

Eläketurvakeskuksen
katsauksia 2004



Työeläkkeiden indeksiturvan ja eläkepalkan kehityspiirteet vuosina 1962–2005

Markku Hänninen

5/2004

SISÄLTÖ

Työeläkkeiden indeksiturvan ja eläkepalkan kehityspiirteet vuosina 1962–2005	3
1 Muutosten pääpiirteet.....	4
2 Työeläkkeiden indeksiturva.....	7
2.1 Maksussa olevien eläkkeiden tarkistaminen	7
2.1.1 Eräitä näkökohtia	9
2.2 Eläkevaihetta edeltävä indeksitarkistus.....	12
2.2.1 Eräitä näkökohtia	13
3 Eläkepalkka	16
3.1 Erityiskysymyksiä.....	18

TYÖELÄKKEIDEN INDEKSITURVAN JA ELÄKEPALKKAN KEHITYSPIIRTEET VUOSINA 1962–2005

Tässä artikkelissa selvitetään työeläkkeiden indeksiturvassa ja eläkepalkan laskennassa tapahtuneita muutoksia ja niiden perusteita vuodesta 1962 vuoteen 2005 asti. Artikkelissa tarkasteltavat muutokset on toteutettu yleensä osana eläkkeen tason muita muutoksia. Artikkelissa muita muutoksia on vain sivuttu ikään kuin ympäristönä tarkasteltaville muutoksille. On täysin mahdollista, että ilman samanaikaisia muita toimenpiteitä osa tarkasteltavista muutoksista olisi jäänyt tekemättä tai olisi ollut toisenlainen.

1 MUUTOSTEN PÄÄPIIRTEET

Työeläkkeen määrä on muodostunut vuoden 2004 loppuun asti lähinnä kolmen tekijän yhteisvaikutuksena. Nämä ovat

- eläkkeen prosentuaalinen alkumäärä
- eläkkeen perusteena oleva palkka (eläkepalkka) ja
- indeksiturva eli ansioiden ja eläkkeiden tarkistusmenettely eläkettä laskettaessa ja maksettaessa.

Näitä tekijöitä ei voida mitoitaa toisistaan riippumattomasti. Jos eläkkeen alkumäärä olisi esimerkiksi palkan suuruinen, eläkeajan indeksitarkistuksia ei ehkä tarvittaisi lainkaan ainakaan vanhuuseläkkeissä. Tällainen Suomessakin runsaat kaksisataa vuotta sitten eräillä virkamiehillä käytössä ollut menettely ei vastaa enää nykyistä ajattelua, mutta sopii esimerkiksi.

Kustannusvaikutukset on luonnollisesti otettava huomioon sitä painavammin mitä kypsempi työeläketurva on. Mitään eläkemutosta ei kymmeneen vuosiin ole tehty ilman mahdollisimman luotettavaa käsitystä muutosten kustannusvaikutuksista. Muutostrendi on ollut eläkemenoja selkeästi säästävä.

Työeläketurvan alkuvaiheessa eläkkeet olivat vain harvoilla tavoitetasoisia, jolloin jonkin tekijän mitoitus saattoi olla liiankin hyvä. Nämä löysyydet on kuitenkin jouduttu tarkoin inventoimaan ja poistamaan kuluneen runsaan 40 vuoden aikana. Täytyy toivoa, että lamavuosien jälkeinen eläkekehityksen harmaa tunnelma saa kirkastuksensa siitä, että toteutettu eläketurva kestää tulevaisuudessa aikaisempaa auliimpaa eläketurvaa paremmin.

Työeläkkeen alkumäärän tavoitteeksi on muodostunut suuruusluokkaa 60 % palkasta. Määrä ei ole maksimaalinen ja edellyttää, että vähintäänkin turvataan eläkkeen ostoarvo. Maksussa olevien työeläkkeiden indeksitarkistuksissa lähtökohtana on alusta pitäen ollut, että vuotuisiin indeksitarkistuksiin täytyy sisältyä myös eläkkeitä reaalisesti kehittävä osa. Kansaneläkkeissä eläkkeen parantaminen toteutetaan erillislaeilla.

Karttuneet eläkeoikeudet on ennen eläkevaihetta jollakin tavalla turvattava, mikä on vähintäänkin yhtä tärkeitä kuin maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistukset. Indeksitarkistuksia tarvitaan myös eläkepalkan laskennassa.

Ilman maksettavan eläkkeen indeksitarkistuksia ja karttuneen eläkeoikeuden suojausmekanismia eläkkeen ostoarvo inflaation johdosta romahtaisi. Nykyisten tulevaisuutta koskevien oletusten valossa (inflaatio 2 %/v, palkkojen reaali- kasvu 1,75 %/v) indeksiturva kattaa noin puolet maksussa olevista eläkkeistä. Toteutuva osuus on suurempi, jos kasvuluvut ovat suuremmat, mikä ainakin inflaation osalta on hyvin mahdollista.

Vuodesta 2005 lähtien uusissa työeläkkeissä kaksi ensimmäistä alussa mainituista eläkkeen määrättekijöistä yhdistyvät. Vanhoja TEL-säännöksiä sovelletaan kuitenkin suojausmenettelyn piiriin kuuluvissa tapauksissa vuoteen 2011 asti. Julkisilla aloilla ovat omat suojausmenettelynsä.

Vuoden 2005 alusta eläkkeeseen vaikuttavat asteittain kaikki lakien piiriin kuuluvat ansiot. Eläke kertyy jokaisen kalenterivuoden ansiosta iästä riippuvan kertymävauhdin mukaan ja työeläke on näiden eurokertymien yhteismäärä. Muutoksen yhteydessä eläkevaihetta edeltävien ansioiden indeksiturvaa parannettiin aikaisemmasta puoliväli- indeksistä ja otettiin käyttöön 80 prosenttisesti yleisen palkkakehityksen reaali- kasvun sisältävä indeksi (palkkakerroin).

Indeksikeskustelu on viime vuosina vaatinut argumentoimaan sitä menettelyä, että eläkeajan indeksitarkistukset ovat aktiivivaiheen indeksitarkistuksia huonommat. Muutos jouduttiin aikanaan tekemään, kun lamavuosina oli etsittävä eläkemenojen kevenysmahdollisuuksia. Kun eläkkeiden indeksiturva edustaa eläkekustannuksissa merkittävää osaa, jouduttiin siinäkin säästämään. Eläkevaihetta edeltävä indeksiturva oli paremminkin liian niukka kuin aulis, joten siihen ei puututtu. Päädyttiin heikentämään ensin maksussa olevien vanhuuseläkkeiden indeksitarkistuksia ja vuoden 2005 alusta kaikkien maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistuksia.

Työeläkkeen mitoittamisessa on kysymys myös siitä, miten käytettävissä olevat eläkevarat kohdennetaan eläkevaiheessa. Luonnollista on pyrkiä sellaiseen eläkkeen mitoittamiseen, että eläke seuraisi vakuutetun kulutustarvetta. Kun kulutustarve on yleensä suurimmillaan eläkkeelle siirtymisen alkuvuosina, pitäisi eläkkeen alkumäärän olla mahdollisimman korkea suhteessa henkilön aikaisempaan palkkatasoon ja sen myötä hänen kulutustasoonsa. Tästä näkökulmasta vuonna 2005 voimaan tuleva uudistus on uuden palkkakertoimen vuoksi oikean suuntainen. Nykyistä pitempään työssä olevilla myös eläkkeen kokonaiskertymä saattaa olla aikaisempaa suurempi.

Eläkejärjestelmän hallinnoiminen on vaikuttanut ratkaisuihin sekä indeksiturvaa että eläkepalkan laskusääntöä harkittaessa. Alkuaikoina ratkaisuja saatettiin tehdä ajattelematta aina selkeästi myös ratkaisujen toteuttamiskysymyksiä.

Indeksiturvan tavoitteet ovat eläkeajan indeksitarkistusten osalta muuttuneet jopa radikaalisti. Työeläkkeen alkuaikoina ajatuksena oli, että maksussa olevien eläkkeiden vuotuiset tarkistukset seuraisivat palkkakehitystä. Tänäpä tavoitteeksi on muodostunut, että maksussa oleviin eläkkeisiin annetaan vain osa eli viidennes palkkojen reaali­kasvun antamasta hyvinvoinnin lisäyksestä.

Työeläketurvan ensimmäisinä vuosikymmeninä korostettiin työeläkkeiden yksilöllisyyttä ja sidonnaisuutta henkilön omaan palkkatasoon. Eläkepalkka määräytyi loppupalkka-ajattelun mukaisesti. Näin eläkkeen katsottiin säilyttävän likimain sen kulutustason, johon vakuutettu oli tottunut ennen eläkkeelle siirtymistä. Tulevaisuudessa eläke kertyy jokaisen työvuoden ansioista tietyn euromäärän. Vuotuiset eurokertymät säilytetään kollektiivisesti laskettavan palkkakertoimen avulla. Yksilöllinen palkkasidonnaisuus on tämän vuoksi vähentynyt – ei kuitenkaan poistunut.

Uusi euroajan työeläke on pyritty rakentamaan aikaisempaa tasapuolisemmaksi ja toteuttamaan nyt tarpeellisiksi todettuja tavoitteita. On mielenkiintoista nähdä, toteutuvatko tavoitteet, mitkä eläketurvan monista piirteistä tyydyttävät tulevaisuudessa eniten ja mikä taas jyrä mieltä eniten.

2 TYÖELÄKKEIDEN INDEKSITURVA

2.1 Maksussa olevien eläkkeiden tarkistaminen

Menneet korkean inflaation kaudet konkreettisesti osoittivat, että ilman eläkkeiden tarkistusmekanismia eläkeläiset joutuisivat tuuliajolle. Päädyttiin siihen, että eläkkeet on turvattava vähintäänkin inflaation ostoarvoa heikentävältä vaikutukselta.

Suomessa kansaneläkkeet tarkistetaan hintojen nousun mukaisesti. Kansaneläkkeiden tasokorotukset tehdään erillisillä päätöksillä.

Työeläkkeiden indeksitarkistuksiin on koko ajan sisällynyt hintojen nousun turvaamisen lisäksi myös eläkkeitä reaalisesti korottava osa. Tämä indeksitarkistuksen osa ei vaikuta kansaneläkkeen määrään.

Työeläkkeissä käytettiin vuoteen 1995 asti samaa TEL-indeksiä sekä karttuneiden eläkeoikeuksien tarkistamisessa, eläkepalkan laskennassa että maksussa olevissa eläkkeissä. Tähän asti koko työeläketurva oli sidottu ”maan yleiseen palkkatasoon” ja seurasi ”palkkatasossa tapahtuvia muutoksia” kuten asia ilmaistiin alku TEL:n säännöksissä. Vuoden 1995 jälkeen eläkevaihetta edeltävä ja eläkeajan indeksiturva on eriytynyt.

Vuonna 1962 voimaan tulleet työeläkkeet tarkistettiin indeksillä, joka määräytyi suoraan yleisen ansiotasoindeksin vuotuisen kehityksen mukaan. Menettely oli yksityisaloilla tarpeellinen modifikaatio julkisen puolen silloisesta menettelystä. Julkisilla aloilla eläkkeet oli perinteisesti tarkistettu sen vakanssin palkkakehityksen mukaisesti, josta henkilö jäi eläkkeelle. Uusissa VEL- ja KVTEL-eläkkeissä otettiin eläketarkistuksessa alusta pitäen käyttöön sama TEL-indeksi. Julkisen puolen vanhoissa eläkkeissä otettiin TEL-indeksi käyttöön vasta 1970-luvun alkupuolella.

Heinäkuussa 1975 työeläkkeiden kertymävauhti 1,5-kertaistettiin ja tavoitetaso korotettiin 42 %:sta 60 prosenttiin. Siihen liittyen ryhdyttiin vuoden 1977 alusta lähtien käyttämään sellaista TEL-indeksiä, joka sisälsi puolet palkkatason reaali muutoksesta.

Vuoden 1974 tulopoliittisen ratkaisun sosiaalipoliittiseen osaan oli kirjattu, että ”---indeksi on eräissä tapauksissa johtanut tuloksiin, joita ilmeisesti ei ole tarkoitettu niitä luotaessa” ja että TEL-indeksin tulisi seurata ”lähinnä sopimuspalkkojen kehitystä”.

Yhtenä syynä muutostarpeeseen olivat 70-luvun ensimmäisen vuosipuoliskon aikana sattuneet hyvin korkean inflaation vuodet, jolloin hinnat kohosivat 10–15 %/v. Kun erityisesti julkisilla aloilla sovellettiin samanaikaisesti usean vuoden ajan ns. solidaarista palkkapolitiikkaa, eläke saattoi korkeammissa palkoissa lähestyä ja jopa saavuttaa vastaavan palkan. Muutoinkin tuolloin keskusteltiin vilkkaasti ylieläkkeistä, eivätkä työeläketurvan kaikki piirteet olleet saaneet kaikkien väestöryhmien vakaata kannatusta.

Asiaa selvittäneen TEL-indeksikomitean mielestä käytettävissä ollut sopimuspalkkaindeksi ei perustunut riittävän hyvään materiaaliin, jotta se olisi tullut kysymykseen TEL-indeksin perusteeksi (Komiteanmietintö 1975:44) Komitea päätyi arvioimaan uuden perusteen hinta- ja palkkaindeksiä käyttämällä, jotka tuolloin ja myöhemminkin olivat luotettavuudeltaan maamme korkeatasoisimmat indeksisarjat.

Sopimuksen maininta ”lähinnä” sopimuspalkkojen kehityksen seuraamisesta johti komitean tarkastelemaan TEL-indeksin perustetta laajasti ja monesta näkökulmasta. Komitea päätyi esittämään TEL-indeksin perusteeksi sellaista yleistä palkkatason kehitystä, jonka reaaliasa¹ on 50 prosenttia yleisen ansiotasoindeksin mukaisesta reaalikehityksestä.

Komitea katsoi, että sen esittämä indeksi vastasi myös TEL-indeksille alusta pitäen tarkoitettua tasoa, joten kyseessä sen mielestä ei ollut indeksin huononnuksen vaan tarkennus. Työeläkkeen ostovoimaan muutos vaikutti tietysti merkittävästi ja oli vuosittain 1–2 prosentin suuruusluokkaa. Tämä määrä kumuloituu vuosi vuodelta. Seuraus oli, että hallituksen eduskunnalle antamaan esitykseen (124/1975 II valtiopäivät) sisältyi prosentuaalisesti pieniä eläkkeitä koskeva korotus, jolla kompensoitiin indeksimuutoksen vaikutus näissä eläkkeissä.

Ratkaisussaan komitea kiinnitti huomion myös siihen, että eläkevaihetta edeltävä palkkatason kehitys oli hitaampaa kuin palkkakehitys nuorilla ja keski-ikäisillä, koska eläkkeelle siirrytään yleensä varttuneessa iässä. Myös tässä suhteessa komitea piti esitystään hyvänä. Komitea siis katsoi, että TEL-indeksin tuli seurata eläkevaihetta edeltävää keskimääräistä palkkakehitystä.

Vuodesta 1996 lähtien vanhuuseläkkeiden indeksitarkistuksissa irrottauduttiin entisestä tavasta seurata yleistä palkkakehitystä. Tuolloin eläkeikäisillä otettiin käyttöön menettely, joka merkitsi, että eläkeikäisten indeksitarkistukset sisältävät vain osan työssä

¹ Tässä selvityksessä korvataan TEL-indeksin peruste usein pelkällä TEL-indeksin reaaliasan maininnalla, vaikka lakitekstissä indeksin peruste säädetään palkkojen ja hintojen nousun painotettuna keskiarvona. Tämä johtuu siitä, että TEL-indeksin peruste saadaan lisäämällä hintatason muutokseen määrä, joka on painokertoimen osoittama osuus palkkatason ja hintatason muutoksen erotuksesta (reaalikasvu). Erotus voi olla myös negatiivinen. Vuodesta 2005 lähtien osuus on kaikissa eläkkeissä 20%.

käyvän väestön reaalisesä palkkakehityksestä. Määrä mitoitettiin edelleenkin palkkojen reaalikasvun avulla ja on viidenneksen reaalikasvusta. Vuodesta 2005 lähtien sama menettely laajenee kaikkiin työeläkkeisiin.

Vaikka Suomen työeläketurva on hallinnon puolesta hajautettu, sovellettiin työeläkkeisiin tiettyjä yhteisiä periaatteita. Näistä yksi oli se, että maksussa olevat eläkkeet pitää tarkistaa samalla indeksillä kaikkien työeläkelakien mukaan. Tämä periaate mainittiin myös vuoden 1974 TUPO-ratkaisun sosiaalisopimuksessa.

2.1.1 Eräitä näkökohtia

Edellä jo mainittiin, että työeläketurva ei ollut 70-luvulla vielä täysin vakaa. Eläkepolitiikassa keskusteltiin mm. työeläkkeen ja kansaneläkkeen roolista, ylieläkkeistä, eläkkeiden voimaantulovauhdista jne. Vuoden 1974 TUPO-ratkaisun mukaankin tuli selvittää, ”voidaanko indeksitarkistukset suorittaa erilaisina erisuuriin eläkkeisiin”. Eläkeindeksikomitea selvitti tämän kysymyksen ja päätyi yksimielisesti kielteiseen tulokseen – ei eriytyviä indeksejä. Muun ohella komitea totesi, että indeksijärjestelmä ei ”teoreettisestiakaan voi soveltua eläkkeiden suhteita muuttavaksi aktiivisen eläkepolitiikan välineeksi”. Tätä ajatusta on pyritty noudattamaan myöhemminkin indeksimuutosten yhteydessä.

Indeksikysymyksiä oli pari vuotta aikaisemmin selvittänyt myös indeksitoimikunta (Komiteanmietintö 1972. B87). Toimikunta esitti, että viidessä vuodessa siirryttäisiin asteittain käyttämään kaikissa eläkkeissä, mm. työ- ja kansaneläkkeissä, kuluttajainottojen muutoksen mukaista eläkeindeksiä. Automaattisesta tarkistusjärjestelmästä vapautuvat varat käytettäisiin eläketurvan muuhun parantamiseen. Esitystä ei toteutettu. Nyt tarkasteltuna esitys saattaa vaikuttaa erikoiselta, kun on totuttu varsinaisiin eläkeleikkauksiinkin. Tuolloin työeläketurva oli kuitenkin kehitysvaiheessa, miltä pohjalta esityksen voi hyvin ymmärtää. Tasoltaan vajaita eläkkeitä ei haluttu huonontaa, vaikka osa eläkkeestä olikin tullut virheellisellä tavalla. Vastaavaa ajattelua näkyy esimerkiksi eduskunnan vastauksessa, jossa eduskunta hyväksyi TEL:iin puoliväli-indeksin.

Indeksitarkistukset tehdään nykyisin kerran vuodessa. Vuosina 1977–1984 osa eli 40 prosenttia vuotuisesta TEL-indeksitarkistuksen määrästä annettiin edellisvuoden heinäkuussa. Yhtenä syynä di korkea inflaatio ja halu jakaa indeksitarkistukset useampaan osaan. Menettely liittyy myös osin keskusteluun siitä, onko TEL-indeksitarkistus etu- vai jälkikäteinen.

Kunkin vuoden TEL-indeksin muutos määräytyy käytännön syistä edellisen vuoden kolmanteen neljänneksen päättyvän vuoden mittaisella jaksolla havaittujen hinta- ja palkkatasomuutosten perusteella ja siis viipeellisesti. Tällöinkin palkkatasoindeksi

perustuu osittain arvioon. Yksittäisinä vuosina arviosta ja viipeestä aiheutuu soveltamisvuonna toteutuvaan muutokseen verrattuna eroa suuntaan tai toiseen. TEL-indeksin vahvistamismenettely on rakennettu siten, että mahdolliset erot aina korjautuvat lähinnä jo seuraavana vuonna. Eläkeindeksikomitea selvitti myös indeksitarkistuksen etu- ja jälkikäteisyttä ja päätyi siihen, että pitemmällä jaksolla TEL-indeksitarkistukset ovat palkkatason nousuun verrattuna etukäteisiä.

Vuoden 1996 indeksimuutosta valmisteltaessa oli esillä ns. sopeutusindeksi, joka tarkoittaa indeksitarkistusten joustamista talouskehityksen mukaisesti. Hyvän reaalikehityksen vuosina eläkkeitäkin tarkistettaisiin selkeästi enemmän kuin huonon talouskehityksen aikoina. Yksi malli olisi sellainen, että indeksitarkistuksiin sisältyisi reaalista korotusta vain silloin, kun palkkataso kohoaisi jotakin sovittua määrää (sopeutustaso) enemmän. Sopeutustaso voisi olla esimerkiksi yhden prosenttiyksikön suuruusluokkaa. Palkkakehityksen jäädessä alle sopeutustason, indeksitarkistus olisi esimerkiksi hintaindeksin mukainen.

Nykyinen tapa mitoittaa indeksitarkistusten reaali-osa vakio-osuutena palkkojen reaali-kasvusta ei talousjouston kannalta ole ehkä paras mahdollinen. Hitaan talouskasvun aikanaakin eläkkeitä tarkistetaan, joskin vähäisellä reaali-osalalla. Hyvän, esimerkiksi 4 %:n vuotuisen reaali-kasvun aikana nykyinen menettely antaa eläkkeisiin 0,8 %. Ensin mainitussa tilanteessa sopeutusindeksi ei antaisi eläkkeisiin välttämättä lainkaan reaalista nousua. Nopealla kehitysjaksolla korotus voisi olla selvästikin enemmän kuin em. 0,8 %. Toteutuvat määrät riippuvat siitä, miten sopeutusindeksin yksityiskohdat määritellään.

Ajatus sopeutusindeksistä ei ole kuitenkaan toistaiseksi saanut riittävää kannatusta perinteiseen malliin verrattuna. Perinteiselle mallille on omat sitä tukevat perustelunsa.

Länsinaapurissa annetaan indeksin reaali-osa koko vanhuuseläkkeen ajalta pääomitetuna heti vanhuuseläkkeen alkaessa, jos eläke määräytyy 90-luvun lopussa toteutetun uudistuksen mukaisesti maksettujen vakuutusmaksujen perusteella. Menettely perustuu olettamukseen, että tuleva reaali-kasvu olisi koko eläkeajan 1,6 %/v. Jos tulojen reaali-kasvu aina olisi tämän olettamuksen mukainen, vuosittain tehtävät tarkistukset sisältäisivät vain hintojen nousun. Todellinen kehitys luonnollisesti voi erota oletetusta, mikä otetaan Ruotsissa huomioon asianomaisen vuoden indeksitarkistukseen sisältyvänä korjauksena.

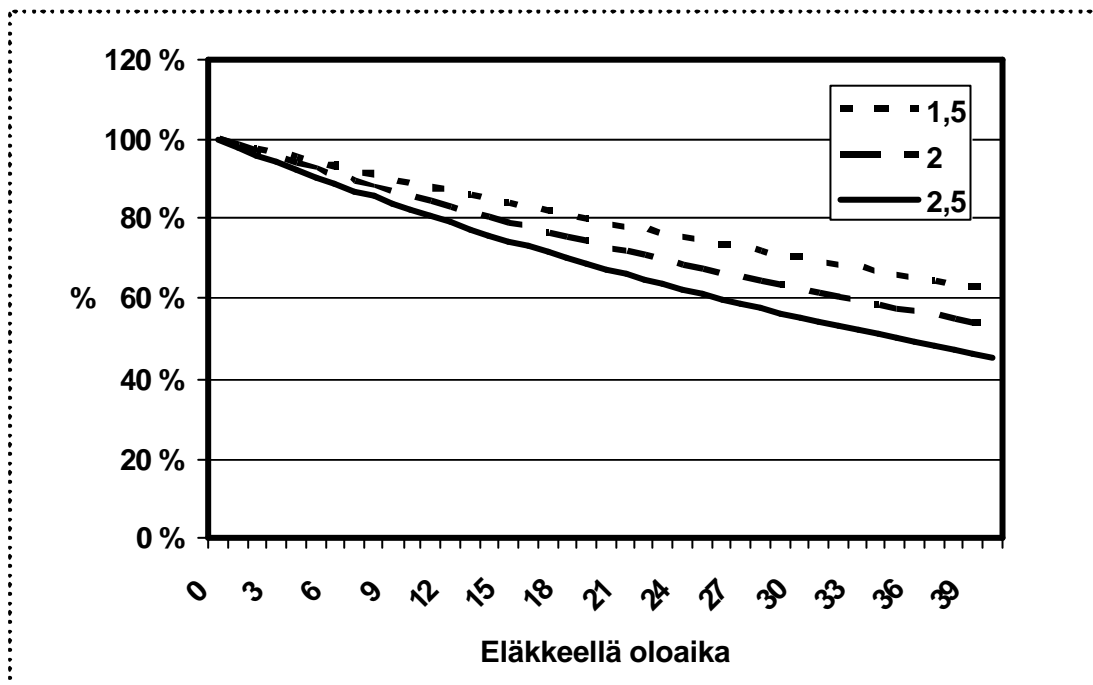
Ruotsin menettely on yksi tapa kohdistaa eläkkeen määrää eläkeaikana sen alkuvuosien. Vastaavan suuntaista voidaan aikaansaada myös karttumisvauhtia korottamalla.

Jälkimmäinen menettely ei kuitenkaan sopeudu talouskehitykseen yhtä joustavasti kuin länsinaapurin valitsema tapa.

Ruotsissa samaa indeksiä sovelletaan myös vanhanmallisiin ATP-eläkkeisiin. Näihin pääomistusta ei sovelleta.

Indeksitarkistusten kustannusvaikutukset ovat merkittäviä. Jos työeläkkeissä edelleenkin sovellettaisiin alkuTEL:n mukaista tapaa, jolloin tarkistukset seurasivat sataprosenttisesti yleistä palkkatasoindeksiä, olisivat eläkekustannukset tulevaisuudessa palkka- ja työtulosummasta suuruusluokaltaan 10 prosenttiyksikköä korkeammat. Nykynäkömillä tällainen jäänee unelmien joukkoon. Muutoinkin on nähtävissä perusteita sille, että työssä olevan väestön tulokehitys on parempaa kuin eläkkeiden automaattiset indeksitarkistukset.

Vielä nytkin joissakin maissa indeksitarkistukset ovat harkinnanvaraisia esimerkiksi siinä suhteessa, että tarkistuksen määräävän ilmiön on muututtava vähintään sovittuun rajamäärän verran, jotta tarkistus tehtäisiin. Myös työeläkkeissä vastaava menettely oli kirjattu ensimmäiseen TEL-lakiin ja edellytti, että palkkatason muutos on olennainen. Olennaisuuden vaatimus poistettiin vuonna 1963 (22.11.1963/525), eikä aikaisemmalla säännöksellä ehtinyt olla käytännössä vaikutusta. Käytännössä työeläkkeiden indeksitarkistukset ovat koko ajan olleet automaattisia.



Kuva 1. Indeksitarkistettu eläke suhteessa palkkatason reaalikasvuun.

Työeläkkeiden indeksitarkistusten reaali-osa on kaikissa eläkkeissä vuodesta 2005 alkaen hyvin niukka ja johtaa siihen, että vuosi vuodelta työeläkkeensaajien kulutusta- so jää jälkeen muun väestön tulokehityksestä. Tilannetta kuvaa kuva 1.

Esimerkiksi 15 vuodessa kumuloitunut eläketarkistus jää noin viidenneksen jälkeen vastaavasta palkkojen noususta. 30 vuodessa vastaava jälkeenjääneisyys on noin kolmanneksen. Tällainen eläke-aika ei ole tavatonta esimerkiksi työkyvyttömäksi keski- iässä joutuneilla. On myös muistettava, että työeläke on jo alkaessaan noin kolman- neksen palkkaa matalampi. Lisäksi niillä työeläkkeensaajilla, joiden työeläkkeen pie- nuuden vuoksi maksetaan tueksi kansaneläkettä, osa kokonaiseläkkeestä tarkistetaan pelkästään hintaindeksillä.

Hintaindeksi mittaa tietyssä kulutusrakenteessa, itse asiassa kiinteässä hyödykeko- koelmassa tapahtuvan hintamuutoksen. Se ei mittaa kyseisen hyödykekoelman korvautumisesta mahdollisesti syntyvien muutosten hintaa. Jos käy niin, että tarjolla oleva hyödykevalikoima muuttuu olennaisesti kalliimmilla hyödykkeillä eläkkeen alka- misajankohtaan verrattuna, eläkeläisen kulutusmahdollisuudet niukkenevat. Tiedäm- me menneisyydestä, että esimerkiksi tekniikka halpenee suhteessa hyödykkeen omi- naisuuksiin, mutta silti uusi tuote voi olla euromäärältään kalliimpi kuin vanha. Seura- us on, että eläkeläisen kulutus niukkenee.

Ennen ”vaarilla oli jaguaari”, joka oli hankittu usein jo työssä oltaessa. Vaari saattoi polkea pyörällään eläkeajanakin lähikauppaan. Nyt lähikauppaa ei ole ja vaari joutuu kuluttamaan eläkerahojaan julkiseen liikennevälineeseen. Jos kauppa on kaukana, voi kustannus olla näkyvä. Tämä on vain vähäinen esimerkki. Jotakin vastaavaa jopa merkittävämpääkin voi tulevaisuudessakin tapahtua usean kymmenen eläkevuoden aikana.

Hyödyketarjonta seuraa kysyntää. Jos markkinat seuraavat lähinnä työssä käyvän kulutusrakennetta, saattaa se aiheuttaa pitkään eläkkeellä olleille ongelmia, varsinkin pienituloisille. Toisaalta työssä käyvissäkin on matalatuloisia.

Niukka indeksiturva velvoittaa eläkejärjestelmää tarkkailemaan kehitystä, jotta edellä mainittuja pitkään eläkkeellä olevia koskevaa ongelmaa ei syntyisi.

2.2 Eläkevaihetta edeltävä indeksitarkistus

Yksityisalojen työeläkkeet rakentuivat menneisyydessä kustakin työsuhteesta erik- seen. Lopullinen työeläke oli näiden eläkepalojen eli vapaakirjojen summa. Myös va-

paakirjojen arvo oli turvattava sopivalla tavalla. TEL-eläkkeissä vapaakirjat on säilytetty eläkkeen alkamiseen asti TEL-indeksillä.

Myös eläkepalkan laskentatavalla on merkitystä eläkevaihetta edeltävässä indeksiturvassa. Kun työsuhteen eläkepalkalla on tavoiteltu työsuhteen loppupalkan tasoa, on eläketurva seurannut työsuhteen sisällä henkilön omaa palkkakehitystä. Jos sama työsuhte on kestänyt koko työuran ajan, on sen aikainen indeksiturva seurannut täydellisesti yksilön omaa palkkakehitystä.

Julkisella puolella eläkepalkka laskettiin vuoteen 1989 asti viimeisen palvelussuhteen ansioiden perusteella, vaikka palvelus olisikin muodostunut erillisistä työskentelyjaksoista. Seuraus oli, että julkisen puolen eläkevaihetta edeltävä indeksiturva määräytyi vuoteen 1989 asti henkilön yksilöllisen palkkakehityksen mukaisesti.

LEL:ssä ja myöhemmin TaEL:n piirissä eläke on määräytynyt kaikkien lakien piiriin kuuluneiden palkkojen summasta. Palkat on tarkistettu eläkkeen alkamisvuoteen TEL-indeksillä. Samaa menettelyä on sovellettu sekä MYEL- että YEL-yrittäjiin. LEL-TaEL:ssa syynä kaikkien ansioiden käyttämiseen oli se, että työsuhteet niiden piirissä olivat yleensä lyhyitä. YEL-MYEL:ssä keskeisin peruste oli toinen. Yrittäjät maksavat eläketurvansa kustannukset vuosittaisten tulojen mukaan, joten on perusteltua, että myös eläke määräytyy näistä samoista tuloista. Sama menettely on siis ollut hyvä ratkaisu kahteen täysin erilaiseen ilmiöön.

Vuosi 1976 oli viimeinen vuosi, jolloin TEL-indeksi määräytyi sataprosenttisen palkkasidonnaisuuden mukaan. Sen jälkeen TEL-indeksissä otettiin käyttöön aikaisemmin selostettu puoliväli-indeksi. Tuolloin samaa indeksiä sovellettiin työeläkkeiden kaikkiin indeksitarkistuksiin, siis myös eläkevaihetta edeltäviin tarkistuksiin.

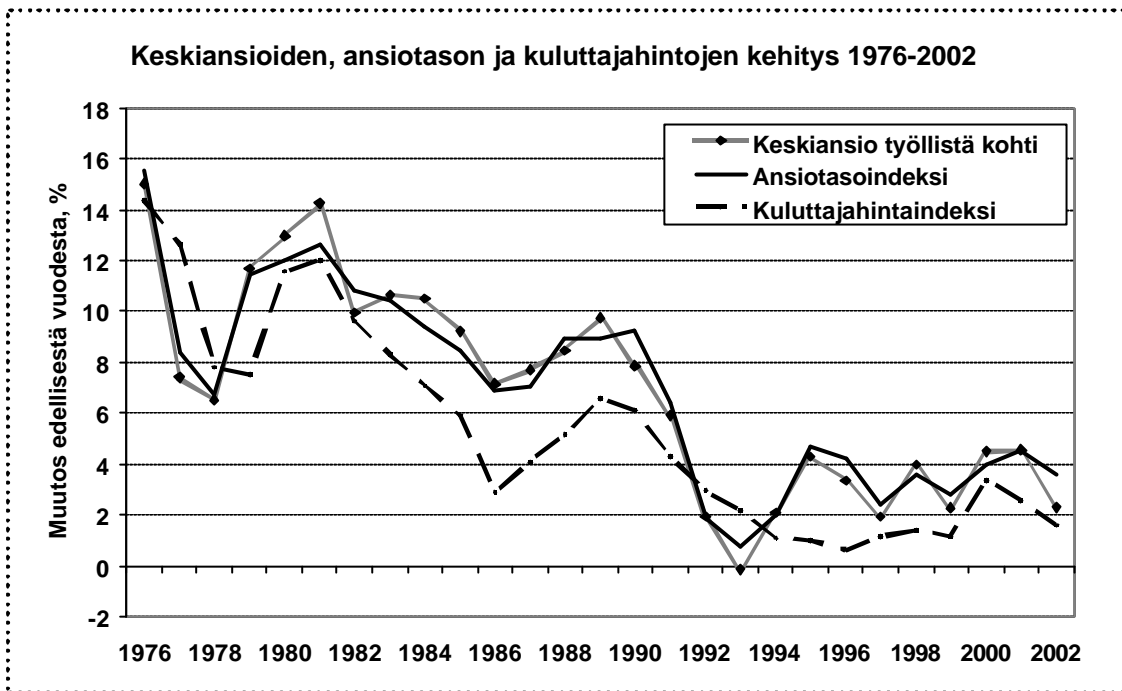
Vuodesta 2005 alkaen vuosittain kertyneet eläke eurot tarkistetaan palkkakertoimella eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Palkkakertoimessa hintojen muutoksen lisäksi otetaan huomioon 80 prosenttia palkkatason reaalisesta vuotuismuutoksesta. Menettely on välttämätön, kun tulojen painotus siirtyy työuran loppumisvuodesta aikaisempaa kauemmaksi.

2.2.1 Eräitä näkökohtia

Peräti yli 40 vuoden ajan indeksitarkistukset ovat palkkakehityksen osalta määräytyneet työpanosyksikön hintamuutoksia kuvaavan indeksin avulla. Tällainen indeksi on Tilastokeskus laatima palkansaajien ansiotasoindeksi (aikaisemmin yleinen ansiotasoindeksi). Syy on se, että kyseinen indeksi on laadukkain ja systemaattisimmin toteu-

tettu indeksi. Muitakin palkkakehitystä eri tavoin kuvaavia indeksejä on laskettu, mutta niihin sisältyy enemmän arvioita.

Kuvassa 2 on esitetty eräiden indeksisarjojen vuotuinen kehitys vuosina 1976–2002. Keskiansioiden indeksi ja yleinen ansiotasoindeksi kulkevat kohtalaisen lähellä toisi-
aan. Hintaindeksi eroaa näistä selkeästi poikkeusvuosia lukuun ottamatta.



Kuva 2. Keskiansioiden, ansiotason ja kuluttajahintojen kehitys 1976–2002.

Antaessaan eduskunnalle puoliväli-indeksiä koskevan esityksensä, totesi hallitus perusteluissaan, että ”olisi vielä perusteellisesti tutkittava kysymys, onko tarkoituksenmukaista soveltaa samaa indeksiä juokseviin eläkkeisiin ja eläkkeen perusteena oleviin palkkoihin.”

Näitä selvityksiä varten Eläketurvakeskus ryhtyi keräämään otokseen perustuvaa vakuutettukohtaista ja pysyvää aineistoa, joka sisälsi yksityisalojen palkansaajien ansiotiedot vuodesta 1963 lähtien (ansiokehitysaineisto). Ansiokehitysaineistoa on täydennetty viisivuotisivälein. Aineiston avulla haluttiin tutkia, miten iän suunnassa tapahtuva palkkakehitys suhtautuu puoliväli-indeksiin ja yleensä ansiotasoindeksiin mukaiseen kehitykseen

Aineistosta tehtiin kaksi raporttia (Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1983:2 ja Katsaus 29.11.1989, Laesvuori, Lundqvist). Raporttien tietoja käytettiin hyväksi sekä vuoden 1996 että vuoden 2005 muutoksia suunniteltaessa.

Aineisto osoittaa oikeaksi Eläkeindeksikomitean toteaman palkkakehityksen ikäriippuvuuden. Ehkä tärkeämpää olivat tulokset ansiokehityksen tasosta tarkasteltuna iän suunnassa. Jälkimmäisen raportin mukiaan ansiokehitys hajautuu laajasti keskiarvokehityksen molemmin puolin. Koko tarkastelujakson (1964–1984) työsuhteessa olleista 71 prosenttia oli sellaisia, joiden ansiokehitys oli ansiotasoindeksiä parempi. 87 prosentilla ansiokehitys oli parempi kuin puoliväli-indeksin mukainen kehitys. Tämä viittaa siihen, että ainakin yksityisaloilla uusi palkkakerroinkin voi olla tasoltaan niukka. Eri aikoina yo. prosenttiosuudet vaihtelevat huomattavasti.

Aineisto ei sisältänyt tietoja julkisen puolen palkansaajista eikä yrittäjien työtuloista. Lisäksi ETK:n rekisteriuudistukset aiheuttivat katkon aineistoon. Näistä syistä vuoden 2005 uudistuksen selvitystyötä varten luotiin kertaluonteisesti täysin uusi, ns. ELPA-aineisto.

Muutosten lopputulos on, että eläkevaihetta edeltävä indeksiturva on eriytetty eläkeaikana sovellettavasta indeksiturvasta. Vuoden 1975 hallituksen esityksen maininnasta ehti ajatuksen toteutumiseen kulua 30 vuotta. Arvattavissa on, että vakuutetut edelleenkin tarkoin seuraavat, miten palkkakerroin kuvaa palkkojen iänmukaista kehitystä: onko 80 prosenttia sopiva, vai tulisiko sitä muuttaa.

3 ELÄKEPALKKA

Julkisella puolella eläke oli 60-luvulle tultaessa jo perinteisesti määräytynyt loppupalkan perusteella. Ajatuksena oli, että työeläke on palveluksen pituuden mukaan määräytyvän prosentin ilmoittama osuus tästä loppupalkasta. Eläketavoite oli 66 prosenttia. Samaa ajattelutapaa sovellettiin myös alkuTEL:iin kuitenkin siten, että eläkeprosentti laskettiin työsuhdekohtaisesti ja eläkepalkka työsuhteen loppupalkasta. Työeläke oli näin syntyvien eläkepalojen (vapaakirjojen) summa.

AlkuTEL:ssä eläkepalkka laskettiin työsuhteen kahden viimeisen kalenterivuoden keskipalkkana kuukautta kohti. Eläkepalkkaa laskettaessa ansioita ei lainkaan korjattu indeksillä. Ansiot otettiin huomioon vain säännölliseltä työajalta. Vuoden 1966 alusta lähtien siirryttiin käyttämään bruttoansioita samojen perusteiden mukaan kuin veron ennakkoa pidätettäessä.

Alusta pitäen pääsääntöä täydennettiin harkinnanvaraisella menettelyllä. Sitä sovellettiin silloin, kun palkka oli poikkeuksellisesta syystä matalampi tai korkeampi kuin vakiintunut palkkataso. Edellytyksenä oli, että poikkeuksellisen syyn vaikutus palkkatasoon oli olennainen.

Vuoden 1967 alusta pääsääntö muuttui siten, että eläkepalkkaa laskettaessa otettiin huomioon työsuhteen neljä viimeistä kalenterivuotta. Ansiot tarkistettiin TEL-indeksillä työsuhteen päättymisvuoden tasoon ja valittiin keskipalkkatasolta kaksi korkeinta vuotta. Eläkepalkka oli näiden ansioiden keskipalkka laskettuna kuukautta kohti.

Uusi sääntö turvasi aikaisempaa paremmin sen, että eläkevaihetta edeltävät ansiotasojen alentumiset eivät vaikuttaneet eläkkeeseen.

Samoja laskusääntöjä sovellettiin myös julkisen puolen uusien eläkelakien mukaisissa eläkkeissä. Loppupalkka laskettiin kuitenkin vuoteen 1989 asti viimeisen palvelussuhteen ansioista. Tähän asti julkisella puolella loppupalkka-ajattelu oli siis hyvin selväpiirteistä, kun eläke määräytyi koko työhistorian osalta viimeisen palvelussuhteen perusteella.

Jos palkkataso vaihteli, johti uusi sääntö viimeisten vuosien parhaaseen ansiotasoon. Eläkepalkka saattoi tällöin muodostua liian korkeaksi. Toinen ongelma aiheutui siitä, että joillakin aloilla sovellettiin systemaattisesti palkkaeroja supistavaa palkkapolitiikkaa usean vuoden ajan. Yleinen ansiotasoindeksi seurasi keskimääräistä palkkatason kehitystä, jolloin eläkepalkan laskusääntö saattoi johtaa systemaattiseen vinoutu-

maan. Ongelmat kasautuivat 70-luvun alussa näkyviksi julkisilla aloilla, missä tavoitteellinen 66 %:n eläketaso oli yleinen. Saattoi jopa käydä niin, että maksettava eläke ylitti henkilön tavanomaisen ansiotason. Yhtenä syynä oli myös 70-luvun alun korkea inflaatio, jolloin hinnat ja myös palkat nousivat 10–15 prosenttia.

Eläkepolitiikkaan oli 70-luvulla juurtunut muistakin syistä keskustelu ns. ylieläkkeistä. Työeläketurvan modernit piirteet, mm. työeläkkeen katottomuus, eivät olleet vielä saavuttanut kaikkien väestöryhmien hyväksymistä. Myös koko työeläkkeen suhde kansaneläkkeeseen aiheutti keskustelua.

Ratkaisua julkisella puolella etsi Eläketasotoimikunta, joka esitti mietintönsä vuonna 1973 (Komiteamietintö 1973:125), ja Eläketoimikunta 1976 (Komiteamietintö 1976:76). Molemmat toimikunnat esittivät, että eläkepalkkaan vaikuttavat ansiot tarkistettaisiin julkisen puolen taulukkopalkkoja vastaavalla tavalla laskettaessa julkisen puolen perusturvaa parempaa eli lisäturvan mukaista eläkettä. Näitä ehdotuksia ei toteutettu.

Eläketoimikunta 76 oli saanut tehtäväkseen ratkaista ylieläkekysymyksen kokonaisuudessaan. Eläkepalkan suhteen toimikunta pyrki löytämään laskusäännön, joka johtaisi eläkkeelle siirtymisen läheisyydessä henkilölle vakiintuneeseen ansiotasoon. Lisäksi haluttiin, että laskusääntö ei olisi hallinnon kannalta kovin raskas. Toimikunta esitti, että kahden parhaan vuoden asemesta loppupalkka määrättäisiin valitsemalla neljästä viimeisestä vuodesta palkkatasoltaan kaksi keskimmäistä vuotta. Sääntö johti keskimääräisesti tarkasteltuna melko tarkoin samaan palkkatasoon, kuin kaikkien neljältä viimeiseltä vuodelta laskettujen indeksitarkistettujen ansioiden keskiarvo ja kuitenkin eliminoi kohtalaisen hyvin ääriheilahtelut. Esitys toteutettiin vuoden 1979 alusta lähtien.

Tähänkin ratkaisuun liittyi matalatasoisimpia eläkkeitä koskeva kompensatio. Erityisesti yksityisaloilla tavoitetasoiset eläkkeet divat vielä poikkeuksellisia. Vaikka uusi eläkepalkan laskentatapa oli perusteltua toteuttaa kaikissa työeläkkeissä, katsoi lakiesityksen antanut hallitus ja eduskunta, että heikennys piti kompensoida matalimmissa työeläkkeissä.

LEL-, YEL-, MYEL:ssä on alusta pitäen otettu huomioon kaikki asianomaisen lain piiriin kuuluneet ansiot. Ansiot tarkistetaan eläkkeen alkamisvuoden tasoon TEL-indeksillä. LEL-tyyppinen eläkepalkka vastaa periaatteessa keskipalkkaa, mutta laki on muotoiltu niin, että eläke lasketaan lain piiriin kuuluvien ansioiden yhteismäärästä.

Vuoden 1996 alusta otettiin TEL-tyyppisessä eläkepalkassa asteittain käyttöön kymmenen vuoden sääntö. Jo tuolloin esitettiin, että eläke määräytyisi työuran kaikkien

ansioiden perusteella. Valittu ratkaisu oli eräänlainen kompromissi ja merkitsi loppupalkka-ajattelun hämärtymistä entisestään. Jo tuolloin monien henkilöiden kaikki työ- ja palvelussuhteet alittivat kestoaltaan 11 vuotta. Näillä henkilöillä työeläke määräytyy jo 10 vuoden säännön perusteella työuran keskipalkan mukaisesti.

Kun TEL -tyyppiset eläkkeet määräytyvät kustakin työsuhteesta erikseen asianomaisen työ- tai virkasuhteen loppupalkan perusteella, eläkkeen määrä vaihtelee siitä riippuen, minkä pituisista työsuhteista työura muodostuu. Tällainen variointi on perusteton ja oire laskusääntöön sisältyvästä virheestä. Virhe poistuu, kun kaikilla vakuutetuilla otetaan käyttöön LEL-tyyppinen eläkkeen määräytyminen.

Loppupalkkaperiaate on edullinen silloin, kun ansiokehitys on vähintäänkin sen indeksikehityksen mukainen, jolla ansiot korjataan eläkkeen alkamisvuoteen. Vastaavasti loppupalkka on epäedullinen, kun yksilön palkkakehitys alittaa käytettävän indeksin kehityksen.

Ratkaisuun vaikuttaa myös käsitys tai arvio työsuhteiden pituudesta tulevaisuudessa. Yleisesti arvellaan, että työsuhteet lyhenevät.

Eläketurvan pitäisi olla sellainen, että ihmiset kokevat sen oikeudenmukaiseksi. Tällöinkin eläketason muutokset ovat vaikeasti toteutettavissa, jos muutos toisilla korottaa ja toisilla alentaa eläkettä. Yleinen mielipide näyttää kallistuvan siihen, että koko työuran keskipalkka on loppupalkkaa oikeudenmukaisempi. Tätä vastaava eläkkeen määräytymissääntö Suomessakin valittiin vuodesta 2005 lähtien. Sama menettely näyttää olevan yleisin tapa myös muissa maissa, kun tarkastellaan lakisääteisiä työeläkkeitä. Loppupalkka-ajattelua sovelletaan enää harvoissa maissa.

Vuodesta 2005 alkaen varsinaista eläkepalkkaa ei enää lainkaan lasketa. Vuosittain eläkettä kertyy kunkin vuoden palkoista iän mukaisten kertymävauhtien perusteella (1,5%, 1,9%, 4,5%) tietty euromäärä, joka tallennetaan palkkakertoimella eläkkeen alkamiseen asti.

3.1 Erityiskysymyksiä

Lähes poikkeuksetta lamavuosina ja sen jälkeen tehdyillä muutoksilla on haluttu vähentää tulevia eläkemenoja ja tukea tätä kautta eläketurvan pysyvyyttä. Vuoden 2005 eläkepalkan laskusäännön muutos on iso periaatteellinen muutos, jolla haluttiin poistaa aikaisemmin mainittu laskusäännöstä aiheutuva vinoutuma. Samalla loppupalkka-ajatus oli tullut tiensä päähän.

Jos eläketurva vuodesta 2005 lähtien olisi toteutettu tyhjältä pöydältä, olisi muutospaketin arvosana varmaankin parempi kuin nyt. Nyt osa vakuutetuista sai eläkettä lisää jopa huomattavasti ja oli tyytyväisiä. Osa saa vähemmän kuin ennen, eivätkä liene täysin tyytyväisiä. Sotilashenkilöille uusi eläkepalkan laskentatapa ei ole lainkaan soveltunut.

Melkein kaikissa maissa lakisääteinen ansioihin suhteutettu eläke on rahamäärältään rajoitettu mm. eläkepalkan avulla. Suomessa tällaisia kattoja ei ole, mikä on siis kansainvälisesti harvinaista. Suomessa työeläke on niin pieni- kuin suuripalkkaisellakin saman kertymävauhdin ilmoittama osa palkkaa.

Asia konkretisoituu myös siinä, että työeläketurva ja sen kehittäminen on ollut koko ajan leimallisesti työmarkkinajärjestöjen asia.

AlkuTEL nojautui siihen ajatukseen, että työeläke on määräprosentin tietystä palkasta, joka kuvaa henkilön vakiintunutta palkkatasoa eläketapahtuman läheisyydessä. Silloinen eläkepalkka kuvasi samalla välillisesti vakuutetun työssäoloajan kulutustasoa, jota työeläkkeen avulla halutaan säilyttää.

Vuoden 2005 alusta varsinaista aikaisemman tapaista eläkepalkkaa ei enää lasketa. Sidonnaisuus vakuutetun yksilölliseen ansiokehitykseen vähenee, kun jo ennen eläkevaihetta suuri osa eläkkeestä määräytyy kollektiivisen keskimääräkehityksen mukaan. Lisäksi juoksevien eläkkeiden indeksitarkistukset vaikuttavat samaan suuntaan. Eläkekertymä voidaan tulkita vuosittaiseksi säästökseen. Tämä saattaa vahvistaa sitä ajatusta, että eläke on eläkeaikaan säästettyä palkkaa. Tämän tulkinnan mukaan palkkakerroin ilmoittaisi säästölle laskettavan koron, mikä on muihin korkokantoihin verrattuna kohtuullista tasoa.

Jos palkkakerroin katsotaan työssäoloajan palkkakehityksen kompensatioksi, lienee kerroin niukka.

Vuodesta 1996 alkaen vuotuisista ansioista vähennetään palkansaajan työeläkemaksu ennen eläkkeen laskemista. Harva enää muistaa, miksi näin tehdään, vaikka toimenpiteelle oli noin 10 vuotta sitten perusteita. Työeläkkeen selkeys olisi parantunut, jos palkansaajan työeläkemaksun vaikutus eläkkeeseen olisi jo vuoden 2005 ratkaisussa voitu korvata esimerkiksi vastaavalla eläkekertymän alennuksella.

Eläkepalkan laskusäännön muutokset on toteutettu siten, että niillä ei puututa taannehtivasti eläkepalkan laskentaan. Nytkin eläkepalkka muuttuu vuodesta 2005 eteenpäin.

Varsinaisen pääsäännön ohella on eläkepalkan laskennassa alusta pitäen sovellettu myös harkinnanvaraista menettelyä poikkeuksellisissa tilanteissa. Näin jälkeempäin voidaan arvioida, että vuonna 1967 voimaan tullut poikkeussäännön muutos oli hallinnollisen toimivuuden kannalta lipsahdus huonoon suuntaan. Aikaisemman säännön mukaan harkinnanvaraisen menettelyn laukaiseva olennaisuus rajautui asianomaiseen työsuhteeseen, ja se voitiin todeta kyseisestä työsuhteesta muodostuvan eläkeoikeuden laskennassa. Vuoden 1967 säännön mukaan olennaisuuden toteaminen edellytti koko työeläkkeen laskemista. Tämä oli mahdollista vasta eläketapahtuman yhteydessä, mikä saattaa olla vuosikymmeniä myöhemmin kuin se syy, joka on olennaisen vaikutuksen aiheuttanut.

Vuoden 2005 muutokseen sisältyvä poikkeussääntö on rajoitettu lasta huoltaviin ja tulevan ajan ansioiden laskentaan. Ongelmat vähenevät.

Vuoden 2005 muutos ei ole pelkkä eläkepalkan laskukaavan ja indeksiturvan muutoskokoelma. Eläkkeen määräytymistä on haluttu kehittää myös siten, että se omalta osaltaan tukisi ihmisten halua pysyä työelämässä nykyistä pitempään. Jää nähtäväksi, miten nuo tavoitteet toteutuvat. Niiden toteutuminen riippuu pääasiassa muusta kuin eläketurvasta, nimittäin työelämän muutoksista.

Eläketurvakeskuksen ajankohtaiskatsaukset vuonna 2004

- 1/2004 Eläke- ja muun sosiaaliturvan kehittäminen
- 2/2004 Katsaus vuoden 2002 kustannustenjakoon
- 3/2004 Vakuutettujen arvioita työeläkejärjestelmän palvelujen tasosta
- 4/2004 Eläketurva Suomessa vuonna 2003
- 5/2004 Työeläkkeiden indeksiturvan ja eläkepalkan kehityspiirteet vuosina 1962–2005