

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 556/2021 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen pienten työeläkkeiden korottamisesta

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Kimmo Kiljusen /sd ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KKV 556/2021 vp:

Milloin hallitus käynnistää hallitusohjelmassa mainitun kolmikantaisen selvityksen siitä, miten työeläkejärjestelmän kautta voitaisiin parantaa pienimmillä työeläkkeillä olevien asemaa ja

voitaisiinko samassa yhteydessä selvittää puoliväli-indeksin palauttamista työeläkkeisiin lakialoitteessa LA 7/2019 vp esitetyllä tavalla?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Eläkeläisten toimeentulon turvaaminen ja työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden turvaaminen ovat olleet eläkepolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita, ja ne olivat tavoitteena myös vuosina 2005 ja 2017 voimaan tulleissa eläkeuudistuksissa. Muutosten tavoitteena oli järjestelmän taloudellisen kestävyuden ja riittävän eläketason turvaaminen eri ikäluokille samoin kuin sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden varmistaminen. Eläkejärjestelmän kestävyyttä ja oikeudenmukaisuutta on tarkasteltava vuosikymmenten perspektiivillä siten, että niin nykyeläkeläiset kuin myös nykyiset nuoret ikäluokat voivat luottaa järjestelmän kykyyn turvata heidän eläkeaikainen toimeentulonsa.

Eläketurvakeskuksen syyskuussa julkaiseman, professori Torben M. Andersenin laatiman raportin mukaan Suomen eläkejärjestelmä torjuu tehokkaasti köyhyyttä ja tuottaa eläkeläisille kohtuullista toimeentuloa. Raportin mukaan järjestelmän rahoituksellinen kestävyys kohtaa kuitenkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä haasteita, joihin tulee vastata. Myös juuri julkaistussa kansainvälisessä Global Pension Index-vertailussa Suomen kehityskohteiksi nousi muun muassa työeläkemaksujen rahastointiasteen nostaminen ja minimieläketurvan parantaminen.

Nykyisen työeläkejärjestelmän peruseriaatteena on, että työnteko kartuttaa eläkettä, ja työeläke määräytyy koko työuran aikaisten vuosiansioiden ja karttumisprosentin perusteella. Eläkkeen

määrällä tai eläkettä kartuttavilla ansioilla ei ole euromääräistä ylärajaa, ja eläkkeen määräytymissäännöt ovat samat riippumatta henkilön tulotasosta. Työeläkkeen tarkoituksena on turvata työuran aikaisiin tuloihin nähden kohtuullinen toimeentulo eläkkeelle siirtymisen jälkeen.

Työeläkeindeksin avulla eläkkeiden taso tarkistetaan vuosittain ja näin pidetään huolta eläkkeiden ostovoimasta: indeksi ottaa huomioon 80-prosenttisesti hintojen muutoksen ja 20-prosenttisesti palkkojen muutoksen. Eläkeläisen ostovoima yleensä kasvaa vuosittain, mutta ei niin nopeasti kuin keskimääräisen palkansaajan ostovoima.

Maksussa olevista eläkkeistä pääosan maksaa parhaillaan työssäkäyvä sukupolvi. Osa eläkkeistä kuitenkin rahoitetaan työeläkemaksuista rahastoiduilla varoilla. Näitä varoja on tällä hetkellä noin 240 miljardia euroa, joka on noin kolmannes tähän mennessä karttuneiden eläkevastuiden määrästä (yhteensä noin 700-800 mrd. euroa). Työeläkevarat, jotka on tarkoitettu ainoastaan työeläkkeiden maksuun, muodostuvat työntekijöiltä ja työnantajilta perityistä työeläkevakuutusmaksuista ja näiden varojen sijoittamisesta saaduista tuotoista. Eläkerahastoissa ei ole ylimääräisiä varoja, vaan niiden tuottoja käytetään työeläkkeiden maksuun.

Työeläkemaksut ovat työnantajien ja työntekijöiden maksamia veroluonteisia maksuja, joilla rahoitetaan yksityisellä ja julkisella sektorilla työntekijöiden eläkkeitä. Yrittäjien eläketurva rahoitetaan niin ikään yrittäjien työeläkemaksuilla, mutta myös valtio osallistuu näiden eläkkeiden rahoittamiseen. Työeläkemaksut ovat pääsääntöisesti kasvaneet vuosien aikana. Erityisesti yksityisaloilla työeläkemaksu kasvoi 1960-luvun noin 5 prosentista 1990-luvun alun reiluun 17 prosenttiin. 1990-luvun lamavuosina työeläkemaksua alkoivat maksaa myös työntekijät työnantajien lisäksi. Työnantaja perii työntekijän osuuden tämän palkasta ja tilittää koko maksun työeläkelaitokselle. Nykyään yksityisaloilla työeläkemaksun suuruus on 24,4 prosenttia, josta työntekijöiden osuus on noin kolmannes. Väestön ikärakenteen muuttumisen ohella etuuksien kasvu on johtanut tarpeeseen korottaa työeläkemaksuja, jotta järjestelmän velvoitteet on voitu kattaa.

Eläketurvakeskuksen maaliskuussa 2019 julkaiseman pitkän aikavälin laskelman mukaan työeläkevakuutusmaksun taso säilyisi nykyäänönsin melko vakaana 2040-luvun loppuun ja sen jälkeen maksuun kohdistuu tasaisesti kohoava nousupaine, joka aiheutuu Suomen väestökehityksestä. Vuonna 2080 maksu olisi ennusteen mukaan yli 30 prosenttia palkkasummasta. Laskelman tulokset vastaavat Tilastokeskuksen 30.9.2021 julkaisemaa väestöennustetta. Työeläkemaksuissa on siis jo nykyisillä ennusteilla ja indekseillä korotuspainetta.

Työeläkejärjestelmän kehitystä kuvaavat ennusteet perustuvat käytettävissä olevaan tietoon ja nykyisiin kehitystrendeihin. Ennusteiden pohjalla olevat oletukset voivat kuitenkin muuttua ja niihin voidaan osittain vaikuttaa. Työeläkejärjestelmän kestävyys vaikuttaa ennen kaikkea väestö- sekä työmarkkinoiden kehitys. Eläkejärjestelmän tulevan kestävyuden kannalta olennaista on lisääntyvää syntyvyyttä, maahanmuuttoa ja työllisyyttä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on selvittänyt työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa ehdotusta, jossa alle 1400 euron kuukausitasoisia työeläkkeitä nostettaisiin työeläkemaksuja nostamatta. Tällainen toimi koskisi huomattavaa osuutta eläkkeensaajista. Tilastojen mukaan vuoden 2020 lopussa 44 prosentilla eläkkeensaajista kokonaiseläke oli alle 1400 euroa. On huomattava, että korotus ei kuitenkaan koskisi kaikista pienituloisempia eläkkeensaajia, jotka saavat pelkkää kansaneläkettä ja takuueläkettä.

Mikäli muutos toteutettaisiin korottamalla kuukausittaisia työeläkkeitä nettomääräisesti 100 eurolla, pitäen verotus ja kansaneläkkeiden määräytyminen ennallaan, olisi muutoksen välitön nettokustannus julkiselle taloudelle vähintään 890 miljoonaa euroa vuodessa. Korotus edellyttäisi joko työeläkevakuutusmaksun nostamista noin 0,9 prosenttiyksiköllä tai muiden työeläkkeensaajien eläkkeiden heikentämistä. Jos korotus toteutettaisiin ilman maksuvaikutuksia ja muutos hahmottaisiin voimaan heti, olisi siinä kysymys maksussa olevien eläkkeiden ja jo kertyneiden eläkeoikeuksien uudelleen jakamisesta. Tällaiset heikennykset eivät lähtökohtaisesti ole mahdollisia tavallisessa lainsäätämisyksikössä, koska ansaitut eläkeoikeudet kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin. Ehdotus ei siis ole toteutettavissa ilman työeläkemaksujen korotusta tai puuttumatta perustuslain suomaan kertyneiden eläkeoikeuksien suojaan ja muutos vaatisi myös työeläkejärjestelmän nykyisen ansaintaperiaatteen muuttamista.

Myös lakialoitteessa 7/2019 vp ehdotetun puoliväli-indeksin palauttaminen työeläkkeisiin lisäisi Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan eläkemenoa. Ensimmäisenä vuonna lisäkustannukset olisivat melko pienet, mutta kustannukset kasvaisivat merkittävästi vuosi vuodelta. Vuosikymmenen päästä lisäkustannus olisi noin 1,4 miljardia euroa vuodessa. Jatkuessaan puoliväli-indeksi aiheuttaisi pitkällä aikavälillä noin 2,5 miljardin vuosittaiset lisäkustannukset työeläkejärjestelmälle. Myös työeläkemaksuja pitäisi korottaa edellä olevilla määrillä, mikäli rahoitus haluttaisiin pitää tasapainossa. Esitetty 10 vuoden määräaikainen muutos indekseihin tarkoittaisi 1,4 prosenttiyksikön suuruista nostoa työeläkemaksuihin. Jatkuessaan esitetty indeksi aiheuttaisi pitkällä aikavälillä yli kahden prosenttiyksikön korotuksen työeläkemaksuihin.

Maksunkorotus kohdistuisi lähinnä yksityisen ja julkisen sektorin työnantajille ja työntekijöille, mutta myös valtion rahoitusosuus kasvaisi julkisen sektorin, merimiesten ja yrittäjäeläkkeiden korotuksien johdosta. Muutoksen kustannukset tulisivat erityisesti nykyisten nuorten ikäluokkien maksettavaksi.

Eläkerahastojen suunniteltua suurempi purkaminen ehdotusten rahoittamiseen heikentäisi työeläkejärjestelmän rahoitusta ja vaarantaisi tulevien eläkkeiden rahoitusta, sillä rahastot on mitoitettu riittämään eri ikäluokkien eläkkeisiin. Näistä syistä ehdotusten selvittäminen pidemmälle ei työeläkejärjestelmän peruseriaatteiden valossa ja nykyisessä rahoitustilanteessa ole tarkoituksenmukaista.

Suuremmat muutokset työeläkejärjestelmään on valmisteltu Suomessa kolmikantaisesti valtiovallan sekä työeläkejärjestelmää rahoittavien työntekijöiden sekä työnantajien edustajien kesken. Mikäli järjestelmän peruseriaatteita halutaan uudistaa ja esimerkiksi eläkkeiden ansaintaperusteisuutta halutaan muuttaa siten, että indekseihin tuodaan tulonjaollisia elementtejä, tulisi asiaa käsitellä seuraavan mahdollisen laajemman eläkeuudistuksen yhteydessä.

Marinin hallitusohjelman mukaan työeläkepolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat kestävä taloudellinen huoltosuhde, eläkkeiden riittävä taso, rahoituksen kestävyys ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Hallitus valmistelee työeläkelainsäädännön muutokset kolmikantaisesti. Nykyinen hallitus on sitoutunut vuoden 2017 eläkeuudistuksen toimeenpanon jatkamiseen, eikä hallitusohjelmassa ole sovittu uuden laajemman eläkeuudistuksen käynnistämisestä.

Eläkeläisköyhyys on suuri yhteiskunnallinen ongelma ja eläkeläisköyhyyden torjuminen on hallitukselle tärkeä tavoite. Aivan kuten muussakin väestössä, myös eläkeläisten keskuudessa esiintyy tuloeroja. Hallitus pyrkii vähentämään eriarvoisuutta ja pienentämään tuloeroja.

Yleisimmin käytetty köyhyysraja on 60 prosenttia mediaanitulosta. Näin määriteltynä pienituloisia oli Suomessa vuonna 2019 Tilastokeskuksen tietojen mukaan 669 000 henkilöä. Vähintään 65-vuotiaita pienituloisia henkilöitä oli 171 000, eli 25,6 prosenttia kaikista pienituloisista. Koko väestöstä pienituloisia oli 12,3 prosenttia, 65-74-vuotiaista pienituloisia oli 10,2 prosenttia ja vähintään 75-vuotiaista 19,6 prosenttia.

Vähintään 75-vuotiaiden korkea pienituloisuusaste johtuu merkittävässä määrin siitä, että kyseisessä ikäluokassa on enemmän naisia kuin miehiä ja naisilla oli erityisesti vanhimmissa ikäluokissa selvästi matalampi ansiotaso kuin miehillä. Vanhimpiin ikäluokkiin kuuluvien naisten eläke on siis pieni ensisijaisesti siksi, että heidän työeläkkeensä heijastaa heidän keskimäärin matalaa ansiotasoaan, eikä työeläkkeiden indeksoinnin takia. Alkavien vanhuuseläkkeiden taso on kehittynyt viime vuosikymmeninä positiivisesti, millä on oletettavasti jatkossa vaikutusta myös yli 75-vuotiaiden köyhyyden vähentymiseen.

Hallitus on tehnyt lukuisia toimenpiteitä, jotka auttavat pienituloisia eläkeläisiä. Pienimpiin eläkkeisiin on tehty vuoden 2020 alusta korotuksia, kun täysiä takuueläkkeitä korotettiin 50 eurolla ja täysiä kansaneläkkeitä 34 eurolla kuukaudessa. Noin 609 000 eläkeläistä sai vähintään pienen korotuksen eläkkeeseensä. Lisäksi samassa yhteydessä eläkkeensaajan asumistukeen tehdyillä muutoksilla pyrittiin siihen, että huomioitavat eläketulot eivät juurikaan vaikuttaisi eläkkeensaajan asumistukeen ja siten vähentäisi eläkkeensaajan käytettävissä olevien tulojen nousua. Kansaneläkettä ja takuueläkettä maksetaan henkilöille, jotka saavat joko pelkkää kansaneläkettä tai sen lisäksi pientä työeläkettä tai luopumistukea. Näin ollen korotukset kohdistuivat myös monille pienillä työeläkkeillä saaville.

Yksi mahdollinen vaihtoehto jatkossa vahvistaa pieniä työeläkkeitä saavien toimeentuloa olisi selvittää mahdollisuutta muuttaa kansaneläkeläisissä säädettyä eläketulon rajaa, jonka ylittävä osa vähentää kansaneläkettä. Tällöin vasta nykyistä suurempi työeläke alkaisi pienentää kansaneläkettä ja monien pieniä työeläkkeitä saavien kokonaiseläke kasvaisi.

Eläkeläisten välisiä tuloeroja voidaan kaventaa myös verotuksellisin keinoin. Verotuksen progressiolla voidaan lisätä pienituloisten eläkeläisten käteenjääviä tuloja ja toisaalta suunnata verorasitusta suuriin tuloluokkiin. Veroista saatavilla tuloilla puolestaan voidaan vahvistaa pieniä verorahoitteisia eläkkeitä ja ikäihmisten palveluita. Vuonna 2013 käyttöön otetulla eläketulon lisäverolla, joka kohdistuu noin 4000 euron ja sitä suurempiin kuukausittaisiin eläkkeisiin, on verorasitusta suunnattu suurimpiin eläkkeisiin ja näin osaltaan kavennettu eläkeläisten tuloeroja.

Eläkeläisten käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttaa tulojen ohella myös moni muu asia, kuten asumis- ja terveydenhoitomenot. Hallitusohjelman mukaisesti uudistetun, kesällä voimaan tulleen asiakasmaksulain yhteydessä laajennettiin maksuttomuutta ja kohtuullistettiin asiakasmaksuja, mikä tosiasiallisesti parantaa myös pientä työeläkettä saavien toimeentuloa. Hallitus on myös esimerkiksi päättänyt lisätä kohtuuhintaista asuntotuotantoa sekä suitsia sähkönsiirtomaksuja ja näin pyrkinyt hillitsemään asumiskustannusten nousua.

Eläkeläisköyhyyteen sekä eläkeläisten tuloeroihin vaikuttavat olennaisesti ihmisten työurat ja palkat. Katkot työurissa sekä palkkaerot näkyvät eläkeläisköyhyytenä sekä eläke-eroina. Eläkeläisköyhyyden vähentämiseksi tulee vaikuttaa työuriin ja työmarkkinoihin. Koulutustason nosto, tuottavuuden parantaminen, työkykyyn satsaaminen, reilut työehdot, hoivavastuun jakaminen ja palkkaerojen kaventaminen ovat kaikki hallituksen käyttämiä työkaluja, joilla vaikutetaan myös eläkeläisköyhyyden syihin ja kavennetaan eläke-eroja.

Helsingissä 1.11.2021

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen