



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoselvitys 2019

Sisällysluettelo

1	Selvityksen tausta ja tarkoitus.....	3
2	Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien	5
3	Rakenteellisten tekijöiden vaikutus	8
3.1	Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset	9
3.2	Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset	14
3.3	Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen.....	16
4	Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	16
5	Maksutason kehitysnäkymät	18
6	Maksukomponentit.....	20
7	Johtopäätöksiä	22

1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Hallitukselle ja valtuuskunnalle 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 eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtia ovat rahoituksellisen tasapainon tavoittelu sekä vakaan, sukupolvien yli kestävä, maksutason että sijoitustoiminnan tavoiteasetannan kautta. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset otetaan maksutasossa huomioon kestäväällä tavalla. Maksurakennetta on kehitetty ja edelleen kehitetään 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 varautumista vaativia seikkoja ovat erityisesti Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset sekä niiden taustalla vaikuttava kuntatalouden tila. Myös muutokset eläkemenojen kehityksessä sekä eläkevastuurahaston määrä ja laskelmissa käytetty sijoitustuotto-oletus vaikuttavat tarvittavaan maksutasoon.

Kevan toimintaympäristössä on lukuisia lähivuosina muuttuvia asioita, joiden merkityksiä Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksun tasolle tässä selvityksessä pyritään käsittelemään. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus (sote-uudistus) on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan mahdollisesti kohdistuva muutos. Vaikka uuden hallituksen sote-uudistuksessa huomioidaan aikaisempien vaalikausien valmistelu, Kevalla ei tällä hetkellä ole käytössä mitään soveltuvaa skenaariokokoelmaa, jonka perusteella sote-uudistuksen vaikutuksia voitaisiin edes suuntaa antavasti analysoida. Epävarmuutta palkkasumman ja maksukertymän kehityksen ennustamisessa lisää kuntatalouden nopea heikkeneminen, joka voi rajata kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä sekä sote- että muillakin toimialoilla.

Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien kaavaillun yhdistämisen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Vaikka Eläkejärjestelmien erillisyysselvityksen raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta, lukuisat yksityiskohdat, ja jopa aikataulu ja taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vielä avoimina. Selvää lienee kuitenkin se, että yhdistäminen edellyttää huomattavan suurta neutralisointimaksua, jonka kuntasektori maksaisi TyEL-järjestelmälle. Sen vuoksi ennen yhdistymistäkin Kevan tulisi jatkaa nykyiseen tapaan vakaasta rahoituksellisesta tasapainosta huolehtimista. Tämä sekä helpottaisi neutralisointimaksun kustannusvaikutusta kuntasektorille että turvaisi yli sukupolvien vakaan maksutason siinäkin tilanteessa, että eläkejärjestelmien yhdistymistä ei toteutettaisi.

Maksutasoselvityksessä kuvataan ne tunnistetut Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen vaikuttavat tekijät, jotka tulisi huomioida tehtäessä päätöstä Kevan maksutasosta. Maksutasoselvityksessä myös otetaan kantaa siihen, tukeeko nykyinen maksutaso rahoituksellisen tasapainon säilymistä, vai onko maksutasoon vaikuttavissa olosuhteissa tapahtunut muutoksia, jotka ohjaisivat muuttamaan maksutasoa uuden tasapainotilan saavuttamiseksi. Maksutasoselvityksessä myös kuvataan Kevan eläkemaksurakenne ja analysoidaan

mitä vaikutuksia tarkastellulla kestäväällä maksutasolla olisi työnantajan maksutasoon vuonna 2020.

Maksutasoselvitys toimitetaan hallituksen ja valtuuskunnan käsittelyn jälkeen myös valtiovarainministeriölle ja Finanssivalvonnalle.

2 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 2,0 prosenttia vuodessa, joten reaalin palkkasumman kasvu on ollut 2,2 prosenttia vuodessa.

Viimeisten viiden vuoden aikana palkkasumman kasvuvauhti on ollut reaalisesti 0,4 prosenttia, eli selvästi hitaampaa, kuin koko tarkastelujaksolla vuodesta 1988 alkaen. Vuonna 2018 nimellinen palkkasumma kasvoi 3,4 prosenttia ja reaalin palkkasumma kasvoi 2,3 prosenttia inflaation ollessa 1,1 prosenttia. Koska palkkasummakehitys vuonna 2018 ylitti Kevan käyttämän oletuksen, toteutunut keskimääräinen laskennallinen eläkemaksuprosentti 28,26 jäi maksutasosta päätettäessä tehdystä tavoitteesta, joka oli 28,35.

Tulorekisterin käyttöönotto 1.1.2019 muutti ratkaisevalla tavalla prosesseja, joilla työnantajat ilmoittavat ansio- ja palvelussuhdetietoja viranomaisille ja näihin rinnastettaville toimijoille. Lähes reaaliaikaisen tietoliikenteen myötä myös eläkemaksujen periminen muuttui ennakkomaksuista Kevan laskuttamiksi lopullisiksi maksuiksi. Samalla Kevan mahdollisuus seurata palkkasumman kehitystä parantui oleellisesti, mutta tulorekisterin alkuvuotta ovat leimanneet lukuisat työnantajien ilmoitusliikenteeseen liittyneet ongelmat.

Edellä mainituista ongelmista johtuen Kevan palkkaperusteisen eläkemaksun kertymässä oli alkuvuonna merkittävä vaje, joka nyt on pitkälti kurottu umpeen.

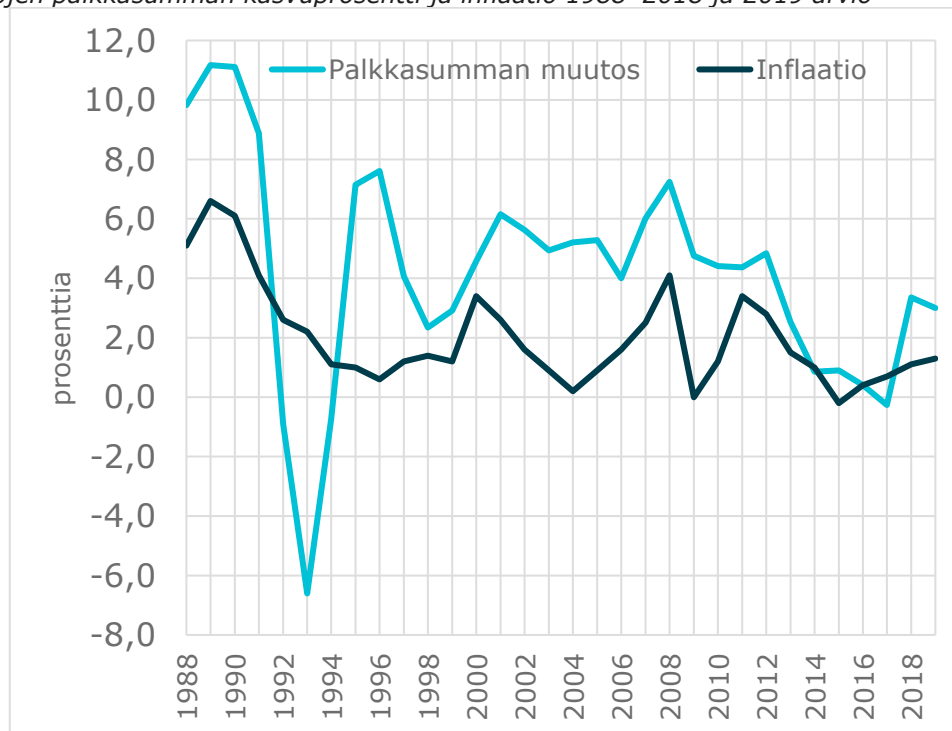
Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän nimellinen palkkasumma nousee tänä vuonna tämän hetken arvion mukaan 3,0 prosenttia ja reaalin palkkasumma nousee 1,7 prosenttia. Palkkasumman nousu vastaa Kevan arviota, mistä johtuen keskimääräinen laskennallinen eläkemaksuprosentti toteutunee tavoitellun 28,35 tasolla.

Vuonna 2020 julkisen sektorin palkkasummaa korottaa kilpailukyky sopimuksessa 3 vuoden ajaksi sovitun 30 % lomarahaleikkauksen päätyminen. Toisaalta tammikuussa 2019 maksettiin paikallisen tuloksellisuuteen perustuvan kertaerä, joka oli 9,2 prosenttia varsinaisesta palkasta ja se maksettiin koko henkilöstölle.

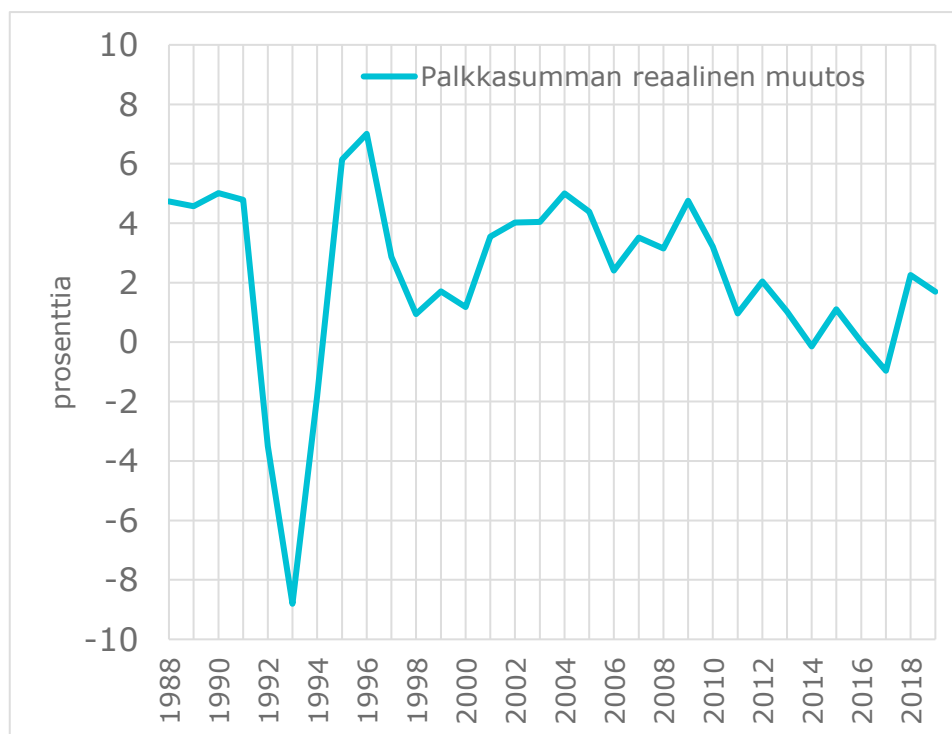
Taulukko 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitys (milj. euroa), kasvuprosentti ja maksukertymän osuus palkkasummasta tarkastelujaksolla 1988–2018 ja 2019 arvio

Vuosi	Palkka- summa milj. eu- roa	Muutos (%)	Inflaatio (%)	Maksuker- tymä, (% palkka- summasta)
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*	17 932	3,0	1,3	28,35
<i>Keskiarvo 2018 asti</i>		4,2	2,0	

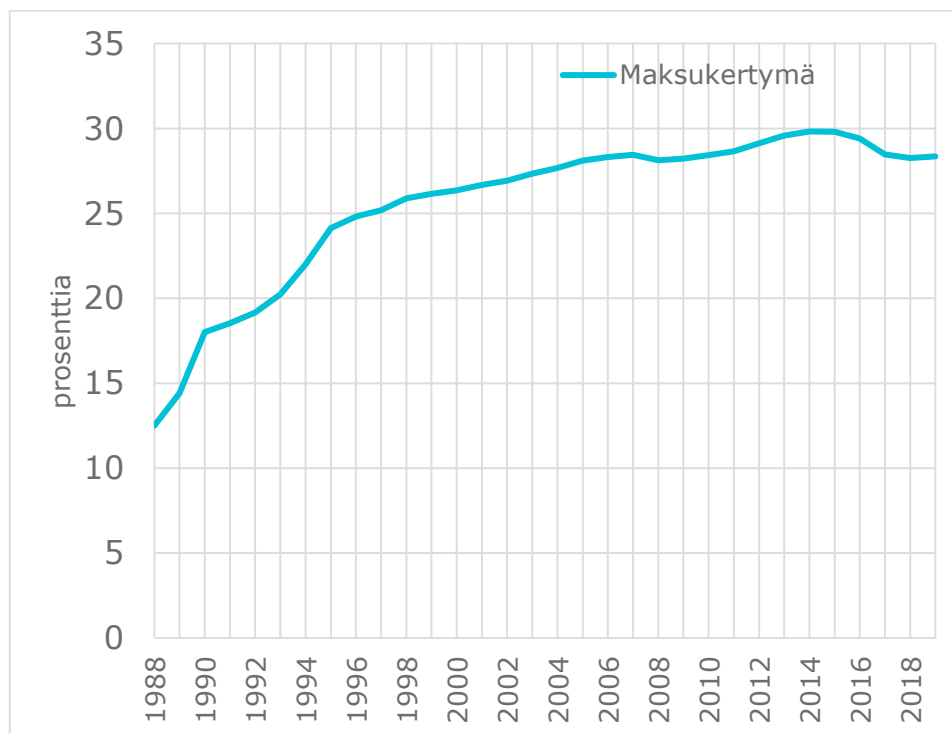
Kuvio 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kasvuprosentti ja inflaatio 1988–2018 ja 2019 arvio



Kuvio 2: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman reaalin kasvuprosentti 1988–2018 ja 2019 arvio



Kuvio 3: Maksukertymän suhde palkkasummaan 1988–2018 ja 2019 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.

3 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. Keva on viime vuosina tehostanut toimintaympäristön säännöllistä seuraamista, jotta muutoksiin ja niiden vaikutuksiin voitaisiin paremmin varautua.

Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos (sote-uudistus) on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan kohdistuva muutos. Vaikka uudistuksen valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot, uudistusten vaikutusten arviointi on tässä tilanteessa selvästi aikaisempaa hankalampaa.

Alla on esitetty palkkasummaan ja eläkemenoon kohdistuvia rakenteellisia muutoksia, joita on havaittu toimintaympäristön analyysissä. Syksyllä 2015 annetussa, vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutukset huomioon ottaneessa Asset/Liability-selvityksessä näitä rakenteellisia muutoksia on pyritty ennakoimaan kokonaisarvion kautta. Tekstissä myös kuvataan, minkä kehityskulkujen kautta sote-uudistuksen arvioidaan vaikuttavan palkkasumman kehitykseen. Erikseen on vielä painotettava, että sote-uudistuksen vaikutuksia ei ole kyetty ottamaan huomioon tarkasteltaessa maksutason kehitysnäkymiä pitkällä aikavälillä.

3.1 Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset

Kevan maksutulosta yli 85 % kertyy palkkasummaan suhteutettuna, jolloin kaikki palkkasumman reaalista kasvua pienentävät tekijät heikentävät järjestelmän maksupohjaa. Rakenteelliset tekijät voivat eräissä tilanteissa merkittäväällä tavalla muuttaa käsitystä vaadittavasta maksutasosta. Eri syistä aiheutuva vakuutettujen määrän väheneminen muodostaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksupohjan kannalta ehkä merkittävimmän epävarmuustekijän. Vakuutettujen määrään vaikuttavat rakenteelliset tekijät voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- 1) paikallisesti tuotettavien yhteiskuntapalveluiden tarve, joiden kehitystä ohjaa erityisesti demografinen muutos, mutta myös digitalisaatio ja robotisaatio;
- 2) kuntien (ja maakuntien) tehtävät, jolloin tarkastelussa on vastuunjako valtion, kuntien, yritysten ja järjestöjen kesken; ja
- 3) Kuntien (ja maakuntien) palvelustrategiat, eli tuottaako kunta palvelunsa omatuotantona vai ostopalveluna.

Sote-uudistus vaikuttaa erityisesti kahteen jälkimmäiseen luokkaan.

Palveluiden tarve

Jo pitkään on ollut nähtävissä, että, Suomen väestö ikääntyy ja tarvitsee sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita aikaisempaa enemmän. Tälläkin hetkellä keskustelua käydään hoitajamitoituksesta ja vanhuspalvelulain uudistuksesta. Tilastokeskuksen 30.9.2019 julkaiseman arvion mukaan 65 vuotta täytäneitä on vuonna 2040 noin 290 000 enemmän kuin vuoden 2019 lopussa.

Jos sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita tuottavat henkilöt vakuutetaisiin jatkossakin pääsääntöisesti Kevassa, ikääntymiskehitys voisi johtaa Kevassa vakuutetun henkilöpiirin kasvuun. Merkittävä kasvu parantaisi tuntuvasti eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitusmahdollisuuksia ja mahdollistaisi jopa maksutason alentamisen. Sote-uudistuksen myötä yksityisen ja kolmannen sektorin osuus sairaanhoidon ja vanhustenpalvelun tuotannosta saattaa kuitenkin kasvaa.

Myös digitalisaatio ja robotisaatio voi merkittäväällä tavalla vähentää paikallisesti tuotettujen palvelujen tarvetta. Vaikka robotisaatio helposti mielletään kauempana tulevaisuudessa olevaksi kehitykseksi, on eräitä sovelluksia jo käytössä. Esimerkkinä tästä voidaan pitää vanhusten kotiateriapalveluita, jotka perustuvat palvelulaitteisiin.

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

Sote-uudistus

Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus (sote-uudistus) on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan kohdistuva muutos. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa tavoitellaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa koottaisiin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirrettäisiin maakuntien tehtäväksi. Itsehallinnollisia maakuntia olisi 18. Hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erilliskokouksen yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä.

Vaikka uudistuksen valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot, uudistusten vaikutusten arviointi on tässä tilanteessa selvästi aikaisempaa hankalampaa, kun tiedossa ei ole, mitkä osat sote- ja maakuntalainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp) otettaisiin mukaan myös nykyisen hallituksen käynnistämään sote-uudistukseen. Keva pitää kuitenkin perusteltuna lähtökohtana olettaa, että maakunnat ja niiden toimintaan liittyvät muut yhteisöt olisivat Kevan jäsenyhteisöjä vastaavin periaattein kuin aiemmin oli esitetty.

Aikaisemman sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä Keva oli arvioinut, että vuoden 2017 lopussa Suomessa oli noin 250 000 työeläkevakuutettua, jotka tuottivat sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena maakuntien järjestämistä vuodelle vuonna 2020 siirtyviä palveluita. Näistä arviolta 244 000 olivat tuolloin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä. Valtiolta maakuntiin olisi siirtynyt arviolta 6 000 työeläkevakuutettua, jotka ovat vakuutettuna valtion eläkejärjestelmässä. Nyt Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt selvitetään parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä.

Uudenkaan sote-uudistuksen vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan ja maksutasoon ei kuitenkaan vielä voida riittävästi arvioida, kun kaikki sote-uudistukseen sisältyvät elementit, niiden aikataulu ja niiden laajuus ovat vielä avoinna. Mahdollinen vaikutus on kuitenkin merkittävä, sillä sote-uudistuksen piirissä olisi lähes puolet Kevan vakuutetuista.

Uudistuksen yhteydessä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma voi pienentyä, jos sote-palveluiden tuotantoa siirtyy yksityisalojen TyEL-järjestelmän piiriin, mikä voi toteutua esimerkiksi hallituksen suunnitteleman palvelusetelilain uudistuksen seurauksena. Palkkasumman kehitykseen vaikuttaa lisäksi mahdollisten maakuntien tuottamien palveluiden volyymi, joka voi supistua uudistuksen myötä.

Kun otetaan huomioon kuntien henkilöstömäärän todennäköisesti aleneva kehitys, merkittävä sote-henkilöstön siirtyminen yksityiselle sektorille aiheuttaisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukselle pitkällä aikavälillä merkittävän haasteen. Toisaalta sote-uudistus voi sisältää myös sellaisia muutoksia, jotka kasvattaisivat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien määrää.

Kuntien muut tehtävät ja palvelustrategiat

Kuntien tehtävien karsimisen ja toimintojen tehostaminen on ollut esillä useasti kuluva vuosikymmenen aikana. Edellisen hallituksen käynnistämä JTS-miljardiksi kutsuttu hanke eli kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta ei ole vahvasti esillä pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa. Lienee kuitenkin perusteltua edelleen olettaa, että kuntien vakiintuneiden tehtävien hoidossa tapahtuu ja haetaan tehostumista, mikä vähintäänkin kunta-sektorin noin 16 000 henkilön vuotuisen eläkepoistuman tukemana vähentää henkilöstömäärää.

Kuntatalouden kiristymisestä, kuntien tehtävien karsimisesta sekä tuottavuuden lisäämisestä tai kuntien rakennemuutoksista johtuvat voimakkaat tehostamispyrkimykset johtavat kunnat tarkastelemaan työntekijöiden määrää sekä palveluiden tuottamista omatuotantona tai ostopalveluna. Ostopalvelu voi tulla kyseeseen silloinkin, kun kuntien on vaikea löytää eläkkeelle siirtyvän henkilöstön korvaavaa osaavaa työvoimaa. Ratkaisun taustalla voi myös olla myös ikääntyneeseen rakennuskantaan tai muuhun investointitarpeeseen liittyvä rahoitusnäkökulma, jolloin yksityiseltä palveluntuottajalta ostetaan palveluhenkilöiden lisäksi myös palvelutuotannossa tarvittavat toimitilat ja välineet.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa on todettu, että kuntien tilanteesta laaditaan kokonaisvaltainen tuoreimpiin tietoihin pohjautuva arviointi syksyllä 2019. Sen tuloksista ja johtopäätöksistä ei tässä vaiheessa ole tietoa. Kuntien ja valtion välisen tehtävien ja rahoituksen jaon pääperiaatteena kuitenkin on, että kuntien tehtävät rahoitetaan kestävästi kuntien omilla verotuloilla sekä oikeudenmukaisella ja riittävällä valtion tuella. Väliaikaiset valtionosuusleikkaukset kunnille päättyvät vuonna 2020.

Hallitusohjelmassa myös todetaan, että valtionosuusjärjestelmää tulee tarvittaessa kehittää niin, että se ottaa huomioon paremmin alueiden tarpeet ja erityispiirteet. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Kuntien omaan harkintaan perustuvan palvelutuotannon järjestelyjen lisäksi lakihankkeilla voidaan vaikuttaa palvelutuottajien oikeudelliseen muotoon. Esi-merkkinä tästä on uusi kuntalaki, jonka mukaan työterveyshuollon sairaanhoidon palvelut ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset toiminnot tuli yhtiöittää 1.1.2019 mennessä tai muuten järjestää toiminta siten, ettei se väärin kilpailua. Näiden perusteella enimmillään lähes 20 000 kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa olevaa kuntatyöntekijää siirtyi osakeyhtiöiden palvelukseen.

Kunnat ulkoistavat edelleen sote-palveluita, mutta yhtiöittämisten kiihkein tahti on tasoittunut. Myös hoivapalveluiden ulkoistuksia tapahtuu tasaiseen tahtiin. Toimilla on vaikutusta myös kiinteistökantaan. Terveysyritykset varautuvat tulevaan rakentamalla toimintaverkkoaan ympäri Suomea. Aivan viime aikoina on myös ryhdytty perustamaan uusia sote-kuntayhtymiä, jotka saattaisivat olla vaihtoehto ulkoistamisille. Uutena toimintamuotona on myös sote-osuuskunnat, joita käsitellään myöhemmin tässä selvityksessä.

Vuoden 2016 puolivälissä voimaan tulleen kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain (548/2016, rajoituslaki) tarkoitus oli, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia rajoitetaan, jotta turvataan silloisen hallituksen valmisteleman sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyvien maakuntien mahdollisuudet järjestää niiden järjestämisvastuulle siirtyvät palvelut yhdenvertaisesti ja taloudellisesti koko maakunnan alueella.

Rajoitukset koskevat kuntien ja kuntayhtymien tekemiä sopimuksia, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laajaa hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta (ulkoistussopimuksia). Rajoituslaki ei sinänsä ole estänyt ulkoistuksia, vaan laki otetaan sopimuksissa hyvin huomioon. Hallitus on juuri antanut esityksen (HE 22/2019 vp) rajoituslain jatkamisesta vuoden 2025 loppuun ja muuttamisesta sopimusehtoja tarkemmin rajaavaksi.

Samassa hallituksen esityksessä esitetään myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007, Paras-puitelaki) jatkamista vuoden 2023 loppuun. Tarkoituksena on, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aikana muodostettuja yhteistoiminta-alueita ei purettaisi ennen pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevan uudistuksen voimaantuloa eikä vaikeutettaisi tulevien uusien maakuntien mahdollisuuksia päättää palveluista koko alueella alueen asukkaiden tarpeita vastaavasti ja yhdenvertaisesti.

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 ta-solla merkittäviä, mutta rakenteellisena trendinä niiden vaikutus voi olla huomattava. Lisäksi eräissä tilanteissa henkilöstön palvelussuhteita ei ole päätetty, mikä johtaa siihen, että lisäeläketurva säilyy Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä voimassa. Nämä tekijät huomioiden hallituksen tuoreet tavoitteet tukisivat kunta-alan henkilöstön säilymistä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piirissä.

Samaan aikaan kuitenkin eläkkeelle siirtyminen jatkuu kuntasektorilla korkeana myös tulevana vuosina. Kuntien henkilöstösopeutuksen seurauksena jokaisen eläkkeelle siirtyvän tilalle ei palkata uutta työntekijää. Eräät kunnat ovat joutuneet tekemään henkilöstöleikkauksia myös työikäisten osalta. Havaittavissa on, että toimintakulttuuri kuntasektorilla heijastelee yksityisen sektorin yrityskulttuuria.

KT Kuntatyöntekijien tilastojen mukaan kuntien henkilöstömäärä oli huipussaan vuonna 2011, jolloin kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä. Henkilöstömäärä on siis vähentynyt viime vuosina, ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan tulevinakin vuosina. Vuoden 2020 henkilöstömääräksi KT Kuntatyöntekijät ennustaa 413 000 henkilöä.

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.

Kevan jäsenyhteisökenttä

Kevasta annetun lain mukaan Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä Keva ja Kuntien takauskeskus. Näiden lakiin perustuvien jäsenyhteisöjen lisäksi Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä myös sellaiset yhdistykset, joissa jäsenenä on vain lakiin perustuvia jäsenyhteisöjä sekä sellaiset osakeyhtiöt, joiden kaikki osakkeet ovat lakiin perustuvien jäsenyhteisöjen, jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten tai jäsenyhteisöksi liittyneiden, samat ehdot täyttävien osakeyhtiöiden omistuksessa.

Vuoden 2007 alusta lukien Kevan jäsenyhteisöiksi ovat voineet liittyä myös sellaiset osakeyhtiöt ja säätiöt, joissa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta ja joiden avulla tuotetaan kuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja tai näiden tuottamista välittömästi tukevia palveluja. Ilman toimialarajoituksia Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä edellä mainittujen tahojen määräysvallassa oleva yhtiö tai säätiö, jonka henkilökunnasta yli puolet on kuulunut Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvan piiriin.

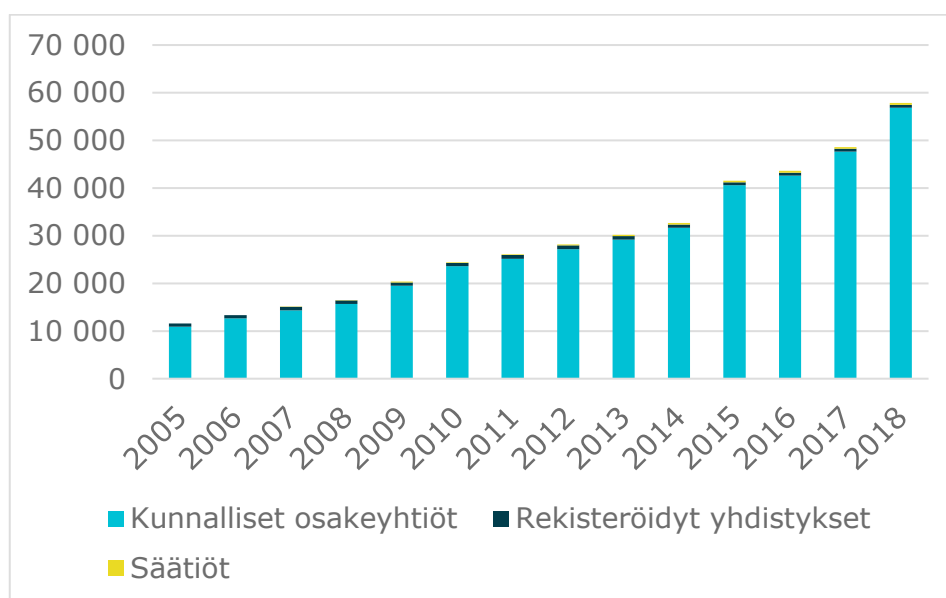
Voimassa olevasta Keva-laista puuttuu säännös, jonka mukaan Kevan jäsenyhteisöksi voisi liittyä osuuskunta. Kunnissa ja kuntayhtymissä on sosiaali- ja terveystoimialalla aloitettu viimeisten vuosien aikana sairaanhoitopiirien toimesta selvitystyötä osuuskuntien perustamiseksi. Tällä hetkellä Oulun yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueella on jo perustettu osuuskunta (3.9.2019), jonka omistukseen on tarkoitus perustaa myös osakeyhtiöitä. Kysymys sinne siirtyvän henkilöstön eläkevakuuttamisesta on pian ajankohtainen. Osuuskuntien perustamista yhtenä vaihtoehtona selvitetään myös Tampereen yliopistollisen

sairaalan erityisvastuualueella. Mukana ovat Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri.

Valtiovarainministeriössä on parhaillaan valmistelussa muutoksia Keva-lakiin. Samassa yhteydessä myös säännökseen Kevan jäsenyhteisöistä lisättäisiin osuuskunnat. Tavoitteena olisi mahdollistaa henkilöstön säilyminen JuEL:n piirissä myös niissä tapauksissa, joissa kunta tai kuntayhtymä on päättänyt perustaa osuuskunnan tuottamaan palveluja. Osuuskuntien mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vaikuttaa sekä kunnallisen henkilöstön eläketurvan taon säilymiseen että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyYTEEN.

Jo ennen vuotta 2007 Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään ovat kuntien ja kuntayhtymien lisäksi voineet liittyä myös osakeyhtiöt, joiden osakkeista vähintään 90 % on kunnallisessa omistuksessa. Tilastojen mukaan Kevan jäsenyhteisöksi liittyneiden osakeyhtiöiden, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden palveluksessa olevien Kevan jäsenyhteisöiden vakuutettujen lukumäärä onkin jatkanut kasvuaan (kuvio 4).

Kuvio 4: Kevan jäsenyhteisöksi liittyneiden osakeyhtiöiden, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden palveluksessa olevien vakuutettujen lukumäärä kunkin vuoden lopussa.



Kevalla ei ole tarkkaa tietoa sellaisista kuntaomisteisista yhtiöistä, jotka vakuuttavat henkilöstönsä TyEL-järjestelmässä. Kevassa on kuitenkin tarkasteltu Tilastokeskuksen vuoden 2017 konsernitietoihin perustuen yhtiöitä, jotka ovat vähintään 50-prosenttisesti kuntaomisteisia yrittämättä tulkita täyttävätkö yhtiöt muut ehdot. Näistä noin viidennes on liittynyt Kevan jäsenyhteisöksi. Tämä kuitenkin kattaa noin 80 % henkilöstöstä.

Kevan jäsenyhteisökentässä oma erillinen rooli on myös ammattikorkeakouluilla. Osana korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä kunnallisilta omistajilta yliopistoille kokonaisuudessaan tai määräysvallan ylittäviltä osin, ammattikorkeakoulut olisivat menettäneet kelpoisuutensa olla Kevan jäsenyhteisöjä yllä mainituilla ehdoilla. Mikäli ammattikorkeakoulu menettäisi kelpoisuutensa Kevan jäsenyhteisönä, vakuutetun henkilöstön oikeus sekä lisäeläkkeeseen että ammatilliseen eläkeikään lakkaisivat. Tämän vuoksi Kevasta annetun lain 3 §:ään tuli 26.5.2017 voimaan muutos, jonka mukaan ammattikorkeakouluissa tarkoitettuna ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista. Mikäli jäsenyys lak-

kaa esimerkiksi siksi, että ammattikorkeakoulu siirtyy TyEL-järjestelmän piiriin, sitä ei voi saattaa uudelleen voimaan ellei omistussuhteissa tapahdu Kevain 3 §:n edellyttämiä muutoksia. Säännöskohta ei koske muita kuin ammattikorkeakoululain mukaisia korkeakouluja. Yliopistot eivät ole Kevan jäsenyhteisöjä.

Kevan arvion mukaan Kevain 3 §:n sääntömuutosta valmisteltaessa ammattikorkeakouluissa oli vuoden 2015 lopussa noin 10 600 vakuutettua. Ammattikorkeakoululain muutoksen tavoitteena oli tukea korkeakoulujen tiiviimpää yhteistyötä mahdollistamalla korkeakoulujen omistusrakenteen kehittämistä korkeakoulujen itsensä ja niiden omistajien päätöksillä. Ammattikorkeakouluosakeyhtiöitä on siirtynyt yliopistokonserneihin, mutta ammattikorkeakoulut ovat liittyneet Kevan jäsenyhteisöiksi. Todettava kuitenkin on, että osa ammattikorkeakouluista on myös selvittänyt, mitä vaikutuksia TyEL-järjestelmään siirtymisellä olisi. Ammattikorkeakoulujen tyytyväisyyttä Kevaan ja Kevan palveluihin tuleekin seurata tarkasti.

Viime aikoina on muutenkin ollut havaittavissa, että työeläkeyhtiöiden harjoittama kilpailu kuntasektorin yhtiöistä ja muista yhteisöistä on kiristynyt. Kyse ei aina ole uusista työnantajista, vaan pitkäänkin voimassa ollut Kevan jäsenyys on saattanut lakata, kun työnantaja on siirtänyt vakuutuksen TyEL-järjestelmän piiriin.

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 lukiodien 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 2018 lopussa arviolta noin 21 500. Tämän henkilöstön palkkasumma oli noin 1,1 miljardia euroa vuonna 2018. 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.

3.2 Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset

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

Eläkeuudistuksen odotetaan vaikuttavan työuran pituuteen myös tavoite-eläkettä korostamalla sekä tarjoten uusia eläkemuotoja. Eläkeuudistus myös liit-

tää elinajanodotteen vanhuuseläkkeen alaikärajaan. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa tulleet niin sanotut superkarttumat korvattiin lykkäyskorotuksella, joka lasketaan eläkkeeseen, mikäli eläkkeelle siirrytään alinta eläkeikää myöhemmin. Lisäksi helmikuusta 2017 alkaen henkilö on voinut jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Eläketurvakeskuksen tietojen mukaan vuoden 2018 lopussa osittaista vanhuuseläkettä sai 18 700 henkilöä. Vuonna 2018 myös työuraeläke on tullut mahdolliseksi. Sen käyttö on kuitenkin vielä vähäistä julkisella sektorilla.

Kunta-alan palveluksesta vanhuuseläkkeelle siirtyi 9 280 henkilöä vuonna 2018, mikä on peräti 9,0 prosenttia vähemmän kuin edellisvuonna. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että vuoden 2017 eläkeuudistuksen myötä vanhuuseläkettä haetaan aiempaa myöhemmin, kun vanhuuseläkeiän alaraja nousee. Vanhuuseläkkeille siirryttiin vuonna 2018 keskimäärin 64,2 vuoden iässä, eli 0,1 vuotta vanhempana kuin edellisvuonna. Työkyvyttömyyseläkkeille eli sairausperusteisille eläkelajeille siirtyi vuonna 2018 yhteensä 5 116 kuntatyöntekijää, mikä oli 4,4 % enemmän kuin edellisvuonna. Työkyvyttömyyseläkkeille siirryttiin keskimäärin 54,1-vuotiaana, mikä on 0,3 vuotta vanhempana kuin vuonna 2017.

Osatyökyvyttömyyseläkkeiden ja osakuntoutustukien yhteenlaskettu osuus kaikista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä oli viime vuonna 51 prosenttia (52 % vuonna 2017). Osatyökyvyttömyyseläkkeiden osuus on 2000-luvulla yli kolminkertaistunut.

Eläkeuudistuksen myötä osa-aikaeläke poistui eikä uuden osa-aikaeläkkeen aloittaneita enää viime vuonna ollut. Uuden osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen aloitti vuonna 2018 yhteensä 2 102 kuntatyöntekijää, edelliseen vuoteen verrattuna lukumäärässä ei ollut juurikaan muutosta (+0,6 %).

Kunta-alan palveluksesta siirryttiin viime vuonna eläkkeelle keskimäärin 60,6 vuoden iässä. Laskua vuoteen 2017 verrattuna, jolloin eläkkeelle siirryttiin 60,7 vuoden iässä, oli siten 0,1 vuotta. Eläkkeellesiirtymisiän odote 25-vuotiaalle työ- ja virkasuhteiselle kunta-alan työntekijälle oli viime vuonna 61,1 vuotta. Vuoteen 2017 verrattuna eläkkeelle siirtyminen nousi 0,2 vuodella. Nousun taustalla oli eläkeuudistuksesta johtuva vanhuuseläkkeiden alkavuuden lasku; vaikka työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus samanaikaisesti nousi, se ei kuitenkaan noussut niin paljon, että olisi laskenut kokonaisodotetta. Koko työeläkesektorilla odote oli 61,3 vuotta.

Kevan marraskuussa 2015 laatimassa, vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksiin keskittyvässä Asset/Liability-selvityksen peruslaskelmassa eläkeuudistuksen todettiin alentavan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoa 0,86 prosenttiyksikköä.

Eläkkeelle siirtymisen vaikutukset Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen ja maksutasoon on laskettu olettaen, että vanhuuseläkkeelle siirtymisen tapahtuu ikäluokan alimmassa eläkeiässä tai sitä matalammassa henkilökohtaisessa eläkeiässä. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen alkavuuden arvioitiin vastaavan osa-aikaeläkkeen alkavuutta, mutta tämän hetken käsityksen mukaan eläkelaji on osoittautunut suositummaksi. Työuraeläkkeen alkavuus arvioitiin pieneksi. Tavoite-eläkeiän ja muiden työssä jatkamista kannustavien tekijöiden vaikutusta eläkkeelle siirtymiseen ei ole vielä voitu kattavasti arvioida.

Vaikka eläkeuudistuksen myötä eläketasot saattavat eräissä tilanteissa nousta, päähavainto on, että uudistus hillitsee eläkemenojen kasvua ja näin ollen parantaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitusasemaa.

Eläketurvakeskus laati vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä suuntaa antavia laskelmia eläkeuudistuksen vaikutuksista. Niissä laskelmissa keskeinen tekijä oli myös eläkemenojen lykkääntyminen myöhemmälle ajanjaksolle sekä työvoiman tarjonnan lisääntyminen Suomessa. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän näkökulmasta ei ole mitenkään selvää, missä määrin lisääntynyt työvoiman tarjonta Suomessa lisäisi Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaa. Lisäksi eläkeuudistuksen vaikutuslaskelmien jälkeen Tilastokeskus on julkaissut yhä synkempiä ennusteita syntyvyydestä ja väestökehityksestä, joista uusimman syyskuun lopussa 2019.

Keva seuraa elinajanodotteen kehittymistä jatkossakin 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.

3.3 Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä asetti kesäkuussa 2017 sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän (Eläkejärjestelmien erillisyyss -työryhmä) arvioimaan onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä arvioimaan mahdollisen muutoksen vaikutukset. Helmikuussa 2019 julkaistussa loppuraportissaan työryhmä katsoi, että tehtyjen selvitysten perusteella eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Työryhmän raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta. Kuntatyöntekijöiden työntekijän eläkelakia (TyEL) vastaava osa eläkkeistä siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tätä osaa toimeenpanemaan perustettaisiin uusi TyEL-laitos (ns. TyEL-Keva). Jäljelle jäävät TyEL:a paremmat eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan ns. Julkis-Kevaan. Järjestelmien yhdistäminen toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti niin, ettei järjestelmien rahoituksesta vastaavien maksurasitus pitkän aikavälin tarkastelussa muuttuisi. Yhdistämisestä alkaen kuntatyöntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaisesti ja myös heidän eläketurvansa määräytyisi lähtökohtaisesti TyEL:n mukaan. Siirtymäajan jälkeen kilpailu eläkelaitosten kesken avautuisi ja kuntatyönantajilla ja yksityisten alojen työnantajilla olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää työntekijöiden eläketurva työeläkevakuutusyhtiöissä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä.

Elokuussa 2019 sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat työryhmän (Eläkejärjestelmien yhdistäminen -työryhmä) valmistelevaan kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistämistä Eläkejärjestelmien erillisyyss -työryhmän ehdotusten pohjalta. Työryhmän työ on vasta alkanut ja sen toimikausi päättyy vuoden 2021 lopussa. Työryhmän tulee laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

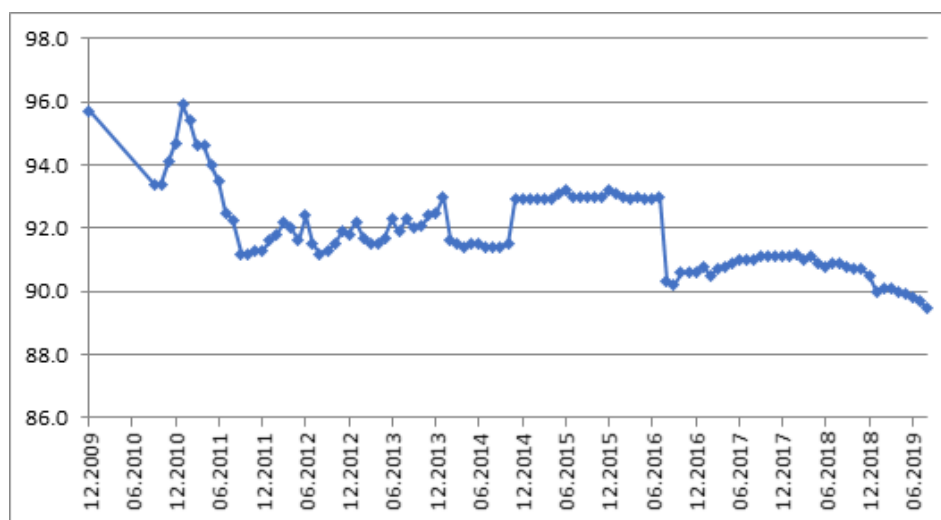
4 Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Strategian mukaan sijoitustoiminnalla ensi sijassa tuetaan eläkemaksun vaikuttamistavoitetta. Tämä edellyttää, että sijoitussalkku rakennetaan ottaen mahdollisimman tarkasti huomioon odotukset tulevasta Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenoista ja maksutuloista. Koska näihin liittyy sekä ajallista että määräl-

listä 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 eläke-menokassavirtojen nykyarvon. Seuraavassa kaaviossa on sijoitusmallintamisen yhteydessä laskettavan rahoitustasapainon arvot vuoden 2009 lopusta kulu-
luvan vuoden elokuun loppuun. Rahoitustasapainon laskennassa on käytetty rahaston arvoa laskentahetkellä ja kassavirtojen nykyarvot on laskettu markkinaoletukset sisältävällä korkotasolla.

Kuvio 5: Rahoitustasapainon kehitys vuoden 2009 lopusta alkaen

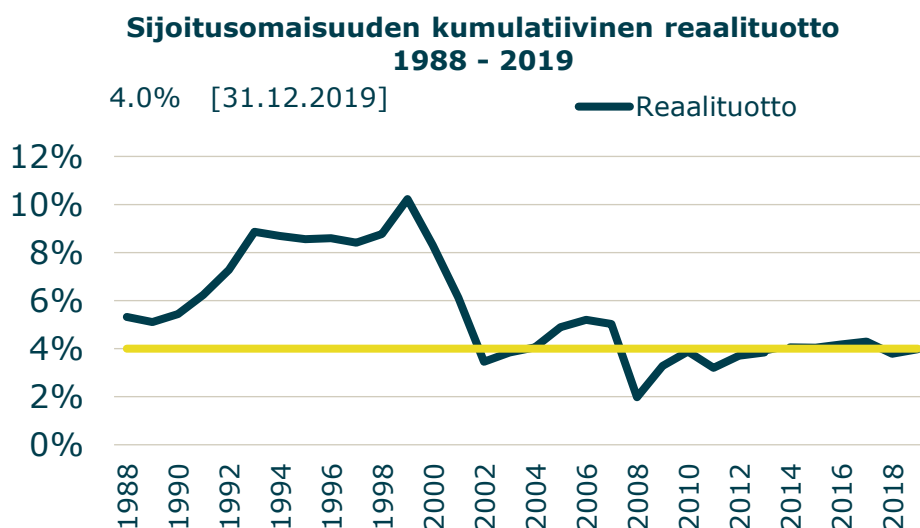


Järjestelmän rahoitus ei ole tasapainossa, kun rahoitustasapainon arvo on alle 100. Keskeinen ulkoinen syy rahoitustasapainon heikentymiselle ovat hyvin alhaiselle tasolle pudonneet ja tuolle tasolle jääneet reaalikorot. Kevan keinona rahoitustasapainon korjaamiselle olisi asettaa maksutaso riittävälle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

Sijoitustoiminnan tavoiteasetanta lähtee kesäkuussa 2017 hyväksytyn uuden sijoitusstrategian mukaisesti siitä, että kysytään, mikä reaalitytuottotaso vaaditaan tasapainottamaan rahoitustasapaino huomioiden eksplisiittisesti mallintamattomat riskit. Tätä kirjoitettaessa tuo vaadittu reaalitytuottotaso on n. 4%. Maksutason muuttuessa tämä vaadittu reaalitytuoton taso ja sijoitustoiminnan tavoiteasetanta tietenkin muuttuvat.

Vuosilta 1988–2019 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalitytuotto arvioidaan olevan noin 4,0 prosenttia, kun laskentajaksoon lisätään kuluva vuosi 2019 kokonaisuudessaan. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalitytuotto (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin pikemminkin selvästi 4,0 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle kuin lähelle sitä.

Kuvio 6: Sijoitusomaisuuden kumulatiivinen reaalitytuotto 1988–2019. Tilanne vuoden 2019 lopussa perustuu arvioon.



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

Raportin kirjoitushetkellä lokakuun alussa Kevan noin 54,6 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.

5 Maksutason kehitysnäkymät

Kevan marraskuussa 2015 laatimaan, vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksiin keskittyvässä Asset/Liability-selvityksen peruslaskelmassa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestäväksi maksutasoksi arvioitiin 28,50 prosenttia. Laskelmassa sijoitustuotto-oletuksena on käytetty 3 prosentin reaalitytuottoa, mitä Keva on pitkään pitänyt eläketurvan rahoituksen turvaavuuden kannalta perusteltuna.

Vuoden 2017 maksutasoksi tavoiteltiin 28,50 prosenttia ja se toteutui 28,46 prosentin tasoisena. Vuoden 2017 aikana Kevan sijoitukset olivat lyhyellä aikajaksolla kuitenkin kehittyneet jonkin edellä viitatuun Asset/Liability-selvityksen pitkän aikavälin odotusta paremmin, mikä mahdollisti maksutason laskeamisen 28,35 prosenttiin vuonna 2018. Tämän jälkeen sijoitusvarallisuuden vaihtelu on kuitenkin ollut voimakasta, mikä jälleen on osoittanut riskit, jotka liittyvät yksittäisten vuosien tuloksen tarkasteluun.

Vaikka Kevan kestävän maksutason analysoinnissa säännöllisesti laadittavilla Asset/Liability-selvityksillä on perusteltu merkitys, edellä viitattu marraskuussa 2015 laadittu selvitys on edelleen tuorein, jossa on otettu kantaa kestävään maksutasoon.

Kevan lokakuussa 2016 laatimassa Asset/Liability-selvityksen peruslaskelmassa tarkasteltiin alla tarkemmin kuvatusta syystä Kevan maksutasoa Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennusteen kaltaisilla oletuksilla huomioimatta kuitenkaan sote-uudistuksen vaikutuksia Kevan vakuutettujen piiriin. Maksutason kannalta lokakuussa 2016 laadittua Asset/Liability-selvitystä ei voida pitää realistisena.

Kevalla ei tälläkään hetkellä ole käytössä mitään soveltuvaa skenaariokokoelmaa, jonka perusteella uuden hallituksen valmisteleman sote-uudistuksen vaikutuksia voitaisiin edes suuntaa antavasti analysoida. Myös eläkejärjestelmien yhdistämisen sovittaminen Asset/Liability-selvityksen kehittöön ja sen vaikutusten arviointi on nykytiedoilla mahdotonta.

Näistä syistä on perusteltua vielä pitää kestävän maksutason määrittämisen lähtökohtana vuonna 2015 laadittua Asset/Liability-selvitystä. Paremmin perusteltu Asset/Liability-selvitys voidaan laatia vasta, kun alla kuvattuihin keskeisiin tekijöihin ja rakennemuutokseen voidaan pureutua riittävin tiedoin.

Kevassa on kuitenkin keväällä 2019 tarkasteltu maksutason riittävyyttä huomioiden ne väestöennusteet ja sijoitustuotto-oletukset, joita Eläketurvakeskus käytti keväällä 2019 julkaisemissaan pitkän aikavälin laskelmissa. Nykyistä 28,35 prosentin maksutasoa voidaan pitää pääosin riittävänä, kun tarkastellaan vuoden 2020 maksutasoa tai lähivuosienkin maksutasoa, ellei kuva kokonaistilanteesta oleellisesti muutu.

Palkkasumma ja sote-uudistus

Palkkasumman reaalin kasvu on aikaisempina vuosina ollut keskimäärin hyvällä tasolla ja se on osaltaan helpottanut eläkejärjestelmän rahoitusta. Samoin sijoitusten reaalityttö on ollut keskimäärin hyvällä tasolla ja rahastoinnin ajalle laskettu pääomapainotettu reaalityttö on jokseenkin lähellä aiempaa neljän prosentin reaalityttotavoitetta.

Useiden vaalikausien aikana valmisteltu sote-uudistus saattaa toteutuessaan merkittäväällä tavalla muuttaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaa. Vaikka uuden hallituksen sote-uudistuksessa huomioidaan aikaisempien vaalikausien valmistelu, Kevalla ei ole käytössä mitään soveltuvaa skenaariokokoelmaa, jonka perusteella sote-uudistuksen vaikutuksia voitaisiin edes suuntaa antavasti analysoida. Epävarmuutta palkkasumman ja maksukertymän kehityksen ennustamisessa lisää kuntatalouden nopea heikkeneminen, joka voi rajata kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä sekä sote- että muillakin toimialoilla.

Sijoitustuotto-oletus

Sijoitustoiminnan tuloksella on selvä vaikutus maksutasoon. Kun ottaa lähtökohdaksi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemaksun vakauden, on selvää, että maksutasoa määrittäessä sijoitustoiminnan tuotto-oletus tulee asettaa varovaisesti ja painottaen pitkän aikavälin tuottonäkymiä. Keva alkoi käyttää sijoitustuottoja eläkkeiden maksamiseen vuodesta 2017 alkaen.

Maksutasoa harkittaessa on syytä huomata, että rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä vaadittavasta maksutastasosta. Käytännössä rahaston arvon muutos kahdella miljardilla eurolla muuttaa maksun

vakautustasoa noin 0,3 prosenttiyksiköllä, joten rahoitustilanne saattaa muuttua varsin nopeasti – molempiin suuntiin. Tästä syystä sijoitusten arvovaihtelua ei ole otettu mekaanisesti huomioon maksutasoa määrittäessä.

Eläketurvakeskus on aikaisemmin käyttänyt pitkän aikavälin laskelmissaan 3,5 prosentin reaalityttö-oletusta. Syksyllä 2016 Eläketurvakeskus julkaisi uuden pitkän aikavälin laskelman, jonka osalta sijoitustuotto-oletusta laskettiin 3,0 prosenttiin vuosina 2017–2026. Keväällä 2019 Eläketurvakeskus julkaisi jälleen uuden laskelman, jossa sijoitustuotto-oletusta laskettiin vallitsevan matallan korkotason takia 2,5 prosenttiin vuosina 2019–2028. Pitkän aikavälin tuotto-oletuksena Eläketurvakeskus käyttää edelleen 3,5 prosentin reaalityttö-oletusta.

Edellisen hallituksen mukaisen sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun liittyneen sosiaali- ja terveysministeriön johtaja Heli Backmanin johdolla toimineen virkamiestyöryhmän raportissa ehdotettiin, että Kevan tulisi käyttää samaa tuotto-oletusta kuin Eläketurvakeskus käyttää pitkän aikavälin PTS-laskelmissaan. Ehdotus liittyi oleellisesti sen aikaiseen käsitykseen, että Kevan eläkemenoperusteinen maksu korvautuisi tasausmaksulla, jonka kokonaismäärän valtiovarainministeriö vahvistaisi ja samalla tosiasiallisesti maakuntien tasausmaksun kautta valtiolle syntyisi välillinen rahoitusvastuu Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvasta. Edellisen hallituksen sote- ja maakuntauudistus jäi kuitenkin toteutumatta.

Kevassa on keväällä 2019 tarkasteltu eri sijoitustuottoskenaarioiden vaikutusta maksuteroon. Vaikka Kevan aikaisemmin käyttämä 3 prosentin reaalityttö-oletus oli kaikkina ajanjaksoina turvaavampi kuin Eläketurvakeskuksen aikaisemmat ennusteet, Eläketurvakeskuksen tänä keväänä julkaisema tuotto-oletus on lyhyellä aikavälillä sitäkin pessimistisempi.

Sijoitustuotto-oletusten erot tulevat voimakkaammin esille eri skenaarioilla palkkasummakehityksestä. Koska tällä hetkellä Kevalla ei ole kestäväen maksutason määrittämisessä tarvittavaa, hyvin perusteltua skenaariota palkkasummakehityksestä, on tässä tilanteessa hankala ottaa kantaa myös sijoitustuotto-oletukseen. Kevan tarkastelujen mukaan nykyinen 28,35 maksutaso on edelleen mahdollista säilyttää sekä Eläketurvakeskuksen nykyisillä sijoitustuotto-oletuksilla että Kevan aikaisemmalla 3 prosentin tuotto-oletuksella.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus maksuteroon

Aikaisemmin tässä selvityksessä kuvatus kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien kaavailun yhdistämisen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Vaikka Eläkejärjestelmien erillisyyden -työryhmän raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta, lukuisat yksityiskohdat, ja jopa aikataulu ja taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vielä avoinna. Selvää lienee kuitenkin se, että yhdistäminen edellyttää huomattavan suurta neutralisointimaksua, jonka kuntasektori maksaisi TyEL-järjestelmälle. Sen vuoksi ennen yhdistymistäkin Kevan tulisi jatkaa nykyiseen tapaan vakaasta rahoituksellisesta tasapainosta huolehtimista. Tämä sekä helpottaisi neutralisointimaksun kustannusvaikutusta kuntasektorille että turvaisi yli sukupolvien vakaan maksutason siinäkin tilanteessa, että eläkejärjestelmien yhdistymistä ei toteutettaisi.

6 Maksukomponentit

Kevan eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtia ovat rahoituksellisen tasapainon tavoittelu sekä vakaan, sukupolvien yli kestäväen, maksutason että sijoi-

tustoiminnan tavoiteasetannan kautta. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoituspohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa. Jäsensynteisöissä vuosittain tehtävästä työstä perittävät palkkaperusteiset eläkemaksut pidetään keskimääräistä TyEL-maksua vastaavalla tasolla. Eläkemenoperusteisella maksulla maksutaso vakautetaan yli sukupolvien.

Vuonna 2019 palkkaperusteinen eläkemaksu ja sen kerääminen muuttui merkittäväällä tavalla. Työnantaja ei enää itse tilitä palkkaperusteisia eläkemaksuja, vaan Keva laskuttaa työnantajaa ansaintarekisteriin rekisteröityjen palkkojen perusteella, jotka ovat siirtyneet tulorekisteristä. Maksu on kerralla lopullinen ja kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun. Lisäksi palkkaperusteinen eläkemaksu sisältää työnantajakohtaisen työkyvyttömyyseläkemaksun, joka korvasi aikaisemman varhaiseläkemenoperusteisen maksun.

Palkkaperusteista eläkemaksua koskeva laskuperustemuutos käsiteltiin Kevan valtuuskunnan kokouksessa 30.11.2018. Palkkaperusteisen maksun määrään vaikuttavat työansiopohjainen eläkemaksu, keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu sekä korkein perittävä työkyvyttömyyseläkemaksu vahvistetaan vuosittain valtuuskunnan päätöksellä. Vahvistettaville parametreille löytyy vastineet TyEL-maksusta ja sen perusteista. Maksurakenteen uudistamisessa palkkaperusteisen eläkemaksun muodostumisperiaatteita muutenkin muutettiin soveltuvin osin mahdollisimman lähelle TyEL:n vastaavia periaatteita. Samankaltaisuus TyEL-maksun kanssa on tärkeää, jotta eläkemaksut eivät vaikuttaisi palvelurakenteen muotoutumiseen. Kevan maksurakenne kohtelee kaikissa jäsensynteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti.

Keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemaksun katsotaan vastaavan arvioitua TyEL-maksun keskimääräistä työkyvyttömyysosaa. Työkyvyttömyysriskikertoimen ylärajan katsotaan vastaavan TyEL-järjestelmän maksuluokkamallin korkeinta maksuluokkakeroa. Työansiopohjaisen eläkemaksun katsotaan vastaavan keskimääräisen TyEL-maksun ja arvioidun TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyysosan erotusta.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelutuloksessa työmarkkinoiden kilpailukyky sopimuksesta on sovittu, että perittävä TyEL-maksu on 24,4 prosenttia palkoista vuonna 2020 ja 2021. Arvioitu keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyysosa ja maksuluokkamallin korkein maksuluokkakero kuitenkin kiinnittyvät vuosittain vasta TyEL-maksun vahvistamisen yhteydessä.

Taulukko 2: Perittävät TyEL-maksut 2019–2021 työmarkkinoiden keskusjärjestöjen sopimusten mukaan. Työansiopohjainen eläkemaksu Kevan maksurakenteen mukainen. TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyysosa Eläketurvakeskuksen arvion 30.8.2019 mukaan.

Vuosi	Perittävä keskimääräinen TyEL-maksu %	Työntekijän perusmaksu %	Työntekijän korotettu maksu %	TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyysosa %	Työansiopohjainen eläkemaksu
2019	24,4	6,75	8,25	0,9	23,5
2020	24,4	7,15	8,65	1,0	23,4
2021	24,4	7,15	8,65	1,1	23,3

Kilpailukyky sopimuksen mukaisesti työntekijän eläkemaksu nousee 0,40 prosenttiyksikköä vuonna 2020 ollen alle 53-vuotiailla ja 63 vuotta täyttäneillä 7,15 prosenttia ja 53–62-vuotiailla 8,65 prosenttia. Koska palkkaperusteinen

maksu kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun, käytännössä keskimääräiseksi työnantajan osuudeksi palkkaperusteisesta eläkemaksusta jäisi arviolta 16,82 prosenttia palkoista vuonna 2020 (17,22 vuonna 2019). Työnantajan osuus palkkaperusteisesta eläkemaksusta siis laskisi kilpailukykysovimuksessa sovitun mukaisesti 0,40 prosenttiyksikköä vuonna 2020.

Eläkemenoperusteinen maksu

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä oli esitetty, että nykyinen eläkemenoperusteinen maksu poistuisi kokonaan ja että kunnille ja maakunnille tulisi maksettavaksi uusi euromääräinen tasausmaksu, jota kuntayhtymät, liikelaitokset, yhtiöt ja muut yhteisöt eivät maksaisi. Koska sote- ja maakuntauudistus peruttiin, vain kunnille määrättävän tasausmaksun käyttöönotto edellyttäisi edelleen muutoksen Keva-lakiin. Keva on tarkastellut uudelleen tasausmaksun vaikutusta kuntien maksuosuuksien muutoksiin ilman maakuntia. Keva ei nykytilanteessa pidä tarkoituksenmukaisena tasausmaksun käyttöönottoa. Tasausmaksun käyttöönottoa voidaan tarkastella uudelleen, kun nykyisen hallituksen valmistelussa olevan sote-uudistuksen rakenne on paremmin selvillä. Eläkemenoperusteinen maksu jatkuu toistaiseksi ennallaan.

Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu (3,95 prosenttia) saadaan, kun vuonna 2020 tavoiteltavasta kokonaismaksutasosta (28,35 prosenttia) vähennetään keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu (24,4 prosenttia). Tämän perusteella vuoden 2020 eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärän tulisi vastata 3,95 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta (3,95 prosenttia vuonna 2019). Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu suhteessa palkkasummaan siis pysyisi ennallaan.

Kunkin vuoden toteutuva maksutaso saattaa kuitenkin poiketa vähäisessä määrin suunnitellusta, koska eläkemenoperusteisen maksun lopullinen toteuma suhteessa palkkasummaan selviää vasta jälkikäteen. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa maksutasoa pitkällä aikavälillä.

7 Johtopäätöksiä

Nykyisen maksutason kestävyys riippuu olennaisesti Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman toteutuvasta kehityksestä. Palkkasummaan vaikuttavat useat rakenteelliset tekijät, jotka saattavat nopeastikin muuttaa käsitystä suunnitellun maksu-uran riittävyydestä.

Useiden vaalikausien aikana valmisteltu sote-uudistus saattaa toteutuessaan merkittäväällä tavalla muuttaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaa. Vaikka uuden hallituksen sote-uudistuksessa huomioidaan aikaisempien vaalikausien valmistelu, Kevalla ei ole käytössä mitään soveltuvaa skenaariokokoelmaa, jonka perusteella sote-uudistuksen vaikutuksia voitaisiin edes suuntaa antavasti analysoida.

Kevassa on keväällä 2019 tarkasteltu eri sijoitustuottoskenaarioiden vaikutusta maksutasoon. Vaikka Kevan aikaisemmin käyttämä 3 prosentin reaalitytuotto-oletus oli kaikkina ajanjaksoina turvaavampi kuin Eläketurvakeskuksen aikaisemmat ennusteet, Eläketurvakeskuksen tänä keväänä julkaisema tuotto-oletus on lyhyellä aikavälillä sitäkin pessimistisempi.

Sijoitustuotto-oletusten erot tulevat voimakkaammin esille eri skenaarioilla palkkasummakehityksestä. Koska tällä hetkellä Kevalla ei ole yhtä selvää, hyvin perusteltua skenaariota palkkasummakehityksestä, on tässä tilanteessa

hankala ottaa kantaa myös sijoitustuotto-oletukseen. Kevan tarkastelujen mukaan nykyinen 28,35 maksutaso on edelleen mahdollista säilyttää sekä Eläketurvakeskuksen nykyisillä sijoitustuotto-oletuksilla että Kevan aikaisemmalla 3 prosentin tuotto-oletuksella.

Vuosilta 1988–2019 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivisen reaalityuoton arvioidaan olevan noin 4,0 prosenttia, kun laskentajaksoon lisätään kuluva vuosi 2019 kokonaisuudessaan. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalityuotto (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin pikemminkin selvästi 4,0 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle kuin lähelle sitä.

Nykyiseen 28,35 prosentin maksutasoon voisi katsoa sisältyvän aitoa turvaavuutta käytännössä vain, jos sote-uudistuksella varmuudella ei olisi vaikutusta palkkasummakehitykseen ja sijoitustoiminnan tulevien vuosien kehityksen voitaisiin olettaa noudattavan toteutunutta kehitystä. Sote-uudistukseen liittyvä epävarmuus ja Eläketurvakeskuksenkin tällä hetkellä käyttämä sijoitustuotto-oletus eivät tue tätä johtopäätöstä. Epävarmuutta palkkasumman ja maksukertymän kehityksen ennustamisessa lisää kuntatalouden nopea heikkeneminen, joka voi rajata kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä sekä sote- että muillakin toimialoilla.

Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien kaavaillun yhdistämisen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Vaikka Eläkejärjestelmien erillisyyss-työryhmän raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta, lukuisat yksityiskohdat, ja jopa aikataulu ja taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vielä avoinna. Selvää lienee kuitenkin se, että yhdistäminen edellyttää huomattavan suurta neutralisointimaksua, jonka kunta-sektori maksaisi TyEL-järjestelmälle. Sen vuoksi ennen yhdistymistäkin Kevan tulisi jatkaa nykyiseen tapaan vakaasta rahoituksellisesta tasapainosta huolehtimista. Tämä sekä helpottaisi neutralisointimaksun kustannusvaikutusta kuntasektorille että turvaisi yli sukupolvien vakaan maksutason siinäkin tilanteessa, että eläkejärjestelmien yhdistymistä ei toteutettaisi.

Kevassa on kuitenkin keväällä 2019 tarkasteltu maksutason riittävyyttä huomioiden ne väestöennusteet ja sijoitustuotto-oletukset, joita Eläketurvakeskus käytti keväällä 2019 julkaisemissaan pitkän aikavälin laskelmissa. Nykyistä 28,35 prosentin maksutasoa voidaan pitää pääosin riittävänä, kun tarkastellaan vuoden 2020 maksutasoa tai lähivuosienkin maksutasoa, ellei kuva kokonaistilanteesta oleellisesti muutu.

Palkkaperusteista eläkemaksua koskeva laskuperustemuutos käsiteltiin Kevan valtuuskunnan kokouksessa 30.11.2018. Maksurakenteen uudistamisessa palkkaperusteisen eläkemaksun muodostumisperiaatteita muutettiin soveltuvien osin mahdollisimman lähelle TyEL:n vastaavia periaatteita. Samankaltaisuus TyEL-maksun kanssa on tärkeää, jotta eläkemaksut eivät vaikuttaisi palvelurakenteen muotoutumiseen. Palkkaperusteisen eläkemaksun kokonaismäärän tulisi samasta syystä vastata TyEL-järjestelmän keskimääräistä maksutasoa, joka työmarkkinoiden keskusjärjestöjen sopimuksen mukaan olisi 24,4 prosenttia vuonna 2020. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa vuoden 2020 TyEL-maksun arviolta loka-marraskuussa 2019.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä oli esitetty, että nykyinen eläkemenoperusteinen maksu poistuisi kokonaan ja että kunnille ja maakunnille tulisi maksettavaksi uusi euromääräinen tasausmaksu, jota kuntayhtymät, liikelaitokset, yhtiöt ja muut yhteisöt eivät maksaisi. Koska sote- ja maakuntauudistus peruttiin, vain kunnille määrättävän tasausmaksun käyttöönotto edellyttäisi edelleen muutoksen Keva-lakiin. Keva on tarkastellut uudelleen tasausmaksun vaikutusta kuntien maksuosuuksien muutoksiin ilman maakuntia. Keva ei ny-

kytilanteessa pidä tarkoituksenmukaisena tasausmaksun käyttöönottoa. Tasausmaksun käyttöönottoa voidaan tarkastella uudelleen, kun nykyisen hallituksen valmistelussa olevan sote-uudistuksen rakenne on paremmin selvillä.

Eläkemenoperusteinen maksu siis jatkuu toistaiseksi ennallaan. Nykyinen 28,35 prosentin maksutaso tarkoittaisi yllä esitetyn perusteella samalla, että Kevan jäsenyhteisöjen keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu suhteessa palkkasummaan säilyisi ennallaan 3,95 prosentissa.

Koska kilpailukyky sopimus korottaa työntekijän eläkemaksua 0,40 prosenttiyksikköä vuonna 2020, työnantajan käytännössä maksama osuus palkkaperusteisesta eläkemaksusta laskisi vastaavasti 0,40 prosenttiyksikköä.

Tässä maksutasoselvityksessä esille tulleet näkökohdat ja johtopäätökset on otettu huomioon valtuuskunnalle esitettäviä vuosia 2020–2022 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuotta 2020 koskevaa budjettia laadittaessa.