

# Saksan eläkekomitean ”kestävä sukupolvisopimus” ei katso kovin pitkälle

NIKO VÄÄNÄNEN & WOLFGANG SCHULZ-WEIDNER

Suomessa on historiallisesti ollut tapana valmistella sosiaaliturvauudistuksia komiteatyöllä. Keväällä 2020 Suomessa käynnistyi parlamentaarinen komiteatyö, jonka tavoitteena on valmistella sosiaaliturvauudistus. Myös Saksassa sosiaaliturvauudistuksia on perinteisesti valmisteltu parlamentaarisesti johdetulla komiteatyöllä. Tuorein komiteatyö koski Saksassa eläkkeitä. Saksassa eläkejärjestelmä perustuu sopimusteoreettisesti sukupolvisopimukselle ja vastavuoroisuuden periaatteelle eli ajatukselle, että sukupolvet ovat vastuussa toistensa hyvinvoinnista näiden eri elämänvaiheissa. Ikääntyneet ovat aikoinaan pitäneet huolta nuoremmista näiden elämän alkupäässä, joten vastavuoroisuuteen perustuen nuoremmat varmistavat ikääntyneiden taloudellisen turvan näiden elämän loppupäässä. Tämän sukupolvien vastavuoroisen velvollisuuden edellyttään jatkuvan myös tulevaisuudessa.

Vastavuoroisuus myös selittää, miksi Saksan eläkejärjestelmä rahoitetaan jakojärjestelmäperusteisesti eli niin, että työssäkäyvä väestö jakaa osan palkastaan eläkkeen muodossa ikääntyneiden kanssa. Komitean tehtävänä oli täten tarkastella eläkejärjestelmän perustana olevan ”kestävän sukupolvisopimuksen” (*Verlässlicher Generationenvertrag*) nykytilaa sekä tarvetta uudistukselle.

Komitean perustaminen juontaa juurensa Saksan suuren koalitiollahituksen alkutaipaleelle. Eläkekomitean perustaminen oli osa koalitiollahituksen hallitusohjelmaa. Toukokuussa 2018 hallitus asetti komitean valmistelemaan suosituksia eläkeuudistusta varten. Eläkeuudistuksen olisi tarkoitus ajoitua vuoteen 2025. Tuona vuonna reservirahasto olisi kulutettu loppuun ja eläkepolitiikkaa ohjaavan kaksoisrajan (*doppelte Haltelinie*) arvot ylittyisivät. Saksassa kaksoisrajalla tarkoitetaan korvausasteelle sekä työeläkemaksulle asetettuja numeraalisia rajoitteita.

Korvausaste<sup>1</sup> ei saa laskea alle 48 prosenttiin ja työeläkemaksu ei saa nousta yli 20 prosenttiin. Esimerkiksi Suomen eläkepolitiikassa tällaisia rajoja ei ole asetettu, vaan eläkeuudistuksia on tehty perustuen vallitsevaan tilanneanalyysiin. Kansainvälisesti tarkasteltuna, erityisesti pitkän aikavälin ennustelaskelmilla on Suomessa ollut merkittävä rooli eläkeuudistusten takana (kts. esim. Eläkekysymysten asiantuntijaryhmä 2013). Saksassa on myös eläkejärjestelmään rakennettu vakautusmekanismi, joka jakaa eläkkeisiin liittyvää rahoitusriskiä eläkkeensaajien ja työssäkäyvien välillä (Mielonen ym. 2020). Saksan eläkejärjestelmä on siis jonkinlainen välimalli etuusperusteisen järjestelmän, jossa rahoitusriski kohdistuu työssäkäyviin, ja maksuperusteisen järjestelmän, jossa rahoitusriski kohdistuu eläkkeen tasoon, välissä.

Komitea koostui kymmenestä hengestä. Siinä olivat edustettuina päättävät tahot eli hallituspuolueet Saksan sosiaalidemokraattinen puolue (SPD), Saksan kristillisdemokraattinen unioni (CDU) ja Baijerin kristillissosiaalinen unioni (CSU) sekä työmarkkinaosapuolten keskusjärjestöt. Tämän lisäksi asiantuntemusta toivat kaksi lakisääteisen eläkejärjestelmän edustajaa sekä kolme eläkekysymysten parissa meritoitunutta professoria. Professoreiden joukossa oli kansainvälisesti tunnettu ja Suomen eläkeuudistuksen aikoinaan arvioinut Axel Börsch-Supan. Tuolloin Suomea koskevassa arviossaan hän näki Suomen eläkejärjestelmän nojaavan liikaa yhteen osaan eli lakisääteiseen eläketurvaan (Börsch-Supan 2005). Hän erottautui myös Saksan eläkekomitean yhteisestä linjasta jättäen eriäviä mielipiteitä ja kommentoiden värikkäästi komitean työtä. Työtapana

<sup>1</sup> Palkan ja eläkkeen välinen suhde keskipalkkaisen henkilön osalta täydellä työuralla, kun laskennassa on huomioitu sosiaalivakuutusmaksut muttei verotusta.

komissiolla oli asiantuntijoiden ja intressitahojen kuuntelu ja konsultointi. Näiden ja yhteisten analyysoijien pohjalta se valmisteli suositusraporttinsa.

Komitean työlle oli asetettu tietyt rajat, joita ei saanut ylittää. Yksi näistä oli eläkejärjestelmän sosiaaliselle ja taloudelliselle kestävyydelle asetettu kaksoisraja. Merkittävin poliittinen rajoite koski eläkeikää: 67 vuoden eläkeikään ei saanut koskea. Axel Börsch-Supan kritisoi näitä rajoituksia ”ajatuskontrolliksi”.

## Mitä komitea ehdotti?

Komitea julkaisi loppuraporttinsa maaliskuussa 2020. Se ehdotti seuraavia päälinjoja eläkeuudistukselle (jotkin ehdotuksista olivat yksimielisiä, osaan tuli eriäviä mielipiteitä):

- *Bruttokorvausasteen* tulisi säilyä 44 ja 49 prosentin välillä. Päästäkseen tähän on eläkkeen laskennassa käytettävää viitetyöuraa pidennettävä 45 vuodesta 47 vuoteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että korvausaste säilyy tällä tasolla vain, jos eläkeikää nostetaan jossain vaiheessa.
- *Työeläkemaksu* tulee pitää 20–24 prosentin välillä.
- *Eläkeiän* nostoa koskeva mahdollinen päätös siirrettiin seuraavalle komitealle, joka aloittaa työnsä vuonna 2026.
- *Lisäeläkesäästämistä* tulisi tukea valtion asettamin porkkanoin ja ehdoin lakisääteisen eläkkeen täydentämiseksi, erityisesti pienituloisten osalta. Lisäeläkkeiden takuutuottovaatimuksia tulisi väljentää. Valtiolla tulisi olla mahdollisuus tarjota oma hallintokustannuksiltaan edullinen lisäeläketuote. Hankalan kysymyksestä teki se, että kenen tulisi maksaa lisäeläke, jos siitä tulee sitovampi? Ehdotuksena on, että kaikilla työnantajilla olisi velvollisuus tarjota lisäeläkettä työntekijöillensä.<sup>2</sup> Työntekijällä tulisi kuitenkin olla mahdollista jättäytyä järjestelystä pois.
- *Yrittäjillä* ei ole Saksassa yleistä pakollista eläkevakuuttamisvelvollisuutta. Komitea näki, että pakollinen eläkevakuutus tulisi ulottaa myös yrittäjiin. Ehdotuksessa ei ole mitään uutta, vaan sitä on esitetty jo useasti aiemmin, mutta tähän asti pakollisen eläkevakuutuksen luomisessa on epäonnistuttu.

2 Tästä työnantajat jättivät eriävän mielipiteen.

Kun eläkeiän nosto oli rajattu pois toimenpidevalikoimasta, ei ole yllättävää, että raportissa keskusteltiin varsin vähän siitä, että monet työntekijät eivät pysty jatkamaan raskaissa ammateissa eläkeikään asti. Useassa Euroopan maassa eläkejärjestelmä huomioi tämän ilmiön, ja raskaissa ammateissa toimiville on luotu erityisiä eläkejärjestelyjä. Raskaiden töiden perusteella voi päästä aiemmin eläkkeelle ilman että eläkkeeseen tulee erityistä vähennystä. Suomessa tällainen järjestely on työuraeläke, joka tuli osaksi eläkejärjestelmää vuonna 2017. Työuraeläke mahdollistaa eläkkeelle siirtymisen ennen vanhuuseläkeikää perustuen työhistoriaan ja työn kuormitukseen. Saksassa ajatus työuraeläkkeestä on kuitenkin ollut verrattain epäsuosittu, näin myös ammattiyhdistysliikkeen parissa. Sen sijaan ay-liike on yhtynyt eläkejärjestelmän kritiikissä keskustavasemmistolaiseen narratiiviin vanhuuseläkejärjestelmän vinoutuneesta uudelleenjaosta: se siirtää tuloja alemmilta sosioekonomisilta ryhmiltä ylemmille sosioekonomisille ryhmille. Tämä johtuu siitä, että alempi sosioekonominen asema on yhteydessä lyhyempään elinajanodotteeseen. Täten myös eläkettä maksetaan keskimäärin lyhyemmän aikaa.

Jotkut ovat esittäneet, että pienituloisten asemaa tulisi parantaa korottamalla eläkekattumaa alemmilta tulotasoilta. Esimerkiksi Koblenzin yliopiston professori Friedrich Breyer on ehdottanut, että eläkekattuman tulisi olla korkeampi ensimmäisen tuhannen euron osalta. Ehdotus jakaa ammattiyhdistysliikkeen edustajat kahtia. Saksan työnantajat ovat ehdottaneet, että tiettyjen sosioekonomisten ryhmien tulisi päästä eläkkeelle aiemmin ilman vähennyksiä. Tällä ehdotuksella on kaksi vahvuutta. Ensinnäkin se mahdollistaisi yhteisymmärryksen löytymisen ay-liikkeen kanssa, jos joudutaan neuvottelemaan eläkeiän nostosta. Toiseksi se vähentäisi työnantajien vastuuta löytää uusia työtehtäviä yksilöille, jotka eivät enää selviydy raskaista työtehtävistään. Tämä keskustelu tulee varmasti nousemaan esille seuraavan kerran, kun eläkeiän nostoa esitetään. (Schäder 2020.)

Saksan eläkekomitean työ ei tuonut mitään kovin mullistavaa. Oikeastaan eläkejärjestelmää koskevat suuret päätökset jätettiin seuraavan komitean asialistalle, jonka on määrä aloittaa työ vuonna 2026. Viimeisten parin vuosikymmenen ajan Saksa on kiinnittänyt huomiota eläkejärjestelmän taloudelliseen kestävyteen ja erityisesti sen vaikutukseen taloudelliseen kilpailukykyyn (Euroopan komissio 2018). Komitean loppuraportti ei tuo muutosta tähän paradigmaan.

## KIRJALLISUUS

- Börsch-Supan, Axel (2005) The 2005 pension reform in Finland. Finnish Centre for Pensions. Working Papers 1/2005. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015112620008> (luettu 10.12.2020)
- Eläkekomitea (2020) Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-band-1.pdf;jsessionid=B-2D0EB320A88B6E23232D084028B86EF.delivery1-master?\\_\\_blob=publicationFile&cv=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-band-1.pdf;jsessionid=B-2D0EB320A88B6E23232D084028B86EF.delivery1-master?__blob=publicationFile&cv=1) (luettu 2.12.2020)
- Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä (2013) Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti. Helsinki: Eläturvakeskus.
- Euroopan komissio (2018) Pension Adequacy Report 2018. Volume I ja Volume II. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.
- Mielonen, Antti & Risku, Ismo & Vidlund, Mika & Väänänen, Niko (2020) Eläkkeiden rahoituksen automaattisista vakautusmekanismeista Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa. Eläketurvakeskuksen raportteja 10/2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-306-6> (luettu 3.12.2020)
- Schäder, Barbara (2020) „Wie lange müssen wir arbeiten?“. Stuttgarter Zeitung 10.12.2020. <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.rente-wie-lange-muessen-wir-arbeiten.484ff1ae-59ad-45f6-848c-be634d84cf3d.html?reduced=true> (luettu 10.12.2020)