Muistio • Brief 51 • 8.12.2016
ISSN-L 2323-2463, ISSN 2323-2463

ETLA Muistiot tarjoavat ajankohtaista tutkimustietoa polttavista yhteiskunnallisista kysymyksistä.
www.etla.fi » julkaisut » muistiot
ETLA • Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Briefs provide timely research-based information on pressing societal issues.
www.etla.fi » publications » briefs
ETLA • The Research Institute of the Finnish Economy

Työeläkeindeksin palauttaminen palkkaindeksiksi tulisi kalliiksi

Jukka Lassila on Etlan tutkimusneuvonantaja (jukka.lassila@etla.fi).

Niku Määttänen on Etlan tutkimusjohtaja (niku.maattanen@etla.fi).

Tarmo Valkonen on Etlan tutkimusneuvonantaja (tarmo.valkonen@etla.fi).

Suositeltava lähdeviittaus tähän muistioon: Lassila, Jukka, Määttänen, Niku & Valkonen, Tarmo (8.12.2016). ”Työeläkeindeksin palauttaminen palkkaindeksiksi tulisi kalliiksi”. ETLA Muistio No 51. http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-51.pdf

Työeläkeindeksiä koskevan kansalaisaloitteen toteuttaminen voi alkuvaiheessa kasvattaa yksityistä kulutusta ja valtion verotuloja. Näin tapahtuu varsinkin, jos indeksimuutoksen aiheuttama eläkemenon kasvu rahoitetaan rahastoja purkamalla.

Pitkällä aikavälillä uudistus edellyttää kuitenkin työeläkemaksujen tuntuvaa nostamista. Jos reaalipalkkataso nousee jatkossa keskimäärin 1,6 prosenttia vuodessa, kansalaisaloitteen mukainen eläkeindeksi edellyttäisi työeläkemaksun nostamista vuoteen 2050 mennessä noin seitsemällä prosenttiyksiköllä nykyjärjestelmään verrattuna. Myös yksityinen kulutus olisi lopulta pienempi kuin nykyistä indeksiä noudatettaessa.

Indeksikorotusten suurentaminen olisi hyvin kömpelöä suhdannepolitiikkaa, sillä se kasvattaa eläkkeitä hitaasti, mutta pysyvästi. Uudistukseen liittyvät elvyttävät vaikutukset eivät riitä rahoittamaan sitä.

Suurimpia hyötyjiä indeksimuutoksesta olisivat juuri eläkkeelle siirtymässä olevat ikäluokat. He ehtisivät saada korkeampia indeksikorotuksia kaikkina eläkevuosinaan, mutta eivät joutuisi maksamaan korkeampia eläkemaksuja. Hyöty pienenee, kun siirrytään nuorempiin ikäluokkiin. Kaikki tulevat sukupolvet häviäisivät muutoksesta.

Uudistuksen vaikutus eläkemenoon näkyy täysimääräisesti vasta usean vuosikymmenen kuluttua. Siksi ehdotettu muutaman vuoden kokeilu olisi hyödytön.

Switching to full wage indexing of earnings related pension benefits would be costly

A recent citizens' initiative calls for a switch from indexing pension benefits to consumer prices (80%) and wages (20%) to full wage indexation. Such a reform could increase private consumption and government tax revenue in the short run. This is especially the case if the increase in pension expenditures is first financed by decumulating pension funds. In the long run, however, the reform would require a much higher contribution rate and result in lower private consumption compared to the current system.

The reform would increase pension expenditures slowly but permanently. Therefore, it would be a very clumsy way of stimulating the economy. Possible stimulating effects would not suffice to finance the reform.

The reform would benefit especially the cohorts that are about to retire when the reform is implemented. They would receive higher pension benefits throughout their retirement period, without paying higher contributions. All future cohorts would be worse off.

Työeläkeindeksiä koskevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että maksussa olevia työeläkkeitä korotettaisiin jatkossa yksi yhteen palkansaajien keskimääräisen ansiokehityksen kanssa. Nykyjärjestelmässä korotus perustuu indeksiin, jossa kuluttajahintojen paino on 80 prosenttia ja palkkojen 20 prosenttia. Koska palkat nousevat tuottavuuskasvun myötä yleensä nopeammin kuin tavaroiden ja palveluiden hinnat, aloitteen toteuttaminen tarkoittaisi työeläkkeiden kasvamista vähitellen nykyjärjestelmän tuottamia eläkkeitä merkittävästi suuremmiksi.

Tässä muistiossa arvioimme, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia kansalaisaloitteella toteutuessaan olisi. Vaikutusarvio perustuu Etlassa käytössä olevaan limittäisten sukupolvien malliin (FOG-malli), joka sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen Suomen työeläkejärjestelmän rahoittamiseen liittyvistä säännöistä ja mekanismeista ja Suomen kansantalouden toiminnasta. Malli ottaa huomioon ehdotuksen dynaamiset vaikutukset, kuten esimerkiksi eläkeläisten kulutuksen kasvun ja siitä saatavat verotulot sekä nuorempien ikäluokkien saamien perintöjen muutokset. Mallia on käytetty mm. vuoden 2005 työeläkeuudistuksen vaikutusanalyysissa (Lassila ja Valkonen, 2005).

Anteliaamman työeläkeindeksin vaikutus eläkemenoon kasvaa ajan myötä

On tärkeätä ymmärtää, että aloitteen vaikutus eläkemenoon kasvaa ajan myötä ja että täysimääräinen vaikutus näkyy vasta usean vuosikymmenen kuluttua. Tätä voidaan havainnollistaa taulukon 1 avulla. Se kertoo, kuinka monta kertaa eri-ikäiset ihmiset ovat saaneet suuremmat indeksikorotukset eri vuosina. Oletamme tässä, että ensimmäinen korkeampi indeksikorotus eläkkeisiin tulee tammikuussa 2018. Sen saavat kaikki ne, joiden eläke on alkanut ennen 1.1.2018. Vuonna 2019 tulee seuraava korotus. Silloin kaikki yli vuoden eläkkeellä olleet ovat saaneet kaksi korkeampaa korotusta ja alle vuoden eläkkeellä olleet ovat saaneet yhden korotuksen. Vuonna 2022 kaikki ne, jotka ovat olleet eläkkeellä vähintään viisi vuotta, ovat saaneet korkeamman indeksikorotuksen viisi kertaa, Muilla näiden korotuksien määrä vastaa sitä, monesko eläkevuosi heillä on menossa.

Ajan mittaan korkeammat indeksikorotukset siis kumuloituvat pitkään eläkkeellä olleiden eläkkeisiin. Esimerkiksi vuonna 2027 ne henkilöt, jotka ovat olleet 30 vuotta eläkkeellä, ovat saaneet 10 korkeampaa indeksikorotusta. Ensimmäiset henkilöt ovat saaneet 30 korkeampaa korotusta vasta vuonna 2047.

Kansalaisaloitteen ajajat ovat julkisuudessa esittäneet, että sen toteutusta voitaisiin kokeilla esimerkiksi viiden vuoden ajan. Kuten taulukosta 1 nähdään, kustannusvaikutukset eivät näy läheskään täysimääräisesti vielä viiden vuoden kuluttua. Tällainen kokeilu ei siis antaisi oikeata kuvaa aloitteen aiheuttamista kustannuksista.

Taulukko 1

Korkeampien indeksikorotusten lukumäärä eläkkeellä olon keston mukaan, jos palkkaindeksiin siirrytään vuonna 2018

Vuosi	*2018*	*2019*	*2022*	*2027*	*2037*	*2047*
Vuosia eläkkeellä vuoden lopussa						
30	1	2	5	10	20	30
20	1	2	5	10	20	20
10	1	2	5	10	10	10
5	1	2	5	5	5	5
2	1	2	2	2	2	2
1	1	1	1	1	1	1

ETLA

Indeksimuutos johtaa korkeampaan työeläkemaksuun, ennemmin tai myöhemmin

Palkkaindeksiin siirtymisen aiheuttamaa kustannusten kasvua voidaan arvioida taulukon 1 kaltaisella tarkastelulla. Jos reaalipalkat kasvavat 1,6 % vuodessa, palkkaindeksi ylittää nykyisen indeksin 10 vuodessa 13,5 prosentilla ja 30 vuoden kuluttua 46 prosentilla.

Kustannuslaskelma vaatii lisäksi oletuksia väestökehityksestä ja eläkkeelle jäämisen ikäjakaumista. Seuraavissa arvioissa väestökehitys on Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteen mukainen. Eläkkeelle jäänti kehittyy siten kuin olemme vuonna 2017 voimaan tulevan työeläkeuudistuksen vaikutuksia arvioivassa raportissa (Lassila, Määttänen ja Valkonen, 2015) kuvanneet. Oletamme, että työn tuottavuuden kasvuvauhti, joka vaikuttaa reaalipalkkojen nousuun, on 1,6 % vuodessa. Eläkerahastojen reaalituotoksi oletamme 3,5 %. Muun julkisen talouden osalta oletamme, että kunnat muuttavat veroasteitaan niin että menot tulevat katetuiksi. Valtio puolestaan pitää veroprosenttinsa ennallaan, jolloin verotulojen vaihtelut vaikuttavat valtion velkaan.

Tarkastelemme kahta eri uudistusta, joissa kummassakin siirrytään palkkaindeksiin. Ensimmäisessä uudistuksessa noudatetaan nykyisiä rahastointisääntöjä ja maksua muutetaan niin, että järjestelmän rahoituksellinen kestävyys turvataan. Tämä edellyttää työeläkemaksun nostamista heti uudistuksen myötä. Toisessa tapauksessa työeläkemaksua ei aluksi koroteta, vaikka indeksimuutos kasvattaa eläkemenoa. Kasvaneet eläkemenot rahoitetaan ensin rahastojen tuotoista. Kun rahastojen tuotot eivät enää riitä, käytetään rahastojen pääomaa, kunnes rahastot loppuvat kokonaan. Vasta sen jälkeen nostetaan työeläkemaksua. Esitämme ensin ensimmäiseen tapaukseen liittyvät tulokset yksityiskohtaisemmin ja sen jälkeen toiseen tapaukseen liittyvät tulokset lyhyesti.

Arvio indeksimuutoksen aiheuttamasta työeläkemenojen kasvusta saadaan vertaamalla toisiinsa kahta mallilaskelmaa, joissa kaikki malliin syötettävät tekijät ovat muuten samoja, mutta eläkkeiden indeksointi on toisessa ajossa nykyisen indeksin ja toisessa ehdotetun täyden palkkaindeksin mukainen. Kutsumme ensimmäistä laskelmaa perusuraksi.

Taulukoissa 2 ja 3 esitetään indeksiuudistuksen vaikutuksia, kun rahastointisäännöt pidetään ennallaan ja maksut tasapainottavat työeläkejärjestelmän tulot ja menot. Eläkemeno suhteessa palkkasummaan olisi viiden vuoden kuluttua vajaat kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin nykyisellä indeksoinnilla (taulukko 3). 30 vuoden kuluttua ero olisi seitsemän prosenttiyksikköä. Eläkemaksuja olisi korotettava eläkemenon kasvua vastaavasti, eli 30 vuoden kuluttua maksut olisivat seitsemän prosenttiyksikköä korkeammat kuin nykyisen indeksin vallitessa.

Taulukko 2

Palkkaindeksiin siirtymisen makrotaloudellisia vaikutuksia nykyisillä rahastosäännöillä perusuraan verrattuna, prosenttia

	Työpanos	*Tuotanto*	*Yksityiset investoinnit*	*Yksityinen kulutus*	*Palkkataso*	*Kuluttaja-hinnat*	*Vaihto-suhde*
2022	-0,3	-0,2	-0,3	2,9	0,1	0,4	0,6
2027	-0,3	-0,3	-0,4	2,7	-0,4	0,4	0,6
2037	-0,4	-0,4	-0,5	2,1	-1,5	0,4	0,5
2047	-0,2	-0,3	-0,4	1,3	-2,1	0,3	0,4
2057	0,0	-0,2	-0,2	0,6	-2,5	0,1	0,2
2067	0,1	-0,1	-0,1	0,1	-2,7	0,0	0,1
2077	0,1	0,0	0,0	-0,3	-3,0	0,0	0,0
2087	0,1	0,0	0,0	-0,6	-3,2	-0,1	-0,1
2097	0,2	0,1	0,0	-0,8	-3,3	-0,1	-0,2

ETLA

Indeksiuudistus kasvattaa mallissa yksityistä kulutusta alkuvaiheessa hieman alle kolme prosenttia. Yksityisen kulutuksen kasvu johtuu osin siitä, että eläkeläiset ja lähellä eläkeikää olevat kasvattavat kulutustaan myös sen vuoksi, että heidän *tulevat* eläkkeensä nousevat uudistuksen myötä. Taustalla on mallin oletus, jonka mukaan kuluttajat ovat eteenpäin katsovia ja pyrkivät tasoittamaan kulutustaan yli ajan. Työeläkemaksun nousu luonnollisesti vähentää palkansaajien käteen jääviä tuloja ja sitä kautta myös yksityistä kulutusta. Tämä vaikutus on kuitenkin alkuvaiheessa suhteellisen pieni.

Kulutuksen nousu kasvattaa valtion verotuloja. Siksi uudistuksen vaikutus valtion talouteen on ensimmäisten vuosikymmenten aikana lievästi positiivinen, vaikka korotetut maksut voidaan vähentää palkansaajien ja yritysten verotuksessa. Tämä näkyy taulukossa 3 julkisen velan pienenemisenä suhteessa perusuraan.

Ajan mittaan uudistus kuitenkin pienentää yksityistä kulutusta. Tämä johtuu lähinnä siitä, että työeläkemaksun nousu pienentää palkansaajien nettoansioita suhteessa perusuraan. Työnantajan eläkemaksun nousu näkyy taulukossa reaalipalkan laskuna suhteessa perusuraan. Samalla myös työntekijän eläkemaksu nousee.

Bruttoveroaste nousee välittömästi paitsi eläkemaksujen nousun vuoksi myös siksi, että korkeammat eläkemaksut pienentävät kunnallisveron tuottoa. Pidemmän päälle myös valtion verotulot pienenevät yksityisen kulutuksen pienenemisen ja korkeampien eläkemaksujen verovähenteisyyden vuoksi. Tämä näkyy taulukossa 3 julkisen velan kasvuna perusuraan nähden 2040-luvulta alkaen.

Uudistuksen vaikutus työpanokseen on hyvin pieni. Eläkemaksun nousupaine vähentää työnteon kannusteita. Valtion velkaantuminen kuitenkin kasvattaa yksityistä kysyntää ja samalla työpanosta. Uudistuksen vaikutuksia työttömyyteen, joka mallissa on eksogeeninen, käsittelemme alempana.

On syytä korostaa, että jos julkisia menoja ei haluta leikata, indeksiuudistus edellyttää lopulta myös valtion verojen kiristämistä suhteessa perusuraan. Finanssipolitiikan kiristämisestä aiheutuvat kielteiset vaikutukset eivät näy näissä laskelmissa.

Toisessa tarkastellussa vaihtoehdossa työeläkerahastojen annetaan vähitellen hävitä kokonaan, jonka jälkeen työeläkemaksua nostetaan. Koska eläkemaksua ei heti koroteta, työssä olevien tulot eivät laske. Tässä vaihtoehdossa kysymys on käytännössä yksityisen kulutuksen lisäämisestä, joka rahoitetaan työeläkerahastoja purkamalla. Yksityinen kulutus nousee aluksi viisi prosenttia suhteessa perusuraan. Samalla myös valtion verotulot kasvavat. Uudistus kasvattaa valtion verotuloja hyvin pitkään, ja valtion velkaa vähentävä vaikutus on suurimmillaan 2050-luvulla.

Taulukko 3

Palkkaindeksiin siirtymisen vaikutuksia julkiseen talouteen nykyisillä rahastointisäännöillä, prosenttiyksikköä

	Bruttovero-aste	*Julkinen velka/bkt*	*Keskim. kunnallis-veroaste*	*Kokonais-eläkemenot/bkt*	*TyEL-meno/ palkkasumma*	*TyEL-maksu*
2022	0,7	-2,3	0,1	0,6	1,8	2,1
2027	1,0	-2,5	0,2	1,1	3,4	3,5
2037	1,5	-1,5	0,3	2,0	6,2	6,3
2047	1,6	0,9	0,3	2,3	7,1	7,0
2057	1,4	3,8	0,2	2,2	7,0	6,8
2067	1,4	7,3	0,1	2,2	7,3	7,1
2077	1,5	11,4	0,1	2,3	7,7	7,5
2087	1,5	16,1	0,1	2,4	8,1	7,9
2097	1,5	21,2	0,1	2,4	8,2	8,0

ETLA

Uudistuksen ongelmat tulevat kuitenkin esiin viimeistään siinä vaiheessa, kun eläkerahastot on syöty. Mallin tuottaman arvion mukaan tämä tapahtuu 2050-luvulla. Eläkerahastojen loppuminen pakottaa nostamaan työeläkemaksua nopeasti yli kymmenellä prosenttiyksiköllä. Tämä luonnollisesti pienentää rajusti yksityistä kulutusta ja siten myös valtion verotuloja. Valtiontalouden heikkeneminen pakottaisi jälleen lopulta kiristämään verotusta tai leikkaamaan menoja.

Indeksimuutoksen vaikutus eläkemenon ja -maksun suuruuteen riippuu lähinnä reaalipalkkojen kasvuvauhdista

Ennustemielessä edellä kuvatun kaltaiset, pitkälle tulevaisuuteen kurottavat laskelmat ovat alttiita suurille virheille, esimerkiksi väestöennusteiden heikon osuvuuden ja sijoitustuottojen arvaamattomuuden vuoksi. Indeksimuutoksesta aiheutuvan eläkemenon *kasvun* kannalta oleellista on kuitenkin ennen kaikkea se, kuinka nopeasti reaalipalkat nousevat. Indeksiuudistus kasvattaa eläkemenoa sitä enemmän, mitä nopeammin reaalipalkat nousevat. Indeksimuutoksen aiheuttama eläkemenojen suhteellinen lisäys voidaan arvioida hyvinkin tarkasti eri oletuksilla reaalipalkkojen nousuvauhdista.

Sijoitusten tuotto vaikuttaa toki oleellisesti siihen, kuinka korkeiksi työeläkemaksut nousevat perusuralla. Korkotason yleinen lasku viittaa siihen, että työeläkemaksuissa on jo nykyjärjestelmän puitteissa enemmän nousupainetta, kuin mitä aikaisemmin on arvioitu. Sijoitustuottoa koskevat oletukset eivät kuitenkaan vaikuta oleellisesti siihen, kuinka paljon indeksimuutos kasvattaa eläkemenoa tai kuinka paljon korkeampaa työeläkemaksua se edellyttää *suhteessa* perusuraan. Rahastojen tuotto vaikuttaa lähinnä siihen, milloin rahastot loppuisivat, jos indeksimuutos rahoitettaisiin ensin rahastoja purkamalla.

Olemme myös tehneet samat laskelmat olettaen, että työn tuottavuus yksityisessä tuotannossa kasvaisi vain prosentin vuodessa ja rahastojen tuotto olisi kolme prosenttia vuodessa. Eläkemeno suhteessa palkkasummaan olisi 30 vuoden kuluttua runsaat viisi prosenttiyksikköä suurempi palkkaindeksiin siirtymisen vuoksi. Tämä edellyttäisi työeläkemaksun nostamista pitkällä aikavälillä noin viidellä prosenttiyksiköllä. Jos maksua ei nosteta, rahastot loppuisivat 2060-luvulla.

Todettakoon, että nämä arviomme ovat hyvin samankaltaisia kuin Eläketurvakeskuksen arviot (Sankala, 2016), vaikka ne on tehty täysin niistä riippumatta. Toisin kuin Eläketurvakeskuksen laskelmat, meidän analyysimme huomioi myös erilaiset kokonaistaloudelliset vaikutukset sekä muuhun julkiseen talouteen kohdistuvat vaikutukset, kuten reaalipalkkojen alenemisen ja yksityisen kulutuksen muutoksen vaikutuksen valtion verotuloihin. Kokonaistaloudelliset dynaamiset vaikutukset eivät kuitenkaan oleellisesti muuta työeläkejärjestelmän rahoitusta koskevia tuloksia.

Kansalaisaloitetta ei voi perustella elvytyksellä

Eläkkeiden kasvattamisen kokonaistaloudelliset vaikutukset riippuvat osittain suhdannetilanteesta. Koska työttömyysaste on Suomessa nyt jonkin verran tavallista korkeampi, on mahdollista, että eläkkeiden kasvattamisen aikaansaama yksityisen kysynnän kasvu vähentäisi työttömyyttä, mikä edelleen lisäisi eläkemaksutuloa, yksityistä kulutusta ja verotuloja. Tällaisten elvytysvaikutusten voi odottaa näkyvän varsinkin siinä tapauksessa, että indeksiuudistus rahoitetaan alkuvaiheessa rahastoja purkamalla, jolloin työeläkemaksun nosto ei vähennä kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Aiemmissa mallilaskelmissa ei otettu huomioon sitä, että hitaan talouskasvun ja korkean työttömyyden aikana julkisten menojen kasvattamisen elvytysvaikutus voi olla suurempi kuin keskimääräisessä suhdannetilanteessa.

Taulukossa 4 esitetään mallilaskelma, jossa työeläkemaksua ei nosteta ennen kuin työeläkerahastot on kokonaan purettu ja jossa eläkkeiden kasvattaminen kasvattaa suoraan myös työllisten määrää ja tuotantoa. Laskelmassa eläkkeiden muutosten vaikutuksia kokonaistuotantoon arvioidaan ns. kerroinvaikutuksen kautta. Kerroinvaikutus viittaa siihen, että julkisten menojen kasvattaminen (tai verotuksen keventäminen) voi kasvattaa tuotantoa, mikäli taloudessa on vapaata tuotantokapasiteettia. Kertoimen suuruudesta vallitsee suurestikin toisistaan poikkeavia näkemyksiä, joita on esitelty mm. talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa (Economic Policy Council Report 2015, erityisesti sivut 117–120). Vaikutukset riippuvat mm. suhdannetilanteesta, talouden avoimuudesta ja toimenpiteen täsmällisestä sisällöstä. Useista tutkimuksista lasketut mediaaniarvot

erilaisten finanssimuuttujien kerroinvaikutuksille on esitetty raportin kuviossa 6.2.2. Eläkkeiden sitominen palkkaindeksiin tarkoittaa tulonsiirtojen kasvattamista. Tulonsiirtojen mediaanikerroin on noin 0,55, mikä tarkoittaa sitä, että yksi lisäeuro tulonsiirroissa kasvattaa tuotantoa ja kansantalouden tuloja 55 sentin arvosta.

Laskelmassa eläkemeno kasvaa 2020-luvulla reilut 0,5 prosenttia ja 2050-luvulla enimmillään vajaat seitsemän prosenttia palkkasummasta. Eläkkeet ovat verollisia, joten nettona niiden kasvu on viiden prosentin luokkaa 2050-luvulla. Kokonaistuotannosta kasvu on silloin suunnilleen kolme prosenttia. Tällaisen tulonsiirron vaikutus kokonaistuotantoon on kertoimen 0,55 avulla arvioituna vajaat 1,7 prosenttia. Työttömyyttä tai työllisyyttä koskevat kerroinarviot ovat yleensä selvästi pienempiä kuin kokonaistuotannon. Me oletamme kuitenkin, että mallin eksogeeninen työttömyysaste pienenee suurin piirtein saman verran kuin mitä tuotanto kasvaa. Toisin sanoen, työttömyys pienenee eläkemenon kasvun perusteella 2020-luvun alkupuolella 0,5 prosenttiyksikköä ja lopulta 2050-luvun alkupuolella 1,7 prosenttiyksikköä. Oletamme, että indeksiuudistus kasvattaa työllisyyttä niin kauan kuin eläkemaksuja ei tarvitse nostaa, eli kunnes rahastot on syöty.

Todettakoon, että tässä laskelmassa oletetut työttömyyttä alentavat vaikutukset ovat nähdäksemme selvästi ylioptimisia. Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin, eläkkeiden kasvattaminen rahastoja purkamalla alentaa laskelmassa työttömyyttä hyvin pitkän aikaa. On paljon todennäköisempää, että yksityisen kulutuksen kasvattaminen alkaa jossakin vaiheessa nostaa työpaikkojen määrän sijaan palkkatasoa. Palkkatason nousu heikentäisi Suomen vientisektorin kilpailukykyä entisestään, mikä johtaisi työllisyyden heikkenemiseen. Toiseksi, laskelmassa on oletettu, että työeläkemaksun raju korottaminen (sen jälkeen kun rahastot on käytetty) ei aiheuta kielteisiä kerroinvaikutuksia.

Kuten taulukosta nähdään, tässä laskelmassa indeksimuutos parantaa valtiontaloutta pitkän aikaa, eli aina 2050-luvulle saakka. Hyvin optimistisista työllisyysoletuksista huolimatta eläkerahastot kuitenkin loppuvat mallin perustella 2050-luvun lopulla. Sen jälkeen työeläkemaksua on nostettava rajusti. Tämän jälkeen uudistuksen vaikutus myös valtiontalouteen muuttuu nopeasti kielteiseksi. Tämän seurauksena julkinen velka alkaa jälleen lähestyä perusuraa.

Teimme myös mallilaskelman, jossa työttömyysaste alenema kaksinkertaistettiin, eli se oli uudistuksen alkuvaiheessa 1 prosenttiyksikkö ja lopulta peräti 3,4 prosenttiyksikköä. Tässä tapauksessa rahastot loppuivat 2060-luvun alkupuolella.

Eläkeindeksin muuttaminen on ylipäätään hyvin kömpelö keino harjoittaa suhdannepolitiikkaa, sillä se kasvattaa eläkemenoa pysyvästi.

Taulukko 4

Palkkaindeksin käyttöönoton vaikutuksia julkiseen talouteen, kun ensin rahastot ja sitten työeläkemaksut joustavat, prosenttiyksikköä

	Bruttovero-aste	*Julkinen velka/bkt*	*Keskim. kunnallisveroaste*	*Kokonais-eläkemenot/bkt*	*TyEL-meno/ palkkasumma*	*TyEL-maksu*
2022	0,2	-4,3	-0,1	0,6	1,6	0,0
2027	0,2	-5,8	0,0	1,1	3,0	0,0
2037	0,0	-9,7	-0,7	2,0	5,3	0,0
2047	-0,1	-15,3	-0,9	2,3	6,1	0,0
2057	0,4	-20,6	-0,5	2,1	6,3	2,7
2067	2,2	-19,2	0,4	2,0	7,4	11,2
2077	2,1	-16,9	0,3	2,0	7,8	11,7
2087	2,1	-13,7	0,2	2,1	8,1	12,2
2097	2,0	-9,6	0,2	2,1	8,2	12,4

ETLA

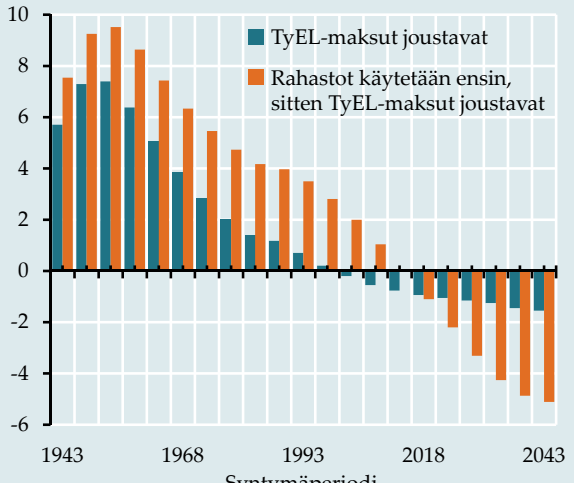
Tehokkaan elvytyksen tulisi olla luonteeltaan tilapäistä (ks. myös Määttänen, 2016).

Vanhemmat ikäluokat hyötyisivät ja nuoret häviäisivät

Kuviossa 1 esitetään indeksiuudistuksen vaikutus sukupolvien väliseen tulonjakoon. Laskelma perustuu siihen, miten indeksimuutos vaikuttaa eri kohorttien yksityiseen kulutukseen yhteenlaskettuna koko loppuelämän ajalta[1]. Kuviossa tarkastellaan sekä uudistusta, jossa rahastointisäännöistä pidetään kiinni, että uudistusta, jossa rahastot ajetaan alas.

Suurimpia hyötyjiä ovat molemmissa tapauksissa juuri eläkkeelle siirtymässä olevat ikäluokat. He saavat korkeampia indeksikorotuksia kaikkina eläkevuosinaan, mutta eivät joudu maksamaan korkeampia eläkemaksuja. Jos eläkemaksuja korotetaan vasta kun rahastot ovat loppuneet, myöskään ne sukupolvet, jotka nyt ovat keski-ikäisiä, eivät joudu maksamaan korkeampia maksuja. Hyöty pienenee, kun siirrytään nuorempiin ikäluokkiin. Kaikki tulevat sukupolvet, alkaen suunnilleen nykyisin syntyvistä, kärsivät muutoksesta. Heidänkin eläkkeensä toki suurentuvat, mutta eläkemaksujen nousu on heidän kannaltaan merkityksellisempi asia. Sekä hyödyt että tappiot ovat luonnollisesti paljon suurempia, jos uudistus rahoitetaan alkuvaiheessa rahastoja purkamalla, verrattuna vaihtoehtoon, jossa nykyisistä rahastointisäännöistä pidetään kiinni.

1 Palkkaindeksin vaikutukset yksityiseen kulutukseen syntymävuoden mukaan, %



Lähde: Etla. ETLA

Kysymys on myös eläkejärjestelmän uskottavuudesta

Eläkeindeksiä koskeva kansalaisaloite heijastanee pettymystä aikaisempia uudistuksia kohtaan. Yksityisalojen työeläkejärjestelmää aloitettaessa vuonna 1962 indeksoitiin sekä karttuneet työeläke-etuudet että maksussa olevat eläkkeet kokonaan ansiotasoon. Vuonna 1975 siirryttiin molemmissa ns. puoliväli-indeksiin. Kansalaisaloitteen kohteena on vuonna 1996 voimaan tullut muutos, jossa maksussa olevat eläkkeet sidottiin nykyiseen indeksiin. Eläkkeellä olevat kysyivät silloin ja kansalaisaloitteen kannattajat kysyvät nyt, onko tämä oikein.

Kysymys menee sukupolvisopimusten ytimeen. Eläkeläisille oli aiemman indeksin muodossa luvattu enemmän. Lupauksen antoivat aiemmat sukupolvet, jotka siis lupasivat seuraavalle sukupolvelle, että sitä seuraavat sukupolvet kyllä maksaisivat. He maksavatkin aikaisempaa paljon korkeampia eläkemaksuja, mutta kuitenkin vähemmän kuin mitä aikaisempien eläkelupausten lunastaminen edellyttäisi. Muuttuneet olosuhteet, kuten eläkkeelläoloaikojen voimakas pidentyminen, johtivat siihen, että aiempien sukupolvien antama lupaus määriteltiin uudelleen.

Työeläkejärjestelmän rahoitus perustui liian pitkään oletukselle, että tuleville sukupolville voidaan sälyttää yhä korkeampia maksuja. Kansalaisaloitteen mukainen uudistus tarkoittaisi tämän virheen toistamista. Samalla eläkejärjestelmän uskottavuus nuorempien sukupolvien keskuudessa saattaisi saada vakavan kolauksen. Siksi kansalaisaloite on syytä hylätä.

Viite

[1] Yksityisen kulutuksen määrään perustuvat vertailut tuottavat samankaltaiset tulokset kuin sellaiset hyvinvointivertailut, joissa hyvinvointia mitataan sekä kulutuksen että vapaa-ajan muutoksilla. Tämä johtuu siitä, että työnteko muuttuu uudistuksen seurauksena suhteellisen vähän.

Kirjallisuus

Economic Policy Council Report 2015 (2016). https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2015/.

Lassila, Jukka, Määttänen, Niku ja Valkonen, Tarmo (2015). Työeläkeuudistus 2017: Vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyyteen, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015.

Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo (2005). Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. ETLA B211, Taloustieto Oy, Helsinki.

Määttänen, Niku (2016). Elvytystä Kiljusen tapaan, Akateeminen talousblogi. http://blog.hse-econ.fi/, 26.10.2016.

Sankala, Mikko (2016). Eläkkeiden indeksointi ansiotason kasvun perusteella. Eläketurvakeskus, muistio 3.2.2016.