



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoselvitys 2022

Sisällysluettelo

1	Tiivistelmä	3
2	Selvityksen tausta ja tarkoitus.....	3
3	Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien	4
4	Rakenteellisten tekijöiden vaikutus	7
4.1	Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset	7
4.2	Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset	12
5	Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	12
6	Maksutason tarkastelu ja kehitysnäkymät.....	14
7	Masukomponentit.....	17
8	Johtopäätöksiä	19

1 Tiivistelmä

Kevan valtuutetut päättävät vuosittain Kevan jäsenyhteisöjen maksuista Kevan hallituksen esityksestä. Maksutasoselvitys on tarkoitettu tukemaan maksutasoa koskevaa päätöksentekoa.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellinen kokonaistilanne on tämän hetken tiedoilla ja oletuksilla parempi kuin pitkään aikaan, mikä johtuu pääosin kasvaneesta rahastosta ja odotetusta lähivuosien palkkasummakehityksestä. 1.1.2023 toteutuva sote-uudistus on merkittävin kunta-alaa koskeva uudistus vuosiin, mutta lähtötilanteessa sillä ei ole merkittävää vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen, mikä johtuu siitä, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät ovat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Muutos kuitenkin vaikuttaa jäsenyhteisöjen maksuihin, koska eläkemenoperusteinen maksu poistuu ja sen korvaa kunnilta ja hyvinvointialueilta perittävä tasausmaksu.

Kevan hallitus on 15.6.2022 päättänyt uudet rahoitus- ja maksuperiaatteet, jotka ohjaavat Kevan toimiston valmistelua. Valmistelun lähtökohtana on elokuussa 2021 laadittu Asset/Liability -selvitys, jossa esitettiin arvio, että kestävä maksutaso olisi 27,3 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Kun laskelmia päivitetään toteutuneen taloudellisen kehityksen ja lähivuosien näkymien perusteella, kestävä maksutason arvioksi muodostuu 26,4 prosenttia palkkasummasta. Indeksikehityksen, palkkasumman ja eläkemenon yhteisvaikutus on -0,7 prosenttiyksikköä ja rahaston arvon vaikutus on -0,2 prosenttiyksikköä.

Kevan toimiston valmistelussa on lähdetty 0,4 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2023, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasoksi muodotuisi 27,5 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Eroa tämän hetken tiedoilla arvioituun kestäväan maksutasoon 26,4 jäisi 1,1 prosenttiyksikköä. Kevan odotus on, että ero kaventuu seuraavassa Asset/Liability -selvityksessä, jolloin Asset/Liability -selvityksen laadinnassa huomioidaan Eläketurvakeskukseen lokakuussa 2022 julkaistavien pitkän aikavälin laskelmien oletukset sekä Kevan omasta kannasta arvioitu kuolevuus.

Mikäli tavoiteltavaksi vuoden 2023 kokonaismaksutasoksi vahvistettaisiin 27,5 prosenttia palkoista, olisi keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu arviolta 24,4 prosenttia palkoista ja tasausmaksun kokonaismäärä 667 milj. euroa. Tasausmaksun kokonaismäärä olisi tällöin 46 milj. euroa matalampi kuin vuoden 2022 eläkemenoperusteinen maksu.

2 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Kevan hallitukselle ja valtuutetuille annetaan vuosittain selvitys toteutuneesta maksutasosta ja arvio sen kehittymisestä pitkällä aikavälillä. Samalla raportoidaan maksutason kannalta keskeisten tekijöiden toteutuneesta ja ennakoitusta kehityksestä sekä toimintaympäristön muutoksesta tehdyt johtopäätökset.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohta on rahoituksellisen tasapainon tavoittelu sukupolvien yli kestäväan vakaan maksutason ja sijoitustoiminnan tavoiteasetannan kautta. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset otetaan maksutasossa huomioon kestäväällä tavalla. Maksurakennetta on kehitetty siten, että se tukisi työurien pidentämistä, ehkäisisi ennenaikaista eläköitymistä ja olisi toimiva toimintaympäristön muutoksissa. Eläkevastuurahaston ja sijoitustoiminnan tehtävänä on toimia maksutason vakauden ja ennustettavuuden sekä eläkejärjestelmän maksuvalmiuden turvaajana.

Maksutason ja -rakenteen toimivuuden kannalta keskeisiä seurattavia ja vaarautumista vaativia seikkoja ovat erityisesti Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset sekä niiden taustalla vaikuttava kuntatalouden tila. Myös muutokset eläkemenon kehityksessä sekä eläkevastuurahaston määrä ja laskelmissa käytetty sijoitustuotto-oletus vaikuttavat tarvittavaan maksutasoon.

Kevan valtuutetut päättävät vuosittain Kevan jäsenyhteisöjen maksuista Kevan hallituksen esityksestä. Kevan hallitus on 15.6.2022 päättänyt uudet rahoitus- ja maksuperiaatteet, jotka ohjaavat Kevan toimiston valmistelua, mutta hallitus voi omassa esityksessään poiketa toimiston valmistelemasta maksutasosta. Maksutasoselvityksessä kuvataan ne tunnistetut Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen vaikuttavat tekijät, jotka tulisi huomioida tehtäessä päätöstä Kevan maksutasosta.

Maksutasoselvityksessä myös kuvataan Kevan eläkemaksurakenne ja analysoidaan mitä vaikutuksia Kevan toimiston valmistelemalla maksutasolla olisi työnantajan maksutasoon vuonna 2023.

Maksutasoselvitys toimitetaan Kevan hallituksen ja valtuutettujen käsittelyn jälkeen myös valtiovaraministeriölle ja Finanssivalvonnalle.

3 Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien

Eläkemaksun tasoon vaikuttavista tekijöistä keskeisin on luonnollisesti Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma. Vuodesta 1988 lähtien palkkasumma ja maksuprosentti ovat kehittyneet oheisen taulukon mukaisesti (taulukko 1).

Vuosi 1988 on valittu tarkastelun alkupisteeksi, koska samana vuonna alkoi rahastointi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä. Palkkasumman keskimääräinen kasvu vuotta kohti on tarkastelujaksolla ollut 4,2 prosenttia. Vastaavana aikana keskimääräinen inflaatio on ollut 1,9 prosenttia vuodessa, ja reaali-inflaation palkkasumman kasvu on ollut 2,2 prosenttia vuodessa.

Viimeisten viiden vuoden aikana palkkasumman kasvuvauhti on ollut reaalistasolla 1,8 prosenttia, eli selvästi hitaampaa, kuin koko tarkastelujaksolla vuodesta 1988 alkaen. Vuonna 2021 nimellinen palkkasumma kasvoi 5,3 prosenttia ja reaali-inflaation ollessa 2,2 prosenttia. Koska palkkasummakehitys vuonna 2021 ylitti Kevan käyttämän oletuksen, toteutunut keskimääräinen laskennallinen eläkemaksuprosentti 28,18 alitti maksutasosta päätettäessä tehdyn tavoitteen, joka oli 28,30.

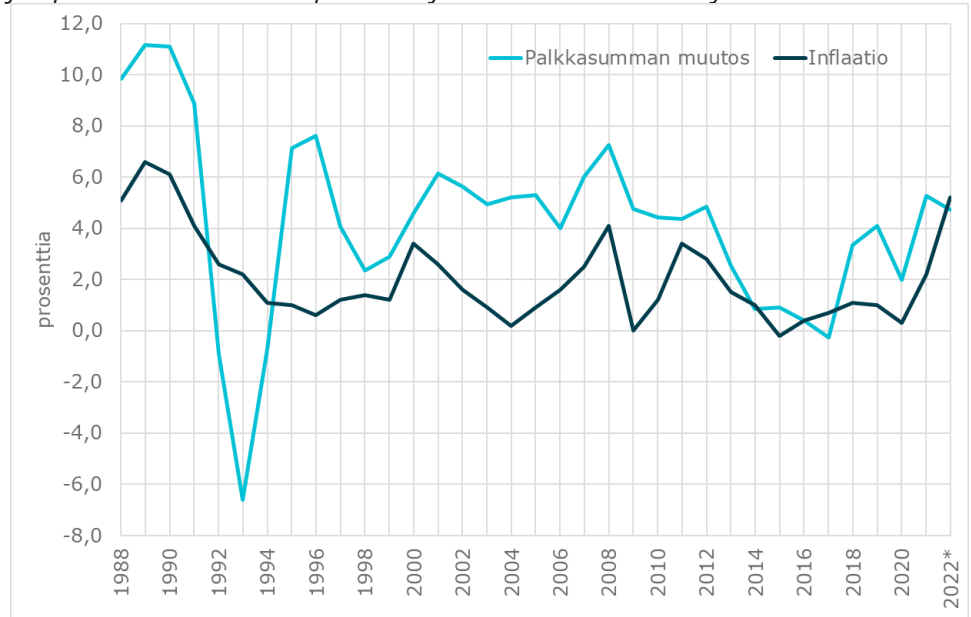
Kunta-alan sopimuskausi on 1.5.2022–30.4.2025 ja se koostuu useasta alakohtaisesta sopimuksesta. Sopimusratkaisuun sisältyy sopimus kunta- ja hyvinvointialan palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskevasta kehittämisohjelmasta 2023–2027 sekä verrokkialojen sopimusratkaisuihin kytkeytyvä perälauta. Kiihtynyt inflaatio heikentää merkittävästi kuluttajien ostovoimaa, mikä voi vaikuttaa yksityisalojen työehtosopimusneuvotteluihin ja sitä kautta myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummaan.

Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat jatkossakin normaaliin tapaan ansiotason ja työntekijämäärän kehitys. Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma kasvaneen vuonna 2022 noin 4,7 prosenttia ja on lähellä 20,4 mrd. euroa. Myös vuonna 2023 palkkasumman kasvun oletetaan jatkuvan reippaana ja olevan 5,5 prosenttia. Vuosina 2024 ja 2025 Keva arvioi palkkasumman kasvavan edelleen 5 prosenttia vuodessa.

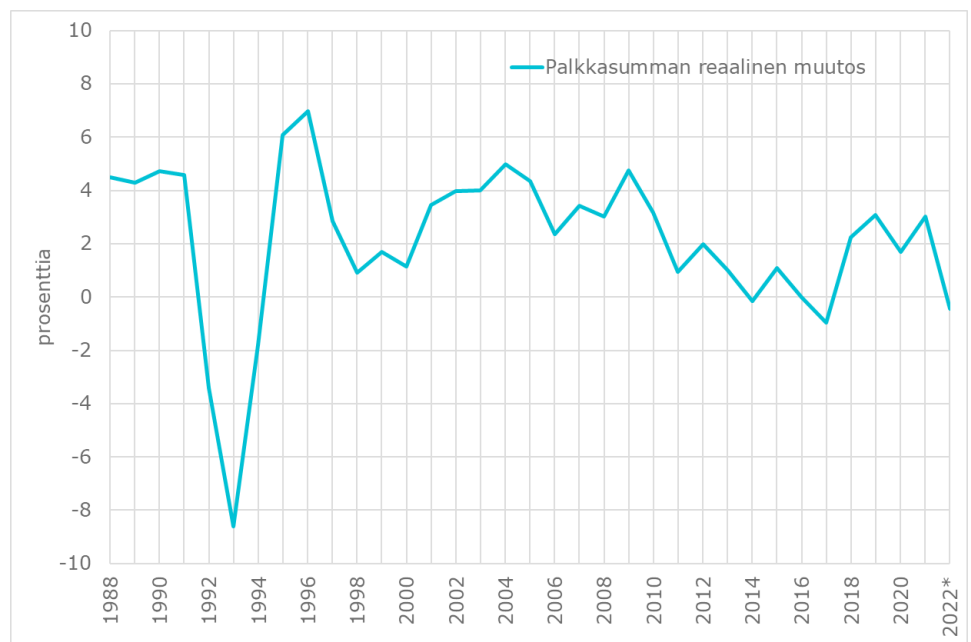
Taulukko 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitys (milj. euroa), kasvuprosentti ja maksukertymän osuus palkkasummasta tarkastelujaksolla 1988–2021 ja 2022 arvio

Vuosi	Palkkasumma milj. euroa	Muutos (%)	Inflaatio (%)	Maksukertymä, (% palkkasummasta)
1988	5 352	9,8	5,1	12,50
1989	5 949	11,2	6,6	14,40
1990	6 611	11,1	6,1	18,00
1991	7 198	8,9	4,1	18,54
1992	7 132	-0,9	2,6	19,15
1993	6 661	-6,6	2,2	20,23
1994	6 613	-0,7	1,1	22,01
1995	7 086	7,1	1,0	24,13
1996	7 625	7,6	0,6	24,81
1997	7 935	4,1	1,2	25,19
1998	8 121	2,3	1,4	25,89
1999	8 357	2,9	1,2	26,15
2000	8 739	4,6	3,4	26,36
2001	9 277	6,2	2,6	26,68
2002	9 799	5,6	1,6	26,92
2003	10 283	4,9	0,9	27,33
2004	10 818	5,2	0,2	27,67
2005	11 390	5,3	0,9	28,11
2006	11 846	4,0	1,6	28,31
2007	12 559	6,0	2,5	28,44
2008	13 469	7,2	4,1	28,12
2009	14 110	4,8	0,0	28,22
2010	14 733	4,4	1,2	28,42
2011	15 376	4,4	3,4	28,65
2012	16 121	4,8	2,8	29,12
2013	16 528	2,5	1,5	29,58
2014	16 670	0,9	1,0	29,82
2015	16 820	0,9	-0,2	29,81
2016	16 888	1,3	0,4	29,40
2017	16 844	-0,3	0,7	28,46
2018	17 410	3,4	1,1	28,26
2019	18 126	4,1	1,0	28,29
2020	18 487	2,0	0,3	28,41
2021	19 462	5,3	2,2	28,18
2022*	20 382	4,7	5,2	27,90
Keskiarvo 2021 asti		4,2	1,9	

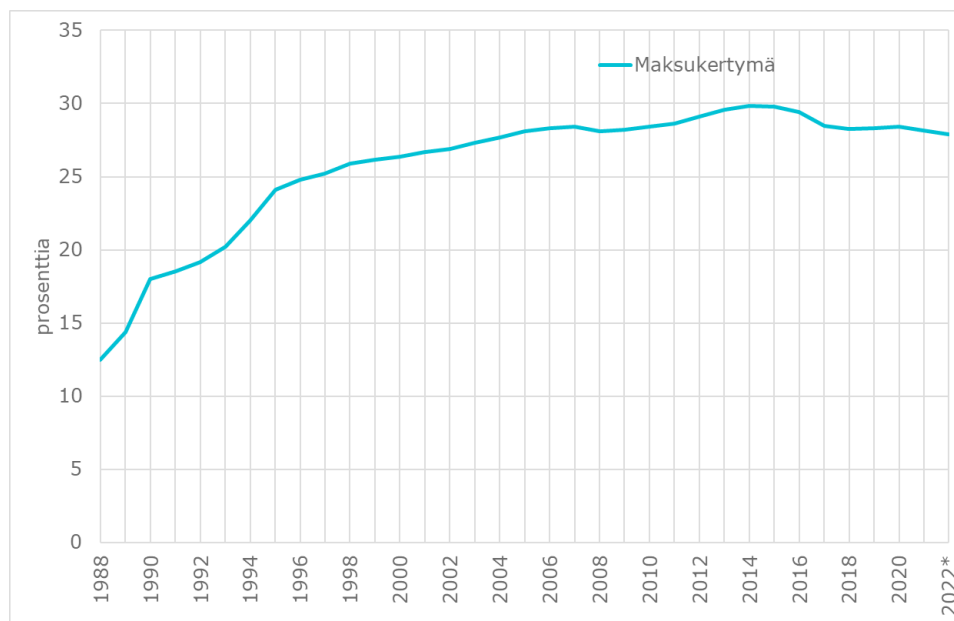
Kuvio 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kasvuprosentti ja inflaatio 1988–2021 ja 2022 arvio



Kuvio 2: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman reaalin kasvuprosentti 1988–2021 ja 2022 arvio



Kuvio 3: Maksukertymän suhde palkkasummaan 1988–2021 ja 2022 arvio



Palkkasumman kehityksessä näkyy myös hyvin suoraan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrän kehitys. Vakuutettujen määrän kehitys riippuu kuntien taloudellisen tilanteen kehityksestä ja sekä kuntien tehtävien että palvelutuotannon ulkoistamisen kehityksestä. Näitä rakenteellisia tekijöitä tarkastellaan seuraavassa tarkemmin.

4 Rakenteellisten tekijöiden vaikutus

Palkkasopimusten ja muun jatkuvan kehityksen ohella Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kehitykseen vaikuttavat rakenteelliset tekijät, jotka voivat johtua kuntasektoriin kohdistuvista muutoksista tai aikaisempien muutosten vaikutusten vähittäisestä voimistumisesta.

Alla on esitetty palkkasummaan ja eläkemenoon kohdistuvia rakenteellisia muutoksia, joita on havaittu toimintaympäristön analyysissä. Rakenteellisten muutosten tiedostaminen on keskeistä arvioitaessa elokuussa 2021 laaditun Asset/Liability -selvityksen tuloksia ja oletuksia, joihin ne perustuvat.

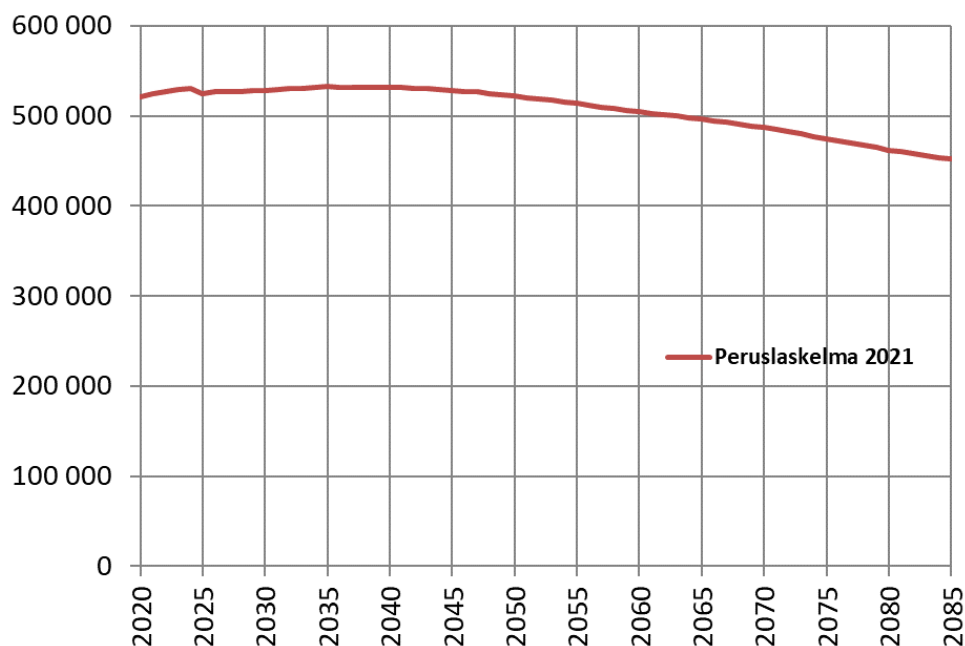
Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus (sote-uudistus) ja siihen liittyvä hyvinvointialueiden perustaminen on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistuva muutos.

Tämän ohella Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään vaikuttaa myös muita rakenteellisia muutoksia, jotka erilaisten kehityskulkujen kautta vaikuttanevat palkkasumman kehitykseen. Nämä on kokonaisarviossa otettava huomioon.

4.1 Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset

Kevan maksutulosta yli 87 prosenttia kertyy palkkasummaan suhteutettuna, jolloin kaikki palkkasumman reaalista kasvua pienentävät tekijät heikentävät järjestelmän maksupohjaa. Kevan elokuussa 2021 laatiman Asset/Liability -selvityksen peruslaskelmassa oletuksena on sovellettu mekaanista, Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmat huomioivaa, henkilöpiirikehitystä (kuvio 4). Oletuksen mukaan vakuutettujen määrä pääosin kasvaa 2040-luvulle asti ja kääntyy sen jälkeen laskuun.

Kuvio 4: Asset/Liability -selvityksen peruslaskelman vakuutettujen määrää koskeva arvio



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrän todellinen kehitys voi poiketa peruslaskelman oletuksesta. Rakenteelliset tekijät voivat eräissä tilanteissa merkittäväällä tavalla muuttaa käsitystä vaadittavasta maksutasosta, jos ne vaikuttavat vakuutettujen määrään vähentävästi. Vakuutettujen määrään vaikuttavat rakenteelliset tekijät voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- 1) paikallisesti tuotettavien yhteiskuntapalveluiden tarve, joiden kehitystä ohjaa erityisesti demografinen muutos, mutta myös yhteiskunnalliset ja teknologiset muutokset, kuten etätyön yleistyminen, digitalisaatio ja robotisaatio;
- 2) kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävät, jolloin tarkastelussa on vastuunjako valtion, kuntien, hyvinvointialueiden, yritysten ja järjestöjen kesken;
- 3) kuntien ja hyvinvointialueiden palvelustrategiat, eli tuottaako kunta tai hyvinvointialue palvelunsa omatuotantona vai ostopalveluna; sekä

Lisäksi vakuutettujen määrän kehitystä voi rajoittaa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus.

Palveluiden tarve

Jo pitkään on ollut nähtävissä, että Suomen väestö ikääntyy ja tarvitsee sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita aikaisempaa enemmän. Tilastokeskuksen 30.9.2021 julkaiseman väestöennusteen mukaan työikäisten osuus väestöstä on tällä hetkellä 62 prosenttia. Osuus pienenee ennusteen mukaan 60 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä, jolloin 65 vuotta täyttäneitä on arviolta 250 000 enemmän kuin vuoden 2020 lopussa.

Runsaasti huomiota saanut vanhuspalvelulaki astui voimaan 1.10.2020. Lakimuutos koskee iäkkäiden tehostettua palveluasumista ja pitkäaikaisen laitoshoidon yksiköitä, joissa hoitohenkilöstön minimimitoitus nousee portaittain, ja 1.4.2023 lähtien mitoituksen tulee olla 0,7 työntekijää asiakasta kohden. Hoitajamitoituksen viimeisen portaan lykkääminen on noussut hiljattain keskusteluun hoitajapulana kiristyessä.

Vanhuspalvelulain uudistamisen toisessa vaiheessa tavoitteena on ollut vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua sekä tarkastella asumista ja kotiin annettavia palveluja laajasti. Uudistukseen liittyvät lait tulevat voimaan 1.1.2023. Lain valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota henkilöstön rajalliseen saataavuuteen sekä nostettu esiin teknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia.

Jos sairaanhoidon ja vanhusten hoidon palveluita tuottavat henkilöt vakuutetaan jatkossakin pääsääntöisesti Kevassa, ikääntymiskehitys voisi johtaa Kevassa vakuutetun henkilöpiirin kasvuun. Merkittävä kasvu parantaisi tuntuvasti eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituspohjaa ja mahdollistaisi jopa maksutason alentamisen.

Ikääntymisen ohella samalla syntyvyyden voimakas madaltuminen vähentää lapsiperheisiin kohdistuvien palveluiden ja koulutuksen kysyntää. Kestää kuitenkin oman aikansa, ennen kuin palveluiden mitoitus reagoi syntyvyyden muutokseen.

Koronapandemia on pakottanut uudistamaan työn tekemisen tapoja ja palveluiden järjestämistä monilla aloilla, millä voi olla merkittäviäkin, mutta vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän tulevaan palkkasummakehitykseen. Etätöiden lisääntyminen voi olla yhteiskunnallisena ilmiönä merkittävä. Se voi vaikuttaa sekä palvelujen kysyntään (esimerkiksi alueelliset muutokset) että tuottamiseen.

Sote-uudistus

1.1.2023 toteutuva sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus on merkittävin kunta-alaa koskeva uudistus vuosiin, mutta lähtötilanteessa sillä ei ole merkittävää vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen tai kuntasektorin henkilöstön eläketurvan jatkuvuuteen, mikä johtuu siitä, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät (esimerkiksi HUS-yhtymä) ovat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Muutoksessa Suomeen syntyy uusi alueellinen hallintotaso kuntasektorin ja valtion rinnalle, joka vähintäänkin alkuvaiheessa saa rahoituksensa valtiolta. Arviolta 55 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta siirtyy hyvinvointialueiden toimintaan liittyviin jäsenyhteisöihin.

Hyvinvointialueiden henkilöstökustannuksiin vaikuttaa olennaisesti sekä henkilöstömitoitus että mahdolliset palkkavaikutukset. Kevästä 2020 alkaen koronatilanteen hoitaminen ja torjuminen muun muassa rajoitustoimenpitein ovat hidastaneet paluuta normaaliin toimintaan, ja terveydenhuollossa monia kiireettömän hoidon toimenpiteitä on jouduttu jälleen siirtämään koronakriisin akuutin hoidon vuoksi. Tämä on lisännyt terveydenhuollon hoitovelkaa, joka sote-uudistuksen myötä siirtyy edelleen hyvinvointialueille.

Sote-uudistukseen liittyy myös paine harmonisoida palkkoja, minkä odotetaan korottavan hyvinvointialueiden palkkasummia. Mahdolliseen palkkaharmonisointiin liittyvät keskeiset periaatekysymykset ovat vielä avoimina eikä sen vaikutuksia ole huomioitu tässä selvityksessä käytetyssä palkkasummaennusteissa.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän erityispiirteeksi on tunnistettu huomattava toimialakeskittymä julkiseen terveydenhuoltoon. Tähän toimialaan liittyvällä kehityksellä on huomattava vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituspohjaan.

Kuntien muut tehtävät ja palvelustrategiat

Kuntien omaan harkintaan perustuvan palvelutuotannon järjestelyjen lisäksi lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa palvelutuottajien oikeudelliseen muotoon. Esimerkkinä tästä on tuorehko kuntalaki, jonka mukaan työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain

mukaiset toiminnot tuli yhtiöittää 1.1.2019 mennessä tai muuten järjestää toiminta siten, ettei se vääristä kilpailua. Näiden kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella enimmillään lähes 20 000 kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa olevaa kuntatyöntekijää siirtyi osakeyhtiöiden palvelukseen ja pääosin TyEL-järjestelmän piiriin.

Kilpailuneutraliteettivaatimus vaikuttaa edelleen, kun kunta toimii kilpailuilla markkinoilla. Yhtiöittämistä on seurannut monissa tilanteissa myös yksityistäminen, eli osakekanta on siirtynyt yksityiselle sektorille. Tällöin yhtiön on ilmoitettava Kevalle, ettei se enää täytä Keva-lain 3 §:n edellytyksiä jatkaa Kevan jäsenyhteisönä.

Palvelutuotannon ja kuntien sisäisten tukitoimintojen ulkoistaminen johtaa usein palkkasumman leikkaantumiseen, sillä ulkoistaminen käytännössä tarkoittaa omien henkilöstöresurssien leikkaamista. Yksittäisinä tilanteita ulkoistamiset eivät yleensä ole olleet Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän tasolla merkittäviä, mutta rakenteellisena trendinä niiden vaikutus voi olla huomattava.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n tilastojen mukaan kuntien henkilöstömäärä oli huipussaan vuonna 2011, jolloin kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä, kun taas lokakuussa 2021 kunta-alalla työskenteli 434 000 henkilöä, mikä oli noin 9 000 henkilöä enemmän kuin vuonna 2020. KT:n arvion mukaan henkilöstömäärä kuitenkin jälleen laskee vuonna 2022.

Tärkeää on kuitenkin huomioida, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piirissä on vakuutettuina myös muita kuin kuntien ja kuntayhtymien työntekijöitä. Ulkoistamisista poiketen kuntasektorin sisällä toteutetut yhtiöittämiset eivät välttämättä leikkaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummaa, jos uusi yhtiö liittyy Kevan jäsenyhteisöksi. Toisaalta yhtiöittämistilanteissa voi tapahtua merkittäviäkin siirtoja yksityisen sektorin eläkejärjestelmän piiriin.

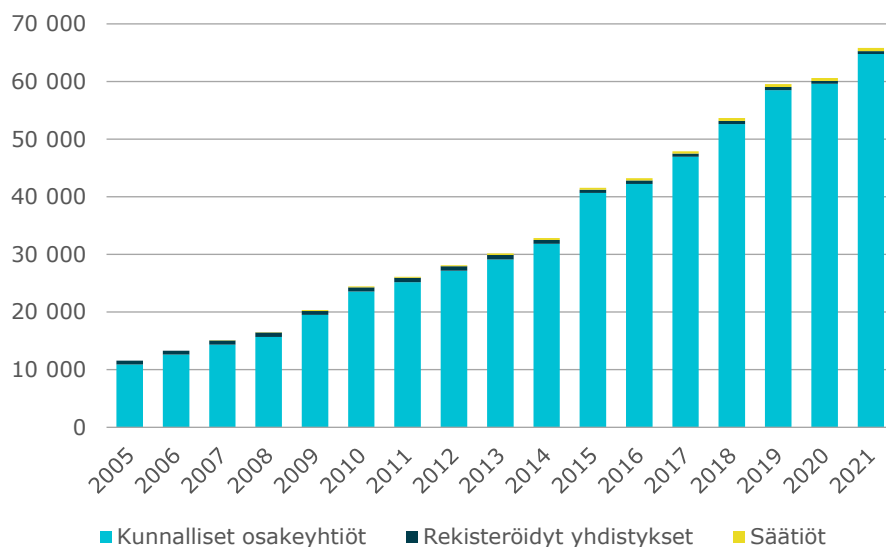
Kuntien ja valtion tehtäväjakoan liittyen tällä hetkellä valmistellaan esimerkiksi työvoimapalveluiden tehtävien siirtoa valtiolta kunnille vuonna 2025. Vaikka TE-toimistojen tehtävät ovat monella tavalla paikallisia, kokonaisuuteen liittyy myös siirtoa vaikeuttavia valtakunnallisia taustarakenteita, esimerkiksi KEHA-keskus. Lakiuudistusta koskeva hallituksen esitys annettaneen lokakuussa 2022 eikä sen vaikutuksia ole vielä huomioitu tässä maksutasoselvityksessä. Tällä hetkellä oletuksena on, että muutoksessa henkilöstön lisäeläketurva säilyisi kunnallistamissäännöksen nojalla.

Kevan jäsenyhteisökenttä

Kevasta annetun lain mukaan Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät, Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. Näiden lakiin perustuvien jäsenyhteisöjen lisäksi Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä myös Keva-lain 3 §:n ehdot täyttävä osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö.

Tilastojen mukaan Kevan jäsenyhteisöksi liittyneiden osakeyhtiöiden, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden palveluksessa olevien Kevan jäsenyhteisöiden vakuutettujen lukumäärä onkin jatkanut kasvuaan (kuvio 5). Vuonna 2021 Kevan jäsenyhteisöiksi liittyneiden osakeyhtiöiden määrä kasvoi hieman ja on nyt 620. Vuosina 2005–2021 määrä on pääosin kasvanut. Kevalla ei ole tarkkaa tietoa sellaisista kuntaomisteisista yhtiöistä, jotka vakuuttavat henkilöstönsä TyEL-järjestelmässä.

Kuvio 5: Kevan jäsenyhteisöksi liittyneiden osakeyhtiöiden, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden palveluksessa olevien vakuutettujen lukumäärä kunkin vuoden lopussa.



Kevan jäsenyhteisökentässä oma erillinen rooli on myös ammattikorkeakouluosakeyhtiöillä, joissa vuoden 2021 päätteessä oli noin 10 800 vakuutettua. Osana korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä, kunnallisilta omistajilta yliopistoille kokonaisuudessaan tai määräysvallan ylittäviltä osin siirtyneiden omistusten myötä, ammattikorkeakoulut olisivat menettäneet kelpoisuutensa olla Kevan jäsenyhteisöjä Kevasta annetun lain 3 §:n ehtoilla. Mikäli ammattikorkeakoulu menettäisi kelpoisuutensa Kevan jäsenyhteisönä, vakuutetun henkilöstön oikeus sekä lisäeläkkeeseen että henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikään lakkaisivat. Tämän vuoksi Kevasta annetun lain 3 §:ään tuli vuonna 2017 voimaan muutos, jonka mukaan ammattikorkeakoululaissa tarkoitetulla ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista. Poikkeussääntöön on valmisteltu 31.12.2035 asti ulottuvaa jatkoaikaa, jolla varmistettaisiin henkilöstön eläketurvan täysi säilyvyys.

Muut palkkasummaan vaikuttavat rakenteelliset muutokset

Eri sektoreiden väliseen tehtävien jakoon liittyvät muutokset voivat astua voimaan hyvinkin hitaasti. Siirryttäessä peruskoulujärjestelmään 1970-luvulla keskikoulut ja kansakoulujärjestelmä yhdistettiin peruskouluiksi ja useimmat lukiot kunnallistettiin. Tällöin kuitenkin koulujen henkilökunta säilytettiin valtion eläkejärjestelmän piirissä. Myöhemmin 1990-luvulla tehtyjen päätösten mukaan kuntien ylläpitämien peruskoulujen ja lukioiden opettajien eläketurva ja eläkemaksut siirtyvät asteittain valtion eläkejärjestelmästä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään. Valtion eläketurvaan sisältyvien suojausten säilyttämiseksi siirtyminen tapahtuu kuitenkin hyvin hitaasti.

Pitkällä aikavälillä siirrossa on kuitenkin kyse merkittävästä eläkejärjestelmän palkkasummaa kasvattavasta tekijästä, sillä palveluksessa olevia opettajia oli valtion eläkejärjestelmässä vielä vuoden 2021 lopussa arviolta noin 19 000. Tämän henkilöstön palkkasumma oli noin 1,0 miljardia euroa vuonna 2021. Opetustoimen henkilöstön arvioidaan syntyvyyden alenemisen ja siitä aiheutuvan koulutustarpeen supistumisen vuoksi tulevaisuudessa vähenevän siitäkin huolimatta, että oppivelvollisuuden pidennys ja maksuton toinen aste lisänee hieman oppilasmääriä. Joka tapauksessa siirtyvä vuosipalkkasumma on lähi-vuosikymmeninä nykyrahassa kaikkiaan miljardin euron luokkaa. Vuositasolla

tämä nostaa Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaa arviolta noin 0,3 prosenttiyksiköllä vuodessa, vaikka muutos ei näy kuntien palkkasummassa.

4.2 Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset

Vuoden 2005 alussa voimaan tullessa eläkeuudistuksessa mahdollistettiin vanhuuseläkkeelle siirtyminen joustavasti 63–68 vuoden iässä. Eläkkeelle siirtymisen joustavuus säilyi myös vuoden 2017 alussa voimaan tulevassa eläkelainsäädännössä, mutta alinta eläkeikää nostetaan jatkossa vuosittain. Julkisen sektorin yleistä eläkeikää alemmat julkisen sektorin henkilökohtaiset eläkeiät säilytettiin uudistuksessa.

Eläkkeelle siirtymisen kehitys Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä on kehittynyt lakimuutosten viitoittamaan suuntaan. Vuonna 2021 eläkkeelle siirryttiin keskimäärin 61,2 vuoden iässä eli noin 0,2 vuotta vanhempana kuin edellisvuonna. Nousun taustalla olivat edelleen työkyvyttömyyseläkkeiden alkuvuoden väheneminen sekä vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentyminen vanhuuseläkeiän alarajan korottamisen myötä. Vanhuuseläkkeelle siirryttiin vuonna 2021 keskimäärin 64,5 vuoden iässä, eli 0,1 vuotta vanhempana kuin edellisvuonna. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden keski-ikä nousi kaikissa eläkelajeissa 0,2–0,4 vuotta.

Eläkkeelle siirtymisen vaikutukset Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen ja maksutasoon on laskettu olettaen, että vanhuuseläkkeelle siirtyminen tapahtuu ikäluokan alimmassa eläkeiässä tai sitä matalammassa henkilökohtaisessa eläkeiässä. Kevan elokuussa 2021 laatiman Asset/Liability -selvityksen mukaan vanhuuseläkkeelle siirtymisiällä ei ole merkittävää vaikutusta maksutasoon, mikä pääosin johtuu eläkkeeseen tehtävästä lykkäyskorotuksesta.

Keva on seurannut elinajanodotteen kehittymistä tiiviisti koko väestön sekä julkisen sektorin eri eläkelakien tasoilla. Keva on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntasektorin ammatteihin näyttäisi olevan valikoitunut henkilöitä, jotka elävät koko maan väestöä pidempään – ei siis yksinomaan ammattialojen sukupuolirakenteesta johtuen. Selittäväenä tekijänä voitaneen pitää erityisesti eroja sosioekonomisessa asemassa, mihin puolestaan vaikuttavat myös koulutuserot kuntasektorin ja yksityisen sektorin ammattialoilla. Erot kuolevuudessa olivat keskeisesti esillä myös eläkejärjestelmien yhdistämistä koskevassa selvitystyössä.

5 Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kevan Asset/Liability -selvityksen peruslaskelman kestävä maksutaso on määritetty soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman oletusten perusteella. Eläketurvakeskus käyttää vuonna 2019 julkaistuissa laskelmissa eläkevaroille reaalityttö-oletusta, joka on 2,5 prosenttia vuosina 2019–2028 ja vuodesta 2029 alkaen 3,5 prosenttia.

Kevan sijoitustoiminnan reaalityttötaavoite eroaa laskelman oletuksesta muun muassa sijoitusstrategiassa vaaditun riskilisän johdosta. Varsinaiseen sijoitustoiminnan järjestämiseen liittyy vaihteleviin markkinatilanteisiin ja erilaisiin sijoitusstrategioihin liittyviä näkökohtia, joiden johdosta Kevan kulloisetkin tuotto-odotukset voivat myöskin poiketa Eläketurvakeskuksen oletuksesta.

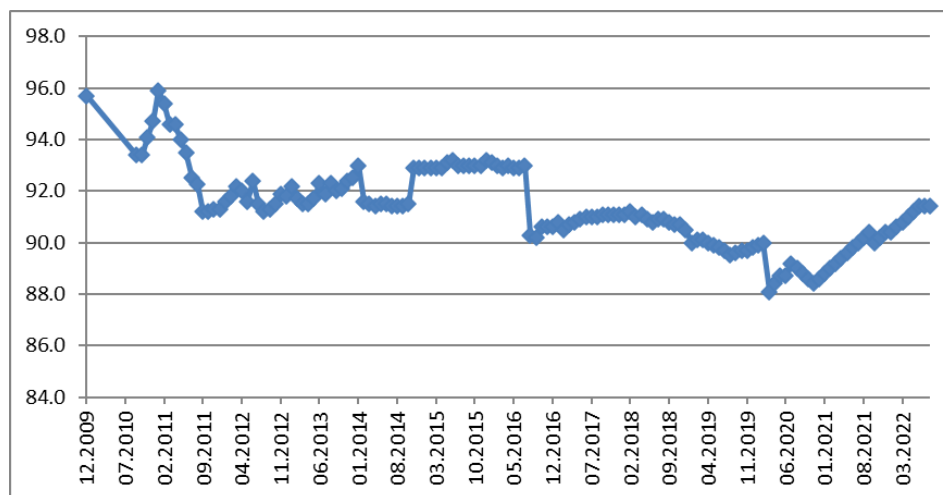
Kevan strategiassa tavoitteena on huolehtia vastuiden näkökulmasta järkevästä riskinotosta ja hyödyntää pitkää sijoitushorisonttia. Vastuullisen sijoittamisen lähtökohta on huolehtia eläkevarojen riittävyydestä yli sukupolvien. Tämä edellyttää riittävää sijoitusriskin tasoa perustuen eläkevastuisiin ja sijoitusmarkkinan tarjoamaan kompensatioon riskin kantamisesta.

Kevan sijoitushorisontti on pitkä. Riskitasoa voidaan muokata kärsivällisesti ja vastasyklisesti hyväksyen aika ajoin syntyvät tappiot lyhyellä ja keskipitkälläkin aikavälillä. Sijoitushorisontti mahdollistaa sellaisten strategioiden hyödyntämisen, jotka painottavat pitkän aikavälin tuloksia.

Sijoitustoiminnalla tuetaan eläkemaksun vakautta. Sijoitussalkku rakennetaan ottaen mahdollisimman tarkasti huomioon odotukset tulevasta Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenosta ja maksutuloista. Koska näihin liittyy sekä ajallista että määrällistä epävarmuutta, sijoitustoiminnalle ei tällöin voida asettaa pysyvää ja kiinteää tuottotavoitetta vaan se määräytyy dynaamisesti kulloisenkin rahoitustilanteen mukaisesti.

Sijoitussalkun muodostamisessa keskeinen käsite on eläkejärjestelmän rahoitustasapaino. Järjestelmä on tasapainossa, jos oletettujen maksutulokassavirtojen nykyarvo yhdessä rahastoitujen varojen kanssa ylittää oletettujen eläkemenokassavirtojen nykyarvon. Seuraavassa kaaviossa on sijoitusmallintamisen yhteydessä laskettavan rahoitustasapainon arvot vuoden 2009 lopusta kuluvaan vuoden elokuun loppuun. Rahoitustasapainon laskennassa on käytetty rahaston arvoa laskentahetkellä ja kassavirtojen nykyarvot on laskettu markkinaoletukset sisältävällä korkotasolla.

Kuvio 6: Rahoitustasapainon kehitys vuoden 2009 lopusta alkaen



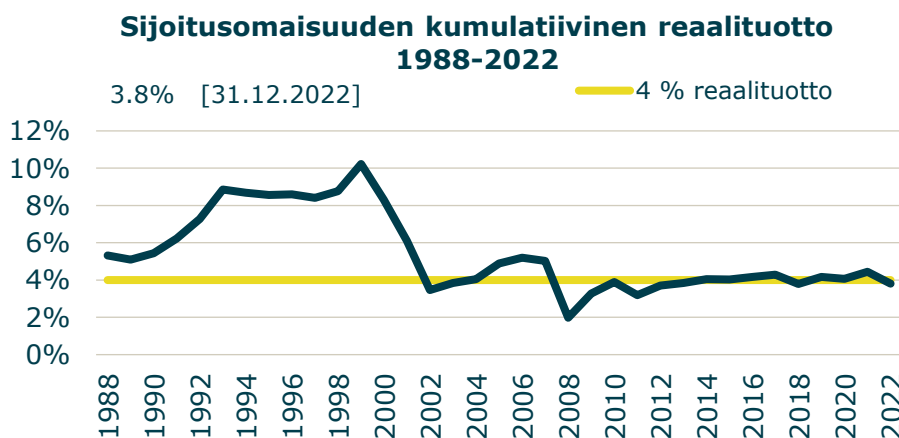
Järjestelmän rahoitus ei ole tasapainossa, kun rahoitustasapainon arvo on alle 100. Keskeinen ulkoinen syy rahoitustasapainon heikentymiselle ovat hyvin alhaiselle tasolle pudonneet ja tuolle tasolle jääneet reaalikorot. Kevan keinona rahoitustasapainon korjaamiselle olisi asettaa maksutaso riittävälle tasolle.

Sijoitustoiminnan tavoiteasetanta lähtee kesäkuussa 2017 hyväksytyyn uuden sijoitusstrategian mukaisesti siitä, että kysytään, mikä reaalituottotaso vaaditaan tasapainottamaan rahoitustasapaino huomioiden eksplisiittisesti mallintamattomat riskit. Tätä kirjoitettaessa tuo vaadittu reaalituottotaso on noin 3,7 prosenttia. Maksutason muuttuessa tämä vaadittu reaalituoton taso ja sijoitustoiminnan tavoiteasetanta tietenkin muuttuvat.

Vuosilta 1988–2022 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalituotto arvioidaan olevan noin 3,8 prosenttia, kun laskentajaksoon lisätään kuluva vuosi 2022 kokonaisuudessaan. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan

kumulatiivinen reaalityttö (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin pikemmin-kin selvästi 3,7 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle kuin lähelle sitä.

Kuvio 7: Sijoitusomaisuuden kumulatiivinen reaalityttö 1988–2022. Tilanne vuoden 2022 lopussa perustuu arvioon.



Rahoituskate, eli eläkemaksutulon ja eläkemenojen erotus laski negatiiviseksi vuodesta 2017 alkaen ja sen odotetaan säilyvän negatiivisena jatkossakin. Tämä tarkoittaa, että Keva käyttää sijoitusvarallisuutta eläkevelvoitteiden hoitamiseen, jolloin sijoitusten likviditeetti nousee aikaisempaa merkittävämpään asemaan. Tästä syytä sijoitussalkun likviditeetti tulee varmistaa kuukausittain ottaen huomioon eläkkeiden maksuaikataulu, tehdyt ja oletetut uudet sijoitukset, omaisuuden suojaamisesta aiheutuvat likviditeettitarpeet sekä sijoitusmarkkinoiden vallitseva tilanne.

Raportin kirjoitushetkellä syyskuun jälkimmäisellä puoliskolla Kevan noin 64,0 miljardin euron sijoituksista valtaosa on hajautettu varsin tehokkaasti globaaleille ja likvideille markkinoille. Normaaliolosuhteissa likviditeettiä koskevat ehdot ovat helposti täytettävissä. Pääomamarkkinoiden mahdollisiin poikkeustilanteisiin tulisi varautua pitämällä riittävä osuus Kevan varoista lyhytaikaisissa rahamarkkinasijoituksissa tai muuten hyvin likvideissä instrumenteissa, jotta eläkkeiden maksatus ja uusien sijoitusten tekeminen voidaan asianmukaisella tavalla varmistaa.

6 Maksutason tarkastelu ja kehitysnäkymät

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohta on rahoituskellisen tasapainon tavoittelu sukupolvien yli kestävä vakaan maksutason ja sijoitustoiminnan tavoiteasetannan kautta. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoitus pohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa.

Rahoitus- ja maksuperiaatteet

Kevan hallitus on 15.6.2022 päättänyt uudet rahoitus- ja maksuperiaatteet, jotka ohjaavat Kevan toimiston valmistelua.

Keva laatii pääsääntöisesti kahden vuoden välein selvityksen Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemenon rakenteesta ja pitkän aikavälin rahoituskellisesta tilanteesta (Asset/Liability –selvitys). Peruslaskelman oletukset pohjautuvat soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen käyttämiin oletuksiin, mutta

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän poikkeava kuolevuus huomioidaan vuodesta 2023 alkaen.

Asset/Liability -selvityksessä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummaan suhteutettu kokonaismaksutaso määritetään siten, ettei eläke-etujen rahoituksen turvaaminen pitkälläkään aikavälillä edellytä palkkasummaan suhteutetun maksun korotusta.

Kevan toimisto laatii vuosittain maksutasoselvityksen, jossa maksutasoa tarkastellaan tuoreimman Asset/Liability -selvityksen tulosten ja toteutuneen taloudellisen kehityksen pohjalta. Toimiston vuosittaisen maksutason valmistelussa lähtökohtana on, että kokonaismaksutasoa muutetaan tuoreen maksutasoselvityksen mukaista uutta kestävää maksutasoa kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia, mikä tasaa maksutason vaihtelua. Kevan hallitus päättää maksuesityksestä Kevan valtuutetuille ja se voi poiketa toimiston valmistelemasta esityksestä.

Vuoden 2021 Asset/Liability -selvityksen kestävä maksutaso

Edellinen Asset/Liability -selvitys on laadittu elokuussa 2021, jolloin selvityksen peruslaskelman oletukset pohjautuivat monilta osin Eläketurvakeskuksen keväällä 2019 laatiman pitkän aikavälin laskelman oletuksiin ja Eläketurvakeskuksen 14.5.2021 julkaisemaan suhdanne-ennusteeseen. Tällöin Asset/Liability -selvityksessä esitettiin arvio, että kestävä maksutaso olisi 27,3 prosenttia palkkasummasta, mutta kiinnitettiin huomiota lähtötilanteen ja oletusten merkitykseen.

Keva laatii seuraavan Asset/Liability -selvityksen vuonna 2023, jolloin peruslaskelman oletukset pohjautuvat soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen syksyllä 2022 julkaistavan pitkän aikavälin laskelman oletuksiin, mutta Kevan hallituksen hyväksymien edellä kuvattujen periaatteiden mukaan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän poikkeava kuolevuus huomioidaan.

Taloudellisen kehityksen arviointi

Tässä maksutasoselvityksessä kestävää maksutasoa arvioidaan uudelleen toteutuneen taloudellisen kehityksen ja lähivuosien näkymien perusteella. Arvion pohjalla on elokuussa 2021 laaditun Asset/Liability -selvityksen peruslaskelma, mutta vuosien 2023–2027 indeksikehitys pohjautuu Eläketurvakeskuksen 30.8.2022 julkaisemaan suhdanne-ennusteeseen. Lisäksi arvio vuosien 2022–2025 palkkasummasta ja eläkemenosta pohjautuu Kevan tuoreisiin arvioihin (taulukko 2) ja arvio Kevan rahaston arvosta perustuu 31.8.2022 tilanteeseen.

Näillä muutoksilla kestävä maksutason arvioksi muodostuu 26,4 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta, mikä on 0,9 prosenttiyksikköä matalampi kuin edellisessä Asset/Liability -selvityksessä. Indeksikehityksen, palkkasumman ja eläkemenon yhteisvaikutus on -0,7 prosenttiyksikköä ja rahaston arvon vaikutus on -0,2 prosenttiyksikköä.

Taulukko 2: Arvio palkkasumman ja eläkemenon kehityksestä 2022–2025

Vuosi	Palkkasumma milj. euroa	Muutos edellisestä vuodesta %	Eläkemeno milj. euroa	Muutos edellisestä vuodesta %
2022	20 382		6 134	
2023	21 503	5,5	6 679	8,9
2024	22 578	5,0	6 991	4,7
2025	23 707	5,0	7 264	3,9

Vuoden 2023 maksutason valmistelu

Maksutason valmistelussa Kevan toimiston lähtökohtana on, että kokonaismaksutasoa muutetaan maksutasoselvityksen mukaista uutta maksutasoa kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia. Koska tuore arvio kestävästä maksutasosta (26,4 prosenttia) on 1,5 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuoden 2022 kokonaismaksutaso (27,9 prosenttia), kokonaismaksutaso asettuisi 0,3–0,5 prosenttiyksikköä matalammaksi kuin vuonna 2022.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellinen kokonaistilanne on tämän hetken tiedoilla ja oletuksilla parempi kuin pitkään aikaan. Kokonaismaksutasoa voitaneen laskea rahoitus- ja maksuperiaatteiden mukaisesti.

Edellisen Asset/Liability -selvityksen pitkän aikavälin oletukset pohjautuvat pitkälti vuoden 2019 näkymiin, eikä oletusten muutoksista ole vielä tietoa. Lisäksi vuonna 2023 laadittavassa seuraavassa Asset/Liability -selvityksessä tullaan huomioimaan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän omasta kannasta arvioitu kuolevuus, jonka Keva odottaa johtavan nykyistä korkeampiin eläkemennoennusteisiin tulevaisuudessa.

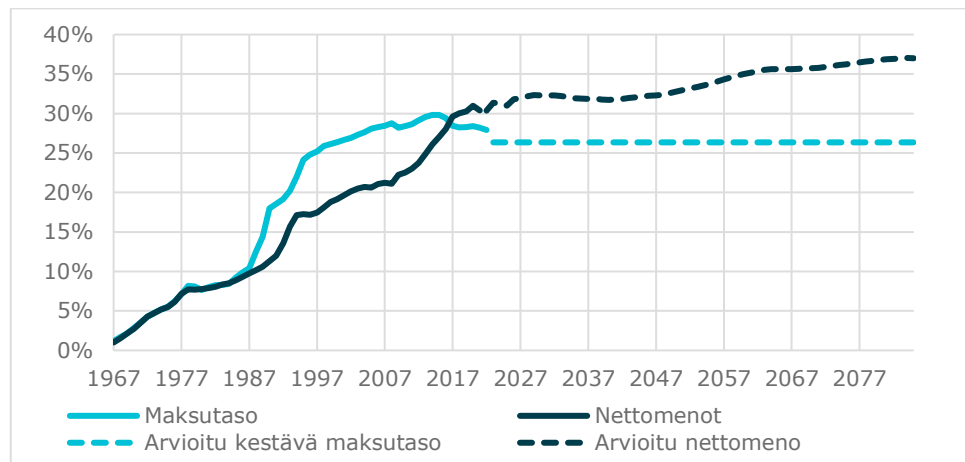
Kevan toimiston valmistelussa on lähdetty 0,4 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2023, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasona muodotuisi 27,5 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Eroa tämän hetken tiedoilla arvioituun kestävään maksutasoon 26,4 jäisi 1,1 prosenttiyksikköä. Kevan odotus on, että ero kaventuu seuraavassa Asset/Liability -selvityksessä.

Maksutason kehitysnäkymät pidemmällä aikavälillä

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän arvioitu rahoitusasema on parantunut 2010-luvun puolivälin jälkeen, mikä on heijastunut myös maksutasoon. Vuonna 2015 tavoiteltava kokonaismaksutaso oli 29,8 prosenttia, jonka jälkeen sitä on laskettu yhteensä 1,9 prosenttiyksikköä. Kehityksen taustalla on vaikuttanut vuoden 2017 eläkeuudistus, jonka arvioitiin laskevan kestävästä maksutasoa 0,86 prosenttiyksikköä, mikä myös huomioitiin täysimääräisesti päätettäessä Kevan jäsenyhteisöjen vuoden 2017 maksuosuuksista. Lisäksi kehitykseen on vaikuttanut palkkasumman odotettua parempi kasvu ja rahaston kehitys, joka on vaihtelustaan huolimatta jatkunut hyvänä.

Kevan palkkasummaan suhteutettujen nettomenojen ja kokonaismaksutason ero on noin 2,5 prosenttiyksikköä vuonna 2022. Tämän hetken tiedoilla arvioiden ero ylittää 5 prosenttiyksikköä jo 2020-luvun aikana ja nousee yli 10 prosenttiyksikköön 2070-luvulla. Alla kuviossa 8 näkyy myös Kevan nettorahastoinnin vaihe 1988–2016, jolloin kokonaismaksutulot ylittivät nettomenot.

Kuvio 8: Kevan nettomenot ja kokonaismaksutaso suhteessa palkkasummaan 1964–2085



Rahaston lähtötasolla ja käytetyllä sijoitustuotto-oletuksella on huomattava merkitys kestävänsä maksutason laskennassa. Sijoitusvarallisuuden vaihtelu on viime vuosina ollut voimakasta ja rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä vaadittavasta maksutasosta. Käytännössä rahaston arvon muutos kahdella miljardilla eurolla muuttaa maksun vakautustasoa noin 0,25 prosenttiyksiköllä, joten rahoitustilanne saattaa muuttua varsin nopeasti – molempiin suuntiin.

Seuraavassa Asset/Liability -selvityksessä tullaan soveltamaan Eläketurvakeskuksen lokakuussa 2022 julkaistavan pitkän aikavälin laskelman oletuksia ja huomioimaan Kevan kannasta arvioitu kuolevuus. Keva odottaa kestävänsä maksutason nousevan yllä kuviossa näkyvästä tasosta.

7 Maksukomponentit

Kevan maksurakenteen keskeinen periaate on, että jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävästä työstä perittävät palkkaperusteiset eläkemaksut pidetään keskimääräistä TyEL-maksua vastaavalla tasolla. Koska Kevan tulee kattaa eläkemenoit pitkällä aikavälillä, johon TyEL-tasoinen palkkaperusteinen maksu ei riitä, osa kokonaismaksusta tasataan yli sukupolvien ja peritään jäsenyhteisöiltä muiden tekijöiden perusteella.

Vuodesta 2023 alkaen nykyisen eläkemenooperusteisen maksun korvaa kunnilta ja hyvinvointialueilta perittävä tasausmaksu. Muutoksen tavoitteena on vastata Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituspohjassa tapahtuvaan muutokseen, kun merkittävä osa kuntasektorista muuttuu valtion rahoitusvastuulla oleviksi hyvinvointialueiksi.

Palkkaperusteinen eläkemaksu

Keva laskuttaa palkkaperusteisen eläkemaksun työnantajalta ansaintarekisteriin rekisteröityjen palkkojen perusteella, jotka ovat siirtyneet tulorekisteristä. Maksu on kerralla lopullinen ja kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun. Lisäksi palkkaperusteinen eläkemaksu sisältää työnantaja-kohtaisen työkyvyttömyyseläkemaksun, jonka tavoitteena on kannustaa työnantajaa panostamaan työkyvyn ylläpitoon ja etsimään ratkaisuja työn tarjoamiseen osittaisen työkyvyn säilyttäneille työntekijöille. Kevan lakisäätöisenä tehtävänä on hoitaa työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa.

Palkkaperusteisen maksun määrään vaikuttavat työansiopohjainen eläkemaksu, keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu sekä korkein perittävä työkyvyttömyyseläkemaksu vahvistetaan vuosittain valtuutettujen päätöksellä. Vahvistettaville parametreille löytyy vastineet TyEL-maksusta ja sen perusteista. Samankaltaisuus TyEL-maksun kanssa on tärkeää, jotta eläkemaksut eivät vaikuttaisi palvelurakenteen muotoutumiseen. Kevan maksurakenne kohtelee kaikissa jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti.

Keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemaksun katsotaan vastaavan arvioitua TyEL-maksun keskimääräistä työkyvyttömyysosaa. Työkyvyttömyysriskikerroimen ylärajan katsotaan vastaavan TyEL-järjestelmän maksuluokkamallin korkeinta maksuluokkakerrointa. Työansiopohjaisen eläkemaksun katsotaan vastaavan keskimääräisen TyEL-maksun ja arvioidun TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyysosan erotusta. Arvioitu keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyysosa ja maksuluokkamallin korkein maksuluokkakerroin kuitenkin kiinnittyvät vuosittain vasta TyEL-maksun vahvistamisen yhteydessä.

Vuonna 2020 koronapandemian johdosta työnantajan TyEL-maksuun tehtiin ajalla 1.5.–31.12.2020 tilapäinen alennus, jonka taustalla oli työmarkkinoiden keskujärjestöjen esitys toimista, joilla alennetaan muun muassa työllistämisen kustannuksia. Alennus rahoitettiin käyttämällä yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän EMU-puskuria, joka kartutetaan uudestaan korottamalla työnantajan maksua tilapäisesti vuosina 2022–2025 siten, että tilapäisen alennuksen vaikutus korvataan kokonaan.

Tilapäinen alennus ei koskenut julkisen sektorin eläkemaksuja. Palkkaperusteisen eläkemaksun voidaan ajatella vastaavan perittävää keskimääräistä TyEL-maksua ilman koronaosaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työeläkevakuutusmaksun perusteet työeläkevakuutusyhtiöiden hakemuksesta, jota ei ole vielä lähetetty. Keva on kuitenkin saanut ennakkotiedon Kevan maksurakenteeseen vaikuttavista TyEL-maksun osista. Mikäli TyEL-maksu vahvistetaan tässä arvioiduista tiedoista poiketen, tulisi muutos ottaa huomioon myös päätettäessä Kevan jäsenyhteisöjen vuoden 2023 palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja tasausmaksusta.

Taulukko 3: Perittävät TyEL-maksut ilman koronaosaa ja TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyysosa Eläketurvakeskuksen arvion 9.9.2022 mukaan. Työansiopohjainen eläkemaksu Kevan maksurakenteen mukainen.

Vuosi	Perittävä keskimääräinen TyEL-maksu ilman koronaosaa %	Työntekijän perusmaksu %	Työntekijän korotettu maksu %	TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyysosa %	Työansiopohjainen eläkemaksu
2023	24,40	7,15	8,65	0,90	23,50
2024	24,40	7,15	8,65	1,00	23,40
2025	24,40	7,15	8,65	1,00	23,40

Palkkaperusteinen eläkemaksu säilyisi siis 2023 kokonaisuutena keskimäärin vuoden 2022 tasolla. Jäsenyhteisötasolla maksut voivat kuitenkin muuttua eri määrän työkyvyttömyyseläketapausten kohdistumisen takia. Työkyvyttömyyseläkemaksun merkitys myös vähenee jonkin verran, sillä TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyysosan odotetaan laskevan 0,90 prosenttiin palkoista vuonna 2023 (1,10 vuonna 2022). Samalla työansiopohjainen eläkemaksu kuitenkin siis nousisi 23,50 prosenttiin palkoista (23,30 vuonna 2022).

Työntekijän eläkemaksun odotetaan olevan vuonna 2023 edelleen vuoden 2022 tasolla, eli alle 53-vuotiailla ja 63 vuotta täyttäneillä 7,15 prosenttia ja 53–62-vuotiailla 8,65 prosenttia. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen ikärakenteesta johtuen työntekijän eläkemaksun kertymä on arviolta 0,11 prosenttiyksikköä TyEL-järjestelmää korkeampi. Koska palkkaperusteinen maksu kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun, käytännössä keskimääräiseksi työnantajan osuudeksi palkkaperusteisesta eläkemaksusta jäisi arviolta 16,84 prosenttia palkoista vuonna 2023 (16,84 vuonna 2022).

Tasausmaksu

Keva-lain 19 c §:n mukaan Kevan tulee tasausmaksulla kattaa eläkemenot pitkällä aikavälillä palkkaperusteisen eläkemaksun lisäksi. Tasausmaksun kokonaismäärä mitoitetaan vuosittain samalla periaatteella kuin eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärä, eli tavoiteltavan kokonaismaksutason ja arvioidun palkkasummakehityksen perusteella. Tasausmaksun kokonaismäärän päättävät Kevan valtuutetut Kevan hallituksen esityksestä ja sen vahvistaa valtiovarainministeriö Kevan esityksestä.

Kevan valtuutetut ovat 30.11.2021 hyväksyneet tasausmaksun jakamista kunnille ja hyvinvointialueille koskevat laskuperusteet. Käytännössä tasausmaksun rakenne on hyvin tarkasti säädetty Keva-lain 19 c §:ssä.

Tasausmaksu jaetaan hyvinvointialueiden ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on hyvinvointialueiden ja kuntien osuus työansioista tasausmaksua koskevan lain voimaantullessa 1.1.2023. Alustan arvion mukaan hyvinvointialueiden osuus tasausmaksusta on 55 prosenttia ja kuntien 45 prosenttia. Tasausmaksun jakosuhteet vahvistuu vuoden 2023 aikana ja on sen jälkeen pysyvä.

Hyvinvointialueiden osuus jaetaan hyvinvointialueiden kesken valtion rahoituksen suhteessa. Kuntien osuus jaetaan kuntien kesken kunakin vuonna kuntien viimeiseksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen verorahoituksen suhteessa, johon laissa luetaan myös valtionosuuksia. Kunnan tai hyvinvointialueen tasausmaksua ei siis määrätä sen henkilöstöön perustuen eikä se riipu siitä, miten kunta tai hyvinvointialue tuottaa palvelunsa.

Vuoden 2023 tasausmaksun kokonaismäärä mitoitetaan tavoiteltavan kokonaismaksutason, keskimääräisen palkkaperusteisen eläkemaksun ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän arvioidun vuoden 2023 palkkasumman perusteella. Mikäli vuoden 2023 tavoiteltavaksi kokonaismaksutasoksi valitaan 27,50 prosenttia ja keskimääräiseksi palkkaperusteiseksi eläkemaksuksi vahvistetaan 24,40 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen arvioidusta vuoden 2023 palkkasummasta, tasausmaksun kokonaismäärä olisi 667 milj. euroa, mikä vastaisi noin 3,1 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummasta. Vuoden 2022 eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärä on 713 milj. euroa, mikä vastaa noin 3,5 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta.

8 Johtopäätöksiä

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on vakaa, eläke-edut turvaava, kilpailukykyinen ja ylisukupolvisuuden huomioon ottava maksutaso. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoitus pohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa.

Suomen väestön ikääntyminen sitoo henkilöstöä sote-sektorille jatkossakin, vaikka ammattitaitoisen henkilöstön rajallinen saatavuus ohjaa palveluntuot-

tajia hyödyntämään enemmän teknologisia vaihtoehtoja. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän erityispiirteeksi on tunnistettu huomattava toimialakeskittymä julkiseen terveydenhuoltoon. Tähän toimialaan liittyvällä kehityksellä on huomattava vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan.

1.1.2023 toteutuva sote-uudistus on merkittävin kunta-alaa koskeva uudistus vuosiin, mutta lähtötilanteessa sillä ei ole merkittävää vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen, mikä johtuu siitä, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät ovat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä.

Kevan hallituksen 15.6.2022 hyväksymissä rahoitus- ja maksuperiaatteissa on otettu kantaa kestävän maksutason laskennassa käytettäviin oletuksiin ja päivitystiheyteen. Niissä myös ohjataan Kevan toimiston vuotuisen kokonaismaksutason valmistelua.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellinen kokonaistilanne on tämän hetken tiedoilla ja oletuksilla parempi kuin pitkään aikaan, mikä johtuu pääosin kasvaneesta rahastosta ja odotetusta lähivuosien palkkasummakehityksestä. Tämän selvityksen tilanteessa rahoituslaskelmien osoittama kestävä maksutaso on 26,4 prosenttia. Hallituksen päättämän maksunmääräytymisperiaatteiden mukaisesti maksunmuutostarpeesta otetaan huomioon 20–30 prosenttia. Näin ollen Kevan toimiston valmistelussa on lähdetty 0,4 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2023, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasoksi muodostuisi 27,5 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta.

Kevan on lain perusteella hoidettava rahoitukseen liittyvää tehtäväänsä eläke-edut turvaavalla tavalla. Eroa kestäväan maksutasoon jäisi 1,1 prosenttiyksikköä, mutta Keva odottaa kestäväan maksutason nousevan yllä kuviossa näkyvästä tasosta, kun vuonna 2023 laadittavassa Asset/Liability -selvityksessä tullaan soveltamaan Eläketurvakeskuksen lokakuussa 2022 julkaistavan pitkän aikavälin laskelman oletuksia ja huomioimaan Kevan kannasta arvioitu kuolevuus. Lisäksi rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä vaadittavasta maksutasosta.

Kevan eläkemaksurakenteessa keskimääräinen palkkaperusteisen eläkemaksu vastaa keskimääräistä TyEL-maksua ja TyEL-maksun ylittävä osa tavoiteiltavasta kokonaismaksusta peritään vuodesta 2023 alkaen tasausmaksulla kunnilta ja hyvinvointialueilta. Eläketurvakeskuksen 9.9.2022 julkaiseman ennusteen mukaan keskimääräinen TyEL-maksu ilman koronaosaa olisi 24,4 prosenttia palkoista vuonna 2023.

Mikäli tavoiteltavaksi vuoden 2023 kokonaismaksutasoksi vahvistettaisiin 27,5 prosenttia palkoista ja mikäli TyEL-maksu vahvistetaan yllä kerrotun mukaisesti, olisi keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu arviolta 24,4 prosenttia palkoista ja tasausmaksun kokonaismäärä 667 milj. euroa. Tasausmaksun kokonaismäärä olisi tällöin 46 milj. euroa matalampi kuin vuoden 2022 eläkemenoperusteinen maksu. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vahvistanee vuoden 2023 TyEL-maksun marraskuun 2022 puoliväliin mennessä.

Tässä maksutasoselvityksessä esille tulleet näkökohdat ja johtopäätökset on otettu huomioon Kevan vuosia 2023–2025 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuotta 2023 koskevaa budjettia laadittaessa.