

Mistä lääke eläkeläisköyhyyteen?

MAURI KOTAMÄKI & OLLI KÄRKKÄINEN

Johdanto

Työeläkeindeksin muuttaminen nousee julkiseen keskusteluun tasaisin väliajoin. Joulukuussa 2016 eduskuntaan jätettiin kansalaisaloite työeläkeindeksin muuttamisesta palkkatasoindeksiksi.¹ Aloite keräsi yli 80 000 allekirjoitusta, ja sen käsitteily eduskunnassa aloitettiin helmikuussa 2017. Yksi aloitteen keskeisistä perusteluista on vanhuusköyhyyden torjumisen. Mutta onko työeläkkeen sitominen palkkoihin todella tehokasta eläkeläisköyhyyden torjumiseen tähtäävää politiikkaa?

Nykyllänsäädännön mukaan työeläkkeet ovat sidottu 20 prosenttisesti ansiotason ja 80 prosenttisesti kuluttajahintojen muutokseen (työeläkeindeksi eli ns. taitettu indeksi). Työeläkkeet säilyttävät siten ostovoimansa ja lisäksi myös pieni osa palkkakehityksestä välittyy eläkkeisiin. Jos työeläkeindeksi olisi täysin sidottu ansiotasoon, niin voitaisiin sanoa työeläkkeiden säilyttävän ostovoimansa suhteessa palkkoihin, eli käytännössä eläkeläisten ostovoima kasvaisi tuottavuuden kasvun mukana.

Päätös työeläkeindeksistä on lopulta arvovalinta muun muassa sukupolvien välisestä tasa-arvosta ja niukkojen julkisten resurssien käytöstä ja siten poliitikkojen vastuulla. Päätöstä on kuitenkin mahdollista taustoittaa tutkimustiedolla. Tässä artikkelissa pyrimme tuomaan analyyttisen ja kvantitatiivisen näkökulman keskusteluun eläkeläisköyhyydestä ja keinoista sen vähentämiseksi.

Artikkelin lisäarvo suhteessa olemassa olevaan tutkimuskirjallisuuteen on siinä, että pystymme mallintamaan luotettavasti eläkeläisten käytettävissä olevien tulojen jakaumaa. Esimerkiksi Elä-

keturvakeskus on laskenut työeläkeindeksin palkkatasoindeksiksi muuttamisen vaikutuksia keskimääräiseen eläkkeeseen ja eläkemenoon, mutta tulonjaolliset näkökulmat ovat jääneet vähemmälle huomiolle.² Nyt kun eläkeläisköyhyys on ajankohtainen puheenaihe, on korkea aika tarkastella analyyttisesti eri eläkemutosten tulonjaollisia vaikutuksia sekä vaikutuksia köyhyysindikaattoreihin.

Tässä artikkelissa vertaillaan eri eläkeuudistusten vaikutuksia eläkeläisten ja yli 65-vuotiaiden pienituloisuuteen. Tutkimuksen lähtökohtana on arvioida, kuinka työeläkeindeksiin tehtävä tasokorotus, joka vastaa vaikutuksiltaan eläkeindeksin sitomista palkkatasoindeksiin, vaikuttaisi perinteisiin köyhyysmittareihin. Tätä työeläkkeiden indeksikorotusta verrataan kahteen muuhun uudistukseen: julkistaloudellisesti saman suuruiseen kansaneläkkeen tasokorotukseen sekä julkistaloudellisesti saman suuruiseen takuueläkkeen tasokorotukseen.

Tarkastelemme myös eläkeläisten ostovoiman muutosta yli ajan. Kuluttajahintoja seuraavat indeksitarkistukset ylläpitävät sosiaalietuuksien ostovoimaa keskimääräiseen inflaatioon verrattuna. Koska eläkeläisten kulutus kuitenkin eroaa keskimääräisestä kulutuksesta, on mahdollista, että eläkeläisten oma inflaatio on ollut keskimääräistä nopeampaa. Jos näin on, keskimääräiseen inflaatioon sidotut indeksikorotukset eivät riitä ylläpitämään eläke-etuuksien todellista ostovoimaa. Tätä kysymystä tarkastelemme arvioimalla eläkeläisten keskimääräisen inflaation tällä vuosituhanella ja vertaamalla sitä eri eläke-etuuksien nimelliseen kehitykseen.

Artikkelin päätavoitteena on tuoda lisätietoa siitä, mitkä toimet olisivat tehokkaimpia lääkkeitä eläkeläisköyhyyden vastaisessa taistelussa.

1 Ks. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/KAA_4+2016.aspx

2 Ks. kuitenkin Juha Rantalan blogikirjoitus "Viekö nykyindeksi eläkeläisiä köyhyyteen" (etk.fi)

Työeläkeindeksin muutosten vaikutuksia

Ansiotasoon kytketty työeläkeindeksi olisi kallis suhteessa kuluttajahintoihin sidottuun indeksiin. Jos yksityinen työeläkejärjestelmä on tällä hetkellä suurin piirtein rahoituksellisesti tasapainossa (ks. esim. Kotamäki & al. 2016), niin työeläkeindeksin korottaminen lisäisi eläkemenoja ja siten väijäämättä pakottaisi eläkevakuutusmaksun korotuksiin.

Taitetun indeksin muuttamisesta palkkatasoindeksiksi on viime aikoina tehty joitain laskelmia. Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan vakuutusmaksua pitäisi nostaa kuudella prosenttiyksiköllä, mikäli järjestelmän rahastointi haluttaisiin pitää tasapainossa (Sankala 2016). Jukka Lassilan ja kumppanien (2016) tekemien laskelmien mukaan työeläkemaksua pitäisi puolestaan nostaa vuoteen 2050 mennessä noin seitsemällä prosenttiyksiköllä nykyjärjestelmään verrattuna olettaen 1,6 prosentin reaaliipalkan kasvu.

Näin suurella vakuutusmaksukorotuksella olisi todennäköisesti negatiivisia vaikutuksia sekä työllisyyteen että säästämiseen kansantalouden tasolla. Toisaalta korkeamman indeksin vuoksi kuluksen kasvulla voisi olla taloudellista aktiviteettia lisääväkin vaikutus. Kaiken kaikkiaan vakuutusmaksut kasvaisivat suurin piirtein samassa suhteessa eläkeläisten bruttotulojen kasvun kanssa, joten kokonaisuudessa on vaikea nähdä uudistuksella olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia.

Erityisesti on syytä huomioida, ettei myöskään eläkerahastojen purkaminen auttaisi uudistuksen rahoittamisessa. Rahastointiasteen laskeminen johtaisi matalampaan sijoitustuottoon tulevaisuudessa ja siten yhtä lailla eläkevakuutusmaksuihin kohdistuisi nousupainetta.

Työeläkeindeksin kytkeminen palkkoihin tarkoittaisi, että kansantalouden tuottavuuden kasvu realisoituisi täysimääräisesti eläkkeisiin. Nykyisten palkansaajien aiheuttama tuottavuuden nousu jättäisiin tasan myös eläkeläisille eikä vain työssä käyville. Tämä olisi nykyiseen politiikkaan verrattuna uusi linjaus eläkejärjestelmän sukupolvien väliseen tulonjakopolitiikkaan.

Olisiko työeläkeindeksin korottaminen sitten parasta politiikkaa köyhyden torjuntaan? Todennäköisesti muutos vähentäisi vanhuusköyhyyttä, mutta suuren vuotovaikutuksen takia on mahdollista, että toimenpide olisi tehoton suhteessa tavoitteeseen. Työeläkeindeksin muutokset kohdistuvat kaikille työeläkeläisille tulotasosta riip-

pumatta. Suuri osa pienituloisista eläkeläisistä ei puolestaan työeläkettä saa. Siksi tehokkaampaa politiikkaa voisi olla kohdistaa resurssit mahdollisimman suoraan matalammille tulotasoille. Tätä kysymystä tarkastelemme seuraavissa luvuissa.

Eläkkeensaajat tulojakaumassa

Eläkkeensaajien lukumäärä on noussut tasaisesti viimeisten vuosikymmenien aikana, ja vuoden 2015 lopussa eläkettä sai jo yli 1,4 miljoonaa henkilöä. Käynnissä olevasta demografisesta murroksesta johtuen eläkeläisten lukumäärän on arvioitu edelleen kasvavan tulevaisuudessa samalla kun väestöllinen huoltosuhte heikkenee. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmissa oletetaan, että eläkeläisten määrä nousee liki 1,9 miljoonaan vuonna 2085 (Tikanmäki & al. 2016).³

Eläkeläisten reaalin tulotaso on myös noussut. Vuoden 2015 lopussa keskimääräinen kuukausittainen kokonaiseläke oli vähän runsaat 1 600 euroa. Pelkän kansaneläkkeen taso on myös noussut kuluttajahintoja nopeammin ja järjestelmään on säädetty muun muassa takuueläke vuonna 2011, joka on parantanut merkittävästi kaikista pienituloisimpien eläkeläisten asemaa.

Eläkkeensaajien tarkempi etuuskohtainen jakauma selviää taulukosta 1. Kaikista eläkkeensaajista pelkästään Kelan eläkkeen saajia oli kuusi prosenttia, pelkästään työeläkkeensaajia 59 prosenttia ja yhdistelmäeläkettä saavia loput 35 prosenttia. Ryhmien välisissä kokonaiseläkkeiden tasoissa on merkittäviä eroavaisuuksia. Pelkästään Kelan eläkkeensaajien keskimääräinen kuukausittainen kokonaiseläke oli 741 euroa, kun taas pelkästään työeläkettä saavien kokonaiseläke oli reilusti yli 2 000 euroa.

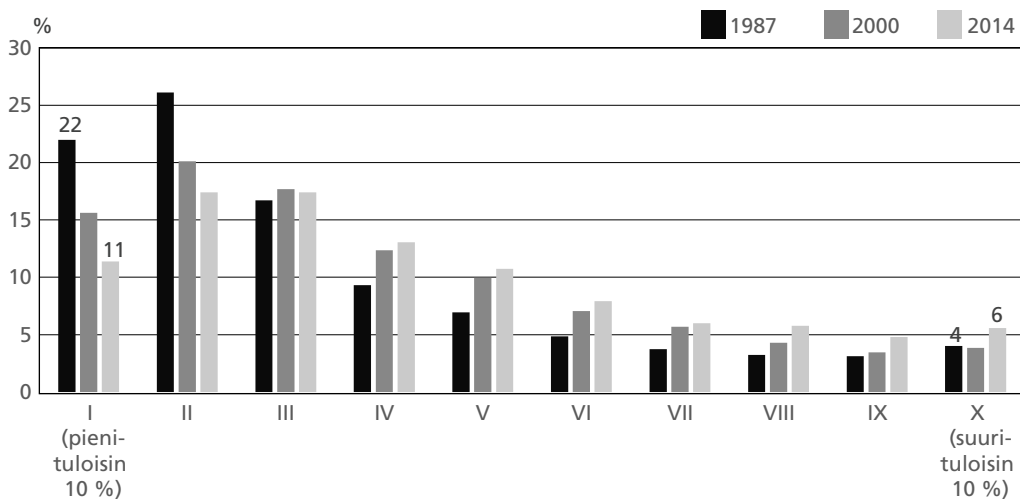
Keskimääräisen eläkkeen euromääräinen taso ei vielä kerro eläkkeensaajien asemasta tulojakaumassa. Kuvioon 1 on piirretty eläkeläiskotitalouksien tulojakauman kehitys vuosina 1987, 2000 ja 2014. Kuviosta siis nähdään, kuinka eläkeläisten tulonjaollinen asema on kehittynyt yli ajan. Vuonna 1987 noin 22 prosenttia eläkeläiskotitalouksien henkilöistä kuului ensimmäiseen eli matalatuloisimpaan tulokymmenykseen. Vuonna 2014

³ Tässä luvussa käydään läpi lyhyesti eläkkeensaajien asemaa tulojakaumassa. Syvällisempi katsaus aiheeseen ks. esim. Rantala ja Riihelä (2017).

Taulukko 1. Vanhuus-, työkyvyttömyys- tai työttömyyseläkettä saavat 31.12.2015

	Pelkästään Kelan eläkettä saavat	Sekä Kelan että työeläkkeensaajat	Pelkästään työeläkettä saavat	Eläkkeensaajat kaikkiaan
Keskimääräinen etuus, €/kk	741	1 033	2 043	1 614
Saajien lukumäärä	78 517	503 684	841 574	1 423 775
Osuus, %	6	35	59	100

Lähde: Kelan taskutilasto



Lähde: Tilastokeskuksen tulonjakotilasto

Kuvio 1. Eläkekotitalouksien jakautuminen tulokymmenyksiin vuosina 1987, 2000 ja 2014.

vastaava luku oli 11 prosenttia. Samalla eläkeläisten osuus suurituloisimmissa tulokymmenyksissä on noussut merkittävästi. Näyttää siltä, että eläkekotitalouksien riski kuulua kahteen alimpaan tulokymmenykseen on laskenut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana.

Eri eläke-etuudet ovat kohdistuneet eri kohtiin tulojakaumaa. Tämä voidaan lukea taulukosta 2, jossa on kuvattu vuonna 2015 maksettujen eläke-etuuksien kohdistuminen eri tuloviidenneksiin. Kelan vanhuuseläkkeistä ja takuueläkkeistä noin puolet maksettiin pienituloisimmalle tuloviidennekselle ja takuueläkkeistä yli 60 prosenttia. Sen sijaan työeläkkeistä vain runsas 10 prosenttia maksettiin kahdelle pienituloisimmalle tulokymmenykselle.

Absoluuttiselle eläkeläisköyhyydelle ei ole yksiselitteistä määritelmää. Sen sijaan köyhyysriskiä mitataan yleensä pienituloisuuden avulla. Pienituloisuusaste kuvaa henkilön suhdetta väestön me-

diaanituloon.⁴ Tavallisesti pienituloiseksi määritellään ne, joiden tulot ovat joko 40, 50 tai 60 prosenttia mediaanitulosta. Eläkeläisten pienituloisuus on melko herkkää pienituloisuusasteen määrittelylle, koska merkittävä osa eläkeläisistä on kasautunut nimenomaan 60 prosentin mediaanitulon ympärille. Kuvioon 2 on piirretty kaikkien kotitalouksien ja eläkeläisten pienituloisuusaste käyttäen 50 ja 60 prosentin oletuksia mediaanitulosta.

Kuviosta nähdään, että eläkeläisten pienituloisuusaste on suhdanneriippuvaista: ennen 1990-luvun lamaa pienituloisuusaste oli huipussaan; laman tullen mediaanitulo laski jyrkästi ja samalla alentui myös pienituloisuusaste; talouden toipussa pienituloisuusaste lähti jälleen nousuun aina 1990-luvun alusta 2008 finanssikriisiin asti, jonka jälkeen pienituloisuus on taas alentunut.

4 Tässä artikkelissa pienituloisuusasteella tarkoitetaan samaa asiaa kuin köyhyysasteella ja pienituloisuutta käytetään samassa merkityksessä köyhyyden kanssa.

Taulukko 2. Kelan vanhuuseläkkeet, takuueläke ja työeläkkeet tulojakaumassa 31.12.2015

	Kelan vanhuuseläkkeet, %	Takuueläke, %	Työeläkkeet, %
I	49,5	61,1	12,3
II	26,0	19,5	23,0
III	12,4	9,4	21,7
IV	7,0	5,9	19,7
V	5,0	4,2	23,3
	100	100	100

Lähde: Tilastokeskuksen tulonjaon kokonaistilasto

Eläkeläisten pienituloisuusaste on pysytellyt kaikkia kotitalouksia korkeammalla, kun on käytetty 60 prosentin mediaanitulo-olettamaa. Ero viimeisenä tilastovuonna eli vuonna 2015 on tosin melko pieni, alle kahden prosenttiyksikön luokkaa. Sen sijaan 50 prosentin olettamaa käyttäen kaikkien kotitalouksien ja eläkeläisten pienituloisuus on ollut samalla tasolla. Se on myös kehittynyt hyvin samankaltaisesti lukuun ottamatta kolmea viimeistä tilastovuotta, jolloin eläkeläisten pienituloisuus on alentunut jyrkemmin kuin kaikkien kotitalouksien.

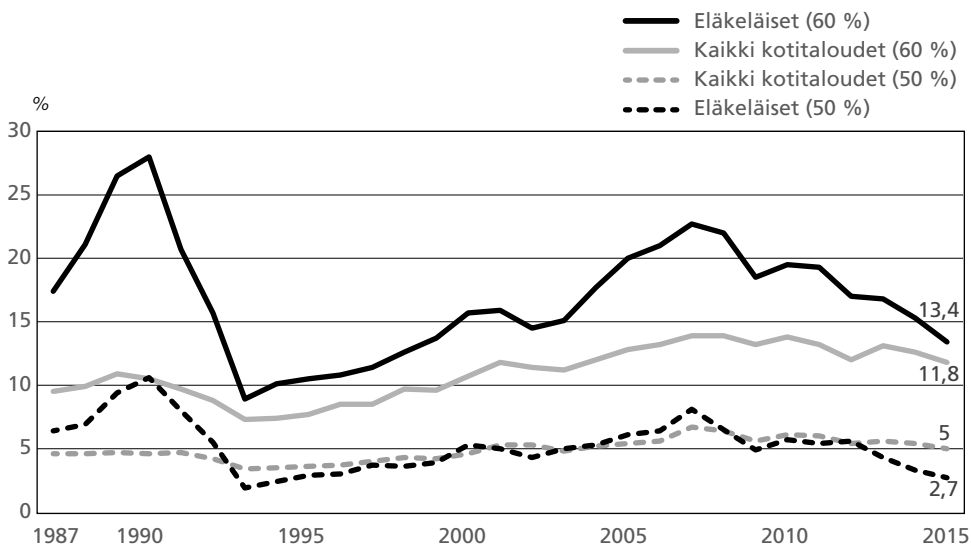
Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että eläkeläisten pienituloisuus ei ole kehittynyt mitenkään radikaalisti muusta yhteiskunnasta poikkeavalla tavalla viimeisten vuosikymmenten aikana. Tällä vuosikymmenellä eläkeläisten pienituloisuus on laskenut hieman keskimääräistä nopeammin. Nykyisin pienituloisuus on tilastojen mukaan suunnilleen yhtä yleistä eläkeläisillä kuin väestössä keskimäärin.

Laskelmia eläkeläisköyhyyden torjumisen vaihtoehdoista

Tässä luvussa esitetyt laskelmat on tehty SISU-mikrosimulointimallilla, joka on Tilastokeskuksen ylläpitämä sosiaaliturvaan ja verotukseen keskittyvä laskentamalli. Sen avulla on mahdollista tarkastella sosiaaliturvaan liittyvien uudistusten vaikutuksia henkilöiden ja kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin.

Mikrosimuloinnin avulla voidaan tarkastella yksityiskohtaisesti erilaisten uudistusten (staattisia) vaikutuksia tulojakaumaan ja erilaisiin tulonjakomittareihin.⁵ Laskelmat on toteutettu vuoden

5 Yksityiskohtaisempi kuvaus SISU-mallista löytyy esimerkiksi Tilastokeskuksen kotisivuilta (http://tilastokeskus.fi/tilastatic/media/uploads/tup/mikrosimulointi/sisu_kasikirja_2014.pdf)



Lähde: Tilastokeskuksen tulonjakotilasto

Kuvio 2. Kaikkien kotitalouksien sekä eläkeläisten pienituloisuusaste 1987–2015 käyttäen 50 ja 60 prosentin oletusta mediaanitulosta.

2014 rekisteriaineistoa käyttäen, ja reformien lähtökohtana on vuoden 2016 lainsäädäntö. Vuoden 2016 lainsäädännön euromääräiset parametrit on muutettu aineistovuoden tasoon kuluttajahintaindeksin avulla.

Seuraavaksi vertaillaan kolmea eri vaihtoehtoa eläkeläis- sekä vanhusköyhyyden vähentämiseksi: työeläkeindeksin tasokorotusta, kansaneläkkeen tasokorotusta ja takuueläkkeen tasokorotusta. Työeläkeindeksin korottamisen analyysi on toteutettu korottamalla työeläkkeitä kolmella prosentilla. Reformit on rakennettu siten, että niiden vaikutus julkisen sektorin nettomenoihin olisi suunnilleen yhtä suuri. Näin uudistusvaihtoehdot ovat mahdollisimman vertailukelpoisia keskenään.

Nykyjärjestelmä lyhyesti

Työeläkkeet Suomessa rahoitetaan eläkevakuutusmaksuin ja kerrytettyjen rahastojen tuotoilla. Yksilölle työeläkettä karttuu työuran aikana tehdystä työstä. Lakisäiteinen vanhuuseläkkeen alaikäraja on 63 vuotta; ikäraja on vastikään säädetty nousvaksi niin, että se on 65 vuotta vuonna 2025. Vuodesta 2027 alkaen eläkeikä sidotaan toteutuneeseen elinajan odotteeseen.

Työeläke on nykyisellään sidottu 20 prosenttisesti ansiotason muutokseen ja 80 prosenttisesti kuluttajahintojen muutokseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että keskimäärin työeläkkeiden ostovoima kasvaa hieman ajassa.

Niin kuin työeläkettäkin, kansaneläkettä voidaan maksaa joko vanhuuseläkkeenä tai työkyvyttömyyseläkkeenä. Oikeus kansaneläkkeeseen alkaa 65 vuoden tai varhennettuna 63 vuoden iässä. Varhennusvähennys on 0,4 prosenttia kuukautta kohti, ja se alentaa kansaneläkkeen täyttä määrää pysyvästi. Poikkeuksena sääntöön on ns. työttömyysputki eli työttömyyspäivärahan lisäpäivät, jolloin vanhuuseläkettä voi hakea jo 62-vuotiaana, eikä siihen tehdä varhennusvähennystä.

Kansaneläke on sosiaaliturvan muoto sellaisille eläkeläisille, joiden työeläke on jäänyt syystä tai toisesta pieneksi. Täysi kansaneläke vuonna 2017 on yksin asuvalle 628,85 euroa ja avo- tai avioliitossa olevalle 557,79 euroa kuukaudessa. Jokainen pienen omavastuun (55,95 euroa) ylittävä työeläke-euro vähentää kansaneläkkeen määrää 50 sentillä siten, että esimerkiksi 155,95 euron kuukausittainen työeläke vähentää kansaneläkettä 50 eurola. Kansaneläkettä ei ole mahdollista saada, jos työeläke on yksin asuvalle 1 299,88 euroa tai avo- tai avioliitossa olevalle 1 157,71 euroa kuukaudessa.

Tässä artikkelissa tarkasteltavassa uudistuksessa kansaneläkkeen enimmäismääriä ja täyden eläkkeen rajaa korotetaan viisi prosenttia (vuoden 2016 lainsäädäntöön verrattuna). Sekä kunnallisverotuksen että valtionverotuksen eläketulovähennysten määrä on sidottu kansaneläkkeen tasoon, jonka vuoksi kansaneläkkeen korotus kevenittää työeläkeläisten verotusta.

Jos eläkkeensaajan kansaneläkkeen ja työeläkkeen summa jää alle laissa säädetyn vähimmäiseläkkeen, on hän oikeutettu takuueläkkeeseen. Takuueläke toimii tulotakuuna eläkeläisille. Takuueläkkeen taso vuonna 2017 on 766,85 euroa. Takuueläkkeen ikäraja on 65 vuotta, mutta myös sitä on mahdollista nostaa varhennettuna 63 vuoden iässä, jolloin sekä kansan- että takuueläkkeen määrä pienenee pysyvästi. Takuueläke voi täydentää myös työkyvyttömyyseläkettä, ja suurin osa takuueläkkeen saajista onkin alle 60-vuotiaita. Sekä kansaneläke että takuueläke ovat sidottuja indeksiin, joka seuraa kuluttajahintojen muutosta.

Uudistusten vaikutus julkisen sektorin tuloihin ja menoihin

Kaikki tässä artikkelissa tarkasteltavat uudistukset kasvattavat julkisen sektorin menoja. Ne kuitenkin kohdistuvat varsin eri tavoin työeläkerahastojen, valtion ja kuntien välillä. Esimerkiksi työeläkkeiden tasokorotus kasvattaisi työeläkelaitosten ja valtion/kuntien työeläkemenoja, mutta se vähentäisi kansaneläkemenoja sekä kasvattaisi valtion/kuntien verotuloja. Uudistuksia vertaillaessa on keskitytty tarkastelemaan julkisen sektorin nettomenoja eli laskelmissa on otettu huomioon kasvaneet verotulot ja sosiaaliturvasäästöt muun muassa eläkkeensaajan asumistuessa ja toimeentulotuessa.

Taulukossa 3 on kuvattu uudistusten vaikutuksia julkisen sektorin rahoitusasemaan. Työeläkeindeksin korotuksen ja kansaneläkkeen tasokorotuksen kustannusvaikutus on suunnilleen saman verran, noin 380–385 miljoonaa euroa. Takuueläkkeen tasokorotus 1 000 euroon (+30 %) kasvat-

Taulukko 3. Uudistusten vaikutus julkisen sektorin rahoitusasemaan

	Vaikutus julkisen sektorin rahoitusasemaan
TyöEL +3 %	-385 milj. €
Kansaneläke +5 %	-380 milj. €
Takuueläke 1 000 €	-360 milj. €

taisi kustannuksia hieman vähemmän, noin 360 miljoonalla eurolla.

Työeläkeindeksin tasokorotuksen kustannuksia laskee säästöt kansaneläkemennoissa ja kasvaneet verotulot. Tämän takia nettomenon kasvu on likimain puolet bruttomenon kasvusta. Kansaneläkkeen tasokorotuksen kustannuksista puolestaan noin puolet tulee verotulojen pienentymisestä, kun verotuksen eläkevähennykset kasvavat kansaneläkkeen kanssa samaa tahtia. Takuueläkkeen tasokorotus tuo kaikista reformeista suurimmat säästöt eläkkeensaajien asumistukeen ja toimeentulotukeen. Yhteensä näiden sosiaalietuuksien tarve vähenee takuueläkkeen tasokorotuksen myötä noin 100 miljoonalla eurolla.

Esimerkkilaskelma uudistusten vaikutuksista

Ennen aineistopohjaisia tulonjakolaskelmia havainnollistetaan uudistuksia esimerkkitapauksen avulla. Kuviossa 3 näkyy, kuinka uudistukset vaikuttaisivat eläkeläisten nettotuloihin eri työeläkkeen määrillä.

Kuviosta nähdään, että uudistuksista takuueläkkeen tasokorotus kohdistuisi kaikista pienituloisimmille eläkeläisille, joilla on työeläkettä

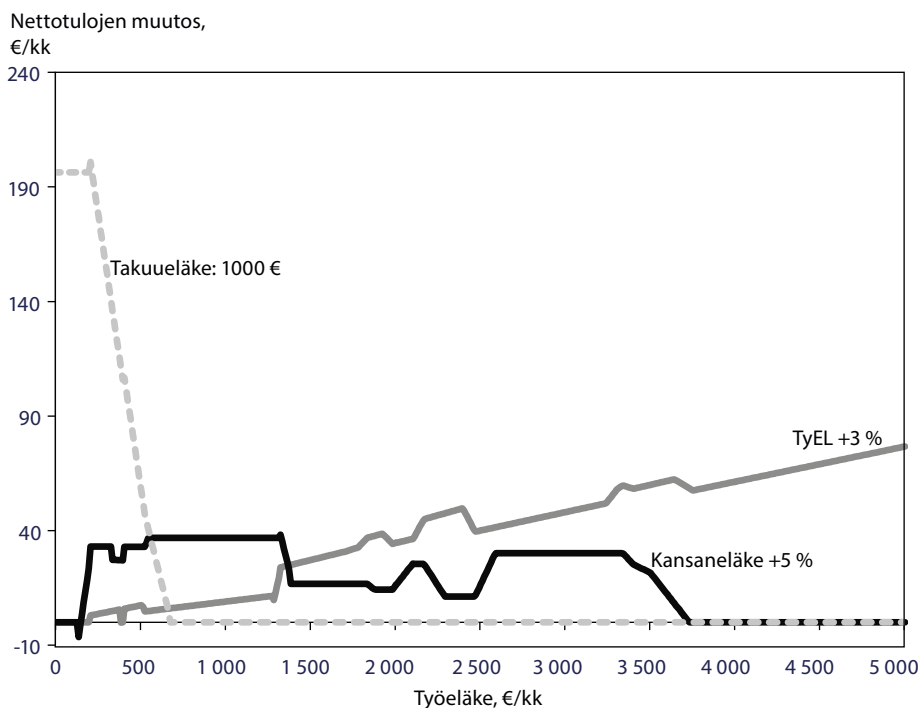
vain hyvin vähän. Eläkeläisten nettotulot kasvaisivat enimmillään vajaalla 200 eurolla kuukaudessa. Henkilöt, jotka saavat nykyisin työeläkettä yli 670 €/kk, eivät tarkastellusta takuueläkkeen tasokorotuksesta hyötyisi.

Kansaneläkkeen tasokorotuksen hyöty jakaantuisi takuueläkkeen tasokorotusta tasaisemmin eri tulotasoille. Nettotulot kasvaisivat enimmillään vajaalla 40 eurolla kuukaudessa, mutta uudistuksesta hyötyisivät myös työeläkeläiset aina 3 700 euron työeläkkeisiin asti eläkkeiden verotuksen kevenemisen kautta.

Työeläkeindeksin tasokorotuksen hyöty kasvaa työeläkkeen funktiona: mitä enemmän saa työeläkettä, sitä enemmän hyötyy indeksikorotuksesta. Tämä näkyy kuviossa 3, jossa työeläkeindeksin kolmen prosentin korotuksen hyöty kasvaa työeläkkeen kasvaessa.

Uudistusten vaikutus eläkeläisten ja yli 65-vuotiaiden pienituloisuuteen

Seuraavaksi tarkastellaan uudistusten vaikutuksia eläkeläisten ja yli 65-vuotiaiden pienituloisuuteen. Laskelmissa on käytetty yleistä määritelmää, jossa pienituloiseksi määritellään kotitaloudet, joi-



Kuvio 3. Reformien vaikutus yksin asuvan eläkeläisen nettotuloihin (€/kk).

Taulukko 4. Uudistusten vaikutus eläkeläis-/vanhuusköyhyyten (prosenttiyksikköä/hlö)

	Lähtökohta	TyEL +3 %	Kansaneläke +5 %	Takuueläke 1 000 €
Eläkeläisköyhyys (%)	14,2 %	-0,1 %-yks	-1,5 %-yks	-2,6 %-yks
Eläkeläisköyhyys (hlö)	189 800	-1 900 hlö	-19 500 hlö	-34 100 hlö
Eläkeläisköyhyyden vähentämisen kustannus (€/hlö)		199 900 €/hlö	19 500 €/hlö	10 500 €/hlö
Vanhuusköyhyys (%)	12,5 %	-0,2 %-yks	-1,6 %-yks	-1,9 %-yks
Vanhuusköyhyys (hlö)	135 300	-2 300 hlö	-17 300 hlö	-20 800 hlö
Vanhuusköyhyyden vähentämisen kustannus (€/hlö)		168 500 €/hlö	22 000 €/hlö	17 300 €/hlö

den ekvivalentti käytettävissä oleva tulo on alle 60 prosenttia mediaanitulosta.⁶ Mikrosimulointimallin rekisteriaineistossa ei ole mukana laskennallista asuntotuloa. Tämän takia eläkeläisten pienituloisuusasteet ovat näissä laskelmissa lähtökohtaisesti hieman korkeampia kuin jos asumistulo olisi mukana.

Laskelmissa tarkastellaan erikseen sosioekonomiselta asemaltaan eläkeläisiksi luokiteltavien ja yli 65-vuotiaiden pienituloisuutta. Nämä ryhmät poikkeavat toisistaan, koska eläkeläisiä on myös alle 65-vuotiaissa ja toisaalta kaikki yli 65-vuotiaat eivät välttämättä ole eläkeläisiä. Pienituloisuus määritellään kotitaloustasolla. Laskelmissa on siten tarkasteltu pienituloisissa kotitalouksissa elävien eläkeläisten ja yli 65-vuotiaiden lukumääriä.

Taulukosta 4 nähdään, kuinka paljon eri reformit vähentäisivät eläkeläisten ja yli 65-vuotiaiden pienituloisuutta. Reformien välillä on suuria eroja. Työeläkeindeksin tasokorotus nostaisi 1 900 eläkeläistä pienituloisuusrajan yli. Sen sijaan takuueläkkeen korotuksella on paljon suurempi vaikutus – se nostaisi yli 34 000 eläkeläistä pienituloisuusrajan yli.

Reformien ”kustannustehokkuutta” voidaan tarkastella vertailemalla, kuinka paljon kustannuksia yhden eläkeläisten tai vaihtoehtoisesti yli 65-vuotiaan nostaminen pienituloisuusrajan yli

aiheuttaa. Työeläkeindeksin tasokorotuksen avulla yhden eläkeläisen nostaminen pienituloisuusrajan yli aiheuttaa liki 200 000 euron kustannuksen. Kansaneläkkeen tasokorotuksen avulla kustannus olisi noin kymmenesosa (19 500 €/hlö) ja takuueläkkeen tasokorotuksella kahdeskymmenesosa (10 500 €/hlö).

Takuueläkkeen tasokorotus olisi tehokkain vaihtoehto myös yli 65-vuotiaiden pienituloisuuden vähentämisessä. Tosin tässä tapauksessa kansaneläkkeen ja takuueläkkeen tasokorotuksen väliset erot ovat pienempiä. Tämä johtuu siitä, että takuueläkkeistä suuri osa maksetaan alle 65-vuotiaille eläkeläisille.

Uudistusten sukupuolivaikutukset ja kohdistuminen eri tulokymmenyksiin

Tarkastellut eläkeuudistusten vaikutukset jakautuvat eri tavoin sekä sukupuolten että tulokymmenysten kesken. Taulukkoon 5 on koottu eri uudistusten hyötyjen jakautuminen miesten ja naisten kesken. Esimerkiksi työeläkeindeksin tasokorotuksesta miehet hyötyisivät hieman naisia enemmän. Sen sijaan kansaneläkkeen ja takuueläkkeen tasokorotuksesta naiset hyötyisivät miehiä enemmän. Takuueläkkeen korotuksen hyödystä noin 65 prosenttia menisi naisille, kun työeläkeindeksin tasokorotuksessa naisille menevä osuus olisi noin 45 prosenttia.

Kuviossa 4 näkyy reformien hyötyjen jakautuminen tulokymmenyksittäin. Kuten aikaisemmassa luvussa todettiin, työeläkkeet ovat kohdistuneet keskimäärin suurituloisimmille tulokymmenyksille Kelan maksamiin eläkkeisiin verrattuna. Tä-

⁶ Ekvivalentti tulo (tulot jaettuna kotitalouden kulutusyksiköiden määrällä) on tulokäsite, joka pyrkii huomioimaan yhteiskulutushyödyt ja siten yhteismitallistamaan eri tyyppisten kotitalouksien tulot. Kulutusyksiköiden määrä lasketaan siten, että kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut yli 13-vuotiaat henkilöt saavat painon 0,5 ja lapset eli alle 13-vuotiaat saavat painon 0,3.

mä näkyy myös reformien tulonjakovaikutuksissa. Työeläkeindeksin tasokorotuksen hyödyistä lähes 60 prosenttia meni suurituloisimmalle puolikkaalle. Sen sijaan takuueläkkeen tasokorotuksen hyödyistä yli puolet meni pienituloisimmalle tuloviidennekselle.

Kansaneläkkeiden tasokorotuksen hyöty jakautuu kansaneläkettä saavien lisäksi muillekin eläkkeensaajille. Tämä johtuu siitä, että kansaneläkkeen tasokorotuksen eläketulojen verotusta keventävä vaikutus kohdistuu kansaneläkettä suuremmille tulotasoille. Siten merkittävä osa kansaneläkkeen tasokorotuksen hyödyistä menee työeläkeläisille, jotka eivät kansaneläkettä saa.

Eläkeläisten inflaatio: onko eläkkeiden ostovoima heikentynyt?

Sosiaaliturvan indeksikorotusten tarkoituksena on ylläpitää etuuksien ostovoimaa. Kuluttajahintoja seuraava kansaneläkeindeksi lähtökohtaisesti turvaa siihen sidottujen sosiaalietuuksien ostovoiman keskimääräisellä inflaatiolla mitattuna. Kotitalouksien henkilökohtainen inflaatio kuitenkin eroaa keskimääräisestä inflaatiosta kulutustotumusten perusteella. Esimerkiksi vuokra-asujilla on viime vuosina ollut muita korkeampi inflaatio, koska vuokrat ovat nousseet omistusasumisen kustannuksia nopeammin. Jos sosiaalietuuksia saavien inflaatio on merkittävästi keskimääräistä nopeampaa, on mahdollista, että keskimääräiseen inflaation sidottujen sosiaalietuuksien todellinen ostovoima heikkenee.

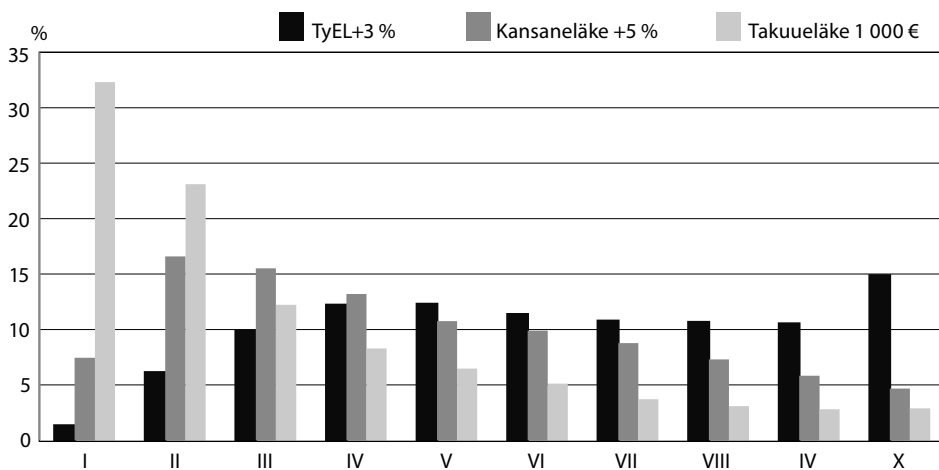
Taulukko 5. Reformien hyödyn (käytettävissä olevien tulojen kasvu) jakautuminen sukupuolittain (% kokonaissummasta)

	TyEL +3 %	Kansaneläke +5 %	Takuueläke 1 000 €
Miehet	54	42	36
Naiset	46	58	64
Yht.	100 (385 milj. €)	100 (380 milj. €)	100 (360 milj. €)

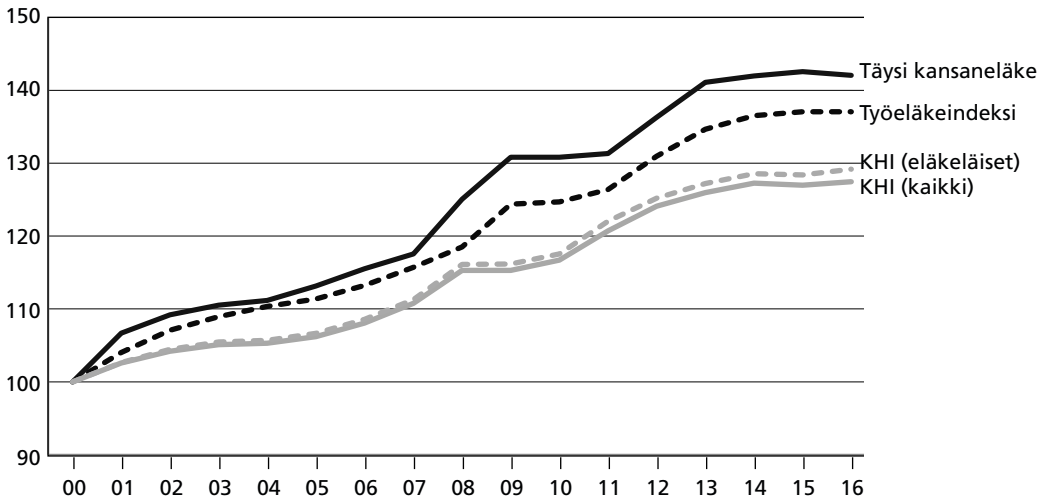
Eläkeläisten kulutuksen rakenne eroaa keskimääräisestä. Eläkeläistaloudella keskimääräistä suurempi osa kulutuksesta menee asumiseen ja elintarvikkeisiin. Terveysmenojen osuus korostuu etenkin iäkkäämmillä (yli 75-vuotiailla) eläkeläistalouksilla (Ahonen 2017). Suuri osa eläkeläisistä asuu velattomissa omistusasunnoissa ja heillä asumiskustannusten merkittävin erä on laskennallinen asuntotulo.

Kotitalouksien välisiä inflaatioeroja voidaan arvioida hyödyntämällä Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen tietoa eri kotitalouksien kulutusrakenteesta ja kuluttajahintaindeksin tietoa eri kulutuserien inflaatiosta.

Laskelmat on tehty vuoden 2012 kulutustutkimuksen ja vuosien 2000–2016 kuluttajahintaindeksin tietoja hyödyntäen. Kulutustutkimuksen keskimääräinen kulutuskokonaisuus on laskelmassa muokattu mahdollisimman samankaltaiseksi kuluttajahintaindeksin kulutuskorin kanssa. Yksi merkittävä ero kulutustutkimuksen ja kuluttaja-



Kuvio 4. Reformien hyödyn (käytettävissä olevien tulojen kasvu) jakautuminen tulokymmenyksittäin (% kokonaissummasta).



Lähde: Tilastokeskus (Kuluttajaindeksi, Kulutustutkimus), Omat laskelmat

Kuvio 5. Indeksien ja etuuksien nimellinen kehitys 2000–2016.

hintaindeksin välillä on, että kuluttajahintaindeksiä laskettaessa omistusasumisen kustannuksiin ei sisälly laskennallista asuntotuloa. Tämän takia asumiskustannusten osuus eläkeläisten menoista on näissä inflaatiolaskelmissa pienempi kuin mitä se on kulutustutkimuksessa.

Kyseisellä ajanjaksolla kuluttajahinnat ovat nousseet yhteensä 27 prosenttia. Sosioekonomisten ryhmien välillä on kuitenkin eroja. Hitainta inflaatio on ollut ylemmillä toimihenkilöillä ja nopeinta työttömällä.

Eläkeläisillä inflaatio on ollut viimeisten 16 vuoden aikana noin kaksi prosenttia keskimääräistä nopeampaa. Hieman keskimääräistä korkeampi inflaatio johtuu siitä, että eläkeläiset käyttävät keskimääräistä enemmän tuotteita, joiden hinnat ovat nousseet nopeammin. Näitä ovat olleet muun muassa elintarvikkeet, terveyspalvelut, sähkö ja vesi.

Jos eläkeläisten inflaatio on ollut keskimääräistä nopeampaa, onko se johtanut eläkkeiden ostovoiman heikentymiseen? Tätä voidaan tarkastella kuvion 5 avulla, jossa näkyy täyden kansaneläkkeen, työeläkeindeksin, kuluttajahintaindeksin ja eläkeläisten oman kuluttajahintaindeksin kehitys 2000–2016 (2000 = 100).

Kuviosta nähdään, että vaikka eläkeläisten inflaatio on ollut keskimääräistä nopeampaa, ovat työeläkkeet ja kansaneläkkeet nousseet sitäkin nopeammin. Työeläkeindeksi on kasvanut hintoja nopeammin ansiotasoo-osuutensa takia. Kansan-

eläkkeen inflaatiota nopeamman kasvuvauhdin taustalla on kansaneläkkeeseen tehdyt tasokorotukset (mm. vuosina 2001, 2005, 2006, 2008). Eläkkeiden ostovoima on siis parantunut 2000-luvulla, vaikka etuuksien kehitystä verrattaisiin eläkeläisten omaan keskimääräiseen inflaatioon.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa on tarkasteltu eläkkeensaajien asemaa tulonjaollisesta näkökulmasta. Tavoitteemme on parantaa talouspolitiikkaan ja köyhyyteen liittyvää keskustelua käyttämällä virallisia tilastoja ja yleisesti hyväksyttäviä tutkimuksellisia menetelmiä. Erityisesti olemme pyrkineet vastaamaan analyttisesti ja kvantitatiivisesti kysymykseen, mitkä julkisen vallan toimenpiteet olisivat tehokkaita vähentämään eläkkeensaajien köyhyyttä.

Olemme verranneet toisiinsa yhden vuoden osalta kolmea julkistaloudellisesta saman suuruisista toimenpidettä: työeläkkeiden korotusta, kansaneläkkeiden korotusta ja takuueläkkeen korotusta. Artikkelin lopussa kysymme vielä, onko eläkeläisten ostovoima heikentynyt ajan kuluessa, kun huomioidaan eläkeläisten kuluttaman hyödykkeiden rakenne.

Tulostemme mukaan työeläkkeiden tasokorotus olisi hyvin kallis politiikkatoimenpide, mikäli tavoitteena on vähentää eläkkeensaajien suhteellista köyhyyttä. Vuotovaikutus on suuri, koska hy-

vin suuri osa kaikkein pienituloisimmista eläkeläisistä ei saa ollenkaan tai saa vain hyvin vähän työeläkettä.

Toisaalta korotus kohdistuisi myös keski- ja suurituloisiin eläkeläisiin, eikä siten vähentäisi juuri lainkaan suhteellista köyhyyttä.

Sen sijaan julkistaloudellisesti saman suuruinen toimenpide kansaneläkkeen tai takuueläkkeen korottamiseksi olisi paljon tehokkaampaa politiikkaa sekä vanhuus- että eläkeläisköyhyyden vähentämiseksi. Kansan- tai takuueläkkeen tasokorotus kohdistuisi suoraan pääasiassa matalille tulotasoille ja siten vuotovaikutus olisi pieni.

Kuinka suuri vuotovaikutus sitten olisi? Uudistuksia pystytään vertaamaan vielä tarkemmin laskemalla, kuinka paljon maksaisi yhden eläkeläisen nostaminen pienituloisuusrajan yläpuolelle, kun tehdään tietyn suuruinen uudistus. Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet työeläkkeiden kolmen prosentin tasokorotusta, kansaneläkkeen viiden prosentin tasokorotusta tai takuueläkkeen korottamista 1 000 euroon kuukausitasolla. Edellä mainittujen uudistusten julkistaloudellinen nettovaikutus samassa järjestyksessä on arviolta 385, 380 ja 360 miljoonaa euroa. Uudistukset ovat siis karkeasti ottaen yhtä suuria.

Työeläkkeiden kolmen prosentin korotus vähentäisi eläkeläisten pienituloisuutta noin 1 900 henkilöllä ja vanhuusköyhyyttä 2 300 henkilöllä. Vastaavasti kansaneläkkeen viiden prosentin tasokorotus vähentäisi eläkeläisköyhyyttä noin 19 500 henkilöllä ja vanhuusköyhyyttä noin 17 300 henkilöllä. Takuueläkkeen korottaminen vähentäisi eläkeläisköyhyyttä noin 34 100 henkilöllä ja vanhuusköyhyyttä noin 20 800 henkilöllä.

Euromääräisesti eläkeläisköyhyyden vähentämisen kustannus henkilöä kohden edellä mainitun työeläkkeen korotuksen tapauksessa olisi noin 200 000 euroa, kansaneläkkeen korotuk-

sen tapauksessa 19 500 euroa ja takuueläkkeen tapauksessa noin 10 500 euroa. Tällä mittarilla mitaten kansaneläkkeen korottaminen olisi likimain 10 kertaa tehokkaampaa ja takuueläkkeen korottaminen lähes 20 kertaa tehokkaampaa politiikkaa kuin työeläkkeiden korottaminen. Kyse ei siis ole pienestä erosta eri toimenpiteiden välillä vaan valtavasta suuruusluokkaerosta, jos tavoitteena on eläkeläisköyhyyden vähentäminen.

Vanhuusköyhyyden tapauksessa tehokkuuserot hieman kaventuvat, mutta työeläkkeiden korotus on edelleen huomattavasti tehottomampaa kuin kansaneläkkeen tai takuueläkkeen korottaminen. Vanhuusköyhyyssasteen ero eläkeläisköyhyyteen tulee pääasiassa siitä, että alle 65-vuotiaissa on merkittävä määrä henkilöitä, joilla on hyvin matala työeläkkeen taso ja siten he todennäköisesti ovat oikeutettuja takuueläkkeeseen.

Lopuksi eläkeläisten inflaatio on ollut tällä vuosituhannella hieman keskimääräistä nopeampaa. Tämä johtuu siitä, että eläkeläisten kulutuskorissa painottuvat tuotteet, joiden hinnat ovat nousseet muita tuoteryhmiä nopeammin. Eläkeläisten ostovoima on kuitenkin kasvanut myös eläkeläisten oman inflaation avulla laskettuna. Kansaneläkkeen tasokorotukset ovat vahvistaneet kansaneläkeläisten ostovoimaa, kun taas työeläkkeiden ansio-osuus on vahvistanut työeläkeläisten ostovoimaa.

Tilastojen mukaan eläkeläisten pienituloisuus on nykyisin suunnilleen yhtä yleistä kuin väestössä keskimäärin. Jos eläkeläisten pienituloisuuteen halutaan puuttua, on työeläkkeiden korottaminen tutkimustulostemme mukaan varsin tehoton toimi sen toteuttamiseen. Eläkeläisten ja ikääntyneiden köyhyyden vähentämisessä kansaneläkkeisiin ja etenkin takuueläkkeisiin kohdistetut toimet olisivat paljon sitä tehokkaampia lääkkeitä.

KIRJALLISUUS

- Ahonen, Kati: Eläkeläisten kulutus ja kulutuksen rakenne. Teoksessa Kuivalainen, Susan & Rantala, Juha & Ahonen, Kati & Kuitto, Kati & Palomäki, Liisa-Maria (toim.): Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2017. Helsinki, 2017.
- Kotamäki, Mauri & Vaittinen, Risto & Vanne, Reijo: Työeläkelaitokset julkisessa taloudessa. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2015, liite.
- Lassila, Jukka & Määttä, Niku & Valkonen, Tarmo: Työeläkeindeksin palauttaminen palkkaindeksiksi tulisi kalliiksi, ETLA Muistio No 51, 2016. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-51.pdf>
- Rantala, Juha: Viekö nykyindeksi eläkeläisiä köyhyyteen. Eläketurvakeskuksen blogi, 22.09.2016. <http://www.etk.fi/vieko-nykyindeksi-elakelaisia->

- koyhyYTEEN
- Rantala, Juha & Riihelä, Marja: Eläkeläisten käytettävissä oleva tulo. Teoksessa Kuivalainen, Susan & Rantala, Juha & Ahonen, Kati & Kuitto, Kati & Palomäki, Liisa-Maria (toim.): Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2017. Helsinki, 2017.
- Sankala, Mikko: Työeläkkeiden indeksointi ansiotason kasvun perusteella. Muistio 23.11.2016. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2016.
- Tikanmäki, Hikki & Appelqvist, Jukka & Reipas, Kaarlo & Sankala, Mikko & Sihvonen, Hannu: Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2016. Eläketurvakeskuksen raportteja 08/2016. Helsinki, 2016.

TIIVISTELMÄ

Mauri Kotamäki & Olli Kärkkäinen: Mistä lääke eläkeläisköyhyyteen?

Artikkelin tavoitteena tuoda lisätietoa eläkeläisten pienituloisuutta ja sen vähentämistä käsittelevään keskusteluun. Pyrimme vastaamaan kysymykseen, mitkä toimenpiteet olisivat tehokkaimpia eläkkeensaajien köyhyyden vähentämisessä.

Artikkelissa verrataan kolmea julkistaloudellisesti saman suuruista toimenpidettä; i) työeläkkeiden korotusta, ii) kansaneläkkeen korotusta ja iii) takuueläkkeen korotusta. Lisäksi pohdimme onko eläkeläisten ostovoima heikentynyt ajan kuluessa, kun huomioidaan eläkeläisten hieman keskimääräistä korkeampi inflaatio.

Tulosten mukaan työeläkkeiden tasokorotus olisi hyvin kallis politiikkatoimenpide, mikäli tavoitteena on vähentää eläkkeensaajien suhteellista köyhyyttä. Vuotovaikutus on suuri, koska suuri osa kaikkein pienituloisimmista eläkeläisistä ei saa ollenkaan tai vain hyvin vähän työeläkettä. Toisaalta korotus kohdistuisi myös keski- ja suurituloisiin eläkeläisiin, joiden tulojen kasvattaminen ei eläkeläisten pienituloisuuteen auta.

Sen sijaan julkistaloudellisesti samansuuruinen toimenpide kansaneläkkeen tai takuueläkkeen korottamiseksi olisi paljon tehokkaampaa politiikkaa sekä vanhus- että eläkeläisköyhyyden vähentämiseksi. Kansan- tai takuueläkkeen tasokorotus kohdistuisi suoraan pääasiassa matalille tulotasoille ja siten vuotovaikutus olisi pieni.

Tulostemme mukaan kansaneläkkeen korottaminen olisi likimain 10 kertaa tehokkaampaa politiikkaa ja ta-

kuueläkkeen korottaminen lähes 20 kertaa tehokkaampaa eläkeläisten pienituloisuuden vähentämiseen tähtäävää politiikkaa kuin työeläkkeiden korottaminen. Kyse ei ole pienestä erosta eri toimenpiteiden välillä vaan valtavasta mittaluokkaerosta.

Vanhuusköyhyyden tapauksessa tehokkuuserot hieman kaventuvat, mutta työeläkkeiden korotus on edelleen huomattavasti tehottomampaa kuin kansaneläkkeen tai takuueläkkeen korottaminen. Vanhuusköyhyyden ero eläkeläisköyhyyteen tulee pääasiassa siitä, että alle 65-vuotiaissa on merkittävä määrä henkilöitä, joilla on hyvin matala työeläkkeen taso ja siten he todennäköisesti ovat oikeutettuja takuueläkkeeseen.

Eläkeläisten inflaatio on ollut tällä vuosituohannella hieman keskimääräistä nopeampaa. Eläkeläisten ostovoima on kuitenkin kasvanut myös eläkeläisten oman inflaation avulla laskettuna. Kansaneläkkeen tasokorotukset ovat vahvistaneet kansaneläkeläisten ostovoimaa, kun taas työeläkeindeksin ansio-osuus on vahvistanut työeläkeläisten ostovoimaa.

Tilastojen mukaan eläkeläisten pienituloisuus on nykyisin suunnilleen yhtä yleistä kuin väestössä keskimäärin. Jos eläkeläisten pienituloisuuteen halutaan puuttua, on työeläkkeiden korottaminen tutkimustulostemme mukaan varsin tehoton toimi sen toteuttamiseen. Eläkeläisten ja ikääntyneiden köyhyyden vähentämisessä kansaneläkkeisiin ja etenkin takuueläkkeisiin kohdistetut toimet olisivat paljon sitä tehokkaampia lääkkeitä.