

Elina Ahola, Pertti Honkanen ja Marina Sirviö
Hallitusohjelma ja eläkeläisten toimeentulo

Kirjoittajat

Elina Ahola, FM, tutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Pertti Honkanen, VTT, johtava tutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Marina Sirviö, FT, matemaatikko
Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Työpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

Helsinki 2015

Sisältö

Tiivistelmä.....	4
1 Johdanto.....	5
2 Indeksileikkaukset.....	6
3 Eläkeläisten asumistuen muutos	10
4 Simulointilaskelma yhteisvaikutuksista	15
5 Takuueläkkeen korotus.....	17
6 Yhteenveto.....	18
Lähteet.....	19

Tiivistelmä

Tässä työpaperissa tarkastellaan 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman vaikutuksia eläkeläisten toimeentuloon. Laskelmat koskevat indeksileikkausten vaikutuksia reaality-loihin, eläkeläisten siirtämistä yleisen asumistuen piiriin ja takuueläkkeen korotusta. Laskelmat ovat osaksi esimerkkilaskelmia, osaksi Kelan rekisteritietoihin perustuvia arvioita ja osaksi tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin perustuvia laskelmia.

Avainsanat: eläkeläinen, toimeentulo, hallitusohjelma

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallitus nimitettiin 29.5.2015. Hallituksen ohjelmaan (VNK 2015) sisältyvät julkisen talouden sopeutustoimet ja muut toimet vaikuttavat välittömästi eläkeläisten toimeentuloon lähinnä seuraavilla tavoilla:

- Kansaneläkeindeksin jäädyttäminen 2016. Tämä koskee kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia toimeentulotukea lukuun ottamatta.
- Vuosina 2017–2019 indeksikorotukset ”äärimaltillisen palkkaratkaisun mukaisesti”. Tämä koskee kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia.
- Eläkkeensaajan asumistuen lakkauttaminen ja eläkeläisten siirtäminen yleisen asumistuen piiriin.
- Yleisen asumistuen perusteiden tiukentaminen (budjettivaikutus 25 milj. euroa).
- Takuueläkkeen tasokorotukseen käytetään 30 milj. euroa.

Tässä työpaperissa käsitellään edellä mainittujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksia eläkeläisten toimeentuloon lukuun ottamatta yleisen asumistuen perusteiden tiukentamista. Yleisen asumistuen perusteiden tiukentamisen toteuttamistapaa ei hallitusohjelmassa tarkemmin kerrottu, joten se jätettiin tämän työpaperin laskelmien ulkopuolelle. Myöhemmin vuoden 2016 budjettiehdotuksen julkistamisen yhteydessä on kerrottu, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen indeksitarkistus jätetään tekemättä vuonna 2016.

Työpaperin esimerkkilaskelmat on tehty JUTTA-mallilla (ks. lisätietoja mallista Honkanen 2010). Aineistopohjaiset arviot perustuvat puolestaan sekä Kelan rekisteriaineistoja hyödyntäviin laskelmiin että SISU-mikrosimulointimallilla¹ (ks. lisätietoja mallista Tilastokeskus 2015b) saataviin tuloksiin. Työpaperin tarkasteluissa keskitytään muutosten arvioimiseen tuensaajien kannalta. Budjettivaikutuksia koko kansantalouden tasolla ei siis tarkastella.

Laskelmat on tehty heti hallitusohjelman julkistamisen jälkeen käytettävissä olevien tietojen pohjalta. On korostettava, että nämä ovat hypoteettisia laskelmia. Ennusteet, joihin laskelmat osittain perustuvat, voivat muuttua ajan kuluessa. Yleinen taloustilanne Euroopassa voi muuttua ja lisäksi itse hallitusohjelman toteuttaminen voi vaikuttaa eri tavoin voimakkaastikin Suomen talouteen. Tällöin muuttuvat myös ne ennusteluvut, jotka nyt ovat käytettävissä esim. kuluttajahintojen noususta. On

¹ Tämän työpaperin laskelmissa on käytetty SISU-mikrosimulointimallin versiota 15.4. Aineistona on ollut noin 800 000 henkilön rekisteriaineisto vuodelta 2012 (aineistoversio 2012.70). Lainsäädännön sovitus vuoden 2012 aineistoon on tehty deflatoimalla lainsäädäntöparametrit vuoden 2012 tasoon käyttäen elinkustannusindeksiä ja lopuksi tulokset on korotettu halutun vuoden hintatasoon tätä samaa elinkustannusindeksiä käyttäen.

myös muistettava, että vasta hallitusohjelman pohjalta muodostettavissa lakiesityksissä määritellään monet suunniteltujen toimenpiteiden yksityiskohdat.

Mainittujen lainsäädäntömuutosten lisäksi eläkeläisten toimeentuloon vaikuttavat hallitusohjelman toimenpiteistä mm. lääkekorvausten, matkakorvausten ja yksityisen sairaanhoidon korvausten leikkaukset sekä sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksujen korotukset, mutta niitä ei käsitellä tässä.

Takuueläkkeen korotuksen suuruutta ei vielä hallitusohjelmassa täsmennetty. Myöhemmin vuoden 2016 budjettiehdotuksen julkistamisen yhteydessä on kerrottu, että korotus on noin 23 euroa kuukaudessa. Tämän työpaperin lukujen 2 ja 4 laskelmissa on käytetty korotuksen suuruutena 20 euroa kuukaudessa vuoden 2015 tasossa. Luvussa 5 tehdään muutama arvio käyttäen takuueläkkeen korotustasona 30 euroa kuukaudessa, minkä avulla saadaan kuva siitä, miten 10 euron lisäys korotukseen muuttaa tilannetta.

2 Indeksileikkaukset

Kansaneläkeindeksin (KEL-indeksi) jäädyttäminen ja leikkaaminen vaikuttavat siihen sidottujen etuuksien reaaliseen tasoon. Eläkeläisten kannalta olennaisia KEL-indeksiin sidottuja etuuksia ovat tietenkin kansaneläke ja takuueläke sekä myös eläkkeensaajan lapsikorotus, eläkettä saavan hoitotuki, rintamalisät ja Kelan maksama perhe-eläke. Toimeentulotuki on myös sidottu KEL-indeksiin, mutta se jätetään hallitusohjelmassa jäädytyksen ulkopuolelle.

KEL-indeksin jäädytysten ja leikkausten todellinen merkitys voidaan arvioida vain jälkeenpäin, kun kuluttajahintaindeksin muutos eri vuosille on tiedossa. Vuosina 2017–2019 toteutuvan indeksileikkauksen muoto on myös vielä avoinna. Alustavan arvion tekemiseen voidaan käyttää kuitenkin valtiovarainministeriön arviota kuluttajahintojen noususta vuosille 2015–2019 sekä hallitusohjelman liitteessä olevaa olettaa, että KEL-indeksin korotus leikataan 0,4 prosenttiin vuosina 2017–2019. Arvio kuluttajahintojen noususta on edellisen hallituksen hyväksymässä julkisen talouden suunnitelmassa (VM 2015a). Näiden tietojen perusteella saadaan taulukossa 1 (s. 7) kuvattu asetelma.

Taulukon 1 laskelman mukaan normaalisti indeksikorotus vuodesta 2015 vuoteen 2019 olisi 5,3 prosenttia, mutta nyt leikattuna se olisi vain 1,2 prosenttia. Esimerkiksi takuueläke on 746,57 euroa kuukaudessa vuonna 2015 ja näin laskettu indeksileikkaus vastaa 31 euron vähennystä kuukaudessa vuonna 2019, kun laskelmassa ei huomioida takuueläkkeeseen suunniteltua tasokorotusta. Leikattuun KEL-indeksiin sidotut etuudet olisivat vuonna 2019 reaalisesti noin 5,3 prosenttia alemmalla tasolla kuin vuonna 2015.

Taulukko 1. KEL-indeksin muutos ja siihen sidottujen etuuksien arvon kehitys.

Vuosi	Kuluttajahintaindeksin ennustettu muutos	KEL-indeksin normaali muutos	KEL-indeksin leikattu muutos	Leikattuun KEL-indeksiin sidotun etuuden nimellisarvo indeksinä (2015 = 100)	Leikattuun KEL-indeksiin sidotun etuuden reaaliarvo indeksinä (2015 = 100)
2015	0,3 %			100,0	100,0
2016	1,4 %	0,3 %	0,0 %	100,0	98,6
2017	1,7 %	1,4 %	0,4 %	100,4	97,4
2018	1,8 %	1,7 %	0,4 %	100,8	96,0
2019	1,8 %	1,8 %	0,4 %	101,2	94,7
Muutos yhteensä vuodesta 2015 vuoteen 2019	6,9 %	5,3 %	1,2 %	1,2 %	-5,3 %

Huomioitavaa on, että 17.6.2015 julkaistussa valtiovarainministeriön taloudellisessa katsauksessa (VM 2015b) arvioidaan kuluttajahintaindeksin nousevan vuosina 2015–2017 edellä esitettyä vähemmän, mikä johtaisi myös normaalin KEL-indeksin arvioitua pienempään nousuun. Tätä ei ole näissä laskelmissa otettu huomioon.

Hallitusohjelman mukaan alkoholijuomien ja tupakan vaikutus KEL-indeksiin aiotaan poistaa. Tätä poistamista ei laskelmissa ole otettu huomioon, mutta sillä voi olla vaikutusta tuleviin indeksikorotuksiin riippuen siitä, miten alkoholin ja tupakan hinnat muuttuvat suhteessa muihin hintoihin. Alkoholijuomien ja tupakan paino kuluttajahintaindeksissä (2010 = 100) on 5,3 prosenttia vuonna 2015 (Tilastokeskus 2015a).

Indeksileikkauksilla on välillinen vaikutus myös eläkeläisten verotukseen. Verotuksen eläketulovähennykset on kytketty täyden kansaneläkkeen määrään ja ne vaikuttavat myös sellaisilla tulotasoilla, joissa kansaneläkettä ei enää makseta työeläkkeen ohella. Siten indeksileikkaukset kiristävät eläkeläisten verotusta siihen verrattuna, että indeksileikkauksia ei toteuteta. Kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen vaikutus ylittää yli 2 000 euron kuukausittaisiin eläketuloihin ja valtionverotuksen eläketulovähennyksen vaikutus vastaavasti yli 3 000 euron kuukausittaisiin eläketuloihin, joten vähennysten muutoksilla on vaikutusta melko laajalla eläketuloalueella.

Yhdistämällä kansaneläkkeen, takuueläkkeen ja eläketulon verotuksen laskenta eri työeläketasoilla saadaan käsitys indeksileikkausten vaikutuksista eri työeläketasoilla (taulukko 2, s. 9). Laskelmassa oletetaan, että työeläkeindeksi nousee vuodesta 2015 vuoteen 2019 huhtikuun 2015 kehyspäätöksen ennusteen mukaisesti 5,4 prosenttia (VM 2015a). Tällä työeläkeindeksin ennusteella paitsi korotetaan työeläkkeet vuoden 2019 tasolle myös tarkistetaan eläkkeiden verotukseen vaikuttavat kunnal-

lisverotuksen perusvähennys ja valtion tuloverotuksen asteikot vuoden 2019 tasolle. Kunnallinen veroprosentti oletetaan laskelmassa vakioksi 19,84 %. Normaalitilanteessa kansaneläke, takuueläke ja eläketulovähennykset muuttuvat normaalin kansaneläkeindeksin mukaan. Muutostilanteessa indeksin korotus on vähäisempi, taulukon 1 (s. 7) mukainen, mutta takuueläkkeeseen tulee 20 euron korotus vuoden 2015 tasossa. (Yle-veron vuoksi täyttä takuueläkettä saavan nettoeläke (741 €/kk vuonna 2015) on takuueläkkeen bruttomäärää (747 €/kk vuonna 2015) pienempi.)

Tulokset on laskettu erikseen yksin asuville ja puolisoille, koska puolisoitten kansaneläke on pienempi. Tällä on taulukossa vaikutusta 1 300 euron ansioeläkkeeseen asti. Toisaalta takuueläke on yksin asuville ja puolisoille yhtä suuri, joten pienimmillä tulotasoilla vaikutukset yksin asuvaan ja puolisoihin eivät eroa toisistaan.

Laskelmista nähdään jo se aiemmin todettu asia, että leikkaukset vaikuttavat eläkeläisten nettotuloihin myös sellaisilla tulotasoilla, joissa kansaneläkettä ei makseta työeläkkeen ohella. Tämä johtuu siis indeksileikkausten vaikutuksista verotuksen eläketulovähennyksiin.

Leikkausten euromääräinen vaikutus olisi enimmillään noin 30 euroa kuukaudessa vuonna 2019. Muutos reaalityössä lasketaan olettaen, että hintojen nousu on 6,9 prosenttia taulukon 1 (s. 7) mukaisesti. Reaalityön menetys olisi enimmillään 4,8 prosenttia vuoteen 2015 verrattuna. Suurimmillaan leikkausten suhteellinen vaikutus on, kun työeläke vuonna 2015 on välillä 200–1 200 euroa.

Taulukon 2 (s. 9) laskelmat koskevat alkavia eläkkeitä. Vuosittain alkaa noin 30 000 kansaneläkettä (ETK 2014), joten tällainen laskutapa on varsin relevantti. Laskelmissa työeläkkeen nousu vaikuttaa kansaneläkettä alentavasti, mikäli työeläke nousee kansaneläkeindeksiä nopeammin. Jo voimassa olevia kansaneläkkeitä ei kuitenkaan tarkisteta työeläkkeen indeksitarkistusten takia. Jos laskelma tehdään laskematta kansaneläkettä uudelleen siten, että vuoden 2015 kansaneläkettä korotetaan vuoteen 2019 mennessä joko normaalilla indeksillä (yhteensä noin 5,3 %) tai leikatuilla indekseillä (yhteensä noin 1,2 %), leikkausten laskennallinen vaikutus pienenee, jos työeläke kuukaudessa vuonna 2015 on välillä 200–1 300 euroa yksin asuvalla ja 200–1 100 euroa puolisoilla. Tällä tuloalueella leikkauksen vaikutus on näin laskettuna 15–23 euroa kuukaudessa ja reaalityön menetyksenä 2,4–4,3 prosenttia.

On muistettava, että laskelmat perustuvat kaavamaisiin oletuksiin kuluttajahintojen, eläkeindeksien ja tuloverotuksen muutoksista. Jos esimerkiksi hintojen nousu jää ennustettua pienemmäksi, indeksileikkausten reaalityön vaikutus supistuu. Vastaavasti indeksileikkausten vaikutus voi olla suurempi, jos kuluttajahintojen nousu on ennustettua suurempi.

Taulukko 2. Esimerkkilaskelma indeksileikkausten ja takuueläkkeen 20 €/kk (vuoden 2015 tasossa) korotuksen vaikutuksesta nettoeläkkeeseen eri työeläketasoilla. Laskelmassa ovat mukana työeläke, kansaneläke sekä takuueläke ja se koskee alkavia eläkkeitä. Laskelma on tehty käyttäen JUTTA-mallia.

Bruttomääräinen työeläke 2015, €/kk	Bruttomääräinen työeläke 2019, €/kk	Nettoeläke yhteensä 2015, €/kk		Nettoeläke yhteensä 2019, €/kk				Muutoksen vaikutus nettoeläkkeeseen vuonna 2019, €/kk		Nettoeläkkeen reaalin muutos 2015–2019 (muutostilanne), %	
				Normaalitilanne		Muutos-tilanne					
		Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso
0	0	741	741	781	781	770	770	-11	-11	-2,8	-2,8
100	105	741	741	781	781	770	770	-11	-11	-2,8	-2,8
200	211	759	741	799	781	772	770	-26	-11	-4,8	-2,8
300	316	809	738	851	776	825	770	-26	-5	-4,6	-2,3
400	421	859	787	903	828	877	805	-26	-23	-4,4	-4,4
500	527	908	837	956	880	929	857	-26	-23	-4,3	-4,2
600	632	942	887	994	933	964	909	-30	-23	-4,3	-4,0
700	738	972	928	1 026	980	996	951	-30	-28	-4,2	-4,1
800	843	1 002	959	1 058	1 012	1 027	983	-30	-28	-4,1	-4,0
900	948	1 033	989	1 090	1 044	1 059	1 015	-30	-28	-4,0	-3,9
1 000	1 054	1 063	1 019	1 121	1 076	1 091	1 047	-30	-28	-3,9	-3,9
1 100	1 159	1 093	1 050	1 153	1 107	1 123	1 079	-30	-28	-3,9	-3,8
1 200	1 264	1 123	1 084	1 185	1 145	1 155	1 131	-30	-14	-3,8	-2,4
1 300	1 370	1 154	1 145	1 217	1 209	1 195	1 195	-23	-14	-3,1	-2,4
1 400	1 475	1 205	1 205	1 273	1 273	1 258	1 258	-14	-14	-2,3	-2,3
1 500	1 580	1 266	1 266	1 336	1 336	1 322	1 322	-14	-14	-2,3	-2,3
1 600	1 686	1 326	1 326	1 400	1 400	1 386	1 386	-14	-14	-2,2	-2,2
1 700	1 791	1 387	1 387	1 464	1 464	1 450	1 450	-14	-14	-2,2	-2,2
1 800	1 896	1 448	1 448	1 529	1 529	1 515	1 515	-13	-13	-2,1	-2,1
1 900	2 002	1 514	1 514	1 598	1 598	1 586	1 586	-12	-12	-2,0	-2,0
2 000	2 107	1 581	1 581	1 668	1 668	1 644	1 644	-24	-24	-2,7	-2,7
2 100	2 213	1 641	1 641	1 727	1 727	1 704	1 704	-22	-22	-2,8	-2,8
2 200	2 318	1 699	1 699	1 786	1 786	1 775	1 775	-12	-12	-2,3	-2,3
2 300	2 423	1 767	1 767	1 857	1 857	1 846	1 846	-12	-12	-2,2	-2,2
2 400	2 529	1 834	1 834	1 928	1 928	1 924	1 924	-4	-4	-1,8	-1,8
2 500	2 634	1 901	1 901	2 005	2 005	1 980	1 980	-25	-25	-2,5	-2,5
2 600	2 739	1 968	1 968	2 062	2 062	2 037	2 037	-25	-25	-3,2	-3,2
2 700	2 845	2 022	2 022	2 118	2 118	2 093	2 093	-25	-25	-3,1	-3,1
2 800	2 950	2 075	2 075	2 174	2 174	2 149	2 149	-25	-25	-3,1	-3,1
2 900	3 055	2 129	2 129	2 231	2 231	2 206	2 206	-25	-25	-3,0	-3,0
3 000	3 161	2 182	2 182	2 287	2 287	2 262	2 262	-25	-25	-3,0	-3,0

3 Eläkeläisten asumistuen muutos

Eläkkeensaajien oman asumistukijärjestelmän esitetyllä lakkauttamisella ja eläkeläisten siirtämisellä yleisen asumistuen piiriin on joissain tapauksissa melko suuri vaikutus.

Eläkkeensaajan asumistuki ja yleinen asumistuki ovat muotoutuneet toisistaan erillään vuosikymmenten kuluessa. Hyväksyttävät enimmäisasumismenot ja tulorajat on määritelty eri tavoin. Eläkkeensaajan asumistuessa on ollut varsin kattava indeksisuoja, jonka vuoksi tulorajoja ja enimmäisasumismenoja on tarkistettu säännöllisesti. Yleisessä asumistuessa tarkistukset ovat olleet enemmän taloudellisesta tilanteesta ja poliittisesta harkinnasta riippuvaisia. Vuoden 2015 alusta laki yleisestä asumistuesta on uudistunut ja yksinkertaistunut merkittävästi: asunnon pinta-alaan ja rakennusvuoteen perustuva normitus on poistettu. Kahden asumistukijärjestelmän periaatteelliset erot eivät ole enää kovin suuret, mutta asumismenonormit, tulorajat ja myös tukiprosentit ovat erilaiset. Yksi ero on se, että eläkkeensaajan asumistukeen omaisuus vaikuttaa edelleen, mutta yleisestä asumistuesta omaisuusnormit on poistettu.

Jos eläkkeensaajat siirretään yleiseen asumistukeen, vaikutus riippuu eläkeläisen tuloista, asumiskustannuksista ja kuntaryhmästä, jossa asunto sijaitsee. Taulukoissa 3 ja 4 (s. 11) on esimerkkilaskelmia vuoden 2015 hintatasossa ja lainsäädännöllä yleisen asumistuen kolmannelta kuntaryhmästä, johon kuuluvat pääkaupunkiseudun ulkopuoliset suuret kaupungit. Laskelmissa oletetaan, että talouden tulot muodostuvat vain eläkkeestä ja että eläkeläinen asuu vuokra asunnossa, jossa ei ole erillisiä vesi- tai lämmitysmaksuja.

Asumistuen negatiivinen muutos on yleinen ilmiö eläkeläispuolisoilla. Yksin asuvilla asumistuki voi suurentua, jos vuokra on suhteellisen edullinen, mutta asumistuki pienenee, jos vuokra on suuri tai suurehko suhteessa tuloihin. Raja riippuu kuntaryhmästä. Pääkaupunkiseudulla vuokratilaja, jonka ylittämisen jälkeen asumistuki pienenee nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna, on korkeampi kuin muissa kaupungeissa tai maaseudulla.

Jos eläketulo on pieni, vuokra on suurehko ja asumistuen alennus on suuri, eläkeläiselle tai eläkeläispuolisolle voi joissain tapauksissa syntyä oikeus toimeentulotukeen. Alustava tarkastelu viittaa siihen, että taulukkojen esimerkkitapauksissa laskennallinen oikeus toimeentulotukeen ei synny yleisesti vaan lähinnä korkeimmilla vuokratasoilla.

Yleisen asumistuen omavastuun tuloajat on sidottu KEL-indeksiin. KEL-indeksin leikkauksilla on siis vaikutusta siihen, minkälaiseksi asumistuki muodostuu eri tulotasoilla, kun eläkeläiset vaihtavat eläkkeensaajan asumistuesta yleisen asumistuen piiriin. KEL-indeksin leikkausta ei ole otettu huomioon taulukoiden 3 ja 4 (s. 11) laskelmissa, jotka on tehty vuoden 2015 hintatasossa ja lainsäädännöllä. Laskelmissa ei ole otettu huomioon myöskään hallitusohjelmaan sisältyvää yleisen asumistuen perusteiden tiukennusta, jolla haetaan 25 miljoonan euron säästöä.

Viime vuosina vuokrataso on noussut selvästi yleistä hintatasoa nopeammin. Se, miten asumistuessa määritellyt hyväksyttävät enimmäisasumismenot muuttuvat suhteessa yleiseen vuokrakehitykseen, vaikuttaa paljon asumistuen tasoon. Esimerkiksi vuodesta 2010 vuoteen 2014 Tilastokeskuksen laskema vuokraindeksi nousi 14,5 prosenttia ja kuluttajahintaindeksi 9,0 prosenttia.

Kelan rekisteritiedoista on laskettu joulukuun 2014 tilanteen pohjalta, että eläkkeensaajien siirtäminen yleiseen asumistukeen pienentäisi tukea yli 10 €/kk noin 63 prosentilla tuensaajista (taulukko 5). Vajaalla neljänneksellä tuki pienenesi yli 100 euroa. Lähes 8 000 tuensaajaa eli runsaat 4 prosenttia tuensaajista menettäisi tuen kokonaan.

Taulukko 5. Asumistuen muutoksen suuruusjakauma. Laskelma perustuu Kelan joulukuun 2014 rekisteritietoihin, ja se on tehty vuoden 2014 hintatasossa.

	Saajien lukumäärä	Saajien osuus, %
Nykyiset saajat yhteensä	181 900	100,0
Tuki pienenee yli 100 €/kk	42 100	23,1
Tuki pienenee yli 50 mutta enintään 100 €/kk	39 900	21,9
Tuki pienenee yli 25 mutta enintään 50 €/kk	20 300	11,2
Tuki pienenee yli 10 mutta enintään 25 €/kk	12 500	6,9
Tuki pienenee enintään 10 €/kk tai kasvaa alle 10 €/kk	15 300	8,4
Tuki kasvaa vähintään 10 mutta alle 25 €/kk	28 900	15,9
Tuki kasvaa vähintään 25 mutta alle 50 €/kk	17 400	9,6
Tuki kasvaa vähintään 50 €/kk	5 400	3,0
Tuki pienenee yli 10 €/kk	114 700	63,1
Tuki poistuu kokonaan	7 900	4,3

Jos asumistuki suurenee, se voi osassa tapauksista johtua siitä, että yleisessä asumistuessa ei enää oteta huomioon varallisuutta mutta eläkkeensaajien asumistuessa otetaan. Kelan rekisteritietojen (huhtikuu 2015) mukaan eläkkeensaajan asumistuen saajista noin 27 000:lla oli huomioon otettavaa varallisuutta, josta johdettiin asumistukeen vaikuttavaa tuloa keskimäärin 129 euroa kuukaudessa. Omaisuusrajojen poistaminen voisi tuoda asumistuen piiriin noin 2 600 uutta saajaa.

Eläkkeensaajan asumistuen saajat ovat pääosin yksin asuvia eläkeläisiä (taulukko 6, s. 14). Puolisoitten osuus on melko pieni. Puolisoilla yleinen asumistuki on lähes kaikissa tapauksissa pienempi kuin eläkkeensaajan asumistuki. Rekisterilaskelma vahvistaakin päätelmän, joka oli tehtävissä edellä olevasta taulukosta 4 (s. 11), eli puolison kanssa elävät ovat melkein aina menettäjiä, jos eläkkeensaajat siirretään yleiseen asumistukeen.

Taulukossa 7 (s. 14) kuvataan muutoin sama tilanne kuin taulukossa 6, mutta tässä taulukossa 7 on oletettu, että omaisuuden vaikutus asumistukeen säilyisi samalla tavalla kuin nykyisessä eläkkeensaajan asumistuessa. Tällöin olisi vajaat 5 000 henkilöä vähemmän niitä, joiden asumistuki kasvaa vähintään 10 €/kk ja vastaavasti enemmän niitä, joiden asumistuki pienenee yli 10 €/kk.

SISU-mikrosimulointimallilla voidaan puolestaan arvioida asumistuen muutoksia tulotason mukaan (taulukko 8, s. 14). Tämän mallilaskelman mukaan ne tapaukset, joissa tuki kasvaa, painottuvat pienempiin tuloluokkiin. Mutta näissäkin tuloluokissa muutoksessa häviäjiä on enemmän.

On huomattava, että SISU-mikrosimulointimallilla tehdyissä laskelmissa ei voida ottaa huomioon omaisuutta, sillä mallin käyttämä aineisto ei sisällä tietoa omaisuudesta. Lisäksi SISU-mallin laskelmissa asumistukea saavat kaikki potentiaaliset tuensaajat eli asumistuen alikäyttöä, jota todellisuudessa kuitenkin jonkin verran on, ei oteta huomioon. Lisäksi tuloksia tulkitessa on hyvä ottaa huomioon, että SISU-malli käyttää vuositasoista aineistoa, mikä voi aiheuttaa tuloksiin epätarkkuutta. Epätarkkuutta aiheutuu myös siitä, että laskelmissa käytettävä aineisto on vuodelta 2012 ja vuoden 2015 lainsäädännön sovittamiseksi tähän aineistoon lainsäädäntöparametrit on deflatoitu elinkustannusindeksillä.

Taulukko 6. Asumistuen muutoksen suuruusjakauma perhetyypin mukaan. Laskelma perustuu Kelan joulukuun 2014 rekisteritietoihin, ja se on tehty vuoden 2014 hintatasossa.

Perhetyyppi	Nykyiset saajat	Tuki pienenee yli 10 €/kk	Tuki pienenee enintään 10 €/kk tai kasvaa alle 10 €/kk	Tuki kasvaa vähintään 10 €/kk	Tuki poistuu kokonaan
Yksin asuvat	172 100	105 700	15 000	51 400	6 000
Puolisot, puoliso ei saa tukea	3 500	2 900	200	300	300
Puolisot, puoliso saa tukea	6 300	6 100	100	100	1 500
Kaikki	181 900	114 700	15 000	51 800	7 900

Taulukko 7. Asumistuen muutoksen suuruusjakauma perhetyypin mukaan, jos omaisuuden vaikutus säilyy. Laskelma perustuu Kelan joulukuun 2014 rekisteritietoihin, ja se on tehty vuoden 2014 hintatasossa.

Perhetyyppi	Nykyiset saajat	Tuki pienenee yli 10 €/kk	Tuki pienenee enintään 10 €/kk tai kasvaa alle 10 €/kk	Tuki kasvaa vähintään 10 €/kk	Tuki poistuu kokonaan
Yksin asuvat	172 100	110 300	14 800	46 900	7 500
Puolisot, puoliso ei saa tukea	3 500	3 000	200	300	300
Puolisot, puoliso saa tukea	6 300	6 200	0	0	1 600
Kaikki	181 900	119 500	14 800	47 200	9 400

Taulukko 8. Asumistuen muutos tuloluokittain. Laskelma on tehty vuoden 2015 lainsäädännöllä ja hintatasossa käyttäen SISU-mikrosimulointimallia.

Tuloluokka ^a , €/v	Kotitaloudet, joilla asumistuki kasvaa, %	Kotitaloudet, joilla asumistuki pienenee, %
-10 000	34	66
10 000-14 999	44	56
15 000-19 999	16	84
20 000-24 999	6	94
25 000-29 999	5	95
30 000-	2	98
Kaikki	31	69

^aTuloluokat on muodostettu kotitalouden ekvivalenttien käytettävissä olevien tulojen mukaan. Ekvivalentit käytettävissä olevat tulot saadaan, kun koko kotitalouden käytettävissä olevat tulot jaetaan kotitalouden kulutusyksiköiden määrällä. Kulutusyksikköinä käytetään ns. modifioituja OECD-kulutusyksiköitä, joissa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa suhdeluvun 1, jokainen seuraava aikuinen suhdeluvun 0,5 ja kaikki lapset suhdeluvun 0,3.

4 Simulointilaskelma yhteisvaikutuksista

Indeksileikkausten, asumistuen muutoksen ja takuueläkkeen tasokorotuksen yhteisvaikutuksista voidaan esittää SISU-mikrosimulointimallilla tehty simulointilaskelma. Yksilöidysti sanottuna hallitusohjelman toimenpiteistä tässä arviossa ovat mukana

- KEL-perusteiset indeksijäädytykset ja tästä seuraavat vaikutukset eläketulovähennyksiin
- eläkkeensaajan asumistuen poistaminen ja eläkeläisten siirtyminen yleisen asumistuen piiriin
- takuueläkkeen tasokorotus 20 €/kk (vuoden 2015 tasossa).

Tässä arvioidaan vain niitä vaikutuksia, jotka välittömästi syntyvät näistä muutoksista vuonna 2016, ja arvio on tehty vuoden 2016 hintatasossa.

Eläkeläisiksi on tässä arviossa katsottu kaikki henkilöt, jotka saavat jotakin eläkettä. Poisluettuina ovat kuitenkin ne henkilöt, jotka saavat vain perhe-eläkettä. Edelleen eläkeläistalous on sellainen kotitalous, jossa asuu vähintään yksi edellä olevan määritelmän mukainen eläkeläinen. Tulokäsitteenä tässä arviossa käytetään kotitalouden käytettävissä olevia ekvivalentteja tuloja². Tätä tulokäsitettä käyttäen tulokymmenykset on laskettu eläkeläiskotitalouksien ryhmälle. Esimerkiksi ylimpään tulokymmenykseen kuuluva kotitalous on eläkeläiskotitalouksien ryhmässä suurituloisimmassa kymmenyksessä, mutta ei ole välttämättä koko Suomen suurituloisimmassa kymmenyksessä.

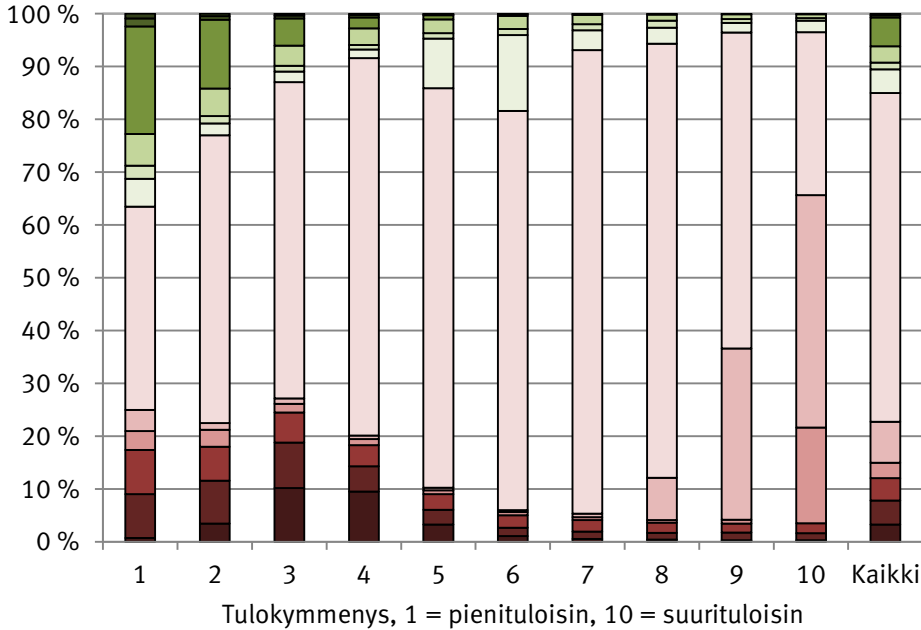
Simulointilaskelman tulokset esitetään kuviossa (s. 16). Noin 15 prosentilla kaikista eläkeläistalouksista käytettävissä olevat tulot eivät muutu tai kasvavat. Hieman yli 60 prosentilla talouksista tulot vähenevät vuositasolla enintään 50 euroa ja loppuilla vajaalla 25 prosentilla tulot vähenevät yli 50 euroa. Laskelman mukaan kaikissa tuloluokissa on enemmän niitä eläkeläistalouksia, joiden tuloja muutokset vähentävät, kuin niitä, joiden tuloja muutokset lisäävät. Vuositasolla yli 50 euron suuruisia vähennyksiä on eniten ylimmässä tuloluokassa. Yli 50 euron lisäyksiä on puolestaan eniten alimmassa tuloluokassa.

Kuten jo edellisessä luvussa mainittiin, on huomattava, että SISU-mikrosimulointimallin laskelmissa ei voida ottaa huomioon omaisuuden vaikutusta asumistukeen. Lisäksi on muistettava, että mallissa käytetään vuositasoista aineistoa, mikä voi aiheuttaa epätarkkuutta simulointituloksiin. Mallissa lasketaan asumistuki kaikille potentiaalisille tuensaajille eli asumistuen alikäyttöä ei oteta huomioon. Myös toimeentulotuki lasketaan kaikille potentiaalisille saajille, millä voi olla melko suurta-

² Ekvivalentit käytettävissä olevat tulot saadaan, kun koko kotitalouden käytettävissä olevat tulot jaetaan kotitalouden kulutusyksiköiden määrällä. Kulutusyksikköinä käytetään ns. modifioituja OECD-kulutusyksiköitä, joissa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa suhdeluvun 1, jokainen seuraava aikuinen suhdeluvun 0,5 ja kaikki lapset suhdeluvun 0,3.

kin vaikutusta tuloksiin, sillä on arvioitu, että esimerkiksi täyden kansaneläkkeen saajista noin joka kolmas jättää hakematta toimeentulotukea, vaikka hänellä siihen oikeus olisikin (Ahola ym. 2014). Lisäksi epätarkkuutta voi aiheuttaa se, että käytettävä aineisto on vuodelta 2012, jolloin lainsäädäntöparametrit on deflatoitava, ennen kuin haluttua lainsäädäntöä voidaan soveltaa tähän aineistoon.

Kuvio. Hallitusohjelman toimenpiteiden vaikutukset eläkeläiskotitalouksien tuloihin tulokymmenyksittäin vuonna 2016. Laskelma on tehty vuoden 2016 hintatasossa käyttäen SISU-mikrosimulointimallia.



Kotitalouden vuositasoiset käytettävissä olevat ekvivalentit tulot

- Kasvavat yli 1 000 €
- Kasvavat yli 500 mutta enintään 1 000 €
- Kasvavat yli 200 mutta enintään 500 €
- Kasvavat yli 100 mutta enintään 200 €
- Kasvavat yli 50 mutta enintään 100 €
- Eivät muutu tai kasvavat enintään 50 €
- Vähenevät enintään 50 €
- Vähenevät yli 50 mutta enintään 100 €
- Vähenevät yli 100 mutta enintään 200 €
- Vähenevät yli 200 mutta enintään 500 €
- Vähenevät yli 500 mutta enintään 1 000 €
- Vähenevät yli 1 000 €

5 Takuueläkkeen korotus

Edellä olevissa laskelmissa takuueläkkeen korotus oli 20 euroa kuukaudessa. Jos korotus on suurempi, tulos on tietenkin suotuisampi pienemmillä tulotasoilla.

Taulukossa 9 on esitetty alkuosa taulukon 2 (s. 9) informaatiosta, kun takuueläkkeen 20 euron korotus on vaihdettu 30 euroon. Tällöin takuueläkkeen saajan nimellinen tulotaso olisi indeksileikkauksista huolimatta vuonna 2019 suunnilleen sama kuin ilman indeksileikkauksia (pyöristetty laskennallinen muutos jää noin 1 euroon, käytännössä lähelle nollaa). Lisäksi puoliso, jonka työeläke on 300 euroa kuukaudessa vuonna 2015 ja 316 euroa kuukaudessa vuonna 2019, tulisi takuueläkkeen piiriin. Se toisi pienen 5 euron korotuksen nettoeläkkeeseen tällaiselle puolisolle. Tämä on seurausta siitä, että takuueläkkeen korotus tuo etuuden piiriin lisää eläkkeensaajia.

Taulukko 9. Esimerkkilaskelma indeksileikkausten ja takuueläkkeen 30 €/kk (vuoden 2015 tasossa) korotuksen vaikutuksesta nettoeläkkeeseen eri työeläketasoilla. Laskelmassa ovat mukana työeläke, kansaneläke sekä takuueläke ja se koskee alkavia eläkkeitä. Laskelma on tehty käyttäen JUTTA-mallia.

Bruttomääräinen työeläke 2015, €/kk	Bruttomääräinen työeläke 2019, €/kk	Nettoeläke yhteensä 2015, €/kk		Nettoeläke yhteensä 2019, €/kk				Muutoksen vaikutus nettoeläkkeeseen vuonna 2019, €/kk		Nettoeläkkeen reaalin muutos 2015–2019 (muutostilanne), %	
				Normaalitilanne		Muutos-tilanne					
		Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso	Yksin asuva	Puoliso
0	0	741	741	781	781	781	781	-1	-1	-1,5	-1,5
100	105	741	741	781	781	781	781	-1	-1	-1,5	-1,5
200	211	759	741	799	781	799	781	0	-1	-1,6	-1,5
300	316	809	738	851	776	851	781	0	5	-1,6	-1,0

On kuitenkin huomattava, että takuueläkkeen korotus syö asumistukea sekä nykyisessä eläkkeensaajan asumistuessa että yleisessä asumistuessa, johon eläkeläiset hallitusohjelman mukaan siirretään. Vuoden 2015 yleisen asumistuen perusteiden mukaan täyteen asumistukeen on oikeutettu yksin asuva aikuinen, jonka kuukausitulo on 705 euroa. Tämän ylittävältä osalta perusomavastuu on 40 prosenttia tulosta. Edelleen yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Takuueläke on noin 746 euroa kuukaudessa, mikä johtaa siihen, että asumistukeen vaikuttaa nollaa suurempi perusomavastuu. Takuueläkkeen jokaista 10 euron korotusta kohden perusomavastuu nousee 4 eurolla (40 % 10 eurosta) ja asumistuki pienenee 3,20 eurolla (80 % 4 eurosta). Eläkkeensaajan asumistuessa omavastuu koostuu perusomavastuusta, joka koskee kaikkia tuensaajia ja lisäomavastuusta, jonka tuloaraja on noin 732 euroa kuukaudessa. Tämän rajan ylittävältä osalta lisäomavastuu on 40 prosenttia tulosta. Eläkkeensaajan asumistuki on

85 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja omavastuun erotuksesta. 10 euron korotus tuloissa lisää siis omavastuuta 4 eurolla (40 % 10 eurosta) ja siten asumistuki pienenee 3,40 euroa (85 % 4 eurosta). Näin ollen karkeasti laskien noin kolmannes takuueläkkeen korotuksesta korvautuu asumistuen vähentymisellä, jos takuueläkkeen saaja on asumistuen piirissä, riippumatta siitä, onko kyse nykyisestä eläkkeensaajan asumistuesta tai yleisestä asumistuesta.

6 Yhteenveto

Tässä työpaperissa on arvioitu pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan kirjattujen toimenpiteiden – indeksileikkausten, asumistuen muutoksen ja takuueläkkeen korotuksen – vaikutuksia eläkeläisten toimeentuloon. Laskelmien avulla voidaan arvioida, että näiden toimenpiteiden johdosta noin 85 prosentilla eläkeläiskotitalouksista käytettävissä olevat reaalitytulot pienenevät vuonna 2016 verrattuna tilanteeseen, että muutoksia ei tehtäisi. Arvio on, että näistä talouksista, joiden tulot vähenevät, yli kahdella kolmasosalla tulot vähenevät enintään 50 euroa vuositasolla. Yli 50 euron suuruisia vähennyksiä tuloissa on eniten ylimmän tuloluokan kotitalouksilla. Yli 50 euron lisäyksiä tuloissa on puolestaan eniten alimmassa tuloluokassa.

KEL-indeksiin sidotut etuudet olisivat vuonna 2019 reaalisesti noin 5,3 prosenttia alemmalla tasolla kuin vuonna 2015. Takuueläkkeen tasokorotus paikkaa indeksileikkauksia kaikista pienituloisimpien joukossa. Verotuksen eläketulovähennysten kautta indeksileikkaukset puolestaan vaikuttavat osaltaan myös niihin eläkeläisiin, jotka eivät kansaneläkettä tai takuueläkettä saa.

Eläkkeensaajan asumistuen lakkauttaminen ja eläkeläisten siirto yleisen asumistuen piiriin pienentää asumistuen suuruutta vajaalla kahdella kolmasosalla nykyisistä tuensaajista. Laskelmien mukaan järjestelmämuutoksen hyötyjät ovat yksin asuvia eläkeläisiä, joiden asumiskustannukset ovat pienet. Puolison kanssa asuvista lähes kukaan ei hyödy uudistuksesta.

On huomattava, että kaikki nyt esitetyt laskelmat ovat arvioita. Arvioihin vaikuttavat erityisesti kulluttajahintojen kehityksestä saatavilla olevat ennusteet. Jos kansantalouden kehityssuunta muuttuu, joko maailmantalouden kehityksen tai hallitusohjelman toimenpiteiden vaikutuksesta, myös näissä laskelmissa käytetyt ennusteet muuttuvat.

Lähteet

Ahola E, Airio I, Nurminen M. Mitä eri aineistot kertovat toimeentulotuen käytöstä täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa? Yhteiskuntapolitiikka 2014; 79: 455–458.

ETK. Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2013. Helsinki: Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos, SVT, 2014. Saatavissa: <http://www.etk.fi/fi/service/julkaisut/440/julkaisut?contentPath=fi%2Fjulkaisut%2Ftilastojulkaisut%2Ftilastovuosikirjat%2Ftilasto_suomen_elakkeensaajista_2013&pageOffset=0&firstTime=false>.

Honkanen P, toim. JUTTA-käsikirja. Tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointijärjestelmä. Helsinki: Kela, 2010. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10250/8084>>.

Tilastokeskus. Kuluttajahintaindeksin 2010=100 painot vuodelle 2015. Saatavissa: <https://www.stat.fi/til/khi/khi_2015-02-19_men_001_fi.html>. Päivitetty 19.2.2015a.

Tilastokeskus. SISU-malli. Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin. Saatavissa: <https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/kayttajan_opas.html>. Päivitetty 8.4.2015b.

VM. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016–2019. Helsinki: Valtionvarainministeriö, 2.4.2015a. Saatavissa: <<http://vm.fi/documents/10623/307577/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2016-2019/0359f5a9-0d18-4d11-b686-7134aa44f983>>.

VM. Taloudellinen katsaus. Kesä 2015. Helsinki: Valtionvarainministeriö, Valtionvarainministeriön julkaisu 24a, 2015, 17.6.2015b. Saatavissa: <<http://vm.fi/julkaisu?pubid=6301>>.

VNK. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 10, 2015. Saatavissa: <<http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>>.