



Arto Laesvuori, Ismo Risku, Juha Knuuti,
Sari Keski-Heikkilä ja Hannu Uusitalo

Työeläkkeiden indeksisuoja TEL:stä TyEL:iin

Eläketurvakeskuksen raportteja 2009: I

RAPORTTEJA

Arto Laesvuori, Ismo Risku, Juha Knuuti,
Sari Keski-Heikkilä ja Hannu Uusitalo

Työeläkkeiden indeksisuoja TEL:stä TyEL:iin

Eläketurvakeskuksen raportteja
2009:1

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin 010 7511 • Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Tfn 010 7511 • Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 Eläketurvakeskus Finland

Tel. +358 10 7511 • Fax +358 9 148 1172

Waasa Graphics Oy

Vaasa 2009

ISBN 978-951-691-109-3 (sid.)

ISBN 978-951-691-110-9 (PDF)

ISSN 1238-5948

ESIPUHE

Suomessa käydyssä eläkepoliittisessa kansalaiskeskustelussa yksi kestoaihe on ylitse muiden: millaiseen indeksiin työeläkkeiden kehitys kytketään. Tätä keskustelua on käyty koko työeläkejärjestelmän olemassaolon ajan, mutta erityisen vilkasta se on ollut vuoden 1996 jälkeen, jolloin siirryttiin niin sanottuun taitettuun indeksijärjestelmään. Työuran aikaisia ansioita ja alle 65-vuotiaiden eläkkeitä tarkistettiin edelleen jo aiemmin käytössä olleella TEL-puoliväli-indeksillä, jossa hintojen ja palkkojen muutoksella oli yhtä suuri painoarvo. Sen sijaan 65 vuotta täyttäneiden eläkkeensaajien maksussa olevia eläkkeitä alettiin tarkistaa indeksillä, jossa ansiotason muutoksen paino on 0,2 ja hintojen muutoksen paino 0,8. Tätä on tiedotusvälineissä ryhdytty kutsumaan taitetuksi indeksiksi.

Vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä taitetusta indeksistä luovuttiin. Kaikkia maksussa olevia eläkkeitä alettiin tarkistaa 20/80 indeksillä. Indeksejä koskeva keskustelu on edelleen jatkunut. Asiasta taitettiin peistä myös vuoden 2007 eduskuntavaalien alla. Eläkeläisjärjestöt toimivat sen puolesta, että puolueet ja vaaliehtokkaat lupautuisivat palauttamaan puoliväli-indeksin. Työeläkejärjestelmästä ja myös Eläketurvakeskuksesta tuotiin esiin vuoden 2005 uudistuksessa käyttöön otettua työeläkeindeksiä puoltavia näkökohtia. Isojen puolueiden vaaliohjelmissa ei ollut vaatimusta puoliväli-indeksin palauttamisesta. Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa ei myöskään ole mainintaa puoliväli-indeksistä, mutta indeksiturvaan liittyen luvataan selvittää, kohteleeko indekseissä käytettävä kulutuskori tarkoituksenmukaisella tavalla eri väestöryhmiä, kuten kansaneläkettä tai työeläkettä saavia.

Puoliväli-indeksin palauttamisen sijasta hallitusohjelmassa sovittiin eläkeläisten verotuksen alentamisesta palkansaajien verotuksen tasolle niillä tuloalueilla, joilla se oli korkeampi. Tämä muutos toteutettiin vuosien 2008 ja 2009 alusta.

Työeläkeindeksiä koskevaa keskustelua käydään edelleen. Eläketurvakeskus on osallistunut tähän keskusteluun erilaisin asiantuntijapuheenvuoroin: esitelmin, muistioin ja laskelmin. Kun keskustelu näyttää jatkuvan, on nähty hyväksi tehdä tuotettujen aineistojen perusteella tämä ”indeksikirja”, johon on koottu ja ajantasaistettu työeläkkeiden indeksejä koskevaa tietoa.

Eläketurvakeskuksessa 2.3.2009

Raportin kirjoittajat

ABSTRAKTI

Raportissa tarkastellaan indekseihin tehtyjä muutoksia ja niiden perusteluja ja kuvataan indeksien perusteita. Se sisältää myös 31 maan työeläketurvan indeksointitapojen vertailun. Suomessa siirryttiin niin sanottuun taitettuun indeksiin vuonna 1996, josta lähtien indeksijärjestelmästä on keskusteltu vilkkaasti. Raportissa kuvataan eduskunnassa käytyä keskustelua vuosina 1995–2008 ja viime vuosina julkisessa sanassa käytyä kansalaiskeskustelua. Työeläkeindeksi, kuluttajahintaindeksin kyky mitata eläkeläisten kulutuksen muutoksia ja eläkeindeksien viipeellisyys ovat näissä keskusteluissa olleet vahvasti esillä. Raportissa arvioidaan näiden ongelmien merkitystä ja eritellään mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. Tulokset osoittavat muun muassa, että paluu ennen vuotta 1996 voimassa olleeseen puoliväli-indeksiin toisi mukanaan merkittäviä kustannuksia ja kohtelisi eri sukupolviin kuuluvia eri tavoin.

ABSTRACT

The earnings-related pension schemes in Finland apply indices in order to maintain the purchasing power of pensions and to allow pensions to rise in line with the rise in earnings. This study focuses on the indices used in Finland since the first earning-related pension acts for the private sector in 1962. It describes the changes of the indices up to the present day and reasons given for these changes and compares indices in 31 countries. In Finland, the index used for the raising of pensions was weakened in 1996, after which public discussion has been vivid, both in the mass media and in parliament. The main themes in these discussions have been criticism of the weakened index and the demand to return to the index which was used before 1996, the ability of the consumer price index to measure the changes in consumption of the elderly population, and the time lag of the index adjustments. The report analyzes the validity of these criticisms. It includes a calculation of the costs and benefits of a return to the old index. The change would include a significant increase of pension contributions and the benefits. The costs of such a reform would fall differently on different generations.

TIIVISTELMÄ

Eläketurvan kannalta indeksointi on tärkeä asia. Jos eläkkeitä ei olisi sidottu indeksiin, niin jo kahden prosentin vuotuinen inflaatio söisi eläkkeen ostovoimasta 40 prosenttia 25 vuodessa.

Työeläkeindeksihistoria voidaan tiivistää seuraavasti:

	Työansioiden tarkistaminen eläkkeellesiirtymisvuoden tasoon	Maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistus
1962–76	Ansiotasoindeksi	Ansiotasoindeksi
1977–95	puoliväli-indeksi: ansiotason muutoksen paino indeksissä 50 prosenttia ja hintatason muutoksen paino 50 prosenttia	puoliväli-indeksi
1996–2004	puoliväli-indeksi	iän suhteen taitettu indeksi: alle 65-vuotiaiden eläkkeet puoliväli-indeksillä, 65 vuotta täyttäneiden eläkkeiden tarkistus eläkeikäisten TEL-indeksillä, jossa ansiotason muutoksen paino on 20 prosenttia ja hintojen muutoksen paino on 80 prosenttia
2005–	palkkakerroin: ansiotason muutoksen paino on 80 prosenttia ja hintojen muutoksen paino on 20 prosenttia	työeläkeindeksi: ansiotason muutoksen paino on 20 prosenttia ja hintojen muutoksen paino on 80 prosenttia

Työ- ja kansaneläkkeiden indeksitarkistukset ovat laeilla yksikäsitteisesti säädettyjä ja ne määrätään säädösten mukaan ilman harkintaa. Kansaneläkeindeksi määräytyy kuluttajahintatason muutosten mukaan. Tämän lisäksi kansaneläkkeisiin on tehty tasokorotuksia eri päätöksin. Työeläkeindeksi ja palkkakerroin määräytyvät puolestaan kuluttajahintojen ja palkansaajien ansiotason muutosten mukaan. Eläkeindeksejä laskettaessa hinta- ja ansiotason mittareina käytetään Tilastokeskuksen laskemia virallisia indeksejä.

Lakisääteisten eläkkeiden indeksoinnin vertailu 31 maassa osoittaa merkittävää vaihtelua maasta toiseen. Yleisenä suuntana näyttäisi olevan indeksiturvan heikentäminen. Kaikissa maissa on kuitenkin ainakin osassa eläketurvaa jonkinlaiset tarkistusmenettelyt, jotka pyrkivät antamaan suojan vähintään inflaation varalta. Suomen työeläkeindeksiä ja palkkakerrointa voidaan pitää jotakuinkin vaihteluvälin keskivälille sijoittuvana.

Eduskunnassa käytiin vuosina 1995–2008 vilkasta indeksikeskustelua. Kansanedustajat laativat vuosina 1995–2008 kaikkiaan 95 eläkkeiden indeksiturvaa koskenutta aloitetta, kirjallista kysymystä tai niitä vastaavaa aloitetta. Allekirjoittajia oli yhteensä lähes 700. Aloitteissa vaadittiin indeksiä, joka pitäisi eläkkeet työeläkeindeksiä paremmin ansiotason nousun vauhdissa, esimerkiksi paluuta puoliväli-indeksiin. Kuluttajahintaindeksin kykyä mitata eläkeläisten elinkustannusten muutosta epäiltiin ja vaadittiin muutoksia indeksin sisältöön.

Samat teemat ovat olleet näytävästi esillä julkisessa keskustelussa. Mediassa käyty keskustelu on kiteytynyt työeläkeindeksin arvosteluun ja ehdotuksiin, joissa palattaisiin puoliväli-indeksiin tai ainakin siihen suuntaan. Muut vähemmällä painolla esillä olleet teemat ovat kohdistuneet työeläkeindeksin viipeellisyteen ja siihen, miten hyvin kuluttajahintaindeksi mittaa eläkeläisten kulutuksen hinnan muutosta.

On vahvoja perusteita sille, että kuluttajahintaindeksin pitää perustua todelliseen, havaittuun kulutusrakenteeseen. Pitkällä aikavälillä jonkun hyödykkeen tai hyödykeryhmän (esim. alkoholi, polttonesteet) poisjättämisen vaikutukset jäävät varsin pieniksi, koska hyödykkeiden hinnat kehittyvät eri tahtiin eri aikoina. Toinen indekseihin liittyvä ehdotus on ollut se, että eläkkeiden tarkistuksen perustana oleva hintakehitys pitäisi perustua eläkeläisten kulutukseen, ei koko väestön kulutukseen. Tätä näkökohtaa voidaan pitää perusteltuna. Menneen kehityksen perusteella arvioituna siirtyminen eläkeläisten omaan kulutukseen perustuvaan indeksiin olisi kuitenkin pitemmällä aikavälillä kustannusneutraali. Eläkkeensaajien kannalta muutoksesta voisi olla se hyöty, että indeksi kompensoisi nykyistä menettelyä oikea-aikaisemmin esimerkiksi poikkeukselliset hintatapahtumat. Käytännössä tietoperustaa ja järjestelmää eläkeläisten oman indeksin laatimiseksi ei kuitenkaan ole olemassa.

Eduskunta- ja kansalaiskeskustelussa eläkeindeksien viipeellisyys on koettu ongelmaksi. Esimerkiksi vuoden 2008 tarkistus jäi alimitoitetuksi suhteessa saman vuoden inflaatioon. Tämä korvattiin eläkkeisiin vuoden 2009 alussa, jolloin työeläkkeiden tarkistukseen vaikuttivat sekä vuoden 2008 nopea inflaatio että tuntuvat palkankorotukset. Pitemmällä aikavälillä eläkkeiden indeksitarkistuksista ei viipeen vuoksi jää mitään pois, mutta ongelmia viipeellisyys saattaa aiheuttaa pientä eläkettä saaville, mikäli hinta- ja ansiotason nousu ovat kiihtymässä. Eläkeindeksien viivettä ei kuitenkaan voida lyhentää, jos niiden halutaan perustuvan toteutuneeseen kehi-

tykseen. Yksi mahdollisuus olisi sisällyttää indeksiin ennakkointia tulevasta hinta- ja palkkakehityksestä tai perustaa se kokonaan ennusteeseen tulevasta kehityksestä. Tämä kuitenkin heikentäisi indeksitarkistusten läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.

Siirtymistä puoliväli-indeksistä taitettuun indeksiin perusteltiin aikanaan muun muassa sillä, että kulutustutkimuksien perusteella iällä olisi vaikutusta kulutustarpeisiin. Näin on edelleenkin: vanhuuseläkeikäisten kulutus kohdistuu voimakkaammin niin sanottuihin välttämättömyshyödykkeisiin ja tuloista jää suurempi osa säästöön kuin työikäisillä. Toisaalta eläkeläisten säästämistä aleni vuosien 2001–2006 välillä, kun työikäisen väestön säästämistä nousi. Eläkeläisten kokemat taloudelliset ongelmat lisääntyivät vuosina 2003–2006, kun ne koko väestössä vähenivät.

Indekseistä käyty julkinen keskustelu tiivistyy kysymykseen, tulisiko eläkeindeksiä seurata nykyistä suuremmalla painolla ansiotason kehitystä vai ei. Puoliväli-indeksiin siirtyminen nostaisi eläkkeiden tasoa ja työeläkekustannuksia. Vuotuinen indeksikorotus nousisi runsaalla puolella prosenttiyksiköllä, jos ansiotason reaaliikasvu olisi samaa tasoa kuin menneisyydessä. Muutaman vuoden sisällä indeksisäännön muuttamisen vaikutukset eläkemenoon eivät vielä olisi merkittäviä. Useampien vuosien kuluessa puolen prosenttiyksikön korotukset kuitenkin kumuloituisivat. Kun tyypillinen eläkeikä on noin 24 vuotta, niin indeksin muuttaminen nostaisi keskimäärin työeläkkeen tasoa noin kuudella prosentilla.

Suhteessa palkkasummaan eläkemenot nousisivat kaksi prosenttiyksikköä. Vuonna 2007 TyEL-maksun nostotarpeeksi arvioitiin neljä prosenttiyksikköä. Puoliväli-indeksiin siirtyminen merkitsi sitä, että TyEL-maksua tulisi korottaa nykyisestä noin 21 prosentin tasosta 27 prosenttiin.

Muutoksen sukupolvivaikutukset olisivat ongelmallisia. Vanhimmat ja pienimpiä eläkkeitä saavat 1920-luvun alussa ja sitä aiemmin syntyneet eivät juuri ennättäisi hyötyä muutoksesta. Siirtyminen puoliväli-indeksiin kasvattaisi 1940-luvun lopussa ja sen jälkeen syntyneiden kohorttien eläketuloja. Indeksimuutoksesta aiheutuva työeläkemaksun nousu ei ehtisi koskea heitä. Vähitellen nousevan maksun merkitys nousee kuitenkin merkittäväksi. Kaikki ennen 1980-lukua syntyneet kohortit saisivat indeksimuutoksesta enemmän tuloja kuin joutuisivat maksamaan maksuja, mutta 1980-luvun alun jälkeen syntyneille kohorteille indeksimuutoksen nettovaikeus muodostuisi negatiiviseksi eli maksun nousu olisi suurempi kuin indeksin parantumisesta saatava etuus.

Periaatteessa olisi tietenkin mahdollista palata työeläkejärjestelmän alkuaikojen tapaan tarkistaa maksussa olevat työeläkkeet vaikka ansiotasoindeksillä. Jos eläkemenoja ei haluta samalla kasvattaa, se kuitenkin edellyttäisi huomattavaa tinkimistä nykyisestä eläkkeen alkumäärästä esimerkiksi karttumaprosentteja pienentämällä. Myös sukupolvivaikutukset olisivat kielteisiä, ja käytännössä tällaisen muutoksen toteuttaminen voisi tapahtua vain hyvin pitkän siirtymäajan kuluessa. Periaatteessa olisi myös mahdollista määritellä karttumaprosentit siten, että alkueläke olisi huomattavasti nykyistä korkeampi, mutta vastaavasti eläkeaikainen indeksiturva olisi oleellisesti nykyistä heikompi. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa ratkaisu haettiin ääripäiden väliltä parantamalla työuran ansioiden indeksiturvaa ja heikentämällä maksussa olevien eläkkeiden indeksiturvaa alle 65-vuotiaiden eläkkeensaajien osalta. Heikennys kuitenkin kompensoitiin työkyvyttömyyseläkkeisiin viiden eläkevuoden jälkeen maksettavalla kertakorotuksella.

Mahdollinen indeksimuutos, vaikkapa paluu eläkkeiden tarkistuksessa puoliväli-indeksiin ei myöskään toisi ratkaisua eläkeläisten toimeentulo-ongelmiin, joita esimerkiksi EU:n Suomen eläkejärjestelmästä tekemän arvion mukaan esiintyy erityisesti vanhemmilla naisilla matalan eläketason vuoksi.

SISÄLLYS

1	Johdanto	13
	Indekseistä käydään vilkasta keskustelua	13
	Indeksit eläketurvan kokonaisuudessa	14
	Raportin rakenne.....	15
2	Työeläketurvan indeksit vuosina 1962–2009	17
2.1	Indeksiturvan merkitys eläkkeensaajien kannalta.....	17
	Aktiivijajan indeksin vaikutus eläkkeen alkumäärään	18
	Eläkeajan indeksoinnin merkitys.....	19
2.2	Palkkasidonnaisuuden kausi 1962–1976	20
2.3	Puoliväli-indeksin vuodet 1977–1995	21
	TEL-indeksiä koskevat poikkeuslait vuosina 1993–1995.....	24
2.4	Taitetun indeksijärjestelmän aika 1996–2004	26
2.5	Työeläketurvan indeksit vuoden 2004 jälkeen	30
2.6	Yhteenveto työeläketurvan indekseistä	31
2.7	Eläkeindeksien kehitys vuosina 1995–2008.....	33
2.8	Työeläkeindeksin vaikutus eläkkeen suhteelliseen tasoon	35
3	Eläkeindeksien perusteet	38
	Kuluttajahintaindeksi	38
	Ansiotasoindeksi	40
	Työntekijän työeläkemaksun vaikutus työeläketurvan indekseihin	40
	Eläkeindeksien viipeellisyys	41
4	Työeläkkeiden indeksiturva eri maissa	42
	Maksussa olevien työeläkkeiden indeksointi.....	42
	Korvausasteen muutos eläkkeelläoloaikana	46
	Työaikaisten ansioiden indeksointi.....	47
	Vertailujen johtopäätös.....	48
5	Eläkeindeksikeskustelu eduskunnassa ja lehdistössä	49
5.1	Eläkeindeksejä koskevat kannanotot eduskunnassa vuosina 1995–2008	49
	Lama-ajan indeksileikkausten palauttaminen	51
	Taitetusta indeksistä luopuminen	51
	Kuluttajahintaindeksin hyödykevalikoima ja -rakenne.....	53
	Paluu TEL-puoliväli-indeksiin	53
	Kansaneläkeindeksin kehittäminen.....	54
5.2	Indeksejä koskeva keskustelu tiedotusvälineissä	55
	Työeläkeindeksi arvostelun kohteena	56
	Kuluttajahintaindeksin arvostelu	58
	Indeksin laskennan viipeellisyys	58
	Indeksejä koskevia asiantuntijapuheenvuoroja.....	59
5.3	Yhteenveto käydyistä indeksikeskustelusta	61

6	Arvioita eduskunta- ja kansalaiskeskustelussa esitetyistä näkökohdista.....	62
6.1	Pitäisikö kuluttajahintaindeksistä poistaa joidenkin kulutusmenojen vaikutus?	62
6.2	Eläkeläisten oma kuluttajahintaindeksi eläkeindeksien perusteeksi?	64
6.3	Eläkkeiden tarkistusvälin pituus	69
6.4	Eläkkeiden indeksitarkistusten viipeellisyys.....	72
6.5	Perusteleeko eläkeikäisten kulutustarpeen muutos työeläkeindeksiä, joka ei täysin seuraa ansiotason nousua?	74
7	Arvioita puoliväli-indeksiin siirtymisen kustannus- ja etuusvaikutuksista	78
7.1	Johdanto	78
7.2	Puoliväli-indeksin etuus- ja kustannusvaikutukset.....	79
7.3	Siirtyminen puoliväli-indeksiin ja myöhempi paluu nykyiseen eläkeindeksiin	84
7.4	Tulosten herkkyyden ansiotason kasvun suhteen	85
8	Yhteenveto ja päätelmät.....	88
	Indeksiturvan muutosten lyhyt oppimäärä.....	88
	Indeksiturva eri maissa	89
	Vilkasta eduskunta- ja kansalaiskeskustelua indekseistä	90
	Mittaako kuluttajahintaindeksi oikein eläkeläisten inflaatiota?	92
	Eläkkeiden tarkistusväli ja indeksin laskennan viipeellisyys	93
	Perusteleeko eläkeläisten iän myötä tapahtuva kulutuksen muutos indeksiä, joka ottaa huomioon ansiotason muutoksesta vain osan? ..	93
	Puoliväli-indeksin palauttamisen vaikutukset	94
	Indeksit eläketurvan kokonaisuuden osana	95
	Lähdeluettelo	98
	Liitteet.....	101
	Liite 1. Eläketurvakeskuksen lehdistökatsauksessa mukana olevat lehdet.....	101
	Liite 2. Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamalli ja laskelman oletukset.....	102

Hannu Uusitalo

1 Johdanto

Indekseistä käydään vilkasta keskustelua

Työeläkkeen tavoitteena on kulutustason kohtuullinen säilyminen eläkeaikana. Kansaneläkkeen tarkoituksena on turvata riittävä vähimmäiseläketaso, jos työeläke on jäänyt pieneksi. Indeksiturvan tarkoituksena on osaltaan varmistaa näiden tavoitteiden saavuttaminen. Ilman indeksisuoja eläkkeiden arvo voisi lyhyelläkin aikavälillä romahtaa, jos inflaatio olisi samaa luokkaa kuin Suomessa 1970-luvulla. Ilman indeksitarkistuksia viiden prosentin vuotuinen inflaatio puolittaisi eläkkeen ostovoiman 14 vuodessa. Kahden prosentin vuotuinen inflaatio heikentäisi eläkkeen ostovoimaa 40 prosenttia 25 vuodessa.

Suomessa rahasaamia koskevissa sopimuksissa noudatetaan pääsääntöisesti nimellisarvoperiaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että rahan arvon muutoksia velvoitteen syntymishetken ja täyttämisaikakohdan välillä ei oteta huomioon. Rahan reaaliarvo muuttuu inflaation johdosta. Rahan arvon vaihtelun vuoksi nimellisarvoperiaatteesta on haluttu poiketa. Indeksiehdon käytöllä voidaan suoritusvelvollisuutta tarkistaa rahan arvon vaihtelun mukaisesti. Tällaisten sopimusehtojen käyttö oli tavallista 1920-luvun lopusta taloudellisen kehityksen turvaamisesta vuosina 1968–1969 annetun lain (207/1968) eli niin sanotun vakauttamislain säätämiseen saakka. Tuolloin laajalti levinnyt indeksisidonnaisuusjärjestelmä purettiin, koska pelättiin järjestelmän johtavan uuteen inflaatiokauteen vuoden 1967 devalvaation jälkeen. Indeksisidonnaisuuden sääntelyä on sittemmin jatkettu. Sääntely on toteutettu useilla eri tason säädöksillä, jotka ovat olleet määräaikaaisia. Nykyisin indeksiehtojen käytöstä säädetään indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetussa laissa (1195/2000). Indeksiehtojen kieltämisestä on aiemmin pidetty tarpeellisena lähinnä siitä syystä, että laajalle levinneiden sidonnaisuusjärjestelmien on katsottu ruokkivan inflaatiota. Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA) ehdotti 27.1.2009 julkaistussa väliraportissaan useiden perusturvaetuuksien sitomista kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin. Uudistusehdotusta komitea perusteli näiden etuuksien jälkeenjääneisyydellä ja sillä, ettei ole syytä pitää joitakin perusturvaetuuksia indeksisuojan ulkopuolella.

Tämä raportti keskittyy eläkkeiden indeksisuojaan liittyviin kysymyksiin. Vuoden 1937 kansaneläkelaisissa etuudet eivät olleet sidottuja indeksiin. Tuolloin muitakaan etuuksia ei ollut sidottu hintojen tai palkkojen kehitykseen, mitä osaltaan selitti se, että maailmansotien välisenä aikana inflaatio oli melko vähäistä. Toisen maailmansodan jälkeen rahan arvon aleneminen oli kuitenkin hyvin nopeaa. Tästä johtuen kansaneläkkeiden reaaliarvo aleni nopeasti. Ongelma oli sosiaaliturvaa laajempi, ja niinpä Suomeen rakennettiin vähitellen järjestelmä, jossa palkat, maataloustulo, rahalaitosten otto- ja antolainaus sekä sosiaalietuudet oli sidottu hintojen kehitykseen – eri aikoina eri tavoin. Vuoden 1956 kansaneläkelaisissa eläkkeet sidottiin elinkustannusindeksiin. Indeksisidonnaisuus koski myös muuta sosiaaliturvaa. Työntekijäin eläkelaisissa eläkkeet sidottiin ansioiden kehitykseen.

Vuonna 1968 solmitussa tulopoliittisessa sopimuksessa, joka tunnetaan nimellä Liinamaa I, sovittiin indeksisidonnaisuuksien purkamisesta lähes kokonaan. Taustalla oli vuonna 1967 toteutettu devalvaatio ja pelko inflaation kiihtymisestä. Kansan- ja työeläkkeiden indeksisidoksiin ei tuolloin kuitenkaan koskettu. Liinamaa I ja II sopimukseen sisältyi monia työeläkkeitä parantaneita uudistuksia. (Väänänen-Tomppo 1981, 65–73; Niemelä 1994, 185–204.)

Työeläkkeiden indeksiturva muuttui olennaisesti vuonna 1977, jolloin ansioihin sidottu työeläkeindeksi muuttui puoliväli-indeksiksi, jossa ansioiden ja hintojen muutoksen keskiarvo määrittää indeksiluvun. Vuonna 1996 siirryttiin niin sanottuun taitettuun indeksiin, jossa vanhuuseläkkeisiin tehtävät indeksimuutokset ottivat huomioon ansiotason muutoksesta vain viidesosan. Näiden muutosten jälkeen indekseistä on käyty jatkuvaa keskustelua. Eläkeaiheisista kirjoituksista lehdistössä eläkkeiden indeksointi oli yleisimpiä teemoja niin 1995, 2000 kuin 2006 (Ahonen 2008). Eläketurvakeskus on eri tahojen pyynnöstä tehnyt lukuisia asiaan liittyviä selvityksiä, muistioita ja laskelmia. Vuonna 2004 Eläketurvakeskus julkaisi katsauksen työeläkkeiden indeksiturvan kehityspiirteisiin (Hänninen 2004).

Indeksit eläketurvan kokonaisuudessa

Vaikka tämä raportti kohdistuu indekseihin, niin on tärkeää korostaa sitä, että indeksit ovat vain yksi osa työeläkkeen määrään vaikuttavista tekijöistä.

Työeläkkeen alkumäärään vaikuttavat:

- Karttumaprosentit: millä osuudella vuotuisista ansioista eläke karttuu.

- Eläkkeen perustana oleva ansio (palkka): mitkä ansiot otetaan huomioon eläkkeeseen oikeuttavana tulona ja miten eri vuosina saadut ansiot muutetaan eläkkeellesiirtymivuoden tasoon.
- Elinaikakerroin.

Maksussa oleviin eläkkeisiin vaikuttaa lisäksi eläkkeiden tarkistusmenettely eläkeaikana:

- Millaisella indeksillä eläkkeitä tarkistetaan eläkeaikana.
- Työkyvyttömyyseläkkeiden kertakorotus.

Ratkaisevaa on, miten eläketasoon vaikuttavat tekijät toimivat yhdessä, ei niinkään se, mikä on jonkin yksittäisen vaikuttavan tekijän rooli. Myös eläkepolitiikan tarkastelu osoittaa, että muutoksissa on yleensä katsottu eläketasoon ja maksuihin vaikuttavia tekijöitä yhdessä, ei yhtä vaikuttavaa tekijää kerrallaan. Kun jotain tekijää muutetaan, se aiheuttaa helposti tarpeen muuttaa myös jotain toista tekijää.

Toiseksi on tärkeää huomata, että eläketurvaa tulee arvioida ensisijaisesti eläkkeiden riittävyden ja eläkkeiden aiheuttamien kustannusten näkökulmasta, ei yksittäisten eläketurvaan tai menoihin vaikuttavien tekijöiden kautta. Eläkepolitiikka on onnistunutta, jos se turvaa väestölle riittävät eläkkeet kohtuullisin kustannuksin. Tästä syystä Eläketurvakeskus seuraa jatkuvasti eläkkeiden riittävyttä (Rantala ja Suoniemi 2007) ja eläkemenojen ja maksujen tasoa ja tulevaisuuden kehitystä (Biström ym. 2007). Indeksit, kuten muutkin eläketurvan ”parametrit” ovat vain välineitä näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Raportin rakenne

Raportin tarina etenee seuraavasti. Toisessa luvussa tarkastellaan indeksiturvan merkitystä eläkkeensaajan kannalta ja esitetään työeläkejärjestelmässä käytössä olleet indeksit painottaen erityisesti perusteluja, joita kulloisillekin indekseille on esitetty. Siinä kuvataan myös eläkeindeksien kehitystä runsaan kymmenen vuoden aikana. Kolmannessa luvussa kerrotaan tarkemmin eläkeindeksien perustana olevasta kuluttajahintaindeksistä ja ansiotasoindeksistä. Tämä on tarpeellista siksi, että julkisessa keskustelussa esiintyy näitä indeksejä koskevia väärinkäsityksiä. Neljännessä luvussa selostetaan, millainen indeksiturva on muiden maiden lakisääteisissä työeläkejärjestelmissä. Viidennessä luvussa tuodaan esiin eduskunnassa

ja lehdistössä käytyä indeksikeskustelua. Kuudennessa luvussa esitetään arvioita niistä kysymyksistä, jotka ovat olleen eduskunta- ja kansalaiskeskustelussa vahvimmin esillä. Seitsemännessä luvussa analysoidaan, mitä vaikutus työeläkeindeksin muuttamisella olisi eläkemenoihin, maksuihin ja eläketasoihin. Siinä selvitetään myös indeksiturvan muutoksesta seuraavien etujen ja maksujen kohdentumista. Viimeisessä luvussa esitetään yhteenveto ja loppupäätelmät.

Arto Laesvuori

2 Työeläketurvan indeksit vuosina 1962–2009

Työeläkkeisiin sovellettavat indeksit vaikuttavat eläkkeen määrään lähinnä kolmella eri tavalla: indeksia käytetään karttuneen eläkeoikeuden arvon säilyttämiseen, eläkkeen perusteena olevien työansioiden tarkistamiseen eläkkeen alkumäärää laskettaessa ja eläkkeelle siirtymisen jälkeen maksussa olevan eläkkeen tarkistamiseen. Indeksi vaikuttaa eläkkeen määrään myös työeläkelaeissa säädettyjen rahamäärien¹ kautta, jotka on sidottu indeksin kehitykseen.

Seuraavassa on aluksi tarkasteltu eläkkeiden indeksiturvan merkitystä eläkkeensaajan kannalta. Sen jälkeen esitellään työeläketurvassa käytössä olleita indeksejä yksityisalojen eläkejärjestelmän voimaantulosta nykypäivään. Esittelyssä pääpaino on valituille indekseille ja toteutetuille indeksiturvan muutoksille esitetyissä perusteluissa.

2.1 Indeksiturvan merkitys eläkkeensaajien kannalta

Eläkkeiden indeksiturvasta puhuttaessa usein ajatellaan vain maksussa olevan eläkkeen tarkistamista. Eläkkeensaajan kannalta vähintään yhtä tärkeää ja usein tärkeämpääkin on, mikä paino annetaan työuran eri vaiheissa ansaituille palkoille eläkkeen alkumäärää laskettaessa. Työeläkejärjestelmässä painotukseen käytetään niin sanottua aktiivijan indeksia, jolla ansaitut palkat tarkistetaan eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Ilman indeksointia eläkkeen alkumäärä voisi jäädä vaatimattomaksi, kun pisimmillään puolen vuosisadan takaiset ansiot vaikuttavat eläkkeen määrään. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen myötä aktiivijan indeksiturvan merkitys korostui entisestään, kun kaikissa eläkejärjestelmissä siirryttiin määräämään eläke kultakin työvuodelta erikseen. Työeläkkeiden indeksiturvan tavoitteena onkin osaltaan varmistaa vakuutetun aktiiviaikaiseen tulotasoon nähden kohtuullinen eläkkeen alkumäärä ja sen jälkeen maksussa olevan eläkkeen ostovoiman säilyminen.

1 Rahamäärät säätelevät mm. vakuuttamisvelvollisuuden piiriin tai eläkelain piiriin kuulumista, eläkkeen karttumisen ulkopuolelle jääviä ansioita, oikeutta tulevaan aikaan jne.

Aktiiviajan indeksin vaikutus eläkkeen alkumäärään

Aktiiviajan ansioiden indeksoinnin merkitys eläkkeen alkumäärän kannalta on eläkejärjestelmien voimassaoloaikana muuttunut ja poikennut eri eläkejärjestelmissä toisistaan. Julkisella sektorilla eläke määräytyi alun alkaen niin sanotulla loppupalkkatekniikalla², jolloin indeksoinnin merkitys eläkkeen alkumäärään jäi vähäiseksi. Indeksiturva toteutui ikään kuin henkilön oman ansiokehityksen kautta.

Yksityisen sektorin TEL-järjestelmässä eläke määrättiin kustakin työsuhteesta erikseen työsuhteen viimeisten ansiovuosien perusteella lasketusta eläkepalkasta. Indeksiturvan merkitys kasvoi sitä suuremmaksi, mitä useammasta työsuhteesta työura koostui. Suurimmillaan indeksoinnin merkitys ennen vuotta 2005 oli LEL- ja TaEL-järjestelmissä³, joissa eläke määrättiin koko työuran aikaisen, indeksillä tarkistetun ansiokertymän perusteella. Tällöin eläke tuli määräytyä koko työuran keskipalkan perusteella. Myös yrittäjäeläkejärjestelmissä eläke on perustunut koko työuran ajalta laskettuun keskimääräiseen, aktiiviajan indeksillä tarkistettuun työtuloon.

Vuoden 2005 alusta lukien kaikissa työ- ja virkaeläkejärjestelmissä siirryttiin eläkkeen laskennassa niin sanottuun vuositekniikkaan, jossa eläke määräytyy kuitenkin kalenterivuoden ansioista erikseen. Teknisesti eläkkeen laskenta tapahtuu siten kuin LEL-järjestelmässä aikanaan tapahtui. Vuositekniikalla laskettaessa eläkkeen alkumäärästä hyvinkin suuri osuus voi olla indeksiturvan osuutta, mutta osuuden määrä riippuu muun muassa ansiotason kehityksestä. Jos oletamme ansiotason nousevan tulevaisuudessa vuosittain keskimäärin 3,5 prosenttia ja ansiotason reaali muutoksen olevan keskimäärin 1,75 prosenttia⁴, niin täyden työuran tehneen henkilön eläkkeen alkumäärästä karkeasti puolet tulee olemaan indeksiturvan osuutta, riippuen henkilön omasta ansiokehityksestä. Jos henkilön oma ansiokehitys jää keskimääräistä ansiokehitystä heikommaksi, osuus nousee edellä mainittua korkeammaksi ja päinvastoin.

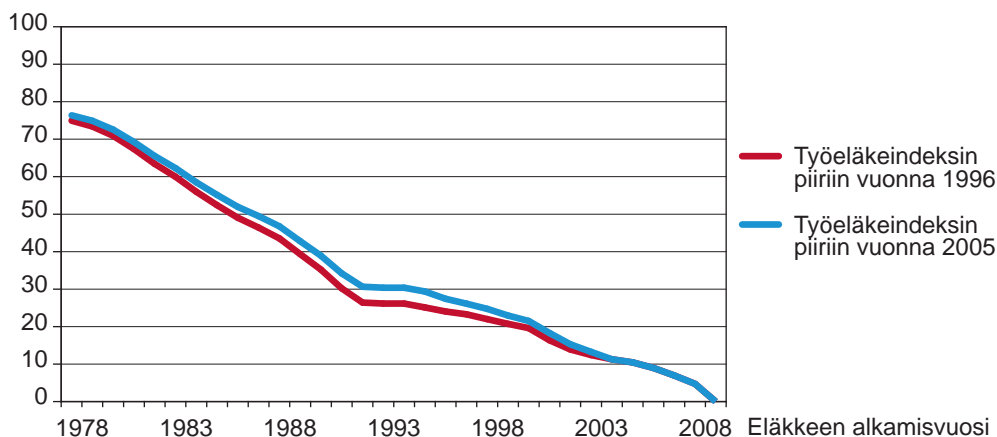
-
- 2 Jos palvelussuhde päättyi välittömästi eläkkeelle siirtymiseen, julkisen sektorin eläke määräytyi ao. viimeisen palvelusuhteen viimeisten työvuosien ansioista vaikka työura olisi koostunut useista eri virka- tai palvelussuhteista.
 - 3 LEL = Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki ja TaEL = Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki.
 - 4 Jakson 1975–2007 aikana ansiotason reaali muutos on ollut keskimäärin 1,75 prosenttia. Myös Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennustelaskelmissa ansiotason reaali muutos oletuksena on 1,75 prosenttia vuodessa.

Eläkeajan indeksoinnin merkitys

1970-luvun öljykriisien aikoihin vuotuinen inflaatio oli pahimmillaan lähes 20 prosenttia ja keskimääräinen ansiotaso nousi sitäkin nopeammin. Myös työeläkkeiden indeksitarkistukset ylittivät parina vuonna 20 prosentin tason. Tuohon aikaan ilman indeksitarkistuksia eläkkeen arvo olisi pudonnut puoleen vain 4–5 eläkevuoden aikana.

1970-luvun puolivälin jälkeen inflaatio ei ole yltänyt vastaaviin lukemiin. Silti indeksiturvan merkitys maksussa olevissa eläkkeissä on edelleen suuri, jos eläke-aika kestää vuosia. Kuviossa 2.1 on esitetty, miten suuri indeksitarkistusten osuus on vuoden 2009 alussa maksussa olevissa eläkkeissä eläkkeen alkamisvuoden mukaan tarkasteltuna. Indeksiturvaan tehtyjen muutosten vuoksi kuviossa on kaksi kuvaajaa, joista toisessa on noudatettu työeläkeindeksin mukaisia tarkistuksia vuodesta 1996 alkaen ja toisessa vuodesta 2005 alkaen, jolloin kaikkia maksussa olevia eläkkeitä alettiin tarkistaa työeläkeindeksillä. Jos siis henkilö on täyttänyt 65 vuotta vuosina 1996–2004, häntä koskeva kuvaaja sijoittuisi kyseisten kuvaajien välimaastoon.

Kuvio 2.1. Eläkeajan indeksitarkistusten osuus eläkkeestä vuonna 2009 maksussa olevissa eläkkeissä eläkkeen alkamisvuoden mukaan, %.



30 vuotta sitten alkaneita eläkkeitä ei lukumääräisesti enää paljon ole, mutta niissä vuoden 2009 arvosta vain neljännes on alkueläkkeen osuutta ja kolme neljännestä indeksitarkistusten osuutta. 20 vuotta sitten alkaneissakin eläkkeissä indeksiturvan osuus lähentelee 50 prosenttia.

Kun jo eläkkeen alkumäärästä suuri osa on indeksiturvan osuutta, indeksiturvan osuus maksussa olevan eläkkeen arvosta voi olla olennaisesti suurempi kuin kuviossa 2.1 on esitetty. Tehtyjien ansio- ja hintatason kehitysoletusten (ks. luku 7) ja niihin pohjautuvien mallilaskelmien mukaan nykyisin voimassa olevilla eläkesäännöksillä tulevaisuudessa kulloinkin maksussa olevissa eläkkeissä keskimäärin yli puolet olisi indeksiturvan osuutta. Kokonaismäärästä kaksi viidesosaa olisi eläkeajan indeksiturvan osuutta ja kolme viidesosaa aktiiviajan indeksiturvan osuutta.

Suomessa työeläkejärjestelmän indeksiturvassa voidaan erottaa erilaisia jaksoja, joita kuvataan seuraavaksi.

2.2 Palkkasidonnaisuuden kausi 1962–1976

Ennen yksityisalojen työeläkelakien (TEL, LEL) voimaantuloa 1.7.1962 asiaa valmisti niin sanottu TEL-komitea (Komiteanmietintö N:o 11/1960). Komitea pohti eläketurvan sitomista joko työntekijöiden palkkatason kehitystä kuvaavaan indeksiin tai elinkustannusindeksiin. Muun muassa varovaisuussyistä ja tapaturma- ja liikennevakuutus- sekä kansaneläkelain esimerkin mukaisesti komitea päätyi siihen, että ”*olisi tyydyttävä eläkkeiden ja vapaakirjojen⁵ sitomiseen elinkustannuksiin*”.

Komitean esityksen pohjalta eduskuntaan tuotiin kaikkiaan kuusi lakialoitetta työntekijäin eläkeläiksi, jotka lähetettiin työväenasiainvaliokuntaan valmistelevaa käsittelyä varten. Valiokunta hylkäsi lähes samansisältöiset lakialoitteet yhtä lukuun ottamatta⁶, johon valiokunta ehdotti muutoksia mm. indeksiturvaa koskevaan pykälään. Valiokunnan mielestä oli ”*eläketurvan säilymisen kannalta edullisempaa, että eläketurva sidotaan palkkatasoon*” (Lakialoittemietintö n:o 13/1961 vp.). Tämän mukaisesti 8.7.1961 annetussa Työntekijäin eläkelaisissa eläketurva oli sidottu maan yleiseen palkkatasoon.

Indeksiturvaa koskenut alkuperäinen säännös jäi tulkinnanvaraiseksi⁷. Säännöksen tehtiinkin jo vuonna 1963 tekniseksi katsottava muutos, jonka jälkeen säännös

5 Vapaakirjalla tarkoitetaan päätyneestä työsuhteesta tai yrittäjätoiminnasta kertynyttä eläkeoikeutta, joka odottaa valmiiksi laskettuna eläkkeen alkamista. Vapaakirjat ja viimeisestä työsuhteesta laskettu eläke muodostavat yhdessä henkilön työeläkkeen.

6 Edustaja Kokkolan ym. lakialoite n:o 150/1961 vp.

7 Säännös kuului seuraavasti: TEL 9 §. *Jos maan yleinen palkkataso on olennaisesti muuttunut sen jälkeen kun työsuhde päättyi, on eläkkeen perusteena olevaa palkkaa muutettava näitä muutoksia vastaavasti siten kuin sosiaaliministeriö määrää.*

koski yksiselitteisesti sekä aktiivi-ikäisiä ansioita ja vapaakirjoja sekä maksussa olevia eläkkeitä. Tarkistamiseen sovellettavan indeksin (TEL-indeksin) laskenta-perusteen osalta säännös jäi kuitenkin ennalleen. Sen perusteella sosiaaliministeriö omaksui käytännön vahvistaa TEL-indeksin pisteluvut Tilastokeskuksen laskeman yleisen ansiotasoindeksin muutosten mukaan. Siten TEL-indeksin muutokseen sisältyi palkkojen sopimuskorotusten ohella palkkaliukumat ja muu palkkatason nousu. Sittemmin muun muassa Eläkeindeksikomitea (1975:44) totesi selvitystensä perusteella, että sosiaaliministeriön omaksuma käytäntö TEL-indeksin laskemisessa ei vastannut säännöksen alkuperäistä tarkoitusta eikä työeläkejärjestelmän osapuolten sopimaksi katsottavaa tasoa, vaan poikkesi siitä ylöspäin.

Julkisilla aloilla oli TEL:n voimaantulon aikoihin omat eläkesääntönsä, joissa maksussa olevat eläkkeet oli usein sidottu kyseisen viran tai toimen vakanssi-kohtaisten palkkojen kehitykseen. Kun julkisalojen vanhoja eläkejärjestelyjä 1960-luvulla yhdistettiin ja lakeja uusittiin, niin myös julkisalojen eläketurva sidottiin TEL-indeksiin⁸.

Yksinomaan ansiotasoindeksin muutokseen sidottua TEL-indeksiä sovellettiin vuoteen 1976. Indeksien laskentatapaan tehtiin kuitenkin tekninen muutos, jota ensi kerran sovellettiin laskettaessa TEL-indeksiä vuodelle 1976. Alun perin TEL-indeksin muutos perustui ansiotasoindeksin vuotuismuutokseen edellisen vuoden syyskuussa. Vuodesta 1976 alkaen perusteena on ollut edellisen vuoden kolmannella vuosineljänneksellä mitattu vuotuismuutos. Muutoksen syynä oli se, että Tilastokeskus ei laske ansiotasoindeksiä kuukausittain vaan neljännesvuosittain.

2.3 Puoliväli-indeksin vuodet 1977–1995

Ansiotasoindeksin muutokseen kytkeytyä TEL-indeksitarkistuksia ei koettu eläkejärjestelmien alkuvaiheessa ongelmallisiksi etenkin yksityisaloilla. Eläkkeiden tavoitetaso oli tuolloin 40 prosenttia palkasta ja eläkkeet olivat muutoinkin pieniä lyhyen karttumisajan vuoksi. Eläkeindeksikomitea (1975) katsoi ansiotasoindeksiin kytkeytyt TEL-indeksitarkistukset myönteiseksi tekijäksi pienten eläkkeiden tason nostamiseksi.

8 Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (KVTEL) 1964, Merimieseläkelaki (MEL) 1966, Valtion eläkelaki (VEL) 1967. Sotilasvamma-, liikennevakuutus- ja tapaturmavakuutuslakien mukaisissa eläkkeissä sekä kuntien ja valtion vanhojen eläkesääntöjen mukaisissa eläkkeissä TEL-indeksiä alettiin käyttää 1971–1972.

Tilanne alettiin kokea ongelmalliseksi, kun TEL-indeksiä ryhdyttiin sovelta-
maan julkisen alan tavoitetasoltaan 66 prosentin eläkkeisiin. Julkisilla aloilla ei
1960–70-luvuilla juuri esiintynyt palkkaliukumia, vaan palkankorotukset vastasivat
työ- ja virkaehtosopimuksissa sovittuja korotuksia. Yksityisalojen palkkaliukumat
yhdessä 1960-luvun lopulta alkaneen solidaarisen palkkapolitiikan kanssa johtivat
siihen, että ansiotasoindeksi ja siten myös TEL-indeksi nousivat yleensä selvästi
enemmän kuin julkisen alan vakanssikohtaiset palkat. Siten julkiselta alalta eläk-
keelle jääneen henkilön eläke saattoi jo joidenkin eläkevuosien jälkeen lähestyä
tai jopa ylittää eläkkeensaajan aikaisempaa virkaa tai tointa hoitamaan palkatun
henkilön palkan.

Alkoi keskustelu ylieläkkeistä. Ongelmaan etsi ratkaisua muun muassa Eläke-
indeksitoimikunta (Komiteanmietintö 1972:B 87), joka esitti maksussa olevien
eläkkeiden tarkistamista pelkästään hintaindeksillä kansaneläkkeiden tapaan.

Ylieläkeongelmaan kiinnitettiin huomiota myös vuoden 1974 tulopoliittisessa
sopimuksessa, jonka sosiaalipoliittisessa osassa osapuolet totesivat eläkkeiden
indeksiongelmasta muun muassa seuraavaa:

- *Työeläkkeiden indeksisidonnaisuus on johtanut etenkin julkisen sektorin eläkkeissä tuloksiin, joita ilmeisesti ei ole tarkoitettu eläkkeiden indeksi-tarkistusmenettelyä luotaessa.*
- *Työeläkkeiden tarkistusindeksin tavoitteeksi asetetaan se, että etuuksien muutokset lähinnä seuraavat työehtosopimuspalkkojen kehitystä.*
- *Yhteisvoimin viranomaisten ja etujärjestöjen kesken selvitetään eläkkeiden indeksisidonnaisuuskysymys ja laaditaan ehdotukset asian ratkaisemiseksi.*

Asiaa selvitti Eläkeindeksikomitea (1975), joka katsoi, että tulopoliittisessa so-
pimuksessa TEL-indeksin tavoitteeksi asetettu työehtosopimuspalkkojen kehitys
vastasi myös eduskunnan alun perin työntekijäin eläkelakiin tarkoittamaa tasoa
ja siten korjaavan sen käytännön, joka TEL-indeksiä vahvistettaessa omaksuttiin
eläkejärjestelmän alkuvaiheessa.

Tilastokeskuksen tuolloin laskemaa sopimuspalkkaindeksiä komitea ei sen
määrittelyn ja teknisen rakenteensa puolesta kuitenkaan pitänyt riittävän luotetta-
vana, jotta se voisi olla indeksitarkistusten perusteena. Sopimuspalkkakehityksen
tekniseksi mitaksi komitea esitti Tilastokeskuksen laskemien ansiotaso- ja kulut-

tajahintaindeksin muutosten keskiarvoa (TEL-puoliväli-indeksiä), jonka komitea oli todennut riittävän hyvin vastaavan työ- ja virkaehtosopimuksissa sovittujen palkkojen kehitystä. Komitea katsoi, että TEL-puoliväli-indeksi täyttäisi myös sen tavoitteen, että eläkkeelle siirtyneen henkilön tulokehitys ei keskimäärin muodostuisi nopeammaksi kuin se olisi ollut ilman eläketapahtumaa. TEL-puoliväli-indeksi ikään kuin jatkaisi sitä tulokehitystä, joka eläkkeensaajalla oli ennen eläkkeelle siirtymistään.

Komitea esitti, että TEL-puoliväli-indeksiä sovellettaisiin eläkkeiden ohella myös palkkojen ja vapaakirjojen tarkistamiseen eläkkeen alkumäärää laskettaessa. Indeksimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 124/1975 II vp.) kuitenkin painotettiin, että ”*olisi vielä perusteellisesti tutkittava kysymys, onko tarkoituksenmukaista soveltaa samaa indeksiä juokseviin eläkkeisiin ja eläkkeen perusteena oleviin palkkoihin*”. Myös sosiaalivaliokunta korosti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (SoVM 12/1976 vp.), että esityksessä mainittu tutkimus on käynnistettävä välittömästi⁹.

Lakiesitys työeläkelakien indeksisäännösten muuttamisesta vahvistettiin TEL-indeksin rakenteen osalta komitean esitysten mukaisina 29.7.1976 ja lait tulivat voimaan vuoden 1977 alusta.

Eläkeindeksikomitean ehdotuksiin sisällyttömänä vahvistettiin samassa yhteydessä lainmuutos kaksi kertaa vuodessa työeläkkeisiin tehtävistä indeksitarkistuksista. Sen mukaan vuoden vaihteessa tehtävän tarkistuksen lisäksi eläkkeitä tarkistettiin heinäkuun alussa määrällä, joka oli 40 prosenttia seuraavan vuoden vaihteen arvioidusta määrästä. Muutosta voidaan pitää kompensationsa indeksin heikennykselle, mutta keskeisin syy kaksi kertaa vuodessa tehtäville tarkistuksille oli 1970-luvun alkupuolella öljykriisin seurauksena valloilleen päässyt inflaatio, jonka johdosta eläkkeen ostovoima heikkeni indeksitarkistusten välisenä aikana (vuodessa) pahimmillaan viidenneksellä¹⁰. Heinäkuun ennakkotarkistuksia tehtiin vuosina 1977–1984 lukuun ottamatta vuotta 1978, jolloin niin sanotun

9 Kysymyksen selvittämiseksi Eläketurvakeskuksessa tehtiin silloisissa oloissa laaja TEL-LEL-vakuutettujen ansiokehitystä vuosina 1963–1979 koskenut tutkimus (Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1983:2). Se oli luonteeltaan perustutkimus, jonka tuloksia ei arvioitu indeksiturvan toteutumisen kannalta.

10 Mainittakoon, että kansaneläkkeissä oli tuolloin käytössä ns. kynnysindeksi, jonka mukaan eläkkeitä tarkistettiin aina elinkustannusindeksin noustua kolme prosenttia. Enimmillään tarkistuksia kansaneläkkeisiin jouduttiin tekemään viidesti vuodessa.

valtuuslain¹¹ turvin heinäkuun ennakkotarkistus siirrettiin kokonaan tehtäväksi vuoden 1979 alussa.

TEL-indeksiä koskevat poikkeuslait vuosina 1993–1995

1980-luvun lopun voimakkaan talouskasvun jälkeen Suomi joutui syvään lamaan. Bruttokansantuote supistui kolmena peräkkäisenä vuotena, yhteensä kymmenkunta prosenttia. Työllisyys romahti ja julkisen talouden rahoituspohja horjui. Verotulot supistuivat, vaikka verotus kiristyi ja sosiaaliturvamaksut nousivat. Samanaikaisesti julkiset menot, erityisesti työttömyysmenot, pankkituki ja valtionvelan korkomenot kasvoivat. Sosiaalimenojen nousua yritettiin hillitä etuuksia leikkaamalla, ja myös eläkeindeksien määräytymiseen tehtiin muutoksia.¹²

Vuoden 1993 TEL-indeksitarkistusta pienennettiin 1,5 prosenttia, mikä johtui työntekijän työeläkemaksun huomioon ottamisesta indeksissä. Palkansaajat alkoivat maksaa työntekijäin työeläkemaksua vuonna 1993. Sen määrä oli aluksi kolme prosenttia palkasta. Syksyn 1992 sopimuksessa työmarkkinaosapuolet totesivat, että ”työntekijäin työeläkemaksulla ei ole tarkoitus muuttaa työaikaisen palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon suhdetta”. Tähän perustuen eläkepalkan laskusääntöä muutettiin siten, että eläkepalkkaa laskettaessa työansioista vähennetään työeläkemaksun osuus. Työntekijän työeläkemaksu vähentää siten paitsi palkansaajien käytettävissä olevia tuloja, myös eläkkeen perusteena olevia tuloja. Jos vastaavaa vähennystä ei tehtäisi myös TEL-indeksiin, eläkkeen ja palkan antamien toimeentulojen suhde muuttuisi. Työmarkkinaosapuolten sopimuksen pohjalta hallitus antoi esityksen TEL-indeksin poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1993 (HE 303/1992), jossa indeksitarkistuksen pienennystä perustellaan seuraavasti: ”Työntekijäin eläkemaksuun käytettävä palkanosa pienentää työssä käyvän väestön toimeentulomahdollisuuksia. Toimeentulojen suhde pysyy ennallaan muun muassa sillä tavoin, että vastaava vähennys TEL-indeksin kautta heijastuu eläkkeensaajien toimeentuloon.” Koska TEL-indeksi määräytyi puoliksi hintatason ja puoliksi ansiotason muutosten perusteella, TEL-indeksiin eläkemaksu vaikutti vain puolella painollaan. Siten kolmen prosentin eläkemaksu pienensi vuonna 1993 TEL-indeksin mukaisia tarkistuksia 1,5 prosenttia.

11 Laki taloudellisen kehityksen turvaamisesta.

12 Eläkepolitiikan muutoksia on laajemmin kuvattu mm. teoksessa Robert Hagfors, Katri Hellsten, Seija Ilmakunnas ja Hannu Uusitalo (toim.): Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1.

Vuonna 1994 TEL-indeksitarkistuksesta luovuttiin kokonaan. Se tarkoitti noin 1,3 prosentin suuruisen indeksitarkistuksen poisjääntiä. Keskeinen peruste indeksin jäädytykselle oli talouskehityksen edelleen heikentyminen ja tarve ehkäistä välillisten työvoimakustannusten kasvua. Tämän vuoksi muun muassa työeläkemaksut säilytettiin edeltävän vuoden tasolla, josta aiheutuvan rahoitusvajeen kattamiseksi tarvittiin myös indeksitarkistuksista luopumista. Hallituksen esityksessä TEL-indeksin poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 (HE 247/1993) jäädytystä perusteltiin myös tulojen putoamisella laajalla työttömien joukolla sekä työnsä säilyttäneidenkin tulokehityksen pysähtymisellä.

Vuoden 1995 TEL-indeksitarkistus määrättiin työntekijäin työeläkelain 9 §:n mukaisesti normaaliin tapaan, mutta pisteluvusta vähennettiin 0,5 prosenttia työntekijäin työeläkemaksun noustua prosenttiyksiköllä kolmesta neljään prosenttiin. Hallituksen esityksessä TEL-indeksin poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 (HE 104/1994) muutosta perusteltiin edelleen muun muassa tarpeella ehkäistä välillisten työvoimakustannusten kasvua sekä suhteellisten toimeentulotasojen säilyttämisellä ennallaan.

Kahdessa viimeksi mainitussa hallituksen esityksessä (HE 247/1993 ja HE 104/1994) esitettiin, että seuraavana vuonna eläkkeet palaavat työntekijäin työeläkelain 9 §:n mukaisen TEL-indeksin pisteluvun osoittamalle tasolle. Näitä hallituksen esityksiä laadittaessa työmarkkinaosapuolilla ei vielä ollut yhteistä näkemystä siitä, tullaanko työntekijäin työeläkemaksun muutos enää tulevaisuudessa vähentämään TEL-indeksin muutoksesta. Lausuma onkin nähtävä varaumana sille, että vähennystä ei jatkossa tultaisi tekemään, jolloin aikaisempien vähennysten palauttaminen olisi ollut perusteltua. Pysyvä säännös työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta TEL-indeksissä tuli voimaan vuoden 1996 alusta, jolloin työntekijäin työeläkemaksun vuoksi vuosina 1993–1995 TEL-indeksiin tehtyjen vähennysten palauttamisesta luovuttiin. Samassa yhteydessä luovuttiin myös vuoden 1994 TEL-indeksipistelukuun tehdyn 1,3 prosentin suuruisen lisävähennyksen palauttamisesta.

Yhteensä TEL-puoliväli-indeksin kehitystä hidastettiin 1993–1995 noin 3,3 prosenttia, josta kaksi prosenttiyksikköä aiheutui työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta TEL-indeksissä ja 1,3 prosenttiyksikköä TEL-indeksin jäädytyksestä vuonna 1994.

2.4 Taitetun indeksijärjestelmän aika 1996–2004

Taitetulla indeksijärjestelmällä tarkoitetaan menettelyä, jossa vakuutetun indeksiturva muuttuu taittamisperusteeksi asetetun ehdon täytyttyä vakuutetun osalta. Taittamisperusteena voi olla elinvaihe, eläkelaji, ikä tai jokin näiden kombinaatio. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käytössä on ainakin kaksi erilaista indeksia eläketurvan tarkistamiseen.

Vuoden 1996 alusta työeläkejärjestelmässä siirryttiin iän perusteella taitettuun indeksijärjestelmään, jossa aktiivivaikeuksia ansioita ja alle 65-vuotiaiden eläkkeitä tarkistettiin jo aiemmin käytössä olleella TEL-puoliväli-indeksillä (työikäisten TEL-indeksi) ja 65 vuotta täyttäneiden eläkkeensaajien maksussa olevia eläkkeitä eläkeikäisten TEL-indeksillä, jossa ansiotason muutoksen paino on 0,2 ja hintojen muutoksen paino 0,8. Mediassa ja kansan suussa viimeksi mainittua indeksia on ruvettu kutsumaan taitetuksi indeksiksi.

Vuoden 1996 indeksimuutoksia valmisteltiin työmarkkinajärjestöjen ja Työeläkelaitosten Liiton työmarkkinaneuvotteluryhmän asettamassa Indeksityöryhmässä (Indeksityöryhmän muistio 30.3.1995). Toimeksiantona piti ”*selvittää työeläkkeiden indeksijärjestelmän kehittämistarpeet*”. Työryhmä tarkasteli kahdeksaa vaihtoehtoista indeksiratkaisua. Näistä kolme oli yhden indeksin järjestelmiä ja viisi taitetun indeksin järjestelmiä. Kaikissa taitetun indeksijärjestelmän vaihtoehtoissa taittamisperusteena oli 65 vuoden ikä. Pääosa indekseistä oli erilaisia TEL-puoliväli-indeksin tyyppisiä kerroinindeksejä, mutta myös Ruotsin mallin mukaisia sopeutusindeksejä sisältyi vaihtoehtoihin¹³. Työryhmä ei laittanut indeksivaihtoehtojaan paremmuusjärjestykseen muun muassa siksi, että kysymys eläkepalkan laskusäännöstä oli vielä avoin. Kokonaisratkaisun asiasta teki edellä mainittu toimitusjohtaja Kari Puron vetämä työmarkkinaneuvotteluryhmä, jonka valinta indeksijärjestelmäksi ei tarkasti ottaen sisältynyt Indeksityöryhmän tarkastelemaan vaihtoehtoihin.

13 Kerroinindeksillä tarkoitetaan indeksia, joka kompensoi hintojen muutoksen lisäksi ns. reaaliasakertoimella määritettävän osan palkkojen reaalikasvusta (esim. TEL-puoliväli-indeksissä kerroin on 0,5). Sopeutusindeksi kompensoi hintojen muutoksen lisäksi ansiotason reaali muutoksen vähennettynä valittavalla luvulla (ns. sopeutus-tasolla, joka on > 0). On huomattava, että kerroinindeksi ei kompensoi täysimääräisesti inflaatiota, jos ansiotason reaali muutos on negatiivinen eikä sopeutusindeksi silloin, jos ansiotason reaali muutos on pienempi kuin sopeutustaso.

Vuoden 1996 eläkeuudistuksia pohdittiin vuosina 1994–1995 laman vaikutusten ollessa vielä tuntuvia. Indeksityöryhmän muistion mukaan syyt harkita luopumista toimivaksi osoittautuneesta yhden indeksin järjestelmästä (TEL-puoliväli-indeksistä) ja lähteä ylipäätään pohtimaan uusia indeksivaihtoehtoja johtuivat lähinnä tarpeesta hakea säästökohteita laajemminkin koko työeläkejärjestelmästä. Vaikka työryhmän vaihtoehtoihin sisältyi yhden indeksin ratkaisuja, pääpaino oli taitetun indeksin järjestelmissä osin jo senkin takia, että Eläkekomitea 1987 (Komiteanmietintö 1989:13) pitemmän ajan linjauksissaan ja Eläkekomitea 1990 (Komiteanmietintö 1991:41) ehdotuksissaan olivat esittäneet siirtymistä taitettuun indeksijärjestelmään. Indeksityöryhmän muistiossa taitettua indeksijärjestelmää perusteltiin seuraavasti:

- *Yhden indeksin järjestelmien kehittämismahdollisuudet ovat varsin rajoitettuja. Indeksien heikennys TEL-puoliväli-indeksistä toisi säästöjä, mutta vaikutus kohdistuisi liiaksi eläkkeen alkumäärään.*
- *Taitetun indeksin järjestelmät antavat enemmän mahdollisuuksia suunnitella, miten eläketulot tulisi jakaa eläkeajalle ja työntekijän työeläkemaxsun kautta myös sitä, miten ansiotulot voitaisiin jakaa koko elinkaarelle.*
- *Taitetun indeksin järjestelmissä voidaan ottaa huomioon eri-ikäisten eläkkeensaajien elinvaiheittaiset erot. Tältä osin viitattiin Eläkekomitea 1987:n esittämiin tuloksiin kulutustason ja iän välisestä riippuvuudesta.*

Indeksivaihtoehtojensa tason¹⁴ valintaa Indeksityöryhmä ei erityisesti perustellut. Työryhmällä oli kuitenkin kaksi indeksin tason valintaa ohjaavaa periaatetta. Vanhuuseläkkeisiin 65 vuoden iän täyttämisen jälkeen sovellettavan indeksin tulisi sisältää reaalista osaa, koska työeläkkeet määräytyvät palkkojen perusteella ja ovat periaatteessa eläkeikaan siirrettyä palkkaa. Toisen periaatteen mukaan eläkkeen alkumäärän taso tulee varmistaa riittävän hyvällä aktiivian indeksillä, jos eläkeajan indeksia madalletaan.

Kaikkiaan taloudellisilla seikoilla oli siis vahva paino perusteltaessa eläkeikäisten indeksiturvan heikentämistä. Lain tultua voimaan jouduttiin saadun kritiikin vuoksi lähinnä perustelemaan kahden indeksin käyttöön ottoa, ei niinkään eläkeikäisten

14 Tasolla tarkoitetaan tässä sitä, missä määrin (millä prosentilla) indeksi seuraa esimerkiksi hintojen ja palkkojen muutoksia.

indeksin tason valintaa. Siirtymistä kahden indeksin järjestelmään siihen asti käytössä olleesta yhden indeksin järjestelmästä perusteltiin yleensä seuraavasti:

- *Taitettu indeksijärjestelmä on osa laajaa lainmuutosten kokonaisuutta, jonka keskeisin tavoite on etujen ja maksujen välisen tasapainon saavuttaminen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.*
- *Taloudellinen tilanne edellytti myös aivan välittömiä eläkemenosäästöjä välillisten työvoimakustannusten kasvun ehkäisemiseksi. Välittömiä säästöjä voitiin saada vain kajoamalla maksussa olevien eläkkeiden indeksiturvaan.*
- *Aktiiviajan indeksiturvaa ei voitu heikentää, koska muutkin toimenpiteet heikensivät eläkkeen alkumäärää. Näitä olivat esimerkiksi siirtyminen laskemaan eläkepalkka työsuhteen 10 viimeisen vuoden ansioiden keskimääränä. Lisäksi lyhytaikaisissa työsuhteissa (LEL- ja TaEL-aloilla) ja yrittäjäläkkeissä eläke määräytyi jo silloin koko työuran aikaisen, aktiiviajan indeksillä tarkistetun palkan tai työtulon perusteella.*
- *Indeksiturvan heikentäminen etenkin nuorten työkyvyttömyyseläkeläisten osalta olisi ollut kohtuutonta heidän (mahdollisesti) pitkän eläkeaikansa vuoksi, mutta myös sen vuoksi, että tulevan ajan¹⁵ karttumaa madallettiin.*
- *Eläkeikäisten kulutustottumukset eivät tutkimusten mukaan enää muutu samaan tahtiin kuin työikäisillä. Heillä ei enää ole huollettavia lapsia eikä merkittävässä määrin asunto- ja muita velkoja. Säästämisaste on heillä myös korkeampi kuin nuoremmilla.*

Samat perustelut löytyvät myös hallituksen esityksestä (HE 118/1995), joskin perusteluissa paino on vahvemmin taloudellisissa seikoissa. Esityksessä todetaan, että ”*Indeksisäästöt keventäisivät tehokkaasti maksujen korotuspainetta*”. Hallituksen perusteluissa on kuitenkin myös mielenkiintoinen iän myötä kulutustottumusten muuttumiseen liittyvä näkökohta:

Suhteellisesti tarkasteltuna paras indeksiturva on eläkeiän täyttäneillä. Heidän kulutuksensa ei selvitysten mukaan enää täysimääräisesti seuraa työssä olevien kulutustottumusten muutoksia, jotka puolestaan määräytyvät palkkatason kehityksen mukaan. Joillakin eläkeiän täyttäneillä henkilöillä jo nyt indeksitarkistukset voivat jopa ylittää sellaisen

15 Tulevalla ajalla tarkoitetaan työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtuman ja vanhuuseläkeiän välistä aikaa, joka luetaan eläkettä kartuttavaksi ajaksi.

reaalitason, joka vastaa muutosta heidän kulutustottumuksiinsa. Kun työeläkkeet vastaisuudessa enenevässä määrin saavuttavat täysimääräisen tason, joka eläkkeen alkaessa samalla vastaa työeläkkeen avulla katettavaksi tarkoitettua tasoa, niukkojen taloudellisten mahdollisuuksien rajoittamissa olosuhteissa ei ole tarkoituksenmukaista sitoa eläkkeisiin käytettävissä olevia varoja liiallisiin automaattisiin indeksitarkistuksiin.

Taitetun indeksin perusteluissa on edellä useampaan kertaan viitattu tutkimuksiin kulutustason ja iän välisestä riippuvuudesta. Näillä tutkimuksilla tarkoitetaan Tilastokeskuksen kotitaloustiedusteluja, joiden tuloksia Eläkekomitea 1987 oli analysoinut. Vuoden 1985 Kotitaloustiedustelun perusteella komiteamietinnössä todetaan, että ”näyttäisi siis siltä, että mitä vanhempi henkilö sitä suurempi osa tuloista jää säästöön”. Näin siitäkkin huolimatta, että iäkkäämmillä eläkkeensaajilla käytettävissä olevat tulot olivat keskimäärin pienemmät kuin nuoremmilla eläkkeensaajilla. Mietinnössä todetaan, että tulos voi johtua sukupolvitekijöistä, esimerkiksi erilaisista kulutustottumuksista ja suhtautumisesta säästämiseen.

Taitettuun indeksijärjestelmään siirtymistä perusteltiin siis monipuolisesti. Vähemmän perusteltiin eläkeikäisten indeksin valittua tasoa. Valituksi tullut 65 vuotta täyttäneiden indeksi kompensoi hintojen muutoksen ohella 20 prosenttia palkansaajien reaalianstotason muutoksesta, ja siten se noudattaa Indeksityöryhmän ottamaa kantaa siitä, että maksussa olevaa työeläkettä pitää tarkistaa indeksillä, joka korottaa eläkettä myös reaalisesti.

Jo ennen voimaantuloaan, mutta etenkin sen jälkeen taitetun indeksin järjestelmä on saanut paljon kritiikkiä eläkkeensaajien, mutta myös esimerkiksi kansanedustajien taholta (katso luku 5). Kritiikissä taitettua indeksiä on pidetty muun muassa epäoikeudenmukaisena ikäsyryntänä, joka jakaa eläkeläiset ”kahden kerroksen väkeen”. Joissakin kannanotoissa on epäilty indeksijärjestelmän loukkaavan Suomen hyväksymiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Taitetusta indeksistä valitettiin myös Euroopan ihmisoikeustoimikuntaan vuonna 1996. Päätöksessään¹⁶ toimikunta katsoi, että asiassa ei ole ilmennyt mitään sellaista, joka loukkaisi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa taattuina vapauksina tai oikeuksina.

16 European commission of human rights; Decision as to the admissibility of Application No. 33017/96

2.5 Työeläketurvan indeksit vuoden 2004 jälkeen

Vuonna 2005 tuli voimaan työeläkelakien laaja uudistus, jossa merkittävimpiä muutoksia olivat koko työuran ansioiden huomioon ottaminen eläkkeen perusteena olevassa palkassa, vanhuuseläkeiän muuttuminen joustavaksi ikävälillä 63–68, varhaiseläkkeiden ikärajojen nosto, työeläkkeiden välisen yhteensovituksen poisto, työttömyys- ja yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttaminen sekä elinaikakertoimen käyttöönotto.

Myös työeläkkeiden indeksijärjestelmä muutettiin perusteellisesti. Vuoden 2005 alusta siirryttiin uudentyypiseen taitetun indeksin järjestelmään, jossa taittamisperusteena on elinvaihe. Maksussa olevia eläkkeitä ja aktiiviaikaisia ansioita tarkistetaan eri indekseillä:

Työeläkeindeksiä käytetään kaikkien maksussa olevien työeläkkeiden tarkistamiseen eläkkeensaajan iästä ja eläkkeen alkamisajasta riippumatta. Tarkistus tehdään vuosittain tammikuun alussa. Indeksitarkistuksen määrään vaikuttavat kuluttajahintatason muutos ja palkansaajien ansiotason muutos. Työeläkeindeksissä hintatason muutoksen osuus on 80 prosenttia ja ansiotason muutoksen osuus 20 prosenttia. Toisin ilmaisten työeläkeindeksi siis korvaa kuluttajahintatasossa tapahtuneen muutoksen lisäksi 20 prosenttia palkansaajien ansiotasoindeksin reaali muutoksesta. Ennen vuotta 2005 indeksiä kutsuttiin virallisesti eläkeikäisen TEL-indeksiksi, jota kansa taas kutsuu taitetuksi indeksiksi.

Palkkakerrointa käytetään työuran aikaisten palkkojen tarkistamiseen työeläkkeen alkumäärää laskettaessa. Lisäksi työeläkelaeissa säädetyt rahamäärät on sidottu palkkakertoimen kehitykseen. Samoin kuin työeläkeindeksi, palkkakerroin kompensoi kuluttajahinnoissa tapahtuvan muutoksen, mutta pysyy lähes ansiotason kehityksen vauhdissa ottamalla huomioon 80 prosenttia palkansaajien reaali-ansiotason muutoksesta. Aktiiviajan indeksiturvaa parannettiin siis merkittävästi aiemmasta. Parannuksen tavoitteena oli varmistaa entisen tasoinen alkueläkkeen määrä samalla kun eläkkeen perusteena oleva palkka muutettiin määräytymään koko työuran keskiansion perusteella.

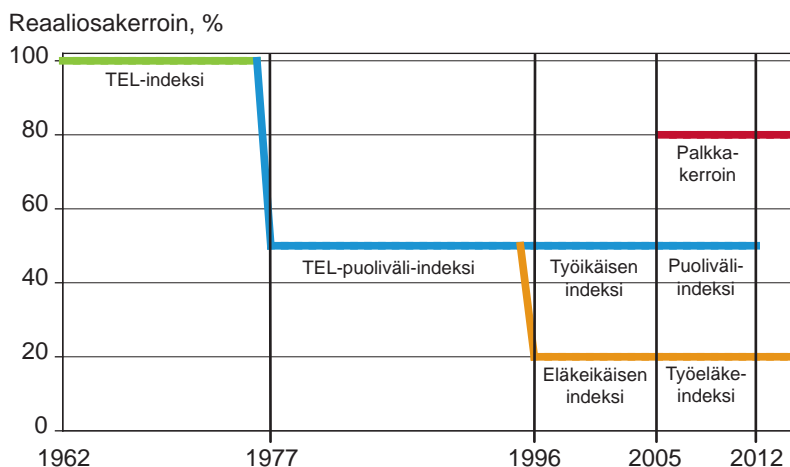
Työeläkejärjestelmässä on vuoden 2005 lainmuutosten siirtymäkauden ajan käytössä vielä vanha TEL-puoliväli-indeksi vuoteen 2012 asti. Sitä käytetään työeläkkeen alkumäärää laskettaessa niiden vakuutettujen osalta, joilla eläke tulee määrättäväksi ennen vuotta 2005 voimassa olleiden lakien mukaan.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen keskeinen tavoite oli työurien pidentäminen ja eläkejärjestelmän taloudellisen kestokyvyn vahvistaminen. Indeksiturvaan tehdyt muutokset on nähtävä osana tätä kokonaisuutta. Hallituksen esityksessä (HE 242/2002 vp) työeläkeindeksin käytön laajentamista kaikkiin maksussa oleviin eläkkeisiin perustellaan myös eläkkeensaajien yhdenvertaisuuden lisäämisellä, joka toteutettiin siten, että myös alle 65-vuotiaiden eläkkeitä tarkistetaan työeläkeindeksillä aiemman puoliväli-indeksin asemesta. Alle 65-vuotiaiden eläkkeensaajien indeksiturvan heikennystä kompensoitiin 24–55-vuotiaille viiden eläkevuoden jälkeisen maksettavalla kertakorotuksella, jonka määrä enimmillään on 21 prosenttia.

2.6 Yhteenveto työeläketurvan indekseistä

Kuviossa 2.2 on esitetty työeläkejärjestelmässä käytössä olleet ja nykyisin käytössä olevat indeksit mukaan lukien palkkakerroin reaaliolosakertoimen (katso alaviite 13) suuruuden mukaan. Kuviosta selviää myös lakimuutosten yhteydessä tapahtuneet indeksien nimien muutokset.

Kuvio 2.2. Työeläkejärjestelmän indeksit vuodesta 1962 alkaen ansiotasoindeksin painon (reaaliolosakertoimen suuruuden) mukaan.



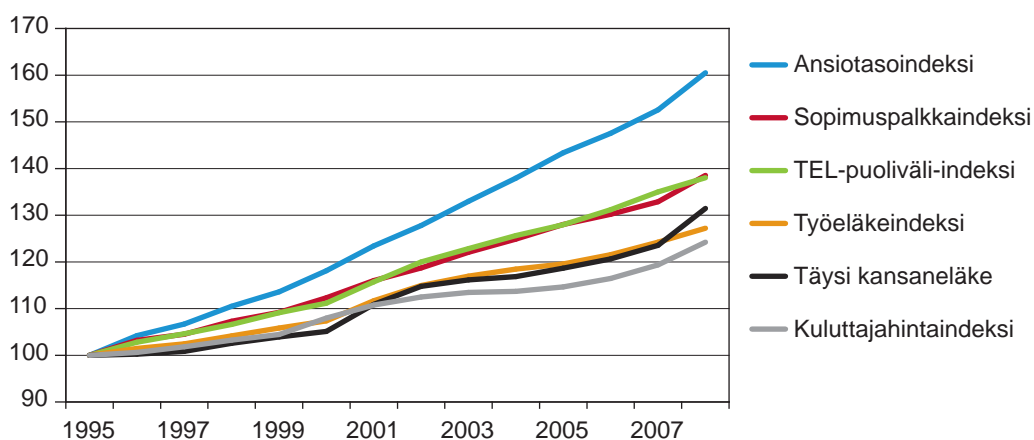
- 1962–1976 Vuoteen 1976 asti TEL-indeksin kehitys oli sidottuna pelkästään ansiotasoindeksiin. TEL-indeksi kompensoi paitsi inflaation, myös 100 prosenttia palkansaajien reaaliensiotason muutoksesta. Indeksia sovellettiin sekä eläkkeen alkumäärän määrittämiseen että maksussa olevien eläkkeiden tarkistamiseen. Indeksien perusvuosi on vuosi 1961, jolloin indeksi sai arvokseen 100. Vuonna 1962 indeksin pisteluku ei muuttunut, vaan säilyi 100:na. Tämän perusteella indeksin perusvuotena usein pidetään vuotta 1962, jolloin TEL ja LEL tulivat voimaan.
- 1977–1995 Vuodesta 1977 alkaen siirryttiin niin sanottuun TEL-puoliväli-indeksiin, jossa nimensä mukaisesti reaaliokerroin oli 0,5. Se siis kompensoi hintojen muutoksen lisäksi 50 prosenttia palkansaajien reaaliensiotason muutoksesta. Indeksia käytettiin sekä aktiivi- että eläkeajan indeksiturvassa. Indeksia ketjutettiin vanhaan TEL-indeksiin, joten senkin perusvuosi on vuosi 1961.
- 1996–2004 Vuonna 1996 siirryttiin taitetun indeksin järjestelmään, jolloin TEL-puoliväli-indeksistä tuli nimeltään työikäisen indeksi ja puoliväli-indeksistä erotettiin omaksi haarakseen eläkeikäisen indeksi. Työikäisen indeksia sovellettiin aktiiviaikaisten ansioiden ja alle 65-vuotiaiden eläkkeensaajien eläkkeiden tarkistamiseen. Eläkeikäisen indeksia, jossa reaaliokerroin on 0,2, sovellettiin 65 vuotta täyttäneiden eläkkeensaajien työeläkkeiden tarkistamiseen. Viimeksi mainittua indeksia alettiin usein kutsua taitetuksi indeksiksi. Vuonna 1995 molempien indeksien pisteluku on 1712 ja tästä pisteluvusta indeksit siis eriytyvät. Muutoin niidenkin perusvuosi on 1961.
- 2005 alkaen Vuoden 2005 alusta lukien eläkeikäisen indeksin nimi muuttui työeläkeindeksiksi ja sitä alettiin soveltaa kaikkiin maksussa oleviin eläkkeisiin eläkkeensaajan iästä ja eläkkeen alkamisajasta riippumatta. Työikäisen indeksi eli puoliväli-indeksi säilyy käytössä vuoteen 2012, mutta sitä sovelletaan vain eläkkeen alkumäärän laskemiseen laissa määrättyissä tapauksissa. Ilman kytköstä vanhoihin indeksisarjoihin tuli vuoden 2005 alusta lukien käyttöön uusi aktiiviaikaisten ansioiden tarkistamiseen sovellettava palkkakerroin, jossa reaaliokerroin on 0,8. Palkkakertoimen perusvuosi on vuosi 2004, jolloin sen arvo on 1 (yksi).

2.7 Eläkeindeksien kehitys vuosina 1995–2008

Vuoden 1996 alusta siirryttiin työeläketurvassa siis taitetun indeksin järjestelmään. Kuviossa 2.3a on eläkeikäisen indeksin (työeläkeindeksin) kehityksen lisäksi esitetty eräiden muiden keskeisten indeksien nimelliskehitys vuosina 1995–2008. TEL-puoliväli-indeksiä ei vuoden 2004 jälkeen ole käytetty eläkkeiden tarkistamiseen, mutta vertailun mahdollistamiseksi on puoliväli-indeksin kehitys esitetty vuoteen 2008 asti. Kansaneläkeindeksin sijasta kuviossa on esitetty täyden kansaneläkkeen määrän¹⁷ kehitys, koska kansaneläkkeisiin vuosina 2001, 2005, 2006 ja 2008 tehdyt tasokorotukset eivät näy kansaneläkeindeksissä.

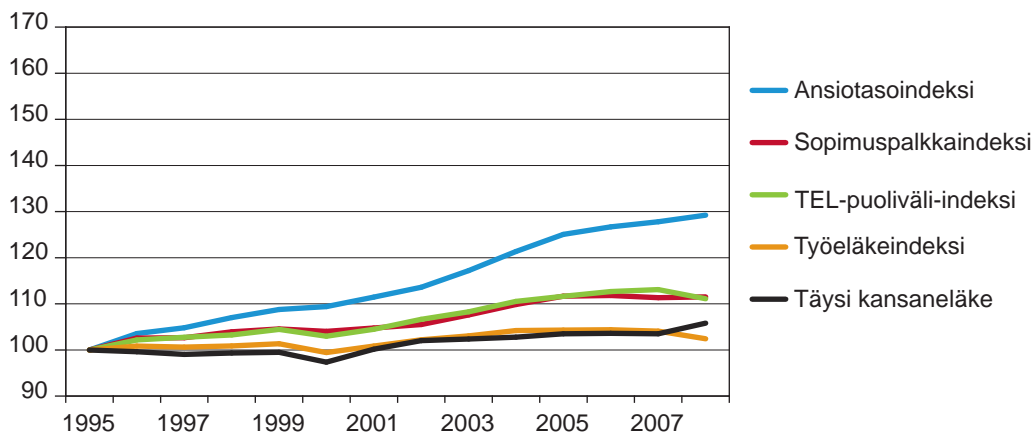
Kuluttajahintaindeksin kuvaama hintataso nousi tarkastelujaksolla yhteensä lähes 25 prosenttia. Ilman indeksitarkistuksia koko jakson ajan maksussa olleen eläkkeen ostovoima olisi siis alentunut neljänneksen 13 vuoden aikana. Kuviossa 2.3b on esitetty samat indeksit kuin kuviossa 2.3a, mutta reaalisena eli kuviossa on esitetty indeksien kehityksestä vain inflaation ylittävä osa.

Kuvio 2.3a. Eräiden indeksien ja täyden kansaneläkkeen nimelliskehitys 1995–2008, 1995 = 100.



17 Yksinäisen henkilön täysi kansaneläke I kuntaryhmässä. Tasokorotusvuosien osalta arvona käytetty korotusajankohdan mukaan määrättyä aikapainotettua vuosikeskiarvoa.

Kuvio 2.3b. Eräiden indeksien ja täyden kansaneläkkeen reaalikehitys 1995–2008, 1995 = 100.

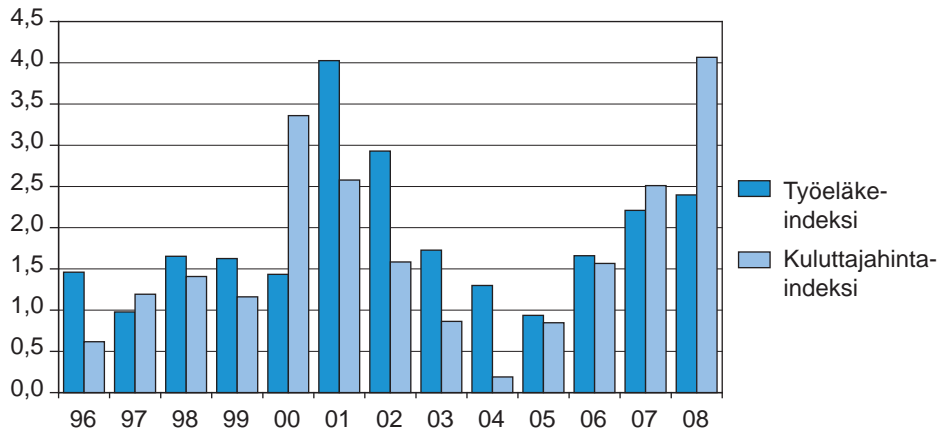


Työeläkeindeksi nousi tarkastelujaksolla nimellisesti kaikkiaan 27,2 prosenttia. Se jäi jälkeen TEL-puoliväli-indeksin kehityksestä 7,8 prosenttia eli keskimäärin vuodessa noin 0,6 prosenttia. Täyden kansaneläkkeen määrä nousi lukuisten tasokorotusten vuoksi vuoteen 2007 mennessä lähes yhtä paljon kuin työeläkeindeksi, mutta vuoden 2008 tuntuva tasokorotus yhdessä kansaneläkeindeksin mukaisen tarkistuksen kanssa muutti tilanteen niin, että koko jaksolla täysi kansaneläke on noussut 3,4 prosenttia enemmän kuin työeläkeindeksi.

Palkansaajien ansiotasoindeksi nousi tarkastelujaksolla nimellisesti 60 prosenttia. Työeläkeindeksi jäi siitä jälkeen lähes 21 prosenttia eli vuotta kohti noin 1,8 prosenttia. Ansiotasoindeksi ei kuitenkaan välttämättä ole luontevin vertailukohta eläkkeiden tarkistuksille. Tarkistukset tulevat kaikkiin eläkkeisiin samansuuruisina. Palkkojen todellinen muutos hajautuu laajasti ja jakauma on mediaanin ja etenkin keskiarvon suhteen vino. Ansiotasoindeksiä korottavat suhteellisen suppean joukon saamat ”ylimääräiset” palkankorotukset, kun valtaosa palkansaajista ei vuosittain saa kuin työehtosopimusneuvotteluissa sovitut korotukset. Siksi on perusteltua verrata työeläkeindeksin kehitystä myös sopimuspalkkaindeksin kehitykseen. Työeläkeindeksi jäi jälkeen sopimuspalkkaindeksistä suunnilleen yhtä paljon kuin TEL-puoliväli-indeksistä eli noin 0,6 prosenttia vuotta kohti. Työeläkeindeksin mukaiset tarkistukset eivät siten vuosittain kovin merkittävästi jääneet jälkeen siitä, miten palkkoja yleisimmin eri vuosina korotettiin.

Reaalisesti työeläkeindeksi nousi jakson aikana 2,4 prosenttia, vaikka määritelmällisesti työeläkeindeksi kompensoi inflaation lisäksi 20 prosenttia palkansaajien reaaliensiotason muutoksesta. Kuten kuvio 2.3b osoittaa, ansiotasoindeksin reaaliomuutos jaksolla oli vajaa 30 prosenttia, jonka mukaan laskien työeläkeindeksin olisi tullut nousta reaalisesti lähes kuusi prosenttia. Ero selittyy työeläkeindeksin viipeellisyydellä ja erityisesti vuoden 2008 voimakkaalla inflaatiolla (kuvio 2.4), mutta myös sillä, että vuoden 2008 eläkeindeksien määräytymisvälikillä ansiotason reaaliomuutos oli negatiivinen. Tilanne muuttuu jo vuoden 2009 aikana, kun työeläkeindeksin mukainen tarkistus eläkkeisiin oli viisi prosenttia ja inflaatio on hidastumassa tuntuvasti.

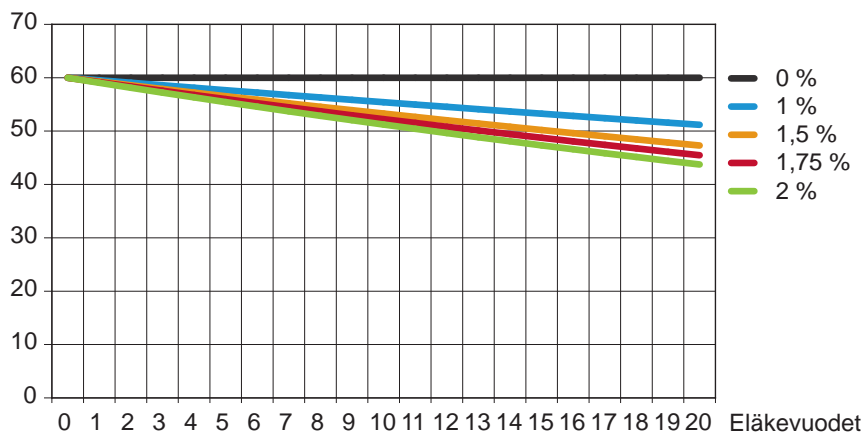
Kuvio 2.4. Työeläkeindeksin ja kuluttajahintaindeksin vuotuismuutokset vuosina 1996–2008, %.



2.8 Työeläkeindeksin vaikutus eläkkeen suhteelliseen tasoon

Työeläkeindeksi takaa eläkkeen ostovoiman säilymisen, mutta myös parantaa sitä reaalisesti, jos ansiotasoindeksin muutos ylittää kuluttajahintojen muutoksen. Eläkkeen reaalisen ostovoiman lisäys on sitä suurempi, mitä enemmän palkkataso nousee reaalisesti. Kun työeläkeindeksi kuitenkin kompensoi palkkojen reaaliomuutoksesta vain 20 prosenttia, työeläkeindeksillä tarkistetut eläkkeet jäävät jälkeen keskimääräisen palkkatason kehityksestä, ja sitä enemmän, mitä nopeampaa palkkatason reaalikehitys on (kuvio 2.5).

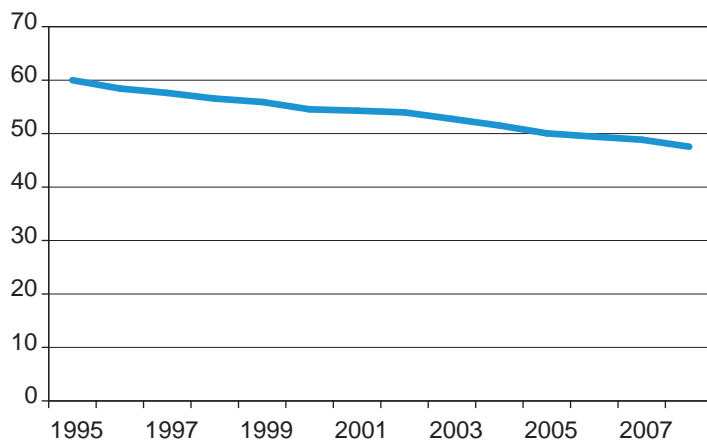
Kuvio 2.5. Työeläkeindeksillä tarkistetun eläkkeen osuus palkansaajien keskimääräisestä palkkatasosta eri reaali-palkan muutostasoilla eläkevuosien lukumäärän mukaan, %.



Kuviossa on oletettu, että henkilön siirtyessä eläkkeelle hänen eläkkeensä on 60 prosenttia palkansaajien keskipalkasta. Jos keskipalkka ei nousisi reaalisesti lainkaan, eläkkeen osuus keskipalkasta säilyisi työeläkeindeksin mukaisilla tarkistuksilla ennallaan. Mitä nopeampaa palkkojen reaali-kehitys on, sitä nopeammin eläkkeet jäävät jälkeen palkansaajien keskipalkkatasosta. Pitkän aikavälin keskimääräisellä reaali-palkkojen kehityksellä (1,75 % vuodessa), eläkkeen osuus keskipalkasta alenee 10 eläkevuodessa 52 prosenttiin ja 20 eläkevuodessa noin 45 prosenttiin keskipalkkatasosta. Ansiotason nopea reaali-kehitys tuo siis eläkkeiden ostovoimaan parannusta, mutta heikennystä eläkkeiden tasoon suhteessa ansiotasoon.

Kuviossa 2.6 on edellistä kuviota vastaava tarkastelu toteutuneesta kehityksestä työeläkeindeksin käyttöön otosta 1996 vuoteen 2008. Jakson aikana palkkataso on noussut reaalisesti keskimäärin kaksi prosenttia vuodessa eli tuntuvasti pitkä-aikaiskeskiarvoa enemmän. Vuonna 1995 alkanut eläke työeläkeindeksillä tarkistettuna on 13 eläkevuoden jälkeen 47,5 prosenttia palkansaajien keskipalkasta vuonna 2008.

Kuvio 2.6. Työeläkeindeksillä tarkistetun, vuonna 1995 alkaneen eläkkeen osuus palkansaajien keskimääräisestä palkkatasosta vuosina 1996–2008, %.



Arto Laesvuori

3 Eläkeindeksien perusteet

Suomessa työ- ja kansaneläkkeiden indeksitarkistukset ovat laeilla yksikäsitteisesti säädettyjä ja ne määrätään säädösten mukaan ilman harkintaa. Koko työeläkejärjestelmässä sovellettavista työeläkeindeksistä ja palkkakertoimesta säädetään työntekijän eläkelaisissa (TyEL 96–100 §), johon muissa työeläkelaeissa viitataan. Kansaneläkeindeksistä säädetään laissa kansaneläkeindeksistä (1.6.2001/456). Työeläkeindeksin ja palkkakertoimen vahvistaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja kansaneläkeindeksin kansaneläkelaitos kunkin vuoden lokakuun loppuun mennessä. Tarkistukset eläkkeisiin tehdään vuosittain tammikuun alussa.

Kansaneläkeindeksi määräytyy kuluttajahintatason muutosten mukaan. Työeläkeindeksi ja palkkakerroin määräytyvät puolestaan kuluttajahintojen ja palkansaajien ansiotason muutosten mukaan. Eläkeindeksejä laskettaessa hinta- ja ansiotason mittareina käytetään Tilastokeskuksen laskemia virallisia indeksejä. Kansaneläkeindeksin muutos määräytyy elinkustannusindeksin (lokakuu 1951 = 100) perusteella, joka puolestaan määräytyy perusvuodeltaan¹⁸ uusimman kuluttajahintaindeksin perusteella. Työeläkeindeksi ja palkkakerroin perustuvat Tilastokeskuksen perusvuodeltaan uusimpaan kuluttajahintaindeksiin ja palkansaajien ansiotasoindeksiin.

Kuluttajahintaindeksi

Kuluttajahintaindeksi mittaa kotitalouksien ostamien tavaroiden ja palvelusten hintakehitystä. Tilastokeskus laskee kahta kuluttajahintaindeksiä, EU-yhdenmukaistettua kuluttajahintaindeksiä ja Suomen kansallista kuluttajahintaindeksiä. Eläkeindeksejä laskettaessa käytetään kansallista kuluttajahintaindeksiä, joka on kulutuskorilta¹⁹ jonkin verran kattavampi kuin EU-yhdenmukaistettu kuluttaja-

18 Tilastokeskus uusii hinta- ja ansiotasoindeksinsä (mm. painorakenteen osalta) viiden vuoden välein. Indeksien perusvuodella tarkoitetaan vuotta, jolloin indeksin pistelukua merkitään 100:lla ja jolta vuodelta indeksin painorakenne on peräisin.

19 Kulutuskori kertoo, mitä hyödykkeitä ja palveluita indeksiä laskettaessa on otettu mukaan.

hintaindeksi²⁰. Kulutuskorin rakenne määräytyy Tilastokeskuksen kulutustutkimusten perusteella kaikkien kotitalouksien keskimääräisen kulutusrakenteen mukaan. Indeksien muutoksen määrittämiseksi Tilastokeskuksen haastattelijat keräävät noin 52 000 hintatietoa 497 hyödykkeestä ja noin 2 700 liikkeestä. Lisäksi noin 1 000 hintatietoa kerätään keskitetysti. Tietojen lähteenä käytetään myös muita tilastoja, kuten Tilastokeskuksen vuokratilaston, asuntojen hintatilaston, kiinteistöjen hintaindeksin ja rakennuskustannusindeksin tuottamia hintatietoja. Myös Stakes, Kela ja eräät muut viranomaiset tuottavat tietoja kuluttajahintaindeksiä varten. Perusvuodeltaan uusimman kuluttajahintaindeksin (2005 = 100) kulutuskorin rakenne pääryhmätasolla on seuraava:

	%
01 Elintarvikkeet ja alkoholittomat juomat	13,343
02 Alkoholijuomat ja tupakka	5,156
03 Vaatetus ja jalkineet	5,001
04 Asuminen, vesi ja sähkö	21,339
05 Kalusteet, kotitalouskoneet ja yleinen kodinhoito	5,535
06 Terveys	4,780
07 Liikenne	14,624
08 Viestintä	3,484
09 Kulttuuri ja vapaa-aika	12,040
10 Koulutus	0,501
11 Ravintolat ja hotellit	6,910
12 Muut tavarat ja palvelut	7,287
Kokonaisindeksi	100,000

Suurin menoryhmä suomalaisilla kotitalouksilla muodostuu asumiseen liittyvistä kustannuksista. Niillä on runsaan viidenneksen paino nykyisessä indeksissä. Liikenne, elintarvikkeet ja kulttuuri ja vapaa-aika muodostavat kukin yli 10 prosenttia kotitalouksien menoista. Yksityiskohtainen hyödykkeiden ja palveluiden painorakenne on saatavissa Tilastokeskuksen internetisivuilta.

20 Yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin kattavuus kansallisesta indeksistä on vajaat 90 prosenttia. Sen kulutuskäsitteeseen eivät kuulu omistusasuminen, rahapelit, korot ja veroluonteiset maksut.

Ansiotasoindeksi

Ansiotasoindeksi mittaa kokoaikaisten palkansaajien säännöllisen työajan keski-ansioiden muutosta. Muutokseen sisältyvät sopimuskorotukset, palkkaliukumat ja jossain määrin kansantalouden rakennemuutoksesta aiheutuvaa keskiansion muutosta. Tilastointi kattaa myös säännölliseltä työajalta ansaitut, mutta epäsäännöllisesti maksettavat kertaluonteiset palkkaerät kuten tulospalkkiot ja sopimuksiin perustuvat kertaerät. Tilastokeskus laskee indeksin neljännesvuosittain sektoreittain, toimialoittain ja palkansaajaryhmittäin. Perusvuodeltaan uusimmassa ansiotasoindeksissä (2005 = 100) osaindeksijä on kaikkiaan 178. Kaikkien palkansaajien ansiokehitys saadaan painottamalla toimialoittaiset ja palkansaajaryhmittäiset osaindeksit yhteen palkkasummapainoin, jotka noudattavat kansantalouden tilinpidon palkkasummia vuodelta 2005 indeksin palkansaajaryhmäjakoon sovellettuna. Yksityisen sektorin palkansaajien osuus indeksissä on lähes 70 prosenttia ja kuntasektorin osuus lähes viidennes:

	%
Yksityinen sektori	69,5
Kuntasektori	19,5
Valtiosektori	7,0
Voittoa tavoittelematon sektori	3,9

Työntekijän työeläkemaksun vaikutus työeläketurvan indekseihin

Työntekijän työeläkemaksu otettiin käyttöön vuonna 1993. Maksu pienentää paitsi palkansaajien käytettävissä olevia tuloja myös eläkkeen perusteena olevia tuloja. Kun vastaava vähennys tehdään työeläketurvan indekseihin, eläkkeen ja palkan antamien toimeentulojen suhde säilyy ennallaan²¹. Tämän mukaisesti eläkemaksu on otettu huomioon TEL-indeksijä laskettaessa jo heti alusta alkaen, aluksi viipeettömästi pienentämällä jo saman vuoden indeksilukua maksun kasvun puolikkaalla. Vuoden 1996 alusta siirryttiin viipeelliseen menettelyyn, jossa indeksiin vaikuttaa maksun muutos edeltävän kalenterivuoden alussa, ja vähennys

21 Työmarkkinaosapuolet totesivat syksyn 1992 tarkistusneuvotteluissa, että ”työntekijän eläkemaksulla ei ole tarkoitus muuttaa työaikaisen palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon keskinäistä suhdetta”.

määriteltiin tehtäväksi indeksin ansiokomponentista. Viimeksi mainittu tarkoittaa, että työeläkeindeksissä eläkemaksun muutoksesta otetaan huomioon vain viidesosa, mutta palkkakertoimessa 80 prosenttia.

Vuoden 2005 lakimuutoksissa säännös eläkemaksun vähentämisestä säilyi muutoin ennallaan, mutta laissa määriteltiin, että vähennettävä maksun muutos koskee alle 53-vuotiaiden työeläkemaksua.

Lukuun ottamatta vuosia 1993–1995, jolloin maksu nousi neljään prosenttiin, työeläkemaksun vaikutus työeläketurvan indekseihin on ollut vähäinen. Vuoden 1995 jälkeen työntekijän työeläkemaksun kehitys on ollut varsin maltillista. Useana vuonna maksu on jopa laskenut, joka on merkinnyt TEL-indeksien nousua, ei pienentymistä. Vuodesta 1995 vuoteen 2008 työeläkkeiden aktiiviajan indeksi (TEL-puoliväli-indeksi ja 2005 alkaen palkkakerroin) on noussut 0,1 prosenttia ja työeläkeindeksikin laskenut vain 0,02 prosenttia työntekijän työeläkemaksun muutoksen vähentämisen vuoksi.

Eläkeindeksien viipeellisyys

Eläkeindeksit perustuvat toteutuneeseen, mitattuun kehitykseen. Vuoden alusta työeläkkeisiin tehtävä tarkistus perustuu hinta- ja ansiotasoindeksien ja kansaneläkkeisiin tehtävä tarkistus kuluttajahintaindeksin vuotuismuutoksiin edellisen kalenterivuoden kolmannella vuosineljänneksellä. Esimerkiksi vuoden 2009 alusta työeläkkeisiin tehdyt tarkistukset perustuvat hinta- ja ansiotason muutoksiin vuoden 2007 kolmannesta vuosineljänneksestä vuoden 2008 kolmanteen neljännekseen eli ajanjakson 1.10.2007–30.9.2008 aikana tapahtuneisiin muutoksiin. Tästä eläkeindeksien viipeellisyydestä seuraa, että eläkeindeksien perusteena olevat hinta- ja ansiotason muutokset yleensä poikkeavat tarkistusvuoden aikana toteutuneesta inflaatiosta tai ansiotasoindeksin kehityksestä. Jos esimerkiksi hintojen ja palkkojen muutos on hidastumassa, niin eläkeindeksien mukainen tarkistus muodostuu ylimitoitetuksi verrattuna tarkistusvuonna toteutuvaan hintojen ja palkkojen muutokseen. Pidemmällä aikavälillä eläkeindeksit antavat kuitenkin keskimäärin saman tarkistuksen kuin jos ne olisi laskettu tarkistusvuoden toteutuneista luvuista.

Juha Knuuti

4 Työeläkkeiden indeksiturva eri maissa

Tässä luvussa verrataan työeläkkeiden indeksiturvaa 31 maassa.²² Työeläkkeiden indeksointi voidaan jakaa maksussa olevien eläkkeiden indeksointiin sekä työeläkekarttuman tarkistamismenettelyyn. Eläkkeiden indeksitarkistukset perustuvat yleensä hintaindeksiin ja palkkaindeksiin seuraamiseen. Hintaindeksiin perustuva tarkistus säilyttää ostovoiman ennallaan. Palkkaindeksi perustuu palkkatason yleiseen nousuun. Taulukosta 4.1 ilmenee, että usein eläkeindeksit seuraavat tiettyssä suhteessa näiden molempien indeksien muutoksia. Myös taulukon muu menettely -kohdassa olevissa maissa eläkeindeksiin tarkistus perustuu osaltaan hinta- ja palkkaindeksiin, vaikka eläkkeen määrään vaikuttavat myös muut tekijät, esimerkiksi väestön ikääntyminen. Eri maiden indeksimenettelyjä on tässä jouduttu jonkin verran yksinkertaistamaan, jotta maita voidaan yleispiirteisesti vertailla. Muutamien maiden indeksointijärjestelyjä kuvataan myös hieman yksityiskohtaisemmin.

Maksussa olevien työeläkkeiden indeksointi

Taulukossa 4.1 olevista 31 maasta 11 maassa lakisääteisiä työeläkkeitä tarkistetaan pääosin inflaation tahdissa eli pyritään säilyttämään eläkkeiden ostovoima. Indeksisidonnaisuus ei kuitenkaan tässä ryhmässä ole kaikkien maiden osalta mekaaninen, sillä osassa maista korotukset perustuvat erillispäätöksiin, mutta ovat seuranneet inflaatiota. Eläkkeet on sidottu palkkakehitykseen vain neljässä maassa, joissa on toteutuksen suhteen kuitenkin hieman eroja. Sekä hinta- että palkkakehitystä huomioonottava indeksi on 12 maassa. Maiden välillä on kuitenkin eroja sen suhteen, missä määrin indeksi ottaa huomioon ansiotason muutoksen: Maltalla ansiotason muutos otetaan huomioon 70-prosenttisesti ja Virossa periaatteessa 80-prosenttisesti. Suomessa aiemmin käytetty puoliväli-indeksi on käytössä Sveitsissä ja Unkarissa. Suomessa ansiotason muutoksen paino on tämän ryhmän pienin niiden maiden osalta, joilta tiedossa on painojen suhde. Kaikissa näissä maissa eläkkeiden tarkistusindeksi kompensoi siis pääsääntöisesti hintojen nousun, ja sen lisäksi vaihtelevan osuuden ansiotason reaalinoususta.

22 Lähteenä on käytetty Eläketurvakeskuksen kansainvälistä eläketietopankkia sekä Missocin ja SSA:n tietokantoja.

Taulukko 4.1. Maksussa olevien lakisääteisten työeläkkeiden nykyiset tarkistusmenettelyt eräissä maissa.

Hintaindeksi	Palkkaindeksi	Välimuoto (hinta/ansio)	Muu menettely
Belgia	Alankomaat	Kypros	Japani
Espanja	(vähimmäispalkat,	Latvia	Norja (2011
Iso-Britannia	sopimuspalkat)	Liettua (osin erillis-	alkaen)
Italia	Islanti (julkisen	päätöksiin)	Ruotsi
Itävalta	alan palkkakehitys,	Luxemburg	Saksa
Kanada	vähintään hintojen	Malta (30/70)	Tanska
Ranska	kehitys)	Puola	
Irlanti (erillispäätökset,	Norja	Slovakia	
seuranneet hintojen	Slovenia	Sveitsi (50/50)	
muutoksia)		Suomi (80/20)	
Kreikka (erillispäätök-		Tseki	
set, yleensä inflaatiota		Unkari (50/50)	
hitaammin)		Viro (20/80)*	
Portugali (erillis-			
päätöksiin, seuranneet			
hintojen muutoksia)			
Yhdysvallat (enintään			
inflaation nousun			
verran)			

* Virossa indeksiarvon kehitys perustuu 20 prosentin painolla kuluttajahintojen muutokseen ja 80 prosentin painolla sosiaalivakuutusmaksutulojen vuosittaiseen kasvuun.

Viisi maata voidaan lukea muu menettely -ryhmään, jossa eläkkeiden tarkistus perustuu merkittävässä määrin muuhun kuin hintojen ja ansioiden kehitykseen. Tähän ryhmään kuuluvat maat, joissa on käytössä erilaisia sopeutusindeksejä.

Ruotsi on yksi näistä maista. Ruotsissa takueläkkeitä tarkistetaan hintojen kehityksen mukaan. Maksussa olevia ansioeläkkeitä ja vanhan järjestelmän lisäeläkkeitä (ATP) tarkistetaan niin sanotulla sopeutusindeksillä (följshetsindex). Sopeutusindeksi lasketaan tuloindeksin (inkomstindex) vuosimuutoksen perusteella niin, että muutoksesta vähennetään oletettu 1,6 prosentin reaali-palkkakehitys, niin sanottu sopeutustaso. Sopotustasoa käytetään eläkkeitä määrättäessä käytettävää jakolukua laskettaessa. Sopeutustasoa eli 1,6 prosenttia vastaava osuus on annettu koko eläkeajan osalta etukäteen korottamaan lähtöeläkkeen tasoa. Sen jälkeen eläkettä tarkistetaan vuosittain sopeutusindeksillä.

Tuloindeksi lasketaan niin, että hintaindeksin muutokseen lisätään kolmen tarkistusvuotta edeltävän vuoden reaalityulojen muutoksen keskiarvo. Indeksilasketaan alle 65-vuotiaiden vakuutettujen eläkkeen perusteena olevien keskitulojen

muutoksen perusteella. Tuloista on vähennetty työntekijän eläkemaksu. Myös ansaintakaton ylittävät tulot otetaan indeksiä laskettaessa huomioon. Tuloihin sisältyvät myös eläkettä kerryttävät sosiaalivakuutusetuudet. Hintaindeksin muutos lasketaan kahden tarkistusvuotta edeltävän vuoden kesäkuun pistelukujen perusteella. Jos tuloindeksin reaali muutos on vähemmän kuin 1,6 prosenttia, eläketarkistus on hintojen muutosta pienempi seuraavana vuonna (pensionsbeloppet). Jos tuloindeksin reaali muutos on enemmän kuin 1,6 prosenttia, kasvaa eläkkeen määrä seuraavana vuonna.

Lisäksi Ruotsissa on otettu käyttöön tasapainoindeksi (balansindex), niin sanottu jarru, joka korvaa tuloindeksin, mikäli ansaintaeläkejärjestelmä ei ole taloudellisesti tasapainossa. Tasapainoindeksin määrittämiseksi lasketaan kunakin vuonna ansaintaeläkejärjestelmän tulojen ja menojen suhteen osoittava tasapainoluku. Järjestelmän tulot muodostuvat eläkemaksutuloista ja puskurirahastoista. Menot muodostuvat puolestaan karttuneista eläkeoikeuksista ja maksussa olevista eläkkeistä. Jos tasapainoluku on alle yksi, ei eläkkeiden tarkistuksessa käytetä tuloindeksiä vaan tasapainoindeksiä, joka saadaan, kun tuloindeksi kerrotaan tasapainoluvulla. Tällöin karttumaa sekä eläkkeitä korotetaan vain saadun tasapainoindeksin verran. Tämä jarru vaikuttaa tuloindeksin laskentaan joka puolestaan vaikuttaa sopeutusindeksiin. Kun tasapainoluku seuraavina vuosina mahdollisesti paranee, niin tuloindeksi nousee sille tasolle, jolla se olisi ollut ilman jarrun vaikutusta. Toistaiseksi tasapainoindeksiä ei ole käytetty.

Saksassa otettiin vuonna 2005 käyttöön kestävyyskerroin (Nachhaltigkeitsfaktor), joka sitoo sekä maksussa olevat eläkkeiden korotukset että työeläkekarttuman korotukset vakuutettujen määrän suhteelliseen kehitykseen eläkeläisiin verrattuna. Kertoimen takia eläkkeiden korotukset siis periaatteessa nousevat kun työllisyys nousee ja korotukset alenevat kun eläkeläisten määrä nousee nopeammin kuin vakuutettujen määrä. Eläkkeitä korotettiin vuonna 2008 poliittisella päätöksellä 1,1 prosenttia, vaikka nykyisen laskentakaavan mukaan korotukseksi olisi tullut vain 0,46 prosenttia. Samaan aikaan maan inflaatio oli 2,4 prosenttia, joten edes 1,1 prosentin indeksointi ei riitä kattamaan hintojen nousua. Eläkkeisiin ei tehty indeksitarkistusta vuosina 2004–2007. Indeksiarvon muutos pyrkii siis kompensoimaan bruttopalkkojen kasvua, maksutason muutosta ja kestävyyskertoimesta johtuvaa eläkkeen alenemaa.

Norja kuuluu vielä maihin, joissa maksussa olevia eläkkeitä tarkistetaan palkka-indeksillä. Tarkistukset tehdään muuttamalla perusmäärää (grunnbeløp) ansiotason muutosta vastaavasti. Perusmäärä on keskeinen käsite koko Norjan sosiaalivakuutuksessa. Eläkepalkkakatto ja eläkkeet ovat sidottuja perusmäärään ja määräytyvät suhteessa siihen. Perusmäärän lisäksi käytössä on keskimääräinen perusmäärä, jota käytetään kansanvakuutuksen lisäeläkkeen eläkepisteiden laskennassa. Norjassa oli tarkoitus toteuttaa eläkeuudistus vuonna 2010, mutta uudistusta on lykätty vuoteen 2011. Eläkeuudistus tuo muutoksia myös eläkkeiden indeksointiin, ja uuden järjestelmän Norja voidaan lukea myös muu menettely -ryhmään. Eläkeuudistuksen astuttua voimaan työeläkejärjestelmän vanhuuseläkkeitä tarkistetaan Ruotsin mallin mukaisella indeksillä vähentämällä palkkaindeksistä 0,75 prosenttia. Karttuneet eläkeoikeudet ja takuueläkkeet tarkistetaan jatkossakin ansiotasoindeksillä.

Tanskassa lakisääteiseen eläketurvaan kuuluu asumisperusteinen kansaneläkejärjestelmä, työmarkkinoiden lisäeläkejärjestelmä (ATP, Arbejdsmarkedets Tillægspension) ja pakollinen säästöeläkejärjestelmä (SP, Særlige Pensionsopsparing). Kansaneläkkeen merkitys on keskeinen ja sen taso on muihin pohjoismaihin verrattuna korkea. ATP-järjestelmästä maksetaan vanhuus- ja perhe-eläkkeitä, mutta maksettavien eläkkeiden osuus kokonaiseläketurvasta on pieni. Kansaneläkejärjestelmän eläkkeitä ja muita tulonsiirtoja (overførselsindkomster) tarkistetaan kerran vuodessa palkkakehityksen mukaan. ATP-eläkkeitä tarkistetaan ainoastaan rahastojen riittävyyden mukaan. Eläkkeisiin on tehty bonuskorotuksia samoin kuin karttuneisiin eläkeoikeuksiin eläkerahastojen tuoton mukaan. Työmarkkinoiden lisäeläkelaitos (ATP) päättää kustakin korotuksesta erikseen. Bonuskorotusten pitkän aikavälin tavoitteena on turvata eläkkeiden taso suhteessa hintakehitykseen. SP-tilien varoille maksetaan sijoitustuottojen mukaista korkoa.

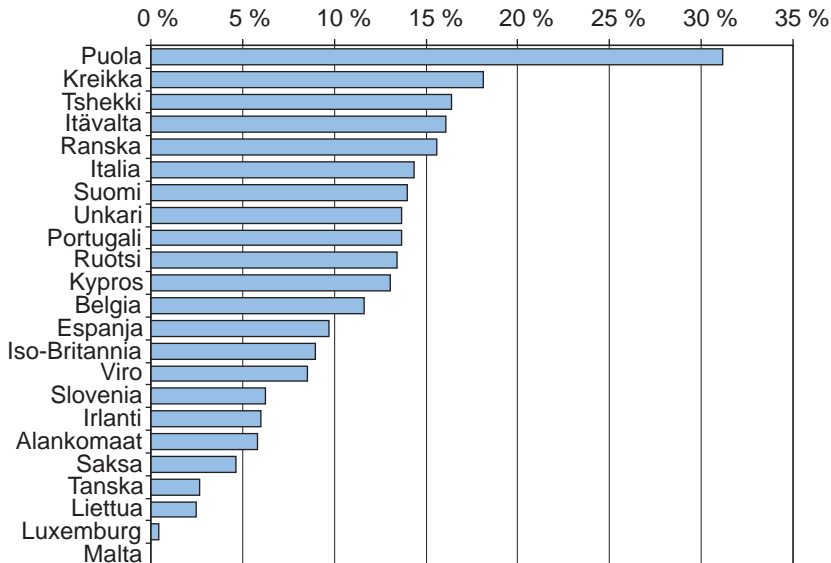
Japanissa maksussa olevien eläkkeiden tarkistusta muutettiin vuoden 2004 eläkeuudistuksen yhteydessä. Aikaisemmin yli 65-vuotiaiden eläkkeitä tarkistettiin kuluttajahintaindeksillä. Vuonna 2004 käyttöön otettu niin sanottu demografia-indeksi sisältää tasapainottavan mekanismin, joka sopeuttaa etuustason työvoiman määrässä ja elinajanodotteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Tarkoituksena on turvata järjestelmän rahoituksellinen tasapaino väestön ikääntyessä ja vähetessä sekä eliniän yhä kasvaessa. Uusi indeksi tulee laskemaan eläkkeiden korvaavuustasoa, kunnes rahoituksellinen tasapaino on saavutettu.

Väestön eliniän pidentyminen ja matala syntyvyyden taso saa aikaan sen, että vanhuuseläkeläisiä on yhä enemmän suhteessa työikäisiin. Eläkejärjestelmät ovat joutuneet sopeutumaan uuteen tilanteeseen, jossa eläkemenot kasvavat maksua nopeammin. Ilmiö on hyvin yleinen varsinkin Euroopassa. Eläkkeiden rahoituksen turvaamiseksi yhä useampi maa on siirtynyt tai siirtymässä indeksoinnissa muu menettely -käytäntöön eläkkeiden indeksoinnissa.

Korvausasteen muutos eläkkeelläoloaikana

Euroopan unionin SPC²³ on verrannut eri maiden eläkkeiden indeksointia esimerkklaskelmien avulla. Se määrittelee eläkkeen korvausasteen ottamalla huomioon eläkkeelle menoa edeltävän vuoden ansiot ja alkavan vanhuuseläkkeen suhteen. Eläkkeen korvaustaso perustuu yleensä teorettisiin laskelmiin, joissa oletetaan usein katkeamaton työura ja vakioitu ansionkasvu.

Kuvio 4.1. Korvausasteen heikkeneminen kymmenen vuoden eläkkeellä olon jälkeen, suhteellinen prosenttimuutos.*



* Palkkatason kasvuvauhdin oletukset poikkeavat laskelmissa huomattavasti eri maiden kesken, jonka takia tuloksia ei voi suoraan verrata keskenään.

Lähde: ISG (2006) Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates.

23 Euroopan unionin sosiaalisen suojelun komitean indikaattori-alatyöryhmä (Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee)

Kuviosta nähdään kuinka maksussa olevien eläkkeiden indeksointi vaikuttaa eläkkeen korvausasteeseen. Korvausastetta määritettäessä on huomioitu sekä lakisääteinen työeläke että mahdolliset lisäeläkkeet (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska). Se kuvaa esimerkkinä tilannetta, jossa koko työuran ajan keskipalkkaa ansainnut vakuutettu on jäänyt eläkkeelle vuonna 2005 ja 10 vuoden eläkkeellä olon jälkeen verrataan, miten eläkkeen ja kyseisen vuoden keskipalkan suhde muuttuu. Suomessa eläkkeiden arvon säilyminen on esimerkiksi laskelmassa suunnilleen samalla tasolla Ruotsin kanssa ja muiden maiden joukossa keskimääräisellä tasolla.

Työaikaisten ansioiden indeksointi

Taulukossa 4.2 on kuvattu, miten eläkkeen perustana olevia ansioita tarkistetaan eläkkeelle siirtymisajankohdan tasolle.

Taulukko 4.2. Työeläkekarttuman tarkistusmenettelyt eräissä maissa.

Hintaindeksi	Palkkaindeksi	Sekamuoto	Muu menettely
Belgia	Iso-Britannia	Luxemburg	Alankomaat (vähimmäispalkkaan sidottu kansaneläkejärjestelmä) Irlanti (ei muodollista järjestelmää eläkkeiden indeksointiin) Saksa Tanska (eläkerahastojen tuoton mukaan)
Espanja	Italia (uusi)	Portugali (75/25)*	
Islanti	Itävalta	Sveitsi	
Italia (vanha)	Japani	Suomi (20/80)	
Kreikka	Kanada	Yhdysvallat	
Malta	Kypros		
Ranska	Latvia		
	Liettua		
	Norja		
	Puola		
	Ruotsi		
	Slovakia		
	Slovenia		
	Tshekki		
	Unkari		
	Viro		

* Luku 75/25 tarkoittaa, että eläkkeiden tarkistyksissa kuluttajahintojen muutoksella on 75 prosentin painon ja ansion tason muutoksella 25 prosentin painon. Suomessa vastaavat luvut ovat 20 ja 80.

Ansaittujen eläkkeiden muuttamisessa eläkkeellesiirtymisvuoden tasoon käytetään tyypillisesti parempaa indeksia kuin maksussa olevien eläkkeiden tarkistamisessa. Näin on myös Suomessa. Käytössä on useimmin palkkaindeksi tai jonkinlainen yhdistelmä palkkojen ja hintojen kehityksestä. Muu menettely -ryhmässä palkoilla

ja hinnoilla on yleensä jokin merkitys, mutta mukaan tulee myös muita tekijöitä. Useassa maassa eläkejärjestelmä jakaantuu useampaan osaan, niin sanottuun jakojärjestelmäperusteiseen ja rahastoivaan osaan. Jos maalla on käytössä osittainkin maksuperusteinen rahastoiva eläkejärjestelmä, rahastoivan järjestelmän tuotto määräytyy sijoitustuottojen mukaan. Tällainen järjestely on muun muassa Ruotsissa, ja suurimmassa osassa uusia EU-maita. Suurin osa maista on sitonut ainakin osan maan työeläkekattuman tarkistamisesta palkkaindeksiin, mutta vastapainona on usein indeksoimaton rahastoeläkejärjestelmä.

Vertailujen johtopäätös

Eri maiden ratkaisujen kirjo osoittaa, että on tuskin olemassa yhtä ja parasta ratkaisua siihen, miten eläkkeitä ja eläkkeiden perustana olevia ansioita tulisi tarkistaa. Menettelyjen moninaisuus viittaa siihen, että indeksit ovat osa laajempaa kokonaisuutta. Tietylnlainen indeksi tai muu tarkistusmenettely on yhteydessä muihin eläkkeiden tasoa määrittäviin tekijöihin. Yleisenä suuntauksena voitane pitää indeksoinnin heikentämistä. Rahastoivissa järjestelmissä ei myöskään ole yleensä indeksiturvaa, jolloin vakuutetun sijoituspäätöksillä on huomattavan suuri merkitys.

Kaikissa maissa on kuitenkin ainakin osassa eläketurvaa jonkinlaiset tarkistusmenettelyt, jotka pyrkivät antamaan suojan vähintään inflaation varalta. Suomen työeläkeindeksiä ja palkkakerrointa voidaan pitää jotakuinkin taulukon kuvaaman vaihtelun keskivälille sijoittuvana.

5 Eläkeindeksikeskustelu eduskunnassa ja lehdistössä

Arto Laesvuori

5.1 Eläkeindeksejä koskevat kannanotot eduskunnassa vuosina 1995–2008

Eduskunnassa käytyä indeksikeskustelua on seuraavassa tarkasteltu kansanedustajien tekemien laki- ja muiden aloitteiden sekä kirjallisten ja suullisten kysymysten pohjalta. Lisäksi mukaan on otettu sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöissä esitetyt vastalauseet hallituksen esityksiin, koska myös ne sisältävät kansanedustajien kannanottoja eläkkeiden indeksiturvasta. Hallituksen esityksiä ja eri valiokuntien mietinnöissä esitettyjä ”valtavirtaa” edustavia kannanottoja ei ole otettu mukaan. Näin valitut kannanotot pyrkivät siten muuttamaan voimassa olevia lakeja tai ehdotettuja lainmuutoksia.

Kansanedustajat laativat vuosina 1995–2008²⁴ kaikkiaan 95 eläkkeiden indeksiturvaa koskenutta aloitetta, kirjallista kysymystä tai niitä vastaavaa aloitetta (jäljempänä yleisesti edustaja-aloitetta). Allekirjoittajia oli yhteensä lähes 700 (taulukko 5.1). Voittopuolisesti edustaja-aloitteita ovat laatineet oppositiossa olevien puolueiden kansanedustajat. Tavallista näyttäisi myös olevan, että sama tai samat kansanedustajat laativat asiasta useampia edustaja-aloitteita (esimerkiksi tekevät siitä talousarvioaloitteen ja kirjallisen kysymyksen) saman valtiopäivävuoden aikana tai toistavat edustaja-aloitteensa useammilla valtiopäivillä. Jos edustaja-aloitteiden tekijöitä laskee ensimmäisen allekirjoittajan mukaan (eli aloitteen laatijan mukaan), edustaja-aloitteiden tekijöitä on 45. Keskimäärin kukin on siis laatinut kaksi edustaja-aloitetta. Aktiivisimmin eläkkeiden indeksiturvaa koskevia edustaja-aloitteita laatineella on nimissään kaikkiaan 10 aloitetta.

24 Vuoden 2008 osalta syyskuun 15. päivään asti.

Taulukko 5.1. Eläkkeiden indeksointia koskevat kansanedustajien aloitteet ja kysymykset vuosien 1995–2008 valtiopäivillä, lukumäärä.

Valtiopäivät	Laki-aloite LA	Toimenpide-aloite TPA	Talousarvio-aloite TAA	Toivomus-aloite TA	Kirjallinen kysymys KK	Suullinen kysymys SKT	StVM Vastalause *	Kysymys VN:lle KVN	YHT.
1995			2	4	1		2		9
1996			1	1	2			1	5
1997	1		1	1	5				8
1998	1		1	3	3				8
1999	1		1	8	5				15
2000	1	1		2	2				6
2001	1				2	1			4
2002	1				1	1	2		5
2003	1	1							2
2004	2	1			7	1	1		12
2005	1				2				3
2006	3	1	1		3	2	1		11
2007			2		2				4
2008					2	1			3
YHT.	13	4	9	19	37	6	6	1	95
Allekirjoittajia, yht.	299	43	79	81	155	6	14	5	682

* Sosiaali- ja terveystieteiden valtiopäivien mietinnöissä olevat vastalauseet hallituksen esityksiin.

Tiukasti indeksiturvaan rajatuista edustaja-aloitteista toisistaan poikkeavia teemoja löytyy ymmärrettävästi aika niukasti. Taitettu indeksijärjestelmä tuli voimaan vuoden 1996 alusta ja suurin osa edustaja-aloitteista koskeekin tavalla tai toisella ”taitetusta indeksistä” luopumista. Muita teemoja ovat indeksiturvan ”lama-ajan leikkausten” palauttaminen, kuluttajahintaindeksin hyödykevalikoimaan ja -rakenteeseen liittyvät kannanotot, paluu TEL-puoliväli-indeksin käyttöön työeläkkeiden tarkistamisessa sekä kansaneläkeindeksin kehittäminen. Teemat painottuvat edustaja-aloitteissa eri aikoihin, joskin ajallinen päällekkäisyys on runsasta jopa niin, että samassa edustaja-aloitteessa on voitu käsitellä useampaakin edellä mainituista teemoista. Seuraavassa teemoja tarkastellaan vanhimmasta uusimpaan ja esitetään joitakin esimerkkejä edustaja-aloitteista.

Lama-ajan indeksileikkausten palauttaminen

Vuonna 1993 TEL-indeksin muutosta hidastettiin 1,5 prosenttia työntekijäin työeläkemaksun käyttöön oton vuoksi, vuonna 1994 TEL-indeksi ja KEL-indeksi jäädytettiin ja vuonna 1995 TEL-indeksin muutosta vähennettiin 0,5 prosenttia työntekijäin työeläkemaksun kasvun vuoksi. Usein näistä on käytetty yhteistä nimitystä ”lama-ajan indeksileikkaukset” ja edustaja-aloitteissa on ehdotettu leikkausten palauttamista eläkeläisille. Osassa tätä koskevissa edustaja-aloitteissa laatijat kantoi-
vat huolta vain veteraaneista ja sen mukaisesti vaativat sotilasvammalain mukaisiin etuuksiin (TEL-indeksiin sidottuja) ja rintamasotilaslain mukaisiin rintamalisiin (KEL-indeksiin sidottuja) indeksikorotuksia. Osassa edustaja-aloitteista taas palautukset ehdotettiin tehtäväksi kattavasti kaikkiin eläkkeisiin, kuten seuraavassa, jossa edustaja ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi toivomuksen,

että hallitus ryhtyisi toimiin työ- ja kansaneläkkeiden saattamiseksi sille tasolle, jolle ne kuuluisivat ilman vuosien 1993–1995 indeksijäädytyksiä (TA 263/1995, 12.4.1995).

Taitetusta indeksistä luopuminen

Edustaja-aloitteissa taitettu indeksi näyttäytyy lama-ajan säästökeinona, josta hyvien aikojen koitettua olisi tullut luopua. Aiheesta esiintyy edustaja-aloitteissa kolme hiukan toisistaan poikkeavaa teemaa, joilla kaikilla oli kuitenkin yksi yhteinen tavoite eli taitetun indeksin aiheuttaman eriarvoisuuden poistaminen eläkkeensaajien väliltä.

Taitetun indeksin tultua voimaan vuonna 1996 arvostelu kohdistui aluksi voimakkaimmin juuri indeksijärjestelmän luomaan eriarvoisuuteen. Taitetun indeksin arvioitiin olevan muun muassa perustuslain ja Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten vastainen. Eriarvoisuus haluttiin poistettavaksi, mutta edustaja-aloitteissa ei suoranaisesti otettu kantaa siihen, millaisella indeksillä tai miten se tulisi tehdä. Ensimmäisissä aloitteissa ei myöskään kiinnitetty huomiota indeksitarkistusten määrällisiin eroihin. Keskeistä oli yhdenvertaisuuden saavuttaminen:

Aikooko Hallitus ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin eläkkeisiin sovelletun indeksin laskutavan muuttamiseksi siten, etteivät eläkeläiset joudu eriarvoiseen asemaan iän perusteella (KK 175/1997, 5.3.1997).

Astetta pitemmälle ja yksilöidympään suuntaan meneviä olivat edustaja-aloitteet, joissa esitettiin siirtymistä niin sanottuun yhtenäisindeksiin. Yhtenäisindeksin perusajatuksena oli, että kaikkia eläkkeitä ja myös aktiiviaikaisia ansioita tarkistettaisiin yhdellä indeksillä, jossa ansiotason ja hintatason muutosten painokertoimet valittaisiin siten, että indeksijärjestelmän säästövaikutus olisi sama kuin taitetun indeksijärjestelmän säästövaikutus²⁵. Pääsääntöisesti painokertoimia ei edustaja-aloitteissa yksilöity, mutta perusajatus yhtenäisindeksistä eli aikansa. Varhaisin ehdotus yhtenäisindeksiin siirtymisestä tuli jo ennen taitetun indeksijärjestelmän voimaantuloa sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnössä olleessa vastalauseessa (StVM 17/1995, vastalause I). Siinä myös yksilöitiin painokertoimet ja ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi työntekijäin eläkelain 9 §:n 2 momentin hallituksen esityksestä (HE 118/1995) poiketen seuraavasti kuuluvana:

Eläketurva sidotaan indeksiin, jossa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,35 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,65.

Suurimmassa osassa edustaja-aloitteista, jotka koskivat taitetusta indeksistä luopumista, ehdotettiin kuitenkin 65 vuotta täyttäneiden eläkkeensaajien indeksiturvan nostamista alle 65-vuotiaiden indeksiturvan tasolle eli kaikkien maksussa olevien työeläkkeiden tarkistamista TEL-puoliväli-indeksillä. Useimmat lakialoitteet koskivat nimenomaan työntekijäin eläkelain 9 §:n muuttamista tältä osin. Varhaisin lakialoite tästä jätettiin keväällä 1997 (LA 54/1997). Kansanedustajista sen allekirjoitti 155, mutta aloite raukesi tuon eduskunnan aikana. Sitten lakialoite uusittiin vuosittain, mutta allekirjoittajien määrä jäi niissä vähäiseksi edellä mainittuun verrattuna. Lakialoitteiden lisäksi asiasta jätettiin lukuisia kirjallisia kysymyksiä, toivomusaloitteita ja talousarvioaloitteita. Pääasiallinen tavoite niissä oli sama eli sitoa myös 65 vuotta täyttäneiden eläkkeet puoliväli-indeksiin, vaikka perusteluissa saattoikin olla eroja.

25 Eläketurvakeskukselta pyydettiin jo ennen taitetun indeksijärjestelmän voimaantuloa laskelmia siitä, mitkä yhtenäisindeksin painokertoimien tulisi olla. Laskelmat osoittivat, että määrittelyn mukaista yhtenäisindeksiä ei ollut mahdollista rakentaa, koska indeksi vaikuttaa eläkekustannuksiin erilaisella viipeellä riippuen siitä, käytetäänkö indeksiä maksussa olevien eläkkeiden, aktiiviaikaisten ansioiden vai vapaakirjojen tarkistamiseen. Kun taitetussa indeksijärjestelmässä sovelletaan kahta indeksiä eri tarkoituksiin, ei yhtä indeksiä käyttämällä voida päästä samaan säästöuraan.

Kuluttajahintaindeksin hyödykevalikoima ja -rakenne

Maaliskuun alusta 2004 alkoholijuomien valmisteveroa laskettiin 33 prosenttia, jolloin alkoholijuomien hinta laski keskimäärin viidenneksen. Jo tuolloin tiedettiin valmisteveron laskun hidastavan kuluttajahintaindeksin kehitystä noin 0,8 prosenttia ja siten pienentävän työeläkeindeksin vuoden 2005 muutosta noin 0,7 prosenttia. Tietoisuus tästä aiheutti välittömästi lukuisia edustaja-aloitteita.

Ensimmäisissä edustaja-aloitteissa kysyttiin, onko oikein, että viina-ale pudottaa eläkeläisten indeksitarkistuksia (SKT 57/2004, 1.4.2004) ja aikooko hallitus huolehtia siitä, että alkoholin hinnanalennus ei aiheuta eläketulomentyksiä indeksitarkistusten heikkenemisen vuoksi (KK 313/2004, 20.4.2004). Alun jälkeen edustaja-aloitteissa alettiin vaatia alkoholijuomien poistamista kuluttajahintaindeksin hyödykekorista (esim. TPA 33/2004 ja KK 331/2004, 22.4.2004), mutta pian keskustelu laajeni koskemaan kuluttajahintaindeksin kulutuskorin koko rakennetta. Edustaja-aloitteissa alettiin ehdottaa eläkeindeksien laskenta-perusteeksi eläkeläisten omaa kuluttajahintaindeksiä oikeudenmukaisempien indeksikorotusten aikaansaamiseksi (KK 386/2004, 7.5.2004). Viimeiset samaan päämäärään tähtäävät edustaja-aloitteet on kirjoitettu vuoden 2006 valtiopäivien aikana. Keskustelu jatkuu edelleen, kun Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu tehtäväksi selvitys hintaindeksin kulutuskorin rakenteen merkityksestä etuuksien indeksitarkistuksiin.

Paluu TEL-puoliväli-indeksiin

Vuoden 2005 alusta siirryttiin tarkistamaan kaikkia maksussa olevia eläkkeitä työeläkeindeksillä (taitetulla indeksillä). Edustaja-aloitteissa vastustus alkoi varsin pian sen jälkeen kun työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä oli tehnyt syksyllä 2001 sopimuksen yksityisalojen työeläkkeiden kehittämisestä. Suullisella kyselytunnilla keväällä 2002 esitettiin eduskunnassa kysymys (SKT 114/2002, 30.5.2002), tukeeko hallitus Puron esitystä siitä, että alle 65-vuotiaatkin eläkkeensaajat joutuvat taitetun indeksin piiriin, joka käytännössä merkitsee sitä, että 65 vuotta täyttäneet eivät enää koskaan tule saamaan normaali-indeksin mukaista eläkettä.

Varhaisimmat lakialoitteet työeläkeindeksin muuttamiseksi TEL-puoliväli-indeksiksi tehtiin jo vuonna 2004 (LA 24/2004; 5.3.2004) eli hyvissä ajoin ennen vuoden 2005 lakien voimaantuloa. Lakialoite uusittiin heti seuraavana vuonna.

Myös TyEL:n indeksipykälää yritettiin muuttaa vastaavaan tapaan lakialoitteella (LA 145/2006, 26.10.2006) jo ennen TyEL:n voimaan tuloa 1.1.2007. Teemasta laadituissa useissa muissa edustaja-aloitteissa tavoite on sama, mutta ne eivät useinkaan ole niin ehdottomia kuin lakialoitteet, esimerkkinä vaikka ehdotus (KK 199/2008, 14.3.2008) asteittaisesta, vuosien aikana tapahtuvasta paluusta puoliväli-indeksiin.

Kansaneläkeindeksin kehittäminen

Edustaja-aloitteista vain harva koski kansaneläkeindeksiä ja niissä kaikissa tavoitteena oli nostaa kansaneläkeindeksi samalle tasolle kuin työeläkeindeksi tai ainakin saattaa kansaneläkeindeksi nykyistä lähemmäksi työeläkkeiden tarkistamiseen sovellettavaa indeksiä. Toimenpideoitteessa (TPA 14/2003) muun muassa ehdotetaan, että kansaneläkeindeksi korjataan kohti työeläkeindeksiä ja indeksitarkistukset porrastetaan käänteisesti eläkkeen suuruuden mukaan. Viimeisimmässä kansaneläkeindeksiä koskeneessa edustaja-aloitteessa (LA 146/2006) ehdotetaan, että kansaneläkeindeksi määräytyisi samoin kuin vanha TEL-puoliväli-indeksi²⁶.

26 Lakialoitteen tehnyt edustaja on samana päivänä tehnyt lakialoitteen myös siitä, että TyEL:ssä työeläkeindeksi korvattaisiin puoliväli-indeksillä.

Sari Keski-Heikkilä

5.2 Indeksejä koskeva keskustelu tiedotusvälineissä

Tämä indeksejä koskeva katsaus on koottu Eläketurvakeskuksen viestintäosaston päivittäin kokoamasta lehdistökatsauksesta. Lehdistökatsaus painottuu sanomalehtiin, mutta mukana on myös aikakauslehtiä (katso liite 1). Se kattaa alueelliset ykkösmediat koko Suomen laajuudelta.

Lehdistökatsaukseen kootaan tiedotusvälineissä julkaistuja eläketurvaan liittyviä uutisia, juttuja ja haastatteluja sekä asiantuntija- ja mielipidekirjoituksia. Jos jokin kirjoitus on julkaistu useissa sanomalehdissä sisällöltään samanlaisena, kukin kirjoitus otetaan mukaan lehdistöseurantaan vain kerran.

Vuonna 2007 lehdistökatsaukseen kertyi yhteensä 1 632 suomenkielistä eläketurvaan käsittelevää, printtilehdissä julkaistua kirjoitusta. Työeläkeindeksiä käsiteltiin kahdeksassa prosentissa kaikista lehdistökatsaukseen poimituista kirjoituksista.

Työeläkeindeksi oli kansaneläkeindeksiä yleisempi aihe. Yleisönosastoilla ja mielipidepalstoilla työeläkeindeksiä käsiteltiin myös eläkkeiden verotusta ja yksityistä eläkesäästämistä useammin. Juttujen ja pääkirjoitusten uutiskynnyksen työeläkeindeksi ylitti kuitenkin eläkkeiden verotusta ja yksityistä eläkesäästämistä harvemmin.

Taulukko 5.2. Työeläkeindeksiä ja kansaneläkeindeksiä sekä eläkkeiden verotusta ja vapaaehtoisia eläkkeitä käsitelleiden kirjoitusten määrät ETK:n lehdistökatsauksessa vuonna 2007.

	Työeläke- indeksi	Kansaneläke- indeksi	Eläkkeiden verotus	Yksityinen eläke- säästäminen
Juttu	19	9	38	48
Mielipide	26	8	17	10
Pääkirjoitus	3	0	8	9
Yleisönosasto	81	16	74	2
Muu	3	1	1	10
Yhteensä	132	34	138	79

Vuosina 2005–2008 työeläkeindeksiteema on ollut lehtien palstoilla käydyissä keskusteluissa näkyvästi esillä. Keskustelua työeläkeindeksistä on käyty ja käydään jatkuvasti osana eläkeläisten toimeentuloon ja ostovoimaan sekä eläkkeiden tasoon liittyvää keskustelua.

Seuraavat indeksikeskustelua koskevat poiminnot on koottu sanomalehtien aihetta käsittelevistä mielipidekirjoituksista, pääkirjoituksista, haastatteluista ja uutisoinneista. Aihetta koskevaan julkiseen keskusteluun mediassa ovat osallistuneet yksittäiset eläkkeensaajat, eläkkeensaajia edustavat järjestöt, muut järjestöt, tutkijat sekä eläkejärjestelmän edustajat.

Työeläkeindeksi arvostelun kohteena

Useat mielipidepalstoilla kirjoittavat eläkkeensaajat kritisoivat nykyistä työeläkeindeksiä, jota tavallisimmin kutsutaan taitetuksi indeksiksi. Moni kriittisesti taitettuun indeksiin suhtautuva keskusteluun osallistuja esitti palkka- ja eläkeindeksin yhtenäistämistä. (Helsingin Sanomat 23.4.2006, 30.4.2006 ja 25.5.2006; Kansan Uutiset 21.3.2006.) Eläkkeensaajat perustelivat palkkakehityksen ottamista vahvemmin mukaan eläkeindeksiin sillä, että työeläke on jatkopalkkaa, jonka tulisi seurata palkkakehitystä.

Valtavirrasta poikkeava mielipidepalstan keskusteluun osallistunut kirjoittaja totesi, että on filosofinen valinta, pidetäänkö oikeudenmukaisena sitä, että eläkeindeksi noudattaa elinkustannusindeksiä, jolloin eläkkeensaaja saa juuri oman ansionsa mukaista eläkettä. Kirjoittaja painotti, että ansiotasoindeksiä noudatettaessa eläkkeensaaja hyötyisi myös työssäkävien lisääntyneestä tuottavuudesta. (Helsingin Sanomat 14.2.2006.)

Useissa yksittäisten ihmisten mielipidekirjoituksissa kannettiin huolta siitä, että mitä pitempään henkilö on ollut eläkkeellä, sitä enemmän hän on jäänyt jälkeen palkansaajista. Monet kirjoittajista kokivat epäkohdaksi sen, että eläkkeet voivat olla alle 50 prosenttia vastaavaa työtä tekevän palkasta. (Helsingin Sanomat 23.4.2006, 30.4.2006 ja 25.5.2006.)

Muutamit eläkeläiset esittivät mielipidepalstoilla esimerkkejä omien eläkkeidensä tason alenemisesta havainnollistaakseen taitetun indeksin aikaansaamaa eläkkeiden huonoa kehityssuuntaa (Helsingin Sanomat 4.1.2005 ja 28.1.2005). Jotkut arvioivat eläkkeitään leikatun taitetulla indeksillä jopa neljänneksen verran (Helsingin Sanomat 22.1.2006 ja 8.2.2006). Joissakin kirjoituksissa eläkkeen ostoarvon jatkuvan alenemisen kerrottiin vievän eläkeläisiltä pian ihmisarvonkin (Helsingin Sanomat 25.11.2007). Kaikkein pienituloisimpien eläkkeensaajien kuvailtiin ostavan entistä vähemmän ruokaa ja puolittavan jopa pillerinsä taloudellisessa ahdingossaan (Helsingin Sanomat 29.4.2008).

Eläkkeensaajien keskusliiton toiminnanjohtaja Timo Kokko sanoi haastattelussa, että indeksiä tulisi muuttaa asteittain pudottamalla hintojen painoarvoa 70 prosenttiin ja nostamalla palkkojen painoarvoa 30 prosenttiin. Kokko piti tärkeänä indeksimuutoksen käynnistämistä. Lopullisen tavoitteen Kokko kertoi olevan puoliväli-indeksi. (Kansan Uutiset 11.9.2008.)

Eräs mielipidepalstan kirjoittajista totesi, että puoliväli-indeksiin palaaminen nostaisi eläkkeitä vain yhden prosentin. Kirjoittaja näki tämän vastaavan alle 0,15 prosentin osuutta työeläkevaroista eikä kokenut sen häiritsevän lainkaan rahastojen vankkana pitämäänsä kasvua. (Helsingin Sanomat 15.9.2006.)

Yksi eläkeläinen nimesi kolmikantavalmistelut syyllisiksi palkansaajien saamia korotuksia pienempiin sekä inflaatiota huomattavasti pienempiin eläkkeiden korotuksiin. Toinen eläkeläinen ehdotti tilanteen parantamiseksi, että jo ansaittujen eläkkeiden muutoksista ja verotuksesta päätettäisiin hallituksessa ja eduskunnassa eikä kolmikannassa. (Helsingin Sanomat 22.1.2006 ja 8.2.2006.)

Vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen useat mielipidepalstoille kirjoittavat eläkkeensaajat ilmoittivat olevansa pettyneitä hallituksen toimiin työeläkeindeksin parantamiseksi ja katuivat väärille ehdokkaille vaaleissa antamiensa ääniä (Helsingin Sanomat 12.4.2007, 24.4.2007 ja 17.6.2007).

Muutama pitkään työeläkkeellä ollut eläkkeensaaja kritisoi voimakkaasti myös sitä, että taitettuun indeksiin johtanut laki tuli voimaan taannehtivasti eikä ottanut huomioon, että ennen muutosta perityt vakuutusmaksut vastasivat laajemmasta indeksisuojusta. Eläkkeen yksilöllisen kertymisen vuoksi muuttamat eläkkeensaajat ilmoittivat julkisessa keskustelussa näkevänsä eläke-etuun koskemisen vastaavan yksityisen kansalaisen säästövaroihin ja omaisuuteen puuttumista. Tilanteen korjaamiseksi eräs eläkkeensaaja esitti mallia, jonka mukaan kullekin eläkeläiselle tulisi maksaa eläke niillä perusteilla laskettuina, jotka olivat voimassa työaikana eli eläkettä ansaittaessa. (Helsingin Sanomat 17.6.2006, 15.9.2006 ja 24.12.2007.)

Muuttamat eläkkeensaajat ihmettelevät, miksi yhdenvertaisuusperiaate toteutuu siinä, että eläkepalkasta peritään työntekijän eläkemaksu, mutta eläkepalkan indeksikorotus jätetään suorittamatta tai jätetään palkkatuloja selkeästi alhaisemmaksi. Eräs julkiseen keskusteluun osallistunut eläkkeensaaja vaati, että eläkejärjestöjen tulee selvittää, miten hallitus saadaan asiassa vastuuseen ja ehdotti viimeiseksi keinoksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puoleen kääntymistä. (Helsingin Sanomat 19.8.2007.) Myös Suomen Senioripuolueen varapuheenjohtaja Esko Järvenpää

vetosi mielipidekirjoituksissaan hallitukseen sillä, että TEL-puoliväli-indeksi oli luvattu palauttaa, kun ajat paranisivat (Helsingin Sanomat 12.9.2007).

Kuluttajahintaindeksin arvostelu

Useat kriittisesti taitettuun indeksiin suhtautuvat eläkkeensaajat pitivät kuluttajahintaindeksiä epäonnistuneena, koska se on sidottu sellaisiin hintoihin, joiden laskusta eläkeläiset eivät pääse hyötymään, kuten esimerkiksi öljyn hinta, velkojen korot ja alkoholi. Monet kirjoittajat olivat myös siinä käsityksessä, että elinkustannusindeksissä ei huomioida monien aiempaa kalliimpien hyödykkeiden, kuten ruoan sekä eläkeläisten käyttämien sairaanhoito-, siivous-, ja asiointipalveluiden hintojen nousua. Kuluttajahintaindeksin korostettiin useissa kannanotoissa olevan painotukseltaan liian kaukana tavallisen eläkeläisen kulutustottumuksista. Ratkaisuna osa keskusteluun osallistuneista eläkkeensaajista esitti uudenlaista elinkustannusindeksiä, jossa painottuvat eläkeläisille tyypilliset kulut, kuten terveydenhuollon ja lääkkeiden omakustannukset sekä vanhustenhoidon kulujen kehitys. (Helsingin Sanomat 4.1.2005, 28.1.2005 ja 27.11.2006.)

Eräs eläkeläinen kritisoi myös sitä, että indeksiä uusitaan viiden vuoden välein. Eläkeläisen mukaan indeksikorista pudotetaan pois jo halventuneita hyödykkeitä ja tilalle otetaan uutuuksia, jotka vuosien saatossa halpenevat rajoittaen kokonaisindeksin nousua. (Helsingin Sanomat 10.11.2008.)

Myös keskustelu ruoan arvonlisäveron alentamisesta kääntyi yleisönosastoilla keskusteluksi taitetun indeksin vaikutuksista. Ruoan hinnan laskun kritisoitiin heikentävän eläkeläisten tulotasoja entisestään. (Helsingin Sanomat 28.9.2006, 3.10.2006, 6.10.2006 ja 7.10.2006; Ilta-Sanomat 13.2.2007.) Usea julkiseen keskusteluun osallistunut esitti huolensa eläkeläisköyhälistön syntymisestä Suomeen (Helsingin Sanomat 23.4.2006, 17.6.2006, 15.9.2006 ja 8.12.2006).

Indeksin laskennan viipeellisyys

Muutamit eläkkeensaajat kritisoivat sitä, että työeläkettä nostetaan eläkeindeksin mukaisella prosenttiluvulla tammikuussa, mutta indeksitarkistus tehdään jo edellisen vuoden lokakuussa. Viipeen seurauksena vuoden alussa tapahtuvat palkkojen ja kuluttajahintojen korotukset vaikuttavat vasta seuraavan vuoden päästä eläkkeisiin. (Helsingin Sanomat 28.2.2008; Pohjalainen 8.5.2007.)

Ratkaisuksi tilanteeseen Valtakunnalliset eläkeläisjärjestöt VENK ry:n puheenjohtaja Sirkka-Liisa Tarjamo ehdotti eläkkeitä korotettavaksi kaksi kertaa vuodessa esimerkiksi tammikuussa ja heinäkuussa (Aamulehti 30.7.2008).

Indeksejä koskevia asiantuntijapuheenvuoroja

Useat asiantuntijat ovat vastanneet tiedotusvälineissä eläkeläisten esittämiin näkemyksiin eläkkeiden tason laskusta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen apulaisosastopäällikkö Tuulikki Haikarainen vastasi eläkeläisten mielipidekirjoituksiin toteamalla, että työntekijän eläke ei hänen palkkaansa nähden ole eläkkeellä ollessa voinut alentua. Haikarainen totesi, että TEL-indeksitarkistukset ovat nostaneet työeläkkeiden ostovoimaa vuosien 1996–2004 aikana 4,8 prosenttia. (Helsingin Sanomat 30.1.2006.)

Myös Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtaja Kari Puro vakuutti julkisuudessa eläkkeiden ostoarvon edelleenkin säilyvän siitä huolimatta, että palkat yleensä nousevat hintoja enemmän (Taloussanomat 28.12.2006).

Monet asiantuntijat ovat todenneet, että indeksin palauttaminen lamaa edeltävälle tasolle maksaisi käytännössä liian paljon. Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalan mukaan muutos nostaisi eläkemaksuja ja lisäisi painetta pienentää alkavia eläkkeitä. (Helsingin Sanomat 11.2.2007.)

Myöskään Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja Sixten Korkman ei pitänyt ehdotettua paluuta puoliväli-indeksiin hyvänä ratkaisuna. Kantaansa Korkman perusteli sillä, että vaikka uudistus ei maksaisi paljoa lähivuosina, ajan mittaan korkeammat eläkkeet vaatisivat työeläkkeiden maksutason korottamista, koska pieneltä näyttävät kustannuserät kumuloituisivat pitkällä aikavälillä erittäin suureksi. Korkman totesi, että ehdotettu indeksin muutos ei ole reilu nuorten ikäpolvien kannalta. (Helsingin Sanomat 2.10.2006.)

Elinkeinoelämän keskusliiton johtaja Lasse Laatuinen varoitti indeksiuudistuksen haikailemisesta ja sen johtamisesta eläketason leikkaamiseen (Taloussanomat 5.2.2007). Laatuinen totesi, että pelkän indeksin parantaminen olisi syömistä lasten ja lastenlasten pöydästä ja korosti, että oikea indeksi on kuluttajahintaindeksi (Uutispäivä Demari 29.1.2007).

Eläketurvakeskuksen erityisasiantuntija Arto Laesvuori arvioi, että eläkeläiset ovat ryhmänä pysyneet muun yhteiskunnan tulokehityksessä mukana. Tähän Laesvuoren mukaan vaikuttaa se, että eläkeläisten joukko muuttuu vuosittain ja ”uudet”

eläkeläiset saavat keskimäärin korkeampaa eläkettä kuin eläkekannasta poistuneet. Yksittäisten eläkeläisten asema on Laesvuoren mukaan saattanut heikentyä suuresti-kin, koska indeksi on asetettu sellaiseksi, että eläkeläiset jäävät jälkeen esimerkiksi palkansaajien ansiotason kehityksestä. (Keskisuomalainen 17.3.2007.)

Myös Korkman arvioi, että on mahdollista, että vanhaksi elävän ihmisen eläke voi jäädä loppuvaiheessa pieneksi, jos sitä verrataan silloin vallitsevaan palkkatasoon. Korkmanin mukaan työeläkkeiden indeksoinnissa voitaisiin tulevaisuudessa siirtyä puoliväli-indeksiin siten, että eläkkeiden lähtötasoa samalla alennettaisiin esimerkiksi eläkekattumaa heikentämällä. Käytännössä tämä muutos ei Korkmanin mukaan kuitenkaan voisi koskea nykyisiä eläkeläisiä. (Helsingin Sanomat 2.10.2006.)

Myöskään muut tutkijat eivät pitäneet julkisissa kannanotoissaan vanhojen eläkkeiden korottamista mahdollisena, vaan olivat sen sijaan huolissaan lyhyiden työurien tulevien eläkkeiden heikosta kattumasta. Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja Jaakko Kiander ilmaisi huolensa siitä, että jos työura jää alle 40 vuoden, voi korvaustaso olla vain 35 prosenttia palkasta. ETLAn tutkimuspäällikön Tarmo Valkosen mukaan vuonna 1985 syntyneiden eläke voisi vuoteen 2080 mennessä pudota jopa 30 prosenttiin palkasta. Tutkijat esittivät tulevien eläkkeiden tason laskun estämiseksi ansiotasoindeksin käyttämistä eläkeindeksinä. (STT 18.9.2007.)

Työeläkevakuuttajat Telan johtaja Markku J. Jääskeläinen korosti, että vuonna 2008 hintojen nopeasta noususta ja edellisvuoden vähäisistä palkankorotuksista johtuen taitettu indeksi antaa isomman korotuksen eläkkeisiin kuin puhdas palkkaindeksi olisi antanut. Jääskeläinen totesi, että pitkällä aikavälillä eläkeläisten ostovoima ei ole vähentynyt. Sitä, onko sen suhde palkkatulojen kehitykseen oikea, Jääskeläinen piti poliittisena ja tulonjaollisena kysymyksenä, johon kantaa ottaminen kuuluu edunvalvontajärjestöille ja puolueille. (Helsingin Sanomat 7.4.2008.)

Vuoden 2008 loppupuolella finanssikriisi nosti esiin uusia näkemyksiä eläkeindekseistä. Tilastokeskuksen laskelmien mukaan työeläkeindeksi tuotti vuonna 2008 eläkkeisiin paremman korotuksen kuin aikaisemmin käytössä ollut puoliväli-indeksi olisi tuottanut. Tilastokeskuksen kehittämisspäällikkö Ilkka Lehtinen sanoi, että ajoittain eduskunnassa esiin noussut vaatimus oman kulutuskorin laske- misesta eläkeläisille ei ole vaivan arvoinen. Lehtinen totesi, että välillä kuluttaja- hintaindeksi suosii eläkeläisiä, välillä ei, ja näin ero tasoittuu ajan myötä. Lisäksi Lehtinen korosti, että ero on vain desimaaleja. (Helsingin Sanomat 29.11.2008.)

5.3 Yhteenveto käydystä indeksikeskustelusta

Työeläkeindekseihin liittyvät kysymykset ovat olleet näyttävästi esillä julkisuudessa käydyssä keskustelussa. Keskustelu on kiteytynyt niin sanotun taitetun indeksin arvosteluun ja ehdotuksiin, joissa palattaisiin puoliväli-indeksiin tai ainakin siihen suuntaan. Muut vähemmällä painolla esillä olleet teemat ovat kohdistuneet työeläkeindeksin viipeellisyyteen ja siihen, miten kuluttajahintaindeksi mittaa eläkeläisten kulutuksen muutosta.

Arto Laesvuori

6 Arvioita eduskunta- ja kansalais- keskustelussa esitetyistä näkökohdista

Edellä tarkasteltiin eduskunnassa ja tiedotusvälineissä käytyä keskustelua eläkkeiden indeksiturvasta. Näissä kannanotoissa on tuotu esille useitakin indeksiturvan kehittämisaatuksia, joita myös eläkejärjestelmän suunnittelijat ovat joutuneet miettimään muun muassa indeksejä koskevien lainmuutosten yhteydessä. Tässä ja seuraavassa luvussa tuodaan esiin tähän keskusteluun liittyviä näkökohtia.

6.1 Pitäisikö kuluttajahintaindeksistä poistaa joidenkin kulutusmenojen vaikutus?

Kuluttajahintaindeksi perustuu kotitalouksien havaittuun kulutukseen. Indeksien kuluskori on pyritty laatimaan mahdollisimman kattavaksi, jotta se sisältäisi kaikki tuotteet ja palvelut, joihin kotitaloudet käyttävät tulojaan riippumatta siitä, millaisesta hyödykkeestä on kyse.

Aika ajoin käydään keskustelua siitä, tulisiko jotkut hyödykkeet poistaa kuluttajahintaindeksistä kokonaan. Poistamisvaatimukset kohdistuvat tavallisimmin ”haitakkeisiin” eli alkoholijuomiin ja tupakkaan. Usein myös esitetään, että näiden tuotteiden vaikutus hintakehitykseen tulisi poistaa ainakin eläkeindeksejä laskettaessa. Tällaisia vaateita esitetään yleensä silloin, kun kyseisten hyödykkeiden hinnoissa tapahtuu suurempia muutoksia. Esimerkkejä löytyy niin hintojen noston kuin laskunkin tilanteista:

- 1990-luvun laman alkuvuosina alkoholijuomien ja tupakan hintoja korotettiin tuntuvasti. Tämä vaikutti TEL-indeksiä nostavasti arviolta 0,6–0,7 prosenttia. Harkittavana oli menettely, jossa kuluttajahintaindeksin rakennetta ei olisi muutettu, mutta esimerkiksi eläkkeiden indeksikorotuksista olisi jätetty alkoholin ja tupakan hintojen korotuksen vaikutus kuluttajahintaindeksiin pois. Tätä ei kuitenkaan toteutettu.
- Alkoholin valmisteveroa Suomessa alennettiin maaliskuussa 2004. Tämä vaikutti TEL-indeksiä alentavasti 0,65 prosenttia. Usealta taholta esitettiin tuolloin alkoholijuomien poistamista kuluttajahintaindeksin kulutuskorista

tai niiden hintojen vaikutuksen poistamista eläkeindekseistä. Perusteluna oli se, että eläkeläiset käyttävät alkoholiin pienemmän osan menoistaan kuin muu väestö, jolloin vähän tai ei lainkaan alkoholia käyttävät eläkeläiset joutuvat veronalennuksen maksajiksi. Nämä vaatimukset eivät johtaneet toimenpiteisiin kuluttajahintaindeksin tai eläkkeiden indeksitarkistusten muuttamiseksi.

Kuluttajahintaindeksin kulutuskorin kattavuuden säilyttäminen kulutustutkimuksilla selvitetyn rakenteen mukaisena mitään hyödykkeitä tai palveluita siitä poistamatta on perusteltua useasta syystä. Keskeisin näistä lienee se, että kuluttajahintaindeksi olisi muutoin harhainen eikä kuvaisi sitä, mitä sen on tarkoitettu kuvaavan.

Hyödykkeiden tai palveluiden poistaminen kulutuskorista olisi myös vastoin kansainvälisiä sopimuksia. Kuluttajahintaindeksin laadinta perustuu ILO:n työtilastokonventioon n:o 160, jonka myös Suomi on ratifioinut. Myös EU-säädökset ohjaavat kuluttajahintaindeksin laadintaa. ILO:n suosituksissa kulutuskorin kattavuudesta on säännelty siten, että *”kuluttajahintaindeksin tulisi käsitteellisesti kattaa kaikki viiteväestölle (so. kotitalouksille) merkitsevät kulutustavarat ja palvelut mukaan lukien ne, joita ei ehkä ole laillisesti saatavilla tai joita pidetään sosiaalisesti ei-toivottavina”* (ILO 2003). Suositus lähtee siis siitä, että ei ole olemassa rajaa, jossa kulutus muuttuu moraalisesti niin arveluttavaksi, että rahankäyttö siihen pitäisi jättää huomiotta. Suomessa tästä suosituksesta on kuitenkin tingitty ilmeisesti käytännön syistäkin johtuen siltä osin, että huume- ja prostituutiomenot eivät sisälly kuluttajahintaindeksin kulutuskoriin (Kuluttajahintaindeksi 2005 = 100. Käyttäjän käsikirja).

Kuten luvusta 4 ilmeni, eri maissa käytetyissä eläketurvan tarkistamiseen käytetyissä eläkeindekseissä hinnat ovat usein mukana yhtenä perusteena. Kompensatiokäyttöä varten hintakehitystä mitataan tavallisesti kunkin maan tilastoviraston laskemalla kansallisella kuluttajahintaindeksillä, joissa otetaan huomioon kotitalouksien koko kulutus kansainvälisten suositusten mukaisesti poistamatta mitään hyödykeryhmiä²⁷. Poikkeuksena on Belgia, jossa käytössä on niin sanottu terveysindeksi, joka ei ota huomioon alkoholin, tupakan ja bensiinin hinnanmuutoksia.

Kuluttajahintaindeksin kulutuskori sisältää suuren määrän hyödykkeitä, joihin osa talouksista käyttää keskimääräistä enemmän varoja, osa taas keskimääräistä

27 Kansallisia eroja indeksien kattavuudessa kuitenkin on esimerkiksi omistusasumisen suhteen.

vähemmän tai ei ollenkaan. Kuluttajahintaindeksiin pohjautuvissa indeksitarkistuksissa tämä tarkoittaa sitä, että jonkun hyödykkeen tai hyödykeryhmän poisjättämisestä osa talouksista häviäisi, osa taas hyötyisi.

Kulutuskorin säilyttämistä kattavana voidaan viime kädessä perustella myös sillä, että jonkun hyödykkeen tai hyödykeryhmän poisjättämisen vaikutukset jäävät pitemmällä aikavälillä varsin pieniksi. Esimerkiksi alkoholijuomien hintoja on Suomessa totunnaisesti nostettu takavuosina huomattavasti kulutuksen rajoittamiseksi ja verotulojen saamiseksi. Silti vuodesta 1981 vuoteen 2003 alkoholi-juomien sisältyminen kuluttajahintaindeksiin on nostanut sitä vain 3,8 prosenttia eli vuotta kohti keskimäärin 0,17 prosenttia. Vuoden 2004 veron alennuksen ja vuosien 2008–2009 veron korotusten jälkeen alkoholijuomat ovat korottaneet kuluttajahintaindeksiä noin 3,5 prosenttia vuodesta 1981 mitaten (Tilastokeskus, Kuluttajahintaindeksit).

6.2 Eläkeläisten oma kuluttajahintaindeksi eläkeindeksien perusteeksi?

Eläkeindeksejä määrittäessä hintatason muutos perustuu kaikkien kotitalouksien kulutuksen keskimääräistä kehitystä mittaavaan kuluttajahintaindeksiin. Etenkin vuoden 2004 alkoholiveron alentamisen jälkeen on toistuvasti esiintynyt vaatimuksia, että virallisen kuluttajahintaindeksin sijasta eläkeindeksien pitäisi perustua eläkeläisten kulutusta mittaavaan hintaindeksiin. Asiaa on perusteltu sillä, että elintarvikkeet, terveys- ja sairaus- sekä asumismenot ovat virallisessa indeksissä liian pienellä painolla eläkeläisten kulutukseen nähden ja toisaalta juuri esimerkiksi alkoholijuomat ja tupakka liian suurella painolla.

Tilastokeskuksen nykyisin laskemasta kuluttajahintaindeksistä ei ole saatavissa sarjoja, jotka kuvaisivat kuluttajahintojen kehitystä esimerkiksi iän tai elinvaiheen mukaan.

Kuluttajahintaindeksiä, jonka perusvuosi oli 1990, Tilastokeskus laski vielä väestöryhmittäin ja yhtenä ryhmänä olivat eläkeläiset. Eri väestöryhmillä kulutus-koriin sisältyivät samat hyödykkeet, mutta hyödykkeiden kulutusosuudet (painot) vaihtelivat väestöryhmittäin. Painot määräytyivät kotitaloustiedustelun perusteella.

Eläkeläisiä edustivat kotitaloudet, joiden päämiehet²⁸ olivat kotitaloustiedustelun seurantavuoden (1990) aikana vähintään puolet vuodesta eläkkeellä. Siten indeksin kuvausalue kattaa niin työ- ja kansaneläkettä saavat kuin myös eläkelajeista varhais- ja vanhuuseläkkeet, eli indeksi kuvaa lähinnä kaikkien eläkeläistalouksien kuluttajahintojen keskimääräistä kehitystä. Seuraavassa taulukossa on eläkeläistalouksien kuluttajahintaindeksin ja kaikkien kotitalouksien kuluttajahintaindeksin painorakenne pääryhmätasolla kuluttajahintaindeksin 1990 = 100 mukaan (Kinnunen 1993).

Taulukko 6.1. *Eläkeläistalouksien ja kaikkien kotitalouksien kuluttajahintaindeksin painorakenne pääryhmittäin kuluttajahintaindeksissä 1990 = 100.*

	Eläkeläis- talouksien hintaindeksi	Kaikkien talouksien hintaindeksi
Ravinto	20,9	15,5
Juomat ja tupakka	6,9	7,2
Vaatetus ja jalkineet	4,8	6,0
Asuminen, lämpö ja valo	23,0	19,8
Kotitalouskalusto ja -palvelut	6,8	6,1
Terveyden ja sairauden hoito	6,6	3,3
Liikenne	14,4	18,2
Vapaa-aika, virkistys ja koulutus	8,8	10,1
Muut tavarat ja palvelut	7,8	13,8
Yhteensä	100,0	100,0

Eläkeläistalouksilla kulutuksesta muita kotitalouksia enemmän kuluu elintarvikkeisiin, asumiseen ja energiaan sekä terveyden ja sairaudenhoitomenoihin.

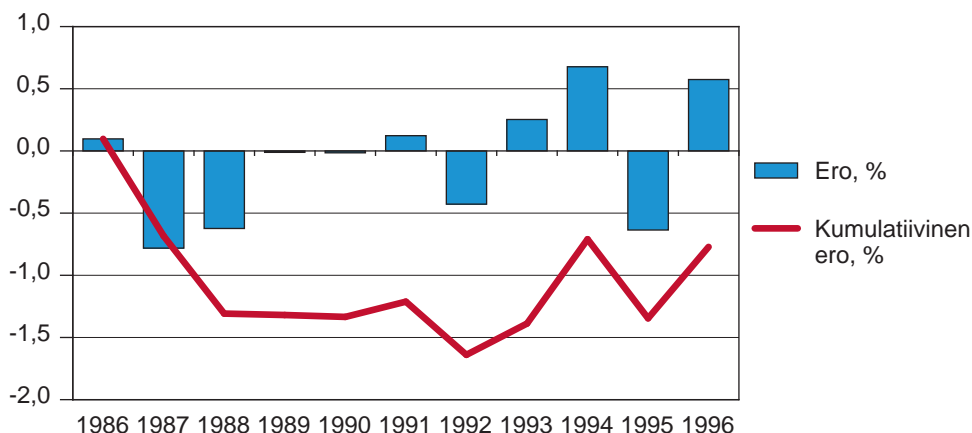
Kuviossa 6.1 on esitetty eläkeläistalouksien hintaindeksin (EKHI) ja kaikkien kotitalouksien hintaindeksin (KHI) vuotuismuutosten ero kolmansien vuosineljänneksen kohdalla, jonka ajankohdan mukaan niin kansaneläke- kuin työeläkeindeksitkin määräytyvät. Kun erot ovat negatiivisia, EKHI on noussut vähemmän kuin KHI ja päinvastoin.

Indeksien vuotuismuutosten eron suunta ja määrä vaihtelevat varsin paljon. Enimmillään EKHI:n vuotuismuutos ylitti kuvan jaksolla KHI:n vuotuismuutoksen 0,7 prosenttia ja myös suurin alitus oli 0,7 prosenttia. Muutoserojen suunta ja määrä vaihtelevat syklisesti ja ovat osin kytköksissä talouden vaihteluihin. Koko

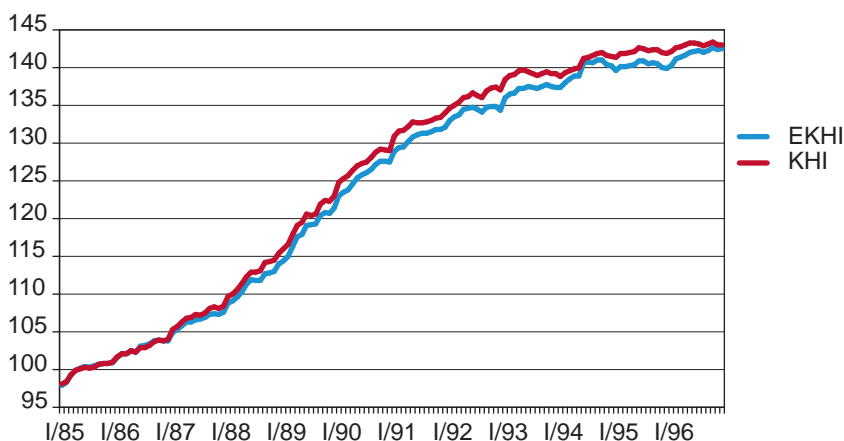
28 Kotitalouden päämieheksi määritellään henkilö, jolla voidaan katsoa olevan pääasiallinen vastuu kotitalouden toimeentulosta (useamman hengen talouksista suuri-tuloisin).

jaksolla virallinen KHI nousi vain aavistuksen enemmän kuin EKHI (kuvio 6.2). Jos kuvion tarkasteluvälillä TEL-indeksit olisivat määräytyneet EKHI:n perusteella ja nykyinen työeläkeindeksi olisi ollut käytössä tuon jakson, se olisi noussut jakson aikana kaikkiaan 0,6 prosenttia vähemmän kuin sen perustuessa viralliseen KHI-indeksiin. Kansaneläkeindeksi olisi noussut 0,7 prosenttia vähemmän kuin sen perustuessa KHI-indeksiin.

Kuvio 6.1. Eläkeläistalouksien hintaindeksin ja kaikkien kotitalouksien hintaindeksin vuotuismuutosten ero kolmansilla vuosineljänneksillä vuosina 1986–1996 sekä kumulatiivinen ero jaksolla 1985–1996, %.



Kuvio 6.2. Eläkeläistalouksien hintaindeksin (EKHI) ja kaikkien kotitalouksien hintaindeksin (KHI) kehitys kuukausittain 1985–1996, 1985 = 100.



Tilastokeskus luopui vuonna 1997 väestöryhmittäisten indeksien laskennasta muun muassa siksi, että erot väestöryhmien välillä joitakin kuukausia ja vuosia lukuun ottamatta jäivät suhteellisen vähäisiksi, jolloin indeksisarjat vähänkin pitemmällä aikavälillä kehittyivät varsin tasatahtia. Keskeinen peruste oli myös se, että kotitaloustiedustelun otoskoko oli riittämätön luotettavan kulutusrakenteen estimoimiseksi. Lisäksi väestöryhmittäisten kuluttajahintaindeksien olisi tullut perustua erilaisiin kulutuskoreihin ja myös hintatietojen keruuliikkeet olisi tullut valita erikseen kullekin väestöryhmälle (Kinnunen ja Lehtinen 1998).

Vuoden 1996 jälkeen tiedot eri-ikäisten tai eri elinvaiheessa olevien henkilöiden kuluttajahintojen kehityksestä perustuvat erillisselvityksiin. Tilastokeskuksessa laaditussa selvityksessä (Telasuo 2005) on kulutustutkimuksen perusteella pyritty arvioimaan eri ikäryhmiin kuuluvien kulutus rakenne ottaen samalla asumismenot huomioon todellisten kustannusten mukaan.

Taulukossa 6.2 on esitetty asianomaista selvitystä varten arvioidut kulutusosuudet eri-ikäisillä kuluttajahintaindeksin 1995 = 100 pääryhmäluokituksen mukaan.

Taulukko 6.2. Arvioidut kulutusosuudet kotitaloutta kohti viitehenkilön iän mukaan vuosina 2001–2002, %. Asumisen rahamenojen mukaan laskettuna.

	Kaikki taloudet	25– 34 v.	35– 44 v.	45– 54 v.	55– 64 v.	65– 74 v.	75+ v.
Elintarvikkeet ja alkoholittomat juomat	15,2	12,1	14,9	15,2	16,1	20,5	21,0
Alkoholijuomat ja tupakka	3,3	2,6	3,3	3,7	4,1	2,8	1,5
Vaatteet ja jalkineet	4,0	4,1	4,7	4,1	3,5	2,6	2,5
Asuminen ja energia	17,3	19,6	16,5	14,6	15,6	18,7	23,3
Kodin kalusteet, koneet ja tarvikkeet	5,7	5,9	5,4	5,6	6,0	6,9	5,9
Terveys	4,1	2,1	2,7	3,7	5,2	8,6	12,9
Liikenne	17,1	18,3	17,6	19,3	17,9	10,8	6,5
Tietoliikenne	4,2	4,1	4,3	4,4	3,8	3,9	3,8
Kulttuuri ja vapaa-aika	11,5	10,9	11,2	12,1	11,6	11,7	10,6
Koulutus	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0
Hotellit, kahvilat ja ravintolat	5,3	6,9	5,7	5,0	4,3	3,4	1,7
Muut tavarat ja palvelut	12,1	13,1	13,5	12,2	11,7	10,1	10,3

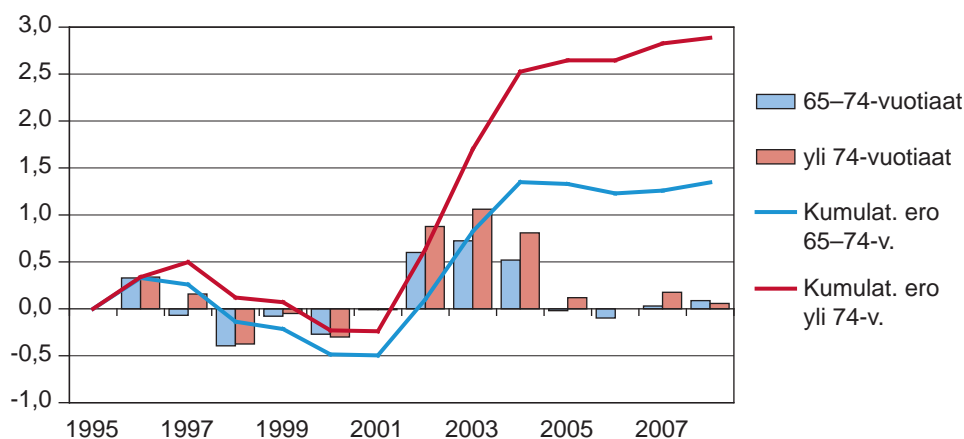
Lähde: Tilastokeskus, Telasuo.

Asumismenojen huomioon ottaminen todellisten kustannusten mukaan laskee kaikkiaan asumisen kulutusosuutta (vrt. taulukko 6.1) ja nostaa siten muiden pääryhmien kulutusosuutta. Yksi keskeinen taulukon tulos on, että ravinnon, asumisen ja

energian sekä terveystalveluiden kulutusosuudet nousevat iän myötä ja vastaavasti muiden pääryhmien kulutusosuudet suppenevat.

Telasuon selvityksessä tarkastellaan kuluttajahintojen kehitystä ikäryhmittäin. Rajautumalla kahteen vanhimpaan ikäryhmään, voidaan tarkastella vanhuuseläkkeellä olevien kuluttajahintojen kehitystä suhteessa viralliseen kuluttajahintaindeksiin jaksolla 1996–2008²⁹ (kuvio 6.3).

Kuvio 6.3. 65–74-vuotiaiden ja yli 74-vuotiaiden kuluttajahintaindeksien* ja virallisen kuluttajahintaindeksin vuotuismuutosten ero vuosina 1996–2008 sekä kumulatiiviset erot koko jaksolla, %.



* Indeksit eivät ole virallisia ja perustuvat osin arvioihin. Erot on laskettu indeksien vuosikeskiarvoista.

Kuviossa 6.3 erot ovat negatiivisia, kun ikääntyneiden indeksit ovat nousseet vähemmän kuin virallinen kuluttajahintaindeksi ja päinvastoin. Kuvion aineistoa laskettaessa ikääntyneiden indekseissä asumismenot on arvioitu asumisen rahame-
nojen perusteella, jota menetelmää virallisessa kuluttajahintaindeksissä ei sovelleta. Tulokset ovat siten suuntaa-antavia. Indeksien erojen suunta ja määrä vaihtelevat tässäkin syklisesti, mutta koko jaksoa kumulatiivisesti tarkastellen virallinen kuluttajahintaindeksi on jäänyt jälkeen 65–74-vuotiaiden indeksistä 1,3 prosenttia ja yli 74-vuotiaiden indeksistä 2,9 prosenttia.

29 Telasuon tarkastelu päättyy vuoteen 2004, mutta pyynnöstä sarjaa on jatkettu vuoteen 2008 (vuosi 2008 arvioitu tammi-kesäkuun hintatietojen mukaan).

Virallisen kuluttajahintaindeksin jälkeen jääminen vanhuuseläkeikäisten indekseistä oli suurelta osin seurausta vuosina 2002–2004 tapahtuneesta korkojen ja polttonesteiden hinnan laskusta sekä auto- ja alkoholiveron alentamisesta, jotka kaikki hidastivat enemmän virallisen inflaation kehitystä. Tuon jälkeen korkotaso ja polttonesteiden hinnat lähtivät nousuun ja alkoholiveroakin on taas nostettu lähemmäksi ennen vuotta 2004 vallinnutta tasoa. Oletettavasti nämä hintamuutokset olisivat kääntäneet eläkeläisten indeksien ja virallisen kuluttajahintaindeksien muutosten erotuksen negatiiviseksi. Nyt kuitenkin myös elintarvikkeiden hinnat ovat nousseet poikkeuksellisen paljon, josta osaltaan johtuu, että virallinen kuluttajahintaindeksi ja eläkeläisten indeksit ovat vuoden 2004 jälkeen kehittyneet jokseenkin samaa tahtia. Elintarvikkeiden arvonlisäveron lasku vuonna 2009 kääntäne kuvion 6.3 kumulatiivisia kuvaajia alaspäin, jos muun muassa odotettavissa oleva korkotason ja polttonesteiden hinnan lasku ja eivät ”syö” elintarvikkeiden arvonlisäveron laskun vaikutusta.

Tarkastelun lopputuloksena voidaan esittää seuraavat päätelmät. Jos eläkeindeksit säädettäisiin määräytymään hintakehityksen osalta jonkin eläkeläisten kuluttajahintojen kehitystä mittaavan indeksin perusteella, menneen kehityksen perusteella arvioituna toimenpide olisi pitemmällä aikavälillä ilmeisesti kustannusneutraali. Joinakin vuosina se lisäisi menoja, toisina taas supistaisi. Eläkkeensaajien kannalta omasta indeksistä voisi olla se hyöty, että indeksi kompensoisi nykyistä indeksiä oikea-aikaisemmin esimerkiksi poikkeukselliset hintatapahtumat eläkkeisiin.

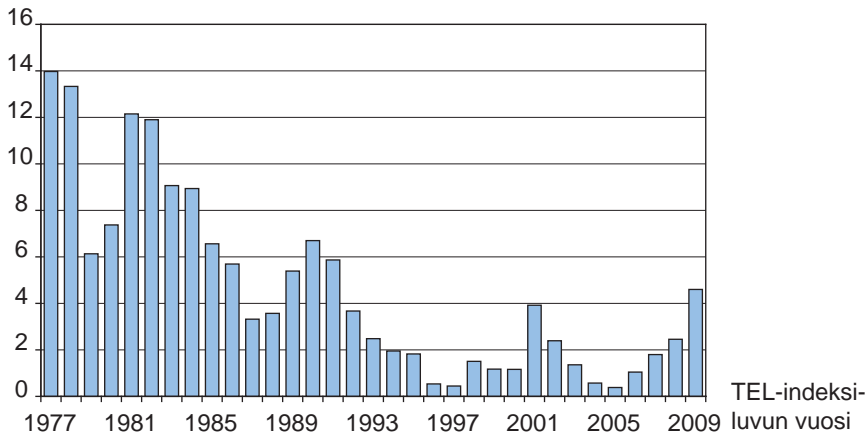
6.3 Eläkkeiden tarkistusvälin pituus

Maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistusten väliä on vuosien varrella muutettu useamman kertaan. Kansaneläkejärjestelmässä otettiin alun alkaen vuonna 1957 käyttöön niin sanottu kynnysoindeksi, jossa aina elinkustannusindeksin noustua edeltävän indeksitarkistuksen jälkeen 10 prosenttia, eläkkeisiin tehtiin uusi indeksitarkistus. 2000-luvulla vallinneella inflaatiovauhdilla silloinen menettely olisi tarkoittanut indeksitarkistuksia eläkkeisiin 4–5 vuoden välein. Sitten kynnyсарvoa alennettiin ensin vuonna 1964 viiteen ja sitten vuonna 1968 kolmeen prosenttiin.

Työeläkkeitä tarkistettiin alun alkaen kerran vuodessa. 1970-luvulla öljykriisien vauhdittaman voimakkaan inflaation vuoksi työeläkkeissä siirryttiin vuonna 1977

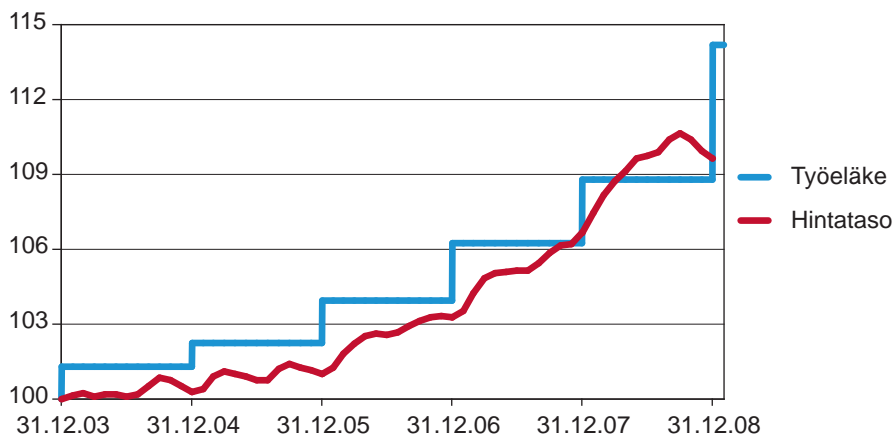
kaksi kertaa vuodessa tehtäviin indeksitarkistuksiin. Kansaneläkejärjestelmässä tuolloin vielä voimassa ollut kolmen prosentin inflaatiokynnys johti lukuisiin indeksitarkistuksiin vuodessa, jonka vuoksi myös kansaneläkkeissä siirryttiin kaksi kertaa vuodessa tehtäviin tarkistuksiin. Vuodesta 1985 alkaen niin kansan- kuin työeläkkeitakin on sitten tarkistettu kerran vuodessa tammikuussa. Päätöstä asiasta tehtäessä vuonna 1983 inflaatio oli kuitenkin nykytilanteeseen verrattuna vielä huomattavan korkea (kuvio 6.4).

Kuvio 6.4. Kuluttajahintaindeksin muutos TEL-indeksejä vuosille 1977–2009 määrittäessä. Vuotuismuutos edellisen vuoden kolmannella vuosineljänneksellä, %.



Hintojen muutos on jatkuvaa. Vuosittaisen kausivaihtelun ohella hintojen muutoksen voimakkuus vaihtelee suhdannevaiheittain, vaikka vuositasolla hintataso nouseekin yleensä vuodesta toiseen. Eläkkeisiin indeksikorotukset tulevat kerran vuodessa tammikuun alussa. Kiihtyvän inflaation vallitessa vuoden alussa maksetun indeksikorotuksen tuoma eläkkeen ostovoiman lisäys voi kulua nopeasti. Näin tapahtui esimerkiksi vuonna 2008 (kuvio 6.5).

Kuvio 6.5. Joulukuussa 2003 alkaneen työeläkkeen ja kuluttajahintatason kehitys 1.1.2004–1.1.2009, indeksi 31.12.2003 = 100.



Kuviossa työeläkettä on tarkistettu kunkin vuoden tammikuussa nykyisellä työeläkeindeksillä, joka hintojen muutoksen ohella korvaa viidenneksen palkansaajien reaali-ansiotason muutoksesta. Siten indeksitarkistus kattoi hyvin vuosina 2004–2006 tapahtuneen hintatason nousun. Vuoden 2006 kuluessa inflaatio alkoi kuitenkin kiihtyä ja vuoden 2007 alun indeksitarkistus riitti enää vaivoin peittämään vuoden aikana tapahtuneen inflaation. Inflaation kiihdyttyä entisestään vuoden 2008 alussa muun muassa veronkorotusten vuoksi, hintataso ylitti vuoden 2008 eläketason jo huhtikuussa. Tämä aiheutti muun muassa eduskunnassa vaateita eläkkeiden indeksitarkistuksen aientamisesta tai paluusta kaksi kertaa vuodessa tehtäviin indeksitarkistuksiin (SKT 110/2008 vp). Pääosin kuvioista 6.5 nähtävä tulos on seurausta työeläkeindeksin viipeellisyydestä, johon palataan seuraavassa luvussa. Joka tapauksessa voimakkaasta inflaatiosta voi aiheutua nykyisellä tarkistusten rytmillä ongelmia erityisesti pientä eläkettä saaville, kun vuoden alun indeksitarkistus ei kata saman vuoden aikana tapahtuvaa inflaatiota.

Jos inflaatio nousisi pysyvästi esimerkiksi 1980-luvun alkupuolella vallinneelle tasolle, olisi ilmeisen perusteltua harkita paluuta kahdesti vuodessa tehtäviin tarkistuksiin. Kun inflaatiiovauhti tulee myös tulevaisuudessa vuosittain ja suhdannejaksoittain vaihtelevaan, yksi mahdollisuus olisi, että vasta tietyn suuruinen inflaatio laukaisisi korotuksen puolivälissä vuotta. Eläkemenojen kasvun kannalta muutos ei olisi merkittävä, mutta hallinnolliset muutokset tietojärjestelmämuutoksineen

olisivat tuntuvia. Myös eläkkeensaajien veron ennakonpidätysprosenttien määrääminen muodostuisi ongelmalliseksi, kun verottajan niitä määrätessä ei tiedossa olisi heinäkuun ennakkotarkistuksen määrää tai edes sitä, laukeaisiko tarkistus maksuun vai ei.

6.4 Eläkkeiden indeksitarkistusten viipeellisyys

Eduskunta- ja kansalaiskeskustelussa eläkeindeksien viipeellisyys on usein koettu ongelmaksi, kun eri suhdannevaiheissa indeksitarkistukset ovat tarkistusvuoden toteutuneeseen kehitykseen verrattuna joko ali- tai ylimitoitettuja. Edellä kuviossa 6.5 on esimerkki tilanteesta, jossa vuoden 2008 tarkistus jää alimitoitetuksi suhteessa samana vuonna tapahtuvaan inflaatioon. Mutta kuten kuvio osoittaa, vuoden 2008 hintojen nousu korvattiin eläkkeisiin vuoden 2009 alussa, jolloin työeläkkeiden tarkistukseen vaikuttivat sekä vuoden 2008 nopea inflaatio että tuntuvat palkan- korotukset. Pitemmällä aikavälillä eläkkeiden indeksitarkistuksista ei viipeen vuoksi jää mitään pois, mutta ongelmia viipeellisyys saattaa aiheuttaa pientä eläkettä saaville vaiheessa, jossa hinta- ja ansiotason nousu ovat kiihtymässä. Viipeellisyys saattaa suhdannevaiheittain johtaa vinoutumiin myös eläkkeen perusteena olevien ansioiden tarkistamisessa.

Alkuperäisen työntekijäin eläkeasetuksen mukaan eläkeindeksi tuli julkaista viimeistään kuukautta ennen sen kalenterivuoden alkua, josta indeksiä sovelletaan. Käytännön syistä johtuen julkaisuajankohtaa jouduttiin aikaistamaan vuodesta 1991 alkaen kuukaudella lokakuun loppuun. Tämä johtui muun muassa siitä, että verottajan pitää saada tieto indeksitarkistettujen eläkkeiden määrästä riittävän ajoissa ehtiäkseen määrätä ennakonpidätysprosentit ennen seuraavan vuoden alkua.

Eläkeindeksien määräämistä varten hinta- ja palkkatason kehitystä seurataan syyskuun loppuun asti. Näin tilastojen valmistumiselle, eläkeindeksien määräämiselle ja vahvistamiselle jää vain kuukausi aikaa. Eläkeindeksien viivettä ei voida lyhentää, jos niiden halutaan perustuvan toteutuneeseen kehitykseen.

Jos viipeen vaikutusta kuitenkin haluttaisiin pienentää, tulisi vuotuisen tarkistukseen sisällyttää ennakointia tulevasta hinta- ja palkkakehityksestä tai perustaa se kokonaan ennusteeseen tulevasta kehityksestä. Keskeisiä kysymyksiä tällöin ovat, kenen ennusteisiin indeksit pohjautuisivat ja miten meneteltäisiin mahdollisten ennustevirheiden kanssa? Ennustevirheiden huomioon ottaminen seuraavissa tar-

kistuksissa saattaisi entisestään vinouttaa eläkkeiden indeksitarkistuksia yleisestä suhdannekehityksestä. Myös ennuste-elementin sisällyttäminen eläkeindeksin määrittelevään säännökseen olisi ongelmallista eikä ainakaan selkeyttäisi säännöstä nykyiseen verrattuna. Tällöin eläkkeensaajan ja vakuutetun olisi ehkä mahdotonta todentaa itse indeksiperusteiden oikeellisuus. Ratkaisuja harkittaessa täytyy pitää myös mielessä, että pidemmällä aikavälillä hintojen ja palkkojen nousu tulee otetuksi huomioon niillä painoin kuin indeksisäännös edellyttää.

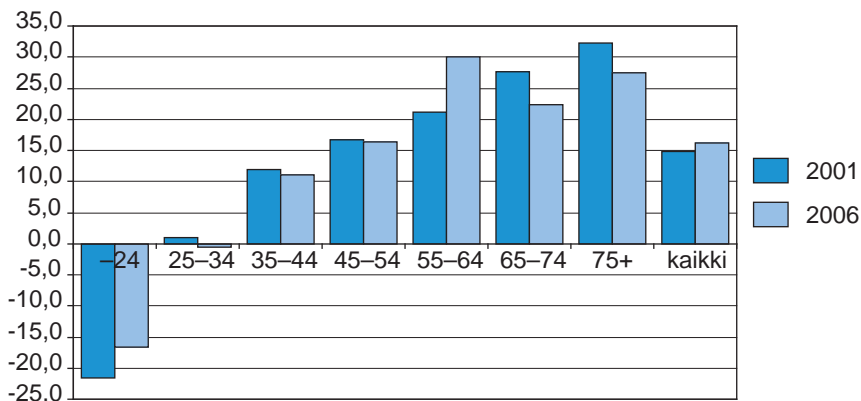
Hannu Uusitalo

6.5 Perusteleeko eläkeikäisten kulutustarpeen muutos työeläkeindeksiä, joka ei täysin seuraa ansiotason nousua?

Taitettuun indeksiin siirryttäessä yksi perustelu oli se, että huolimatta muuta väestöä alemmasta tulotasosta eläkeläisväestö säästämistä on työikäisiä korkeampi. Tämän arvioitiin johtuvan siitä, että eläkeiässä olevilla ei enää ole huollettavia lapsia eikä merkittävässä määrin asunto- ja muita velkoja, jolloin tulee toimeen pienemmällä rahamäärällä. Vieläkö on perusteita olettaa, että kulutustarpeet pienenevät vanhenemisen myötä? Kysymys on merkittävä arvioitaessa esityksiä puoliväli-indeksiin palaamisesta.

Myös nykyisin eläkeikäisten säästämistä on korkea. Tämä näkyy kuvios-
ta 6.6, johon on Tilastokeskuksen kulutustutkimusten aineistoista laskettu, miten säästämistä vaihtelee kotitalouden niin sanotun viitehenkilön iän mukaan. Viitehenkilö tarkoittaa pääsääntöisesti kotitalouden suurtuloisinta jäsentä. Säästämistä on määritelty kotitalouden vuotuisten rahatulojen ja rahamenojen erotuksen perusteella. Laskennalliset tulot (kuten kotitalouden omissa asunnossa asumista saatava tulo) on jätetty huomiotta. Säästämiseen sisältyvät kotitalouden lainojen lyhennykset. (Tilastokeskuksen kulutustutkimuksista ks. <http://www.stat.fi/til/ktutk/index.html>. 4.8.2008).

Kuvio 6.6. Kotitalouksien säästämistä viitehenkilön iän mukaan, %.



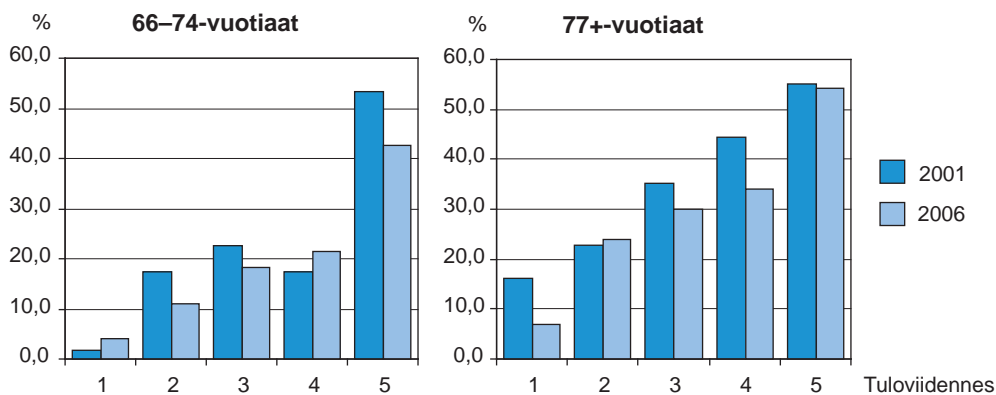
Lähde: Tilastokeskus, kulutustutkimusten 2001 ja 2006 aineistot.

Vuonna 2001 eläkeikäisten säästämistä oli korkein. Yli 75-vuotiaat säästivät rahatuloistaan lähes kolmanneksen ja 65–74-vuotiaatkin 28 prosenttia. Merkillepantavaa on, että vuosina 2001–2006 eläkeikäisten säästämistä aleni. Samanaikaisesti se nousi selvästi eläkeikää lähestyvien 55–64-vuotiaiden keskuudessa. Tässä ikäryhmässä säästämistä olikin vuonna 2006 kaikkein korkein. Mitä nuorempiin työikäisiin tullaan, sitä matalampi on säästämistä, ja kaikkein nuorimmat eli alle 25-vuotiaat omassa taloudessa elävät, joista ylivoimainen enemmistö on opiskelijoita, kuluttavat enemmän kuin saavat rahatuloja.³⁰

Eräät muutkin tilastotiedot tukevat käsitystä vanhemman väestön verraten hyvästä toimeentulon tasosta. Vanhemman väestön korkea säästämistä näkyy myös varallisuuden määrässä. Tilastokeskuksen mukaan kotitalouksien nettovarallisuus kasvoi vuosien 1988 ja 2004 välillä 1,8-kertaiseksi. Varallisuus ei kasvanut tasaisesti kaikissa väestöryhmissä, vaan vanhemmat ikäluokat ovat vaurastuneet selvästi enemmän kuin nuoret. Eläkeikäisten nettovarallisuus kaksinkertaistui ja vauraimman ikäryhmän eli 55–64-vuotiaiden nettovarallisuus 2,3-kertaistui. (Kotitalouksien varallisuus 1988–2004, 2007).

Säästämistä vaihtelee voimakkaasti kotitalouden tulojen mukaan myös eläkeikäisissä. Tämä näkyy selvästi kuvioista 6.7, joissa on kuvattu eläkeikäisten säästämistä sen mukaan, mihin ryhmään koko väestön tulonjakautumassa kotitalous kuuluu.

Kuvio 6.7. Säästämistä ikäryhmissä 65–74 ja 75+ vuosina 2001 ja 2006 tuloviidenneksittäin.



30 Tätä selittää osaltaan se, että opintolainoja ei lueta tuloiksi, sen sijaan opintoraha luetaan.

Kuviosta näkyy tulotason vahva vaikutus säästämiseen myös vanhuuseläkeläisten keskuudessa. Väestön pienituloisimpaan viidesosaan kuuluvien eläkeläisten keskuudessa säästöön jää muutama prosentti rahatuloista. Vuonna 2006 tähän pienituloisimpaan väestön viidennekseen kuului 16 prosenttia 65–74-vuotiaista ja noin kolmasosa 75 vuotta täyttäneistä. Väestön suurituloisimpaan viidesosaan kuuluvien vanhuuseläkeikäisten säästämisaste oli 65–74-vuotiaiden keskuudessa runsaat 40 prosenttia ja tätä vanhemmilla noin 55 prosenttia. Tähän tuloryhmään kuului vajaa 10 prosenttia kaikista vanhuuseläkeikäisistä.

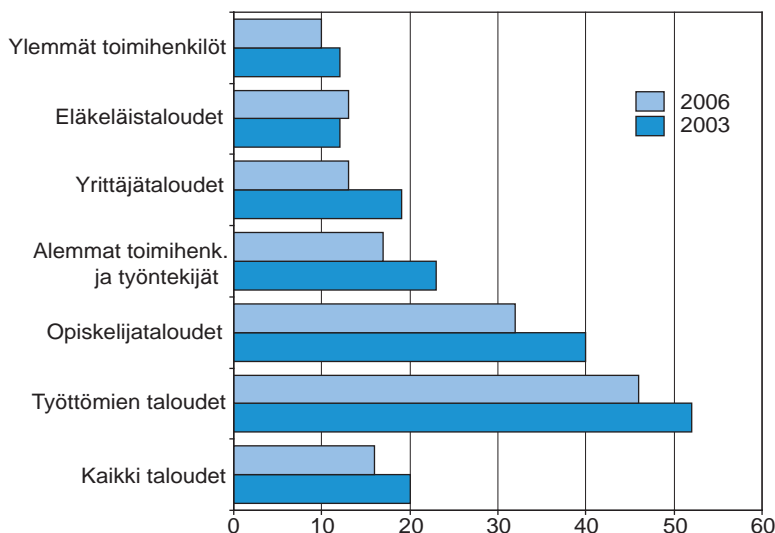
Kuvioista 6.6 ja 6.7 näkyy myös, että 75 vuotta täyttäneiden säästämisaste on korkeampi kuin 65–74-vuotiaiden. Näin on siitä huolimatta, että heidän tuloinsa ovat pienemmät kuin nuorempien vanhuuseläkeikäisten. Tämä – samoin kuin eläkeikäisten korkea säästämisaste ylipäänsä – saattaa viitata siihen, että kulustarve vanhemmiten vähenee. Eläkeläiskotitalouksissa kulutus kohdistuukin kaikkia kotitalouksia voimakkaammin hyödykeryhmiin, joita voidaan luonnehtia välttämättömyyshyödykkeiksi. Näitä ovat elintarvikkeet, asuminen ja energia sekä terveysmenot. Liikennemenoihin eläkeläistaloudet käyttävät selvästi pienemmän osuuden tuloistaan kuin muut kotitaloudet. (Ks. Uusitalo, Sallila ja Hagfors 2003, 107–131; Hagfors 2008, 86–150.)

Oletusta kulustarpeiden vähentymisestä vanhuuseläkeiässä tukee myös kuvio 6.8. Se osoittaa, että eläkeläistaloudet kokevat ongelmia tulojen riittävydessä, asumismenoissa ja laskujen maksamisessa lähes yhtä harvoin kuin ylemmät toimihenkilöt ja yhtä harvoin kuin yrittäjät. Esimerkiksi alemmat toimihenkilöt ja työntekijät kokevat eläkeläisiä useammin ongelmia tulojen riittävydessä, vaikka heidän tulotonsa on huomattavasti korkeampi kuin eläkeikäisten.³¹ Myös pienituloisimpien kotitalouksien³² keskuudessa eläkeläistaloudet kokevat harvemmin toimeentulo-ongelmia kuin alemmat toimihenkilöt ja työntekijät.

31 Toisaalta eläkeläiset ovat ainoa ryhmä, jossa ongelmat jonkin verran lisääntyivät vuosina 2003–2006.

32 EU käyttää pienituloisuudesta käsitettä köyhyysuhan alainen (at risk of poverty). Määritelmän mukaan henkilö on pienituloinen, jos hänen kotitaloutensa käytettävissä olevat ekvivalenttitulot (kotitalouden kulutusyksikköä kohti lasketut tulot) jäävät pienemmäksi kuin 60 prosenttia kotitalouksien mediaanitulosta.

Kuvio 6.8. Ongelmia tulojen riittävydessä, asumismenoissa ja laskujen maksamisessa vuosina 2003 ja 2006 sosioekonomisen aseman mukaan.



Lähde: Tulonjakotilasto 2006, 31.

Toisaalta voi ajatella, että ikäryhmittäiset säästämisen- ja kulutuserot heijastavat enemmän sukupolvi- kuin ikävaikutuksia. Ennen sotia syntyneet nykyiset eläkeläiset ovat tottuneet niukempaan toimeentuloon ja siihen liittyvään ”pahan päivän varalle” säästämiseen sekä niukkaan kulutukseen. Jos kyse on sukupolvivaikutuksesta, ikäryhmien välisen eron tulisi vähitellen kaventua. Suomea koskevat tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että ikävaikutus pysyy merkittävänä, ja nuoremmat sukupolvet säästävät enemmän kuin vanhat ovat samanikäisinä säästäneet (Riihelä ja Sullström 2008, 63–93).

Ällä näyttää siis olevan vaikutusta kulutustarpeisiin. Vanhuseläkeikäisten kulutus kohdistuu voimakkaammin niin sanottuihin välttämättömyyshyödykkeisiin ja tuloista jää suurempi osa säästöön kuin työikäisillä. Taitetulle indeksille aikanaan esitetty perustelu kulutuksen muutoksesta iän myötä näyttää siis edelleen pätevältä.

Toisaalta tilanne saattaa muuttua. Eläkeläisten säästämistase on vuosien 2001–2006 välillä alentunut, kun työikäisellä väestöllä säästämistase nousi. Eläkeläisten kokemat taloudelliset ongelmat lisääntyivät vuosina 2003–2006, kun ne koko väestössä vähenivät. Nämä muutokset saattavat liittyä siihen, että eläkeikäisten käyttämien terveys- ja hoivapalveluiden samoin kuin lääkkeiden omavastuuhinnat ovat viime vuosina nousseet muita hintoja huomattavasti nopeammin.

Ismo Risku

7 Arvioita puoliväli-indeksiin siirtymisen kustannus- ja etuusvaikutuksista

7.1 Johdanto

Työeläkkeiden indeksoinnista käyty keskustelu eduskunnassa ja mediassa tiivistyy kysymykseksi siitä, tulisiko eläkeindeksin seurata nykyistä suuremmalla painolla ansiotason kehitystä vai ei. Tässä luvussa esitetään arvio, kuinka paljon puoliväli-indeksiin siirtyminen nostaisi eläkkeiden tasoa ja työeläkekustannuksia, kun samalla luovutaan työkyvyttömyyseläkkeiden kertakorotuksesta mutta muilta osin lainsäädäntö pidetään nykyisellään.³³

Puoliväli-indeksiin siirtyminen nostaisi indeksikorotusta keskimäärin noin puolella prosenttiyksiköllä vuosittain, jos ansiotason reaalikasvu on tulevaisuudessa samaa tasoa kuin menneisyydessä. Muutaman vuoden sisällä puoliväli-indeksin vaikutukset eläkemenoon eivät olisi merkittäviä. Useampien vuosien kuluessa puolen prosenttiyksikön korotukset kuitenkin kumuloituisivat korkoa korolle periaatteen mukaisesti. Muutoksen täysi vaikutus eläkemenoihin koettaisiin, kun kaikki eläkkeensaajat ovat olleet koko eläkeaikansa uuden indeksisäännön piirissä. Tämä kestää noin 25–30 vuotta.

Indeksikorotukset rahoitetaan kunakin vuonna kerättävillä eläkemaksuilla ja-kojärjestelmän mukaisesti. Näin ollen indeksin muuttamisen vaikutukset maksuun olisivat aluksi pienet ja täysi maksuvaikutus koettaisiin vasta 25–30 vuoden kuluttua. Pitkän voimaantuloajan vuoksi kaikki nyt työelämässä olevat sukupolvet välttyisivät maksamasta täyttä hintaa muutoksen kustannuksista. Täyden kustannusvaikutuksen kokisivat muutoksen voimaantulohetkellä syntyvät sukupolvet, koska he aloittavat työuransa noin 25 vuoden päästä. Puoliväli-indeksiin siirtymisen vaikutukset eläkkeiden suuruuteen ja eläkemaksun tasoon esitetään luvussa 7.2. Vaikutuksia tarkastellaan kalenterivuosiakohtaisesti ja sukupolvittain.

Vaikka työeläkkeiden indeksointia muutettaisiin pysyväksi tarkoitetulla lainsäädännöllä, niin muutoksen pysyvyyttä ei voida taata. Erityisesti tämä koskee

33 Nuorten työkyvyttömyyseläkkeisiin tehtävä kertakorotus otettiin käyttöön, kun taitetusta indeksistä siirryttiin nykyiseen työeläkeindeksiin.

etuustasoa oleellisesti korottavaa muutosta, kun eläkemenot joka tapauksessa kasvavat väestön vanhenemisen seurauksena. Luvussa 7.3 esitetään laskelma, joka pyrkii kuvaamaan indeksimuutoksen seurauksia, jos muutos ei jääkään pysyväksi. Siinä puoliväli-indeksiä sovelletaan ensin kahden vuosikymmenen ajan, jonka jälkeen palataan nykyisen kaltaiseen työeläkeindeksiin. Erityisesti maksujen ja etujen kohdentuminen sukupolvien välillä muuttuu, jos puoliväli-indeksiin siirtyminen ei olisikaan pysyvää.

Indeksimuutoksen etuus- ja maksuvaikutusten kannalta keskeisin taloudellinen oletus on ansiotason reaalikasvu. Alla esitettävät laskelmat perustuvat oletukseen, että ansiotason reaalikasvu on 1,75 prosenttia vuodessa. Luvussa 7.4 kuitenkin esitetään kuinka paljon tulokset muuttuvat, jos ansiotason kasvu ylittää tai alittaa tämän tason. Laskelmien muut oletukset ja menetelmät kuvataan liitteessä 2.

7.2 Puoliväli-indeksin etuus- ja kustannusvaikutukset

Työeläkemenoissa on nähtävissä merkittävä nousupaine vallitsevien lakien – mukaan lukien nykyinen työeläkeindeksi – perusteella arvioituna. Koko kansantalouden työeläkemenot suhteessa palkkasummaan nousevat nykyisestä noin 22 prosentista yli 35 prosenttiin runsaan 20 vuoden aikana. Tämän jälkeen menojen suhde palkkasummaan (eläkemenoprosentti) laskee hieman (kuvio 7.1). Tärkein syy eläkemenoprosentin kasvulle on väestön ikääntyminen, mutta myös työeläkejärjestelmän voimaantulo kasvattaa yhä eläkemenoprosenttia.

Yksityisalojen palkansaajien (TyEL) osalta työeläkemeno suhteessa palkkasummaan on nykyisin noin 18 prosenttia. Vallitsevaan lainsäädäntöön perustuvan laskelman mukaan se nousee noin 30 prosentin tasoon seuraavan runsaan 20 vuoden aikana. Tämän jälkeen TyEL:n menoprosentissa ei ole nähtävissä muutosta ylös tai alaspäin. Ennakkorahastoinnin ansiosta TyEL-maksun nousupaine on oleellisesti vähäisempi kuin TyEL-menojen nousu. Syksyllä 2007 tehdyn arvion mukaan maksujen nousu 21 prosentin tasosta noin 25 prosenttiin olisi ollut riittävä. Vuoden 2008 finanssikriisin ja sen seurausten vuoksi maksuennustetta joudutaan kuitenkin nostamaan.

Puoliväli-indeksiin siirtyminen nostaisi vuotuista indeksikorotusta runsaalla puolella prosenttiyksiköllä, jos ansiotason reaalikasvu on 1,75 prosenttia vuodessa. Lyhyellä aikavälillä indeksisäännön muuttamisen vaikutukset eläkemenoon eivät

olisi merkittäviä. Vuosien kuluessa puolen prosenttiyksikön korotukset kuitenkin kumuloituisivat. Kun tyypillinen eläkeikä on noin 24 vuotta, niin indeksin muuttaminen nostaisi keskimäärin työeläkkeen tasoa noin kuudella prosentilla.³⁴ Suhteessa palkkasummaan eläkemenot nousisivat vastaavasti kaksi prosenttiyksikköä. Vaihtusten suuruudet vaihtelevat hivenen alakohtaisesti eläkeläisten ja aktiivipiirien ikärakenteiden mukaan (taulukko 7.1 ja kuvio 7.1). Laskelmassa puoliväli-indeksiin siirtyminen on toteutettu siten, että samalla luovutaan työkyvyttömyyseläkkeiden kertakorotuksesta. Kertakorotuksen vaikutus keskimääräiseen etuustasoon ja eläkemenoihin on kuitenkin vähäinen, koska korotus kohdistuu vain alle 50-vuotiaana työkyvyttömäksi tuleviin.

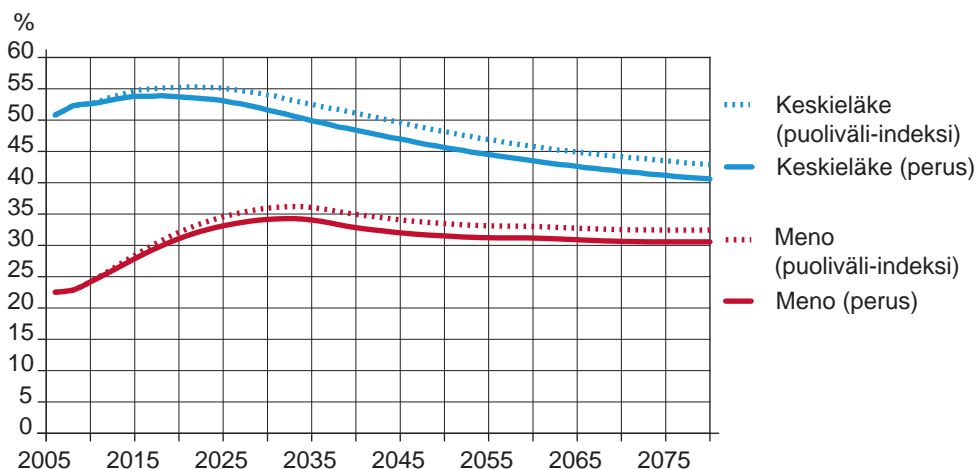
Puoliväli-indeksiin siirtyminen kasvattaisi vuotuista TyEL-maksua yhtä paljon kuin menoakin. Tämä johtuu siitä, että indeksikorotukset rahoitetaan TyEL:n rahoitussäännösten mukaan jakoperiaatteella, eli indeksikorotusten kustannukset katetaan kunakin vuonna kerättävällä eläkemaksulla. Yrittäjien (YEL ja MYEL) eläkemenot rahoitetaan kokonaisuudessaan jakoperiaatteella, jolloin näissäkin laeissa indeksimuutoksen meno- ja maksuvaikutus olisivat yhtä suuria. Myös julkisalojen eläkejärjestelmien osalta hyvänä ensiarviona voidaan pitää sitä, että indeksin muutos kustannettaisiin sitä mukaan kuin eläkemenotkin kasvavat.

Puoliväli-indeksiin siirtyminen merkitsisi suuruusluokaltaan parin prosenttiyksikön menojen ja maksujen korotusta jo nähtävissä olevan nousun päälle. Vuonna 2007 TyEL-maksun nostotarpeeksi arvioitiin neljä prosenttiyksikköä. Puoliväli-indeksiin siirtyminen merkitsisi maksun korotustarpeen nousua kuuteen prosenttiyksikköön, eli TyEL-maksua tulisi korottaa nykyisestä noin 21 prosentin tasosta 27 prosenttiin. Tämän lisäksi syksyllä 2008 alkanut huono talouskehitys kasvattaa TyEL-maksun nostotarvetta riippumatta siitä onko maksussa olevat eläkkeet sidottu nykyiseen työeläkeindeksiin vai puoliväli-indeksiin.³⁵

34 Ansiotason reaalikasvun ollessa 1,75 prosenttia vuodessa puoliväli-indeksi merkitsisi vuotuisten indeksikorotusten nousua $(0,5-0,2) \times 1,75 = 0,525$ prosenttia. Jos eläkeikä on 24 vuotta, niin indeksin keskimääräinen vaikutus koetaan 12. eläkevuden kohdalla, jolloin eläkkeen taso nousisi 6 prosenttia ($1.00525^{12} = 1.06$).

35 Vuoden 2008 odotettua huonommat sijoitustuotot aiheuttavat noin yhden prosenttiyksikön pysyvän korotustarpeen TyEL-maksuun. Näköpiirissä oleva taantuma kasvattaa edelleen maksun nousupainetta.

Kuvio 7.1. Työeläkemenot prosentteina työtulosta ja keskimääräinen eläke prosenttia keskipalkasta, kaikki työeläkelait. Puoliväli-indeksi voimassa vuodesta 2011 lähtien.



Taulukko 7.1. Puoliväli-indeksiin siirtymisen vaikutus eläkemenoon eri aloilla ja koko taloudessa, puoliväli-indeksi voimaan vuoden 2011 alusta lähtien.

		2015	2025	2035	2055	2075
TyEL	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	23.5	28.7	30.6	29.6	29.2
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €* % työtulosta	243	764	1300	1898	2707
	% eläkemenosta	0.4	1.2	1.8	1.8	1.8
		1.9	4.2	5.7	6	6.1
Yrittäjät (YEL, MYEL)	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	33.9	39.1	39.4	34.9	33.4
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €* % työtulosta	34	101	166	235	329
	% eläkemenosta	0.7	1.7	2.4	2.4	2.4
		2	4.4	6.1	6.9	7.1
Julkisalat	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	36.7	42.3	40.9	33.3	31.9
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €* % työtulosta	167	496	790	910	1210
	% eläkemenosta	0.7	1.9	2.5	2.1	1.9
		2	4.4	6.2	6.2	6.1
Kaikki työeläkkeet	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	27.9	33.1	34.0	31.2	30.6
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €* % työtulosta	448	1369	2267	3060	4272
	% eläkemenosta	0.5	1.4	2	1.9	1.9
		1.9	4.3	5.9	6.1	6.2

* Vuoden 2008 hintatasossa.

Täysi vaikutus eläke-etuihin tulisi niille sukupolville, jotka eivät vielä indeksimuutoksen hetkellä ole ehtineet siirtyä eläkkeelle. Eläkkeelle jo ehtineet sukupolvet ehtisivät nauttia indeksimuutoksesta lyhyemmän ajan, koska heidän eläkkeestään osa on jo maksettu. Maksuvaikutus kohdistuisi nykyisiin ja tuleviin aktiivi-ikäluokkiin. Täyden hinnan indeksin korotuksesta joutuisivat maksamaan nykyiset vastasyntyneet ja tulevaisuudessa syntyvät ikäluokat. Heidän työuransa alkuun on aikaa 20–30 vuotta, mihin mennessä indeksimuutoksen maksuvaikutus olisi ehtinyt tulla täysin voimaan.

Tarkastellaan maksujen ja etujen ajoittumista täsmällisemmin. Kohortin eläketulot voidaan laskea yhteen koko elinkaarella, kun vain otetaan huomioon se, että koron takia aiemmin saatu euro on arvokkaampi kuin myöhemmin saatu euro. Eläketulot siis pääomitetaan. Merkitään kunkin kohortin eläketulojen arvoa:

$$ET(N) = \text{Eläketulon arvo koko elinkaarella, nykyindeksi}$$

$$ET(P) = \text{Eläketulon arvo koko elinkaarella, puoliväli-indeksillä}$$

Indeksimuutoksen vaikutus kohortin eläketuloihin on edellisten erotus:

$$\text{Etuusvaikutus} = ET(P) - ET(N).$$

Vastaavalla tavalla voidaan laskea kuinka paljon puoliväli-indeksiin siirtyminen kasvattaa kunkin kohortin eläkemaksuja. Merkitään:

$$EM(N) = \text{Eläkemaksujen arvo koko elinkaarella, nykyindeksi}$$

$$EM(P) = \text{Eläkemaksujen arvo koko elinkaarella, puoliväli-indeksillä}$$

jolloin indeksimuutoksen maksuvaikutus saadaan erotuksena:

$$\text{Maksuvaikutus} = EM(P) - EM(N)$$

Etuus- ja maksuvaikutus ovat yhteenlaskettavia, jolloin voidaan laskea indeksimuutoksen vaikutus kohortin elinkaaritulojen määrään:

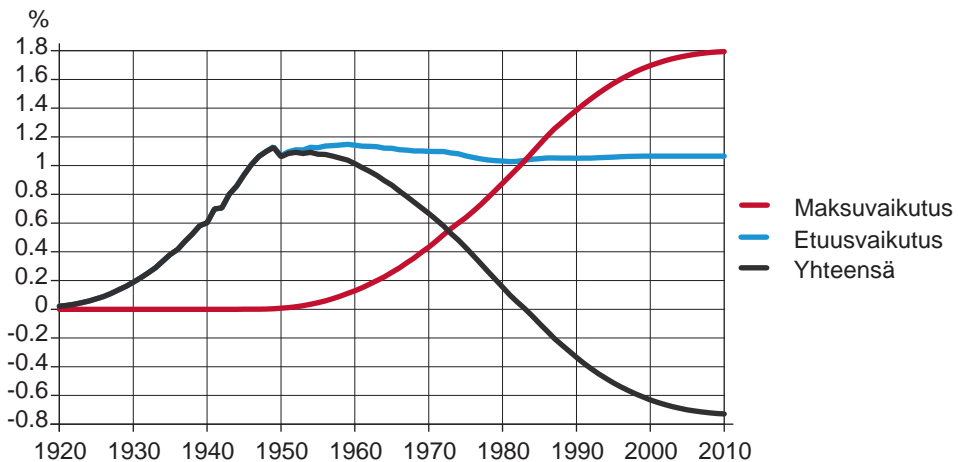
$$\text{Indeksimuutoksen vaikutus yhteensä} = \text{Etuusvaikutus} - \text{Maksuvaikutus}.$$

Yllä esitetyt vaikutukset eläkemaksuihin ja eläke-etuuksiin on kuviossa 7.2 suhteutettu kunkin kohortin palkkatulojen pääoma-arvoon. Siirtyminen puoliväli-indeksiin vuoden 2011 alusta lähtien kasvattaisi 1940 luvun lopussa ja sen jälkeen syntyneiden kohorttien eläketuloja määrällä, joka vastaa runsasta prosenttia kyseisten kohorttien

palkkatuloista. Aiemmin syntyneiden kohorttien osalta vaikutus eläketuloihin jäisi pienemmäksi siten, että 1920-luvun alussa ja sitä aiemmin syntyneet eivät enää käytännössä olisi indeksimuutoksen vaikutusten piirissä. Nämä sukupolvikohtaiset etuus- ja maksuvaikutukset on laskettu TyEL:n piiriin kuuluvien palkkojen ja eläkkeiden perusteella.³⁶

Indeksimuutosten maksuvaikutus ei enää käytännössä ehtisi koskea 1940-luvulla syntyneitä. Kaikki ennen 1980-lukua syntyneet kohortit saivat indeksimuutoksesta enemmän tuloja kuin joutuisivat maksamaan maksuja. Vasta 1980-luvun alun jälkeen syntyneille kohorteille indeksimuutoksen nettovaikutus muodostuisi negatiiviseksi. Vuonna 2010 ja sen jälkeen syntyvät kohortit joutuisivat maksamaan muutoksesta noin 1,8 prosentin verran lisää eläkemaksua, joka on myös indeksimuutoksen pitkän aikavälin vaikutus TyEL-maksuun (taulukko 7.1 ja kuvio 7.2).

Kuvio 7.2. Puoliväli-indeksiin siirtymisen etuus- ja maksuvaikutus prosentteina kunkin kohortin palkkatuloista. Puoliväli-indeksi voimaan vuoden 2011 alusta lähtien.



36 Maksut ja edut on pääomitettu 3 prosentin reaalikorolla. Kuviossa 7.2 havaittava etuusvaikutuksen pudotus 1950 syntyneiden kohdalla johtuu työttömyyseläkkeen poistumisesta. Työttömyyseläkettä ei makseta 1950 ja myöhemmin syntyneille ja tämän vuoksi heidän eläkeaikansa lyhenee. Näin myös indeksimuutoksen vaikutus jää matalammaksi.

7.3 Siirtyminen puoliväli-indeksiin ja myöhempi paluu nykyiseen eläkeindeksiin

Edellä hahmoteltiin puoliväli-indeksiin siirtymisen vaikutuksia olettaen, että muutos jäisi pysyväksi. Meno- ja maksuvaikutukset muodostuvat kuitenkin oleellisesti erilaisiksi, jos puoliväli-indeksi ei osoittautuisikaan kestäväksi ratkaisuksi vaan siitä jouduttaisiin luopumaan. Yksinkertaisimmillaan tämä skenaario typistyy laskelmaksi, jossa tutkitaan indeksimuutoksen vaikutuksia siten, että indeksimuutos on voimassa vain määräajan. Valitaan määräajaksi 20 vuotta. Työeläkkeitä korotetaan siis puoliväli-indeksillä 20 vuoden ajan eli vuoteen 2030 saakka. Tämän jälkeen palataan nykyiseen työeläkeindeksin mukaisiin eläkkeen tarkistuksiin.

Aluksi määräaikaisella indeksimuutoksella on luonnollisesti samat meno ja maksuvaikutukset kuin pysyvälläkin indeksimuutoksella. Pidemmällä aikavälillä määräaikaisen indeksikorotuksen vaikutus kuitenkin vähenee, välillä kääntyy negatiiviseksi ja lopulta poistuu kokonaan. Negatiivinen vaikutus johtuu siitä, että puoliväli-indeksin takia eläkemaksua joudutaan korottamaan, jolloin eläkettä kartuttava palkka alenee.

Taulukko 7.2. Puoliväli-indeksin määräaikaisen soveltamisen (2011–2030) vaikutus eläkemenoon koko taloudessa.

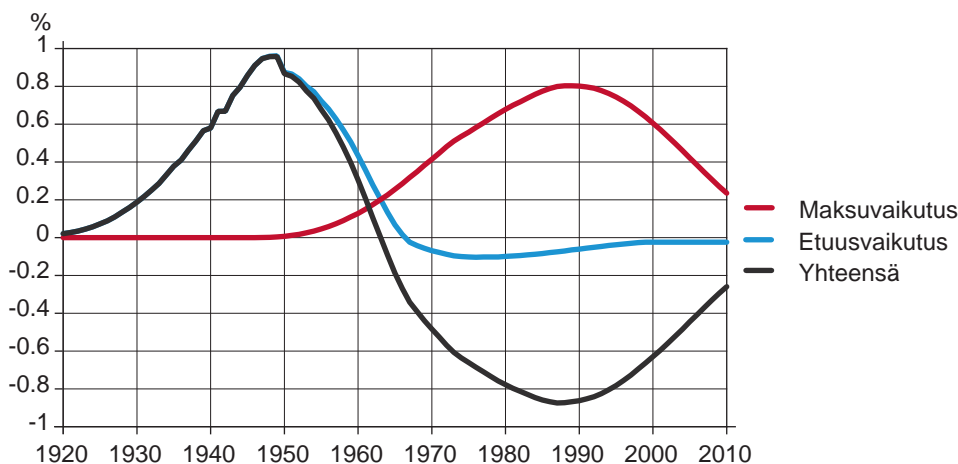
	2015	2025	2035	2055	2075
Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	27.9	33.1	34.1	31.2	30.6
Puoliväli-indeksin vaikutus					
Milj. €	514	1369	1364	-45	-70
% työtulosta	0.5	1.4	1.2	0	0
% eläkemenosta	1.9	4.3	3.6	-0.1	-0.1

* Vuoden 2008 hintatasossa.

Sukupolvittain tarkasteltuna määräaikainen puoliväli-indeksiin siirtyminen kohdistaisi eläkemaksuja ja etuusia oleellisesti eri tavoin kuin pysyvä puoliväli-indeksi. Vaikutukset etuustasoon jäisivät 1940-luvun lopulla ja 1950-luvulla syntyneillä pienemmiksi ja tätä nuorempien etuustasoa määräaikainen indeksi ei ehtisi nostaa käytännössä lainkaan. Sen sijaan kertakorotuksesta luopuminen alentaisi nuorena työkyvyttömäksi tulevien eläketasoa. Maksu määräaikaisesta indeksin muutoksesta kohdistuisi 1950–2010-luvulla syntyneille ja suurin suhteellinen maksu osuisi

1980-luvun lopussa syntyneille ikäluokille. Pysyvän indeksimuutoksen tapauksessa tämä ikäluokka olisi saanut eläketuloja lähes yhtä paljon lisää kuin olisi joutunut eläkemaksuja maksamaan. Vähäinen maksuvaikutus ulottuisi vielä syntymättömillekin ikäluokille (kuvio 7.3).

Kuvio 7.3. Puoliväli-indeksiin siirtymisen etuus- ja maksuvaikutus prosentteina kunkin kohortin palkkatuloista. Puoliväli-indeksi voimassa 2011–2030 alusta lähtien.



7.4 Tulosten herkkyys ansiotason kasvun suhteen

Eläkeindeksin muuttamisen vaikutus eläke-etuihin ja kustannuksiin riippuu ansiotason reaalisesta kasvuvauhdista. Mitä nopeammin ansiot kasvavat sitä suurempi vaikutus olisi puoliväli-indeksiin siirtymisellä ja päinvastoin.

Edellä esitetyissä laskelmissa ansiotason reaalin kasvuvauhti oli 1,75 prosenttia, joka vastaa keskimääräistä kehitystä Suomessa viime vuosikymmeniltä. Vuodesta 1964 lähtien nopein ansiotason kasvun 20-vuotisjakso oli vuosien 1968–1988 välillä, jolloin keskimääräinen vuosikasvu oli 2,4 prosenttia. Tämän jälkeen ansiotason kasvuvauhti on hidastunut. Hitaimman kasvun kausi oli vuosina 1975–1995, jolloin ansiot nousivat keskimäärin 1,4 prosenttia vuodessa. Myöhemmin ansiotason kasvuvauhti on taas nopeutunut ja vuoden 1995 jälkeisen ajan nopein kasvukausi koettiin vuosina 1985–2005, jolloin kasvuvauhti oli 2,1 prosenttia. Näiden havain-

tojen perusteella ansiotason pitkän aikavälin kasvuvauhdit välillä 1,5–2 prosenttia näyttäisivät kuuluvan normaalin vaihtelun piiriin.³⁷

Taulukko 7.3. Puoliväli-indeksiin siirtymisen vaikutus koko taloudessa ansiotason kasvuvauhdeilla 1,5 %, 1,75 % ja 2,0 %, puoliväli-indeksi voimaan vuoden 2010 alusta lähtien.

		2015	2025	2035	2055	2075
Hidas kasvu (1,5 %)	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	28.2	33.8	35.0	32.2	31.6
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €	375	1103	1795	2347	3144
	% työtulosta	0.5	1.2	1.7	1.6	1.6
	% eläkemenosta	1.6	3.5	4.8	5.1	5.2
Perus (1,75 %)	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	27.9	33.1	34.0	31.2	30.6
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €	448	1369	2267	3060	4272
	% työtulosta	0.5	1.4	2	1.9	1.9
	% eläkemenosta	1.9	4.3	5.9	6.1	6.2
Nopea kasvu (2,0 %)	Eläkemeno % työtulosta, nykylaki	27.6	32.4	33.1	30.3	29.6
	Puoliväli-indeksin vaikutus					
	Milj. €	541	1660	2754	3854	5628
	% työtulosta	0.6	1.7	2.3	2.1	2.1
	% eläkemenosta	2.3	5.1	6.9	7.1	7.2

Hitaan kasvun vaihtoehto merkitsisi, että puoliväli-indeksiin siirtymisen eläkemenoprosenttia kasvattava vaikutus jäisi runsaaseen puoleentoista prosenttiyksikköön, vastaavasti nopean kasvun vaihtoehto nostaisi eläkemenoprosenttia runsaat 2 prosenttiyksikköä. Vastaavasti vaikutus keskimääräiseen eläkkeeseen olisi 5–7 prosenttia (taulukko 7.3).

Puoliväli-indeksiin siirtyminen parantaisi eläkemenoprosentin ennustettavuutta hivenen, koska eläkemeno seuraisi nykyistä tarkemmin palkkasumman kehitystä. Vuonna 2035 eläkemenoprosentti on eri kasvuvaihtoehtoissa nykyisin mukaan laskien välillä 33,1–35,0 (1,9 prosenttiyksikön vaihteluväli). Puoliväli-indeksin ollessa voimassa vastaava vaihteluväli olisi 35,4–36,7 (1,3 prosenttiyksikön vaihteluväli). Periaatteessa eläkemenoprosentin ennustettavuus ja indeksikorotusten keskimääräinen taso ovat kuitenkin erotettavissa toisistaan. Esimerkiksi Ruotsissa

37 Koska riippumattomia 20-vuotijaksoja mahtuu vuosiin 1964–2008 vain kaksi, ovat havainnot ansiotason kasvun pitkän aikavälin vaihtelusta parhaimmillaankin vain suuntaa-antavia.

käytössä oleva niin sanottu sopeutusindeksi seuraa täysimääräisesti ansiotason kasvun vaihteluita, mutta eläkkeisiin tehtävien indeksikorotuksen taso on 1,6 prosenttiyksikköä alle ansiotason kasvuvauhdin.³⁸ Sopeutusindeksin haitta on se, että hyvinkin matalien ja jopa negatiivisten indeksitarkistusten riski kasvaisi.

38 Ks. luku 4.

Hannu Uusitalo

8 Yhteenveto ja päätelmät

Tässä raportissa tarkastellaan yhtä eläketurvaan vahvasti vaikuttavaa tekijää, indeksien merkitystä eläkkeiden tasoon, -maksuihin ja menoihin. Huomion kiinnittäminen indekseihin on perusteltua, koska indekseistä on käyty ja käydään edelleen keskustelua niin eduskunnassa ja poliitikkojen piirissä yleisemmin että myös lehdistössä ja muussa mediassa. Tähän raporttiin on koottu runsaasti sellaista asiantuntija- ja tutkimustietoa, jota Eläketurvakeskus on tehnyt, mutta jota ei ole aiemmin julkaistu. Aiemmin tehtyjä arvioita on myös saatettu ajan tasalle. Kirjaan on verraten kattavasti koottu keskeinen tieto eläketurvan indekseistä, niiden muutoksista, muutosten perusteluista ja vaikutuksista eläkkeisiin ja eläkemenoihin ja -maksuihin.

Indeksiturvan muutosten lyhyt oppimäärä

Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän vuonna 1962 tapahtuneesta perustamisesta aina vuoteen 1976 saakka eläkkeitä ja työuran aikaisia ansioita tarkistettiin palkkojen kehityksen tahdissa. Vuonna 1977 siirryttiin niin sanottuun TEL-puoliväli-indeksiin, joka määräytyi puoliksi palkkojen muutoksen ja puoliksi hintojen muutoksen perusteella. Muutosta edelsi työeläkkeiden tasokorotus vuonna 1975 ja keskustelu niin sanotuista ylieläkkeistä, kun pelkkään ansiotasoindeksiin sidottua TEL-indeksiä alettiin soveltaa julkisen alan eläkkeisiin. Seuraavat muutokset tapahtuivat lama-vuosien aikana eli vuosina 1993–1995, jolloin poikkeuslaeilla TEL-indeksiin tehtiin muutoksia, jotka yhteensä hidastivat indeksin nousua runsaalla kolmella prosentilla. Pysyvämpi muutos TEL-indeksiin tehtiin vuonna 1996, jolloin siirryttiin iän perusteella taitettuun indeksijärjestelmään, jossa aktiiviaikaisia ansioita ja alle 65-vuotiaiden eläkkeitä tarkistettiin jo aiemmin käytössä olleella TEL-puoliväli-indeksillä (työikäisten TEL-indeksi) ja 65 vuotta täyttäneiden eläkkeensaajien maksussa olevia eläkkeitä eläkeikäisten TEL-indeksillä, jossa ansiotason muutoksen paino on 0,2 ja hintojen muutoksen paino 0,8. Jälkimmäistä indeksiä on tiedotusvälineissä ryhdytty kutsumaan taitetuksi indeksiksi. Muutoksia oli valmisteltu eri työryhmissä ja komiteoissa. Taloudellisilla näkökohdilla, tarpeella hillitä eläkemenojen ja -maksujen nousua, oli vahva paino muutoksen perusteluissa.

Jos edellä mainittuja muutoksia tarkastelee eläkkeiden tason kannalta, niin normaali-tilanteessa, jossa palkat nousevat hintoja nopeammin, niitä voidaan pitää heikennyksinä. Toisaalta ne ovat hillinneet maksujen ja menojen nousua, ja parantaneet työeläkejärjestelmän taloudellista kestävyyttä. Ne ovat varmistaneet, että eläkkeet voidaan maksaa nyt ja tulevaisuudessa kaikille eläketurvaansa kartuttaneille. Lisäksi ne ovat ehkäisseet välillisten työvoimakustannusten kasvua ja parantaneet osaltaan Suomen kilpailukykyä ja työllisyyttä, joka sekin on parantanut työeläkejärjestelmän kestävyyttä.

Vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa tehtiin merkittäviä muutoksia: koko työuran ansioiden huomioon ottaminen eläkkeen perusteena olevassa palkassa, vanhuuseläkeiän muuttuminen joustavaksi ikävälillä 63–68, varhaiseläkkeiden ikärajojen nosto, työttömyys- ja yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttaminen sekä elinaikakertoimen käyttöönotto vuonna 2010. Samassa yhteydessä uudistettiin myös indeksijärjestelmä. Työeläkeindeksiä käytetään kaikkien maksussa olevien työeläkkeiden tarkistamiseen eläkkeensaajan iästä ja eläkkeen alkamisajasta riippumatta. Työeläkeindeksissä ansiotason muutoksen osuus on 20 prosenttia ja hintatason muutoksen osuus 80 prosenttia. Indeksioletettiin siis käyttöön myös alle 65 vuoden iässä maksettavissa eläkkeissä. Heikennystä kompensoitiin työkyvyttömyyseläkkeen kertakorotuksella, joka kohdistuu alle 50-vuotiaana työkyvyttömäksi tulleille.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa eläke säädettiin määräytyväksi koko työuran ansioiden perusteella. Tässä yhteydessä otettiin käyttöön palkkakerroin, jota käytetään työuran aikaisten palkkojen tarkistamiseen työeläkkeen alkumäärää laskettaessa. Palkkakerroin ottaa huomioon 80 prosenttia palkansaajien ansiotason muutoksesta, joten aktiiviajan indeksiturvaa parannettiin merkittävästi. Eläkkeen laskusäännön muutos ilman palkkakertoimen käyttöönottoa olisi alentanut eläkkeiden alkumääriä.

Indeksiturva eri maissa

Eläkkeiden tarkistukset eri maissa perustuvat hintojen ja ansioiden kehitykseen, näiden erilaisiin yhdistelmiin tai muihin menettelyihin. Indeksiturvan kirjo kertoo siitä, että indeksit ovat osa laajempaa kokonaisuutta. Eläkkeen indeksointi tai muu tarkistusmenettely on yhteydessä muihin eläkkeiden tasoa määrääviin tekijöihin.

Etuusperusteisissa järjestelmissä on käytössä tavallisimmin hintoihin ja palkkoihin perustuva indeksi. Maksuperusteisissa järjestelmissä tai sellaisissa järjestelmissä, joissa on maksuperusteisia elementtejä, sovelletaan usein muuta menetelmää. Esimerkiksi sijoitusten tuotto ja koko järjestelmän eläkevastuiden ja varallisuuden tasapaino vaikuttaa eläkkeiden tarkistuksiin.

Kaikissa maissa on kuitenkin ainakin osassa eläketurvaa jonkinlaiset tarkistusmenettelyt, jotka pyrkivät antamaan suojan vähintään inflaation varalta. Suomen työeläkeindeksiä ja palkkakerrointa voidaan pitää anteliaisuudeltaan jotakuinkin vertailumaiden vaihtelun keskivälille sijoittavana. Suomen tavoin monissa muissakin maissa muutos on kulkenut kohti indeksoinnin jonkinasteista heikentämistä.

Vilkasta eduskunta- ja kansalaiskeskustelua indekseistä

Raportissa on tarkasteltu eduskunnassa käytyä eläkkeiden indeksisuoja koskevaa keskustelua vuodesta 1995 lähtien, eli taitetun indeksin säätämisestä viime vuoteen saakka. Eläkkeiden indeksointia koskevia kansanedustajien aloitteita ja kysymyksiä tehtiin vuosina 1995–2008 yhteensä 95 kappaletta. Allekirjoittajia oli yhteensä 682, edustaja on saattanut olla allekirjoittajana useammassakin aloitteessa.

Kun Suomen talous alkoi toipua lamasta 1990-luvun puolivälissä, monet aloitteet koskivat lamavuosina tehtyjen indeksileikkausten palauttamista. Pitempikestoisia kansanedustajien aloitteiden teemoja ovat olleet puoliväli-indeksin palauttaminen, kuluttajaindeksin kehittäminen mittamaan paremmin eläkeläisten hintojen kehitystä ja kansaneläkeindeksin kehittäminen.

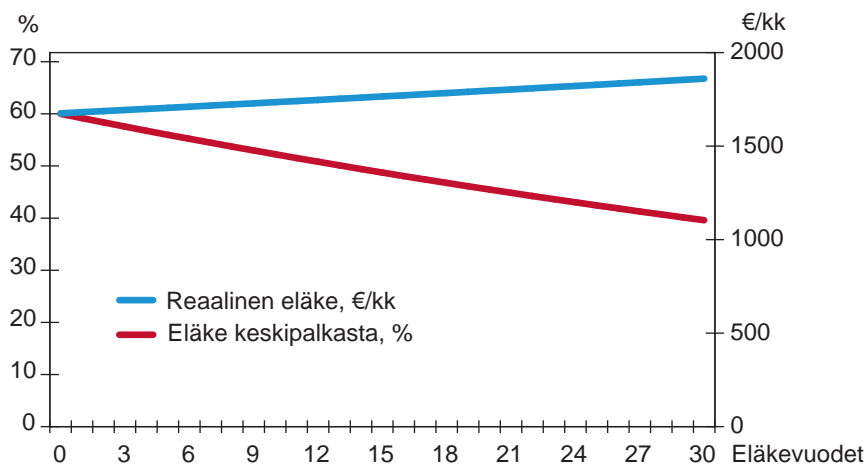
Eläketurvakeskuksen lehdistöseuranta vuosilta 2005–2008 osoittaa, että indekseistä on käyty vilkasta keskustelua lehdistössä ja muussa mediassa. Vuonna 2007 lehdistöseurantaan kertyi yhteensä 1 632 eläketurvaa käsittelevää kirjoitusta. Työeläkeindeksiä käsiteltiin kahdeksassa prosentissa kirjoituksista. Eläkkeiden verotus oli jokseenkin yhtä suosittu aihe, mikä osittain johtuu siitä, että vaalivuonna siihen liittyvät ongelmat nostettiin näyttävästi esiin. Kolmas yleinen teema oli yksityinen eläkesäästäminen. Myös kansaneläkkeiden indeksointiin kiinnitettiin julkisessa sanassa jonkin verran huomiota.

Julkisen keskustelun indekseihin liittyvät teemat vuosina 2005–2008 olivat hyvin samantyyppiset kuin eduskuntakeskustelun teemat. Vahvimmin lehdistökirjoittelussa arvosteltiin työeläkeindeksiä ja vaadittiin paluuta puoliväli-indeksiin. Toinen

teema liittyi kuluttajahintaindeksin kykyyn mitata eläkeläisten hintatason muutosta. Indeksien laskennan viipeellisyys oli myös esillä monissa puheenvuoroissa.

Vilkas ja ilman laantumisen merkkejä jatkuva indeksikeskustelu osoittaa, että yhteiskunnassa ja poliitikkojen piirissä on tyytymättömyyttä tapaan, jolla eläkkeiden indeksiturva on järjestetty. Tätä näkemystä voidaan puolustaa sillä, että eläkkeiden kehitys jää ajan myötä jälkeen ansioiden kehityksestä. Kuviossa 8.1 on esitetty, miten eläke kehittyy eläkevuosien mittaan, kun ansiotason reaaliarvo on 1,75 prosenttia vuodessa.

Kuvio 8.1. Eläkkeen muutos eläkevuosien mukaan. Laskennallinen esimerkki, kun ansiotason reaaliarvo on 1,75 prosenttia vuodessa.



Esimerkissä eläke on alkaessaan 60 prosenttia keskipalkasta ja runsaat 1 600 euroa kuukaudessa. Eläkkeellä ollaan nykyisin keskimäärin yli 20 vuotta, jolloin eläke suhteessa keskipalkkaan on alentunut noin 45 prosenttiin, mutta eläkkeen reaaliarvo on noussut noin 1 800 euroon. Kolmenkymmenen vuoden eläkkeellä olo on alentanut suhteellisen tason noin 40 prosenttiin keskipalkasta, mutta eläkkeen reaaliarvo on noussut 1 860 euroon. Muutokset johtuvat siitä, että työeläkeindeksi nostaa eläkkeitä hintojen nousun lisäksi 20 prosentilla ansiotason reaalinoususta. Jotta eläkkeen suhteellinen taso pysyisi entisellään, indeksin pitäisi seurata täysin ansiotason muutosta. Seuraavassa tuodaan esiin perusteita, joita voidaan esittää nykyisin käytettävien indeksien tueksi.

Mittaako kuluttajahintaindeksi oikein eläkeläisten inflaatiota?

Eläkeläisten tulotaso on matalampi kuin ammatissa toimivien, ja muun muassa tästä syystä heidän kulutusmenojensa rakenne on erilainen. Eläkeläiset käyttävät suuremman osan tuloistaan niin sanottuihin välttämättömyshyödykkeisiin, kuten ravintoon, asumiseen ja terveyteen. Tämän perusteella voidaan ajatella, että eläkkeiden tarkistuksissa pitäisi käyttää eläkeläisten oman kulutuskorin hintojen muutoksia. Tällainen keskustelu nostaa päätään erityisesti silloin, kun jonkun hyödykeryhmän, vaikkapa alkoholin tai polttonesteiden hinnoissa tapahtuu nopeita muutoksia.

On tärkeätä huomata, että indeksit perustuvat kulutuskorin hintojen muutokseen, eivätkä ole erityisen herkkiä sille, miten eri väestöryhmien kulutuskorit eroavat. Kun ravinnon hinta nousee, se nousee niin eläkeläisten kuin ammatissa toimivienkin kulutuskorissa. Nousun vaikutus on jonkin verran erilainen riippuen siitä kuinka suuri on ravintomenojen osuus kulutuskorissa. Kun yksittäisten hyödykkeiden osuus on yleensä aika pieni, ei sen hinnan muutoksella yleensä ole kovin suurta vaikutusta koko kulutuskorin hinnan kehitykseen.

Tähän raporttiin sisältyvän eläkeläisten kulutuskorin ja koko väestön kulutuskorin hintakehityksen vertailun perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät. Jos eläkeindeksit säädettäisiin määräytymään hintakehityksen osalta jonkin eläkeläisten kuluttajahintojen kehitystä mittaavan indeksin perusteella, menneen kehityksen perusteella arvioituna tämä ei pitemmällä aikavälillä nostaisi eläkkeitä sen paremmin kuin koko väestön kulutuskoriin perustuva indeksi. Joinakin vuosina se lisäisi menoja, toisina taas supistaisi. Eläkkeensaajien kannalta muutoksesta voisi kuitenkin olla se hyöty, että indeksi kompensoisi eläkkeisiin nykyistä menettelyä oikea-aikaisemmin esimerkiksi poikkeukselliset hintatapahtumat. Tilastokeskus ei kuitenkaan enää tuota virallisia väestöryhmittäisiä kuluttajahintaindeksejä, joten muutos vaatisi uuden tiedonkeruun.

Edellä sanotusta seuraa myös se, että ei ole perusteita poistaa eläkeindeksistä joitakin kulutusmenoja, esimerkiksi Belgian tapaan, jossa on käytössä niin sanottu ”terveysindeksi”. Se ei sisällä alkoholin, tupakan ja bensiinin hintamuutoksia. Pitkällä aikavälillä tällainen indeksi tuottaa samanlaisia muutoksia kuin normaali kuluttajahintaindeksikin. Ei ole myöskään aivan yksinkertaista päästä yhteisymmärrykseen siitä, millainen kulutus pitäisi indeksistä poistaa.

Eläkkeiden tarkistusväli ja indeksin laskennan viipeellisyys

Suomessa eläkkeitä tarkistetaan nykyisin kalenterivuoden alkaessa. Inflaatio on viime vuosien aikana ollut matalalla tasolla, ja eläkkeiden tarkistusväli ei ole noussut merkittäväksi puheenaiheeksi. Vuonna 2008 inflaatio kuitenkin nousi aiempaa nopeammaksi, joten indeksien tarkastusväliin on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Voimakkaasta inflaatiosta aiheutuu erityisesti pientä eläkettä saaville ongelmia, kun vuoden alun indeksitarkistus ei kata saman vuoden aikana tapahtuvaa inflaatiota. Jos inflaatio nousisi esimerkiksi 1980-luvun alkupuolella vallinneelle tasolle, olisi perusteltua harkita paluuta kahdesti vuodessa tehtäviin tarkistuksiin. Kun inflaatiovauhti tulee ilmeisesti vaihtelemaan myös tulevaisuudessa, niin yksi mahdollisuus olisi, että määriteltäisiin raja, jonka ylittävä inflaatio laukaisisi korotuksen puolivälissä vuotta. Eläkemenojen kasvun kannalta muutos ei olisi merkittävä, mutta hallinnolliset muutokset tietojärjestelmämuutoksineen olisivat tuntuvia.

Eduskunta- ja kansalaiseskustelussa eläkeindeksien viipeellisyys on usein koettu ongelmaksi, kun eri suhdannevaiheissa indeksitarkistukset ovat tarkistusvuoden toteutuneeseen kehitykseen verrattuna joko ali- tai ylimitoitettuja. Hämmennystä aiheuttaa myös se, että indeksikorotukset ovat erilaisia kuin vuosittaiset inflaatio- ja palkkamutosprosentit. Eläkeindeksien viivettä ei kuitenkaan voida lyhentää, jos niiden halutaan perustuvan toteutuneeseen kehitykseen. Ennuste-elementin liittäminen indekseihin toisi lukuisia uusia ongelmia. Nykyistä menettelyä puoltaa sen yksiselitteisyys ja läpinäkyvyys sekä tietenkin se, että pidemmällä aikavälillä hintojen ja palkkojen nousu tulee otetuksi huomioon oikein.

Perusteleeko eläkeläisten iän myötä tapahtuva kulutuksen muutos indeksiä, joka ottaa huomioon ansiotason muutoksesta vain osan?

Normaalioloissa³⁹ työeläkeindeksi kompensoi hintojen nousun ja viidenneksen palkkojen reaalinoususta. Aiemmin puoliväli-indeksi piti eläkkeet jonkin verran

39 Normaalioloilla tarkoitetaan tässä aikoja, jolloin palkat nousevat hintoja nopeammin. Työeläkejärjestelmän perustamisesta lähtien vuosina 1962–2008, inflaatio on ollut palkkojen nousua suurempaa vain vuosina 1962, 1976–78, 1992–93 ja 2007 kolmansilla vuosineljänneksillä mitattuna.

paremmin palkkojen nousun tahdissa. Tämä muutos toteutettiin vuonna 1996, ja sitä perusteltiin myös vuoden 1985 kotitaloustiedustelusta saaduilla tuloksilla, joiden mukaan eläkeläistaloudet huolimatta matalammasta tulotasostaan säästävät suhteellisesti enemmän kuin työiässä olevat.

Iällä näyttää siis olevan vaikutusta kulutustarpeisiin. Vanhuseläkeikäisten kulutus kohdistuu voimakkaammin niin sanottuihin välttämättömyyshyödykkeisiin ja tuloista jää suurempi osa säästöön kuin työikäisillä. Huolimatta matalammasta tulotasostaan vanhuseläkeläiset kokevat toimeentulo-ongelmia harvemmin kuin esimerkiksi toimihenkilö- tai työntekijätaloudet. Taitetulle indeksille aikanaan esitetty perustelu kulutuksen muutoksesta iän myötä näyttää siis edelleen pätevältä.

Toisaalta nämä tutkimustulokset ovat sen verran yleisluontoisia, ettei niistä voida johtaa mitään tiettyä prosenttilukua, jolla työeläkeindeksin tulisi seurata ansiotasoa. Sekä puoliväli-indeksi että nykyinen työeläkeindeksi sopivat yhteen näiden tutkimustulosten kanssa, täysi palkkaindeksisidonnaisuus sen sijaan ei.

Puoliväli-indeksin palauttamisen vaikutukset

Mitä puoliväli-indeksiin paluu vaikuttaisi eläkemenoihin, -maksuihin ja -tasoihin? Työeläkeindeksin muutoksen täysi voimaan tulo kestää yhtä pitkään kuin eläkkeensaajien joukon vaihtuminen, eli noin 25–30 vuotta. Koska indeksiturvan kustannuksia ei rahastoida, vaan ne rahoitetaan aina kunkin vuoden maksutulosta, niiden vaikutus eläkemaksuun on jokseenkin sama kuin eläkemenoon.

Ilman työeläkeindeksin muutostakin työeläkemenoissa on nähtävissä merkittävä nousupaine. Koko kansantalouden työeläkemenot suhteessa palkkasummaan nousevat nykyisestä noin 22 prosentista yli 35 prosenttiin runsaan 20 vuoden aikana. Puoliväli-indeksiin siirtyminen vuodesta 2010 alkaen merkitsisi suuruusluokaltaan kahden prosenttiyksikön menojen ja maksujen korotusta jo nähtävissä olevan nousun lisäksi.

Puoliväli-indeksiin siirtyminen nostaisi vuotuista indeksikorotusta runsaalla puolella prosenttiyksiköllä, jos ansiotason reaalikasvu on 1,75 prosenttia vuodessa. Muutamassa vuodessa vaikutukset eläketasoon eivät olisi merkittäviä. Useampien vuosien kuluessa puolen prosenttiyksikön korotukset kuitenkin kumuloituisivat. Kun tyypillinen eläkeaika on noin 24 vuotta, niin indeksin muuttaminen nostaisi keskimäärin työeläkkeen tasoa noin kuudella prosentilla.

Maksu ja menovaikutukset eli puoliväli-indeksiin paluun nettohyöty on eri sukupolville erilainen. Täysimääräinen vaikutus eläke-etuihin tulisi niille sukupolville, jotka eivät vielä indeksimuutoksen hetkellä ole ehtineet siirtyä eläkkeelle, eli suurille ikäluokille. Eläkkeelle jo ehtineet sukupolvet ehtisivät nauttia indeksimuutoksesta lyhyemmän ajan. Maksuvaikutus kohdistuisi nykyisiin ja tuleviin työiässä oleviin ikäluokkiin. Täyden hinnan indeksin korotuksesta joutuisivat maksamaan nykyiset vastasyntyneet ja heitä seuraavat ikäluokat. Heidän kannaltaan nettohyötyä ei olisi.

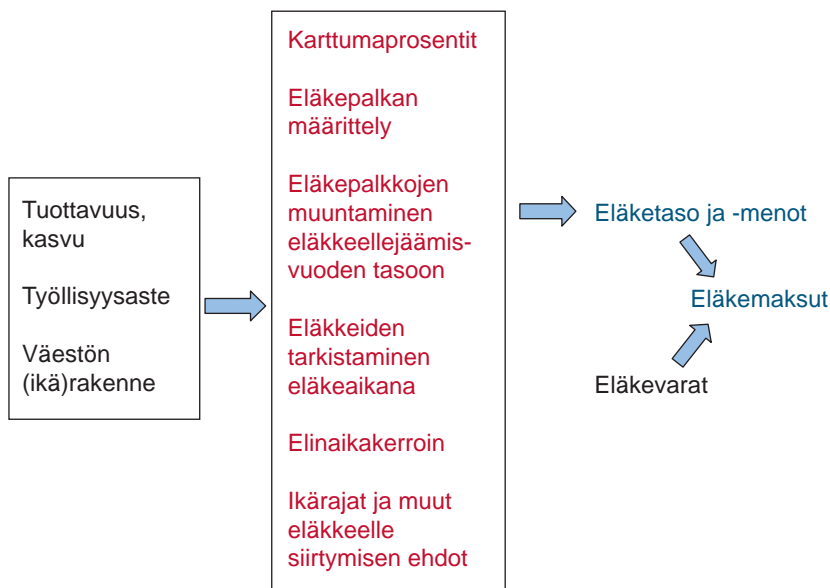
Eläkeindeksin muuttamisen vaikutus eläke-etuihin ja kustannuksiin riippuu ansiotason reaalisesta kasvuvauhdista. Mitä nopeammin ansiot kasvavat sitä suurempi vaikutus olisi puoliväli-indeksiin siirtymisellä ja päinvastoin.

Indeksit eläketurvan kokonaisuuden osana

Indeksiturva on tärkeä eläketurvan tasoa ylläpitävä tekijä. Ilman sitä eläkkeiden ostovoima eläkevuosien mittaan sulaisi, tietenkin riippuen hintojen ja palkkojen nousun vauhdista. Työeläkeindeksi turvaa eläkkeiden ostovoiman nousun, mutta ei palkkojen nousun vauhdissa. Siten maksussa olevat eläkkeet voivat jäädä tuntuvasti jälkeen työssäkäyvän väestön tulokehityksestä, jos eläkkeellä oloaika muodostuu pitkäksi.

Indeksiturva on kuitenkin vain osa eläketurvan kokonaisuutta. Kuvio 8.2 kuvaa yksinkertaistetusti tätä kokonaisuutta.

Kuvio 8.2. Eläkejärjestelmän eläketasoon, menoihin ja maksuihin vaikuttavat tekijät.



Kuvion keskellä ovat eläkejärjestelmän keskeiset piirteet. Vuodesta 2005 alkaen ikävälillä 18–52 eläkettä karttuu 1,5 prosenttia vuosiansioista, ikävälillä 53–62 kattumaprosentti on 1,9 ja 63–68 vuoden ikäiset kartuttavat eläkettä 4,5 prosenttia vuosittaisesta työtulostaan. Toinen oleellinen asia on, miten eläkepalkka, josta karttuma lasketaan, määritellään. Mitä tuloja otetaan huomioon? Vuodesta 1993 alkaen työntekijät alkoivat maksaa työeläkemaksua, ja tämä maksu vähennetään eläkkeen perusteena olevasta palkasta. Vuonna 2005 lastenhoidosta ja opiskelusta alkoi karttua eläkettä. Monet ansiotyön ulkopuolisetkin jaksot kartuttavat työeläkettä, vuoden 2005 eläkeuudistuksessa näitä jaksoja laajennettiin kattamaan lasten hoitoa ja opiskeluaikoja.

Eläkkeiden muuntaminen eläkkeen alkamisvuoden tasoon ja eläkkeiden tarkistaminen eläkeaikana ovat keskeiset indeksiin liittyvät tekijät. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa tuotiin mukaan uusi eläketurvaan vaikuttava ”parametri”, elinaikakerroin. Vuodesta 2010 alkaen se alkaa vaikuttaa alkaviin vanhuuseläkkeisiin sen mukaan, miten vanhuuseläkeiän kynnyksellä olevan 62-vuotiaan elinajan odote muuttuu.

Kuvion keskellä olevia eläketurvan ”parametreja” sovitetaan yhteen tavalla, joka pyrkii turvaamaan sekä kohtuullisen toimeentulon säilyttämisen eläkkeelle siirtymis-

täessä ja eläkeaikana että pitämään eläkemaksut hallinnassa. Väestön ikärakenne aiheuttaa Suomessa kuten muuallakin paineita maksujen nousuun, jota on pyritty hillitsemään eläketurvan parametreja muuttamalla. Hyvänä esimerkkinä tästä on vuoden 2005 uudistus Suomessa.

Kansantalouden kestokyky asettaa rajat maksujen nostolle, joten eläketurvan parametrien välillä joudutaan etsimään sopivaa tasapainokohtaa. Yhtenä ääripäänä on korkea karttumaprosentti ja hyvä indeksi, jolla ansiot nostetaan eläkkeen alkamisvuoden tasolle ja vastaavasti heikko tai olematon maksussa olevien eläkkeiden indeksiturva. Toisena ääripäänä on heikko aktiivijajan indeksiturva ja hyvä maksussa olevien eläkkeiden indeksiturva. Käytännössä eri maat ovat etsineet sopivaa ratkaisua näiden ääripäiden väliltä.

Periaatteessa olisi mahdollista vaikkapa paluu työeläkejärjestelmän alkuaikojen tapaan tarkistaa maksussa olevat työeläkkeet ansiotasoindeksillä. Tämän vaihtoehdon hyvä puoli olisi se, että eläkkeet eivät pitkänä, keskimäärin runsaan parinkymmenen vuoden eläkeaikana jäisi jälkeen työssäkäyvän väestön työtulojen kehityksestä. Jos lähtökohtana on, että pitäisi välttää eläkemenoja kasvattavia muutoksia, niin ansiotasoindeksin palauttaminen merkitsisi huomattavaa tinkimistä nykyisestä eläkkeen alkumäärästä esimerkiksi karttumaprosentteja pienentämällä. Tämän muutoksen sukupolvivaikutukset olisivat kielteisiä, ja käytännössä tällaisen muutoksen toteuttaminen voisi tapahtua vain hyvin pitkän siirtymäajan kuluessa.

Vastaavasti on periaatteessa mahdollista määritellä karttumaprosentit siten, että alkueläke olisi nykyistä korkeampi, mutta eläkkeen aikaiset indeksitarkistukset olisivat nykyistä heikompia.

Vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa ratkaisua haettiin ääripäiden väliltä parantamalla aktiivijajan indeksiturvaa, osin kompensationsa eläkkeen määräytymissääntöksen muuttamisesta, ja heikentämällä maksussa olevien eläkkeiden indeksiturvaa alle 65-vuotiaiden eläkkeen saajien osalta.

Mahdollinen indeksimuutos, esimerkiksi paluu eläkkeiden tarkistuksessa puoliväli-indeksiin ei toisi ratkaisua eläkeläisten toimeentulo-ongelmiin, joita esimerkiksi EU:n Suomen eläkejärjestelmästä tekemän arvion mukaan esiintyy erityisesti vanhemmilla naisilla matalan eläketason vuoksi. Indeksimuutokset vaikuttavat hitaasti, niitä ei pidä ajatella ratkaisuna tämän päivän kysymyksiin, vaan vuosikymmenien perspektiivissä.

Lähdeluettelo

Ahonen, Kati (2008) Yksityinen eläkesäästäminen – ilmiön yleistyminen ja sen syitä. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 2008:3.

Biström, Peter, Elo, Kalle, Klaavo, Tapio, Risku, Ismo ja Sihvonen, Hannu (2007) Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2007. Eläketurvakeskuksen raportteja 2007:2.

Eläkeindeksikomitean mietintö. Komiteanmietintö 1975:44. Helsinki 1975.

Eläkeindeksitoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1972:B 87. Helsinki 1972.

Eläkekomitean mietintö. Komiteanmietintö N:o 11–1960. Helsinki 1960.

Eläkekomitea 1987:n mietintö. Komiteanmietintö 1989:13. Helsinki 1989.

Eläkekomitea 1990:n mietintö. Komiteanmietintö 1991:41. Helsinki 1991.

Eläketurvakeskuksen kansainvälinen eläketietopankki.

<http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=41096>

Hagfors, Robert (2008) Kansaneläkeuudistus toimeentulon näkökulmasta. Teoksessa Robert Hagfors, Katri Hellsten ja Maija Sakslin (toim.): Suomen kansan eläke. Kela, tutkimusosasto 2008, 86–150.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 124/1975 II vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1993 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. HE 303/1992 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. HE 247/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. HE 104/1994 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 118 / 1995 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle eläkelainsäädännön muuttamiseksi. HE 242/2002 vp.

- Hinta- ja ansiotasoindeksi 1997–06 Tilastokeskus.
- Hänninen, Markku (2004) Työeläkkeiden indeksiturvan ja eläkepalkan kehityspiirteet vuosina 1962–2005. Eläketurvakeskuksen katsauksia 5/2004.
- ILO. Resolution II. Resolution concerning consumer price indices. The Seventeenth International Conference of Labour Statisticians. International Labour Organisation. 2003.
- ISG (2006) Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates.
- Kinnunen, Arja (1993) Kuluttajahintaindeksi 1990=100. Menetelmät ja käytäntö. Tilastokeskus. Tutkimuksia 200. Helsinki 1993.
- Kinnunen, Arja ja Lehtinen, Ilkka (1998) Kuluttajahintaindeksi 1995=100. Käyttäjän käsikirja. Tilastokeskus. Käsikirjoja 39. Helsinki 1998.
- Kotitalouksien varallisuus 1988–2004. Tulot ja kulutus 2007. Tilastokeskus, Helsinki.
- Kuluttajahintaindeksi 2005=100. Käyttäjän käsikirja. Käsikirjoja 39. Tilastokeskus 2008.
- Laesvuori, Arto ja Lundqvist, Bo (1983) Palkansaajan ansiokehitys. TEL-LEL-työntekijöiden ansiokehitys vuosina 1964–1979. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1983:2. Helsinki 1983.
- Missoc. The Mutual Information System on Social Protection.
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_tables_en.htm
- Niemelä, Heikki (1994) Suomen kokonaisaläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Helsinki 1994.
- Rantala, Juha ja Suoniemi, Ilpo (2007) Eläkeläisten toimeentulo tulonjaon kokonaisuudessa. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:2; Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 105.
- Riihelä, Marja ja Sullström, Risto (2008) Sukupolvet ja elinkaaret kulutuksessa. Teoksessa Kirsti Ahlqvist, Anu Raijas, Adriaan Perrels, Jussi Simpura ja Liisa Uusitalo: Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki University Press 2008, 63–93.
- Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 12 hallituksen esityksen johdosta laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. SoVM n:o 12–1976 vp.
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. 27.1.2009.

SSA. Social Security Administration. Social Security Programs Throughout the World. <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/index.html>

Telasuo, Christina (2005) Elinkustannukset. Teoksessa Pekka Myrskylä (toim.): Tallella ikä eletty... Ikääntyminen tilastoissa. Tilastokeskus. Elinolot 2005. Helsinki 2005.

Tulonjakotilasto 2006. Tilastokeskus, SVT, Tulot ja kulutus 2008.

Työeläkkeiden indeksiturvan vaihtoehtoja. Indeksityöryhmän muistio 30.3.1995. Eläketurvakeskus 1995.

Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 11 työntekijäin eläkeläiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta tarkoittavien lakialoitteiden johdosta. Lakialoittemietintö N:o 13–1961 Vp.

Uusitalo, Hannu, Sallila, Seppo ja Hagfors, Robert (2003) Eläkeläiskotitalouksien toimeentulo. Teoksessa Robert Hagfors, Katri Hellsten, Seija Ilmakunnas ja Hannu Uusitalo: Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1, 107–131.

Väänänen-Tomppo, Irma (1981) Työmarkkinajärjestöjen rooli sosiaalipolitiikan kehittämisessä Suomessa vuosina 1956–1979. Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos 1981.

Yksityisalojen eläkelaitosten sijoitustuotto 1997–06 Työeläkevakuuttajat TELA.

Liite 1. Eläketurvakeskuksen lehdistökatsauksessa mukana olevat lehdet

AAMULEHTI
APU
ELÄKELÄINEN
Etelä-Saimaa
Etelä-Suomen Sanomat
ET-LEHTI
HELSINGIN SANOMAT
HUFVUDSTADSBLADET
ILTALEHTI
ILTASANOMAT
KAINUUN SANOMAT
KALEVA
KANSAN UUTISET
KARJALAINEN
KAUPPALEHTI
KD - KRISTILLISDEMOKRAATTINEN VIIKKOLEHTI
KESKISUOMALAINEN
KODIN KUVALEHTI
KOTILIESI
LAPIN KANSA
MAASEUDUN TULEVAISUUS
NYKYPÄIVÄ
POHJALAINEN
SATAKUNNAN KANSA
SAVON SANOMAT
SEURA
SUOMEN KUVALEHTI
SUOMENMAA
TALOUSELÄMÄ
TEKNIikka & TALOUS
TURUN SANOMAT
UUTISPÄIVÄ DEMARI
VIHREÄ LANKA
YRITTÄJÄ

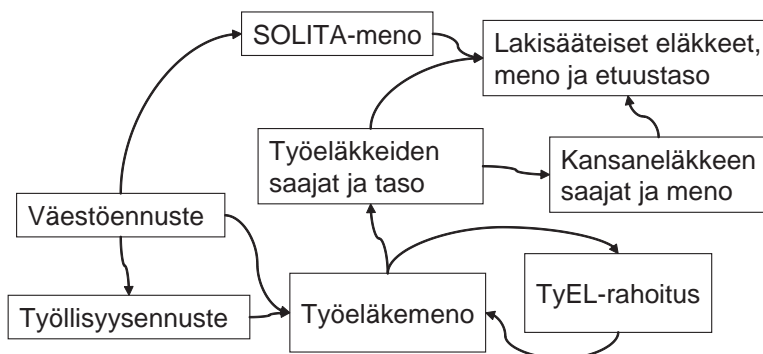
Liite 2. Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamalli ja laskelman oletukset

Laskentamalli

Indeksimuutoksen kustannus- ja etuusvaikutukset on laskettu Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin suunnittelumallilla. Malli jäljittelee eläkejärjestelmän toimintaa ja sen avulla voidaan tehdä laskelmia eläkejärjestelmän ennuste- ja suunnittelutarpeisiin. Ellei muuta ilmoiteta, lait ja muut järjestelmän toimintaa ohjaavat säännökset pysyvät muuttumattomina laskentajakson loppuun saakka.

Malli muodostuu useista toisiinsa yhteydessä olevista moduuleista (kuvio 1).

Kuvio 1. Mallin moduulit.



Työeläkemenomoduulissa lasketaan työeläkemenot jokaisen työeläkelain kohdalta erikseen. Laskelmassa eläkeläisille maksetaan eläkkeitä, vakuutetut kartuttavat tulevia eläkkeitään ja henkilöt siirtyvät eri tilojen (työllinen, työtön, eläkeläinen jne.) välillä rekisteritiedoista laskettujen todennäköisyyksien mukaan.

TyEL-rahoitusmoduulissa lasketaan TyEL-maksun, vakuutusteknisen vastuuvelan ja varojen kehitys. Moduuli sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen TyEL:n rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä ja laskuperusteista.

Työeläkkeen saajien lukumäärät ja keskimääräiset työeläkkeet lasketaan sen jälkeen, kun kaikkien työeläkelakien mukainen eläkemeno on laskettu. Työeläkkeensaajien lukumäärät ratkaistaan väestö- ja työllisyysennusteen lukumäärätietojen ja eläkemenomallin eläkkeiden alkavuuksien ja päättyvyysien avulla.

*Kansaneläke*moduulissa lasketaan kansaneläkkeen saajien määrä ja kansaneläkkeiden suuruus väestöennusteen ja alkavien työeläkkeiden suuruuden avulla.

SOLITA-moduuli on yksinkertainen väestöennusteen varaan rakentuva kuvaus SOLITA-menojen kehityksestä.

Kokonaiseläkemeno ja keskimääräinen kokonaiseläke lasketaan eri moduulien yhteistuloksena. Keskieläke lasketaan Suomessa asuville omaa eläkettä saaville pois lukien osa-aikaeläkkeen saajat.

Oletukset väestön ja talouden kehityksestä

Keskeisimmät laskentajaksoa koskevat oletukset ovat:

- 1) väestöennuste
- 2) työllisyysennuste
- 3) eläkkeiden alkavuuksien muutokset
- 4) ansiotason kasvu
- 5) eläkevarojen tuotto.

Väestöennuste

Peruslaskelman väestö seuraa vuoteen 2040 Tilastokeskuksen keväällä 2007 julkaisemaa väestöennustetta. Väestöennustetta on jatkettu vuodesta 2040 sellaisenaan, vuodesta 2050 kuolevuuden alenemisvauhdin oletetaan puolittuvan.

Nykyisen kuolevuuden alenemisvauhdin jatkuminen merkitsee tuntuva elinajan pidentymistä pitkällä aikavälillä. 62-vuotiaiden miesten elinajan odote nousee vuoden 2005 noin 19 vuodesta laskentajakson aikana lähes 28 vuoteen, vastaava nousu naisilla on 23 vuodesta lähes 31 vuoteen. Kuolevuuden alentuessa nämä tavanomaiset elinajan odotteet kuitenkin aliarvioivat kunkin kohortin odotettavissa olevaa elinikää sekä eläkkeellä oloaika. Ne lasketaan tarkasteluhetkellä havaittujen kuolevuuksien avulla. Kohorttikohtaiset elinajan odotteet sen sijaan lasketaan tarkasteluhetkestä eteenpäin vallitsevien kuolevuuksien avulla. Vuonna 2005 kohorttikohtainen elinajan odote 62-vuotiaille miehille oli 21 ja naisille 26 vuotta.

Vanhushuoltosuhde (65 vuotta täyttäneiden suhde 15–64-vuotiaisiin) lähes kaksinkertaistuu nykyisestä neljänneksen tasosta vuoteen 2030 mennessä, tämän jälkeen vanhushuoltosuhde nousee vielä hieman. Vuoteen 2030 saakka väestön

vanheneminen on seurausta 65 vuotta täyttäneen väestön kasvusta ja työikäisen väestön supistumisesta, vuodesta 2030 eteenpäin työikäisen väestön supistuminen on lähes olematonta.

Taulukko 1. Vanhushuoltosuhte (65+ per 15–64-vuotiaat) ja 62-vuotiaiden elinajan odote vuosina 2003–2075.

	2005	2010	2015	2025	2035	2055	2075
Vanhushuoltosuhte (%)	24	26.6	33	42.1	47.2	49.3	51.5
Elinajan odote, Miehet	18.9	20.1	21	22.7	24.2	26.5	27.6
62-vuotiaat Naiset	23.2	24.3	25.1	26.6	27.8	29.7	30.6

Työllisyys ja eläkkeellesiirtymisikä

Laskelmassa työllisyysasteen oletetaan nousevan, työttömyyden alenevan ja eläkkeellesiirtymisiän myöhentyvän taulukon 2 mukaisesti. Lähitulevaisuudessa eläkkeellesiirtymisikä myöhentyy työttömyyseläkkeen lakkauttamisen vuoksi ja pidemmällä aikavälillä työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkealkavuuden alenemisen vuoksi. Työkyvyttömyysalkavuuden aleneminen nykyiseltä tasoltaan neljänneksellä ja vanhuuseläkealkavuuden aleneminen puoleen nykytasostaan vuoteen 2050 mennessä yhdessä työttömyyseläkkeen lakkauttamisen kanssa tuottaa taulukossa esitetyn eläkkeellesiirtymisiän myöhentymisen.

Taulukko 2. Peruslaskelman työllisyys- ja työttömyysaste sekä muutos palkansaajien eläkkeellesiirtymisiän odotteessa.

Vuosi	2000–2004	2006	2010	2015	2025	2050	2075
Työllisyysaste	67,4	68,9	70,3	70,9	71,2	71,9	72,0
Työttömyysaste	9,2	7,7	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Eläkkeellesiirtymisiän odote	58,9	59,5	60,0	60,4	61,1	61,9	61,9
- muutos 2000–2004 tasoon	0	0,6	1,1	1,5	2,2	3,0	3,0

Inflaatio, ansiotason kasvu ja eläkevarojen tuotto

Kuluttajahintainflaation oletetaan asettuvan 2 prosentin tasolle vuodesta 2009 eteenpäin. Inflaation tasolla ei ole suurta vaikutusta laskelman tuloksiin, jos talouden reaalisuuret ovat inflaatiosta riippumattomina. Eläkekarttumet ja -etuudet

on indeksoitu ansio- ja hintatasoon. TyEL:n vastuvelan muodostumiseen ja purkautumiseen inflaatiolla kuitenkin on vaikutusta, koska rahastoinnissa käsitellään nimellisiä suureita.

Ansiotason reaalin kasvuvauhti vuodesta 2010 on 1,75 prosenttia. Tämä on lähellä toteutunutta historiallista kehitystä. Vuosina 1977–2006 ansiotasoindeksin keskimääräinen reaalikasvu oli 1,7 prosenttia ja vuosina 1997–2006 se oli 2,0 prosenttia. Lähivuosien oletettu ansiotason kasvu vastaa syksyn 2007 suhdanneennusteita. Työeläkelaitosten sijoitusvarallisuuden reaalituotto on laskelmassa 4,0 prosenttia vuodessa.

Taulukko 3. *Inflaatio, ansiotason kasvu ja TyEL-varojen tuotto.*

	1997–2006	2007	2008	2009	2010→
Kuluttajahintainflaatio	1,5	2,5	2,8	2,0	2,0
Asiotason nimelliskasvu	3,5	3,3	4,65	4,86	3,79
Asiotason reaalikasvu	2,0	0,8	1,80	2,80	1,75
Nimellistuotto	7,5	8,0	6,91	6,08	6,08
Reaalituotto	5,8	5,4	4,0	4,0	4,0

Lähteet: Hinta- ja ansiotasoindeksi 1997–06 Tilastokeskus. Yksityisalojen eläkelaitosten sijoitustuotto 1997–06 Työeläkevakuuttajat TELA.

Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja työeläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojekten är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.

The Finnish Centre for Pensions is the statutory central body of the Finnish earnings-related pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.

ISSN 1238-5948



Eläketurvakeskus

00065 Eläketurvakeskus
Puh. 010 7511
Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 Pensionsskyddscentralen
Tfn 010 7511
Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 Eläketurvakeskus, Finland
Tel. +358 10 7511
Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi