



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoselvitys 2018

Sisällysluettelo

1	Selvityksen tarkoitus ja tausta	3
2	Eläkemaksun tasoa ja rakennetta ohjaavat tekijät	4
2.1	Kevan strategiassa kuvatut periaatteet	4
2.2	Lakihankkeisiin liittyvät esitykset	4
3	Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien	5
4	Rakenteellisten tekijöiden vaikutus	8
4.1	Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset	9
4.2	Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset	14
4.3	Eläkejärjestelmien erillisyyttä käsittelevät selvitykset	16
5	Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	16
6	Maksutason kehitysnäkymät	18
7	Maksukomponentit.....	20
8	Johtopäätöksiä	21

1 Selvityksen tarkoitus ja tausta

Hallitukselle ja valtuuskunnalle annetaan vuosittain selvitys toteutuneesta maksutasosta ja arvio sen kehittymisestä pitkällä aikavälillä. Samalla raportoidaan maksutason kannalta keskeisten tekijöiden toteutuneesta ja ennakoitua kehityksestä sekä toimintaympäristön muutoksesta tehdyt johtopäätökset.

Kevan strategian mukaan toimintaympäristössä tapahtuvat rahoituspohjan muutokset otetaan maksutasossa huomioon kestäväällä tavalla. Tämän vuoksi Keva seuraa ja ennakoii säännöllisesti toimintaympäristön muutoksia.

Maksutason ja -rakenteen toimivuuden kannalta keskeisiä seurattavia ja vaurautumista vaativia seikkoja ovat erityisesti Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset. Myös muutokset eläkemenon kehityksessä sekä eläkevastuurahaston määrä vaikuttavat tarvittavaan maksutasoon.

Kevan toimintaympäristössä on lukuisia lähivuosina muuttuvia asioita, joiden merkityksiä Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksun tasolle tässä selvityksessä pyritään käsittelemään. Keskeisimmät maksutasoon vaikuttavat asiat ovat vuonna 2021 voimaantuleva sote- ja maakuntauudistus ja vuonna 2017 voimaan tullut eläkeuudistus. Lisäksi kilpailukyky sopimukseen sisältynyt lomarahaleikkaus pienensi palkkasummaa vuonna 2017. Kilpailukyky sopimus myös siirtää työnantajan eläkemaksusta työntekijän eläkemaksuun yhteensä 1,20 prosenttiyksikköä vuoteen 2020 mennessä. Myös vuoden 2017 eläkeuudistuksessa on sovittu työnantajan ja työntekijän maksusuhteiden muutoksista.

Tällä hetkellä sote- ja maakuntauudistus on selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan kohdistuva muutos. Keva arvioi, että vuoden 2017 lopussa Suomessa oli noin 250 000 työeläkevakuutettua, jotka tuottivat sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena maakuntien järjestämisvastuulle vuonna 2021 siirtyviä palveluita. Näistä arviolta 244 000 on nykyisin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä ja arviolta vajaa 6 000 valtion eläkejärjestelmässä.

Sote- ja maakuntalainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) on esitetty, että maakunnat ja niiden palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä ja että niiden yhtiöt voisivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi samoin edellytyksin kuin kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt. Lisäksi valtiolta maakuntauudistuksen myötä siirtyvät tulisivat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään, ellei palvelukeskusten yhtiöitä vakuuteta TyEL-järjestelmässä.

Sen tarkemmin sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan ja maksutasoon ei kuitenkaan vielä voida riittävästi arvioida, kun kaikki sote- ja maakuntauudistukseen sisältyvät elementit, niiden aikataulu ja niiden laajuus ovat vielä avoinna. Selvää on, että mikäli sote- ja maakuntauudistus toteutuu nykyisten kaavailujen mukaisena, lähes puolella Kevan vakuutetuista vaihtuu työnantaja vuoden 2021 alussa.

Uudistuksen yhteydessä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma voi pienentyä, jos maakunnan yhtiöistä osa ei hae Kevan jäsenyhteisöksi, vaan vakuuttavat henkilöstönsä TyEL-järjestelmässä. Palkkasumman kehitykseen vaikuttaa lisäksi maakuntien tuottamien palveluiden volyymi, joka voi supistua uudistuksen myötä.

Palkkasummamuutos vaikuttaa väistämättä myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoon. Vaikutusten hillitsemiseksi sosiaali- ja terveys-

ministeriön johdolla on valmisteltu myöhemmin tässä raportissa tarkemmin kuvattavia lakimuutoksia Kevan maksurakenteeseen. Kevan tavoite on selkiyttää maksurakennetta ja osa muutoksista voidaan toteuttaa jo ennen uutta lainsäädäntöä. Uusi maksurakenne kohtelee kaikissa jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti. Tasausmaksua maksavat vain kunnat ja maakunnat. Lisäksi sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä on esitetty eräiden siirtymämaksujärjestelyjen käyttöönottoa, jotka kompensisivat jossain määrin palkkasummasiirtymiä eri eläkejärjestelmien välillä. Kuitenkin on selvää, että sote- ja maakuntauudistus ja erityisesti siihen sisältyvä kansalaisen valinnanvapauden periaate on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta kaikista merkittävin epävarmuustekijä tällä hetkellä.

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

2 Eläkemaksun tasoa ja rakennetta ohjaavat tekijät

2.1 Kevan strategiassa kuvatut periaatteet

Eläkemaksutason määrittämisen ja maksurakenteen pääperiaatteet on kuvattu Kevan vuosia 2016–2020 koskevassa strategiassa, johon myös tämä selvitys pohjautuu. Strategiaa on päivitetty toimintaympäristöanalyysin pohjalta toukokuussa 2017. Keva valmistelee uutta strategiaa, joka käsiteltäisiin Kevan hallituksessa kevättälvella 2019.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä tavoitellaan rahoituksellista tasapainoa ja vakautta yli sukupolvien. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoituspohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa.

2.2 Lakihankkeisiin liittyvät esitykset

Tulorekisteri 2019

Tulorekisterin käyttöönotto 1.1.2019 muuttaa ratkaisevalla tavalla prosesseja, joilla työnantajat ilmoittavat ansio- ja palvelussuhdetietoja viranomaisille ja näihin rinnastettaville toimijoille. Lähes reaaliaikaisen tietoliikenteen myötä myös eläkemaksujen periminen muuttuu ennakkomaksuista Kevan laskuttamiksi lopullisiksi maksuiksi.

Kevan uusi maksurakenne

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp) sisälsi Keva-lain muutosesityksen, jossa lainsäädännön voimaantulon myötä Kevan maksurakennetta muutettaisiin siten, että eläkemenoperusteinen maksu lakkaisi, ja että tulisi uusi, kunnille ja maakunnille määrättävä tasausmaksu. Samalla varhaiseläkemenoperusteinen maksu lakkaisi ja palkkaperusteiseen eläkemaksuun sisältyisi uusi työkyvyttömyyseläkemaksu, jonka keskimääräinen taso määräytyisi edelleen samalla tavalla kuin keskimääräinen varhaiseläkemenoperusteinen maksu nykyisin määräytyy.

Sote- ja maakuntauudistuksen lykkäntyminen on siirtänyt lain käsittelyä. Palkkaperusteista maksua ja varhaiseläkemenoperusteista maksua koskevilta osilta muutokset ovat toteutettavissa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa, valtuuskunnan päätöksellä jo vuoden 2019 alussa, jolloin uuden mak-

surakenteen alun perin oli tarkoitus tulla voimaan. Samalla Kevan palkkaperusteinen maksu muuttuisi työnantajan ja työntekijän osuuden sisältäväksi kokonaismaksuksi kuten TyEL-järjestelmässä. Lisäksi työkyvyttömyyseläkemaksu voidaan ottaa käyttöön ilman siirtymäkautta. Työkyvyttömyysmaksu olisi uusilla työnantajilla, esimerkiksi maakunnilla, keskimääräisellä tasolla viiden vuoden ajan.

Maksurakenteen uudistamisessa eläkemaksun muodostumisperiaatteita muutetaan soveltuvin osin mahdollisimman lähelle TyEL:n vastaavia periaatteita. Samankaltaisuus TyEL-maksun kanssa on tärkeää, jotta eläkemaksut eivät vaikuttaisi palvelurakenteen muotoutumiseen.

Palkkaperusteista eläkemaksua koskeva laskuperustemuutos käsitellään Kevan valtuuskunnan kokouksessa 30.11.2018. Muutoksia kuvataan yksityiskohtaisemmin tämän selvityksen kohdassa 7 Maksukomponentit.

Tasausmaksun käyttöönotto edellyttää lakimuutoksen. Tämän hetken käsityksen mukaan sote- ja maakuntauudistus astuisi voimaan 2021, jolloin eläkemenoperusteista maksua perittäisiin vielä vuonna 2020. Tasausmaksun taso määrittyy edelleen kokonaismaksutason kautta, jonka määrittämisessä käytettäviä oletuksia yhdenmukaistettaisiin soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen käyttämien oletusten kanssa, lukuun ottamatta niitä oletuksia, jotka Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä perustellusti ovat erilaisia.

Siirtymämaksut sote- ja maakuntauudistuksessa

Sosiaali- ja terveysministeriön johtamassa työryhmässä on laadittu lakiluonnos, jonka mukaan Kevan ja TyEL-järjestelmän välillä suoritettaisiin vuoden 2019 alusta alkaen 7 vuoden ajan siirtymämaksukorvauksena 4,6 prosenttia sote- ja maakuntauudistuksen aiheuttamasta nettopalkkasummasiirtymästä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja TyEL-järjestelmän välillä. Sote- ja maakuntauudistuksen ja valinnanvapauden lykkääntyminen vaikuttaa myös siirtymämaksua koskevan lain käsittelyyn ja voimaantuloon. Muutostarpeita on käsitelty ja käsiteltäneen edelleen osapuolten kesken valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen saatua lopullisen muotonsa.

Lisäksi valtiovarainministeriön johtamassa työryhmässä on laadittu lakiluonnos, jonka mukaan Keva maksaisi Valtion Eläkerahastolle siirtymämaksukorvauksena 4,6 prosenttia valtion eläkejärjestelmän piiristä maakuntiin siirtyvän henkilöstön palkkasummasta vastaavalla ajanjaksolla. Luonnoksen perusteella sen eteneminen on riippuvainen lakiluonnoksen työeläkkeiden siirtymäkaudeksi vuosina 2019–2025 sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa etene misestä, joka tarkoittaa edellä mainittua Kevan ja TyEL-järjestelmän välistä siirtymämaksua.

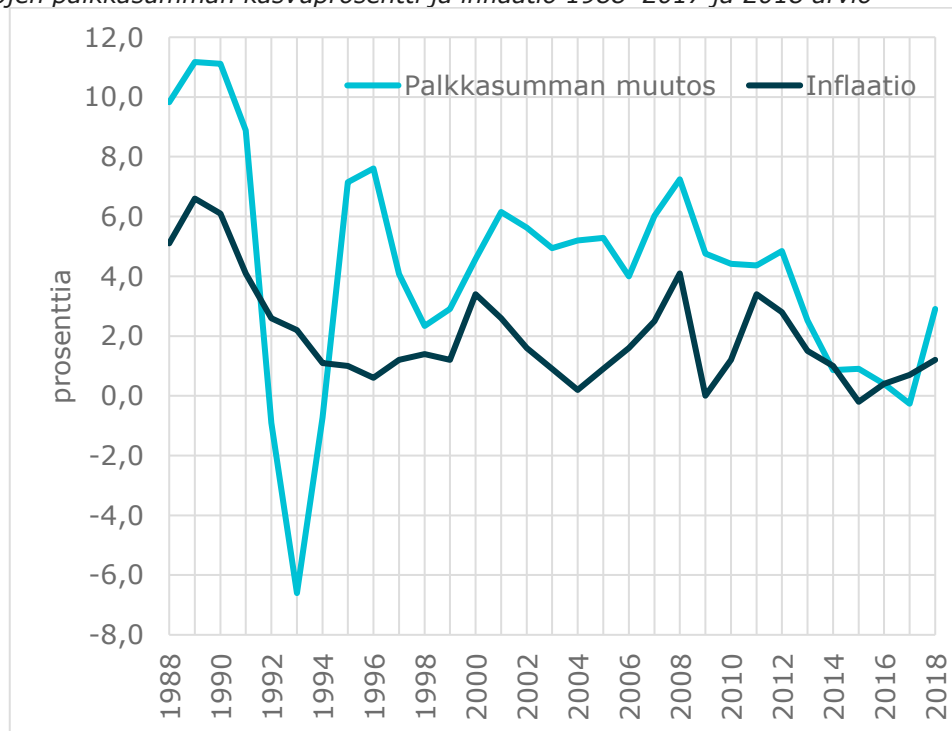
3 Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien

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.

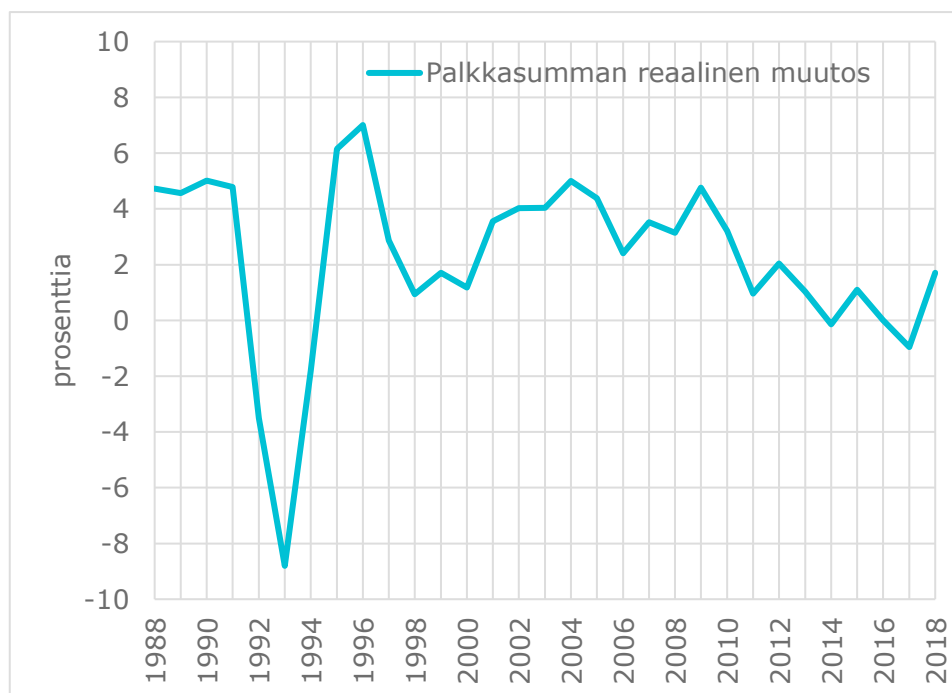
Taulukko 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitys (milj. euroa), kasvuprosentti ja maksukertymän osuus palkkasummasta tarkastelujaksolla 1988–2017 ja 2018 arvio

Vuosi	Palkka- summa milj. eu- roa	Muutos (%)	Inflaatio (%)	Maksuker- tymä, osuus palkkasum- masta (%)
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*	17 334	2,9	1,2	28,29
Keskiarvo 2017 asti		4,2	2,0	

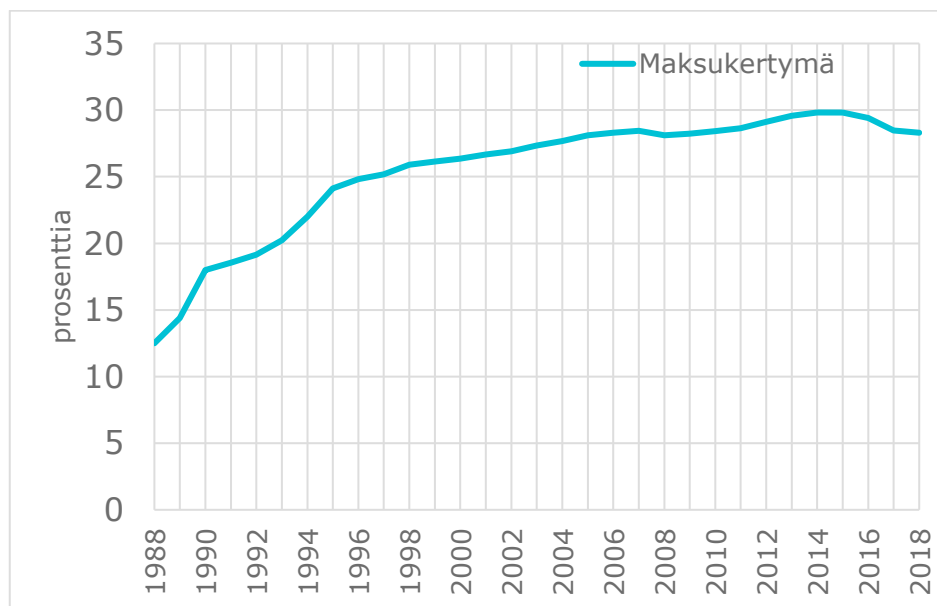
Kuvio 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kasvuprosentti ja inflaatio 1988–2017 ja 2018 arvio



Kuvio 2: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman reaalin kasvuprosentti 1988–2017 ja 2018 arvio



Kuvio 3: Maksukertymän suhde palkkasummaan 1988–2017 ja 2018 arvio



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 0,2 prosenttia, eli selvästi hitaampaa, kuin koko tarkastelujaksolla vuodesta 1988 alkaen. Vuonna 2017 nimellinen palkkasumma laski 0,3 prosenttia ja reaalin palkkasumma laski 1,0 prosenttia inflaation ollessa 0,7 prosenttia. Kilpailukyky sopimus leikkasi selvästi julkisen sektorin palkkasummaa vuonna 2017, kun lomarahoja leikattiin 30 % ja myös työajan pidennykset ovat jossain määrin vaikuttaneet työvoiman tarpeeseen. Koska palkkasummakehitys vuonna 2017 vain hieman ylitti Kevan käyttämän oletuksen, vastasi toteutunut keskimääräinen laskennallinen eläkemaxiprosentti 28,46 hyvin tarkasti maksutasosta päätettäessä tehtyä tavoitetta 28,50.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän nimellinen palkkasumma nousee tänä vuonna tämän hetken arvion mukaan 2,9 prosenttia ja reaalin palkkasumma nousee 1,7 prosenttia. Palkkasumman nousu on jonkin verran nopeampaa kuin edellisessä maksutasoselvityksessä oletettiin, mistä johtuen keskimääräinen laskennallinen eläkemaxiprosentti toteutunee 28,29 tasoisena, kun tavoite oli 28,35.

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. Keva on viime vuosina tehostanut

toimintaympäristön säännöllistä seuraamista, jotta muutoksiin ja niiden vaikutuksiin voitaisiin paremmin varautua.

Tällä hetkellä sote- ja maakuntauudistus ja siihen liittyvä valinnanvapaus on selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan kohdistuva muutos.

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- ja maakuntauudistuksen arvioidaan vaikuttavan palkkasumman kehitykseen. Erikseen on vielä painotettava, että sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia ei ole kyetty ottamaan huomioon tarkasteltaessa maksutason kehitysnäkymiä pitkällä aikavälillä.

4.1 Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset

Kevan maksutulosta yli 80 % 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- ja maakuntauudistus vaikuttaa erityisesti kahteen jälkimmäiseen luokkaan. Maakuntalainsäädäntöä koskevassa ensimmäisessä hallituksen esityksessä on esitetty, että maakunnat ja niiden palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä ja että niiden yhtiöt voisivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi samoin edellytyksin kuin kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt.

Palveluiden tarve

Jo pitkään on ollut nähtävissä, että, Suomen väestö ikääntyy ja tarvitsee sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita aikaisempaa enemmän. Tilastokeskuksen arvion mukaan 65 vuotta täyttäneitä on vuonna 2040 noin 420 000 enemmän kuin nyt. Jos sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita tuottavat henkilöt vakuutettaisiin Kevassa, ikääntymiskehitys voisi johtaa Kevassa vakuutetun henkilöpiirin kasvuun. Merkittävä kasvu parantaisi tuntuvasti eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitusmahdollisuuksia ja mahdollistaisi jopa maksutason alentamisen. Sote- ja maakuntauudistuksen sekä siihen sisältyvän kansalaisen valinnanvapauden myötä yksityisen ja kolmannen sektorin osuus sairaanhoidon ja vanhustenpalvelun tuotannosta 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.

Sote- ja maakuntauudistus

Tällä hetkellä sote- ja maakuntauudistus on selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan kohdistuva muutos. Keva arvioi, että vuoden 2017 lopussa Suomessa oli noin 250 000 työeläkevakuutettua, jotka tuottivat sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena maakuntien järjestämismääräyksiä vuonna 2020 siirtyviä palveluita. Näistä arviolta 244 000 on nykyisin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä ja arviolta 6 000 valtion eläkejärjestelmässä.

Luku sisältää sote-kuntayhtymien koko henkilöstön, noin 110 000 vakuutettua. Lisäksi muiden kuin sote-kuntayhtymien osalta luku sisältää näiden organisaatioiden koko sote-ammattialojen henkilöstön, noin 118 000 vakuutettua, kun mukaan luetaan arviolta noin 20 % sote-ammattialoihin liittyvää tuki- ja hallintohenkilöstöä. Lisäksi maakuntauudistuksen kohteena on palo- ja pelastustoiminta, maatalouslomitus, ympäristöterveydenhuolto, maaseutuhallinto ja maakuntien liitot, yhteensä noin 16 000 vakuutettua. Vakuutetulla tarkoitetaan eläkeoikeuden piirissä olevaa henkilöä, jolla on palvelussuhde voimassa, riippumatta siitä, onko henkilö mahdollisesti virkavapaalla.

Sote- ja maakuntalainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) on esitetty, että maakunnat ja niiden palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä ja että niiden yhtiöt voisivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi samoin edellytyksin kuin kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt. Lisäksi valtiolta maakuntauudistuksen myötä siirtyvät tulisivat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään, ellei palvelukeskusten yhtiöitä vakuuteta TyEL-järjestelmässä.

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan ja maksutasoon ei kuitenkaan vielä voida riittävästi arvioida, kun kaikki sote- ja maakuntauudistukseen sisältyvät elementit, niiden aikataulu ja niiden laajuus ovat vielä avoinna. Selvää on, että lähes puolella Kevan vakuutetuista vaihtuu työnantaja vuoden 2021 alussa.

Uudistuksen yhteydessä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma voi pienentyä, jos maakunnan yhtiöistä osa ei hae Kevan jäsenyhteisöksi, vaan vakuuttavat henkilöstönsä TyEL-järjestelmässä. Palkkasumman kehitykseen vaikuttaa lisäksi maakuntien tuottamien palveluiden volyymi, joka voi supistua uudistuksen myötä.

Sote- ja maakuntauudistuksessa oleellista on, mikä on maakuntien ja niiden palvelulaitosten asema uudistuksessa ja miten se kehittyy uudistuksen jälkeen. Valinnanvapaus on tulossa voimaan asteittain. Valinnanvapauden piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveyskeskukset aloittaisivat toimintansa maakunnissa 1.1.2022. Maakunta voisi kuitenkin aloittaa sote-keskusten toiminnan jo vuonna 2020, jos se täyttää tarvittavat kriteerit. Tarvittaessa maakunta voisi myös hakea määrääjän pidentämistä 1.1.2023 asti. Suunhoidossa valinnanvapaus tulisi voimaan kuten hallitus on jo aiemmin esittänyt eli 1.1.2022 alkaen. Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti otettaisiin käyttöön koko Suomessa 1.1.2021. Sitä ennen käytössä olisivat nykyiset välineet, kuten palveluseteli ja maksusitoumus.

Valinnanvapauden toteutumisen myötä sote-henkilöstöä siirtyy yksityisen sektorin piiriin TyEL-vakuutetuiksi. Määrää on vaikea ennustaa tarkasti; aikaisemmin on arvioitu, että siirtymä voisi olla 2020-luvun loppuun mennessä jopa 70.000 henkilöä. Tästä arviosta (jopa varovaisesti arvioiden) on syytä pitää

edelleen kiinni. Edellisen valinnanvapautta koskevan lakiluonnoksen yleisperusteluissa arvioitiin, että valinnanvapauden piirissä olisi lain voimaantulon jälkeen ainakin noin 40 prosenttia kuntien nykyisin järjestämistä sote-palveluista ja 2021 lähtien enemmänkin. Kevan arvioi tuolloin (toukokuu 2017), että sote-henkilöstön palkkasummaosuudet lienevät hyvin lähelle vastaavat. Valinnanvapausmarkkina olisi lakiluonnoksen perusteella noin enimmällään kolmasosa (n. 5,8 mrd euroa) koko sote-palveluiden volyyymistä; tästä osa menisi yksityisen sektorin tuotettavaksi.

Kun otetaan huomioon kuntien henkilöstömäärän todennäköisesti aleneva kehitys, merkittävä sote-henkilöstön siirtymä yksityiselle sektorille aiheuttaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukselle pitkällä aikavälillä merkittävän haasteen. Siirtymämaksu korvaa vain pienen osan markkinamuutosten aiheuttamasta maksutulojen menetyksestä.

Toisaalta sote- ja maakuntauudistus voi sisältää myös sellaisia muutoksia, jotka kasvattaisivat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien määrää, esimerkiksi valtion aluehallintoon liittyvien tehtävien siirtäminen maakuntien hoidettaviksi. Näillä ratkaisuilla on kuitenkin vain hyvin lievä vaikutus, sillä sote-toimialaan nähden valtion aluehallintoon liittyvät tehtävät muodostavat pienen kokonaisuuden. Lisäksi valtiovarainministeriön johtamassa työryhmässä on laadittu lakiluonnos, jonka mukaan Keva maksaisi Valtion Eläkerahastolle siirtymämaksukorvauksena 4,6 prosenttia siirtyvän henkilöstön palkkasummasta 7 vuoden ajan. Sote- ja maakuntauudistuksen ja valinnanvapauden lykkääntyminen vaikuttaa myös tätä siirtymämaksua koskevan lain käsittelyyn ja voimaantumiseen. Muutostarpeita on käsitelty ja käsiteltäneen edelleen osapuolten kesken valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen saatua lopullisen muotonsa.

Muut kuntien (ja maakuntien) tehtävät

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on osa hallituksen säästö- ja rakennepoliittista ohjelmaa. Hallitus tavoittelee kuntien kustannusten vähentämistä yhdellä miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita.

Suomen hallitus on helmikuussa 2016 käsitellyt toimenpideohjelmaa, joka perustuu tekemiin esityksiin. Osa esityksistä pohjautuu kunnilta elo-syyskuussa 2015 tulleisiin ehdotuksiin.

Koko 1 miljardin euron säästötavoitteen toteuttamiseksi hallitus laajentaa reformin koskemaan koko julkisen sektorin toimintaa. Reformin nimeksi on muutettu ”kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta”. Reformin jatkotyössä hallitus ottaa lisäksi tarkasteltavakseen muun muassa kärkihankkeissa ja muissa reformeissa tapahtuvan toimintojen uudistamisen sekä digitalisaation täyden hyödyntämisen. Huhtikuussa 2017 kehysriihen tulosten julkistamisen yhteydessä hallitus ilmoitti tarkentaneensa toimenpidekokonaisuudet, joiden yhteenlaskettu säästöpotentiaali ylittää 1 miljardiin euroon (nk. JTS-miljardi). Tarkennettu, 11.4.2018 julkaistu toimenpidelista kattaa mm. kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä sekä käyttötalouden menojen, digitalisaation ja tilakustannusten kannustinjärjestelmien kehittämistä.

Kuntien tehtävien karsimisen ja toimintojen tehostamisen tarkka vaikutus vaakuutettujen määrään on vielä epäselvä, mutta kuntasektorin noin 16 000 henkilön vuotuinen eläkepoistuma mahdollistaa osaltaan merkittävänkin henkilöstömäärän vähentämisen. Lisäksi ostopalvelut ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi ja jatkossakin tämä on yksi vaihtoehto kunnille

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on kehittää Suomesta koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärki-maa. Tämä edellyttää korkeakouluilta uudistuksia, jotka liittyvät toiminnan järjestämisen rakenteisiin. Keskeinen instrumentti tavoitteiden saavuttamisessa on ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyön lisääminen.

Kevan arvion mukaan ammattikorkeakouluissa oli vuoden 2015 lopussa noin 10 600 vakuutettua. 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 ammattikorkeakoulu-laissa tarkoitettua ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista. Muutoksen tavoitteena on tukea korkeakoulujen tiiviimpää yhteistyötä mahdollistamalla korkeakoulujen omistusrakenteen kehittämistä korkeakoulujen itsensä ja niiden omistajien päätöksillä. Laki ei koske muita kuin ammattikorkeakoululain mukaisia korkeakouluja. Yliopistot eivät ole Kevan jäsenyhteisöjä.

Kuntien omaan harkintaan perustuvan palvelutuotannon järjestelyjen lisäksi lakihankkeilla voidaan vaikuttaa palvelutuottajien oikeudelliseen muotoon. Esi-merkkinä tästä on uusi kuntalaki, jonka mukaan työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset toiminnot tulee 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 siirtyy osakeyhtiöiden palvelukseen. Arviointia vaikeuttaa se, että sote- ja maakuntaudistuksessa ennaltaehkäisevien palveluiden järjestämisvelvollisuutta on kaavailtu tuleville maakunnille.

Tämän hetken arvion mukaan yhtiöittämiset kunnalliseen omistukseen eivät ole edenneet nopeasti. Sen sijaan Kevan tietoon on tullut vuonna 2017 noin 20 tapausta, joissa työterveyshuoltoa myydään tai muulla tavalla ulkoistetaan yksityiselle toimijalle.

Kuntien (ja maakuntien) palvelustrategiat

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.

Kunnat ulkoistavat nyt sote-palveluita ja erityisesti hoivayksiköitään vilkkaasti ja myyvät siinä samalla hoivakiinteistöt terveysyrityksille välttyäkseen kiinteistöomistusten riskeiltä sote- ja maakuntaudistuksessa. Terveysyritykset varautuvat tulevaan rakentamalla toimintaverkkoaan ympäri Suomea. Sote-uudistuksen saaminen ajoissa valmiiksi on edelleen epävarmaa. Jos se toteutuu, maakunnat todennäköisesti järjestäisivät palveluita myös ostamalla niitä yksityissektorilta ensin ulkoistettuaan toiminnon. Tähän mennessä tehdyt ulkoistussopimukset sopisivat siten myös maakunnille.

Sote- ja maakuntaudistus ei siis lopettane ulkoistuksia. Toisaalta, jos sote-uudistusta ei tule, sen voi johtaa isoon ulkoistusaaltoon, jossa yhtiöiden kilpaillessa keskenään, konkursseltakaan ei tultane välttymään. Sote-keskusten

kannattavuus on vielä arvoitus eikä kapitaatiomaksun suuruudesta ja riskeistä ole vielä täyttä selvyyttä. Aivan viime aikoina on myös ryhdytty perustamaan uusia sote-kuntayhtymiä, jotka saattaisivat olla vaihtoehto ulkoistamisille, jos sotea ei tulekaan.

Rajoituslaki ei sinänsä ole estänyt ulkoistuksia vaan laki otetaan sopimuksissa hyvin huomioon. *Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016)*

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.

Eläkkeelle siirtyminen jatkuu kuntasektorilla korkeana myös tulevina vuosina. Kuntien henkilöstösopeutuksen seurauksena jokaisen eläkkeelle siirtyvän tilalle ei palkata uutta työntekijää. Kuntien omat arviot korvausrekrytointien suhteesta liikkuvat 80 % tuntumassa.

Eräät kunnat ovat joutuneet tekemään henkilöstöleikkauksia myös työikäisten osalta. Havaittavissa on, että toimintakulttuuri kuntasektorilla heijastelee yksityisen sektorin yrityskulttuuria. Lisäksi eräillä kunnilla saattaa olla patoutunut tarvetta hakea henkilöstöleikkauksia lähivuosina, johtuen kuntaliitoksiin sovellettavan irtisanomissuojan purkautumisesta. Kuntarakennelakiin vuonna 2015 tehdyn muutoksen mukaan irtisanomissuoja poistuu vuonna 2017 tai sen jälkeen voimaantulevissa kuntaliitoksissa. Irtisanomissuojaa ei tämän hetken tietojen mukaan tulla myöskään soveltamaan sote- ja maakuntauudistukseen.

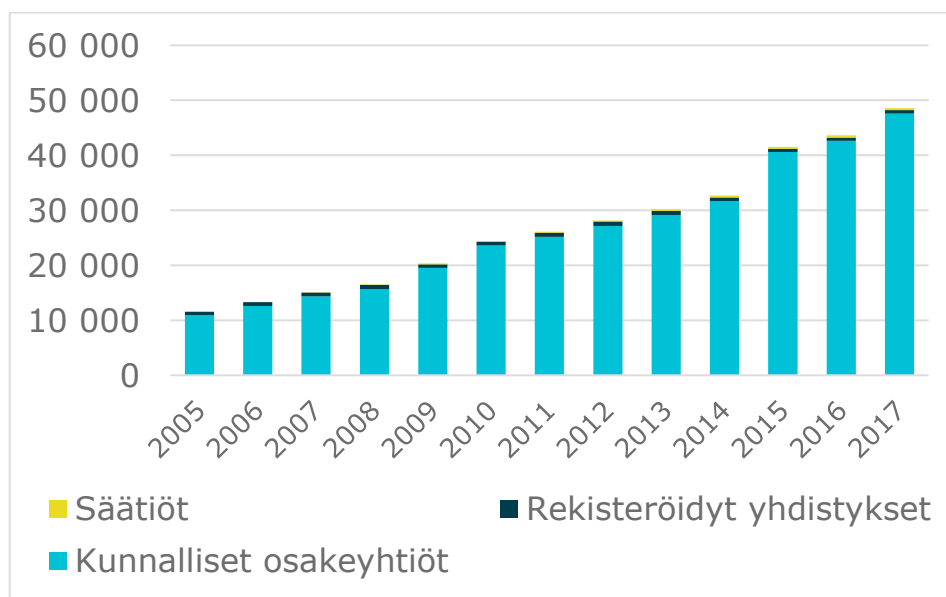
KT Kuntatyönantajien tilastojen mukaan kuntien henkilöstömäärä oli huipussaan vuonna 2011, jolloin kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä. Henkilöstömäärä on siis vähentynyt viime vuosina, ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan tulevinakin vuosina.

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 siirtymiä yksityisen sektorin eläkejärjestelmän piiriin.

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 em. tahojen määräysvallassa oleva yhtiö tai säätiö, jonka henkilökunnasta yli puolet on kuulunut Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvan piiriin sekä Kevan jäsenyhteisöjen täysin omistama yhtiö.

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 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.

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 2017 lopussa arviolta noin 22 500. Tämän henkilöstön palkkasumma oli noin 1,1 miljardia euroa vuonna 2017. Vaikka opetustoimen henkilöstön arvioidaan syntyvyyden alenemisen ja siitä aiheutuvan koulutustarpeen supistumisen vuoksi tulevaisuudessa vähenevän, siirtyvä vuosipalkkasumma on lähivuosikymmeninä 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 siir-

tymisen 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 liittää elinajanodotteen vanhuuseläkkeen alaikärajaan. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa tulleet niin sanotut superkarttumat korvataan lykkäyskorotuksella, joka lasketaan eläkkeeseen, mikäli eläkkeelle siirrytään alinta eläkeikää myöhemmin. Lisäksi helmikuusta 2017 alkaen henkilö on voinut jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Vuoden 2017 aikana koko työeläkejärjestelmässä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtyi 12 468 henkilöä. Vuonna 2018 myös työraeläke on tullut mahdolliseksi. Sen käyttö on kuitenkin vielä vähäistä julkisella sektorilla.

Vuonna 2017 Kevan jäsenyhteisöistä siirryttiin eläkkeelle keskimäärin 60,7 vuoden iässä. Eläkkeellesiirtymisikä laski 0,2 vuotta vuoteen 2016 verrattuna, jolloin eläkkeelle siirryttiin 60,9 vuoden iässä. Eläkkeellesiirtymisiän odote 25-vuotiaalle työ- ja virkasuhteiselle Kevan jäsenyhteisöjen työntekijälle oli 60,9 vuotta, kun se edellisenä vuonna oli 61,2 vuotta. Koko työeläkesektorilla odote oli niin ikään 61,2 vuotta.

Yksittäisten vuosien perusteella ei pidä tehdä johtopäätöksiä. Eläkkeellesiirtymisikä on kuitenkin noussut ripeästi viimeisten 15 vuoden aikana. Kevan jäsenyhteisöistä jäädään nyt eläkkeelle keskimäärin 3,4 vuotta vanhempina kuin vuosituhannen alussa.

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 siirtyminen 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. Työraeläkkeen 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.

Eläkejärjestelmien rahoittamiselle elinajan merkittävästi käytettyjä ennusteita nopeampi piteneminen olisi luonnollisesti erittäin suuri ongelma huolimatta elinaikakertoimilla tai muilla menetelmillä tehdyistä eläketason sopeutustoimista. Edellä viitatussa vuoden 2015 marraskuussa laaditussa Asset/Liability-selvityksessä ei vielä ollut käytössä Tilastokeskuksen 30.10.2015 julkaisema

uusi väestöennuste. Lokakuussa 2016 tehtyjen tarkastelujen yhteydessä uuden kuolevuusennusteen maksutasoa korottavaksi vaikutukseksi arvioitiin noin 0,8 prosenttiyksikköä.

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.

4.3 Eläkejärjestelmien erillisyyttä käsittelevät selvitykset

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä on asettanut sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän arvioimaan onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä arvioimaan mahdollisen muutoksen vaikutukset. Kyseessä on selvitystyö, jossa tarkastellaan useita erilaisia vaihtoehtoja. Selvitystyön on tarkoitus valmistua lokakuun loppuun mennessä ja siitä odotetaan kannanottoja 28.11.2018 mennessä.

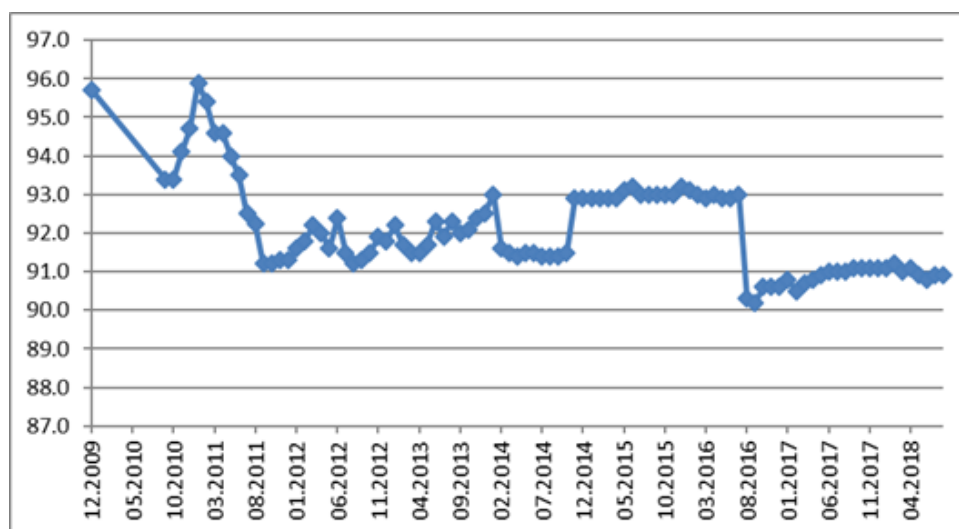
Koska asiaa koskevat vaihtoehdot ovat täysin auki, ei niitä voida millään tavalla ottaa huomioon tässä selvityksessä. Mikäli osoittautuu, että jokin vaihtoehto olisi nykytilaa toimivampi, muutosta koskevat neuvottelut ja päätökset sekä tarvittava lainsäädäntö tehdään vasta tässä viitatus työryhmän työn jälkeen; tällä olisi väistämättä vaikutuksia eläkkeiden rahoitukseen ja maksutasoon.

5 Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Strategian mukaan sijoitustoiminnalla ensi sijassa tuetaan eläkemaksun vaikuttamistavoitetta. Tämä edellyttää, että sijoitussalkku rakennetaan ottaen mahdollisimman tarkasti huomioon odotukset tulevista Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenoista 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 eläkemeno-kassavirtojen 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 reaalkorot. 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 1988–2018 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalitytuotto arvioidaan olevan noin 4,2 prosenttia, kun laskentajaksoon lisätään kuluva vuosi 2018 kokonaisuudessaan. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalitytuotto (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin pikemminkin selvästi 4,0 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle kuin lähelle sitä.

Rahoituskate, eli eläkemaksutulon ja eläkemenojen erotus laskee 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 52,3 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 likvideissa instrumenteissa, jotta eläkkeiden maksatus ja uusien sijoitusten tekeminen voidaan asianmukaisella tavalla varmistaa.

6 Maksutason kehitysnäkymät

Kevan marraskuussa 2015 laatimaan, vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksiin keskittyvässä Asset/Liability-selvityksen peruslaskelmassa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestäväksi maksutasoksi arvioitiin 28,50 prosenttia. Tämän perusteella vuoden 2017 maksutasoksi tavoiteltiin 28,50 prosenttia ja se toteutui 28,46 prosentin tasoisena.

Laskelmassa sijoitustuotto-oletuksena on käytetty 3 prosentin reaalitytuottoa, mitä Keva on pitkään pitänyt eläketurvan rahoituksen turvaavuuden kannalta perusteltuna. Kevan sijoitukset olivat kuitenkin kehittyneet jonkin verran oletusta paremmin edellisen Asset/Liability-selvityksen laatimisen jälkeen, mikä mahdollisti maksutason laskemisen 28,35 prosenttiin vuonna 2018. Tämän jälkeen sijoitusvarallisuuden kasvu on ollut jonkin verran hitaampaa.

Useat merkittävät maksutasoon vaikuttavat tekijät astuvat voimaan sote- ja maakuntauudistuksen myötä vuonna 2021. Tätä edeltävien vuosien maksutason lähtökohtana on perusteltua pitää vuoden 2018 maksutasoa. Vuodelle 2019 ei ole tiedossa sellaisia tekijöitä, jotka suuresti muuttaisivat tarvittavaa maksutasoa vuodesta 2018.

Samalla on kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota alla tarkemmin kuvattuihin tekijöihin, jotka johtuvat sijoitustuotosta ja erityisesti sote-uudistuksen ja valinnanvapauden tuomasta epävarmuudesta palkkasummapohjaiseen rahoitukseen. Näillä tekijöillä on ratkaiseva merkitys maksutasoon vuodesta 2021 alkaen.

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 maksutasosta. 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 reaalitytuotto-oletusta. Syksyllä 2016 Eläketurvakeskus julkaisi uuden pitkän aikavälin laskelman, jonka osalta sijoitustuotto-oletusta laskettiin 3,0 prosenttiin vuosina 2017–2026. Eläketurvakeskus laatii uuden pitkän aikavälin laskelman keväällä 2019 eikä tuoreempaa sijoitustuotto-oletusta ole vielä julkaistu.

Vaikka johtaja Heli Backmanin johdolla toimineen virkamiestyöryhmän raportissa ehdotettiin, että Kevan tulisi käyttää samaa tuotto-oletusta kuin Eläketurvakeskus käyttää pitkän aikavälin PTS-laskelmissaan, heikot tuottonäkymät ja edelleen heikentynyt rahoitustasapaino edellyttäisivät pikemminkin tuotto-oletuksen turvaavuuden lisäämistä kuin vähentämistä. Koska edellä mainittu ehdotus laskentaoletusten yhdenmukaistamiseen liittyy oleellisesti sote- ja maakuntauudistuksen myötä vuonna 2021 tulevaan uuteen tasausmaksuun, ei tässä vaiheessa ole perusteltua muuttaa sijoitustuotto-oletusta.

Palkkasumma ja sote

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

Valmisteilla oleva sote-uudistus tulee toteutuessaan merkittäväällä tavalla muuttamaan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituspohjaa. Johtaja Heli Backmanin johtama ja STM:n ja VM:n virkamiehistä koostunut eläkesäännösten tarkistamisen alatyöryhmä tarkasteli uudistuksen vaikutuksia ja rahoitusvastuiden jakautumista kuntien ja maakuntien näkökulmasta, ja teki loppuraportissaan 29.3.2016 ehdotuksen Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän uudeksi maksurakenteeksi. Sote- ja maakuntauudistusta käsittelevä hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) sisälsi työryhmän työn pohjalta laaditut uudet eläkemaksupykälät Keva-lakiin.

Osana tarkastelua työryhmä ehdotti, että Keva muuttaisi oletuksiaan laskettaessa Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksun kestävä tasoa. Työryhmä ehdottaa, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä siirryttäisiin käyttämään samoja laskentaoletuksia, kuin mitä käytetään Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennusteessa, ellei ole Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän erityispiirteistä johtuen perusteltua syytä käyttää muita laskentaoletuksia. Tällaisena perusteena olisi muun muassa valinnanvapauden vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummaan.

Lisäksi työryhmä katsoi, että maakuntauudistukseen liittyen tulisi ennakolta määrittää ehdot, joiden toteutuessa ryhdyttäisiin esimerkiksi määräaikaaisella siirtymämaksulla tasoittamaan Kevan jäsenyhteisöjen järjestelmän ja TyEL-järjestelmän välistä eläkkeiden rahoitusta. Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti 8.6.2017, että sote- ja maakuntauudistuksen eläketyöryhmä ehdottaa määräaikaista lakia vuosille 2019-2025, jolloin eläkejärjestelmien välisiä muutoksia tasattaisiin siirtymämaksulla. Siirtymämaksu olisi 4,6 prosenttia siirtävän henkilön palkkasummasta. Sote- ja maakuntauudistuksen ja valinnanvapauden lykkääntyminen vaikuttaa lain käsittelyyn ja voimaantuloon ja muutostarpeet käsitellään osapuolten kesken valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen saatua lopullisen muotonsa.

Laskelmia uusien laskentaoletusten vaikutuksista

Kevan lokakuussa 2016 laatimassa Asset/Liability-selvityksen peruslaskelmassa on ensimmäistä kertaa tarkasteltu Kevan maksutasoa Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennusteen kaltaisilla oletuksilla huomioimatta kuitenkaan sote-uudistuksen vaikutuksia. Lisäksi on huomioitu tilastokeskuksen 30.10.2015 julkistama uusi väestöennuste sekä tuoreemmat lähtötiedot henkilöpiiristä ja rahaston arvosta. Käytännössä laskelma siis vastaa, valinnanvapauden huomioon ottamista lukuun ottamatta, niitä oletuksia, joita johtaja Heli Backmanin työryhmä ehdotti käytettäväksi Kevan kestävä maksutasoa tarkasteltaessa. Maksutason kannalta lokakuussa 2016 laadittua Asset/Liability-selvitystä ei voida pitää realistisena, sillä edellä kuvattuihin keskeisiin tekijöihin ja rakennemuutokseen ei ole voitu pureutua riittävin tiedoin. Tämän vuoksi on perusteltua vielä pitää kestävä maksutason määrittämisen lähtökohtana vuonna 2015 laadittua Asset/Liability-selvitystä ja harkita uusien laskentaoletusten vaikutuksen huomiointia vasta sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä, jolloin valinnanvapauden vaikutusten arviointi on mahdollista tehdä.

7 Maksukomponentit

Kevan strategian mukaan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä tavoitellaan rahoituksellista tasapainoa ja vakautta yli sukupolvien. Eläkevastuuraaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoituspohjaan kohdistuvien riskien toteutuksessa. Jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävästä työstä perittävät eläkemaksut pidetään keskimääräistä TyEL-maksua vastaavalla tasolla. Nykyisen maksurakenteen osalta tämä tarkoittaa eläkemaksun jakautumista palkkaperusteiseen, eläkemenoperusteiseen ja varhaiseläkemenoperusteiseen komponenttiin.

Komponenttijako ei käytännössä vaikuta maksutasoon, vaan komponentit toimivat lähinnä kokonaismaksun jakamiseen liittyvänä teknisenä viitekehyksenä.

Kevan strategiassa on määritelty tavoitteeksi pitää työnantajan palkkaperusteinen maksu keskimääräisen työnantajan TyEL-maksun suuruisena, josta on kuitenkin vähennetty keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyysoisa. Työnantajan varhaiseläkemenoperusteinen maksu vastaa tasoltaan keskimääräistä TyEL-maksun työkyvyttömyysoisaa. Työnantajan eläkemenoperusteinen eläkemaksu on kunakin vuonna maksun vakautustason ja edellä mainittujen maksusuosuksien erotus.

Vuonna 2019 palkkaperusteinen eläkemaksu ja sen kerääminen muuttuu merkittäväällä tavalla. Työnantaja ei enää itse tilittäisi palkkaperusteisia eläkemaksuja, vaan Keva laskuttaisi työnantajaa vuoden 2019 alussa käyttöön otettavaan tulorekisteriin ilmoitettujen ansioiden perusteella, jolloin maksu olisi myös kerralla lopullinen. Samalla myös työntekijän eläkemaksun käsittely muuttuisi. Lisäksi nykyinen varhaiseläkemenoperusteinen maksu lakkautettaisiin vuodesta 2019 alkaen ja se korvattaisiin palkkaperusteisen eläkemaksun osana perittävällä työkyvyttömyyseläkemaksulla. Vuonna 2019 kuitenkin vielä laskutetaan tai hyvitetään vuoden 2018 lopullisen varhaiseläkemenoperusteisen maksun ja vuonna 2018 maksettujen ennakoiden erotus.

Uudessa maksurakenteessa jäsenyhteisön palkkaperusteinen eläkemaksu muodostuisi kaikille työnantajille yhtä suuresta työansiopohjaisesta eläkemaksusta, joka korvaisi nykyiset työnantajan ja työntekijän palkkaperusteiset maksut sekä jäsenyhteisökohtaisesta työkyvyttömyyseläkemaksusta, joka korvaisi nykyisen varhaiseläkemenoperusteisen maksun. Palkkaperusteinen eläkemaksu vahvistettaisiin prosenttina palkkasummasta ja heti lopullisena.

Palkkaperusteinen eläkemaksu olisi yksityisalojen TyEL-järjestelmän tapaan kokonaiseläkemaksu, eli työnantajan työntekijältä pidättämää osuutta ei erikseen eriteltäisi. Kokonaismaksuun sisältyvä työntekijän eläkemaksu on julkisten alojen eläkelain perusteella sama kuin TyEL:n mukainen työntekijän työeläkevakuutusmaksu. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ikärakenteesta johtuen työntekijän eläkemaksu on tuottanut keskimäärin noin 0,10 prosenttiyksikköä korkeamman kertymän kuin yksityisalojen TyEL-järjestelmässä. Kokonaismaksutekniikkaan siirtyminen alentaa keskimääräistä työnantajan eläkemaksua saman verran. Samalla palkkaperusteisen eläkemaksun kokonaiskertymä laskee.

Palkkaperusteista eläkemaksua koskeva laskuperustemuutos käsitellään Kevan valtuuskunnan kokouksessa 30.11.2018. Uusi maksurakenne on johdonmukainen sen maksurakenteen kanssa, jota sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä palkkaperusteisen eläkemaksun osalta on esitetty (HE 15/2017 vp). Palkkaperusteisen maksun määrään vaikuttavat työansiopohjainen eläkemaksu ja keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu vahvistettaisiin kuitenkin vielä valtuuskunnan päätöksellä. Esitetyn lainsäädännön kanssa linjassa olisi, että keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu vastaisi TyEL-maksun

keskimääräistä työkyvyttömyyseläkeosaa ja työansiopohjainen eläkemaksu vastaisi keskimääräistä TyEL-maksun kokonaismaksua, josta on vähennetty TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyseläkeosa.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat sopineet vuonna 2014 vuoden 2017 eläkeuudistusopimuksessa ja vuonna 2016 kilpailukykyopimuksessa yksityisen sektorin eläkevakuutusmaksujen muutoksista vuoteen 2021 asti. Sopimuksen mukaan perittävä kokonaismaksu on 24,4 prosenttia vuosina 2017–2021, mutta työntekijän maksuosuudet nousevat ja työnantajan maksuosuudet laskevat. Edellisten lisäksi Kevan jäsenyhteisöjen komponenttijakoon vaikuttaa keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyyssosa.

Taulukko 2: Perittävät TyEL-maksut 2017–2021 työmarkkinoiden keskusjärjestöjen sopimusten mukaan. Työansiopohjainen eläkemaksu HE 15/2017 vp mukaan. TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa Eläketurvakeskuksen arvion 4.9.2018 mukaan.

Vuosi	Perittävä keskimääräinen TyEL-maksu %	Työntekijän perusmaksu %	Työntekijän korotettu maksu %	TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa %	Työansiopohjainen eläkemaksu
2018	24,4	6,35	7,85	1,0	-
2019	24,4	6,75	8,25	0,9	23,5
2020	24,4	7,15	8,65	0,8	23,6
2021	24,4	7,15	8,65	0,8	23,6

Edellisen perusteella keskimääräinen työnantajan osuus palkkaperusteisesta eläkemaksusta olisi 17,25 prosenttia vuonna 2019 ja 16,85 prosenttia vuosina 2020 ja 2021.

Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu saadaan, kun vuodelle 2019 esitettävästä kokonaismaksutasosta (28,35 prosenttia) vähennetään keskimääräinen palkkaperusteisen eläkemaksun kokonaiskertymä (24,4 prosenttia). Tämän perusteella keskimääräiseksi eläkemenoperusteiseksi maksuksi vuodelle 2019 esitetään summaa, joka vastaa 3,95 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta (3,85 prosenttia vuonna 2018). Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu siis nousisi 0,10 prosenttiyksikköä, mikä siis johtuu keskimääräisen palkkaperusteisen eläkemaksun kokonaiskertymän vastaavan suuruudesta laskusta.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä on 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. Tämän hetken käsityksen mukaan sote- ja maakuntauudistus astuisi voimaan 2021, jolloin eläkemenoperusteista maksua perittäisiin vielä vuonna 2020. Eläkemenoperusteinen maksu vuonna 2020 olisi arviolta 3,95 prosenttia palkkasummasta.

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.

8 Johtopäätöksiä

Nykyisen maksutason kestävyys riippuu olennaisesti Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman toteutuvasta kehityksestä. Palkkasummaan vaikuttavat useat

rakenteelliset tekijät, jotka saattavat nopeastikin muuttaa käsitystä suunnitellun maksu-uran riittävydestä. Keskeisin tarkasteltava tekijä on sote- ja maakuntauudistus ja siihen liittyvä valinnanvapaus. Myös muut julkisen sektorien tehostamistoimet vaikuttavat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen piiriin ja palkkasummaan.

Keva arvioi, että vuoden 2016 lopussa Suomessa oli noin 250 000 työeläkevaakuutettua, jotka tuottivat sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena maakuntien järjestämisvastuulle vuonna 2021 siirtyviä palveluita. Näistä arviolta 244 000 on nykyisin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä ja arviolta 6 000 valtion eläkejärjestelmässä.

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukselle pyritään hillitsemään kolmella muutoksella.

- 1) Maakunnat ja niiden palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä ja että niiden yhtiöt voisivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi samoin edellytyksin kuin kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt.
- 2) Kevan maksurakenne uudistuu ja selkiytyy. Uusi maksurakenne kohtelee kaikissa jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti. Tasausmaksua maksavat vain kunnat ja maakunnat.
- 3) Siirtymämaksujärjestely kompensoi jossain määrin palkkasummasiirtymiä eri eläkejärjestelmien välillä.

On kuitenkin korostettava, etteivät mitkään edellisistä ole vielä hyväksyttyä lainsäädäntöä. Edellä mainituista kaksi ensimmäistä sisältyvät hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) olevaan Keva-lakia koskevaan lakiehdotukseen. Viimeisimmästä on laadittu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla lakiluonnos. Sote- ja maakuntauudistuksen lykkääntyminen vuoteen 2021 vaikuttaa myös siirtymämaksua koskevan lain käsittelyyn ja voimaantuloon. Muutostarpeita on käsitelty ja käsiteltäneen edelleen osapuolten kesken valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen saatua lopullisen muotonsa.

Sen tarkemmin sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituspohjaan ja maksutasoon ei kuitenkaan vielä voida riittävästi arvioida, kun kaikki sote- ja maakuntauudistukseen sisältyvät elementit, niiden aikataulu ja niiden laajuus ovat vielä avoinna.

Lähes puolella Kevan vakuutetuista vaihtuu työnantaja vuoden 2021 alussa. Uudistuksen yhteydessä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma voi pienentyä, jos maakunnan yhtiöistä osa ei hae Kevan jäsenyhteisöksi, vaan vakuuttavat henkilöstönsä TyEL-järjestelmässä. Palkkasumman kehitykseen vaikuttaa lisäksi maakuntien tuottamien palveluiden volyymi, joka voi supistua uudistuksen myötä. Joka tapauksessa sote- ja maakuntauudistus ja erityisesti siihen sisältyvä kansalaisen valinnanvapauden periaate on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta kaikista merkittävin epävarmuustekijä tällä hetkellä.

Kunnat ovat myös sote- ja maakuntauudistuksen lisäksi keskellä muutosta talouden, rakenteiden, palvelutuotantotapojen ja tehtävien sekä tuottavuuden lisäämisvaatimusten osalta. Maksutasoa asetettaessa on syytä ottaa huomioon henkilöstön määrän mahdollinen vähentyminen sekä palkkasumman hidastuva kasvu.

Palkkasumman ohella maksutason kannalta oleellista on rahastoitu sijoitusvarallisuus, näkymät tulevista sijoitustuotoista, eläketurvan sisällössä tapahtuvat muutokset, sekä arviot kuolevuuden kehityksestä.

Vuosilta 1988–2018 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalityttö arvioidaan olevan noin 4,2 prosenttia, kun laskentajaksoon lisätään kuluva vuosi

2018 kokonaisuudessaan. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalityotto (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin pikemminkin selvästi 4,0 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle kuin lähelle sitä.

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 reaalityottoa, mitä Keva on pitkään pitänyt eläketurvan rahoituksen turvaavuuden kannalta perusteltuna. Kevan sijoitukset olivat kuitenkin kehittyneet jonkin olettusta verran paremmin edellisen Asset/Liability-selvityksen laatimisen jälkeen, mikä mahdollisti maksutason laskemisen 28,35 prosenttiin vuonna 2018. Tämän jälkeen sijoitusvarallisuuden kasvu on ollut jonkin verran hitaampaa.

Useat merkittävät maksutasoon vaikuttavat tekijät astuvat voimaan sote- ja maakuntauudistuksen myötä vuonna 2021. Tätä edeltävien vuosien maksutason lähtökohtana on perusteltua pitää vuoden 2018 maksutasoa. Vuodelle 2019 ei ole tiedossa sellaisia tekijöitä, jotka suuresti muuttaisivat tarvittavaa maksutasoa vuodesta 2018.

Kilpailukyky sopimus alentaa työnantajan eläkemaksua 0,40 prosenttiyksikköä vuonna 2019 ja vuonna 2020, ja korottaa työntekijän eläkemaksua vastaavasti. Lisäksi siirtyminen TyEL-maksun tapaan kokonaismaksun käsitteeseen alentaisi työnantajan osuutta palkkaperusteisesta eläkemaksusta keskimäärin 0,10 prosenttiyksikköä ja korottaisi keskimääräistä eläkemenoperusteista maksua vastaavasti.

Vuoden 2021 alusta alkaen maksutason määrittäminen kiteytyy oleellisesti valtiovarainministeriön vahvistaman tasausmaksun määrittämiseen. Tällöin huomioon otetaan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset ja muita oletuksia yhdenmukaistetaan Eläketurvakeskuksen oletusten kanssa pitkälti sen suuntaisesti kuin lokakuussa 2016 laaditussa Asset/Liability-selvityksessä oli tehty.

Tässä maksutasoselvityksessä esille tulleet näkökohdat ja johtopäätökset on otettu huomioon valtuuskunnalle esitettäviä vuosia 2019–2021 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuotta 2019 koskevaa budjettia laadittaessa.