



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoselvitys 2020

Sisällysluettelo

1	Selvityksen tausta ja tarkoitus.....	3
2	Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien	4
3	Rakenteellisten tekijöiden vaikutus	7
3.1	Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset	7
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	Masukomponentit.....	19
7	Johtopäätöksiä	22

1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

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

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen 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 ennen aikaista 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 eläkemenon 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 terveystalouden rakenneuudistus (sote-uudistus) on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistuva muutos. Sote-uudistuksen kokonaisvaikutusta on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida. Juuri lausunnoilla olleessa lakiluonnoksessa henkilöstön eläketurvan säilyminen ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus on pyritty turvaamaan esityksellä, jonka mukaan sote-maakunnat ja sote-maakuntayhtymät olisivat Kevan jäsenyhteisöjä ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt voisivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi.

Epävarmuutta palkkasumman ja maksukertymän kehityksen ennustamisessa lisää kuntatalouden nopea heikkeneminen, joka voi rajata kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä sekä sote- että muillakin toimialoilla. Koronapandemian kokonaisvaikutus kuntasektoriin on edelleen vaikeasti arvioitavissa.

Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien kaavaillun yhdistämisen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Vaikka Eläkejärjestelmien erillisyyden -työryhmän raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta, lukuisat yksityiskohdat ja taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vielä avoimia. Selvää lienee kuitenkin se, että yhdistäminen edellyttää huomattavan suurta maksuvaikutusten neutralointia, joka voitaisiin toteuttaa varallisuutta siirtämällä tai jättämällä osa etuuksista siirtämättä tai näiden yhdistelmänä. Sen vuoksi ennen yhdistymistäkin Kevan tulisi jatkaa nykyiseen tapaan vakaasta rahoituksellisesta tasapainosta huolehtimista. Tämä sekä helpottaisi neutraloinnin 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 2021.

Maksutasoselvitys toimitetaan hallituksen ja Kevan valtuutettujen käsittelyn jälkeen myös valtiovaraministeriölle 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 reaali palkkasumman kasvu on ollut 2,2 prosenttia vuodessa.

Viimeisten viiden vuoden aikana palkkasumman kasvuvauhti on ollut reaalisesti 1,1 prosenttia, eli selvästi hitaampaa, kuin koko tarkastelujaksolla vuodesta 1988 alkaen. Vuonna 2019 nimellinen palkkasumma kasvoi 4,1 prosenttia ja reaali palkkasumma kasvoi 3,1 prosenttia inflaation ollessa 1,0 prosenttia. Koska palkkasummakehitys vuonna 2019 ylitti Kevan käyttämän oletuksen, toteutunut keskimääräinen laskennallinen eläkemaksuprosentti 28,29 jäi maksutasosta päätettäessä tehdystä tavoitteesta, joka oli 28,35.

Kunta-alan sopimuskauden 1.8.2020–28.2.2022 mukaiset palkankorotukset ovat yleiskorotukset ja paikalliset järjestelyerät huomioiden 1,22 prosenttia 1.8.2020 lukien ja 1,80 prosenttia 1.4.2021 lukien.

Kunta-alan työvoimakustannuksiin vaikuttavat sopimuskorotusten ja mahdollisten liukumien lisäksi sekä kilpailukyky sopimuksen mukaisesti vuonna 2020 päättynyt julkisen sektorin lomarahojen leikkaus että kunta-alan palkkaratkaisun myötä päättynyt kilpailukyky sopimuksen mukainen työajan pidennys. Näistä jälkimmäinen vaikuttaa erityisesti aloilla, joilla henkilöstömitoitus joutaa heikosti eikä työaikaa voida kompensoida työn tuottavuutta parantamalla.

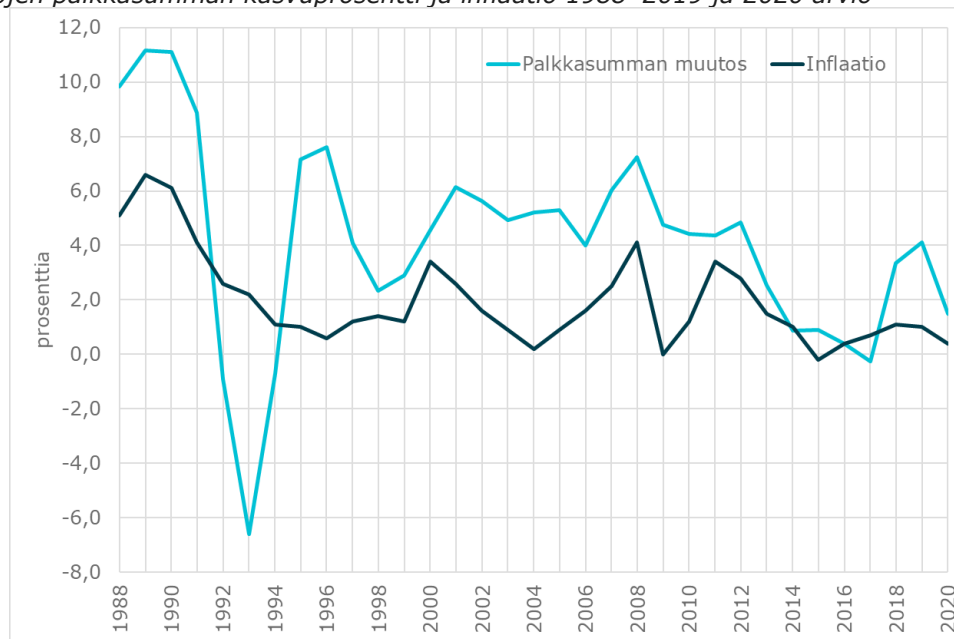
Koronapandemian kokonaisvaikutus kuntasektoriin on edelleen vaikeasti arvioitavissa. Selvää on, että kuntien tilannekuva on heikentynyt voimakkaasti, mitä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä selvityksessä.

Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kasvu tulee vuonna 2020 jäämään selvästi alle budjetoidun 4 prosenttia, mutta palkkasumman oletetaan kuitenkin yhä kasvavan. Elokuun lopun tilanteesta arvioiden Keva olettaa vuoden 2020 palkkasumman kasvun jäävän noin 1,5 prosenttiin. Reaali palkkasumma nousisi arviolta 1,1 prosenttia. Keskimääräinen laskennallinen eläkemaksuprosentti toteutunee 28,41 tasolla. Tavoite vuodelle 2020 oli 28,35. Ero johtuu siitä, että vuoden 2020 budjettia laadittaessa palkkasumma-arvio oli korkeampi.

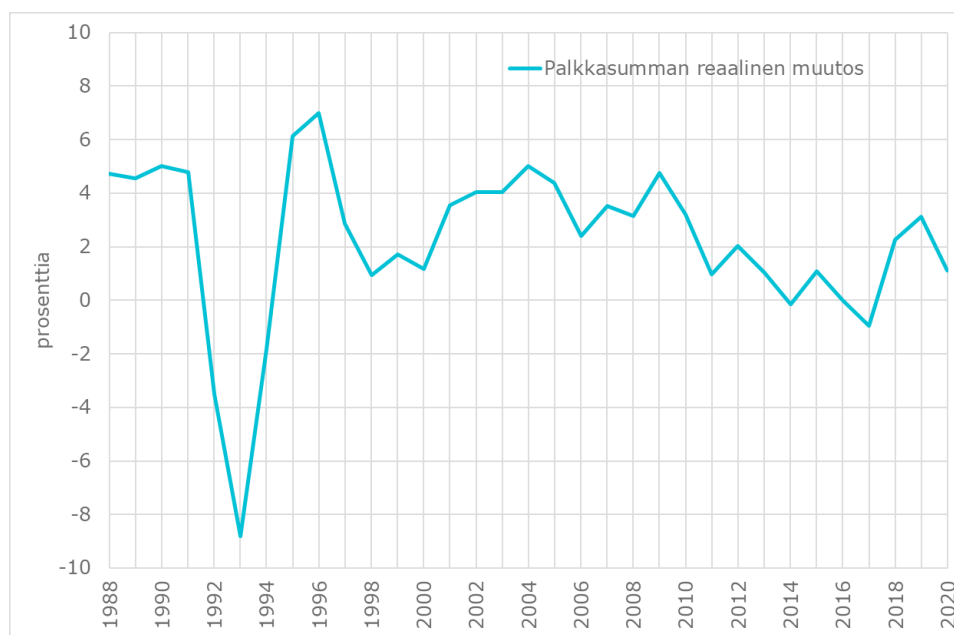
Taulukko 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitys (milj. euroa), kasvuprosentti ja maksukertymän osuus palkkasummasta tarkastelujaksolla 1988–2019 ja 2020 arvio

Vuosi	Palkkasumma milj. euroa	Muutos (%)	Inflaatio (%)	Maksukertymä, (% palkkasummasta)
1988	5 352	9,8	5,1	12,50
1989	5 949	11,2	6,6	14,40
1990	6 611	11,1	6,1	18,00
1991	7 198	8,9	4,1	18,54
1992	7 132	-0,9	2,6	19,15
1993	6 661	-6,6	2,2	20,23
1994	6 613	-0,7	1,1	22,01
1995	7 086	7,1	1,0	24,13
1996	7 625	7,6	0,6	24,81
1997	7 935	4,1	1,2	25,19
1998	8 121	2,3	1,4	25,89
1999	8 357	2,9	1,2	26,15
2000	8 739	4,6	3,4	26,36
2001	9 277	6,2	2,6	26,68
2002	9 799	5,6	1,6	26,92
2003	10 283	4,9	0,9	27,33
2004	10 818	5,2	0,2	27,67
2005	11 390	5,3	0,9	28,11
2006	11 846	4,0	1,6	28,31
2007	12 559	6,0	2,5	28,44
2008	13 469	7,2	4,1	28,12
2009	14 110	4,8	0,0	28,22
2010	14 733	4,4	1,2	28,42
2011	15 376	4,4	3,4	28,65
2012	16 121	4,8	2,8	29,12
2013	16 528	2,5	1,5	29,58
2014	16 670	0,9	1,0	29,82
2015	16 820	0,9	-0,2	29,81
2016	16 888	1,3	0,4	29,40
2017	16 844	-0,3	0,7	28,46
2018	17 410	3,4	1,1	28,26
2019	18 126	4,1	1,0	28,29
2020*	18 398	1,5	0,4	28,41
Keskiarvo 2019 asti		4,2	2,0	

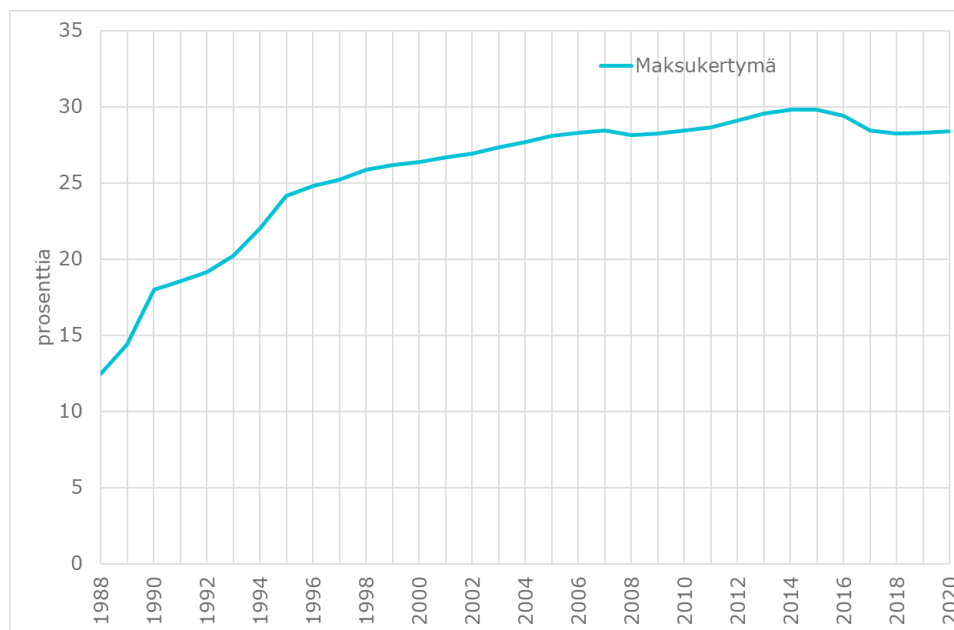
Kuvio 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kasvuprosentti ja inflaatio 1988–2019 ja 2020 arvio



Kuvio 2: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman reaalin kasvuprosentti 1988–2019 ja 2020 arvio



Kuvio 3: Maksukertymän suhde palkkasummaan 1988–2019 ja 2020 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. Asiakaspäälliköiden tehtävänä on jäsenyhteisökentässä tapahtuvien muutosten seuranta omilla vastuualueillaan.

Alla on esitetty palkkasummaan ja eläkemenoon kohdistuvia rakenteellisia muutoksia, joita on havaittu toimintaympäristön analyysissä. Rakenteellisten muutosten tiedostaminen on keskeistä arvioitaessa tuoreen, syyskuussa 2020 laaditun Asset/Liability -selvityksen tuloksia ja oletuksia, joihin ne perustuvat.

Sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus (sote-uudistus) on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistuva muutos. Tämän ohella kuntasektoriin vaikuttaa myös muita rakenteellisia muutoksia, jotka erilaisten kehityskulkujen kautta vaikuttanevat palkkasumman kehitykseen. Nämä on kokonaisarviossa otettava huomioon.

3.1 Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset

Kevan maksutulosta yli 85 prosenttia 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 sote-maakuntien) tehtävät, jolloin tarkastelussa on vastuunjako valtion, kuntien, yritysten ja järjestöjen kesken; ja
- 3) Kuntien (ja sote-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. Tilastokeskuksen 30.9.2019 julkaiseman arvion mukaan 65 vuotta täyttäneitä on vuonna 2040 noin 290 000 enemmän kuin vuoden 2019 lopussa. Runsaasti huomiota saanut vanhuspalvelulaki astui voimaan 1.10.2020. Lakimuutos koskee iäkkäiden tehostettua palveluasumista ja pitkäaikaisen laitoshoidon yksiköitä, joissa hoitohenkilöstön minimimitoitus nousee portaittain, ja 1.4.2023 lähtien mitoituksen tulee olla 0,7 työntekijää asiakasta kohden.

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.

Myös digitalisaatio ja robotisaatio voi merkittävällä 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 sekä koulujen ja päiväkotien puhtauspalvelutuotantoa, jossa on ollut kokeilussa siivousrobotteja.

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

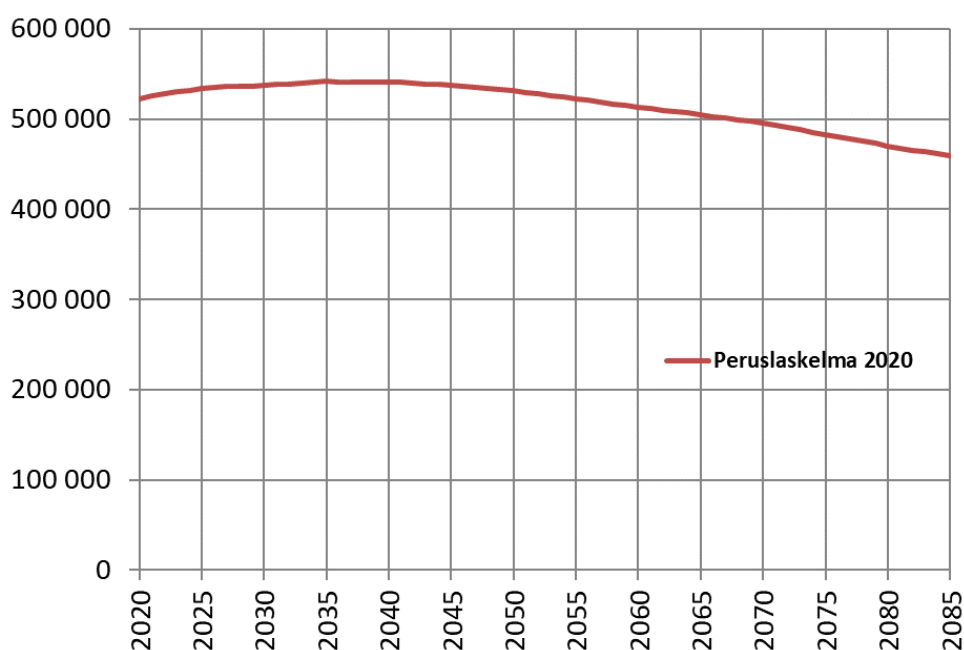
Sote-uudistus on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistuva muutos. Lakiluonnoksen 15.6.2020 esityksen mukaan kunnista, kuntayhtymistä ja kuntien osakeyhtiöistä sote-maakuntiin ja sote-maakuntayhtymiin siirtyvien henkilöiden eläkejärjestelmä ei vaihdu. Myös sote-maakuntien ja sote-maakuntayhtymien yhtiöt voivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi, edellytykset ovat samat kuin kuntien määräysvallassa olevilla yhtiöillä.

Uudistusten kokonaisvaikutusta on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida. Muutokseen liittyvän lakiluonnoksen lausuntoaika on päättynyt 25.9.2020 ja annetuilla lausunnoilla voi olla vaikutusta esityksen sisältöön. Sote-uudistuksen toteutuessa esitetyn kaltaisena lähtötilanteessa vakuutettujen piirissä ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia, vaikka jäsenyhteisökenttä muuttuu rakenteelli-

sesti. Mahdollinen vaikutus on kuitenkin merkittävä, sillä sote-uudistuksen piirissä olisi lähes puolet Kevan vakuutetuista. KT Kuntatyöntekijien tuoreen arvioon mukaan sote-maakuntiin siirtyisi noin 212 500 kuntatyöntekijää.

Kevan syyskuussa 2020 laatiman Asset/Liability -selvityksen peruslaskelmassa oletuksena on käytetty mekaanista, Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmat huomioivaa, henkilöpiirikehitystä. Asset/Liability -selvityksen peruslaskelmassa vakuutettujen määrästä käytetään teknisenä oletuksena, että henkilöpiiri säilyy vuoden 2019 lopun suuruisena vuoden 2020 loppuun ja kehittyy Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman 2019 kuntasektorin mukaisesti. Käytännössä vakuutettujen määrän kasvaminen oletuksen mukaisesti 2040-luvulle asti (kuvio 6) edellyttää, että sote-palveluiden kysyntä lisääntyy väestön ikääntyessä ja että sote-palveluiden tuottaminen jatkossakin painottuu Kevan jäsenyhteisöihin.

Kuvio 4: Peruslaskelman vakuutettujen määrää koskeva arvio



Kuntien taloudellinen tilanne

Valtiovarainministeriö käynnisti 1.10.2019 kuntien tilanteen kokonaisvaltaisen, tuoreimpiin tietoihin perustuvan arvioinnin, joka perustui pääministeri Rinteen ja sittemmin pääministeri Marinin hallitusohjelmaan. Hankkeeseen liittyen julkaistiin helmikuussa 2020 laaja raportti, jossa tarkastellaan Manner-Suomen kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä niin väestökehityksen, kuntatalouden, kuntien peruspalveluiden, työllisyyden ja elinkeinorakenteen, kuntien henkilöstön, demokratian ja päätöksenteon kuin kuntien elinvoiman näkökulmasta. Raportin painopisteenä on ollut kuntien tilannekuvaan liittyvän tietopohjan avaaminen eikä niinkään esityslista politiikkatoimenpiteistä.

Sittemmin kuntien tilannekuvaan on merkittävästi vaikuttanut Koronapandemia. Valtio on vuonna kesäkuussa 2020 tukenut kuntasektoria 1,4 mrd. euron koronatukipaketilla sekä budjettiriihessä päätetyllä uudella koronatukikokonaisuudella, josta kuntataloutta aidosti tukevaa osaa on noin 1,45 mrd. euroa, joka jakautuu vuosille 2020 ja 2021.

Kuntien ja valtion välisen tehtävien ja rahoituksen jaon pääperiaatteena on, että kuntien tehtävät rahoitetaan kestävästi kuntien omilla verotuloilla sekä

oikeudenmukaisella ja riittävällä valtion tuella. 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 tehtävien karsimisen ja toimintojen tehostaminen on ollut esillä useasti kuluvan vuosikymmenen aikana. Pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämä JTS-miljardiksi kutsuttu hanke eli kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta ei ole vahvasti esillä pääministeri Marinin hallitusohjelmassa. Keväällä 2020 julkaistussa vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelmassa hanketta ei enää mainita. Hankkeeseen liittyen on kuitenkin selvitetty kuntien digitaalisen toiminnan ja päätöksenteon kehittämistä sekä digitalisaation mahdollistamaa säästöpotentiaalia, minkä työn tulokset näkynevät kuntatyön muuttumisena vähitellen. Siksi lienee perusteltua edelleen olettaa, että kuntien vakiintuneiden tehtävien hoidossa tapahtuu ja haetaan tehostamista, mikä vähintäänkin kuntasektorin noin 16 000 henkilön vuotuisen eläkepoistuman tukemana vähentää henkilöstömäärää.

Koronapandemian aiheuttamat muutokset työvoimatarpeessa voivat kohdistua kuntasektorin sisälläkin epätasaisesti ja molempiin suuntiin. Mikäli koronatilanteen heikentyessä kuntapalveluja uudelleen suljetaan tai rajoitetaan, työvoimatarve vähenee. Lomautukset ja irtisanomiset myös taloustilanteen johdosta ovat jatkossakin kuntasektorilla mahdollisia. Useat kunnat ovat ilmoittaneet opettajien lomautuksista syksyllä 2020. Tuoreimpana kehityskulkuna Koronapandemian aiheuttama taloustilanteen epävarmuus pakottaa osan kunnista arvioimaan myös eräiden toimintojen yksityistämistä.

Kuntien muut tehtävät ja palvelustrategiat

Kuntatalouden kiristymisestä, kuntien tehtävien karsimisesta sekä tuottavuuden lisäämisestä tai kuntien rakennemuutoksista johtuvat voimakkaat tehostamispyrkimykset johtavat kunnat tarkastelemaan työntekijöiden määrää sekä sitä, tuotetaanko palvelu omatuotantona vai ostopalveluna, tai voidaanko koko toiminnasta luopua. 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.

Kuntien omaan harkintaan perustuvan palvelutuotannon järjestelyjen lisäksi lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa palvelutuottajien oikeudelliseen muotoon. Esimerkkinä tästä on tuorehko kuntalaki, jonka mukaan työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset toiminnot tuli yhtiöittää 1.1.2019 mennessä tai muuten järjestää toiminta siten, ettei se vääristä kilpailua. Näiden kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella enimmillään lähes 20 000 kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa olevaa kuntatyöntekijää siirtyi osakeyhtiöiden palvelukseen ja pääosin TyEL-järjestelmän piiriin. Kilpailuneutraliteettivaatimus vaikuttaa edelleen, kun kunta toimii kilpailuilla markkinoilla.

Kunnat ovat viime vuosina ulkoistaneet sote-palveluita merkittävässä määrin. Varsinkin hoivapalveluiden ulkoistusten taustalla on usein kiinteistökannan ikääntymiseen liittyvät korjaus- ja ylläpitokustannukset, jotka pakottavat kunnat puntaroimaan omistuksen merkitystä. Kun toimitilat ostetaan palveluna,

askel syvempään yhteistyöhön on varsinaisen hoivapalvelun ulkoistus tai yksityistäminen. Terveisyrietykset ovat varautuneet tulevaan rakentamalla toimintaverkkoaan ympäri Suomea.

Ulkoistussopimusten solmimistahti on nyt tasoittunut. Osittain tämä johtunee siitä, että lausunnoilla ollut sote-lakiluonnos sisältää kohtia, jotka voivat vaikuttaa sopimustilaan: esitysluonnos lähtee siitä, että sote-ulkoistussopimuksia voitaisiin katsoa mitättömiksi sillä perusteella, että varmistetaan sote-maakunnille mahdollisuus kantaa lailla säädettyään järjestämisvastuuseen liittyvät vastuut, vaikka sote-ulkoistussopimus olisi solmittu ennen lain voimaantuloa. Vaikka hallituksen tähtäimessä ovat erityisesti merkittävät kokonaisulkoistussopimukset, rajanveto voi muodostua vaikeaksi.

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. Joulukuussa 2019 rajoituslain säädöstä jatkettiin vuoden 2025 loppuun asti. Samassa yhteydessä myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettua lakia (169/2007, Paras-puitelaki) jatkettiin vuoden 2023 loppuun. Tarkoituksena on, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aikana muodostettuja yhteistointialueita ei purettaisi ennen 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 kanssa 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 tulevina 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 Kuntatyöntantajien 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. Lokakuussa 2019 kunta-alalla työskenteli KT Kuntatyöntantajien tietojen mukaan 422 000 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 siirtymiä 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 2020 alusta alkaen Kevan jäsenyhteisöksi ovat voineet liittyä myös sellaiset osuuskunnat, joiden jäsenenä on vain Kevan lakiin perustuvia jäsenyhteisöjä tai edellä mainituin edellytyksin Kevan jäsenyhteisöksi liittyneitä osakeyhtiöitä.

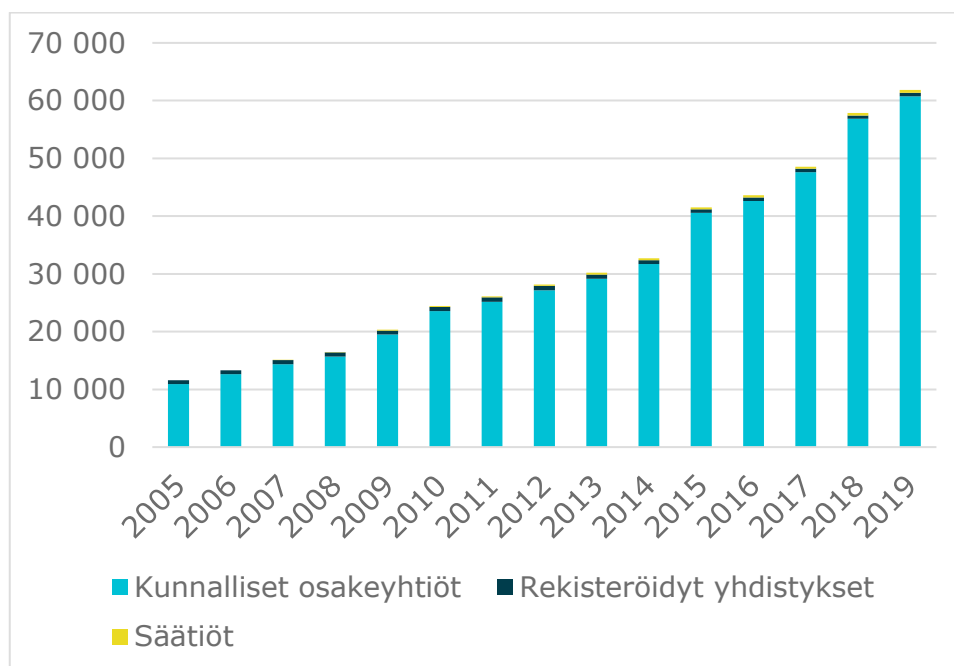
Vuoden 2007 alusta lukien Kevan jäsenyhteisöiksi ovat voineet liittyä myös sellaiset osakeyhtiöt ja säätiöt, joissa yhdellä tai useammalla Kevan lakin perustuvalla jäsenyhteisöllä on määräysvalta ja joiden avulla tuotetaan kuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja tai näiden tuottamista välittömästi tukevia palveluja. Ilman toimialarajoituksia Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä edellä mainittujen tahojen määräysvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö, jonka henkilökunnasta yli puolet on kuulunut Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvan piiriin välittömästi ennen osakeyhtiöön tai säätiöön siirtymistä. Vuodesta 2020 alkaen osakeyhtiöiden ja säätiöiden ohella myös osuuskunnat ovat voineet liittyä Kevan jäsenyhteisöiksi vastaavin ehdoin.

Osuuskuntien mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöiksi on tuorein osoitus kunta-alalla tapahtuvista rakennemuutoksista ja niiden huomioimisesta lainsäädännössä. Samaan tähtää myös sote-uudistuksen esitys, jonka mukaan sote-maakunnat ja sote-maakuntayhtymät olisivat Kevan jäsenyhteisöjä ja näiden määräysvallassa olevat yhteisöt voisivat hakea Kevan jäsenyhteisöiksi. Tämä vaikuttaa sekä kunnallisen henkilöstön eläketurvan tason säilymiseen että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyYTEEN.

Kunnissa ja kuntayhtymissä on sosiaali- ja terveystoimialalla aloitettu viimeisten vuosien aikana sairaanhoitopiirien toimesta selvitystyötä osuuskuntien perustamiseksi. Oulun yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueella on jo perustettu osuuskunta, jonka omistukseen on perustettu osakeyhtiö. Osuuskunta liittyi Kevan jäsenyhteisöksi tammikuun 2020 alusta alkaen. Osuuskuntien perustamista on selvitetty myös muilla alueilla, mutta toistaiseksi suunnitelmat eivät olet edenneet.

Jo ennen vuotta 2007 Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään ovat kuntien ja kuntayhtymien lisäksi voineet liittyä myös osakeyhtiöt, joiden osakkeista vähintään 90 prosenttia on kunnallisessa omistuksessa. Tilastojen mukaan Kevan jäsenyhteisöksi liittyneiden osakeyhtiöiden, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden palveluksessa olevien Kevan jäsenyhteisöiden vakuutettujen lukumäärä onkin jatkanut kasvuaan (kuvio 5).

Kuvio 5: 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 2018 konsernitietoihin perustuen yhtiöitä, jotka ovat vähintään 50-prosenttisesti kuntaomisteisia yrittämättä tulkita täyttävätkö yhtiöt muut ehdot. Tiedot viittaavat siihen, että noin 30 prosenttia näistä yhtiöistä on liittynyt Kevan jäsenyhteisöksi. Tämä kuitenkin kattaa arviolta vähintään 60 prosenttia henkilöstöstä, mutta osuus on pienempi kuin aikaisemmin on arvioitu.

Kevan jäsenyhteisökentässä oma erillinen rooli on myös ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä. Osana korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä, kunnallisilta omistajilta yliopistoille kokonaisuudessaan tai määräysvallan ylittäviltä osin siirtyneiden omistusten myötä, ammattikorkeakoulut olisivat menettäneet kelpoisuutensa olla Kevan jäsenyhteisöjä yllä mainituilla ehdoilla. Mikäli ammattikorkeakoulu menettäisi kelpoisuutensa Kevan jäsenyhteisönä, vakuutetun henkilöstön oikeus sekä lisäeläkkeeseen että henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikään lakkaisivat. Tämän vuoksi Kevasta annetun lain 3 §:ään tuli 26.5.2017 voimaan muutos, jonka mukaan ammattikorkeakoululaissa tarkoitettulla ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista. Mikäli jäsenyys päättyy esimerkiksi siksi, että ammattikorkeakoulu siirtyy TyEL-järjestelmän piiriin, sitä ei voi saattaa uudelleen voimaan, ellei omistussuhteissa tapahdu Keva-lain 3 §:n edellyttämiä muutoksia. Säännöskohta ei koske muita kuin ammattikorkeakoululain mukaisia korkeakouluja. Yliopistot eivät ole Kevan jäsenyhteisöjä.

Kevan arvion mukaan Keva-lain säädösmuutosta 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 ne ovat liittyneet Kevan jäsenyhteisöiksi. Todettava kuitenkin on, että yksi ammattikorkeakouluosakeyhtiö on

sittemmin siirtynyt TyEL-järjestelmään. 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 lukioiden opettajien eläketurva ja eläkemaksut siirtyvät asteittain valtion eläkejärjestelmästä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään. Valtion eläketurvaan sisältyvien suojausten säilyttämiseksi siirtyminen tapahtuu kuitenkin hyvin hitaasti.

Pitkällä aikavälillä siirrossa on kuitenkin kyse merkittävästä eläkejärjestelmän palkkasummaa kasvattavasta tekijästä, sillä palveluksessa olevia opettajia oli valtion eläkejärjestelmässä vielä vuoden 2019 lopussa arviolta noin 21 000. Tämän henkilöstön palkkasumma oli noin 1,0 miljardia euroa vuonna 2019. Opetustoimen henkilöstön arvioidaan syntyvyyden alenemisen ja siitä aiheutuvan koulutustarpeen supistumisen vuoksi tulevaisuudessa vähenevän siitäkin huolimatta, että oppivelvollisuuden pidennys ja maksuton toinen aste lisännee 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 tulleessa 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 eläkeuotoja. Eläkeuudistus myös liittää 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 2019 lopussa koko työeläkejärjestelmän tasolla osittaista vanhuuseläkettä sai 25 000 henkilöä. Vuonna 2018 myös työraeläke on tullut mahdolliseksi. Sen käyttö on kuitenkin vielä vähäistä julkisella sektorilla.

Kunta-alan eläkejärjestelmän mukaisesta palveluksesta vanhuuseläkkeelle siirtyi 8 759 henkilöä vuonna 2019, mikä on 5,6 prosenttia vähemmän kuin vuotta aiemmin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että vuoden 2017 eläkeuudistuksen myötä vanhuuseläkettä haetaan aiempaa myöhemmin, kun vanhuuseläkeiän alaraja nousee. Vanhuuseläkkeille siirryttiin vuonna 2019 keskimäärin 64,3 vuoden iässä, eli 0,1 vuotta vanhempana kuin edellisvuonna.

Työkyvyttömyyseläkkeille eli sairausperusteisille eläkelajeille siirtyi vuonna 2019 yhteensä 4 934 kuntatyöntekijää, mikä oli 3,6 prosenttia vähemmän kuin edellisvuonna. Työkyvyttömyyseläkkeille siirryttiin keskimäärin 54,1-vuotiaana kuten myös vuonna 2018.

Osatyökyvyttömyyseläkkeiden ja osakuntoutustukien yhteenlaskettu osuus kaikista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä oli viime vuonna 50 prosenttia (51 prosenttia vuonna 2018). Osatyökyvyttömyyseläkkeiden osuus on 2000-luvulla yli kolminkertaistunut.

Vuonna 2019 uusia osittaisia varhennettuja vanhuuseläkkeitä alkoi 2 482 kappaletta, mikä tarkoittaa 18,1 prosentin nousua edeltävään vuoteen verrattuna. Uuden osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen aloittaneista 1 746 otti eläkkeen 50 prosentin suuruisena ja 736 henkilöä 25 prosentin suuruisena.

Kunta-alan palveluksesta siirryttiin viime vuonna eläkkeelle keskimäärin 60,6 vuoden iässä eli saman ikäisenä kuin edellisvuonna. Kuntatyöntekijöiden eläkkeellesiirtymisikä on noussut ripeästi 2000-luvulla, mutta kääntyi lievään laskuun vuosina 2017 ja 2018. Kuntatyöntekijät jäävät eläkkeelle nyt keskimäärin 3,3 vuotta vanhempina kuin vuosituhaten alussa.

Eläkkeellesiirtymisiän odote 25-vuotiaalle työ- ja virkasuhteiselle kunta-alan työntekijälle oli viime vuonna 61,4 vuotta. Vuoteen 2018 verrattuna eläkkeelle siirtymisiän odote nousi 0,3 vuodella. Nousun taustalla oli sekä eläkeuudistuksesta johtuva vanhuuseläkeiän nousu että työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden lasku. Koko työeläkesektorilla odote oli 61,5 vuotta.

Kevan marraskuussa 2015 laatimassa, vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksiin keskittyvässä Asset/Liability -selvityksen peruslaskelmassa eläkeuudistuksen todettiin alentavan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestävästä maksutasoa 0,86 prosenttiyksikköä. Maksutasoa alentava vaikutus huomioitiin täysimääräisesti päätettäessä vuonna 2017 tavoitellusta kokonaismaksutuksesta.

Eläkkeelle siirtymisen vaikutukset Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen ja maksutason on laskettu olettaen, että vanhuuseläkkeelle siirtymisen tapahtuu ikäluokan alimmassa eläkeiässä tai sitä matalammassa henkilökohtaisessa eläkeiässä. Kevan syyskuussa 2020 laatiman Asset/Liability -selvityksen mukaan vanhuuseläkkeelle siirtymisiällä ei ole merkittävää vaikutusta maksutason.

Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen alkavuuden arvioitiin vastaavan osaaikaeläkkeen alkavuutta, mutta tämän hetken käsityksen mukaan eläkelaji on osoittautunut suositummaksi. Työraueläkkeen 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 ajankaksolle sekä työvoiman tarjonnan lisääntyminen Suomessa. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän näkökulmasta ei ole mitenkään selvää, missä määrin lisääntynyt työvoiman tarjonta Suomessa lisääisi 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. Selittävänä tekijänä voitaneen pitää erityisesti eroja sosioekonomisessa asemassa. Koulutuseroista johtuvan kuntasektorin ja yksityisen sektorin ikärakenteen erilaisuuden oletetaan säilyvän jatkossakin. Sen vaikutusta palkkasummien ikärakenteeseen on tarkasteltu myös eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvän työn yhteydessä.

3.3 Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä asetti kesäkuussa 2017 sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän (Eläkejärjestelmien erillisyyden -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) valmistelemaan kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistämistä Eläkejärjestelmien erillisyyden -työryhmän ehdotusten pohjalta. Työryhmän toimikausi päättyi vuoden 2021 lopussa. Työryhmän tulee laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työ on edelleen kesken.

4 Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kevan strategian mukaan sijoittamisen lähtökohta on huolehtia eläkevarojen riittävydestä yli sukupolvien. Tämä edellyttää riittävää sijoitusriskin tasoa perustuen eläkevastuisiin ja sijoitusmarkkinan tarjoamaan kompensatioon riskin kantamisesta.

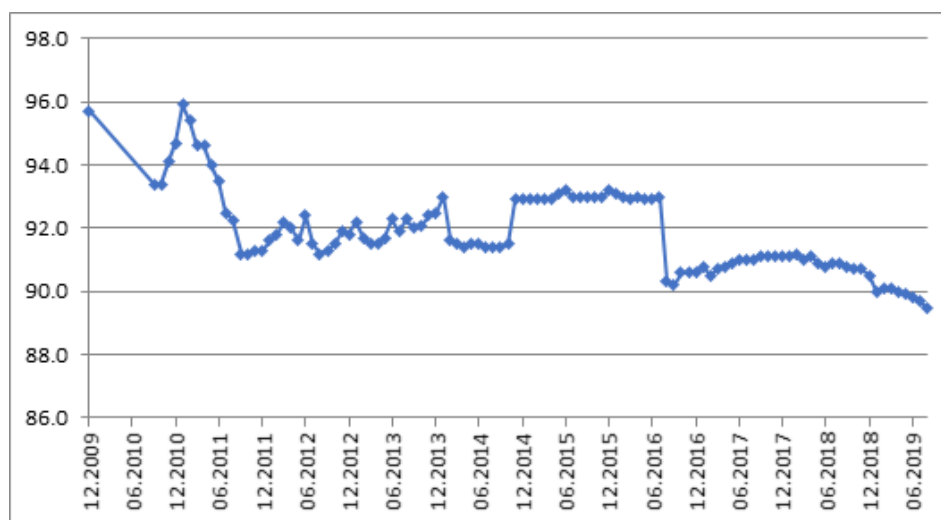
Kevan sijoitushorisontti on pitkä. Riskitasoa voidaan muokata kärsivällisesti ja vastasyklisesti hyväksyen aika ajoin syntyvät tappiot lyhyellä ja keskipitkälläkin aikavälillä. Sijoitushorisontti mahdollistaa sellaisten strategioiden hyödyntämisen, jotka painottavat pitkän aikavälin tuloksia.

Sijoitustoiminnalla tuetaan eläkemaksun vakautta. Sijoitussalkku rakennetaan ottaen mahdollisimman tarkasti huomioon odotukset tulevasta Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenosta ja maksutuloista. Koska näihin liittyy sekä ajallista että

määrällistä epävarmuutta, sijoitustoiminnalle ei tällöin voida asettaa pysyvää ja kiinteää tuottotavoitetta vaan se määräytyy dynaamisesti kulloisenkin rahoitustilanteen mukaisesti.

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

Kuvio 6: Rahoitustasapainon kehitys vuoden 2009 lopusta alkaen

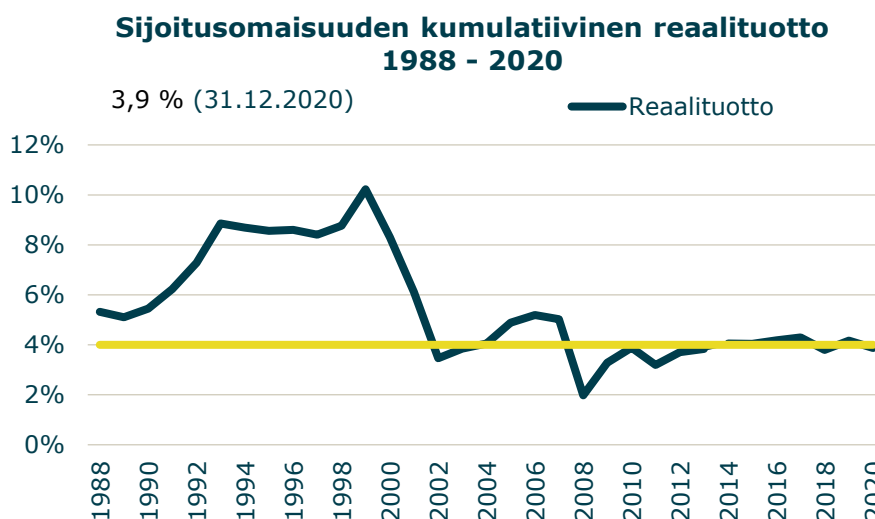


Järjestelmän rahoitus ei ole tasapainossa, kun rahoitustasapainon arvo on alle 100. Keskeinen ulkoinen syy rahoitustasapainon heikentymiselle ovat hyvin alhaiselle tasolle pudonneet ja tuolle tasolle jääneet reaalikorot. Kevan keinona rahoitustasapainon korjaamiselle olisi asettaa maksutaso riittävälle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

Sijoitustoiminnan tavoiteasetanta lähtee kesäkuussa 2017 hyväksytyyn uuden sijoitusstrategian mukaisesti siitä, että kysytään, mikä reaalituottotaso vaaditaan tasapainottamaan rahoitustasapaino huomioiden eksplisiittisesti mallintamattomat riskit. Tätä kirjoitettaessa tuo vaadittu reaalituottotaso on noin 4 prosenttia. Maksutason muuttuessa tämä vaadittu reaalituoton taso ja sijoitustoiminnan tavoiteasetanta tietenkin muuttuvat.

Vuosilta 1988–2020 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalituotto arvioidaan olevan noin 3,9 prosenttia, kun laskentajaksoon lisätään kuluva vuosi 2020 kokonaisuudessaan. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalituotto (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin pikemminkin selvästi 4,0 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle kuin lähelle sitä.

Kuvio 7: Sijoitusomaisuuden kumulatiivinen reaalityttö 1988–2020. Tilanne vuoden 2020 lopussa perustuu arvioon.



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

Raportin kirjoitushetkellä lokakuun alussa Kevan noin 54,1 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

Vuoden 2020 maksutasoa määrittäessä kokonaismaksutason tavoitteeksi asetettiin 28,35. Kevan syyskuussa 2020 laatiman Asset/Liability -selvityksen peruslaskelmassa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestäväksi maksutaksoksi arvioitiin 28,30 prosenttia. Peruslaskelman oletukset pohjautuvat melko kaavamaisesti Eläketurvakeskuksen keväällä 2019 laatiman pitkän aikavälin laskelman oletuksiin. Kestävän maksutason tulosta arvioitaessa huomio kiinnittyy erityisesti kahteen oletukseen, eli vakuutettujen määrän kehitykseen ja sijoitustuottoon.

Tämän selvityksen kohdassa 3.1 käsiteltiin vakuutettujen määrän kehitystä (kuvio 4). Samassa yhteydessä todettiin, että sote-palveluiden kysynnällä ja järjestämistavalla on oleellinen merkitys sille, että vakuutettujen määrä jatkaa kasvua 2040-luvulle asti. Koska vakuutettujen määrällä on merkittävä vaikutus Kevan maksutulon muodostumiseen, oletuksen toteutumista on seurattava huolellisesti lähivuosina.

Sijoitustuoton osalta Keva on aikaisemmin käyttänyt kestävän maksutason arvioiden perusteena 3 prosentin reaalityuottoa, mitä Keva on pitkään pitänyt eläketurvan rahoituksen turvaavuuden kannalta perusteltuna. Keväällä 2019 Eläketurvakeskus julkaisi laskelman, jossa sijoitustuotto-oletusta laskettiin vallitsevan matalan korkotason takia 2,5 prosenttiin vuosina 2019–2028. Pitkän aikavälin tuotto-oletuksena Eläketurvakeskus käyttää 3,5 prosentin reaalityuotto-oletusta. Sijoitusvarallisuuden vaihtelu on viime vuosina ollut voimakasta – siis jo ennen koronapandemiaa.

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

Maksutasa harkittaessa on syytä huomata, että rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä vaadittavasta maksutasosta. Käytännössä rahaston arvon muutos kahdella miljardilla eurolla muuttaa maksun vakautustasa noin 0,3 prosenttiyksiköllä, joten rahoitustilanne saattaa muuttua varsin nopeasti – molempiin suuntiin. Tästä syystä sijoitusten arvovaihtelu ei ole otettu mekaanisesti huomioon maksutasa määrättäessä.

Kestävän maksutason riittävyttä ja turvaavuutta on vaikea arvioida. Syyskuussa 2020 laadittu Asset/Liability -selvitys antaa kuitenkin tuoreimman mahdollisen havainnon kestävästä maksutasosta. Se perustuu soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen tuoreimpiin julkaistuihin oletuksiin sekä tuoreisiin havaintoihin Kevan kannasta ja rahaston määrästä. Oletuksiin kohdistuvista varaumista huolimatta kestävä maksutasa voitaneen katsoa tällä hetkellä asettuvan 28,30 tasolle. Tämä tarkoittaisi sitä, että vuodelle 2021 tavoiteltavaa kokonaismaksutason määrää voitaisiin alentaa 0,05 prosenttiyksikköä.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus maksutasoon

Aikaisemmin tässä selvityksessä kuvatus kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien kaavaillun yhdistämisen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Vaikka Eläkejärjestelmien erillisyyden -työryhmän raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta, lukuisat yksityiskohdat ja taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vielä avoimia. Selvää lieenee kuitenkin se, että yhdistäminen edellyttää huomattavan maksuvaikutusten neutralointia, joka voitaisiin toteuttaa varallisuutta siirtämällä tai jättämällä osa etuuksista siirtämättä tai näiden yhdistelmänä. Sen vuoksi ennen yhdistymistäkin Kevan tulisi jatkaa nykyiseen tapaan vakaasta rahoituksellisesta tasapainosta huolehtimista. Tämä sekä helpottaisi neutraloinnin 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 kestävä, maksutasa että sijoitustoiminnan tavoiteasetannan kautta. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoitus pohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa. Jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävästä työstä perittävät palkkaperusteiset eläkemaksut pidetään keskimääräistä TyEL-maksua vastaavalla tasolla. Eläkemenoperusteisella maksulla maksutasa 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 jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti.

Keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemaksun katsotaan vastaavan arvioitua TyEL-maksun keskimääräistä työkyvyttömyysoosaa. Työkyvyttömyysriskikertoimen ylärajan katsotaan vastaavan TyEL-järjestelmän maksuluokkamallin korkeinta maksuluokkakerrointa. Työansiopohjaisen eläkemaksun katsotaan vastaavan keskimääräisen TyEL-maksun ja arvioidun TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyysoosan erotusta.

Arvioitu keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyysoosa ja maksuluokkamallin korkein maksuluokkakerroin kuitenkin kiinnittyvät vuosittain vasta TyEL-maksun vahvistamisen yhteydessä.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelutuloksessa työmarkkinoiden kilpailukyky sopimuksesta on sovittu, että perittävä TyEL-maksu on 24,4 prosenttia palkoista vuonna 2021. Vuonna 2020 koronapandemian johdosta työnantajan TyEL-maksuun tehtiin ajalla 1.5.–31.12.2020 tilapäinen alennus, jonka taustalla oli työmarkkinoiden keskusjärjestöjen esitys toimista, joilla alennetaan muun muassa työllistämisen kustannuksia. Alennus rahoitettiin käyttämällä yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän EMU-puskuria, joka kartutetaan uudestaan korottamalla työnantajan maksua tilapäisesti vuosina 2022–2025 siten, että tilapäisen alennuksen vaikutus korvataan kokonaan. Vuoden 2021 keskimääräiseen TyEL-maksuun muutosta ei odoteta.

Tilapäinen alennus ei koskenut julkisen sektorin eläkemaksuja, joten se ei myöskään vaikuta kokonaismaksutasoa korottavasti tulevina vuosina. Palkkaperusteisen eläkemaksun muodostusperiaatteiden takia se kuitenkin vaikuttaa vuosien 2022–2025 palkkaperusteisen eläkemaksun ja eläkemenoperusteisen maksun tasoon. Vuoden 2021 TyEL-maksut määräytynevät edelleen, kuten kilpailukyky sopimuksesta on sovittu.

Taulukko 2: Perittävät TyEL-maksut ja TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa 2021–2025 Eläketurvakeskuksen arvion 27.8.2020 mukaan. Työansiopohjainen eläkemaksu Kevan maksurakenteen mukainen.

Vuosi	Perittävä keskimääräinen TyEL-maksu %	Työntekijän perusmaksu %	Työntekijän korotettu maksu %	TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa %	Työansiopohjainen eläkemaksu
2021	24,4	7,15	8,65	1,2	23,2
2022	24,8	7,15	8,65	1,2	23,6
2023	24,8	7,15	8,65	1,2	23,6
2024	24,8	7,15	8,65	1,2	23,6
2025	24,9	7,15	8,65	1,2	23,7

Palkkaperusteinen eläkemaksu säilyy siis vuonna 2021 kokonaisuutena keskimääräin samalla tasolla kuin vuonna 2020. Jäsentyhteisötasolla maksut voivat kuitenkin muuttua työkyvyttömyyseläketapausten kohdistumisen takia. Työkyvyttömyyseläkemaksun merkitys myös korostuu jonkin verran enemmän, sillä TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyyssosan odotetaan nousevan 1,20 prosenttiin palkoista vuonna 2021 (1,00 vuonna 2020). Samalla työansiopohjainen eläkemaksu kuitenkin siis laskisi 23,20 prosenttiin palkoista (23,40 vuonna 2020).

Työntekijän eläkemaksu on vuonna 2021 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 2021 (16,82 vuonna 2020).

Eläkemenoperusteinen maksu

Juuri lausunnoilla olleessa sote-uudistuksen lakiluonnoksessa esitetään, että nykyinen eläkemenoperusteinen maksu poistuisi kokonaan ja että kunnille ja sote-maakunnille tulisi maksettavaksi uusi euromääräinen tasausmaksu, jota kunta- ja sote-maakuntayhtymät, liikelaitokset, yhtiöt ja muut yhteisöt eivät maksaisi. Esitetty tasausmaksu vastaa edellisen vaalikauden sote- ja maakuntauudistukseen liittynyttä tasausmaksua. Eläkemenoperusteinen maksu säilynee periaatteiltaan ennallaan vuoteen 2023 asti.

Tavoiteltava kokonaismaksutaso vaikuttaa nimenomaan eläkemenoperusteisen maksun tasoon suhteessa palkkasummaan. Mikäli vuonna 2021 tavoiteltava kokonaismaksutaso lasketaan 28,30 prosenttiin palkkasummasta, myös eläkemenoperusteisen maksun taso laskisi.

Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu (3,90 prosenttia) saadaan, kun vuonna 2021 tavoiteltavasta kokonaismaksutasosta (28,30 prosenttia) vähennetään keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu (24,40 prosenttia). Tämän perusteella vuoden 2021 eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärän tulisi vastata 3,90 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta (3,95 vuonna 2020). Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu suhteessa palkkasummaan siis laskisi 0,05 prosenttiyksikköä.

Kunakin 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. Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos (sote-uudistus) on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistuva muutos. Tämän ohella kuntasektoriin vaikuttaa myös muita rakenteellisia muutoksia, jotka erilaisten kehityskulkujen kautta vaikuttanevat palkkasumman kehitykseen. Nämä on kokonaisarviossa otettava huomioon, sillä ne voivat nopeastikin muuttaa käsitystä suunnitellun maksu-uran riittävydestä.

Rakenteellisten muutosten tiedostaminen on keskeistä arvioitaessa tuoreen, syyskuussa 2020 laaditun Asset/Liability -selvityksen tuloksia ja oletuksia, joihin ne perustuvat. Mainitun selvityksen peruslaskelmassa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestäväksi maksutasoksi arvioitiin 28,30 prosenttia. Peruslaskelman oletukset pohjautuvat melko kaavamaisesti Eläketurvakeskuksen keväällä 2019 laatiman pitkän aikavälin laskelman oletuksiin. Kestävän maksutason tulosta arvioitaessa huomio kiinnittyy erityisesti kahteen oletukseen, eli vakuutettujen määrän kehitykseen ja sijoitustuottoon.

Sote-uudistuksen kokonaisvaikutusta on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida. Muutokseen liittyvän lakiluonnoksen lausuntoaika on juuri päättynyt ja aneetuilla lausunnoilla voi olla vaikutusta esityksen sisältöön. Sote-uudistuksen toteutuessa esitetyn kaltaisena lähtötilanteessa vakuutettujen piirissä ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia, vaikka jäsenyhteisökenttä muuttuu rakenteellisesti. Mahdollinen vaikutus on kuitenkin merkittävä, sillä sote-uudistuksen piirissä olisi lähes puolet Kevan vakuutetuista. KT Kuntatyöntekijä tuoreen arvion mukaan sote-maakuntiin siirtyisi noin 212 500 kuntatyöntekijää.

Käytännössä vakuutettujen määrän kasvaminen Asset/Liability -selvityksen peruslaskelman oletuksen mukaisesti 2040-luvulle asti (kohta 3.1, kuvio 6) edellyttää, että sote-palveluiden kysyntä lisääntyy väestön ikääntyessä ja että sote-palveluiden tuottaminen jatkossakin painottuu Kevan jäsenyhteisöihin.

Epävarmuutta palkkasumman ja maksukertymän kehityksen ennustamisessa lisää kuntatalouden nopea heikkeneminen, joka voi rajata kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä sekä sote- että muillakin toimialoilla. Koronapandemian kokonaisvaikutus kuntasektoriin on edelleen vaikeasti arvioitavissa.

Myös sijoitustoiminnan tuloksella on selvä vaikutus maksutasoon. Kun ottaa lähtökohdaksi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemaksun vakauden, on selvää, että maksutasoa määrättäessä sijoitustoiminnan tuotto-oletus tulee asettaa varovaisesti ja painottaen pitkän aikavälin tuottonäkymiä. Sijoitusvarallisuuden vaihtelu on viime vuosina ollut voimakasta – siis jo ennen koronapandemiaa.

Sijoitustuoton osalta Keva on aikaisemmin käyttänyt kestävä maksutason arvioiden perusteena 3 prosentin reaalityttöä, mitä Keva on pitkään pitänyt eläketurvan rahoituksen turvaavuuden kannalta perusteltuna. Keväällä 2019 Eläketurvakeskus julkaisi laskelman, jossa sijoitustuotto-oletusta laskettiin vallit-

sevan matalan korkotason takia 2,5 prosenttiin vuosina 2019–2028. Pitkän aikavälin tuotto-oletuksena Eläketurvakeskus käyttää 3,5 prosentin reaalityttö-oletusta.

Eläketurvakeskuksen sijoitustuotto-oletuksien käyttäminen Kevan peruslaskelman oletuksena ensisijaisesti tukee tulosten vertailukelpoisuutta. Oletusta arvioitaessa on tiedostettava, että Eläketurvakeskuksen laskelmia sovelletaan ensisijaisesti arvioitaessa TyEL-järjestelmän maksutason kehitysnäkymiä. TyEL-järjestelmään sovelletaan vakavaraisuuskehikkoa ja myös kulloinkin jaettavien asiakashyvitysten tavoittelu saattavat vaikuttaa sijoitusjakaumiin.

Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien kaavaillun yhdistämisen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Vaikka Eläkejärjestelmien erillisyyden -työryhmän raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta, lukuisat yksityiskohdat ja taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vielä avoimia. Selvää lienee kuitenkin se, että yhdistäminen edellyttää huomattavan suurta maksuvaikutusten neutralointia, joka voitaisiin toteuttaa varallisuutta siirtämällä tai jättämällä osa etuuksista siirtämättä tai näiden yhdistelmänä. Sen vuoksi ennen yhdistymistäkin Kevan tulisi jatkaa nykyiseen tapaan vakaasta rahoituksellisesta tasapainosta huolehtimista. Tämä sekä helpottaisi neutraloinnin kustannusvaikutusta kuntasektorille että turvaisi ylipolvien vakaan maksutason siinäkin tilanteessa, että eläkejärjestelmien yhdistymistä ei toteutettaisi.

Kestävän maksutason riittävyttä ja turvaavuutta on vaikea arvioida. Syyskuussa 2020 laadittu Asset/Liability -selvitys antaa kuitenkin tuoreimman mahdollisen havainnon kestävästä maksutasosta. Se perustuu soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen tuoreimpiin julkaistuihin oletuksiin sekä tuoreisiin havaintoihin Kevan kannasta ja rahaston määrästä. Oletuksiin kohdistuvista varauksista huolimatta kestävä maksutason voitaneen katsoa tällä hetkellä asettuvan 28,30 tasolle. Tämä tarkoittaisi sitä, että vuonna 2021 tavoiteltava kokonaismaksutason määrää voitaisiin alentaa 0,05 prosenttiyksikköä.

Kevan eläkemaksurakenteessa palkkaperusteisen eläkemaksun kokonaismäärän tulisi vastata soveltuvin osin TyEL-järjestelmän keskimääräistä maksutasoa. Vuoden 2021 keskimääräisen TyEL-maksun arvioidaan olevan 24,4 prosenttia vuonna 2021. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistanee vuoden 2021 TyEL-maksun marraskuun 2020 puoliväliin mennessä.

Palkkaperusteinen eläkemaksu siis säilyisi vuonna 2021 kokonaisuutena keskimääräin samalla tasolla kuin vuonna 2020. Jäsenyhteisötasolla maksut voivat kuitenkin muuttua työkyvyttömyyseläketapausten kohdistumisen takia. Tavoiteltava kokonaismaksutaso vaikuttaa nimenomaan eläkemenoperusteisen maksun tasoon suhteessa palkkasummaan. Mikäli vuonna 2021 tavoiteltava kokonaismaksutaso lasketaan 28,30 prosenttiin palkkasummasta, myös eläkemenoperusteisen maksun taso laskisi.

Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu (3,90 prosenttia) saadaan, kun vuonna 2021 tavoiteltavasta kokonaismaksutasosta (28,30 prosenttia) vähennetään keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu (24,40 prosenttia). Tämän perusteella vuoden 2021 eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärän tulisi vastata 3,90 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta (3,95 vuonna 2020). Keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu suhteessa palkkasummaan siis laskisi 0,05 prosenttiyksikköä.

Tässä maksutasoselvityksessä esille tulleet näkökohdat ja johtopäätökset on otettu huomioon Kevan valtuutetuille esitettäviä vuosia 2021–2023 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuotta 2021 koskevaa budjettia laadittaessa.