



Helsinki 16.2.2017

## Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

Suomen Senioriliikkeen r.y. kansalaisaloitteesta KAA-4/2016 (OM 174/52/2015):

Esitys lainsäädäntötoimiin ryhtymiseksi työeläkeindeksin palauttamisesta palkkatasoindeksiksi.

### Ehdotettu lakimuutos

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Työntekijäin eläkelakia 395/2006, 98 §, eläkkeiden indeksitarkistus seuraavasti: ”Maksussa oleva eläke tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien indeksillä (työeläkeindeksi), jota laskettaessa palkkatason muutoksen painokerroin on 1,0.”

### Päähkohdat lausunnon kannalta

Ehdotusta perustellaan sillä, että

(i) se varmistaa työuran aikaiseen tulotasoon suhteutetun eläkkeen ostovoiman säilymisen, sillä nykyinen työeläkeindeksi (jossa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,2 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,8) ei kykene ylläpitämään työeläkkeen ostovoimaa elintason (palkkatason) noustessa.

(ii) se ehkäisee köyhyyskierrettä; eläkeläinen köyhtyy vanhetessaan ja kaikkein huonoimmassa asemassa ovat yli 85 vuotiaat yksinasuvat naiset. Tilanne on poikkeuksellinen, jos vertailuryhmänä on Länsi-Eurooppa.

(iii) itsetunnon säilymisellä: ostovoiman iän myötä hiipuesssa ikäihmiset joutuvat turvautumaan sosiaalihuoltoon ja hakemaan asumis- ja toimeentulotukea.

(iv) se on kansantaloutta elvyttävä ja verotuloja lisäävä.

(v) muutoksen kustannukset ovat marginaaliset

Keskityn lausunnossa kohtiin (i)-(iii).

### Toimeentulosta

Julkisen vallan politiikka, kansalaisaloitteessa eläkepolitiikka, vaikuttaa kotitalouksien toimeentuloon ja sen jakaantumiseen. Poliitikalla voidaan lisätä tai lieventää eri ryhmien toimeentulon tasoa ja toimeentulovaikeuksia. Poliittikkavaihtoehtojen arviointi edellyttää valintojen eettisten seurausten puntarointia. Valinnoilla, esimerkiksi eläkkeiden tason nostolla tai eläkeindeksin ”parantamisella” on kustannuksia, jotka muut väestöryhmät joutuvat kantamaan. Lisäksi tulojakauman eri osia voidaan puntaroinnissa painottaa eri tavoin, esimerkkinä ”köyhyysriskille” (eläkeläisköyhyydelle) asetetut Euroopan-laajuiset tavoitteet.

Työeläkeindeksin voimakkaampi sitominen ansiotasoindeksiin (joko ehdotuksen mukaisella täydellä painolla tai aiemmin voimassa olleella puoliväli-indeksillä) on liian laajavaikutteinen ja kallis keino pienituloisten eläkeläisten toimeentulo-ongelmien ratkaisemiseksi.

Se on huonosti perusteltu toimenpide, erityisesti kun sitä arvioidaan suhteessa vaihtoehtoihin.

Köyhyysongelma (köyhyysriskin yleisyys, kun köyhyysrajana on eurooppalainen standardi 60 % mediaanitulosta<sup>1</sup>) on suurimmillaan pelkkää kansaneläkettä tai takuueläkettä saavien ryhmässä.

Yksinäisten ikääntyneiden naisten, joilla ei ole toimeentulon näkökulmasta etunaan yhdessä



asumista, toimeentulo-ongelmat ovat erityisen suuria. Toisena köyhyysriskille alttiina ryhmänä ovat työkyvyttömyyseläkkeellä olevat (tai olleet), joiden työura on jäänyt lyhyeksi.

## Tulonsiirrot ja maksut pienituloisten eläkeläisten toimeentulossa

### Kansaneläke ja takuueläke

Takuueläke, jota saa noin 100 000 henkilöä, määrää eläkeläisten tulojen vähimmäistason (760,26 €/kk vuonna 2017). Tämän ja kansaneläkkeen tasokorotukset, joilla indeksikorotuksia täydennetään, kohdentuvat niihin eläkeläisryhmiin, jotka eivät saa riittävää työeläkettä. Nämä korotukset ja muut tulonsiirtoja (ja verotusta) koskevat politiikkatoimet parantaisivat kustannustehokkaammin, esimerkiksi matalan työeläkkeen vuoksi, riittämättömäksi jäävää toimeentuloa.

### Julkinen palvelutarjonta ja -maksut

Eläkeläisten hyvinvoinnin kannalta keskeistä on hyvinvointipalveluiden tarjonta ja niistä perittävät palvelumaksut. Pohjoismaisen hyvinvointimallin leimallisena piirteenä on uudelleenjako laajan (joko kokonaan maksuttoman tai subventoidun) julkisen palvelutarjonnan ja -tuotannon kautta. Kun taas muualla käytetään enemmän (rahassa tehtyjä) tulonsiirtoja. Maksupolitiikan käyttö erottaa Suomea muista pohjoismaista, käyttäjämaksujen osuus esimerkiksi terveydenhuollon (suun terveydenhuolto) kustannuksista on suhteellisen korkea. Sosiaali- ja terveystieteiden uudelleenjärjestämisen yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, miten ne vaikuttavat eläkeläisten toimeentuloon.

### Eläkeläisten asumistuki

Asumistuki takaa mahdollisuuden säilyttää eläkeaikana kohtuullinen asumistaso. Eläkeläisten asumistuki (€/kk tukea saaneiden kesken) on kasvanut ajanjaksolla 1995–2013 jonkin verran nopeammin kuin asumisen hinta (Kuvio 1) ja myös nopeammin kuin vastaavat luvut yleisen asumistuen osalta. Asumistuki on kyennyt vastaamaan vuokrien muita elinkustannuksia nopeampaan kasvuun. Eläkeläisten asumistuen (€/kk tukea saaneiden kesken) kasvu on ollut samalla selvästi eläkeindeksiä nopeampaa, joten asumistuki on ollut tärkeä ja kasvava toimeentulon lähde. Asumistuki on kohdennettu tulonsiirto ja siksi tarpeellinen, eikä sitä ole tarkoituksen mukaista korvata yleisellä ilman perustetta maksettavalla tuella.

## Toimeentulon kehitys ja eläkeindeksit

Mediaanitulo<sup>1</sup> on monessa mielessä parempi elintason mittari kuin keskiarvo.<sup>2</sup> Keskiarvon laskennassa painavat suuret tulot muita enemmän, kun taas mediaani kuvaa normaaliarvoa, johon vaikuttaa vain tulojen järjestys, ei suurien tai pienien tulojen määrä. Sekä eläkeläisten että koko väestön mediaanitulot kasvoivat vuoden 1995 jälkeen nopeammin kuin eläke- tai elinkustannusindeksi (Kuvio 2). Kuviossa tulot perustuvat käytettävissä oleviin nimellistuloihin.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mediaani on suuruusjärjestyksessä keskimäinen luku.

<sup>2</sup> Tätä korostaa myös nobelistien Amartya Sen ja Joseph Stiglitz ja ranskalaisen ekonomisti Jean-Paul Fitoussin vetämä, **Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress** (2009).

<sup>3</sup> Näitä laskettaessa on otettu huomioon eri kotitalouksien erot kulutusvaatimuksissa, suuri perhe tarvitsee enemmän tuloja kuin pieni saman elintason saavuttamiseksi. Tämä on tehty käyttäen EU:n tilastoviranomaisten ekvivalenttitulokorjausta.



Eläkeläisten osalta eroa eläkeindeksiin selittävät sekä muut kuin eläketulot että eläkeläisten ryhmän koostumuksen muutos. Nuorempiin syntymävuosikohortteihin kuuluvat uudet eläkeläiset ovat olleet työnuran aikana parempituloisia ja lisäksi heistä useammat saavat työeläkettä vanhempiin jo eläkkeellä oleviin kohortteihin verrattuna. Eläkeläisten mediaanitulon kehitys jää tästä syystä vain vähän jälkeen ryhmästä, kaikki.<sup>4</sup>

Mediaanitulojen kehitys on ollut yllättävän nopeaa, reaalisesti 48 % koko ajanjakson aikana, ja nopeampaa kuin ansiotasoindeksin vastaava. Miten tämä on mahdollista? Kuviossa 3 on esitetty kuviota 2 vastaava kehitys, mutta tässä tulokehitys perustuu bruttotuloihin (välitön verotus, verot ja sosiaalimaksut, on erona bruttotulojen ja käytettävissä olevien tulojen välillä). Bruttotuloissa mitattuna mediaanitulojen kasvu jää 10 prosenttiyksikköä alemmalle tasolle kuin käytettävissä olevissa tuloissa. Lisäksi bruttotulojen mediaanilla mitattuna eläkeläisten ryhmän keskimääräinen kehitys päättyy samaan kuin ryhmän, kaikki.

### **Verotusta on kevennetty**

Toimeentulon kasvun on mahdollistanut verotuksen keventäminen. Tämä näkyy kuviossa 4, jossa on esitetty eräiden sosioekonomisten ryhmien veroasteet, vuosina 1995, 2001, 2008 ja 2013. Välittömiin veroihin ja sosiaalivakuutusmaksuihin perustuva veroaste on alentunut kaikissa ryhmissä, eläkeläisillä alennus on ollut 4 prosenttiyksikköä, työntekijöillä ja ylimmillä toimihenkilöillä yli 6 prosenttiyksikköä. Tulevaisuudessa ei veronalennusvaraa ole välttämättä niin paljon kuin 1990-luvun puolivälin jälkeisellä ajalla. Tämä vaikuttaa toimeentulon yleiseen kehitykseen. Lisäksi voidaan hyvin perustein argumentoida, että kuviossa 4 näkyvät veronkevennykset olivat liialliset ja osaltaan johtivat julkisen talouden rahoitusongelmiin, kun talouskehityksen tuolloinen ennakoitiin liian optimiseksi.

Edellä on käsitelty eläkeläisten keskimääräisen toimeentulon kehitystä ja verrattu sitä koko väestön vastaavaan. Erikoistutkija Marja Riihelä käsittelee lausunnossaan tarkemmin eläkeläisten köyhyyttä ja toimeentulonmuodostusta. Tästä syystä sivuutan pienituloisuuden ja köyhyyteen liittyvät tarkastelut lausunnossani. Sen sijaan otan esiin kysymyksen keskiluokan näivettymisestä ja eläkeläisten osuudesta siinä.

### **Keskiluokka ja eläkeläiset**

Keskiluokan mahdollinen näivettyminen on nouseva aihe tulonjakokeskustelussa, ja on saanut lisäpontta, kun on havahduttu keskiluokasta nousevaan tyytymättömyyteen ja populististen liikkeiden kasvaneeseen kansansuosioon. Kuvio 5 esittää uutta tietoa, joka perustuu STN-WIP<sup>5</sup> hankkeen käytössä olevaan laajaan rekisteriaineistoon, 10 % otos Suomessa vuosina 1995-2012 asuvasta väestöstä. Tulokäsitteet perustuvat yksittäisten kotitalouksien 5 vuoden keskituloihin, joten yksittäisen vuoden mahdollinen muista poikkeava tulokehitys tasoittuu vertailussa. Keskiluokan koko on määritelty sinä väestöosuutena, joka jää kahden tulorajan väliin, 70 ja 200 % mediaanitulosta. Suomessa näin mitatun keskiluokan koko on pienentynyt, kun tulot mitataan

<sup>4</sup> Mediaanitulon kehityksen esittämisestä on se hyöty, että pienituloisuus-/köyhyysrajat perustuvat mediaanitulon kerrannaisiin, esimerkiksi Euroopan Unionin virallinen köyhyysraja on 60% mediaanitulosta, joten mediaanitulonkehitys kertoo samalla kaikkien köyhyysrajojen kehityksen.

<sup>5</sup> STN-WIP on Suomen Akatemian Strategisen Tutkimuksen Neuvoston (STN) rahoittama konsortio, Työ, Tasa-arvo ja Julkisen Vallan Poliitiikka (WIP).



käytettävissä olevina tuloina, kuten yleensä on tapana. Keskiluokan supistuminen on kuitenkin vähäisempää, kun verotuksen vaikutusta ei huomioida ja tulokäsitteenä on bruttotulot. Eläkeläisistä keskimääräistä pienempi osa kuuluu keskiluokkaan, sillä heitä on enemmän 60%-köyhyysrajan alapuolella ja siinä pienituloisten ryhmässä, joka putoaa köyhyysrajan ja keskiluokan määrittävän tulorajan väliin. Lisäksi kuvioista käy ilmi, että eläkeläisten keskimääräinen alttius päästä (tai toisaalta jäädä) keskiluokkaan on finanssikriisiä seuranneen taloustaantumana aikana kääntynyt kasvuun. Tämä voi toki jäädä poikkeukseksi, jos talouskasvu palaa pitkän aikavälin uralle.

Lakiesitys, joka käsittelee pelkästään eläkeindeksin laskentaa, on mielestäni puutteellinen. Indeksien muuttamiseksi esitetyt perustelut ovat riittämättömät. Esitys on liian laajavaikutteinen tavoiteltavaan vaikutukseen nähden. Sitä vastoin eläkeläisten toimentulon jälkeenyttäminen voi nousta ongelmaksi tulevaisuudesta ja siitä tarvitaan seurantaa ja uutta tutkimustietoa. Ongelman vaatiman keinovalikoiman pitää olla esitettyä laajempi. Käyttöön pitää ottaa myös verojärjestelmään tehtävät muutokset. Nämä usein unohtuvat ja siksi esitän valikoituja näkökohtia.

## Verotuksesta

Eläkeläisten verotusta ja verotusta laajemmin voidaan käyttää sekä koko väestön että eläkeläisten välisten tuloerojen kaventamiseksi. Talousnobelisti George Akerlof (1978) nosti esiin mahdollisuuden kohdistaa veroja suoraan väestöryhmille sellaisten ominaisuuksien perusteella (tagging), joita ei voida (ainakaan helposti) muuttaa. Tässä tapauksessa voidaan porrastaa verotusta ja etuuksia, mutta samalla voidaan lieventää verotuksen (ja tulonsiirtojen) haitallisia kannustinvaikutuksia. Ryhmille, joiden mahdollisuudet osallistua työhön ovat vähäiset, voidaan maksaa muita ryhmiä korkeampia etuuksia (joiden tarve on samalla heille suurempi), esimerkkinä nykyistä parempi takuueläke. Vastaava pätee tuloverotuksen ja sen rajaveroasteiden osalta.

Ikä on tällainen ominaisuus (ks. Ravi Kanbur & Matti Tuomala 2014) ja näin voidaan perustella eläkeläisten erilaista tuloveroasteikkoa. Esimerkiksi Suomessa on käytössä työtulovähennyksiä ja eläketulovähennys. Näiden käyttö mahdollistaisi pienituloisille eläkeläisille suunnatut tulonsiirrot, joita hyvä- ja suurituloiset eläkeläiset osin rahoittavat.

Lisäksi verojärjestelmän uudelleen arviointi mahdollistaa tuloerojen kaventamisen nykyisestä, jos sitä pidetään riittävän tärkeänä. Yhtenä erona muiden maiden verojärjestelmiin on osinkotulojen verotus, jossa listaamattomien yhtiöiden osinkojen verotus on kansainvälisesti silmiinpistävä. Tällä käytännöllä on ollut vaikutusta tulonjakoon ylimpien tulojen jakautumisen ja verotuksen osalta (Riihelä, Sullström & Tuomala 2010). Muutoksia tähän esitti jo valtiosihteeri Hetemäen johtama verotyöryhmä ja äsken 9.2.2017 esityksensä jättänyt yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä.

Suomen perintöverotus ei ole kansainvälisessä vertailussa erityisen ankara. Monet klassiset taloustieteilijät ovat pitäneet perintöveroa lähes ihanteellisena verona. Perintövero voi olla hyvin progressiivinen ja sillä on vähäiset kannustinvaikutukset, koska vero tulee maksuun vasta jäämistön jättäjän kuoleman jälkeen ja kohdistuu perinnönsaajan kannalta ei-ansaittuun tuloon. Lisäksi perintöverotusta voidaan puoltaa kapitalismin ihanteiden näkökulmasta, John Stuart Mill [1891] ja Milton Friedman (1962).

Tutkimuskoordinaattori Iipo Suoniemi  
Palkansääjien tutkimuslaitos ja STN-WIP konsortio