50 prosenttia ihmisistä käy vielä töissä 60 vuoden ikäisinä. Tämä kehitys on ristiriidassa verrattuna jäsenvaltioiden Barcelonassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa tekemiin sitoumuksiin, joiden mukaan sitä ikää, jolloin ihmiset lakkaavat tekemästä työtä, olisi nostettava viidellä vuodella<sup>19</sup>. Se poikkeaa myös Eurooppa 2020 -strategiassa asetetusta 75 prosentin työllisyysastetavoitteesta ja vaikuttaa kielteisesti kasvupotentiaaliin. Vanhushuoltosuhteiden jyrkkä nousu voitaisiin pääosin välttää, jos ihmiset työskentelisivät pidempään (katso kuvio 2). Muutoin edessä on väistämättä kipeitä ratkaisuja: pienempiä etuuksia ja suurempia maksuja.

Riittävyyden ja kestävyyskannalta olisi hyvä varmistaa, että eläkkeelläoloaika suhteessa työssäoloaikaan ei jatka pitenemistään. Tämä tarkoittaa sen iän nostamista, jolloin ihmiset lakkaavat tekemästä työtä ja alkavat saada eläkettä. Monissa jäsenvaltioissa on jo päätetty nostaa julkisen eläkejärjestelmän täyden eläkkeen saamiseen vaadittua ikää (katso kuvio 6). Yhä laajemmin tiedostetaan, että nämä päätökset ovat työntekijöille ja työnantajille merkittävä signaali, joka kannustaa tähtäämään korkeampiin todellisiin eläkkeellesiirtymisiin. Useat jäsenvaltiot ovat osoittaneet, että lupaava toimintamalli eläkejärjestelmien kestävyysparantamiseen on eläkeiän automaattinen nostaminen sitä mukaa kuin elinajanodote tulevaisuudessa nousee (automaattinen vakautusmekanismi). Tällaista vakautusmallia voitaisiin tarkastella myös muiden riskien tapauksessa, ja toisaalta eläkkeiden riittävyyden ja kestävyysmääräaika-arvioinnit voisivat olla vaihtoehtoinen ja täydentävä tapa helpottaa oikea-aikaista ja joustavaa reagointia muuttuviin ja monesti vaikeasti ennakoitaviin olosuhteisiin.

Yhtenäisten eläkeikien toteutettavuus on aina herättänyt keskustelua, sillä eri ammattien välillä on eroja, kun verrataan työmarkkinoilletuloikää ja työntekijöiden terveydentilaa. Useimmissa jäsenvaltioissa tähän haasteeseen on vastattu määrätietoisesti toteuttamalla työterveyttä ja -turvallisuutta parantavia toimia ja tarjoamalla väyliä varhennettuun eläkkeellesiirtymiseen niille, jotka sitä todella tarvitsevat. EU:n terveys- ja turvallisuusstrategia tukee jäsenvaltioiden toimia. Osa jäsenvaltioista on reagoinut työmarkkinoilletuloiän eroihin ottamalla käyttöön toimenpiteitä, joilla kohotetaan eläkeikää sekä lisätään täyteen eläkkeeseen vaadittavien maksuvuosien määrää. Työurien pidentämiseen tähtäviä toimenpiteitä toteutettaessa on myös tärkeää ottaa huomioon esimerkiksi naisten ja miesten palkoissa ja työmarkkina-asemassa olevat erot.

Työmarkkinoilta poistumisiät ovat edelleen alhaisia, ja sen vuoksi herää kysymys, olisiko hyödyllistä ottaa käyttöön riittävää ja kestävä eläketurvaa koskevia yhteisiä EU:n periaatteita ja väyliä, joita sovellettaisiin räätälöidysti, eläkejärjestelmien eroavaisuudet huomioon ottaen. Tällaisten väylien tavoitteena olisi antaa ihmisille mahdollisuudet riittävien eläkeoikeuksien hankkimiseen ja toisaalta parantaa talouden kestävyttä EU:ssa. Siksi eläkejärjestelmien uudistusten rinnalla olisi päättäväisesti pyrittävä tarjoamaan työntekijöille asianmukaisia

<sup>18</sup> Eläkkeitä koskevan yhteisen väliraportin kohta 3.2.1, katso alaviite 2.

<sup>19</sup> Puheenjohtajan päätelmät, Eurooppa-neuvoston kokous 15.–16. maaliskuuta 2002, SN 100/1/02 REV 1.

uudelleenkoulutusmahdollisuuksia, jotta he voivat pitää yllä työllistettävyyttään koko työuransa ajan. Uudet teknologiat ja palvelut, jotka mahdollistavat joustavat työjärjestelyt etätöiden sekä taitojen kohentamisen avulla, voivat auttaa vanhempia työntekijöitä sopeutumaan ja pysymään työelämässä pidempään.

Jotta vanhemmat työntekijät, sekä naiset että miehet, pysyisivät pidempään työmarkkinoilla, olisi olennaista toteuttaa toimenpiteitä sen takaamiseksi, että kaikilla on iästä, sukupuolesta ja etnisestä alkuperästä riippumatta mahdollisuudet päästä työmarkkinoille ja koulutukseen ja että vammaiset otetaan asianmukaisesti huomioon<sup>20</sup>. Euroopan sosiaalirahasto tukee toimenpiteitä, joilla parannetaan työllistyvyyttä ja nostetaan työllisyysastetta kaikkien työikäisten naisten ja miesten keskuudessa. Komissio valmistele parhaillaan aktiivisen ikääntymisen eurooppalaista teemavuotta 2012, jonka tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita, työmarkkinaosapuolia ja muita sidosryhmiä kehittämään parempia mahdollisuuksia ja työoloja vanhempien työntekijöiden työvoimaosuuden edistämiseksi.

Kehittämiskohteisiin voisi kuulua työntöön sosiaalisten ja taloudellisten kannustimien mukauttaminen, mukaan lukien verosääntöjen tarkastelu jäsenvaltioissa. Lisäksi voitaisiin toteuttaa toimenpiteitä, joilla mukautetaan ikäkysymysten hallintaa, työjärjestelyjä ja työmarkkinoilla ja työpaikoilla vallitsevia asenteita sekä tarkastellaan vanhempien itsenäisten ammatinharjoittajien tilannetta. Työurien pidentäminen elinajanodotteen jatkuvan pitenemisen mukaisesti toisi hyötyä yhtäältä korkeamman elintason ja toisaalta kestävämpien eläkkeiden muodossa. Eläketurvan kestävyuden ja riittävyuden parantamiseksi on tärkeää, että työntekijät – ja erittäin usein nuoret työntekijät – työskentelevät pidempään, jolloin saatu palkka ja kertyneet työtunnit tuovat heille tulevaisuudessa eläkeoikeuksia.

Jäsenvaltiot ovat jo toteuttamassa pidempiin työuriin tähtäviä toimenpiteitä<sup>21</sup>. Terveyspolitiikka, jonka tavoitteena on auttaa ihmisiä ikääntymään terveempinä, voi edistää työurien pidentämistä, vähentää eläkejärjestelmiin kohdistuvaa painetta ja parantaa kestävyttä<sup>22</sup>. Huono terveys on yksi varhaisen eläköitymisen syy.

(3) *Miten voidaan parhaiten saavuttaa korkeampi todellinen eläkkeellesiirtymisikä ja mikä vaikutus olisi eläkeikien nostamisella? Olisiko eläkejärjestelmiin liitettävä väestörakenteen muutoksiin kytkeytyviä automaattisia vakautusmekanismeja, jotta työssäolo- ja eläkkeelläoloajan välille saataisiin tasapaino?. Millainen rooli EU-tason toiminnalla voisi olla tässä?*

(4) *Miten Eurooppa 2020 -strategian toteutuksen avulla voidaan edistää työurien pidentämistä ja siihen liittyviä hyötyjä elinkeinoelämälle sekä puuttua ikäsyrintään työmarkkinoilla?*

### 3.3. Liikkuvuuden esteiden poistaminen EU:ssa

Toimintalinjojen ja sääntelyn on tuettava tuotannontekijöiden, eritoten työvoiman ja pääoman, vapaata liikkuvuutta, jotta resursseja käytettäisiin tehokkaasti ja luotaisiin suotuisat edellytykset tulojen maksimoimiselle. Entistä joustavampi ammatillinen liikkuvuus kohentaa

<sup>20</sup> Yhdenvertaista kohtelua työssä koskevan direktiivin (2000/78/EY) täytäntöönpanoa ja soveltamista on parannettava ja ikääntyneen henkilöstön lisäarvo on hyödynnettävä. Ikää pidetään yleisimmin haittatekijänä työnhaussa, katso [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf).

<sup>21</sup> Eläkkeitä koskevan yhteisen väliraportin kohta 2.1, katso alaviite 2.

<sup>22</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2010) 830.

talouden sopeutumiskykyä ja lujittaa Euroopan sosiaalista mallia. Yhtenäismarkkinoiden täyden potentiaalin käyttöönotto voisi hyödyttää kaikkia kansalaisia merkittävästi<sup>23</sup>.

### 3.3.1. Eläkkeiden sisämarkkinoiden lujittaminen

Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin (IORP-direktiivi) antaminen vuonna 2003 oli suuri saavutus. Direktiivi kattaa kuitenkin vain rahastoivat ammatilliset lisäeläkejärjestelmät, joten kaikki ammatilliset lisäeläkejärjestelmät eivät edes kuulu sen piiriin (esimerkiksi kirjanpidollisiin varauksiin perustuvat eläkejärjestelmät jäävät ulkopuolelle). Se ei ole puitedirektiivi, joten on vaikeaa mukauttaa sääntelyä markkinoilla tapahtuviin muutoksiin. Ensimmäiset kokemukset ovat osoittaneet, että rajatylittävään toimintaan kohdistuu yhä huomattavia esteitä. Mittakaavaetuihin ja kilpailuun perustuvien tehokkuusparannusten täysimääräinen saavuttaminen on esteiden vuoksi vaikeaa, mikä nostaa eläkkeiden kustannuksia ja kaventaa kuluttajien valinnanvaraa. Esteiden taustalla ovat usein sääntelyerot ja oikeudelliset epävarmuustekijät kuten rajatylittävän toiminnan epäselvä määritelmä, toiminnan vakautta koskevan sääntelyn yhdenmukaistamispuutteet sekä EU:n sääntelyn ja kansallisen lainsäädännön välinen mutkikas vuorovaikutus. Jotta nämä esteet voitaisiin karsia, saattaa olla tarpeen tarkistaa IORP-direktiiviä, lähentää valvontakäytäntöjä lisää ja käsitellä kansallisia eroja entistä avoimemmin. On myös käsiteltävä omaisuudenhoitoon<sup>24</sup> ja eläkerahastojen hallintoon liittyviä näkökohtia, joihin kuuluvat muun muassa sijoituspäätöksiä tukeva riittävä tietopohja, sijoituspäätösten riittävä valvonta, palkkiot, palveluntarjoajille tarkoitetut kannustinrakenteet sekä yhteiskuntavastuullinen sijoittaminen.

Asianmukaiset ja vertailukelpoiset tilinpäätösstandardit ovat tärkeitä, kun kyse on eläkevastuita koskevan avoimuuden parantamisesta. Kansainvälinen tilinpäätösstandardilautakunta (IASB) vetää hanketta, jonka aiheena on eläkkeitä koskevan IAS-standardin nro 19<sup>25</sup> tarkistaminen. IAS-asetuksessa<sup>26</sup> säädetyn hyväksymisjärjestelmän mukaisesti Euroopan komissio seuraa yhdessä teknisen neuvonantajansa, Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvonantavan ryhmän (EFRAG), kanssa tiiviisti IASB:n hanketta, jonka tavoitteena on parantaa eläkkeiden kirjaamista, mahdollisesti myös varsinaisten eläkerahastojen osalta.

Jäsenvaltiot helpottavat pääoman vapaata liikkuvuutta antamalla saman verokohtelun sellaisten ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten saamille osingoille ja koroille, jotka tekevät sijoituksia valtioiden alueelle mutta ovat sijoittautuneita muualle Euroopan talousalueella. Sen jälkeen, kun komissio päätti käynnistää rikkomusmenettelyjä useita jäsenvaltioita vastaan tämän alan verosääntöjen syrjivyyden vuoksi, jotkin jäsenvaltiot ovat jo muuttaneet eläkealan verolainsäädäntönsä EU-lainsäädännön vaatimusten mukaiseksi.

Vakuutustuotteiden sisämarkkinat ovat olleet toiminnassa jo kauan, mutta henkivakuutustuotteita koskeva rajatylittävä toiminta on ollut vähäistä; sen osuus on useimmissa jäsenvaltioissa selvästi alle 10 prosenttia tehtyjen henkivakuutus sopimusten vakuutusmaksujen kokonaismäärästä. Sisämarkkinat voisivat myös auttaa tarjoamaan entistä

<sup>23</sup> Lisätietoja EU:n nykyisestä eläkekehystä, katso alaviite 22.

<sup>24</sup> Katso komission kertomus ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annetun direktiivin 2003/41/EY joistakin keskeisistä näkökohdista, KOM(2009) 203, 30.4.2009, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/pensions/docs/legislation/iorp\\_report\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/pensions/docs/legislation/iorp_report_fi.pdf).

<sup>25</sup> IAS 19 -standardi *Työntekijöiden etuudet* koskee rahoittavia yrityksiä.

<sup>26</sup> IAS-asetus (EY) N:o 1606/2002.

useammille täydentäviä eläketulon lähteitä esimerkiksi käännteisten asuntolainojen muodossa. On myös esitetty pyyntöjä, joiden mukaan olisi kehitettävä sääntelykehys EU:n laajuiselle yksityiselle eläkejärjestelmälle Euroopassa esiintyvien nykyisten eläkejärjestelmien rinnalle<sup>27</sup>.

(5) Millä IORP-direktiiviä olisi muutettava, jotta rajatylittävän toiminnan edellytykset paranisivat?

### 3.3.2. Eläkkeiden liikkuvuus

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevat EU:n asetukset ovat suojanneet EU:ssa liikkuvien unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä eläkeoikeuksia viiden viime vuosikymmenen ajan. Uudet asetukset (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009 laajentavat tätä suojaa ja varmistavat, että toisessa jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutuskaudet otetaan huomioon eläkeoikeuksien karttumisessa. Näitä asetuksia sovelletaan vain lakisääteisiin eläkejärjestelmiin ja ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin, joissa oikeudet perustuvat lainsäädäntöön: edellä selostettujen viimeaikaisten kansallisten uudistusten vuoksi voi olla tarpeen laajentaa yhteensovittamissäännöksiä ja vähimmäismääräyksiä, jotta parannettaisiin liikkuvien työntekijöiden lisäeläkeoikeuksien saantia jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden välillä.

Komissio esitti vuonna 2005 ehdotuksen direktiiviksi, jolla asetetaan lisäeläkeoikeuksien hankkimista, säilyttämistä ja siirrettävyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Sisäinen liikkuvuus kuului ehdotukseen, sillä sisäisen ja ulkoisen liikkuvuuden erottaminen oli käytännössä mahdotonta.

Komissio tarkisti ehdotusta vuonna 2007 ja poisti siirrettävyyttä koskevan osan, koska jotkin osapuolet olivat vastustaneet sitä ja pitäneet sitä teknisesti vaikeana ja mahdollisesti hankalana tai alttiina väärinkäytöksille. Näiden muutosten jälkeen ehdotus painottui eläkeoikeuksien oikea-aikaiseen hankkimiseen sekä säilyttämiseen. Toistaiseksi on kuitenkin ollut mahdotonta saavuttaa direktiivin hyväksymiseen vaadittua yksimielisyyttä neuvostossa.

Tarvitaan uutta sysäystä, jotta saataisiin aikaan kaikkia EU:ssa liikkuvia työntekijöitä koskeva ratkaisu<sup>28</sup>. Nykypäivän työmarkkinoilla, joille rahoitus- ja talouskriisi on asettanut uusia haasteita, ihmisten on pystyttävä vaihtamaan helposti työpaikkaa koko työuran ajan, ja työnantajien olisi pystyttävä palkkaamaan oikea henkilö, jolla on juuri sopivat taidot. Erimuotoisten rahastoeläkkeiden merkitys on lisääntynyt, ja siksikin tarvitaan lisätoimia. Tämä herättää soveltamisalaa koskevia kysymyksiä, kuten olisiko lakisääteisten pakollisten rahastojen järjestelmien kuuluttava EU:n toimenpiteisiin?

Eräissä jäsenvaltioissa on käytössä eläketietopalveluja, joiden avulla ihmiset voivat seurata kyseisessä jäsenvaltioissa eri lähteistä hankkimiaan eläkeoikeuksia. Koska työvoiman liikkuminen yleistyy ja koska käytössä on entistä laajempi valikoima julkisia ja yksityisiä eläketulojen lähteitä, EU:n tasoinen eläketietopalvelu voisi auttaa liikkuvia kansalaisia seuraamaan eläkeoikeuksiaan.

<sup>27</sup> Montin raportissa esitetään myös, että olisi pohdittava lisäeläkeoikeuksia koskevan 28. järjestelmän kehittämistä. Katso Uusi sisämarkkinastrategia Euroopan talouden ja yhteiskunnan hyväksi, Mario Montin raportti Euroopan komission puheenjohtajalle José Manuel Barrosolle, 9. toukokuuta 2010, s. 58.

<sup>28</sup> Yksi vaihtoehto voisi olla esimerkiksi rajatylittävä EU:n eläkerahasto, joka on tarkoitettu runsaasti liikkuville työntekijöille (esimerkiksi tutkijoille). Katso ”Feasibility Study of a Pan-European pension fund for EU researchers”, Hewitt Associates Euroopan komission (tutkimuksen pääosaston) toimeksiannosta, toukokuu 2010.

Syrjivät verosäännöt voivat estää eläkkeiden liikkuvuutta. Yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion, jonka mukaan on EU:n oikeuden vastaista verottaa pääomien siirtoja kotimaisista eläkerahastoista muualle Euroopan talousalueelle sijoittautuneisiin rahastoihin, jos kotimaisten eläkerahastojen väliset eläkepääoman siirrot ovat verottomia<sup>29</sup>. Komissio aikoo tutkia, onko muissa jäsenvaltioissa samanlaisia sääntöjä.

- (6) *Mitkä järjestelmät olisi sisällytettävä EU:n tasoiseen toimeen, jolla poistetaan liikkuvuuden esteitä?*
- (7) *Olisiko EU:n tarkasteltava uudelleen siirtokysymystä vai olisiko parempi, että annetaan vähimmäismääräykset eläkeoikeuksien hankinnasta ja säilyttämisestä sekä eläketietopalvelusta kaikenlaisien eläkeoikeuksien osalta?*

### **3.4. Varmempi ja avoimempi eläketurva tietämystä ja informaatiota parantamalla**

Eläketurvan varmuus on tärkeä riittävyttä tukeva tekijä. Sitä paitsi makrotaloudelliset hyödyt tulevat nopeasti esiin, sillä eläkkeensaajien muodostama kasvava kuluttajaryhmä takaa vakaan ja säännöllisen kulutuksen. Jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien erilaiset kehitysvaiheet sekä maksuperusteisten järjestelmien kasvava suosio antavat kuitenkin aiheen uusiin periaatekysymyksiin.

#### *3.4.1. EU:n sääntelyssä olevien aukkojen täyttäminen*

Eläketurvan tarjoamisessa siirrytään yksikerroksisista järjestelmistä monikerroksisiin järjestelmiin ja yksinkertaisista eläkepaketeista monimutkaisiin ratkaisuihin, ja siksi nykyinen EU:n sääntelykehys ei pirstaleisuutensa ja puutteidensa vuoksi ehkä enää ole riittävä.

- (1) Uudistukset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa tietyt rahastoivat eläkejärjestelmät, sekä julkiset että yksityiset, kuuluvat eräissä jäsenvaltioissa EU:n sääntelyn piiriin ja eräissä jäsenvaltioissa taas jäävät sen ulkopuolelle. Tämä on epä johdonmukaista, kun otetaan huomioon Pittsburghin G20-kokouksessa annettu ja Toronton G20-kokouksessa vahvistettu asiaa koskeva lausuma (lausuman 13 kohdan mukaan kaikkiin yrityksiin, joiden konkurssi voisi vaarantaa rahoitusvakauden, on sovellettava yhdenmukaista, konsolidoitua valvontaa ja sääntelyä tiukkoine vaatimuksineen) sekä se, että eläkerahastoista on tullut tärkeitä toimijoita rahoitusmarkkinoilla.
- (2) Samanlaisiin eläkejärjestelmiin sovelletaan erilaisia EU:n sääntöjä, mikä antaa aiheen kyseenalaistaa johdonmukaisuuden.
- (3) Rajat ovat epäselvät sosiaaliturvajärjestelmien ja yksityisten järjestelmien välillä, ammatillisten ja yksilöllisten järjestelmien välillä sekä vapaaehtoisten ja pakollisten järjestelmien välillä.
- (4) Ei ole aina selvää, mikä erottaa yleiset säästötuotteet eläkkeistä. Onkin kysyttävä, pitäisikö käsite 'eläke' rajata koskemaan ainoastaan tuotteita, joilla on tietyt tunnusmerkit kuten varmuus ja pääsyräjoituksia koskevat säännöt, mukaan lukien maksatusrakenne, johon kuuluu säännöllinen maksuvirta eläkkeelle jäämisen jälkeen.

---

<sup>29</sup> *Komissio v. Belgia, asia C-522/04.*

Lisäksi ollaan yhä yleisemmin siirtymässä etuusperusteisista maksuperusteisiin järjestelmiin. Tavoite, jossa työntekijät pyritään sitomaan yritykseen antamalla ammatillista lisäeläkettä koskevia lupauksia, menettää koko ajan jalansijaa: työnantajat ovat teknologisen edistymisen vuoksi entistä vähemmän riippuvaisia yrityskohtaisista erityisvalmiuksista, ja työntekijät pitävät joustavuutta ja liikkuvuutta entistä tärkeämpänä. Ammatilliset etuusperusteiset lisäeläkejärjestelmät kyllä tarjoavat suuremman varmuuden tulevista eläketuloista ja pystyvät kokonsa ja riskinjaon ansiosta vähentämään kustannuksia, mutta ne voivat olla kestävämmät taakka työnantajille.

Nykyisin melkein 60 miljoonaa eurooppalaista kuuluu maksuperusteiseen järjestelmään<sup>30</sup>. Tällaiset järjestelmät ovat nykyisin paljon yleisempiä kuin kymmenen vuotta sitten, ja niiden merkitys tulee kasvamaan. Rahoittava taho ei kannata rahoitusriskiä, ja maksuperusteiset järjestelmät edistävät todennäköisemmin pidempiä työuria. Toisaalta olennaisena seurauksena on se, että sijoitus- ja inflaatoriski sekä pitkäikäisyyden riski siirtyvät järjestelmän jäsenille, joilla ei ole yksityishenkilönä yhtä hyviä mahdollisuuksia kantaa näitä riskejä. Riskejä voidaan kuitenkin pienentää eri tavoin. Vähimmäistuottotakuut ja sijoitussalkun rakenteen muuttaminen eläkeikää lähestyttäessä (lifestyling) aiheuttavat omat kustannuksensa, mutta jäsenvaltioiden hyvät käytänteet ovat osoittaneet, että tällaiset järjestelyt voivat vähentää lyhyen aikavälin volatilitteettia. Markkinoiden toimivuutta voidaan parantaa soveltamalla hyvää talous- ja finanssipolitiikkaa ja parantamalla sääntelyä. Sijoituskäytäntöjä ja suunnittelua parantamalla on mahdollista vähentää riskiä tuntuvasti ja lisätä järjestelmän iskunkestävyyttä. Näin saadaan riskit, turvallisuus ja kohtuuhintaisuus paremmin tasapainoon sekä säästäjien että eläketurvan tarjoajien kannalta.

Kollektiivinen riskinjako, jossa käytetään hybridijärjestelmiä kuten vähimmäistuoton takaavia maksuperusteisia järjestelmiä tai osin etuus- ja osin maksuperusteisia järjestelmiä, voisi muuttaa yksilöllisiä maksuperusteisia järjestelmiä suosivaa nyky-suuntausta. Lisäksi laadukkaita eläkejärjestelmiä edistetään toimialan aloitteissa. Eräät ammatilliset etuusperusteiset lisäeläkejärjestelmät ovat myös mukautuneet väestö- ja rakennemuutoksiin lisäämällä riskinjakoa rahoittajien, työntekijöiden ja eläkkeensaajien välillä. Käytössä olevat etuusperusteisten järjestelmien kollektiiviset hallintorakenteet helpottavat tätä. Esimerkkejä ovat muun muassa siirtyminen loppupalkkaperiaatteeseen perustuvista malleista työuran keskiansioihin perustuviin malleihin, cash balance -järjestelmien käyttöönotto, elinajan pituuteen liittyvien mukautusten mahdollistaminen, karttumisprosenttien muuttaminen, yleisen eläkeiän mukauttaminen ja ehdollisen indeksoinnin soveltaminen.

Toimintalinjoja koskevissa kansainvälisissä keskusteluissa on tullut esiin kysymys, onko EU:n nykyinen sääntely riittävä ottaen huomioon siirtyminen maksuperusteisiin järjestelmiin<sup>31</sup>. IORP-direktiiviä on ehkä tarpeen arvioida uudelleen siltä osin kuin kyseessä ovat hallinto, riskinhallinta, varojen turvaaminen, sijoitussäännöt ja tiedonantossäännökset. Lisäksi EU:n nykyisessä sääntelykehyksessä on jätetty huomiotta eläkepääoman karttumisjakso. Tähän sisältyvät i) tuottojen lyhyen aikavälin volatilitteettia hillitsevä järjestelmän rakenne sekä ii) sijoitusten valinta ja vakioidut sijoitusvaihtoehdot. Koska maksuperusteisissa järjestelmissä eläkkeen koko voi riippua eläkkeellejääntivuodesta, markkinasääntelyssä on lisäksi otettava huomioon maksatusvaihe, esimerkiksi elinkoron eli annuiteetin hankkimista koskevat säännöt (pakollisuus, vapaaehtoisuus, ajoitus jne.)

<sup>30</sup> EFRP:n tutkimus maksuperusteisista eläkkeistä, 2010.

<sup>31</sup> ”Pension Market in Focus”, OECD, lokakuu 2009.



- (8) *Onko nykyistä EU:n lainsäädäntöä tarkasteltava uudelleen, jotta varmistettaisiin rahastoivien (eli rahastoituihin varoihin perustuvien) eläkejärjestelmien ja -tuotteiden johdonmukainen sääntely ja valvonta? Mitä osia olisi mahdollisesti tarkasteltava uudelleen?*
- (9) *Miten EU:n sääntely tai menettelyohjeet voisivat auttaa jäsenvaltioita saamaan riskit, turvallisuuden ja kohtuuhintaisuuden paremmin tasapainoon sekä eläkesäästäjien että eläketurvan tarjoajien kannalta?*

### 3.4.2. Vakavaraisuussääntelyn parantaminen eläkerahastojen osalta

IORP-direktiivissä vahvistetut toiminnan vakautta koskevat vähimmäisvaatimukset sisältävät vakavaraisuussääntöjä, jotka koskevat etuusperusteisia järjestelmiä. Vakavaraisuussäännöt ovat tätä nykyä samat, joita sovelletaan henkivakuutusyrityksiin. Kun Solvenssi II -direktiivi tulee voimaan vuonna 2012, vakuutusyritykset pystyvät hyödyntämään taloudelliseen riskiin perustuvaa kolmen pilarin vakavaraisuusjärjestelmää; onkin kysyttävä, olisiko tätä uutta järjestelmää sovellettava myös ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoaviin laitoksiin. Sidosryhmät eivät ole kovin yksimielisiä, mikä johtuu osaksi eroista ammatillisten lisäeläkkeiden tarjontatavoissa (kirjanpidolliset varaukset, eläkerahasto tai vakuutus sopimus).

Eläkerahastojen osalta jäsenvaltiot ovat myös soveltaneet erilaisia lähestymistapoja hankittujen eläkeoikeuksien suojaamiseen<sup>32</sup>. Komissio toteutti tätä aihetta käsittelevän kuulemismenettelyn vuonna 2008 ja järjesti julkisen kuulemisen toukokuussa 2009. Tuolloin sidosryhmät esittivät, että eläkerahastoille tarvitaan *sui generis* -vakavaraisuussääntelyä ja että on tärkeää välttää myötäsyklisiä vakavaraisuussääntöjä. Solvenssi II -lähestymistapa voisi olla hyvä lähtökohta, kunhan sitä mukautetaan siten, että huomioon otetaan tarvittaessa eläkelupauksen luonne ja kesto. Solvenssi II:n soveltuvuutta eläkerahastoihin on tarkasteltava perusteellisessa vaikutustenarvioinnissa, jossa kartoitetaan erityisesti eläketuotteiden hintaan ja saatavuuteen kohdistuvat vaikutukset.

Pankki-, vakuutus- ja sijoitussektorilla tapahtunut kehitys huomioon ottaen on myös kysyttävä, onko jäsenvaltioissa tarpeen edistää eläke-etuuksien takuujärjestelmiä, mahdollisesti EU:n koordinoimana tai vetämänä. Takuujärjestelmien avulla voitaisiin reagoida rahoittajien tukemissa etuusperusteisissa järjestelmissä tai kirjanpidollisiin varauksiin perustuvissa järjestelmissä esiintyviin häiriöihin sekä korvata maksuperusteisten järjestelmien liiallisia tappioita. Tuolloin ei kuitenkaan saa ohittaa tärkeitä näkökohtia, joihin kuuluvat esimerkiksi moraalikato ja mahdollinen implisiittinen julkinen tuki erityisen epävakaina aikoina.

- (10) *Millainen vastaavan eläkerahastojen vakavaraisuussääntelyn olisi oltava?*

### 3.4.3. Työnantajan maksukyvyttömyysriskin käsittely

Rahoittavilla yrityksillä on tärkeä asema etuuksien tarjonnassa ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten rahoittamisessa. Siksi rahoittavien yritysten maksukyvyttömyys on erityinen riski. Maksukyvyttömyysdirektiivissä<sup>33</sup> säädetään ammatillisia lisäeläkkeitä

<sup>32</sup> Nykyisissä suojausjärjestelmissä käytetään lähtökohtana vakuutusteknisen vastuuvelan realistista arvostamista, omia varoja, rahoittajan sopimusvakuuksia eli kovenanteja ja suojarahastoja tai niiden yhdistelmiä (CEIOPS SSC -raportti).

<sup>33</sup> 2008/94/EY.

koskevien työntekijöiden oikeuksien suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Jäsenvaltioilla ei ole kuitenkaan velvollisuutta rahoittaa näitä oikeuksia eikä täysiä takuita tarvitse antaa, minkä vuoksi suojan tasoon ja suojatapoihin jää melkoisesti liikkumavaraa. IORP-direktiivi ei koske sellaisia yrityksiä, jotka käyttävät kirjanpidollisiin varauksiin perustuvia järjestelmiä työntekijöidensä eläke-etuuksien maksamiseen. Tällaisissa tapauksissa ammatillisten lisäeläkkeiden suojaamisen tarve korostuu nykytilanteessa entisestään, sillä rahoitus- ja talouskriisi ajaa yhä useampia yrityksiä maksukyvyttömyyteen.

Komissio on esittänyt valmisteluasiakirjan<sup>34</sup>, jossa käsitellään maksukyvyttömyysdirektiiviin kuuluvan ammatillisia lisäeläkkeitä koskevan säännöksen täytäntöönpanoa. Valmisteluasiakirjan jatkotoimiin kuuluu komission vuonna 2009 aloittama selvitys<sup>35</sup>, jonka kohteina ovat etuusperusteiset ja kirjanpidollisiin varauksiin perustuvat järjestelmät. Lisäksi parhaillaan kerätään tietoja työntekijöiden suojasta maksuperusteisten lisäeläkejärjestelmien maksujen laiminlyönnin yhteydessä työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

*(11) Olisiko EU:n lainsäädännön antamaa suojaa eläkettä rahoittavan työntekijän maksukyvyttömyystapauksessa parannettava ja miten?*

#### *3.4.4. Tietoon perustuvan päätöksenteon edistäminen*

Avoimen ja selkeän tiedottamisen tarve korostuu maksuperusteisten järjestelmien yleistyessä. IORP-direktiivissä ja henkivakuutusdirektiivissä on tiedonantovaatimuksia. Kyseisten säännösten lähtökohtana on kuitenkin yhdenmukaistamisen vähimmäistaso, ja kansalliset toimintatavat poikkeavat toisistaan selvästi. Säännökset laadittiin etuusperusteisia järjestelmiä varten, minkä vuoksi niitä on kenties tarpeen mukauttaa. Jatkotoimien kannalta vaikuttaisi olevan tärkeää, että tarkastellaan uudelleen keskeiset tiedot etenkin eläkejärjestelmien ja -tuotteiden osalta (esimerkiksi riski, lupauksen luonne, kustannukset/maksut, maksatusmenetelmä jne.). Tarkastelussa olisi otettava huomioon muita rahoitustuotteita koskevat kehitystoimet ja pyrittävä varmistamaan vertailukelpoiset tiedot. Tietojen selkeyttä ja vertailukelpoisuutta voitaisiin parantaa kuluttajatutkimuksen ja taloustutkimuksen avulla.

Valintapäätöksen ja vastuun siirtäminen yksityisille ihmisille edellyttää, että ihmiset ymmärtävät saamansa informaation, jotta he voivat tehdä valintoja valveutuneesti, varsinkin kun eläketurvasta on tullut entistä mutkikkaampi. Kouluttaminen talousasioissa voi auttaa, kuten OECD:n toimissa on käynyt ilmi. EU onkin jo aloittanut tähän liittyvän yhteistyön jäsenvaltioiden kanssa. Kouluttaminen talousasioissa täydentää tuotetietoja koskevia sääntöjä sekä toimialan sääntelyä, joka sisältää toiminnan vakautta koskevat säännöt (esimerkiksi IORP-direktiivi) ja markkinakäyttäytymistä koskevat säännöt. On tärkeää, että ihmisillä on asianmukaiset taidot tulkita taloudellisia tietoja ja tehdä suunnitelmia, jotta he pystyvät riittävässä määrin arvioimaan taloudellisen ja sosiaalisen suojelun tarpeen ja välttävät erheellisiltä käyttäytymismalleilta. Esimerkiksi maksuperusteisten järjestelmien yleistyessä ihmisten on tehtävä tietoon perustuvia sijoituspäätöksiä. On myös tärkeää, että ihmisillä on käytössään pätevä yhteyspiste, josta he saavat vastauksia eläkekysymyksiinsä varsinkin rajatylittävissä tapauksissa.

Toisaalta jäsenvaltioissa saadut kokemukset osoittavat, että tietojen antamisen ja talousalan kouluttamisen avulla saavutettavissa olevalla tietoisuuden lisäämisellä on omat rajansa. Siksi

<sup>34</sup> SEC(2008) 475, 11.4.2008.

<sup>35</sup> EUVL 2009/S 230-329482.

on tärkeää lisätä toimenpideluetteloon myös perusteellinen selvitys eduista, joita automaattinen jäsenyys irtautumissäännöksineen tarjoaa.

Tietoon perustuva päätöksenteko kulkee käsi kädessä riittävän eläketurvan kanssa. Ihmisille on tarjottava asianmukaisia vaihtoehtoja, kun he päättävät säästämisestä. Siksi voisi olla paikallaan määritellä, mitä ominaisuuksia eläketurvalta tarkkaan ottaen toivotaan. Jos tietyt keskeiset ominaisuudet puuttuvat, seurauksena ovat epäselvyyksien lisäksi mahdollisesti myös riittämättömät eläkeajan etuudet, esimerkiksi jos varhain tehdyt nostot johtavat säästöjen ehtymiseen tai jos kertyneet varat eivät tuota tasaisesti tuloja. Jäsenvaltiot voisivat harkita luotettavan eläkeasioiden neuvontapalvelun käyttöönottoa kuluttajien valintojen helpottamiseksi.

(12) *Onko eläketuotteiden tapauksessa syytä uudistaa tietojen antamista koskevia nykyisiä vähimmäisvaatimuksia (esimerkiksi vertailukelpoisuuden, yhtenäistämisen ja selkeyden kannalta)?*

(13) *Olisiko EU:n kehitettävä vakioituja vaihtoehtoja koskeva yhteinen toimintamalli osallistumis- ja sijoitusvalintoja varten?*

#### **4. EU:N ELÄKETILASTOJEN PARANTAMINEN**

Eri kansallisista ja EU:n lähteistä saatavia tietoja eläkejärjestelmistä voitaisiin rationalisoida, jotta niiden vertailukelpoisuus paranisi ja jotta saataisiin tuntuvia kustannussäästöjä. Yhteisten poliittisten ja sääntelyhaasteiden arviointia voitaisiin helpottaa kehittämällä eläketilastoja varten EU:n menetelmiä nykyisten kansainvälisten (esimerkiksi OECD:n) toimien ja monien EU:n aloitteiden pohjalta. Eläkerahastot ovat tärkeitä institutionaalisia sijoittajia, ja niiden sijoituskäyttäytyminen voi vaikuttaa rahoitusvakauteen. Kansalaisille koituisi hyötyä, jos kerättäisiin tarkkoja tilastotietoja eri lähteistä saatavista eläketuloista. Eläkkeensaajien muodostama kuluttajaryhmä kasvaa jatkossa, ja yritysten kannalta olisi hyödyllistä saada luotettavia ja oikea-aikaisia tietoja käytettävissä olevista kokonaistuloista.

Implisiittisten vastuiden seuranta voitaisiin lisäksi tehostaa, jotta voitaisiin arvioida paremmin, miten sekä julkisten että yksityisten tahojen hallinnoimat eläkejärjestelmät vaikuttavat julkisen talouden kestävyYTEEN.

#### **5. ELÄKEPOLITIIKAN HALLINNOINNIN PARANTAMINEN EU:N TASOLLA**

EU:n on autettava ratkaisemaan tuleviin eläkkeisiin liittyviä kansalaisten huolia ja tarkasteltava, miten voidaan määrittää riittävän, kestävä ja varman eläketurvan tarjoamiseen tähtäävä strategia, jonka yhtenä osatekijänä on EU:n välineiden parempi käyttö.

Jäsenvaltiot ovat yleensä vastuussa omien eläkejärjestelmiensä suunnittelusta ja järjestämisestä, kun taas tietyt eläketurvaan liittyvät alueet kuuluvat suoraan EU:n toimivaltaan. Jäsenvaltiot ovat myös tunnustaneet, että yhteistyöllä voidaan saada vaikuttavuus- ja tehokkuushyötyjä ja että EU:n tasoinen toiminta voi tuoda lisäarvoa ennen kaikkea siksi, että haasteet ovat samanlaiset kaikkialla EU:ssa ja uudistuslinjojen on istuttava nykyisiin kehyksiin kuten vakaus- ja kasvusopimukseen ja Eurooppa 2020 -strategiaan.

EU:n panos määriteltävään strategiaan kattaa valvonnan, koordinoinnin ja keskinäisen oppimisen kaltaisia toimenpiteitä. Esimerkkeinä voidaan mainita parhaiden toimintatapojen vaihtaminen, vertaisarvioinnit, tavoitteiden ja indikaattoreiden sopiminen ja vertailukelpoisten tilastojen kokoaminen. EU:n sääntelyyn kuuluvat sosiaaliturvan koordinointi julkisten eläkkeiden osalta sekä säännöt, jotka koskevat ammatillisia lisäeläkerahastoja, eläkeoikeuksien siirrettävyyttä, lisäeläkeoikeuksien suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa sekä henkivakuutusyrityksiä.

Jos EU:n on määrä tukea asianmukaisesti kansallisia uudistustoimia, toimintalinjojen koordinoinnissa on omaksuttava kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon eläkejärjestelmien yhä lisääntyvä monimutkaisuus. Taloudellisen ja rahoituksellisen yhdentymisen edessä on entistä tärkeämpää, että käytössä on EU:n tasoinen sääntelykehys ja että EU:n tason toimintalinjoja ja jäsenvaltioiden toimintalinjoja koordinoidaan hyvin.

Eläkepolitiikka on yhteinen huolenaihe viranomaisille, työmarkkinaosapuolille, toimialalle ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla. Riittävän, kestävä ja varman eläketurvan saavuttamista ja ylläpitämistä voisi auttaa, jos olisi yhteinen foorumi, joka seuraa eläkepolitiikan ja -sääntelyn kaikkia näkökohtia integroidusti ja kokoaa yhteen kaikki sidosryhmät. Komissio haluaa sen vuoksi tutkia, miten tämä tavoite voitaisiin parhaiten saavuttaa EU:n yleisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden yhteydessä.

(14) *Olisiko toimintalinjojen koordinoitikehystä vahvistettava EU:n tasolla? Mitä osia olisi mahdollisesti vahvistettava, jotta voitaisiin parantaa eläkepolitiikan suunnittelua ja toteutusta integroidun lähestymistavan avulla? Voitaisiinko asiassa edetä esimerkiksi perustamalla foorumi, joka seuraa eläkepolitiikan ja -sääntelyn kaikkia näkökohtia integroidusti?*

## **6. MITEN LAUSUNTOPYYNTÖÖN VASTATAAN?**

Komissio pyytää kaikkia osapuolia vastaamaan tässä vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin ja liittämään vastauksiin mahdolliset lisäkommentit. Vastaukset ja kommentit olisi toimitettava 15. marraskuuta 2010 mennessä käyttämällä verkkokyselylomaketta, joka on osoitteessa <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=pensions>

Verkkoyhteyden puuttuessa vastaukset on mahdollista lähettää postitse osoitteeseen

European Commission

Directorate-General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities

Green Paper on Pensions consultation

Unit E4

rue Joseph II

Office J-27 1/216

B - 1040 Brussels

Vastaukset julkaistaan internetissä ja samassa yhteydessä mainitaan vastaajan henkilöllisyys. Tästä voidaan poiketa, jos vastaaja ei halua henkilötietojaan julkaistavan sillä perusteella, että julkaisu vahingoittaisi hänen oikeutettuja etujaan. Tällöin vastaus voidaan julkaista nimettömänä. Muussa tapauksessa kannanottoa ei julkaista eikä sen sisältöä periaatteessa oteta huomioon.

## SANASTO JA TILASTOLIITE

### 1. SANASTO

**Ammatilliset lisäeläkejärjestelmät** – Eläkejärjestelmä, johon pääsy on kytketty työ- tai ammatilliseen suhteeseen järjestelmän jäsenen ja järjestelmän perustajana olevan tahon (järjestelmän rahoittajan) välillä. Ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä voivat perustaa työnantajat tai työnantajien ryhmittymät (esimerkiksi toimialaliitot) tai työntekijöiden yhdistykset tai ammattijärjestöt, yhdessä tai erikseen, taikka itsenäiset ammatinharjoittajat. Järjestelmää voi hoitaa suoraan rahoittaja tai riippumaton yksikkö (eläkerahasto tai rahoituslaitos, joka toimii eläketurvan tarjoajana). Viimeksi mainitussa tapauksessa rahoittajalla voi kuitenkin olla vastuu järjestelmän toiminnan valvonnasta.

**Automaattinen jäsenyys** – Tällä tarkoitetaan yleensä sitä, että työntekijät kuuluvat automaattisesti työnantajansa eläkejärjestelmään. Heillä on mahdollisuus irtautua järjestelmästä ja valita muu järjestelmä.

**Automaattiset vakautusmekanismit** – Automaattisilla vakautusmekanismeilla tarkoitetaan yleensä keinoja, joilla etuudet, oikeudet ja/tai maksut mukautetaan muuttuviin olosuhteisiin kuten taloudellisiin tilanteisiin, rahoitusmarkkinoiden tuottoihin tai elinajanodotteen muutosennusteisiin.

**Cash balance -järjestelmät** – Järjestelmä, jossa työnantaja takaa järjestelmän jäsenille yleisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen maksettavan eläkesumman, jonka avulla he voivat ostaa annuiteetin. (katso myös: yleinen eläkeikä; elinkorko eli annuiteetti)

**Ehdollinen indeksointi** – Ehdollinen indeksointi liittyy etuusperusteisiin järjestelmiin, joissa (yleensä inflaation tai palkkojen kehityksen mukaan) indeksoitujen etuuksien tarjoaminen riippuu järjestelmän sijoitusten taloudellisista tuloksista. (katso myös: etuusperusteiset järjestelmät)

**Elinkorko eli annuiteetti** – Rahoitussopimus, jonka myyjänä on esimerkiksi henkivakuutusyhtiö ja jossa taataan kiinteä tai muuttuva tuloetuuden maksu (kuukausittain, neljännesvuosittain, puolivuositin tai vuosittain) elinkoron saajan elinaikana tai muutoin yksilöitynä aikana. Se poikkeaa henkivakuutus sopimuksesta, jonka perusteella edunsaaja saa tuloja vakuutetun kuoleman jälkeen. Elinkorko voidaan ostaa erinä tai maksamalle kertasuoritus. Etuuksien maksu voi alkaa välittömästi tai ennalta määritetyn ajan kuluttua tai tietyn iän saavuttamisen jälkeen. Elinkorko on yksi tapa turvata säännölliset eläketulot henkilöille, jotka ovat säästäneet maksuperusteisessa järjestelmässä. (katso myös: maksuperusteiset järjestelmät)

**Eläke-etuuksien takuujärjestelmä** – Järjestely, jonka avulla eläkejärjestelmien jäsenille tai edunsaajille maksetaan korvauksia, jos eläkerahasto ja/tai rahoittava työnantaja on maksukyvytön. Eläke-etuuksien takuujärjestelmiä ovat esimerkiksi Pensions-Sicherungs-Verein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (PSVaG) Saksassa ja Pension Protection Fund Yhdistyneessä Kuningaskunnassa.

**Eläkepilari** – Erityyppiset eläkejärjestelmät luokitellaan yleensä eläketurvan kahteen, kolmeen, neljään tai useampaan pilariin. Ei ole kuitenkaan olemassa yleisesti sovittua luokittelua. Monissa eläkejärjestelmissä tehdään ero lakisääteisten eläkejärjestelmien,

ammattillisten lisäeläkejärjestelmien ja yksilöllisten eläkevakuutusten välille tai jaotellaan eläketurva pakollisiin ja vapaaehtoiisiin eläkevakuutuksiin. Kuuluminen ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin ja yksilöllisiin eläkejärjestelmiin (yleensä yksityisiä eläkejärjestelyjä) voi olla pakollista tai vapaaehtoista.

**Eläkepääoman karttumisjakso** – Jakso, jonka aikana maksuja suoritetaan ja sijoitetaan maksuperusteisessa järjestelmässä. (katso myös: maksuperusteiset järjestelmät)

**Equity release -järjestelmä eli asunnon tai muun varallisuuden arvon hyödyntämiseen perustuva järjestelmä** – Equity release -termiä käytetään kuvattaessa sekä prosessia että tuotteita, joiden avulla asunnonomistaja voi turvata itselleen huomattavia kertasuorituksia tai säännöllisiä tuloeria realisoimalla osan asuntonsa arvosta; tuolloin hän voi edelleen asua asunnossaan.

**Etuusperusteiset järjestelmät** – Etuusperusteisilla järjestelmillä tarkoitetaan järjestelmiä, joissa kertyneet etuudet kytkeytyvät ansioihin ja työuraan (tuleva eläke-etuus määritetään ja luvataan ennalta). Sijoitusriskin ja usein myös pitkäikäisyyden riskin kantaa järjestelmän rahoittaja: jos tuottoastetta tai elinajanodotetta koskevat oletukset eivät toteudu, rahoittajan on lisättävä maksujaan voidakseen suorittaa luvatus eläkkeen. Ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ovat yleensä etuusperusteisia. (katso myös: maksuperusteiset järjestelmät)

**Hallinto (eläkerahastot)** – Eläkerahaston toiminnan ohjaaminen ja valvonta. Hallinnointielin on vastuussa hallinnosta, mutta se voi palkata ja käyttää muita asiantuntijoita kuten vakuutusmatemaatikkoja, omaisuudenhoitajia, konsultteja ja neuvonantajia hoitamaan erityisiä operatiivisia tehtäviä tai antamaan neuvoja järjestelmän hallinnolle tai hallinnointielimelle.

**Hybridieläkejärjestelmä** – Hybridijärjestelmässä on sekä maksuperusteisen että etuusperusteisen järjestelmän piirteitä; hybridijärjestelmille on yleistä, että riskin jakavat järjestelmän hoitaja ja edunsaajat.

**Institutionaalinen sijoittaja** – Institutionaalinen sijoittaja on yleensä sijoittajaryhmä, jossa on mukana esimerkiksi eläkerahastoja, vakuutusyhtiöitä, sijoitusrahastoja ja joissakin tapauksissa pankkeja.

**Jakojärjestelmät** – Jakojärjestelmällä tarkoitetaan eläkejärjestelmää, jossa eläkemaksuja kerätään sen verran kuin eläkkeiden maksamiseen tarvitaan. (katso myös: rahastoivat järjestelmät)

**Karttumisprosentti** – Prosentti, jonka mukaan tulevia eläke-etuuksia kertyy. Sitä käytetään etuusperusteisissa järjestelmissä, ja se perustuu järjestelmässä sovellettuun kaavaan. Eläkkeen karttumisprosentti voi olla esimerkiksi 1,5 prosenttia eläkkeen perusteena olevasta palkasta kutakin eläkkeeseen oikeuttavaa työvuotta kohden (katso myös: etuusperusteiset järjestelmät)

**Kirjanpidollisiin varauksiin perustuvat eläkejärjestelmät** – Kirjausmenetelmä, jota jotkin työnantajat käyttävät eläkesitoumusten rahoittamisessa. Rahoittajat kirjaavat taseeseen varauksia eläke-etuuksia varten. Osaa varoista voidaan pitää erillisillä tileillä etuuksien maksamista varten, mutta oikeudellisessa ja sopimusteknisessä mielessä ne eivät ole eläkejärjestelmän varoja. (katso myös: etuusperusteiset järjestelmät)

**Korvausaste** – Korvausasteet ilmaisevat eläkkeiden tason prosenttiosuutena henkilön ansiotuloista eläkkeen alkamishetkellä tai prosenttiosuutena keskimääräisistä ansiotuloista.

Korvausasteet mittaavat, missä määrin tyypilliset työntekijät pystyvät eläkejärjestelmän ansiosta säilyttämään aiemman elintasonsa, kun he siirtyvät työelämästä eläkkeelle.

**Lakisääteinen eläkejärjestelmä** – Julkisyhteisöjen (keskus-, valtion- ja paikallishallinnon sekä muiden julkisen sektorin elinten kuten sosiaaliturvalaitosten) hallinnoimia sosiaaliturvaohjelmia ja vastaavia lakisääteisiä ohjelmia. Julkiset eläkejärjestelmät ovat yleensä jakojärjestelmiä.

**Lisäeläkejärjestelmät** – Lisäeläkejärjestelmät ovat pakollisia tai vapaaehtoisia eläkejärjestelmiä, jotka yleensä täydentävät lakisääteisen eläketurvan mukaista eläketuloa.

**Loppupalkkaperiaatteeseen perustuva järjestelmä** – Etuusperusteinen järjestelmä, jossa eläke-etuuden perusteena ovat ansiot viimeisenä vuotena tai viimeisinä vuosina ennen eläkkeelle siirtymistä. (katso myös: etuusperusteiset järjestelmät)

**Maksatusvaihe** – Ajanjakso, jonka aikana eläkejärjestelmän jäsenelle maksetaan karttumisjakson aikana kertyneet varat rahastoivassa järjestelmässä. Maksatusvaihe on esimerkiksi ajanjakso, jona saadaan säännönmukaista eläketuloa elinkoron eli annuiteetin hankkimisen kautta. (katso myös: elinkorko eli annuiteetti)

**Maksuperusteiset järjestelmät** – Maksuperusteisilla järjestelmillä tarkoitetaan järjestelmiä, joissa maksujen suuruus (ei lopullisen etuuden suuruus) määritetään ennalta: järjestelmässä ei anneta lupausta lopullisesta eläkkeestä. Maksuperusteiset järjestelmät voivat olla julkisia, ammatillisia tai yksilöllisiä: maksujen suorittaja voi järjestelmän säännöistä riippuen olla yksityishenkilö, työnantaja ja/tai valtio. Eläkkeen määrä riippuu valitun sijoitusstrategian tuloksista ja maksujen suuruudesta. Yksittäinen jäsen vastaa näin ollen sijoitusriskistä ja päättää usein siitä, miten tätä riskiä voidaan pienentää. (katso myös: etuusperusteiset järjestelmät)

**Omat varat (lailla säädelyt)** – Eläkerahaston vakuutusteknisen vastuuvelan ylittävät ylimääräiset varat, jotka toimivat puskurina. Yleensä on säädetty, että näitä varoja ei saa sitoa ennakoituihin vastuisiin, vaan ne toimivat varmuuspääomana, joilla puskuroidaan odotettujen ja toteutuneiden kulujen ja tuottojen eroja. Niistä käytetään myös nimitystä toimintapääoma. (katso myös: vakuutustekninen vastuuvetka)

**Operatiivinen riski** – Riittämättömiin tai epäonnistuneisiin sisäisiin prosesseihin, henkilöstöön ja järjestelmiin tai ulkoisiin tapahtumiin liittyvä tappioriski.

**Rahastoiva järjestelmä** – Eläkejärjestelmä, jonka etuussitoumusten tukena on varoja, jotka rahastoidaan ja sijoitetaan, jotta etuuksien maksua koskevat järjestelmän vastuut voidaan myöhemmin täyttää. Rahastoivat järjestelmät voivat olla kollektiivisia tai yksilöllisiä. (katso myös: jakojärjestelmät)

**Rahoittajan sopimusvakuus eli kovenantti** – Kovenantti tarkoittaa rahoittavan työnantajan valmiutta reagoida rahaston volatilitettiin antamalla tarvittaessa lisärahoitusta. Tässä yhteydessä 'kovenantti' on hyvin samanlainen käsite kuin lainanottajien 'luottokelpoisuus'. Yksinkertaistetusti voidaan sanoa, että jos eläkerahasto on alijäämäinen, se voidaan rahoitusmarkkinatermejä käyttäen rinnastaa monessa suhteessa joukkovelkakirjojen haltijaan. Rahasto on riippuvainen yrityksen kyvystä maksaa ylimääräisiä maksuja tulevaisuudessa, jos sijoitusten tuotot eivät riitä kattamaan vajetta.



**Siirrettävyys** – Oikeus siirtää kertyneet etuudet tai karttunut pääoma yhdestä eläkejärjestelmästä toiseen, esimerkiksi uuden työnantajan eläkejärjestelmään.

**Sijoitussalkun rakenteen muuttaminen eläkeikää lähestyttäessä (Lifestyling-strategiat)** – Maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä käytettyjä sijoitusstrategioita, joiden tarkoituksena on vähentää sijoitusriskiä ja volatilitteettia pienentämällä järjestelmän jäsenen sijoitusriskiä asteittain ja automaattisesti eläkeikää lähestyttäessä. (katso myös: maksuperusteiset järjestelmät)

**Tiedonantosäännökset** – Säännöt, joissa määrätään eläkejärjestelmän jäsenille ja/tai valvontaviranomaiselle ilmoitettavien tietojen tyyppi ja laajuus sekä ilmoittamisjaksot ja -menettelyt.

**Todellinen eläkkeellesiirtymisikä** – Se ikä, jolloin henkilö tosiasiallisesti jää eläkkeelle. Ei ole välttämättä sama kuin työmarkkinoilta poistumisikä tai yleinen eläkeikä. (katso myös: työmarkkinoilta poistumisikä, yleinen eläkeikä)

**Työmarkkinoilta poistumisikä** – Ikä, jossa henkilö tosiasiallisesti poistuu työmarkkinoilta. Tietojen saatavuuteen liittyvistä syistä työmarkkinoilta poistumisikää käytetään usein ilmaistaessa todellista eläkkeellesiirtymisikää. Näiden kahden käsitteen välillä voi olla eroja, koska osa ihmisistä poistuu työmarkkinoilta ennen varsinaista eläkkeelle siirtymistä ja osa jatkaa työskentelyä eläkkeelle siirtymisen jälkeen. (katso myös: todellinen eläkkeellesiirtymisikä).

**Työuran keskiansioihin perustuvat järjestelmät** – Etuusperusteinen järjestelmä, jossa tietyltä vuodelta hankittu eläke-etuus riippuu jäsenen kyseisen vuoden ansiotuloista (katso myös: etuusperusteiset järjestelmät)

**Vakavaraisuus** – Vakavaraisuudella tarkoitetaan sitä, pystyykö eläkejärjestelmän kattamaan varoillaan järjestelmän vastuut. Järjestelmän vastuisiin kuuluvat kaikki tulevaisuudessa maksettavat eläkkeet. Siksi ne on diskontattava, ja tuolloin on tehtävä huomattavia oletuksia eliniän pituudesta. Järjestelmän varojen arvo riippuu käytetystä kirjanpito-standardista. Jos järjestelmän vakavaraisuustasoa ei voida pitää riittävänä, järjestelmän on harkittava maksujen korottamista tai etuus oikeuksien supistamista, jos säännöt antavat siihen mahdollisuuden.

**Vakuutustekninen vastuovelka** – Niiden vastuiden summa, jotka vastaavat eläkerahaston olemassa olevien eläkesopimusten rahoituksellisia sitoumuksia. Katso direktiivin 2003/41/EY 15 artikla.

**Vanhushuoltosuhte** – Yli 65-vuotiaiden osuus suhteessa työikäiseen (yleensä 15–64-vuotiaat) väestöön.

**Vähimmäistuottotakuut** – Sijoitusten tuottavuudesta riippumatta maksettava eläke-etuuden vähimmäistaso maksuperusteisessa järjestelmässä.

**Yksilöllinen eläkejärjestelmä** – Yksilöllisen eläkejärjestelmän piiriin pääsy ei riipu työsuhteesta. Yksilöllisen järjestelmän perustaa ja sen hoidosta vastaa suoraan eläkerahasto tai rahoituslaitos, joka toimii eläketurvan tarjoajana ilman työnantajien osallistumista. Yksityiset henkilöt hankkivat ja valitsevat itsenäisesti näiden järjestelyjen osioita. Työnantajat voivat kuitenkin suorittaa maksuja yksilöllisiin eläkejärjestelmiin. Eräät järjestelmät voivat asettaa rajoituksia jäsenyydelle.

**Yleinen eläkeikä** – Ikä, jossa eläkejärjestelmän jäsen on oikeutettu täysimääräisiin eläke-etuuksiin.

## **2. STATISTICAL ANNEX**

**Figure 1: Demographic structure of the population in 2008 and 2060**

**Figure 2: Old-age dependency ratios under different average exit age scenarios**

**Figure 3: Change in public pension expenditure as a share of GDP over 2007-60 (in percentage points)**

**Figure 4: Benefit ratios in EU Member States in 2007 and 2060**

**Figure 5: Change in theoretical replacement rates for an average wage earner retiring at 65 after 40 years career between 2006 and 2046 in percentage points**

**Figure 6: Standard pension eligibility age and average labour market exit age in EU-27**

**Figure 7: Overall, female and older workers employment rates in EU-27, 2000-2008, in percent**

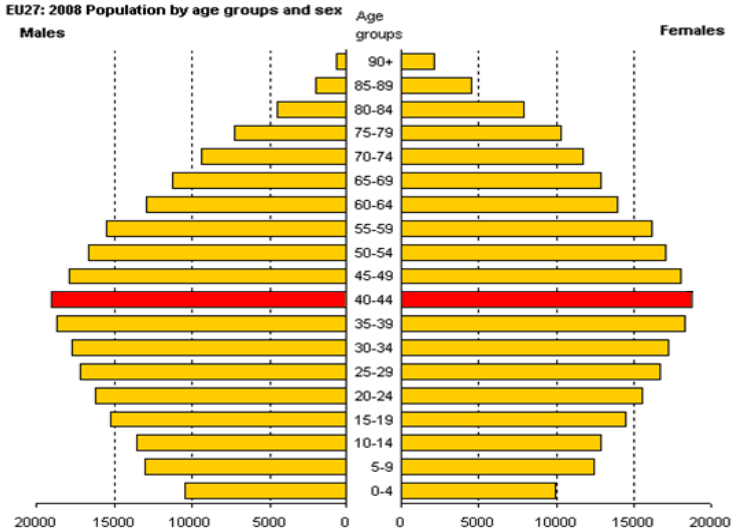
**Figure 8: Pension benefit impact of shorter and longer working lives**

**Figure 9: Pension benefit impact of career breaks due to unemployment**

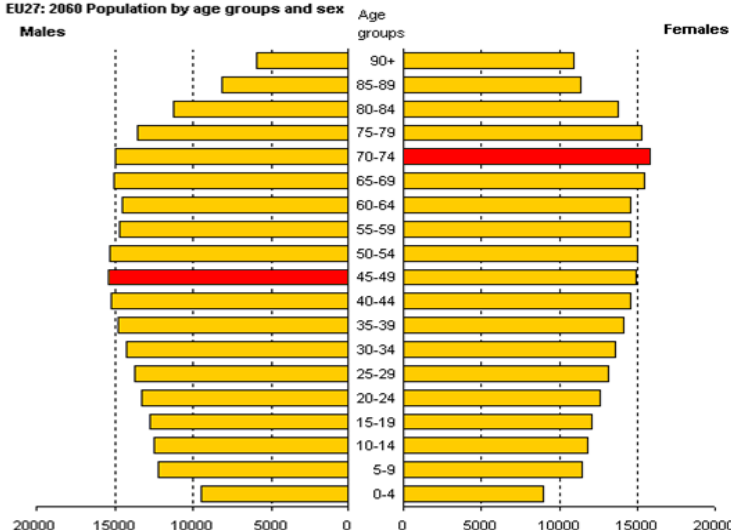
**Figure 10: Increasing significance of funded pensions**

**Figure 1: Demographic structure of the population in 2008 and 2060**

**2008**



**2060**

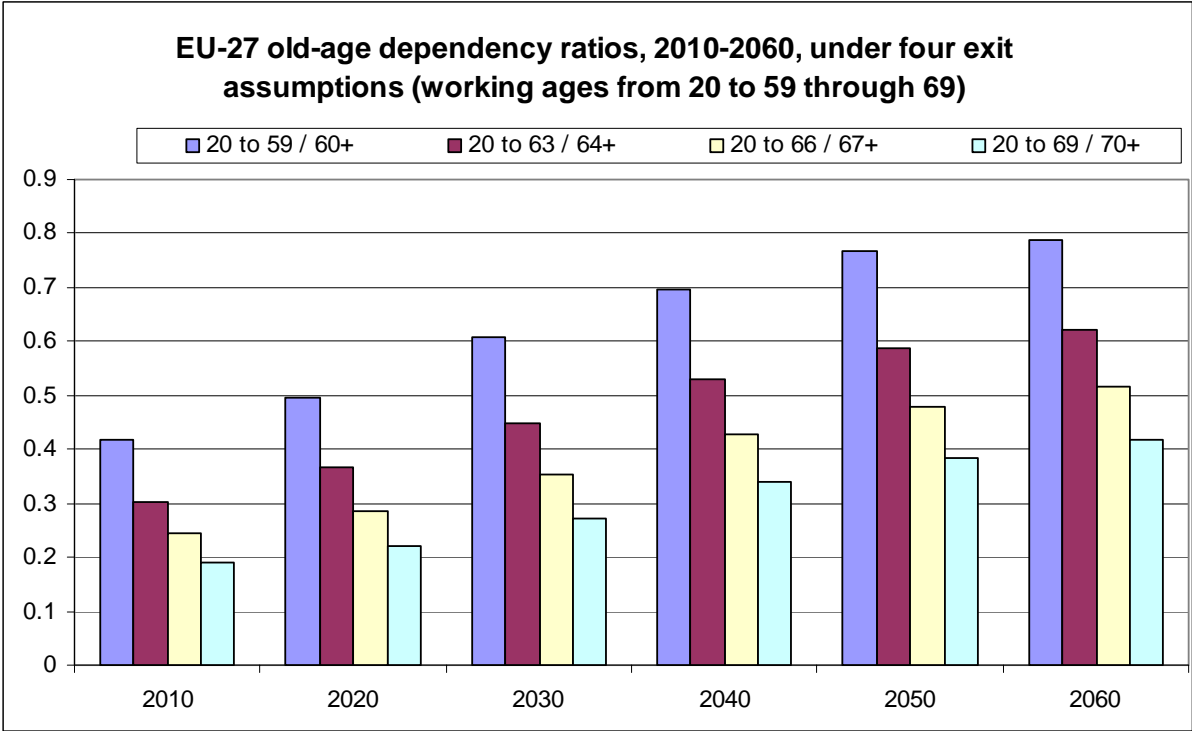


Source: Commission services, graph published in the 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, p. 9, available at: [http://europa.eu/epc/publications/index\\_en.htm](http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm).

Note: the red (dark) bar indicates the most numerous cohort.

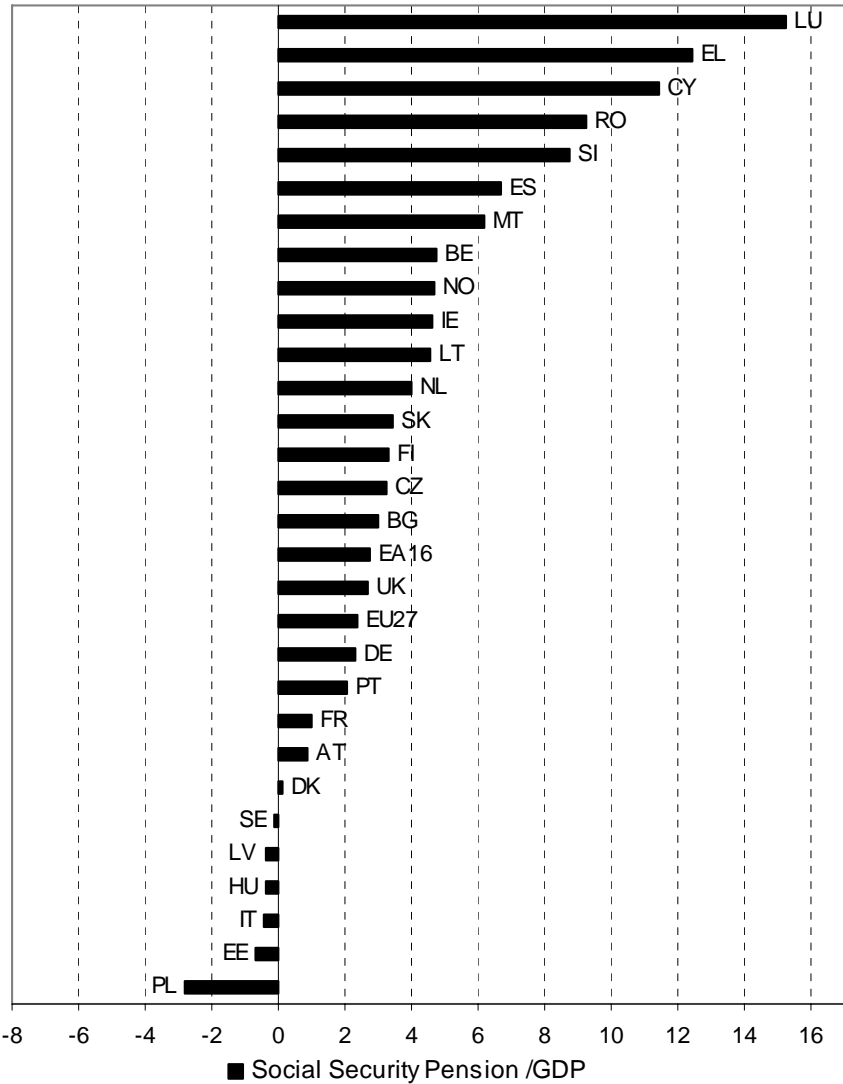
**Figure 2: Old-age dependency ratios under different average exit age scenarios**

In 2010, when it is assumed that people leave the labour market on average at age 60, the dependency ratio, i.e. the number of people of working age relative to the number of people above age 60, amounts to 5 to 2. If by 2040 people were to remain until 67 the corresponding ratio would stay constant and the increase by 2060 would far less dramatic than at lower exit ages. There would be no increase if the exit age would increase another 3 years between 2040 and 2060.



Source: Eurostat, Population Projections, 2008 data.

**Figure 3: Change in public pension expenditure as a share of GDP over 2007-60 (in percentage points)**



Source: Ageing report 2009, available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13782\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf), data as updated at the Ageing Working Group in 2010.

Note: Hungary reformed its pension system in 2009. Following the reform, its impact was assessed through a peer review by the AWG, and endorsed by the EPC at their 22 February 2010 meeting. According to the revised pension projections, public pension expenditure is projected to decrease from 10.9% of GDP in 2007 to 10.5% of GDP in 2060, i.e. by 0.4 p.p. of GDP, compared with the projection in the 2009 Ageing Report, where an increase of 3 p.p. of GDP between 2007 and 2060 was projected.

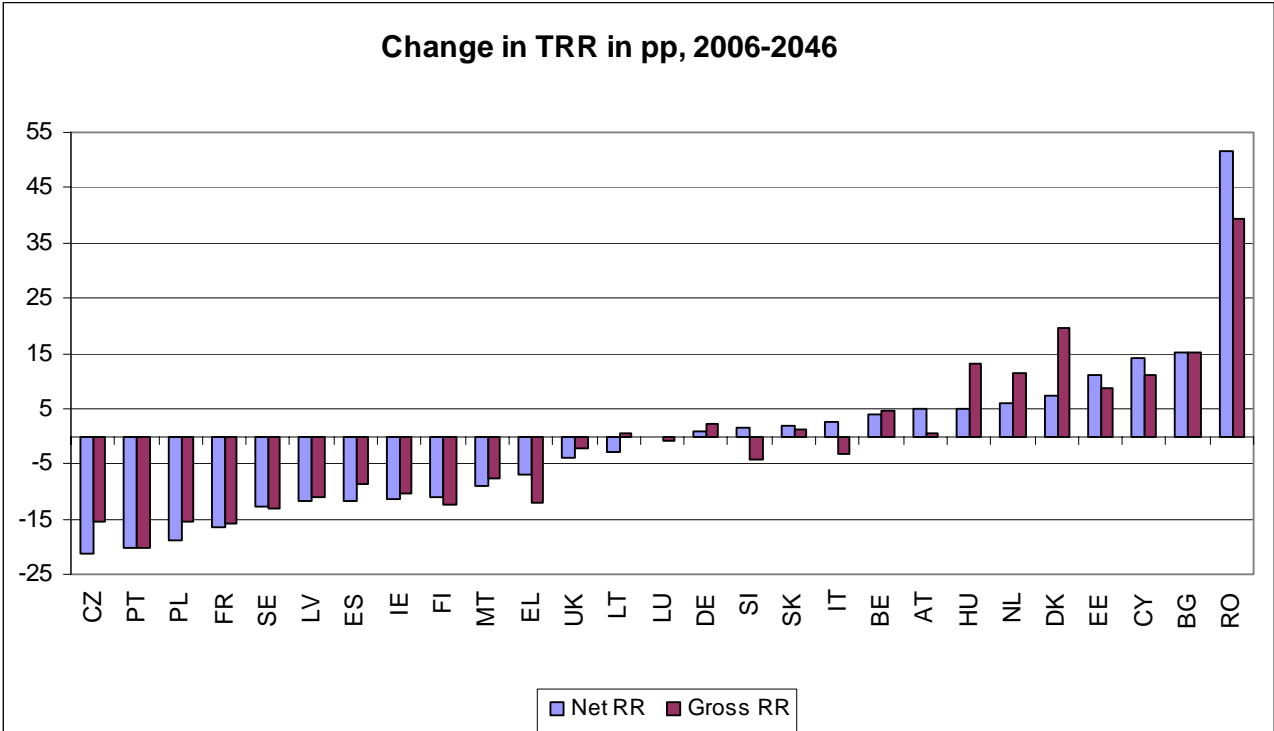
**Figure 4: Benefit ratios in EU Member States in 2007 and 2060**

	Benefit Ratio (%)					
	Public pensions			Public and private pensions		
	2007	2060	% change	2007	2060	% change
BE	45	43	-4			
BG	44	36	-20	44	41	-8
CZ	45	38	-17			
DK	39	38	-4	64	75	17
DE	51	42	-17			
EE	26	16	-40	26	22	-18
IE	27	32	16			
EL	73	80	10			
ES	58	52	-10	62	57	-8
FR	63	48	-25			
IT	68	47	-31			
CY	54	57	5			
LV	24	13	-47	24	25	4
LT	33	28	-16	33	32	-2
LU	46	44	-4	46	44	-4
HU	39	36	-8	39	38	-3
MT	42	40	-6			
NL	44	41	-7	74	81	10
AT	55	39	-30			
PL	56	26	-54	56	31	-44
PT	46	33	-29	47	33	-31
RO	29	37	26	29	41	41
SI	41	39	-6	41	40	-2
SK	45	33	-27	45	40	-11
FI	49	47	-5			
SE	49	30	-39	64	46	-27
UK	35	37	7			
NO	51	47	-8			

Source: Ageing report 2009, available at:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13782\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf).

Note: The 'Benefit ratio' is the average benefit of public pension and public and private pensions, respectively, as a share of the economy-wide average wage (gross wages and salaries in relation to employees), as calculated by the Commission. Public pensions used to calculate the Benefit Ratio includes old-age and early pensions and other pensions. Private pensions are not included for all Member States. Hence, the comparability of the figures is limited. The value of indicators might change as some Member States consider reforms of their pension systems (e.g. Ireland).

**Figure 5: Change in theoretical replacement rates for an average wage earner retiring at 65 after 40 years career between 2006 and 2046 in percentage points**



Source: INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG) 2009 report on Theoretical Replacement Rates, "UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES 2006-2046", p.17, available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>.

Note: Replacement rates are defined as the level of pension income during the first year of retirement as a percentage of individual earnings immediately before retirement. For countries with a projected drop in replacement rates it should be noted that the decrease can usually be counterbalanced by working longer.

It should be noted that EE, like other countries with a more positive evolutions in replacement rates (RO, BG and CY), start off from rather low initial levels of the rates.



### **Figure 6: Standard pension eligibility age and average labour market exit age in EU-27**

There has been a more or less pronounced increase in the average exit age from the labour force of nearly all Member States between 2001 and 2008, with an EU27 average exit age of 61.4 years in 2008. For those countries with increasing pensionable ages until 2020 and beyond, the average exit age is expected to continue to increase. It appears that most countries are gradually moving to a universal pensionable age of at least 65, but countries such as DK, DE and UK have already legislated further increases in order to respond to continued advances in longevity.

Member State	Average exit age from the labour force in 2001	Average exit age from the labour force in 2008	Statutory retirement age for M/W in 2009	Statutory retirement age for M/W in 2020	Further increases in the statutory retirement age for M/W after 2020
Belgium	56.8	61.6*	65/65	65/65	
Bulgaria	58.4	61.5	63/60	63/60	
Czech Republic	58.9	60.6	62/60y8m	63y8m/63y4m	65/65
Denmark	61.6	61.3	65/65	65/65	67+/67+***
Germany	60.6	61.7	65/65	65y9m/65y9m	67/67
Estonia	61.1	62.1	63/61	63/63	
Ireland	63.2	64.1**	65/65	65/65 (66/66)	(68/68)
Greece	61.3°	61.4	65/60	65/60	65/65
Spain	60.3	62.6	65/65	65/65	
France	58.1	59.3	60-65	60/60	
Italy	59.8	60.8	65/60	65/60****	***
Cyprus	62.3	63.5*	65/65	65/65	
Latvia	62.4	62.7	62/62	62/62	
Lithuania	58.9	59.9**	62y6m/60	64/63	65/65
Luxembourg	56.8	:	65/65	65/65	
Hungary	57.6	:	62/62	64/64	65/65
Malta	57.6	59.8	61/60	63/63	65/65
Netherlands	60.9	63.2	65/65	65/65 (66/66)	(67/67)
Austria	59.2	60.9*	65/60	65/60	65/65
Poland	56.6	59.3*	65/60	65/60	
Portugal	61.9	62.6*	65/65	65/65	
Romania	59.8	55.5	63y8m/58y8m	65/60 (65/61y11m)	(65/65)
Slovenia	56.6°	59.8**	63/61	63/61 (65/65)	
Slovakia	57.5	58.7*	62/59	62/62	
Finland	61.4	61.6*	65/65, 63-68	65/65, 63-68	
Sweden	62.1	63.8	61-67	61-67	
United Kingdom	62.0	63.1	65/60	65/65	68/68
EU 27 average	59.9	61.4			

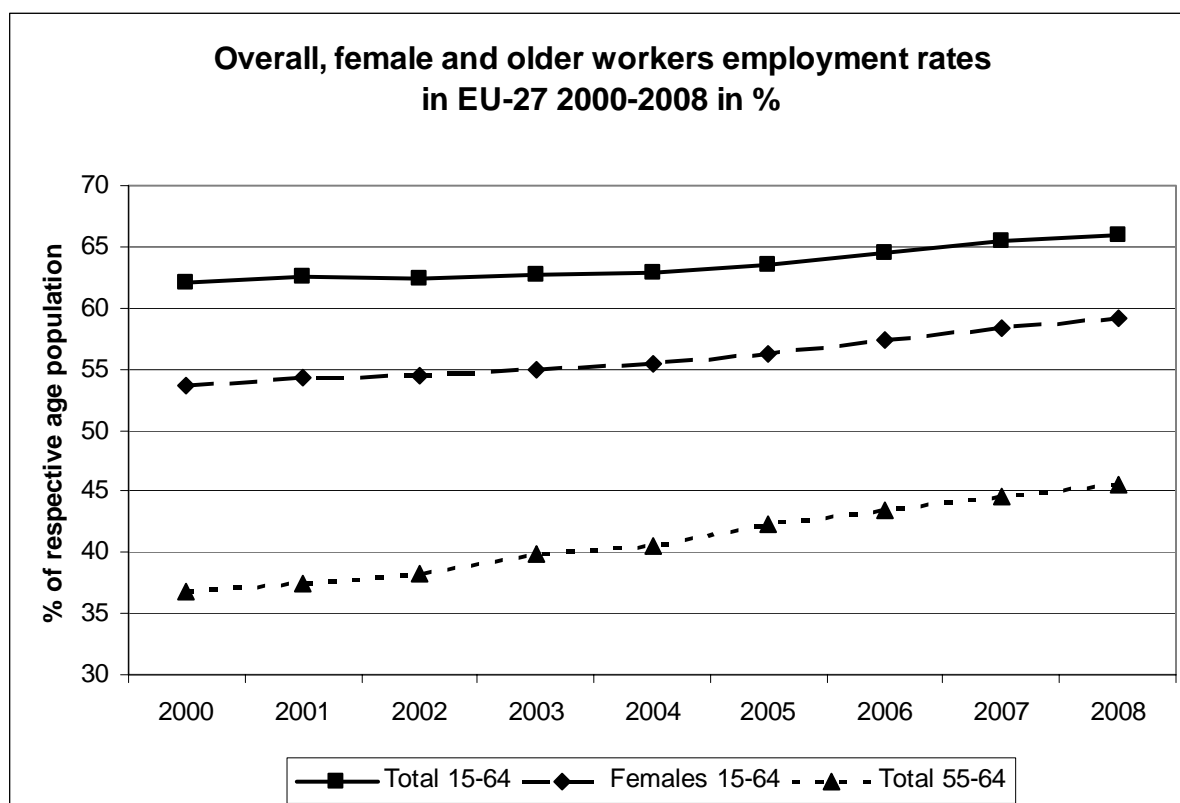
Source: Eurostat, MISSOC, Ageing Report, 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, available at: [http://europa.eu/epc/publications/index\\_en.htm](http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm).

Note: ° - 2002, \* - 2007, \*\* - 2006, in brackets – proposed, not yet legislated, \*\*\* retirement age evolves in line with life expectancy gains over time, introducing flexibility in the retirement provision. \*\*\*\* For Italy 65/65 for civil servants, starting from 2018.

Sweden: guarantee pension is available from the age of 65.

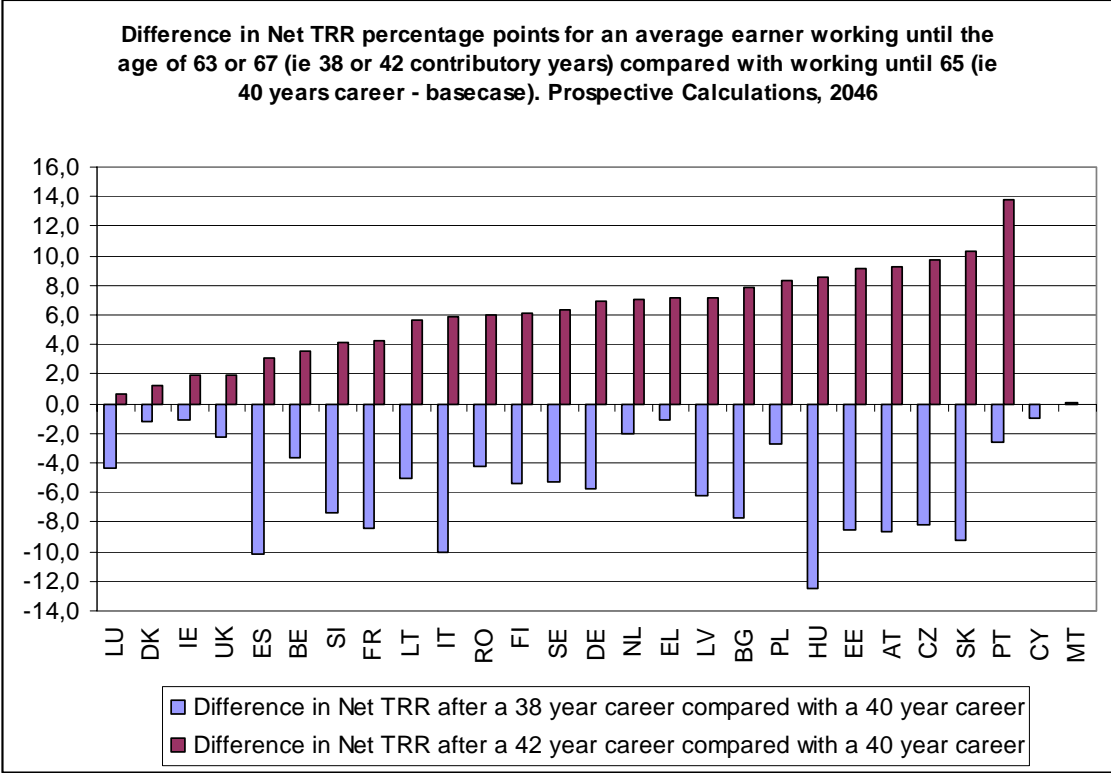
Romania: the National House of Pensions and other Social Insurance Rights.

**Figure 7: Overall, female and older workers employment rates in EU-27, 2000-2008, in percent**



Source: Eurostat, LFS annual data, graph published in the 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, p.10, available at: [http://europa.eu/epc/publications/index\\_en.htm](http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm).

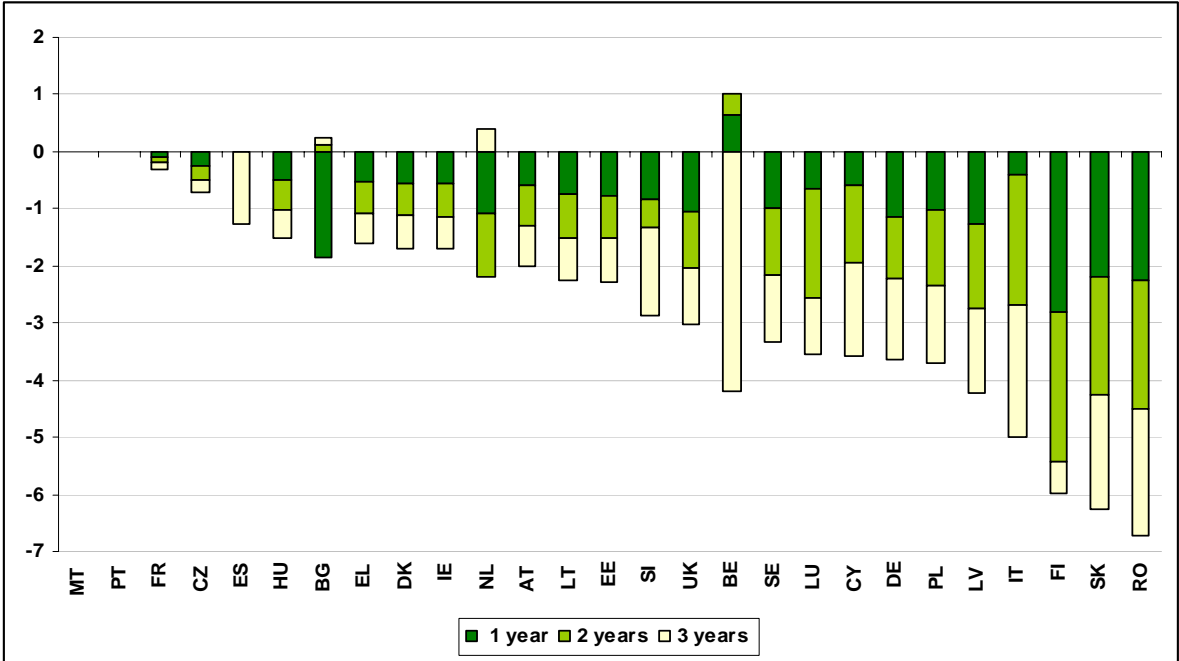
**Figure 8: Pension benefit impact of shorter and longer working lives**



Source: INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG) 2009 report on Theoretical Replacement Rates (TRR), "UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES 2006-2046", p.22, available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>.

**Figure 9: Pension benefit impact of career breaks due to unemployment**

**Accumulated difference in net theoretical replacement rates for an average earner entering the labour market at 25 and retiring at the statutory retirement age with a 1, 2 or 3 year career break due to unemployment compared with no break\***



Source: SOCIAL PROTECTION COMMITTEE/INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG). Graph published in the 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, p.50, available at: [http://europa.eu/epc/publications/index\\_en.htm](http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm)

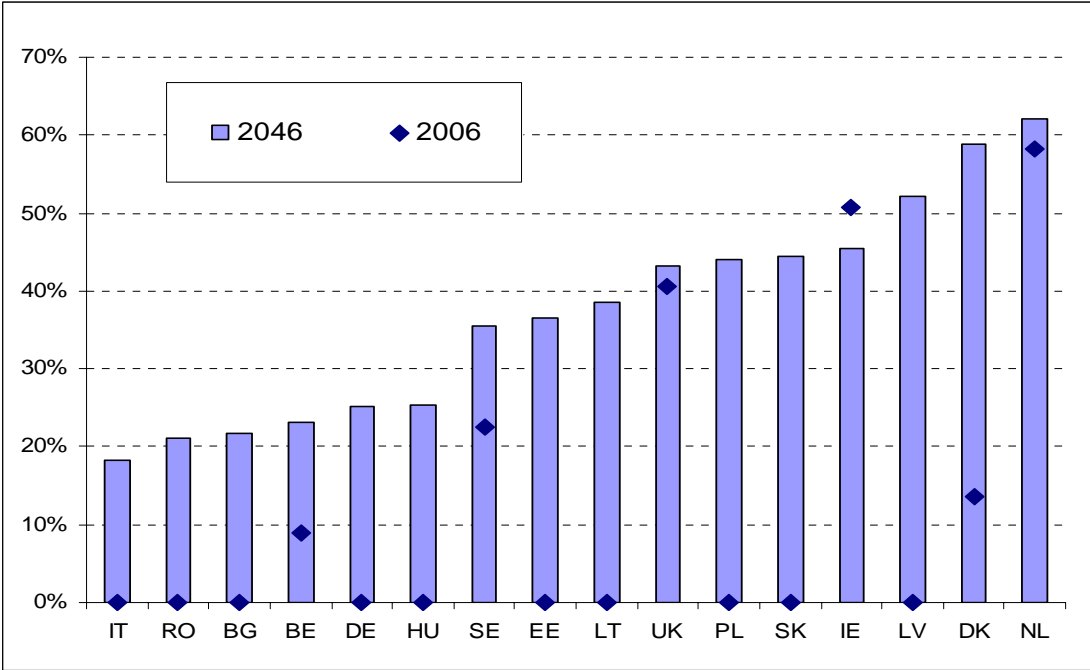
\*The unemployment break is assumed to take place in the years just prior to old age retirement which is assumed here to be the statutory retirement age for men

Note: the values for MT and PT are equal to 0 and should not be interpreted as missing. The values are validated by Member States. Conditions of crediting unemployment breaks might have a positive impact on the replacement rate of a hypothetical worker in the base-case scenario, for whom values in the Figure are provided.

**Figure 10: Increasing significance of funded pensions**

This figure shows that for most of those countries represented, funded pensions will provide for a larger share of retirement income in 2046 than in 2006 as a result of pension reforms (measured by gross theoretical replacement rates).

**Share of occupational and statutory funded pensions in total gross theoretical replacement rates in 2006 and 2046 in selected Member States**



Source: INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG) 2009 report on Theoretical Replacement Rates, "UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES 2006-2046", Annex – country fiches, available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>.

Note: Data available only for a number of Member States