

Eläketurvan historia

1 Lakisääteisen eläketurvan varhais historia

Virkaeläkkeet harvojen etuoikeutena

Nykyaikaisella lakisääteisellä eläketurvalla on merkittävin juurensa virkamiesten eläkkeissä. Vielä vuonna 1870 valtion viranhaltijoiden määrä oli 3 500, mikä oli 0,2 prosenttia silloisesta väestöstä.

Virkaeläkkeet kuvastivat aikansa sääty-yhteiskuntaa. Syntyperä hallitsi ihmisen koko elinkaarta. Pitkään virkamiehet olivat pelkästään aatelisia. Tosin kirkon virkoihin saattoi nousta myös alemmista säädyistä. Ilman perittyä varallisuutta eläketurva oli täysin sidoksissa kuolemaan asti jatkuvaan viranhoitoon ja virkatalon tuottoon.

Virkaeläkkeitä ei voi pitää kattavina. Yksilöllisellä avuntarpeella tai sosiaalisilla syillä oli vain vähän merkitystä. Esimerkiksi kuolleen kirkkoherran seuraajan velvollisuutena oli vastata vainajan vaimon ja lasten elatuksesta armo vuoden. Sen jälkeen lesken oli saatava elättäjä perheelleen tai tultava toimeen omillaan. Leski- ja orpokassoista sai apua, jos kuollut viranhaltija oli kuulunut sellaiseen.

Maan vaurastuessa viranhaltijoiden eläketurvakin muuttui. Esimerkiksi eläkeikä laskettiin 70:stä ensin 65:een vuonna 1826 ja vuonna 1866 pari vuotta alhaisemmaksi, jollaisena julkisen alan yleinen eläkeikä säilyi 1990-luvulle asti. Täyteen eläkkeeseen vaadittiin 35 vuoden palvelus.

Vielä vuoden 1924 virkamiesten eläkelaki noudatteli sääty-yhteiskunnan ajattelutapaa: ”oikeus eläkkeeseen, kuten palkkaukseenkin, on elatuksenluonteinen korvaus virkamiehen koko työvoiman asettamisesta valtion käytettäväksi.”

Syytinkisopimuksia ja ruotuhoitoa

Virkamiehiä huomattavasti suurempi ryhmä, joka pääsi nauttimaan entisaikaan verrattain turvatusta vanhuudesta, olivat talolliset. Vanhojen isäntien ja emäntien elanto perustui heidän ja perillisten väliseen vahvistettuun syytinkisopimukseen, jonka vakuudeksi haettiin käräjillä kiinnitys. Uusi sukupolvi lunasti talon

lopullisesti itselleen huolehtimalla edellisten haltijoiden vanhuudesta. Talonsa sai antaa syytinkiä vastaan myös vieraalle.

Oikeudellisesti päteviä syytinkisopimuksia tehdään jonkin verran vieläkin ja voimassa niitä on tuhansittain. Syytingillä täydennetään pääsääntöisesti maatalousryttäjien sukupolvenvaihdoseläkkeitä.

Useimmille vanhuus, työkyvyttömyys, perheenelättäjän kuolema tai muu toimeentulon puute tarkoitti pitkälle 1900-luvulle vähittäistä kituuttamista itselisenä tai turvautumista omaisten apuun. Säätyjen ulkopuolisen väestön, jota oli yli 80 prosenttia, eläkkeet pyrittiin järjestämään mahdollisimman pienin kustannuksin, vaikka virallisessa lainsäädännössä vaadittiin armeliaisuutta vanhoja ja työkyvyttömiä kohtaan.

Elätteelle laitettujen ruotu-ukkojen ja -akkojen sekä kunnalliskodin asukkien täytyi työskennellä hoitonsa vastikkeeksi niin kauan kuin jaksoivat. Viranomaiset pyrkivät myös välttelemään vastuutaan. Kunnilla oli oikeus kieltäytyä ottamasta alueelleen henkilöä, josta saattoi aiheutua hoitorasituksia ja joka oli yli 40-vuotias. Eläkkeellä olo oli siis aiemmin selkeästi erottuva elämänvaihe vain pienelle osalle suomalaisista.

1900-luvun alkuun mennessä yli 65-vuotiaita oli Suomen väestöstä vajaa viisi prosenttia, mikä oli puolet vähemmän kuin Ruotsissa. Muiden eläketurvaa tarvitsevien ryhmien määrästä ei ole kunnollisia arvioita.

2 Kohti kokonaisvaltaista eläkejärjestelmää

Ensimmäiset valtiopäiväesitykset suomalaisten eläketurvan kokonaisvaltaiseksi järjestämiseksi tehtiin jo 1860-luvulla. Esityksien muotoutuminen todellisiksi yrityksiksi vaati kuitenkin yli puoli vuosisataa. Aikaa aina 1950-luvun lopulle asti voisi nimittää suomalaisen eläketurvan yleisten ja yksityisten kokeilujen kaudeksi.

Suomi säilyi Pohjoismaista pisimpään maatalousvaltaisena (taulukko 1), mikä hidasti nykyaikaisen sosiaaliturvan kehittämistä. Maatalousvaltainen yhteiskuntarakenteen vaikutti olennaisesti Suomessa toteutettuihin sosiaalilainsäädännön kehittämissuuntiin ja tärkeysjärjestykseen.

Tavoitteet ja pyrkimykset olivat silti heti korkealla. Tutkijat ja johtavat virkamiehet seurasivat jo 1800-luvun lopulta tarkoin sosiaaliturvan ja -vakuutuksen eurooppalaisia suuntauksia.

Laaja-alainen konkreettinen sosiaalitutkimus antoi pohjaa 1900-luvun alussa istuneille komiteoille. Vanhuus- ja työkyvyttömyysturvaa pohti invalideettivaikutuskomitea. Modernit ehdotukset jäivät joko mietintöjen asteelle tai niistä säädettyjä lakeja ei saatu hyväksytyksi epäparlamentaarisella ja muutenkin poliittisesti epävakaa autonomia loppukaudella, jolloin Suomen suhteet Venäjään hallitsivat politiikkaa.

Heti Suomen itsenäistyttyä joulukuussa 1917 sosiaalivakuutusta alettiin taas pohtia. Mihinkään toimenpiteisiin ei päästy ennen 1930-luvun loppua.

Taulukko 1. Suomen ja Ruotsin ammatissa toimiva väestö elinkeinon mukaan vuosina 1870–1970, prosenttia.

Vuosi	Suomi			Ruotsi		
	Maatalous	Teollisuus	Muut	Maatalous	Teollisuus	Muut
1870	87	5	8	73	12	15
1910	75	12	13	50	26	24
1940	64	18	18	30	37	33
1970	20	34	46	8	40	52

Ensimmäinen kansaneläkelaki pohjautui yksilöllisiin eläketileihin ja vakuutusperiaatteeseen

Vuonna 1930 suomalainen sosiaaliturva kattoi vain neljä prosenttia kansasta, kun vastaava suhde oli Ruotsissa 53 ja Tanskassa peräti 73 prosenttia.

Yleismaailmallisen 1930-luvun alkupuolella vallinneen syvän lamakauden aiheuttamat sosiaaliset ongelmat osoittivat selvästi suomalaisen sosiaaliturvan jälkeenjääneisyyden. Laman hellitettyä ja poliittisen tilanteen selkiinnyttyä vuosikymmenen lopulla saatiin pikavauhdilla voimaan tärkeitä sosiaaliuudistuksia.

Näistä merkittävin oli vuoden 1937 kansaneläkejärjestelmä, joka oli voimassa aina vuoteen 1956 asti.

Vanhuuden ja työkyvyttömyyden turvaava kansaneläke koski koko väestöä eikä vain palkansaajia. Tuolloin vielä suurilukuisempi maaseutuväestö katsoi kansaneläkkeen tarjoavan enemmän etuja kuin sairausvakuutuksen, joka oli toisena päävaihtoehtona sosiaaliturvan kehittämiseksi.

Kansaneläkevakuutus oli pakollinen 18–65-vuotiaille. Turva perustui henkilökohtaisiin eläkesäästötileihin. Ajan mittaan turvaa täydennettiin yhä enemmän veroista rahoitettavalla huoltoperiaatteella. Lain toimeenpanoa varten pe-

rustettiin itsenäinen eduskunnan valvoma Kansaneläkelaitos, jollaista hallintomallia laitos edelleen noudattaa.

Pitkästä voimaantuloajasta huolimatta vuoden 1937 kansaneläkelaki ei koskaan saavuttanut siihen asetettuja tavoitteita. Vaatimattoman kahden prosentin maksun takia eläkkeiden taso ei edes olisi voinut kohota kovin suureksi. Lisäksi sota ja jälleenrakennus yhdessä inflaation kanssa nakersivat järjestelmän maksumukkyä. Sotien jälkeen kansaneläkerahastoilla kuitenkin luotiin pitkälti Suomen perusinfrastruktuuria, kuten sähköistämistä.

Kansaneläke ei myöskään nimestään huolimatta kattanut koko kansaa, koska iäkkäimmät ihmiset oli jätetty lain ulkopuolelle ja työkyvyttömyysturvaan vaadittiin vähimmäissäätöaika.

Yksityisen työeläkevakuutuksen alku

Jo vanhastaan työeläketurvaa oli hoidettu yksityisesti. Edellä vanhojen virkaeläkkeiden yhteydessä mainittujen leski- ja orpoeläkekassojen lisäksi työnantajat ja työntekijät olivat usein yhdessä perustaneet työntekijöille eläkekassoja. Niitä voi pitää jo keskiajalta tunnettujen hengellisten yhteisöjen tai ammattikuntien avustuskassojen seuraajina. Ensimmäinen laki eläke- ja muista avustuskassoista saatiin 1897.

Kassojen hoito oli kuitenkin vailla vakuutusmatemaattista asiantuntemusta eikä niiden toimintaa juurikaan valvottu. Parhaimmillaan eläkekassojen myöntämät eläkkeet saattoivat olla noin kolmanneksen vuosipalkasta, mikä lähenei vuoden 1961 TEL-työeläkelain 40 prosentin tavoitetasoa. Useimpien eläkekassojen varanto kuitenkin hupeni ensimmäisen maailmansodan inflaation syövereihin.

Varhaisemmista epäonnistumisista huolimatta yksityiset eläkekassat ja -säätiöt kasvoivat kuitenkin vaihikka varsin merkittäväksi tekijäksi. Niiden piirissä oli 1950-luvun lopulla noin 220 000 henkilöä. Eläkesäätiölaki tuli voimaan 1955. Lisäksi yksityisissä vakuutusyhtiöissä eläketurvaa kartutti 25 000 ihmistä.

Merimiesten eläkelaki ansioeläketurvan pilottilaki

Kylmän sodan epävarmassa ilmapiirissä 1950-luvulla suomalaiset olivat jopa vieläkin riippuvaisempia ulkomaankaupasta kuin nykyään. Käytännössä ainoa yhteys läntisille maailmanmarkkinoille kulki merta pitkin. Merellä työskentelevillä oli tuolloin harvinainen mahdollisuus vertailla omaa asemaansa muiden

maiden olosuhteisiin. Avainryhmänä merimiehet saivat jo 1956 edelleen sovellettavan oman työeläkelakinsa. Laki toimi myöhempien työeläkelakien edelläkävijänä.

3 Hajanaisuus ja aukollisuus eläketurvan ongelmina sotien jälkeisessä Suomessa

Suomalaisten eläketurva oli 1950-luvun puoliväliin mennessä muotoutunut mosaiikkimaiseksi verkoksi, jossa oli kaikesta moninaisuudesta huolimatta suuriakin aukkoja ja epäkohtia.

Valtiolla oli virkaeläkkeensä, jonka lisäksi monilla kunnilla oli omia eläkesääntöjään omille viranhaltijoilleen. Samoin yksityiset eläkejärjestelyt olivat merkittäviä mutta eivät kattavia. Työpaikkaa vaihtaessaan yleensä menetti eläkeoikeutensa. Kansaneläkkeen matalaan tasoon oltiin tyytymättömiä.

Huoltoapulain 5 §:n mukaan työnantajalla oli velvollisuus huolehtia pitkäaikaisen työntekijänsä elatuksesta tämän menetettyä työkykynsä sairauden tai vanhuuden takia. Ehtona oli 20 vuotta kestänyt työsuhde ja se, että hän ei voinut saada muualta elatusta, ei omista varoistaan, aviopuolisoltaan eikä lapsiltaan. Elatuksensaajan tuli tehdä edelleen kohtuullista työtä työnantajalleen.

Laki säilytti vuoteen 1970 asti myös lapsille velvollisuuden huolehtia ikään-tyneistä vanhemmistaan.

Sota ja muuttuvat työmarkkinat kasvattavat eläketurvan tarvetta

Eläketurva ei enää 1950-luvulla vastannut suomalaisen yhteiskunnan todellisiin tarpeisiin. Vaatimukset eläkkeiden parantamiseksi voidaan johtaa sodan kokemuksista ja niiden synnyttämästä yhtenäisyydestä. Suomessa viime sodat olivat kirjaimellisesti koko kansan taistelua.

Sodanjälkeinen aika muistetaan yleensä siirtoväen ja rintamamiesten asuttamisesta. Ihmisiä siirtyi jo tuolloin runsaasti kaupunkiin. Työvoiman rakenne muuttui vauhdilla. Maataloudessa työskentelevien osuus väheni 46 prosentista 35:een ajanjaksolla 1950–1960. Yhä useampi alkoi olla yhtiön tai julkisen vallan palveluksessa eikä enää yksityisammateissa tai avustavia työntekijöitä. Maa-seutuväestö alkoi vähentyä määrällisesti 1950-luvun lopulla.

Sodan jälkeen naiset jatkoivat työelämässä, joten kotihoitoon perustuva vanhuuden turva heikkeni. Sotaleskien, -orpojen ja -invalidien huoltoeläkkeet an-

toivat uutta mallia eläketurvalle. Eläkeikäisten määrä kääntyi yleisesti kasvuun 1950-luvulla.

Tuotanto ja tuottavuus kasvoi kaikissa länsimaissa. Kasvava palkkatyöntekijäjoukko alkoi vaatia osaansa tästä kasvusta. Suomessa lakisääteisestä työeläketurvasta kehkeytyi merkittävä väline jakaa talouskasvun tuloksia.

”Virkamieseläke kaikille” – kiista kansaneläkkeen kehittämisuunnasta

Kansaneläkelain uudistamisen tarpeesta vallitsi yksimielisyys, mutta suunnasta sitäkin suurempi eripura jopa puolueiden sisällä. Tällöin maaseutuväestön (maalaisliiton ja myös kansandemokraattien) edustajien ajama verovarolla rahoitettava tasaeläkejärjestelmä hyväksyttiin yleislakon ja tiukkojen presidentinvaalien kärjistämissä tunnelmissa 1956.

Pienimpien kansaneläkkeiden taso nousi jopa 2,5-kertaiseksi. Kertyneiden eläketilien tasaus koettiin tulonsiirroksi maanviljelijäväestölle. Tästä oltiin katkeria erityisesti palkansaajien etujärjestöissä. Pettymystä syvensi se, että osalla palkansaajista oli jo eläke, kuten virkamiehillä ja eläkesäätiöihin tai -kassoihin kuuluvilla. Riittävän vanhuuden turvan puute ja eläkkeiden jäykkyys sopivat huonosti sotien jälkeen virinneeseen työvoiman liikkuvuuteen. Viranhaltijoiden eläketurvaa pidettiin kuitenkin periaatteessa hyvänä mallina. Työeläkelakia tavoiteltaessa tunnuslauseeksi tuli ”virkamieseläke kaikille”.

Eläkekomitea etsii uusia etuja työntekijöille ja rahoitusmahdollisuuksia työnantajille

Vuoden 1956 lopussa asetetulle työeläkekomitealle oli monenlaista sosiaalista tilausta. Koska sotakorvaukset oli maksettu teollisuustuotteilla, palkansaajien etujärjestöt tiesivät 1950-luvulla jo arvonsa. Lakot ja lakonuhat olivat tuolloin sääntönä. Sota ja sotakorvaukset eivät luonnollisesti tuottaneet kansalaisille säästöjä. Toistuvien devalvaatioiden takia inflaatio nakersi tilipussia, joten edunvalvontaan tarvittiin pitkäjänteisyyttä.

Vaikka devalvaatiot loivat aina hetkellisesti vientiyrityksille kilpailukykyä, nekin olisivat tarvinneet kipeästi rahaa tuotantoinvestointeihin pääomaköyhässä maassa. Siksi yrityksille ehdotettiin oikeutta lainata kertyviä eläkevaroja takaisin. Tällaista porkkanaa tarvittiin, sillä vakuutusmaksua kaavailtiin sälytettäväksi kokonaan työnantajille. Työnantajien tuki lain läpimenoa haluttiin varmistaa

silläkin, että työeläkettä ehdotettiin yksityisten vakuutuslaitosten hoidettavaksi toisin kuin vuonna 1959 Ruotsissa oli toteutettu. Komitea arvioi eläkesäätiöistä ja -kassoista saatuja kokemuksia ja näki hajautetun järjestelmän myös kustannuksiltaan keskitettyä halvemmaksi.

Työntekijät näkivät erittäin tärkeäksi takuun eri työsuhteista kertyneiden eläkeoikeuksien saamiselle. Tämän niin sanotun koskemattomuusperiaatteen takia kilpailevien eläkelaitosten välille tarvittaisiin yhteiselimeksi Eläketurvakeskus, jossa ylläpidettäisiin eläkeoikeuksista yhteisrekisteriä. Eläketurvakeskus huolehtisi yhteisesti kustannettavista eläkkeenosista, kuten indeksikorotuksista, ja eläkkeen kohdentamisesta vastuussa olevalle eläkelaitoksille. Eläkkeen hakija asioisi vain yhden laitoksen kanssa.

Eläkevarojen sijoitusten toimivuutta takaamaan komitea ehdotti työnantajien vakuutusmaksujen varassa toimivaa luottovakuutusta. Lisäksi eläkekomitea piti tarpeellisena eläkelautakunnan perustamista riippumattomaksi ensimmäiseksi valitusasteeksi eläkevakuutusasioissa.

Kaikki kuvatut eläkekomitean ehdottamat periaatteet omaksuttiin sellaiseenaan työeläkelakeihin.

Työeläkelain poikkeuksellinen etujärjestövetoinen synty

Yleinen yksityisalojen työeläkelaki TEL säädettiin 8.7.1961. Se tuli yhtäaikaaisesti voimaan lyhytaikaisista työsuhteista säädetyn LEL:n kanssa 1.7.1962. LEL olikin kynnyskysymys TEL:n läpimenoille. Nämä lait ovat yhdessä vuoden 1959 työttömyysvakuutuksen kanssa ainoita hallituksen ulkopuolisesta aloitteesta ja suoraan etujärjestöjen vaatimuksesta syntyneitä lakeja Suomessa. Tulehtuneen maailmanpoliittisen tilanteen viemän huomion takia oikeastaan vain etujärjestöissä asian merkittävyys ymmärrettiin jo tuolloin.

Työeläkejärjestelmä käynnisti työmarkkina-aloitteisen sosiaalivakuutuksen kehittämisen kauden suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Seuraavana täydentävänä, mutta ehkä toisaalta kilpailevana lakina, säädettiin sairausvakuutuslaki vuonna 1963.

Työeläkelakien alkuun lähtöä helpotti, että 1960-luvulla vanhusten osuus väestöstämme jäi eurooppalaisittain vielä verrattain vähäiseksi, että ennen järjestelmän voimaantuloa työnsä lopettaneet jätettiin ulkopuolelle ja että eläkkeen tavoitetaso oli kohtuullinen.

4 Kattavaksi kokoniseläkejärjestelmäksi

Työeläkelain säätämisestä 1961 seurannut liki 30 vuoden ajanjakso oli eläke-etujen laajentamisen kautta. Kun eläkeläisiä oli vielä vähän verrattuna vakuutettuihin, rahoituspohja muodostui uudistuksille otolliseksi. Lisäksi aikaa hallitsi 1970-luvun puoliväliin asti kiista kokoniseläkejärjestelmän kehittämissuunnasta, mikä on kiihdyttänyt parannuksiin niin työeläketurvassa kuin myös kansaneläkkeissä.

Eläke-etujen laajentamisen kausi

Alunperin työeläkelaeissa oli vain vanhuus- ja työkyvyttömyysturva. TEL-turvan tavoitetaso oli 40 prosenttia loppupalkasta. Vanhuuseläkettä alettiin ansaita vähintään puolen vuoden pituisista työsuhteista 23 ikävuodesta alkaen, ja loppupalkkaan perustuva täysi vanhuuseläke karttui 40 vuodessa. Vanhuuseläkkeelle pääsi 65-vuotiaana. LEL-aloilla, joiden työ vielä 1960-luvun alussa koostui tyypillisesti lyhytaikaisista työsuhteista, eläkettä sitä vastoin ansaittiin työaikaisesta keskipalkasta. Työeläkkeet jäivät alkuvaiheessa hyvin pieniksi. Ne lähinnä täydensivät kansaneläkettä, jossa työeläkkeitä ei otettu huomioon.

Työkyvyttömyyden sattuessa henkilön eläke laskettiin ikään kuin hän olisi jatkanut työssään 65 vuoden vanhuuseläkeikään asti.

Siirtymäsäännösten takia suuri osa palkansaajista, joilla siihen mennessä oli ollut turvanaan vain kansaneläke, pääsi nyt ensimmäistä kertaa ansioeläketurvan piiriin. Vuoden 1962 lopussa maksettiin keskimäärin 8 700 silloisen markan suuruista kuukausieläkettä 185 ihmiselle. Indeksikorjattuna vastaava keskieläke olisi nykyisin noin 150 euron suuruinen.

Vaatimattomalta tuntuvasta alusta huolimatta työeläkejärjestelmän kehitykselle lait tarjosivat hyvän pohjan. Työryhmät alkoivat heti valmistella uudistuksia. Perhe-eläke laajensi työeläketurvaan oikeutettujen joukkoa merkittävästi vuonna 1967.

Ensimmäiset yksityisalojen työeläkelait vaikuttivat välittömästi virkaeläkkeiden modernisoimiseen. Kunnallisen alan eläketurva yhtenäistettiin oman lain KVTEL:n ja eläkelaitoksen, Kuntien eläkevakuutuksen, alaisuuteen 1964. Valtion ja evankelisluterilaisen kirkon eläkelait säädettiin 1966. Valtion eläketurvasta vastaa edelleen Valtiokonttori ja kirkon kirkkohallitus.

Vuonna 1970 myös yrittäjät ja maatalousyrittäjät saivat lakisääteisen eläketurvan, kun YEL ja MYEL tulivat voimaan. Seuraavana vuonna eläke-etuuksia

täydennettiin työttömyyseläkkeellä. Pian seurasi osatyökyvyttömyyseläke. Alun perin puolen vuoden mittainen TEL:n karenssi lyheni ensin neljään ja sitten yhteen kuukauteen. Työeläke kattoi jo suunnilleen samat elämäntilanteet kuin nykyäänkin.

Työeläketurva koheni erityisesti vuonna 1975 toteutetulla eläkkeiden tasokorotuksella, jolloin karttumisprosentti nousi yhdestä 1,5 prosenttiin ja tavoiteeläke 40 prosentista 60:een. Tasokorotuksen yhteydessä toteutettiin uusi, työeläkkeen ensisijaisuutta korostava työnjako kansaneläkkeen ja työeläkkeen välillä.

Eläkelaskennan ja maksettavien eläkkeiden indeksinä vuosina 1977–1995 noudatettiin aikaisemman palkkaindeksin sijasta niin sanottua puoliväli-indeksiä, jossa hinta- ja palkkaindeksi vaikuttavat yhtä suurella painoarvolla. Indeksi on keskeinen tekijä eläkeoikeuksien ja eläkkeiden arvon säilyttäjänä.

Energiakriisistä lähteneen lamakauden takia eläkemaksua alennettiin samoihin aikoihin vuonna 1977 prosenttiyksiköllä työvoimapoliittisista syistä. Lakisääteistä eläkemaksua on myöhemminkin käytetty suhdannepoliittisena välineenä.

Vuonna 1979 TEL:n mukainen eläkepalkka alettiin laskea neljän viimeisen vuoden ansioista, joista paras ja huonoin pudotettiin pois.

Seuraavalla vuosikymmenellä pohdittiin erityisesti eläkeikiä. Tutkimuksissa ikääntyminen todettiin enimmäkseen yksilöllisesti eteneväksi ilmiöksi. Julkisella sektorilla käytössä olleiden ammatillisten eläkeikien asemesta ratkaisuksi tuli yksilöllinen varhaiseläke vuonna 1986 ja osa-aikaeläke seuraavana vuonna. Myös eräät työsuhteessa olevat vapaiden ammattien harjoittajat saivat oman TaEL-eläkelakinsa vuonna 1986.

Vaikka jotkut ovat jopa pitäneet aiempaa 1970–80-lukujen eläkepolitiikkaa varhaiseläkkeineen turhan avokätisenä, silloisilla uudistuksilla loivennettiin nopeasti modernisoituneen Suomen rakenteellisia ongelmia. Esimerkiksi työttömyyseläke säädettiin 1970-luvun alussa tilapäiseksi järjestelyksi, kunnes se vakiintui kiinteäksi osaksi varhaiseläkejärjestelmäämme. Sen merkitys on ollut suurempi kuin yksilöllisten varhaiseläkkeiden. Esimerkiksi maanviljelijöiden luopumis- ja sukupolvenvaihdoseläkkeitä on perusteltu työttömyyseläkkeillä. Vielä 1960-luvulle asti oli tavallista, että työhön oli lähdeittävä heti kansakoulusta päästyä. Pitkä elämän koulu vähän toisella kymmenellä aloitetusta ja nykyistä paljon heikommin eväin tehdystä raskaasta työelämästä on kuluttanut näitä ihmisiä aivan eri tavoin kuin viime vuosikymmenten hyvinvointiin tottuneita.

Kun viime vuosisadan alkupuolella syntyneen suomalaisen elämään lisätään vielä sotakokemukset, erot rauhallisemmissa oloissa eläneisiin ilmenevät selvästi. Sodan käyneissä ikäluokissa työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on Suomessa selvästi pohjoismaiden korkein. Niinpä 1970–80-lukujen rintamapalvelukseen perustuvat eläkkeet ja maatalouden sukupolvenvaihdoseläkkeet kannattaa nähdä laajempaa taustaansa vasten. Toki silloisilla ratkaisuilla on vaikutusta nykyisin keskimäärin kahdesta kolmeen vuotta liian alhaiseen eläkkeelle lähtöikään.

Työelämässä muutos elämän kokonaiskuvassa heijastuu nuorempien ikäluokkien terveyden kohentumisena ja keskimääräisen eliniän nousuna. Sotaa kokemattomassa väestössä meillä on jo suhteellisesti vähemmän työkyvyttömyyseläkeläisiä kuin Ruotsissa ja Norjassa.

Työeläkkeestä kansalaisen peruseläke

Merkittävimmiten lakisääteisiksi eläkkeiksi kasvaneet työeläkkeet joutuivat kovaan haasteeseen 1990-luvun alun laman ja pahimmillaan lähes 20 prosenttiin kohonneen työttömyyden seurauksena.

Työnantajien maksutaakan keventämiseksi palkansaajat alkoivat vastata suoraan osasta työeläkekustannuksista vuoden 1993 alusta, jolloin maksu jaettiin työnantajien ja työntekijöiden osuuksiin. Muutos koski kaikkia palkansaajia lukuun ottamatta merimieseläkelakia, jossa maksu oli jo alun alkaen jaettu kahteen yhtä suureen osaan. Erityisesti julkisen puolen eläkekattumia pienennettiin ja ikärajoja yhdenmukaistettiin TEL:n pohjalta.

Varsinaisesti eläkemenoa pienensivät TEL-eläkepalkan määräytyminen kunakin työsuhteen kymmenen viimeisen vuoden ansioista ja eläkeindeksin sekä varhaiseläkkeiden laskutavan muutoksen lisäksi erityisesti kansaneläkkeen pohjaosan poisto, jotka kaikki toteutettiin vuonna 1996.

Vaikka 1990-luku yhdistetään yleensä vain eläkeleikkauksiin, myös pienimmät palkat ja muut kuin LEL- ja TaEL-alan lyhytaikaiset työsuhteet säädettiin kartuttamaan eläkettä 1.1.1998. Samoin työelämään lisättiin joustoa parantamalla osa-aikaeläkkeen ehtoja vuonna 1998.

Kun vielä sata vuotta sitten jonkinlaista eläkettä sai ehkä muutama prosenti väestöstä, vuonna 2005 eläkkeensaajia oli jo neljännes suomalaisista, lähes 1,4 miljoonaa ihmistä. Yli 65-vuotiaiden määrä on samassa ajassa nelinkertaistunut noin 16 prosenttiin.

Vuonna 2005 uusi alkava keskimääräinen työeläke oli runsas 1 000 euroa kuukaudessa. Koska kansaneläke lakkaa kokonaan työeläkkeen noustessa yli 900–1 000 euron, valtaosa uusista eläkkeistä on pelkkiä työeläkkeitä.

Eläketurvalla monia ulottuvuuksia

Eläketurvan kokonaiskuva on muuttunut jatkuvasti monipuolisemmaksi, vaikka vanhuus, työkyvyttömyys ja perheenelättäjän kuolema ovat säilyneet merkittävimpinä eläkeriskeinä. Silti eläke ei enää pitkään ole tarkoittanut täydellistä elämänmuutosta tai siirtymistä työvoiman ulkopuolelle. Suurta suosiota viime vuosina saaneen osa-aikaeläkkeen tarkoituksena on pitää ikääntyviä työelämässä ja luoda uusia työpaikkoja. Kuntoutuseläkkeitä profiloidaan työhön kannustavamiksi. Työttömyyseläke lakkaa vuoden 1949 jälkeen syntyneiltä, mutta 1990-laman suurtyöttömyyden vaikutukset tuntuvat vielä pitkään.

Lakisääteistä eläketurvaa voi edelleen täydentää yksilöllisellä itse maksetulla eläkevakuutuksella tai kollektiivisilla työnantajan kustantamilla lisäeduilla. Lisätujen rekisteröiminen TEL:n mukaisiksi päättyi vuoden 2000 lopussa. Lakisääteisen eläketurvan täydentämistä tuetaan kuitenkin edelleen verotuksella.

Kansainvälistyvässä maailmassa Suomessa asuvien ja suomalaisten turvaksi rakennettu eläkejärjestelmä koskettaa yhä useampia ulkomailla määräaikaaisesti työskenteleviä suomalaisia ja toisaalta Suomessa asuvia ja työskenteleviä ulkomaalaisia. Suomesta maksetaan eläkettä ulkomaille nykyään lähemmäs 60 000 henkilölle.

Eläketulot muodostavat ratkaisevan kulutuskysynnän ja verotulojen lähteen erityisesti muuttotappio- ja kehitysalueilla.

5 Kehittyvä suomalainen kokonaiseläkejärjestelmä

Muihin länsimaihin verrattuna suomalainen sosiaaliturva kehittyi hitaasti. Tärkein selittäjä tälle on vasta 1960-luvulla alkanut elinkeinorakenteen yleinen modernisaatio. Suomi ikään kuin hyppäsi maatalousmaasta suoraan jälkiteolliseksi tietotaitoyhteiskunnaksi.

Lisäksi poikkeuksellista on, että sosiaaliturvan kehittäminen on aloitettu aina eläketurvasta, ensin kansaneläkkeenä 1930-luvulla ja sitten nopeasti peruseläkkeeksi kasvaneena työeläketurvana 1960-luvun alusta.

Suomeen yli 40 vuotta sitten säädetty kattava ja pakollinen työansioihin perustuva ansioeläkejärjestelmä yhdessä kansaneläkkeen kanssa antoi mahdollisuuden tavoitella 60 prosentin eläkettä. Työeläke itsessään toi yhteiskuntaan dynamiikkaa, koska palkkaan suhteutettu työeläkemaksu kannusti tehostamaan tuotantoa ja työvoiman käyttöä.

Työeläketurvan puutteita on täydennetty muilla lakisääteisillä eläkejärjestelmillä ja järjestelyillä. Eläkekatolla sen sijaan ansioeläkkeen määrää ei ole rajoitettu.

Yli 40 vuoden ajan kaikki uudistukset, kuten julkisten eläkkeiden yhdenmukaistaminen ja yrittäjien sekä vapaiden ammattien eläkelait, ovat noudatelleet vuoden 1961 työeläkelakia. Peruseriaatteiltaan TEL ei muuttunut, vaikka lakiin tehtiinkin kymmeniä muutoksia.

Ensimmäiset työeläkelait säädettiin etujärjestöpolitiikan aikaansaannoksena. Työeläkejärjestelmä on pysynyt vankasti työmarkkinajärjestöjen hallinnassa. Työmarkkinaosapuolten edustajat valmistelivat yhdessä työeläkejärjestelmän asiantuntijoiden kanssa työeläkeuudistuksen 2000-luvun alussa. Suomalaisen työeläketurvan kehittäminen yhdessä sopien on herättänyt kiinnostusta etenkin maissa, joissa on samanlaista tarvetta tehdä muutoksia eläketurvaan.

Tarve työeläkejärjestelmän kehittämiseksi johtui jälleen yhteiskunnallisista syistä, koska toisen maailmansodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien takia vanhusväestön määrä kasvaa Suomessa eurooppalaisittain poikkeuksellisen suureksi seuraavina kahtena vuosikymmenenä. Uudistukset astuivat voimaan vuonna 2005 eli samana vuonna, kun työmarkkinoilta alkoi poistua väkeä enemmän kuin sinne tulee uusia työntekijöitä.

Uudistusten tarkoituksena on yhdenmukaistaa, selkeyttää ja tehdä eläketurva entistä oikeudenmukaisemmaksi. Aiemman työsuhteisiin perustuvan eläkelaskennan asemesta, työeläke määräytyy nyt suoraan henkilön työskentelyajan ja ansioiden mukaan.

Tietenkin uudistuksen tarkoituksena on myös sopeuttaa eläkemeno vääjäämättä kasvavaan eläkemaksurasitukseen. Esimerkiksi iän mukana nousevan eläkekattuman ja joustavan eläkeiän tarkoituksena on saada ihmiset pysymään työssä pidempään. Toki väestön vanhenemisen aiheuttamiin menoihin on 60-luvulta lähtien varauduttu etukäteisrahastoinnilla. Yksityisten työeläkelaitosten keräämät rahastot riittäisivät eläkkeiden maksuun viideksi vuodeksi, vaikka eläke-

maksuja ei kerättäisi ollenkaan. Rahastojen kokoamiseen ovat suuret ikäluokat osallistuneet koko työuransa ajan.

Työeläkejärjestelmän ensimmäisen 30 vuoden aikana työeläkevarojen takaisinlainauksella investoitiin ja tuettiin kotimaista työllisyyttä. Eläkemaksujen takaisinlainaus väheni voimakkaasti 1990-luvulla, ja nykyisin työeläkevarojen sijoittamisessa kiinnitetään huomiota vain kunkin työeläkelaitoksen sijoitussalkun tuottoon ja riskiin. Silti työeläkemaksuilla kerättyjen varojen kotimainen rahoitusvaikutus on vieläkin merkittävä.

Työeläkkeen uudistaminen ei suinkaan ole päättynyt. Esimerkiksi yksityisalojen palkansaajien TEL-, LEL- ja TaEL-eläkelait poistuivat ja ne korvautuivat TyEL-lailta vuoden 2007 alusta. Yksi ja yhteinen laki helpottaa vakuuttamista ja antaa yhtäläiset säännöt etujen määräytymiselle.

Elinaikakerroin on vanhuuseläkkeen määrään vaikuttava mekanismi, jolla varaudutaan eliniän pitenemiseen. Mikäli keskimääräinen elinikä jatkaa nousuaan, elinaikakerroin pienentää kuukausieläkkeitä. Elinaikakerroin vaikuttaa eläkkeisiin ensimmäistä kertaa vuonna 2010 ja se koskee vuonna 1948 ja sen jälkeen syntyneitä.

Eläke-etujen siirtymäajat vanhan ja uuden eläkelain kesken päättyvät vuonna 2012. Silti täysimääräisesti uudistus vaikuttaa vasta 1.1.1987 jälkeen syntyneisiin työeläkevakuutettuihin, mikä kuvaa työeläkkeen kehittämiseksi tyypillisesti pitkää aikajännettä.