

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle Lausunto kansalaisaloitteesta KAA 4/2016 vp työeläkeindeksin muuttamiseksi

Kansalaisaloite, sen tavoitteet ja perustelut

Kansalaisaloitteessa KAA 4/2016 vp esitetään nykyisen työeläkeindeksin muuttamista ansiotasoindeksiksi. Aloituksen keskeisenä perusteluna esitetään, että eläkkeen ostovoima voi säilyä vain sitomalla eläkkeen kehitys ansiotulojen kehitykseen. Aloituksen perusteluissa väitetään myös, että muutoksen kustannukset olisivat marginaaliset eikä muutos aiheuttaisi työeläkemaksujen korotuksia tai pienentäisi eläkerahastoja. Nämä perustelut ja väitteet eivät pidä paikkaansa.

Taustaa

Suomessa eläkejärjestelmä koostuu työeläkkeestä ja kansaneläkkeestä. Kansaneläke ja takuueläke takaavat vähimmäistoimeentuloa. Työeläketurvan tarkoitus on toimeentulotason kohtuullinen säilyminen siirryttäessä työstä eläkkeelle ja sen taso määräytyy henkilön työurasta ja työuran aikaisista ansiosta. Työeläkeindeksin keskeinen tarkoitus on tämän työuran aikana ansaitun eläkkeen ostovoiman säilyttäminen.

Suomen eläkejärjestelmä on onnistunut merkittävästi vähentämään vanhuusköyhyyttä. Silti eläkeläisköyhyyttä on edelleen runsaasti. Eläkkeensaajien pienituloisuus paikantuu erityisesti yksinasuviin ikääntyneisiin kansaneläkettä saaviin henkilöihin sekä vain vähäistä työkyvyttömyyseläkettä kerryttäneisiin.

Vaikutusarvio aloitteesta

Eläketurvakeskus on arvioinut indeksimuutosta koskevan aloituksen toteuttamisen vaikutuksia työeläkkeiden tasoon sekä rahoitukseen. Lisäksi Eläketurvakeskus on arvioinut muutoksen vaikutukset eri sukupolville. Indeksimuutoksen vaikutusarvio on laskettu samoilla oletuksilla kuin ETK:n pitkän aikavälin laskelman [Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2016](#) peruslaskelma.

Aloituksen kannalta oletuksista tärkein on ansiotason nousua koskeva. Ansiotason nousun on oletettu pitkällä aikavälillä jäävän mennyttä kehitystä vaatimattomammaksi, mutta ylittävän kuluttajahintojen nousun 1,5 prosentilla. Mahdollisilla muilla ansiotason kasvuoletuksilla myös vertailukohtana olevan peruslaskelman tulokset luonnollisesti muuttuisivat.

Eläkeindekseistä yleisesti

Ostovoimalla tarkoitetaan kuinka paljon hyödykkeitä voi tuloillaan ostaa. Ostovoima laskee, jos hinnat nousevat nopeammin kuin tulot.

Työeläkkeitä tarkistetaan työeläkeindeksillä, joka ottaa huomioon hintojen muutoksen ja pienessä määrin myös yleisen ansiokehityksen. Tästä seuraa, että nykyinen työeläkeindeksi säilyttää eläkkeen ostovoiman ja jopa hivenen parantaa sitä, jos ansioiden kehitys on hintojen nousua nopeampaa.

Vain ansiokehitykseen perustuva työeläkkeen tarkistaminen on kansainvälisesti erittäin harvinaista. Euroopassa työeläkkeet indeksoidaan yleisimmin jonkinlaisella yhdistelmällä palkkojen ja hintojen

muutoksesta. Myös hintaindeksiä käytetään, samoin erilaisia sopeutusindeksejä. Sopeutusindeksit tyypillisesti siirtävät väestö-, talous- ja työllisyyskehitykseen liittyviä eläkejärjestelmän rahoitusriskejä työssä käyviltä eläkeläisille.

Eri maissa käytetyt indeksit eroavat toisistaan, koska indeksin valintaan vaikuttavat muutkin eläke-etujen määriin liittyvät tekijät, erityisesti eläkkeen lähtötasoon vaikuttavat karttumisprosentit, eläkepalkka ja eläkeikä. Myös Suomessa toteutetuissa indeksimuutoksissa on laajasti arvioitu eläketurvan muodostumisen kokonaisuutta. Suomessa ansiotasoindexin käytöstä työeläkkeiden tarkistamiseen luovuttiin vuonna 1977 samassa yhteydessä, kun eläkkeen ansaintaan tehtiin 50 prosentin tasokorotus: eläkkeen karttuma vuotta kohden nousi yhdestä prosentista 1,5 prosenttiin.

Aloitteen perusteluissa viitataan eläkeläisten köyhyyskierteen ehkäisemiseen. Suomessa koko väestön suhteellinen pienituloisuusaste on EU:n määrittelemällä tavalla nyt noin 12 %.

Eläkeläisten pienituloisuusaste on samaa tasoa kuin koko väestössä ja se on ollut verraten vakaa viimeisen kymmenen vuoden aikana, joskin se on viime vuosina hieman pienentynyt. Suomen noin 1,4 miljoonasta eläkkeensaajasta kuitenkin liki 200 000 elää EU:ssa käytetyn pienituloisuusrajan alapuolella. Heistä suuri osa on kansan- ja takuueläkkeen saajia. Osa heistä saa pientä työeläkettä kansaneläkkeen rinnalla.

Aloitteen vaikutukset eläkkeisiin

Tavoitteensa mukaisesti kansalaisaloitteen toteuttaminen nostaisi keskimääräistä työeläkettä. Pitkällä aikavälillä nousu olisi noin 17 prosenttia verrattuna nykyisin mukaiseen työeläkkeen tarkistamiseen.

Kansan- ja takuueläkkeitä työeläkkeiden indeksimuutos ei nostaisi. Eläkkeiden taso nousisi siten erityisesti pelkkää työeläkettä saavilla eli suhteellisesti katsoen keski- ja hyvätuloisilla eläkkeensaajilla. Muutoksella ei olisi siten oleellista vaikutusta eläkeläisten köyhyysriskiin.

Aloitteen vaikutukset kustannuksiin ja rahoitukseen

Muutoksen kustannukset olisivat merkittävät. Työeläkkeiden tason nousun seurauksena työeläkemenot nousisivat noin 6 prosenttiyksikköä suhteessa palkkasummaan. Kustannuslisäystä voi suhteuttaa vuoden 2017 työeläkeuudistukseen, joka alentaa eläkemenoja noin 2 prosenttiyksikköä verrattuna ennen uudistusta voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

Jos indeksimuutos rahoitettaisiin aloitteessa esitetyllä tavalla työeläkevaroista, varojen suhde eläkemenoihin alenisi jatkuvasti, kunnes varat loppuisivat 2060-luvulla. Työeläkevarojen tuottojen ansiosta työeläkemaksu voidaan pitää työeläkemenoa pienempänä myös tulevaisuudessa. Varojen loppuessa indeksimuutoksen seurauksena työeläkemaksu tulisi nostaa yhtä suureksi kuin työeläkemeno. Yksityisen sektorin työeläkemaksu olisi tällöin selvästi yli 35 % palkoista. Eläkeuudistuksella tavoiteltiin 24-25 %:n maksutasoa. Vaihtoehtoisesti eläkkeitä tulisi tuolloin leikata noin 30 %.

Jos työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitus pidettäisiin indeksimuutoksesta huolimatta tasapainossa, työeläkemaksua tulisi korottaa vuosittain indeksimuutoksen tuoman eläkemenon kasvun mukaisesti. Pidemmällä aikavälillä korotustarve olisi noin 6 prosenttiyksikköä palkoista.

Työeläkemeno, työeläkevakuutusmaksut ja eläkevarat lasketaan osaksi julkista taloutta. Hallitusten tavoite on ollut pienentää alijäämiä ja kestävyysvajetta. Eläkemenoa kasvattava indeksimuutos lisäisi

julkisen talouden alijäämää ja kasvattaisi kestävyysvajetta. Vuoden 2017 työeläkeuudistus vähensi uudistukselle asetetun tavoitteen mukaisesti kestävyysvajetta noin 1 prosenttiyksikköä, indeksimuutos kasvattaisi vajetta noin 2 prosenttiyksikköä.

Muutoksella olisi vaikutuksia myös eri sukupolvien asemaan työeläkejärjestelmän kustantajina ja edunsaajina. Muutos hyödyttäisi voimakkaimmin 1940 – 1960 -luvuilla syntyneitä. Heillä eläkkeet paranisivat, mutta eläkemaksut eivät nousisi tai nousisivat vain vähän. Mitä nuoremmista sukupolvis- ta on kyse, sitä suuremmaksi indeksimuutoksen aiheuttama maksurasitus muodostuisi

Eläketurvakeskuksen aloitteen vaikutuksista tekemiä yksityiskohtaisempia arvioita on osoitteessa <http://www.etk.fi/elakejarjestelmat/suomi/elake-etuudet/elakkeiden-indeksointi/>

Jukka Rantala
Toimitusjohtaja
Eläketurvakeskus