

## **Svar på skriftligt spørgsmål SSS 556/2021 rd**

### **Svar på skriftligt spørgsmål om att höja små arbetspensioner**

#### **Till riksdagens talman**

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Ärade talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spørgsmål SS 556/2021 rd undertecknat av riksdagsledamot Kimmo Kiljunen /sd m.fl.:

När inleder regeringen den i regeringsprogrammet nämnda trepartsutredning om hur man kan via arbetspensionssystemet förbättra ställningen för personer med en liten arbetspension och

kan man i samband med detta utreda om halvvägsindexet kunde återinföras i arbetspensionerna på det sätt som föreslås i lagmotionen LM 7/2019 rd?

Som svar på detta spørgsmål anför jag följande:

Tryggandet av pensionstagarnas utkomst och arbetspensionssystemets finansiella hållbarhet har varit ett långsiktigt mål för pensionspolitiken och detta var målet också i de pensionsreformer som trädde i kraft 2005 och 2017. Målet med ändringarna var att trygga systemets ekonomiska hållbarhet och en tillräcklig pensionsnivå för olika åldersklasser samt att säkerställa rättvisan mellan generationerna. Pensionssystemets hållbarhet och rättvisa måste granskas ur ett flera årtionden långt perspektiv så att såväl dagens pensionstagare som dagens unga åldersklasser kan lita på systemets förmåga att trygga deras utkomst under pensionstiden.

Enligt en rapport av professor Torben M. Andersen som Pensionsskyddscentralen publicerade i september motarbetar det finländska pensionssystemet fattigdom effektivt och ger pensionärerna en rimlig utkomst. Enligt rapporten kommer systemets finansiella hållbarhet dock att stöta på utmaningar på medellång och lång sikt och dessa bör man finna svar på. Även i den nyligen publicerade internationella jämförelsen Global Pension Index nämns som utvecklingsobjekt för Finland bland annat en höjning av fonderingsgraden gällande arbetspensionsavgifter och en förbättring av minimipensionsskyddet.

Grundprincipen för det nuvarande arbetspensionssystemet är att arbete ökar pensionen, och arbetspensionen bestäms utifrån årsinkomsterna och intjäningsprocenten under hela arbetskarriären. Pensionsbeloppet eller de inkomster som ökar pensionen har ingen övre gräns i euro, och pensionsreglerna är desamma oberoende av personens inkomstnivå. Syftet med arbetspensionen

är att trygga en utkomst efter pensioneringen som är skälig med tanke på inkomsterna under arbetskarriären.

Med hjälp av arbetspensionsindexet justeras nivån på pensionerna årligen och på så sätt sörjer man för pensionernas köpkraft: indexet beaktar prisförändringar till 80 procent och löneförändringar till 20 procent. Pensionärens köpkraft ökar i allmänhet årligen, men inte lika snabbt som den genomsnittliga löntagarens köpkraft.

Största delen av de pensioner som betalas ut betalas av den generation som för närvarande arbetar. En del av pensionerna finansieras dock med medel som fonderats från arbetspensionsavgifterna. Dessa medel uppgår för närvarande till cirka 240 miljarder euro, vilket är ungefär en tredjedel av det pensionsansvar som hittills har intjänats (totalt cirka 700–800 miljarder euro). Arbetspensionsmedel som är avsedda endast för utbetalning av arbetspensioner utgörs av de arbetspensionsförsäkringsavgifter som tagits ut av arbetstagarna och arbetsgivarna och av avkastningen från placeringen av dessa medel. Pensionsfonderna har inga extra medel, utan intäkterna används för utbetalning av arbetspensioner.

Arbetspensionsavgifterna är avgifter av skattenatur som arbetsgivarna och arbetstagarna betalar och som används för att finansiera arbetstagarnas pensioner inom den privata och offentliga sektorn. Företagarnas pensionsskydd finansieras likaså med företagarnas arbetspensionsavgifter, men även staten deltar i finansieringen av dessa pensioner. Arbetspensionsavgifterna har i regel ökat under årens lopp. I synnerhet inom den privata sektorn ökade arbetspensionsavgiften från cirka 5 procent på 1960-talet till drygt 17 procent i början av 1990-talet. Under recessionsåren på 1990-talet började också arbetstagarna betala arbetspensionsavgifter utöver arbetsgivarna. Arbetsgivaren uppbär arbetstagarens andel av arbetstagarens lön och redovisar hela avgiften till arbetspensionsanstalten. Nuförtiden är arbetspensionsavgiften inom den privata sektorn 24,4 procent, varav cirka en tredjedel är arbetstagarnas andel. Vid sidan om ändringen av befolkningens åldersstruktur har de ökade förmånerna lett till ett behov av att höja arbetspensionsavgifterna så att förpliktelserna i systemet har kunnat täckas.

Enligt den långsiktiga kalkyl som Pensionsskyddscentralen publicerade i mars 2019 ska nivån på arbetspensionsförsäkringsavgiften med nuvarande bestämmelser förbli relativt stabil fram till slutet av 2040-talet och därefter kommer avgiften att utsättas för ett jämnt stigande tryck till följd av befolkningsutvecklingen i Finland. Enligt prognosen kommer avgiften utgöra över 30 procent av lönesumman 2080. Resultaten av kalkylen motsvarar Statistikcentralens befolkningsprognos som publicerades den 30 september 2021. Arbetspensionsavgifterna utsätts alltså redan enligt nuvarande prognoser och index av ett förhöjningstryck.

Prognoserna som beskriver arbetspensionssystemets utveckling grundar sig på tillgänglig information och nuvarande utvecklingstrender. Antagandena som ligger till grund för prognoserna kan dock ändras och påverkas delvis. Arbetspensionssystemets hållbarhet påverkas framför allt av

befolknings- och arbetsmarknadens utveckling. Med tanke på pensionssystemets framtida hållbarhet är det väsentligt att öka nativiteten, invandringen och sysselsättningen.

Social- och hälsovårdsministeriet har med arbetsmarknadens centralorganisationer utrett ett förslag där arbetspensioner på under 1 400 euro per månad skulle höjas utan att höja arbetspensionsavgifterna. En sådan åtgärd skulle gälla en betydande andel av pensionstagarna. Enligt statistiken var den totala pensionen vid utgången av 2020 under 1 400 euro för 44 procent av pensionstagarna. Det bör observeras att höjningen dock inte gäller pensionstagare med lägre inkomster som får enbart folkpension och garantipension.

Om ändringen genomförs genom att de månatliga arbetspensionerna höjs med ett nettobelopp på 100 euro så att beskattningen och folkpensionerna hålls oförändrade, skulle ändringens direkta nettokostnad för den offentliga ekonomin uppgå till minst 890 miljoner euro per år. Höjningen förutsätter antingen att arbetspensionsförsäkringsavgiften höjs med cirka 0,9 procentenheter eller att pensionerna för andra arbetspensionstagare försvagas. Om höjningen genomförs utan konsekvenser för avgifterna och man vill att ändringen ska träda i kraft genast, är det fråga om en omfördelning av de pensioner som betalas ut och de pensionsrättigheter som redan intjänats. Sådana försämringar är i princip inte möjliga i vanlig lagstiftningsordning, eftersom de intjänade pensionsrättigheterna omfattas av egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Förslaget kan alltså inte genomföras utan en höjning av arbetspensionsavgifterna eller utan att ingripa i skyddet för de pensionsrättigheter som tryggas i grundlagen och ändringen skulle också kräva en ändring av arbetspensionssystemets nuvarande förtjänstprincip.

Enligt Pensionsskyddscentralens beräkningar ökar pensionsutgifterna också om det halvvägsindex som föreslås i lagmotion 7/2019 rd återinförs i arbetspensionerna. Under det första året skulle tilläggskostnaderna vara ganska små, men kostnaderna skulle öka betydligt från år till år. Om ett decennium skulle tilläggskostnaden uppgå till cirka 1,4 miljarder euro per år. Om halvvägsindexet fortsätter skulle det på lång sikt orsaka tilläggskostnader på cirka 2,5 miljarder euro per år för arbetspensionssystemet. Även arbetspensionsavgifterna borde höjas med ovan nämnda belopp, om man vill hålla finansieringen i balans. Den föreslagna tidsbestämda indexförändringen på 10 år innebär en höjning av arbetspensionsavgifterna med 1,4 procentenheter. Om det föreslagna indexet fortsätter skulle det på lång sikt leda till en höjning av arbetspensionsavgifterna med över två procentenheter.

Avgiftshöjningen gäller främst arbetsgivare och arbetstagare inom den privata och offentliga sektorn, men även statens finansieringsandel ökar till följd av höjningar av pensionerna inom den offentliga sektorn samt sjömännens och företagarnas pensioner. Kostnaderna för ändringen skulle i synnerhet betalas av dagens unga åldersklasser.

En mer omfattande avveckling av pensionsfonderna än planerat för att finansiera förslagen skulle försvaga finansieringen av arbetspensionssystemet och äventyra finansieringen av framtida pensioner, eftersom fonderna är dimensionerade för att räckta till för de olika åldersklassernas pensioner. Av dessa orsaker är det inte ändamålsenligt att utreda förslagen vidare i ljuset av de grundläggande principerna för arbetspensionssystemet och i den nuvarande finansieringssituationen.

I Finland har större förändringar i arbetspensionssystemet beretts på trepartsbasis mellan statsmakten och arbetstagarnas samt arbetsgivarnas representanter som finansierar arbetspensionssystemet. Om man vill förnya systemets grundprinciper och till exempel ändra intjänandegrunden för pensionerna så att inkomstfördelande element införs i indexen, bör ärendet behandlas i samband med nästa eventuella mer omfattande pensionsreform.

Enligt Marins regeringsprogram är de centrala målen för arbetspensionspolitiken en hållbar ekonomisk försörjningskvot, en tillräcklig nivå på pensionerna, en hållbar finansiering och rättvisa mellan generationerna. Regeringen bereder ändringarna i arbetspensionslagstiftningen på trepartsbasis. Den nuvarande regeringen har förbundit sig att fortsätta verkställandet av pensionsreformen från 2017 och i regeringsprogrammet har det inte överenskommit om att starta en ny bredare pensionsreform.

Pensionärsfattigdomen är ett stort samhälleligt problem och bekämpningen av pensionärsfattigdomen är ett viktigt mål för regeringen. Liksom i resten av befolkningen, förekommer inkomstskillnader även bland pensionärer. Regeringen strävar efter att minska ojämlikhet och inkomstskillnader.

Den vanligaste fattigdomsgränsen som används är 60 procent av medianinkomsten. Enligt Statistikcentralens uppgifter hade Finland 2019 669 000 låginkomsttagare. Det fanns 171 000 låginkomsttagare som var minst 65 år, det vill säga 25,6 procent av alla låginkomsttagare. Av hela befolkningen hade 12,3 procent låga inkomster, 10,2 procent av 65–74-åringarna och 19,6 procent av personer som var minst 75 år.

Den höga graden av låginkomsttagare bland personer som fyllt 75 år beror i hög grad på att det finns fler kvinnor än män i denna åldersklass och att kvinnorna i synnerhet i de äldsta åldersklasserna hade en klart lägre inkomstnivå än männen. Pensionen för kvinnor i de äldsta åldersklasserna är alltså liten i första hand på grund av att deras arbetspension återspeglar deras genomsnittliga låga inkomstnivå och inte på grund av indexeringen av arbetspensionerna. Nivån på de nya ålderspensionerna har utvecklats positivt under de senaste årtiondena, vilket sannolikt kommer att påverka fattigdomen bland personer över 75 år.

Regeringen har vidtagit många åtgärder som hjälper pensionärer med låga inkomster. I början av 2020 gjordes höjningar av de minsta pensionerna, då fulla garantipensioner höjdes med 50 euro och fulla folkpensioner med 34 euro i månaden. Cirka 609 000 pensionärer fick minst en liten

höjning av sin pension. I samband med ändringarna av bostadsbidraget för pensionstagare strävade man dessutom efter att de pensionsinkomster som ska beaktas inte får i någon större grad påverka pensionstagarens bostadsbidrag och därmed minska ökningen av de inkomster som pensionstagaren har tillgång till. Folkpension och garantipension betalas till personer som får antingen enbart folkpension eller dessutom en liten arbetspension eller avträdelsestöd. Således riktades höjningarna också till många som fick små arbetspensioner.

Ett möjligt alternativ för att i fortsättningen stärka utkomsten för dem som får små arbetspensioner är att utreda möjligheten att ändra på inkomstgränsen i folkpensionslagen, vars överstigande del minskar på folkpensionen. I detta fall skulle en större arbetspension jämfört med nuläget börja minska folkpensionen och den totala pensionen för många som får en liten pension skulle öka.

Inkomstskillnaderna mellan pensionärerna kan också minskas med skattemedel. Genom progression i beskattningen kan man öka de inkomster som blir kvar i handen för pensionärer med låga inkomster och å andra sidan rikta skattebördan till stora inkomstklasser. Med skatteinkomsterna kan man å sin sida stärka små skattefinansierade pensioner och tjänster för äldre. Med den tilläggsskatt på pensionsinkomsten som infördes 2013 och som gäller pensioner på cirka 4 000 euro och större månatliga pensioner har skattebördan riktats till de största pensionerna och på så sätt har pensionärernas inkomstskillnader minskat.

Utöver inkomsterna påverkas pensionärernas disponibla inkomster även av många andra faktorer, såsom boende- och hälsovårdsutgifter. I enlighet med regeringsprogrammet utvidgades avgiftsfriheten och klientavgifterna jämkades i samband med den reviderade klientavgiftslagen som trädde i kraft i somras, vilket i själva verket också förbättrar utkomsten för personer som erhåller en liten arbetspension. Regeringen har också till exempel beslutat att öka produktionen av bostäder till rimliga priser samt att stävja elöverföringsavgifterna och på så sätt strävat efter att dämpa höjningen av boendekostnaderna.

Pensionärsfattigdomen och pensionärernas inkomstskillnader påverkas väsentligt av människors karriärer och löner. Avbrott i yrkeskarriären och löneskillnader syns som pensionärsfattigdom och skillnaden i pensioner. För att minska fattigdomen bland pensionärer bör man påverka arbetskarriärerna och arbetsmarknaden. Höjningen av utbildningsnivån, förbättrandet av produktiviteten, satsningen på arbetsförmåga, rättvisa arbetsvillkor, fördelningen av vårdansvaret och minskningen av löneskillnaderna är alla verktyg som regeringen använder för att även påverka orsakerna till pensionärsfattigdomen och minska skillnaden i pensioner.

Helsingfors 1.11.2021

Social- och hälsovårdsminister Hanna Sarkkinen