



Työryhmän raportti

Eläkejärjestelmien erillisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:15

Eläkejärjestelmien erillisuus

Työryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF:978-952-00-4042-0

Helsinki 2019

Kuvailulehti

| | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------|-----------|
| Julkaisija | Sosiaali- ja terveysministeriö | 19.2.2019 | |
| Tekijät | Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittänyt työryhmä | | |
| Julkaisun nimi | Eläkejärjestelmien erillisuus Työryhmän raportti | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Sosiaali- ja terveysministeriön muistioita ja raportteja 2019:15 | | |
| ISBN PDF | 978-952-00-4042-0 | ISSN PDF | 2242-0037 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4042-0 | | |
| Sivumäärä | 228 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | työeläkejärjestelmä, eläkelaitokset, Kunnallinen eläkelaitos, eläkerahastot, työeläkkeet | | |
| Tiivistelmä | <p>Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän tehtävänä on ollut arvioida, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä. Työryhmä on analysoinut eläkejärjestelmien eroja ja mahdolliseen yhdistymiseen liittyviä kysymyksiä. Tehtyjen selvitysten perusteella työryhmä katsoo, että eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista.</p> <p>Työryhmän raportti sisältää 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.</p> <p>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.</p> | | |
| Kustantaja | Sosiaali- ja terveysministeriö | | |
| Julkaisun myynti/jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | |
|--|---|------------------------------|
| Utgivare | Social- och hälsovårdsministeriet | 19.2.2019 |
| Författare | Arbetsgrupp som utrett skillnader mellan pensionssystemen | |
| Publikationens titel | Skillnader mellan pensionssystemen Arbetsgruppens rapport | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:15 | |
| ISBN PDF | 978-952-00-4042-0 | ISSN PDF 2242-0037 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4042-0 | |
| Sidantal | 228 | Språk finska |
| Nyckelord | arbetspensionssystem, pensionsanstalter, kommunal pensionsanstalt, pensionsfonder, arbetspensioner | |
| Referat | <p>Social- och hälsovårdsministeriets och finansministeriets gemensamma arbetsgrupp har haft till uppgift att bedöma om det inom arbetspensionssystemet är möjligt att upphäva skillnaderna mellan den kommunala och privata sektorns pensionssystem. Arbetsgruppen har analyserat skillnader mellan pensionssystemen och frågor som gäller en eventuell sammanslagning. Utifrån de utredningar som gjorts anser arbetsgruppen att det är möjligt och ändamålsenligt att sammanslå pensionssystemen.</p> <p>Arbetsgruppens rapport innehåller ett förslag till hur pensionssystemen kan sammanslås. Enligt förslaget överförs den del av de kommunanställdas pensioner som motsvarar lagen om pension för arbetstagare (ArPL) till ArPL-systemet och en ny ArPL-anstalt (s.k. ArPL-Keva) inrättas för att genomföra denna del. De återstående pensionsrättigheter som är bättre än ArPL blir kvar i det s.k. offentliga Keva som är offentligrättslig aktör. Sammanslagningen av systemen genomförs neutralt i fråga om premieavgifterna så att avgiftsbelastningen för de som ansvarar för finansieringen av systemen inte förändras vid en granskning på lång sikt.</p> <p>Från och med sammanslagningen försäkras de kommunanställda enligt ArPL, och även deras pensionsskydd bestäms i regel enligt ArPL. Efter en övergångstid öppnas konkurrensen mellan pensionsanstalter, och kommunarbetsgivarna och arbetsgivarna inom privat sektor har samma möjligheter att ordna pensionsskyddet för de anställda i ett arbetspensionsförsäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse.</p> | |
| Förläggare | Social- och hälsovårdsministeriet | |
| Beställningar/ distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | |

Description sheet

| | | | |
|--|---|-----------------|------------------|
| Published by | Ministry of Social Affairs and Health | | 19th of Feb 2019 |
| Authors | Working group on separate pension systems | | |
| Title of publication | Separate pension systems Report of the working group | | |
| Series and publication number | Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:15 | | |
| ISBN PDF | 978-952-00-4042-0 | ISSN PDF | 2242-0037 |
| Website address URN | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4042-0 | | |
| Pages | 228 | Language | Finnish |
| Keywords | employment pension scheme, pension institutes, Keva, pension funds, employment pensions | | |
| <p>Abstract</p> <p>The task of the joint working group of the Ministry of Social Affairs and Health and Ministry of Finance was to consider whether the division into two separate pensions systems, one for the municipal and one for private sector, could be abolished in the Finnish employment pension scheme. The working group has analysed the differences between the pension systems and questions that may be involved if they were joined. Based on the analyses, the working group considers that it would be possible and appropriate to join the pension systems.</p> <p>The report of the working group presents a proposal on how the joining of the pension systems should be implemented. A proportion of the pensions of municipal employees corresponding to the Employees Pensions Act (TyEL) would be transferred to the employees' pension scheme and a new pension institution (Keva for employees pensions, TyEL-Keva) would be established for implementing this. The remaining pension rights that exceed the provisions of the Employees Pensions Act would remain the responsibility of the Public Keva (Julkis-Keva) operating as a body governed by the public law. The two systems would be joined in a way that is neutral as to the impacts on pension premiums so that in the long term the burden on those financing the scheme would not increase.</p> <p>After the systems have been joined, the municipal employees would be covered by the Employees Pensions Act and the pension insurance would also as a rule be determined by this. After the transitional period there would be open competition between the pension institutions and the employers in the municipal and the private sector would have equal opportunities to organise employees' pension insurance through employment pension insurance companies, industry-wide pension funds or company pension funds.</p> | | | |
| Publisher | Ministry of Social Affairs and Health | | |
| Publication sales/ Distributed by | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän ja kunnallisen työeläkejärjestelmän historia | 14 |
| 1.1 | Yksityisten alojen eläkejärjestelmän historia | 14 |
| 1.1.1 | Yksityisten alojen lakisääteisen työeläkejärjestelmän synty | 14 |
| 1.2 | Kunnallisen eläkejärjestelmän historiaa | 16 |
| 1.2.1 | Keskitetyn kunnallisen eläkejärjestelmän synty | 16 |
| | | |
| 2 | Yksityisen sektorin eläkejärjestelmän ja kunnallisen eläkejärjestelmän vertailua | 19 |
| 2.1 | Toimeenpanon organisointi | 19 |
| 2.2 | Hallinto ja vakuuttaminen | 20 |
| 2.2.1 | Oikeudellinen muoto ja tehtävät | 21 |
| 2.2.1.1 | Työeläkevakuutusyhtiö, eläkesäätiö ja eläkekassa | 21 |
| 2.2.1.2 | Keva | 22 |
| 2.2.2 | Työnantajan asema ja vakuuttaminen | 23 |
| 2.2.2.1 | Yksityisten alojen eläkejärjestelmä | 23 |
| 2.2.2.2 | Keva | 24 |
| 2.2.3 | Hallinto | 26 |
| 2.2.3.1 | Työeläkevakuutusyhtiön hallinto | 26 |
| 2.2.3.2 | Eläkesäätiön hallinto | 27 |
| 2.2.3.3 | Eläkekassan hallinto | 28 |
| 2.2.3.4 | Kevan hallinto | 28 |
| 2.2.4 | Muut hallintoa koskevat säännökset | 31 |
| 2.2.5 | Valvonta | 31 |
| 2.3 | Eläketurva | 33 |
| 2.3.1 | TyEL:n ja JuEL:n soveltamisala | 33 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.3.2 | Eläketurvan sisältö | 34 |
| 2.4 | Eläkkeiden rahoitus | 36 |
| 2.4.1 | Yleistä rahoitusperiaatteista | 36 |
| 2.4.2 | Rahoitustekniikasta | 37 |
| 2.4.3 | Eläkemaksuista | 39 |
| 2.4.3.1 | TyEL-maksun osat | 40 |
| 2.4.3.2 | Kevan jäsenyhteisöiltä perittävän työeläkemaksun osat | 41 |
| 2.4.4 | Työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus | 43 |
| 2.5 | Vakuutuskannan rakenteen erot ja eläkemenojen kehitys viime vuosina | 44 |
| 2.6 | Vakavaraisuus ja rahastoitujen varojen sijoittaminen | 49 |
| 2.6.1 | Vakavaraisuudesta | 49 |
| 2.7 | Vakuutuskannan siirrot | 51 |
| 2.7.1 | Sijoitustoiminnasta | 52 |
| 3 | Nykytilan arviointia | 57 |
| 3.1 | Eläkejärjestelmien erillisyyteen liittyviä kysymyksiä | 57 |
| 3.2 | Eläkemenoennusteiden vertailua | 59 |
| 3.2.1 | Työllisyyden ja palkkasumman kehitys | 62 |
| 3.3 | Maksutasojen vertailua | 64 |
| 3.4 | Skenaarioita henkilöstösiirtymien vaikutuksista työeläkkeiden rahoitukseen | 65 |
| 4 | Kehittämissivaihtoehdot | 69 |
| 4.1 | Rahoitus | 69 |
| 4.1.1 | Teoreettiset rahoitusmallivaihtoehdot ja niiden arviointia | 69 |
| 4.1.2 | Rahoitusmallivaihtoehdot työryhmän tavoitteisiin nähtäen | 75 |
| 4.1.3 | Laskelmia rahoitusvaihtoehdoista | 77 |
| 4.1.3.1 | Järjestelmien yhdistäminen siten, että maksutasoon ei vaikutusta | 78 |
| 4.1.3.2 | Järjestelmien yhdistäminen siten, että maksutason vaikutusten neutralointia ei tehtäisi | 83 |
| 4.1.3.3 | Rahoituslaskelmien herkkyydestarkasteluja | 85 |
| 4.1.4 | Rahoitusmuutoksen arviointia vakuutustekniikan näkökulmasta | 87 |
| 4.1.5 | Kunnalliseen itsehallintoon liittyviä perustuslaillisia näkökohtia | 88 |
| 4.2 | Lisäeläketurva | 91 |
| 4.2.1 | Vaihtoehtojen kuvaus | 91 |
| 4.2.2 | Vaihtoehtojen vaikutukset | 94 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Työryhmän ehdotukset ja niiden vaikutukset..... | 99 |
| 5.1 | Ehdotukset | 99 |
| 5.2 | Ehdotusten vaikutukset | 103 |
| 5.3 | Arvio yhdistämisen aikataulusta | 117 |
| 5.4 | Listaus yhdistämiseen tarvittavista jatkotoista..... | 120 |
| 6 | Liitteet | 123 |
| | LIITE 1: Työryhmän toimeksianto..... | 123 |
| | LIITE 2: Eläketurvan erot nykyisessä lainsäädännössä..... | 126 |
| | LIITE 3: Eläketurvan erot ennen JuEL:a voimassa olleiden säännösten mukaan | 130 |
| | LIITE 4: Kevan jäsenyhteisöjä koskevien säännösten muutokset ja säännökset julkisen lisäeläketurvan säilymisestä..... | 135 |
| | LIITE 5: Professori Kaarlo Tuorin lausunto | 143 |
| | LIITE 6: Muistio rahoituslaskelmista | 155 |
| | LIITE 7: Julkisen talouden alaryhmän muistio..... | 176 |
| | LIITE 8: Vakuutusteknisten asioiden alustava selvitys..... | 192 |
| | LIITE 9: Vaikutukset yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin | 203 |
| | LIITE 10: Esitys TyEL-Kevan vakavaraisuuspääomasta ja erityissäännöksistä..... | 216 |
| | Lähteet..... | 228 |

LUKIJALLE

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen projektiryhmä on 12.6.2017 asettanut sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän arvioimaan, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä arvioimaan mahdollisen muutoksen vaikutukset.

Toimeksiannon taustalla on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen seurauksena nykyistä suurempi osuus julkisesti rahoitetusta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannosta tulee siirtymään yksityiselle sektorille. Tämänkaltaisen siirtymä merkitsee työeläkejärjestelmässä vakuutettujen määrän vähentymistä kunnallisessa eläkejärjestelmässä ja kasvua yksityisen sektorin eläkejärjestelmässä.

Toimeksiannon mukaan eläkejärjestelmät tulisi sopeuttaa muuttuneeseen tilanteeseen asteittain ja ennalta sovitulla tavoilla. Tilannetta tulisi tällöin tarkastella sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tulossa oleva muutos, joka vaikuttaa eläkejärjestelmien toimintakenttään ja eläkkeiden rahoituspohjaan tapahtuu eläkejärjestelmistä riippumattomista syistä. Eläkejärjestelmien ei tulisi myöskään olla ohjaava tekijä, kun toteutetaan rakenteellisia muutoksia muilla toimialoilla. Käytännössä nykyinen eläkejärjestelmien erillisuus muodostuu ongelmalliseksi kaikenlaisissa organisaatiomuutoksissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Erilaiset hallintorakenteet muuttuvat tällä hetkellä voimakkaasti ja rakenteellisia uudistuksia on odotettavissa myös tulevaisuudessa. Tästä syystä toimeksiannon mukaan on tarpeen kokonaisvaltaisesti tarkastella sitä, onko edelleen tarvetta säilyttää erilliset eläkejärjestelmät kunnissa ja maakunnissa sekä yksityissektorilla työskenteleville, vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa vakuuttaa nämä työntekijät saman järjestelmän piirissä. Tämänkaltaiseen muutokseen ei kuitenkaan voida siirtyä nopealla aikataululla ja sote- ja maakuntauudistuksen tuomat muutokset on tarpeen ottaa huomioon myös lyhyen aikavälin tarkastelussa.

Erillinen työryhmä on valmistellut lyhyen ajan ratkaisuksi lakiluonnoksen työeläkkeiden rahoituksesta siirtymäajalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen alkuvaiheessa. Lailla rajoitettaisiin määrääjäksi kunnallisen ja yksityisen työeläkejärjestelmän rahoituspohjamuutosten vaikutuksia valinnanvapauden laajentamisen voimaantulovaiheen ajaksi ottamalla käyttöön järjestelmien välinen siirtymämaksu. Lisäksi lailla turvattaisiin kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän lisäeläketurvan piirissä olevien henkilöiden lisäeläketurvan säilyminen siirtymäajalla niissä tilanteissa, joissa henkilö siirtyy sellaisen sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajan palvelukseen, joka ei ole Kevan jäsenyhteisö. Esityksen yksityiskohdat tarkentuvat sen jälkeen, kun valinnanvapauslakien lopullinen sisältö on vahvistettu.

Toimeksiannon mukaan eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävän työryhmän tehtävänä on:

1. selvittää, onko tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kokonaan tai osittain nykyisestä kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä, ja
2. jos työryhmä työssään päätyy siihen, että järjestelmien yhdistämistä ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa, tehdä ehdotus niistä pysyvistä tai määräaikaista toimista, jotka ovat siinä tilanteessa tarpeen.

Valmistelussa on myös arvioitava ratkaisun vaikutukset eläketurvan järjestämiseen sekä eri osapuoliin mahdollisesti kohdistuvat taloudelliset vaikutukset, kuten vaikutukset julkiseen talouteen ja erityisesti kuntatalouteen, vaikutukset työntekijöihin, työnantajiin sekä kunnalliseen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmään.

Mahdollisen muutoksen lähtökohtana on, että sillä ei ole vaikutusta eläketurvan tasoon eikä ansaittuihin eläkeoikeuksiin. Mahdollisella muutoksella ei myöskään tavoitella muutoksia keskimääräisen eläkemaksun tasoon. Tarkoituksena on, että mahdollisen yhdistymisen jälkeen kaikilla työnantajilla taustasta riippumatta olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää lakisääteinen työeläketurvansa joko työeläkevakuutusyhtiössä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä. Eläkelaitokset voisivat myös vastaavasti kilpailla kaikkien työnantajien lakisääteisistä työeläkevakuutuksista yli sektorirajojen.

Selvityksen tulee sisältää arvio muutoksen hyödyistä ja haitoista sekä arvio kaikista niistä erikseen selvitettävistä asioista, jotka olisi ratkaistava ennen muutoksen toteuttamista, sekä arvio yhdistymisen toteuttamisen aikataulusta.

Työryhmälle asetettu toimikausi päättyy 15.2.2019. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut johtaja Heli Backman Eläketurvakeskuksesta. Työryhmän jäseninä ovat toimineet finanssineuvos Tuomo Mäki ja lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki valtiovarainministeriöstä, johtaja Hannu Ijäs, hallitusneuvos Erik Strömberg ja ylimatemaatikko Tarja

Taipalus sosiaali- ja terveysministeriöstä, johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari ja asiantuntija Antti Tanskanen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, työmarkkinalakimies Jouko Hämäläinen KT Kuntatyönantajista, sosiaaliasioiden päällikkö Sinikka Näätäsaari Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, lakimies Samppa Koskela STTK ry:stä, johtaja Pekka Piispanen Akava ry:stä (30.6.2018 saakka), johtava asiantuntija Katri Ojala Akava ry:stä (1.7.2018 alkaen), rahoitusjohtaja Allan Paldanius Kevasta, aktuaarijohtaja Pasi Mustonen Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varmasta (yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden edustaja), toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes Työeläkevakuuttajat TELA ry:stä, osastopäällikkö Ismo Risku Eläketurvakeskuksesta ja pääekonomisti Minna Punakallio Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Inka Hassinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakiasiaainjohtaja Karoliina Kiuru Kevasta ja analyysitoimintojen johtaja Minna Lehmuskero Työeläkevakuuttajat TELA ry:stä.

Työryhmä perusti työskentelynsä tueksi kuusi alaryhmää valmistelemaan erityiskysymyksistä työryhmälle materiaalia. Alaryhmien kokoonpanot olivat seuraavat:

Rahoitusalaryhmä: Tarja Taipalus STM (pj.), Ilari Ahola VM, Ismo Risku ETK, Kaarlo Reipas ETK, Minna Lehmuskero Tela, Allan Paldanius Keva, Pasi Mustonen Varma ja Timo Mäkelä Ilmarinen.

Lisäeläkealaryhmä: Erik Strömberg STM (pj. 9.1.2018 asti), Inka Hassinen STM (pj. 10.1.2018 alkaen), Allan Paldanius Keva, Karoliina Kiuru Keva, Ismo Risku ETK (31.1.2018 asti), Marjukka Hietaniemi ETK (1.2.2018 alkaen) ja Tarja Taipalus STM.

Perustuslakikysymykseen perehtynyt alaryhmä: Heli Backman ETK (pj.), Marja Isomäki VM, Arto Sulonen Kuntaliitto ja Inka Hassinen STM.

Julkisen talouden alaryhmä: Tuomo Mäki VM (pj.), Ismo Risku ETK, Tarja Taipalus STM, Minna Punakallio Kuntaliitto, Mauri Kotamäki Tela (31.7.2018 asti), Urpo Hautala VM, Juho Kostainen VM ja Ilari Ahola VM.

Vakuutustekninen alaryhmä: Jaakko Aho ETK, Eero Heinilä Keva ja Timo Mäkelä Ilmarinen.

Vaikutuksia yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin selvittänyt alaryhmä: Johanna Linna Keva, Eero Heinilä Keva, Timo Mäkelä Ilmarinen, Jaakko Aho ETK, Sergei Lahti ETK, Milja Lappalainen ETK ja Tiina Rantalainen ETK.

Lisäeläkealaryhmässä tehdyn teknisen valmistelun jälkeen lisäeläkkeitä koskeva ratkaisu on valmistelu ryhmässä, jossa ovat mukana olleet Heli Backman ETK, Minna

Punakallio Kuntaliitto, Jouko Hämäläinen KT, Sinikka Näätsaari SAK, Samppa Koskela STTK, Pekka Piispanen Akava, Marja Isomäki VM, Inka Hassinen STM, Marjukka Hietaniemi ETK, Karoliina Kiuru Keva ja Allan Paldanius Keva. Työryhmän lisäeläketurvaa koskeva ehdotus (ehdotusten kohdassa 5) perustuu tämän ryhmän esitykseen.

Asioista, joilla voi yhdistymisen toteutuessa olla vaikutusta uuden toimijan elinkelpoisuuteen ja eläkelaitosten väliseen kilpailuun, työryhmä pyysi esitystä erilliseltä ryhmältä, joka koostui asiantuntijoista, jotka eivät ole mukana eläkelaitosten hallinnossa. Työryhmässä olivat mukana Heli Backman ETK, Jukka Rantala ETK, Pirjo Moilanen STM, Tarja Taipalus STM ja Minna Lehmuskero Tela. Työryhmän ehdotuksen kohdat 10–13 perustuvat tämän ryhmän esitykseen.

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 31 kertaa. Työryhmä on kuullut työnsä aikana kunta-alan pääsopijajärjestöjä.

Saatuuan valmiiksi loppuraporttinsa, työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2019

Heli Backman

Jouko Hämäläinen

Hannu Ijäs

Marja Isomäki

Samppa Koskela

Pasi Mustonen

Tuomo Mäki

Sinikka Näätsaari

Katri Ojala

Allan Paldanius

Minna Punakallio

Vesa Rantahalvari

Ismo Risku

Suvi-Anne Siimes

Erik Strömberg

Tarja Taipalus

Antti Tanskanen

1 Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän ja kunnallisen työeläkejärjestelmän historia

1.1 Yksityisten alojen eläkejärjestelmän historia

1.1.1 Yksityisten alojen lakisääteisen työeläkejärjestelmän synty

Nykymuotoinen yleinen yksityisten alojen työntekijöiden eläketurva syntyi 1960-luvulla, kun työntekijäin eläkelaki (395/1961, TEL) ja lyhytaikaisissa työsuhteissa työskentelevien eläkelaki (134/1962, LEL) tulivat voimaan 1.7.1962. Lait perustuivat vuosina 1956 - 1960 toimineen eläkekomitean mietintöön¹ sekä sen jälkeen toimineen LEL-komitean työhön.

TEL:ä luotaessa Suomessa oli olemassa erilaisia työeläkejärjestelyjä, mutta ne perustuivat lähinnä vapaaehtoisuuteen ja koskivat melko suppeita ryhmiä.² Työeläkkeitä oli merimiehillä ja valtion ja kuntien virkamiehillä ja lisäksi osa yksityisten alojen työntekijöistä oli eläkekassojen, eläkesäätiöiden tai henkivakuutusyhtiöiden hoitamien vapaaehtoisten eläkejärjestelyjen piirissä. Lisäksi huoltoapulain perusteella työnantajilla oli joissain tilanteissa elatusvelvollisuus pitkäaikaisesta työntekijästä työkyvyttömyyden tai vanhuuden perusteella. TEL:n ja LEL:n myötä työeläketurvasta tuli pakollinen ja lakisääteinen yksityisten alojen työntekijöille.

TEL:n mukaan vakuutettiin työsuhteet, jotka työntekijän täytettyä 23 vuotta olivat jatkuneet kuusi kuukautta. LEL koski tiettyjä toimialoja, kuten metsä- ja satamatyötä, ja vain lyhytaikaisesti tarkoitettuja työsuhteita.

¹ Komiteamietintö 1960:11

² Eläkekomitean mietinnön perusteella vuoden 1957 lopulla ryhmäeläkevakuutusta tarjoavan Eläke-Varman, eläkekassojen ja eläkesäätiöiden toimeenpanevien eläkejärjestelmien piirissä oli noin 100 000 – 150 000 henkilöä, kun yksityisten alojen palveluksessa olevia palkkatyöntekijöitä oli yhteensä yli miljoona henkilöä.

Uuden yksityisten alojen työeläkejärjestelmän keskeisenä periaatteena oli koskemattomuusperiaate eli että siirtyessään toisesta työpaikasta toiseen työntekijä ei saisi menettää jo ansaitsemaansa eläkeoikeutta. Eläkekomitean mietinnön mukaan yleinen ja laajalla pohjalla oleva eläketurva voitiin toteuttaa vain luopumalla siitä katsantovasta, että eläkkeen edellytyksenä on pitkä työsuhde saman työnantajan palveluksessa. Koskemattomuusperiaatteen tärkeyttä perusteltiin työvoiman liikkuvuudella ja eläketurvan kattavuudella.

Työeläkejärjestelmän rahoituksessa päädyttiin osittain rahastoivaan eläkejärjestelmään, jossa osa maksettavasta eläkkeestä rahastoidaan ennakoon ja osa kustannetaan eläkkeen maksuvuoden eläkemaksuista. Aluksi työnantajat rahoittivat kokonaan työeläketurvan työeläkemaksuilla. Vakuutusyhtiöille ja eläkekassoille annettiin mahdollisuus lainata varojaan työnantajille keskinäistä luottovakuutusta vastaan. Eläkelaitoksen mahdollisen vastuuvajauksen varalta työeläkkeet varmistettiin keskinäisellä luottovakuutuksella.

1.1.2 Hallinnon järjestäminen

Työeläkejärjestelmän toimeenpano hajaannutettiin yksityisoikeudellisten laitosten järjestelmäksi. Työnantajalle jätettiin oikeus päättää siitä, järjestääkö se eläketurvan ottamalla vakuutuksen vakuutusyhtiöstä vai perustamalla eläkekassan tai eläkesäätiön. Eläkekomitean mietinnössä hajautetun järjestelmän etuina mainittiin muun muassa se, että hajakeskitetyssä organisaatiossa hallinto on mahdollista järjestää siten, että työntekijät ja työnantajat voivat tehokkaasti valvoa kaikkia järjestelmän yksityiskohtiakin ja varojen sijoitus voi tapahtua mutkattomasti ja oikeudenmukaisesti. Lisäksi yksityisestä eläkevakuutustoiminnasta ja eläkesäätiöistä saadut kokemukset olivat suotuisia ja niiden kustannukset olivat edulliset. Aiemmat eläkejärjestelyt sopeutettiin uuteen järjestelmään siten, että jo olemassa olevat kassat ja säätiöt saattoivat jatkaa TEL-vakuutuksen hoitajina. TEL-vakuutusta toimeenpanemaan perustettiin eläkevakuutusyhtiöitä ja LEL-vakuutusta varten LEL-työeläkekassoja.

Eläkkeiden toimeenpanossa otettiin käyttöön viimeisen laitoksen periaate, jossa työntekijä sai eri työsuhteista karttuneista eläkkeistä yhden yhteisen päätöksen.³ Tämän takia keskenään kilpailevien eläkelaitosten yhteistyöelimeksi perustettiin Eläketurvakeskus, jossa ylläpidettiin eläkeoikeuksista yhteisrekisteriä. Eläketurvakeskus myös huolehti yhteisesti kustannettavista eläkkeenosista ja eläkkeen kohdentamisesta vastuussa olevalle eläkelaitokselle.

³ Keva on ollut mukana viimeisen eläkelaitoksen järjestelmässä vuodesta 2004 alkaen.

TEL:n voimaantulo perustui lakialoitteeseen, jonka valmistelussa työmarkkinajärjestöillä oli keskeinen rooli. Myös työeläkejärjestelmän hallinnossa työmarkkinaosapuolille annettiin merkittävä rooli. Sekä työnantaja- että työntekijäpuolen edustusta on ollut yksityisten alojen eläkelaitosten hallintoelimissä työeläkejärjestelmän alkuajoista lähtien, aluksi sopimusperusteisesti ja myöhemmin lakisääteisesti.

1.2 Kunnallisen eläkejärjestelmän historiaa

1.2.1 Keskitetyn kunnallisen eläkejärjestelmän synty

TEL:n säätämisen yhteydessä nousi esiin myös julkisen alan, kunnan ja valtion eläketurvan uudistamistarve. TEL ei koskenut lainkaan virkasuhteita eikä myöskään kunnallisia työsuhteita, jos niistä oli oikeus kunnan oman eläkesäännön mukaan vähintään TEL:n tasoiseen eläketurvaan.⁴ Ennen yhtenäistä kunnallista eläkejärjestelmää kunnilla oli omia eläkejärjestelyjä ja kunnissa on arvioitu olleen 1960-luvun alkupuolella jopa 1200 erilaista eläkesääntöä. Lisäksi työntekijöiden ja viranhaltijoiden eläketurva erosi toisistaan.

Valtioneuvosto asetti lokakuussa 1961 komitean selvittämään, mitkä muutokset valtion ja kuntien eläkejärjestelmään olisivat tarpeen ottaen huomioon yleisten eläketurvajärjestelmien kehittyminen. Samaan aikaan kunnallisten keskusjärjestöjen asettama eläkeoimikunta valmisteli kunta-alan eläkeuudistusta.⁵

TEL:n säätämisen jälkeen keskitetyn eläkejärjestelmän luominen kaikkien kuntien ja kuntainliittojen viranhaltijoille ja työntekijöille oli käynyt välttämättömäksi. Seuraavista syistä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena, että heidän eläketurvansa järjestäminen tapahtuisi yleisen työeläkejärjestelmän mukaan:

- kuntien ja kuntainliittojen aseman julkisoikeudellisena yhteisönä katsottiin aiheuttavan, ettei yksityisiä työnantajia ja työntekijöitä koskeva järjestelmä sellaisenaan hyvin soveltunut kunnallisten palvelussuhteiden perusteella myönnettäviin eläkkeisiin
- kunnissa ja kuntainliitoissa eläketurvajärjestelyillä oli pitkät perinteet, joita ei voitu kokonaan syrjäyttää

⁴ Kunnallisen eläketurvan historia, Peter Blomster (2004)

⁵ Kunnallisen eläketurvan historia, Peter Blomster (2004), HE 94/2002; Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnalliseksi eläkelainsäädännön voimaantuloa koskevaan lakiehdotukseen

- eläketurva on ollut parempi kuin yksityisellä sektorilla ja määräytynyt pääasiassa samojen periaatteiden mukaan kuin valtion viran- ja toimenhaltijain eläketurva
- viranhaltijat ja työntekijät eivät olleet osallistuneet eläkkeistä aiheutuviin menoihin.

Tarkoituksenmukaisena pidettiin myös sitä, että kunnallisella taholla säilytetään tietty kunnalliseen itsehallintoon kuuluva itsemääräämisoikeus sekä eläketurvan aineelliseen sisältöön että eläkejärjestelmän hallintoon nähden.⁶

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (202/1964, KVTEL) tuli voimaan 1.5.1964. KVTEL:sta tehtiin niin sanottu puitelaki, johon eläketurvan osalta otettiin vain pakollisen peruseläketurvan vähimmäistasoa koskeva säännös. Muilta osin eläketurvan aineellisen sisällön päätösvalta annettiin kunnallisen itsehallinnon mukaisesti eläkelaitoksen päätösvaltaa käyttävän hallintoelimen päätettäväksi.

KVTEL:n voimaantulon yhteydessä perustettiin kunnallinen eläkelaitos huolehtimaan kunnallisen eläketurvan toimeenpanosta. Eläketurvan sisällön määräykset sisältävä kunnallinen eläkesääntö hyväksyttiin eläkelaitoksen valtuuskunnassa 30.12.1965. Kunnallinen eläkelaitos otti vuonna 1989 käyttöön nimen Kuntien eläkevakuutus. Vuoden 2011 alusta eläkelaitoksen viralliseksi nimeksi tuli Keva.

1.2.2 Hallinnon järjestäminen

Kevan hallinto on järjestetty soveltuvin osin kunnallishallinnon yleisiä periaatteita noudattaen.

Eläkejärjestelmää luotaessa pidettiin tärkeänä sen julkisoikeudellista luonnetta. Kunnilla säilytettiin itsemääräämisoikeus sekä eläketurvan aineelliseen sisältöön että eläkejärjestelmän hallintoon nähden. Kunnallista eläketurvaa hoitamaan perustettiin kunnallinen eläkelaitos, jonka toiminta rakennettiin julkisoikeudellisille perusteille.

Kunnallisen eläkelaitoksen perustamisesta on KVTEL:n esitöissä (HE 104/1963) kerrottu seuraavaa: ”Kunnallisen eläkelaitoksen järjestysmuodon ja toiminnan olisi, ottaen huomioon eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen asema kunnallisina yhdyskuntina, rakennettava julkisoikeudellisille perusteille. Kun eläkelaitoksen jäsenyhteisöinä tulisivat olemaan kunnat ja kuntainliitot koko maassa, kunnallislaissa säädetty kuntien yhteistoiminta ei ole mahdollinen. Tämän johdosta eläkelaitoksesta olisi muodostettava

⁶ HE 94/2002; Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnalliseksi eläkelaiaksi ja kunnallisen eläkelain voimaantulolaiksi

omaa lajiaan oleva julkisoikeudellinen yhteisö, jonka järjestysmuoto kuitenkin soveltuvin kohdin olisi kuntien yhteistoimintaa koskevien periaatteiden mukainen. Tarkemmat yleiset määräykset eläkelaitoksen järjestysmuodosta ja toiminnasta annettaisiin sen ohjesäännössä, joka olisi alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.”⁷

Julkishallinnon periaatteet näkyvät myös siinä, että Kevan palveluksessa on työsuhteiden lisäksi virkasuhteessa olevia, kun tehtävässä käytetään julkista valtaa. Kevan johtosäännön mukaan toimitusjohtaja ja varatoimitusjohtajat ovat virkasuhteessa. Muiden virkojen perustamisesta päättää hallitus niin, että virkasuhteisia ovat ne johtoryhmän jäsenet ja näiden välittömänä alaisena olevat johtajat, joiden vastuualueeseen kuuluu eläke- tai kuntoutusratkaisujen tekeminen tai näihin vaikuttava vakuutuslääketieteellinen arviointi. Hallitus on päätöksellään perustanut Kevaan kaksi eläkejohtajan virkaa ja johtajaylilääkärin viran.

⁷ HE 104/1963; Hallituksen esitys eduskunnalle kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelainsäädännön muuttamisesta, s. 3

2 Yksityisen sektorin eläkejärjestelmän ja kunnallisen eläkejärjestelmän vertailua

2.1 Toimeenpanon organisointi

Yksityisten alojen työntekijöiden työeläketurvan toimeenpano on hajautettu työeläkevakuutusyhtiöille, eläkekassoille ja eläkesäätiöille. Hajautettu toimeenpano mahdollistaa yrityksille vaihtoehtoisia tapoja eläketurvan järjestämiseen. Yksityisten alojen työnantaja voi lähtökohtaisesti valita, missä eläkelaitoksessa se työntekijöidensä eläketurvan järjestää.

Kun työnantaja ottaa vakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, vastuu työntekijöiden tulevista eläkkeistä siirtyy työeläkevakuutusyhtiön kannettavaksi. Työeläkevakuutusyhtiö perii työnantajalta vakuutusmaksua siitä, että ottaa nämä riskit kannettavakseen. Eläkesäätiössä ja eläkekassassa riskit eivät samalla tavalla siirry pois työnantajalta. Eläkekassassa eläkekassa vastaa eläketurvan hoitamisesta, minkä vastineeksi eläkekassa perii vakuutusmaksua. Eläkekassan jäsenellä on vakuutusmaksun lisäksi lisämaksuvelvollisuus, jonka nojalla kassan jäsenet voivat tarvittaessa joutua suorittamaan lisämaksua kassalle. Toisaalta jos kassalla menee hyvin, maksua voidaan myös pienentää. Myös eläkesäätiö on vastuussa eläketurvan hoitamisesta, minkä vastineeksi se perii työnantajalta kannatusmaksuja. Eläkesäätiössä työnantaja on vastuussa eläkesäätiön taloudesta omaan konkurssiinsa asti. Kannatusmaksuja voidaan pienentää eläkesäätiön menestyessä ja niitä on korotettava, jos säätiö menestyy heikosti. Niin kutsuttu ylikate voidaan tietyin edellytyksin palauttaa työnantajalle.

Hajautetulla toimeenpanolla tavoitellaan riskien hajautusta sekä kilpailun mukanaan tuomia hyötyjä kuten sijoitustuottojen paranemista ja palvelujen kehittymistä. Etuudet määräytyvät eläkelaitoksesta riippumatta kaikille samoin perustein. Eläkelaitokset kilpailevat sijoitustoiminnan tuottojen, hoitokustannusten ja palvelujen laadun kautta. Työeläkevakuutusyhtiöiden keskeisiä kilpailukeinoja ovat asiakashyvitykset ja erilaiset palveluratkaisut. Koska työeläkejärjestelmässä eläke-etuudet perustuvat lakiin, eivät eläkelaitokset voi kilpailla eläke-etuuksien ominaisuuksilla. Asiakashyvityksiä lukuun ottamatta työeläkevakuutusyhtiöt eivät voi myöskään kilpailla vakuutuksen hinnoittelulla, sillä työnantajalta perittävä työeläkemaksu määräytyy muilta osin yhtenäisin perustein kaikissa työeläkevakuutusyhtiöissä.

Kilpailusta huolimatta työeläketurvan toimeenpano edellyttää eläkelaitoksilta myös yhteistyötä. Työntekijän eläkelain mukaan eläkelaitosten tulee toimia yhteistyössä vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa, tilastotietojen kokoamisessa sekä muissa työeläkelakien toimeenpanoon ja kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän toimeenpanon hajautuksesta huolimatta etuudet ovat eläkelaitoksesta riippumattomia. Eläkelaitoksilla on konkurssiyhteisvastuu, joten eläkelaitoksen menettäessä kykynsä huolehtia velvoitteistaan eläkkeensaajat eivät kärsi menetyksiä. Jos eläke tai sen osa uhkasi jäädä eläkelaitoksen konkurssin johdosta turvaamatta, siitä vastaavat jäljelle jääneet eläkelaitokset yhteisesti määrätävien perusteiden mukaisesti.

Hajautetun toimeenpanon ja konkurssiyhteisvastuun vuoksi yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä eläkelaitosten riskinotolle on määritelty yhteiset rajat, jotta yksittäisen eläkelaitoksen poikkeuksellisen suuri riskinotto ei tule katettavaksi eläkejärjestelmän yhteisvastuusta. Vakavaraisuussäännösten tarkoituksena on turvata vakuutetut etuudet ja toimia kehikkona, jonka avulla työeläkejärjestelmässä puututaan tarvittaessa valvonnan keinoin liialliseen riskinottoon.

Kunnallisessa eläkejärjestelmässä on vain yksi eläkelaitos, Keva. Kevan lakisääteiset jäsenyhteisöt eivät voi järjestää työntekijöidensä eläketurvaa muussa eläkelaitoksessa. Joillakin yhteisöillä on mahdollisuus valita, järjestävätkö ne työntekijöidensä eläketurvan Kevassa vai yksityisten alojen eläkelaitoksessa. Jos tällainen yhteisö valitsee yksityisten alojen eläkelaitoksen, työntekijät vakuutetaan TyEL:n mukaan. Kaikkien kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevien työntekijöiden eläketurva järjestetään siten Kevassa.

Kevan jäsenyhteisöt vastaavat kunnallisen eläkejärjestelmän menoista. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on koko kunta-sektorin yhteisvastuu ja Kevan jäsenyhteisöt ovat velvolliset kattamaan kaikki eläkejärjestelmän menot.

2.2 Hallinto ja vakuuttaminen

Yksityisten alojen eläkejärjestelmässä työnantaja vakuuttaa työntekijät työeläkevakuutusyhtiössä, eläkesäätiössä tai eläkekassassa työntekijän eläkelain (395/2006) mukaan. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä työntekijät vakuutetaan Kevassa julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaan. Tässä luvussa on vertailtu työeläkevakuutusyhtiöiden ja Kevan organisatorista rakennetta, tehtäviä, hallintoa,

hallintojärjestelmää ja valvontaa sekä työnantajan asemaa kunnallisessa eläkejärjestelmässä ja yksityisten alojen eläkejärjestelmässä.

2.2.1 Oikeudellinen muoto ja tehtävät

2.2.1.1 Työeläkevakuutusyhtiö, eläkesäätiö ja eläkekassa

Työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joille on lailla annettu tehtäväksi hoitaa julkista hallintotehtävää.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnasta säädetään laissa työeläkevakuutusyhtiöistä (354/1997). Työeläkevakuutusyhtiön perustaminen on luvanvaraista. Toimiluvan työeläkevakuutusyhtiölle myöntää valtioneuvosto. Lain mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on työntekijän eläkelain ja yrittäjän eläkelain toimeenpano ja tätä varten kertyvien varojen hoito. Työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä. Työeläkevakuutustoiminnan itsenäisyyteen liittyen työeläkevakuutusyhtiö ei saa ilman Finanssivalvonnan lupaa hankkia määräämisvaltaa muuta kuin vakuutustoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jollei toiminta ole työeläkevakuutustoimintaan liittyvää tai jollei kyseessä ole asunto- tai kiinteistöyhtiö. Se ei myöskään saa ilman Finanssivalvonnan lupaa omistaa toisen työeläkevakuutusyhtiön osakkeita.

Laki työeläkevakuutusyhtiöistä sisältää työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat erityissäännökset muun muassa työeläkevakuutusyhtiön omistuksesta, perustamisesta, osakkuudesta, yhtiön hallinnosta sekä voitonjaosta ja yhtiön varojen muusta käytöstä. Niiltä osin kuin työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa ei ole erityissäännöksiä, työeläkevakuutusyhtiöihin sovelletaan sellaisia vakuutusyhtiölain (521/2008) vakuutusyhtiötä koskevia säännöksiä, joita työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 1 §:n 3 momentissa ei ole rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Vakuutusyhtiölain taustalakina on puolestaan osakeyhtiölaki (624/2006). Työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa viitataan tietyiltä osin myös suoraan osakeyhtiölain säännöksiin.

Eläkesäätiöistä säädetään eläkesäätiölaissa (1774/1995). Eläkesäätiölakia sovelletaan työnantajan perustamaan eläkesäätiöön, joka vakuutustoimintaa liikemäisesti harjoittamatta myöntää toimintapiiriinsä kuuluville henkilöille ja näiden edunsaajille eläkkeitä ja niihin verrattavia muita etuuksia, jotka kuuluvat sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin. Ei-liikemäisyydellä tarkoitetaan sitä, että toiminta ei saa olla vakuutusliikkeen harjoittamista, jossa keskeistä on muun muassa uusien asiakkaiden hankinta ja uusien vakuutustuotteiden markkinoille tuominen.

Lakisääteistä työeläkevakuutustoimintaa harjoittava eläkesäätiö voi harjoittaa joko vain työntekijän eläkelaisissa säädettyä vakuutustoimintaa (B-eläkesäätiö) tai sekä lakisääteistä työeläkevakuuttamista että lisäeläkevakuuttamista (AB-eläkesäätiö), jos toiminnot on eriytetty omiksi osastoikseen. AB-eläkesäätiön osastojen varat ja mahdolliset velat sekä tuotot ja kulut on pidettävä erillään.

Eläkesäätiön toiminta tapahtuu aina rajatussa toimintapiirissä. Eläkesäätiötoiminta on sidoksissa siinä osakkaana olevaan työnantajaan siten, että vain säätiössä osakkaana oleva työnantaja voi vakuuttaa säätiössä työntekijänsä.

Eläkekassoista säädetään vakuutuskassalaisissa (1164/1992). Vakuutuskassan toimintapiirin sääntelyn ja toiminnan ei-liikemäisyyden perusteet ovat vastaavat kuin eläkesäätiöillä.

Eläkesäätiö tai eläkekassa syntyy Finanssivalvonnan rekisteröinnillä. Finanssivalvonnan on rekisteröitävä eläkesäätiö tai eläkekassa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Eläkesäätiön tai eläkekassan perustaminen ei edellytä valtioneuvoston toimilupaa eikä niiden perustamiselle voida asettaa ehtoja kuten työeläkevakuutusyhtiön perustamiselle. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintaan sovelletaan suurelta osin samoja säännöksiä kuin työeläkevakuutusyhtiöihin tai sovellettavat säännökset rinnastuvat toisiinsa vähäisin laitostyyppien ominaispiirteistä johtuvin eroin.

Työeläkevakuutusyhtiöihin, eläkesäätiöihin ja eläkekassoihin sovelletaan hallintolakia ja kielilakia siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää eli esimerkiksi eläkepäästösten teossa. Julkisuuslakia sovelletaan edellä mainittujen eläkelaitosten toiminnassa siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Lisäksi julkisuuslain salassapitosäännöksiä sovelletaan työntekijän eläkelain 191 §:n nojalla muutoinkin näiden eläkelaitosten toiminnassa. Hankintalakia ei työeläkevakuutusyhtiöihin, eläkesäätiöihin ja eläkekassoihin sovelleta.

2.2.1.2 Keva

Keva on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminta perustuu lakiin. Kevan tehtävästä ja asemasta säädetään Kevasta annetussa laissa (66/2016). Kevan tehtävänä on julkisten alojen eläkelain mukaisen kunta-alan, valtion, kirkon ja Kevan henkilöstön eläketurvan toimeenpano, kuntien ja maakuntien eläketurvan rahoituksen hoitaminen sekä valtion ja kirkon eläkemaksujen periminen. Lisäksi Keva voi sopimuksen perusteella tuottaa eläkehallintopalveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös muille kuin sen jäsenyhteisöille, jos palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Keva esimerkiksi tarjoaa jäsenyhteisöilleen eläkevastuiden laskentapalveluja niiden itse maksamille eläkkeille. Lisäksi Kevan jäsenyhteisöt voivat antaa myöntämiensä ylimääräisten eläkkeiden maksamisen Kevan maksupalvelun hoidettavaksi.

Kevan julkisoikeudellisesta asemasta johtuen sen toimintaan sovelletaan muun muassa lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki), hallintolaki (434/2003), lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki) sekä kielilakia (423/2003).

2.2.2 Työnantajan asema ja vakuuttaminen

2.2.2.1 Yksityisten alojen eläkejärjestelmä

TyEL-järjestelmässä työnantaja voi lähtökohtaisesti järjestää työntekijöidensä eläketurvan työeläkevakuutusyhtiössä, eläkesäätiössä tai eläkekassassa. Työntekijöiden eläketurva on mahdollista järjestää myös useassa eri eläkelaitoksessa edellyttäen, että kuhunkin järjestelyyn kuuluvat työntekijäryhmät on riittävän selkeästi määritelty.

Työeläkevakuutusyhtiössä vakuutus sopimus syntyy, kun eläkelaitos hyväksyy työnantajan tekemän vakuutushakemuksen. Vakuutus sopimuksen tehnyttä työnantajaa kutsutaan sopimustyönantajaksi. Ns. tilapäisen työnantajan ei tarvitse tehdä vakuutus sopimusta. Työnantajaa pidetään tilapäisenä, jos sen palveluksessa ei ole jatkuvasti työntekijää ja määräaikaisten työntekijöiden palkat 6 kuukauden ajalta ovat alle 8 334 euroa (vuonna 2017).

Työnantaja voi vaihtaa eläkelaitosta irtisanomalla vakuutuksen 3 kuukautta ennen päättämispäivää. Vakuutuksen tulee kuitenkin olla vähintään yhden vuoden ajan samassa yhtiössä ennen kuin vakuutusta voi irtisanoa.

Työnantaja voi valita eläketurvan järjestämisen tavaksi eläkesäätiön perustamalla säätiön, jos perustamisedellytykset täyttyvät. Eläkesäätiön voi perustaa myös yhdessä muiden työnantajien kanssa, jolloin sitä kutsutaan yhteiseläkesäätiöksi. Lakisääteistä toimintaa harjoittavan eläkesäätiön toimintapiiriin voivat kuulua vain henkilöt, jotka työnantajan on vakuutettava työntekijän eläkelain nojalla.

Eläkekassan työnantaja voi valita perustamalla eläkekassan tai liittymällä jo olemassa olevaan kassaan. Eläkekassan toimintapiiriin voivat muodostaa yhden työnantajan työntekijät, samaan konserniin kuuluvien työnantajien työntekijät taikka kahden tai useamman työnantajan työntekijät, jos vakuutuskassatoiminnan harjoittaminen tämän ryhmän keskuudessa on perusteltua työnantajien taloudellisen tai toiminnallisen yhteyden, toimialan samankaltaisuuden taikka muun seikan vuoksi.

Eläkesäätiössä ja eläkekassassa vakuuttamisvelvollinen työnantaja on osakas, joka omilla päätöksillään voi vaikuttaa vakuutusmaksutasoon toisin kuin työeläkevakuutus-

yhtiön asiakkaana. Toisaalta työnantaja vastaa eläkesäätiön ja eläkekassan sitoumuksista toisin kuin ulkoistaessaan eläketurvan järjestämiseen liittyvät riskit työeläkevakuutusyhtiöön ottamalla työeläkevakuutuksen. Jos eläkesäätiö tai -kassa on riittävän vakavarainen, työnantaja voi säädellä vakuutusmaksutasoaan esimerkiksi sopeutuakseen taantumaan tai rahoittaakseen investointeja. Työnantaja voi myös päättää säätiön tai kassan omaisuuden sijoittamisesta ja tätä kautta vaikuttaa sijoituksista saataviin tuottoihin. Työnantaja tekee laitoksen hallintoa koskevia päätöksiä ja vaikuttaa laitoksen hallintokuluihin. Eläketurvakeskus valvoo, että työnantajat täyttävät vakuuttamisvelvollisuutensa. Lisäksi jokainen eläkelaitos valvoo, että sen asiakas-työnantajat täyttävät ilmoittamis- ja vakuuttamisvelvollisuutensa.

Hallinnollisia seuraamuksia työeläkevakuuttamisen laiminlyönnistä ovat pakkovakuutus ja laiminlyöntikorotus. Työeläkevakuuttamisen laiminlyönti voi myös tulla rangaittavaksi rikoslain 29 luvun 4 a ja 4 b §:ssä säädeltynä työeläkevakuutusmaksupetoksena tai sen törkeänä tekemuotona

2.2.2.2 Keva

Kuntien eläkejärjestelmässä työnantajat ovat Kevan jäsenyhteisöjä. Kunnat, kuntayhtymät, Keva ja Kuntien takauskeskus ovat Kevan jäsenyhteisöjä lain nojalla. Ne eivät voi siis järjestää työntekijöidensä eläketurvaa muussa eläkelaitoksessa.

Kevan jäsenyhteisöiksi voivat myös liittyä tietyt kuntaomisteiset yhteisöt. Ne voivat valita työntekijöidensä eläketurvan järjestäjäksi Kevan tai TyEL-vakuutusta toimeenpanevan eläkelaitoksen. Kevan jäsenyhteisö ei voi järjestää työntekijöidensä eläketurvaa useassa eri eläkelaitoksessa, vaan kaikkien työntekijöiden eläketurva on järjestettävä Kevassa.⁸ Jäsenyhteisöiksi voi liittyä:

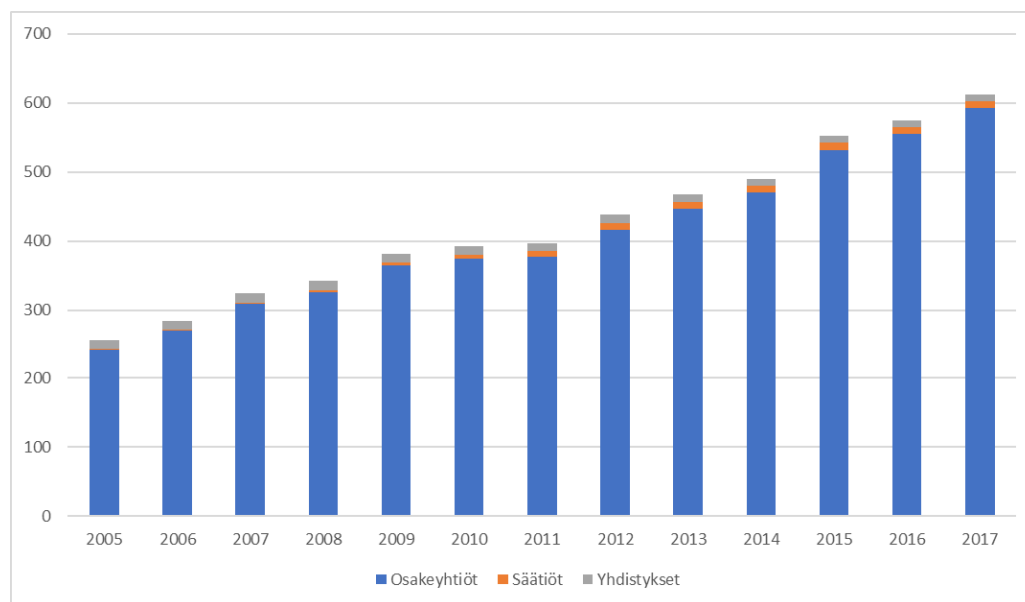
1. *yhdistys*, jossa jäsenenä on vain lakisääteisiä jäsenyhteisöjä (kunnat, maakunnat) tai niiden muodostamia yhdistyksiä
2. *osakeyhtiö*, joka on kokonaan lakisääteisten jäsenyhteisöjen (kunnat, maakunnat) tai 100 %:sti kunta-/maakuntaomisteisten yhtiöiden omistuksessa
3. *osakeyhtiö ja säätiö*, jossa lakisääteisillä jäsenyhteisöillä (kunnat, maakunnat) on määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien (ja maakuntien) lakisääteisiä tehtäviä

⁸ Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain esitöissä kieltoa järjestää peruseläketurvaa henkilöstölle muutoin kuin kyseisessä laissa säädetyllä tavalla perusteltiin eläkejärjestelmän yhtenäisyyden turvaamisella: *"Eläkejärjestelmän yhtenäisyyden aikaan saamiseksi olisi säädettävä, ettei kunta tai kuntainliitto saa muulla tavalla järjestää laissa tarkoitetuille viranhaltijoilleen ja työntekijöilleen virka- ja työsuhteeseen perustuvaa perus- eikä lisäeläketurvaa."*

4. *osakeyhtiö ja säätiö*, jossa lakisääteisillä jäsenyhteisöillä (kunnat, maakunnat) on määräysvalta ja johon siirtyy työntekijöiden enemmistö Kevan jäsenyhteisön palveluksesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntauudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) ehdotetaan, että sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen siirtyisi kunnilta maakunnille. Kevan jäsenyhteisöjä koskevia säännöksiä ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että maakunnat olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä ja maakuntakonsernin yhtiöillä olisi mahdollisuus hoitaa työeläkevakuuttaminen Kevassa. Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöiksi omistussuhteista riippumatta. Uudistus merkitsee Kevan historian suurinta muutosta jäsenyhteisökunnassa. Muutoksen jälkeen yli puolet Kevan vakuutetuista työskentelisi maakuntakonserneissa, ja Keva olisi jatkossa kuntien ja maakuntien ja niiden konsernien henkilöstön eläketurvasta vastaava eläkelaitos. Tämän raportin julkaisemishetkellä uudistuksen käsittely eduskunnassa on vielä kesken.

Kevassa oli 31.12.2017 jäsenyhteisönä 593 osakeyhtiötä, 10 säätiötä ja 9 yhdistystä. Osakeyhtiöissä oli noin 47 900 vakuutettua, säätiöissä noin 400 ja yhdistyksissä noin 600 vakuutettua. Kaikki työnantaja-asiakkaat huomioiden, vuoden 2017 lopussa Kevassa oli yhteensä 1059 jäsenyhteisöä ja 524 312 vakuutettua.



Kuva 1: Kevan jäsenyhteisöinä olevien osakeyhtiöiden, säätiöiden ja yhdistysten lukumäärä vuoden lopussa. Kevan jäsenyhteisöinä olevien osakeyhtiöiden lukumäärä sekä osakeyhtiöiden palveluksessa olevien vakuutettujen määrä on kasvanut vuosien varrella. Vuoden 2017 lopussa Kevan jäsenyhteisöinä oli 593 osakeyhtiötä ja yhteensä 19 yhdistystä ja säätiötä. Näissä vakuutettuja oli vuoden 2016 lopussa 48 869 henkilöä, mikä on n. 9,3 % Kevan kaikista vakuutetuista. (Lähde: Keva)

Siirtymäajalla vuoden 2025 loppuun saakka myös sellaisella ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka oli Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus säilyä Kevan jäsenyhteisönä mainitun ajan riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

Jos työnantaja ei ole jäsenyhteisö suoraan lain nojalla, on sen haettava jäsenyhteisöksi hakemuksella. Yhdistys, osakeyhtiö tai säätiö hyväksytään hakemuksesta Kevan jäsenyhteisöksi, jos se täyttää jäsenyhteisölle asetetut edellytykset. Eläketurvan järjestämiselle ei ole laissa asetettu tiettyä määräaikaa.

Hakemuksen perusteella Kevan jäsenyhteisöksi tulleet yhteisöt voivat erota jäsenyydestä ilmoittamalla erosta Kevalle kolme kuukautta ennen jäsenyyden päättymisajan kohtaa. Jäsenyys voidaan myös todeta päättyneeksi, jos jäsenyhteisö ei enää täytä jäsenyyden edellytyksiä.

Julkisten työnantajien ilmoitusvelvollisuutta valvovat Kevan tarkastajat. Kevalla on oikeus tarkastaa julkisten työnantajien antamien tietojen oikeellisuus.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä tai tietojen ilmoittamisesta myöhässä voidaan määrätä työnantajalle korotettu maksuosuus. Julkisten työnantajien osalta työeläketurvan järjestämis- ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä ei ole kriminalisoitu, koska kunnat, kuntayhtymät, Keva ja kuntien takauskeskus ovat Kevan jäsenyhteisöjä lain nojalla, ja muiden Kevan jäsenyhteisöjen osalta TyEL:a koskevat säännökset tulevat laiminlyöntitapauksessa sovellettaviksi.

2.2.3 Hallinto

2.2.3.1 Työeläkevakuutusyhtiön hallinto

Työeläkevakuutusyhtiön hallinnon muodostavat yhtiökokous, hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja.

Yhtiökokous käyttää ylintä päätösvaltaa. Se valitsee hallintoneuvoston ja päättää hallintoneuvoston jäsenten palkkioista. Lisäksi yhtiökokous vahvistaa tuloslaskelman ja taseen sekä päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallintoneuvostolle, hallitukselle ja toimitusjohtajalle.

Hallintoneuvosto nimittää hallituksen jäsenet ja päättää heidän palkkioistaan. Hallintoneuvoston tehtävänä on myös valvoa hallitusta ja toimitusjohtajaa.

Hallituksen tehtävänä on huolehtia yhtiön hallinnosta. Hallitus vastaa yhtiön toiminnan sekä kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Se

päättää sijoitussuunnitelmasta ja sijoitusvaltuuksista sekä nimittää toimitusjohtajan. Lisäksi hallitus valitsee valiokunnat nimitys-, palkkio- ja tarkastusasioiden valmistelua varten.

Työeläkevakuutusyhtiön hallintoneuvostossa ja hallituksessa on oltava sellaisia vakuutusnottajien ja vakuutettujen edustajia, jotka valitaan keskeisten työnantajia ja palkansaajia edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Näitä on oltava yhtä monta kumpiakin ja heidän lukumääränsä on oltava vähintään puolet hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenmäärästä. Valittaessa hallintoneuvostoa vuonna 2019 tai sen jälkeen ja valittaessa hallitusta vuodelle 2020 tai sen jälkeen jäsenistä vähintään kolmasosa on valittava palkansaajia ja vähintään kuudesosa työnantajia edustavien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.

Työeläkevakuutusyhtiön hallituksen jäsenen kelpoisuusvaatimuksena on hyvämaineisuus ja hyvä työeläkevakuutustoiminnan asiantuntemus. Hallituksessa on lisäksi oltava hyvä sijoitustoiminnan asiantuntemus.

Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Toimitusjohtaja vastaa siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito on luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on hyvämaineisuus sekä hyvä työeläkevakuutustoiminnan, sijoitustoiminnan ja liikkeenjohdon tuntemus.

Työeläkevakuutusyhtiössä on oltava vakuutusyhtiölain 19 §:ssä tarkoitettu **vastuullinen vakuutusmatemaatikko**. Vastuullisen vakuutusmatemaatikon tehtävänä on huolehtia yhtiössä sovellettavien vakuutusmatemaattisten menetelmien asianmukaisuudesta sekä siitä, että yhtiön vakuutusmaksujen ja vastuuvelan määräämistapa ja määrä täyttävät laissa ja muissa säädöksissä ja määräyksissä asetetut vaatimukset.

2.2.3.2 Eläkesäätiön hallinto

Eläkesäätiön toimielimet ovat hallitus ja säätiön asiamies. Eläkesäätiöllä voi olla myös hallintoneuvosto. Eläkesäätiössä ylintä päätösvaltaa käyttää hallitus, sillä eläkesäätiössä ei ole yhtiökokousta tai siihen verrattavaa toimielintä. Asiamies hoitaa säätiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Hallituksessa tulee olla vähintään viisi jäsentä ja vähintään viisi varajäsentä. Hallituksessa on osakkaana sekä osakkaana olevan työnantajan edustajia että toimintapiiriin kuuluvien henkilöiden edustajia. Jäsenet valitaan niin sanotulla pariteettiperiaatteella, jolla tarkoitetaan sitä, että työnantaja ja toimintapiiriin kuuluvat henkilöt valitsevat edustajansa toisistaan riippumatta. Lisäksi osakkaiden äänimäärä kassankokouksessa tai edustajistossa voi olla enintään yhtä suuri kuin kokouksessa edustettuina

olevien vakuutettujen äänimäärä. Toimintapiiriin kuuluvat henkilöt valitsevat keskuudesta hallitukseen vähintään kaksi jäsentä ja näille vähintään kaksi varajäsentä.

2.2.3.3 Eläkekassan hallinto

Eläkekassan toimielimet ovat kassankokous, hallitus ja kassan toimitusjohtaja. Kassankokouksen sijaan eläkekassalla voi olla edustajisto, johon sovelletaan, mitä kassankokouksesta säädetään. Eläkekassassa ylintä päätösvaltaa käyttää kassankokous. Kassankokouksessa osakkailla ei saa olla suurempaa äänimäärää kuin kokouksessa edustettuina olevien jäsenten äänimäärä yhteensä. Eläkekassan hallituksessa tulee olla vähintään kolme jäsentä ja siinä voi olla enintään yhtä monta varajäsentä kuin varsinaista jäsentä. Hallituksen valitsee kassankokous. Kassan säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että osakkailla on oikeus valita enintään puolet hallituksen jäsenistä. Toimitusjohtaja hoitaa kassan juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

2.2.3.4 Kevan hallinto

Voimassa olevat säännökset

Kevan lakisääteisiä toimielimiä ovat valtuuskunta, hallitus ja sijoitusneuvottelukunta.

Ylintä päätösvaltaa käyttää **valtuuskunta**. Valtuuskunnan keskeisimpänä tehtävänä on päättää jäsenyhteisöjen maksuosuuksista. Lisäksi valtuuskunnan tehtävänä on valita hallituksen jäsenet ja varajäsenet sekä tilintarkastaja, ottaa palvelukseen toimitusjohtaja ja irtisanoa hänet sekä päättää luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten perusteista. Valtuuskunta myös päättää Kevan johtosäännöstä, lisäeläkesäännöstä ja tilisäännöstä, käsittelee tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen, päättää tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille sekä hyväksyy talousarvion ja toiminta- ja taloussuunnitelman.

Kevan valtuuskunnassa on 30 jäsentä ja varajäsentä. Valtiovarainministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Vähintään neljä jäsentä määrätään kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta. Muut jäsenet määrätään Suomen Kuntaliiton ehdottamista jäsenistä siten, että kunnat, kuntayhtymät ja maan eri osat saavat tasapuolisen edustuksen. Lisäksi jäseniä määrättäessä otetaan huomioon eri ryhmien kunnallisvaaleissa saama äänimäärä vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaan.

Hallituksen tehtävänä on valmistella valtuuskunnassa käsiteltävät asiat ja huolehtia valtuuskunnan päätösten toimeenpanosta, ohjata ja valvoa Kevan toimintaa, laatia

eläkevarojen sijoittamista koskeva suunnitelma sekä käsitellä muutkin sijoitustoiminnan kannalta periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat sekä huolehtia Kevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallitus vastaa siitä, että Kevan toiminnan ja talouden sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja että toiminnassa noudatetaan hyvää hallintotapaa. Hallitus valvoo Kevan etua ja edistää sen tavoitteiden toteutumista sekä päättää asioista, jotka toiminnan laatu ja laajuus huomioiden ovat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia. Kevan johtosäännön perusteella hallituksen tehtävänä on myös hyväksyä sijoitusstrategia, sijoitussuunnitelma ja toimintasääntö.

Kevan valtuuskunta nimittää hallituksen. Hallituksessa on yhdeksän jäsentä ja jäsenistä kaksi valitaan kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta. Muiden jäsenten osalta noudatetaan periaatetta, jonka mukaan sen jäsenten valinnassa otetaan kuntavaalien tulos huomioon. Hallituksen jäsenen kelpoisuusvaatimuksena on hyvämaineisuus ja hyvä työeläkevakuutustoiminnan asiantuntemus. Hallituksessa on lisäksi oltava hyvä sijoitustoiminnan asiantuntemus.

Toimitusjohtaja johtaa Kevan toimintaa hallituksen alaisena. Kevan johtosäännön perusteella toimitusjohtaja vastaa hallituksen alaisena Kevan toiminnasta ja taloudesta ja tekee päätökset niissä asioissa, jotka eivät johtosäännön tai toimintasäännön mukaan tai niiden nojalla tehtyjen päätösten perusteella kuulu muiden päätettäviksi. Toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, sekä käytännössä osoitettu johtamistaito- ja johtamiskokemus.

Kevassa on myös **sijoitusneuvottelukunta** sijoitustoiminnan tueksi ja tiedonkulun edistämiseksi. Neuvottelukunta käsittelee neuvoa antavasti Kevan sijoitustoiminnan kehittämissuuntia ja toimintalinjoja. Sijoitusneuvottelukunnan nimittää hallitus. Sijoitusneuvottelukunnassa on kymmenen jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Jäsenistä kolme edustaa valtiovarainministeriötä, yksi työ- ja elinkeinoministeriötä ja kaksi kunnallisia pääsopijajärjestöjä.

Kevan hallintorakenteen uudistaminen maakuntauudistuksen yhteydessä

Maakuntauudistuksessa ehdotettujen Kevan jäsenyhteisöihin ja maksurakenteeseen liittyvien muutosten johdosta myös Kevan hallintorakennetta on tarkoitus muuttaa. Ehdotetut muutokset sisältyvät hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp).

Nykyinen valtuuskunta ehdotetaan korvattavaksi uudistetulla toimielimellä, Kevan valtuutetuilla. Valtuutettujen tehtävien valvonnallista roolia korostettaisiin, minkä lisäksi valtuutettujen tehtävänä olisi muun muassa vahvistaa tilinpäätös, myöntää vastuuvapaus tilivelvollisille ja hyväksyä Kevan talousarvio. Valtuuskunnan nykyisistä tehtävistä siirrettäisiin hallitukselle toimitusjohtajan valinta ja irtisanominen sekä lisäeläkesäännön hyväksyminen. Kevan valtuutetut eivät päättäisi jäsenyhteisöjen maksuosuuksista, vaan jatkossa uuden tasausmaksun kokonaismäärän vahvistaisi valtiovarainministeriö Kevan esityksestä. Kevan hallitus tekisi maksuperustepäätösesityksen tasausmaksusta valtiovarainministeriölle ja vahvistaisi muut eläkemaksut. Kevan uudeksi toimielimeksi ehdotetaan vaalivaliokuntaa, jonka jäsenet olisivat valtuutettuja ja jonka tehtävänä olisi valmistella valtuutetuille ehdotus luottamushenkilöiden palkkioiksi ja hallituksen nimittämiseksi.

Hallituksen roolia ehdotetaan vahvistettavaksi suhteessa valtuutettuihin, ja hallituksella olisi yleistöimivalta hoitaa Kevan asioita. Kevan uudeksi toimielimeksi ehdotetaan tarkastus- ja riskienhallintavaliokuntaa, joka asetettaisiin hallituksen keskuudesta. Valiokunnan tehtävänä olisi valvoa taloudellista raportointia, sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan riittävyyttä ja asianmukaisuutta. Lisäksi valiokunta valmistelisi valtuutetuille esityksen tilintarkastajan valinnasta ja palkkioista sekä valvoisi tilinpäätöksen laatimista ja lakisääteistä tilintarkastusta.

Valtuutettujen ja hallituksen kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan jäsenyhteisöissä ja maksurakenteessa tapahtuvia muutoksia. Lisäksi tarkoituksena on ottaa huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (StVM 6/2015 vp), jonka mukaan olisi tarpeen selvittää, millä tavalla työmarkkinaosapuolten edustus Kevan hallinnossa työeläkevakuutusyhtiöitä vastaavin tavoin pariteettiperiaatetta noudattaen voitaisiin toteuttaa. Valtuutettujen kokoonpanoon ja hallitukseen tulisi maakuntien ja kuntien tasapuolinen edustus. Kevan hallintoon lisättäisiin työnantajien edustus siten, että kunta- ja maakuntatyönantajien työnantajaedunvalvojana toimiva julkisoikeudellinen yhteisö Kunta- ja maakuntatyönantajat KT olisi edustettuna Kevan hallinnossa. Samalla kunnallisessa ja maakunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen yhteisesti ehdottamien henkilöiden lukumäärä kasvaisi siten, että jokaisella pääsopijajärjestöllä olisi mahdollisuus saada ehdottamansa edustaja hallintoelimiin. Kokonaisuutena muutokset vahvistaisivat työmarkkinaosapuolten asemaa Kevan hallinnossa ja työmarkkinaosapuolten edustus vastaisi jatkossa työmarkkinaosapuolten edustusta työeläkevakuutusyhtiöissä.

Kevan toimitusjohtajan asemaa suhteessa hallitukseen tarkennettaisiin siten, että hallituksen ja toimitusjohtajan vastuut olisivat nykyistä selkeämmin säännöksissä määritellyjä. Ehdotettu sääntely vastaisi pitkälti käytännössä muodostunutta Kevan toimitusjohtajan asemaa.

2.2.4 Muut hallintoa koskevat säännökset

Sekä Kevan että työeläkevakuutusyhtiön hallituksen on vahvistettava omistajaohjauksen periaatteet ja eturistiriitatilanteita koskien on oltava hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet. Hallituksen on päätettävä merkittävistä liiketoimista johdon ja sen lähipiiriin kuuluvien kanssa. Lisäksi tulee ylläpitää luottamustehtäviä koskevaa luotteluja. Riskienhallintaa, sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta koskevat säännökset sekä sisäpiirisäännökset vastaavat toisiaan.

Maakuntauudistuksen yhteydessä on tarkoitus lisätä Kevasta annettuun lakiin säännökset yleisistä hallintovaatimuksista. Ehdotettujen muutosten jälkeen Kevaa ja työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat yleiset hallintovaatimukset vastaisivat pitkälti toisiaan. Yleiset hallintovaatimukset edellyttävät, että organisaatiolla on oltava jatkuvuussuunnitelma sekä kirjalliset toimintaperiaatteet sisäisestä valvonnasta, riskienhallintojärjestelmästä ja sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Yhteneväisten säännösten lisäksi työeläkevakuutusyhtiöiltä edellytetään riski- ja vakavaraisuusarvion tekemistä. Työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava myös kirjalliset toimintaperiaatteet palkitsemisesta ja ulkoistamisesta ja palkitsemisjärjestelmän on oltava yhtiön toiminnan tarkoituksen ja tavoitteen mukainen. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiössä on oltava vastuullinen vakuutusmatemaatikko. Myös toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksissa on joitain eroja.

Eläkesäätiölaissa ja vakuutuslainsäädännössä ei ole yhtä kattavia säännöksiä hallinnosta. Eläkesäätiöitä ja eläkekassoja koskeva hallintosäätely on kevyempää, sillä säätiöt ja kassat ovat kooltaan pienempiä ja niiden toiminta on luonteeltaan suppeampaa kuin työeläkevakuutusyhtiöillä.

2.2.5 Valvonta

Kevan ja työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen valvonta poikkeavat toisistaan. Työeläkevakuutusyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja eläkekassoja valvoo Finanssivalvonta, kun taas Kevan valvonta kuuluu pääasiallisesti valtiovarainministeriölle.

Työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintaa valvoo Finanssivalvonta. Finanssivalvonta valvoo ja tarkastaa, että eläkelaitokset noudattavat lakia ja hyvää vakuutustapaa sekä käyttävät toiminnassaan asianmukaisia menettelytapoja. Finanssivalvonta valvoo eläkelaitosten talouden ja vakavaraisuuden kehitystä.

Eläkelaitos on velvollinen toimittamaan Finanssivalvonnalle vuosittain valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Finanssivalvonnalla on oikeus suorittaa tarkastuksia eläkelaitoksen tiloissa, osallistua niihin kokouksiin, joissa päätösvaltaa käytetään sekä asettaa asiamies valvomaan toimilupavalvottavan toimintaa. Vakavammissa virhetapauksissa Finanssivalvonta voi antaa eläkelaitokselle julkisen varoituksen, kehottaa sitä korjaamaan asian määräajassa tai kieltää sitä jatkamasta virheellistä menettelyä. Kehotuksen tai kiellon tehosteeksi Finanssivalvonta voi asettaa uhkasakon.

Työeläkevakuutusyhtiöiden valvonnassa Finanssivalvonnan on otettava huomioon myös kilpailun vaatimukset. Finanssivalvonta seuraa työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi. Finanssivalvonnan ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään.

Kevan toiminnan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Yleisellä valvonnalla tarkoitetaan lähinnä toiminnan ja hallinnon lainmukaisuuden valvontaa. Valtiovarainministeriö voi erityisestä syystä määrätä suoritettavaksi Kevan hallinnon ja tilien erityistilintarkastuksen. Osana Kevan toiminnan lainmukaisuuden valvontaa valtiovarainministeriö järjestää säännöllisesti Kevan toimintaa koskevia valvontakokouksia, osallistuu laitoksen sijoitusneuvottelukunnan työhön ja nimeää Kevan valtuuskunnan. Finanssivalvonta valvoo Kevan toimintaa rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan osalta. Finanssivalvonta antaa suorittamastaan valvonnasta kertomuksen valtiovarainministeriölle.

Keva hoitaa jäsenyhteisöjensä eläketurvan lisäksi myös valtion, evankelisluterilaisen kirkon sekä Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden eläketurvaa, ja valtiovarainministeriö asettaa tilintarkastajan eräitä tähän liittyviä valvontatehtäviä varten. Valtion eläketurvan toimeenpanotehtävän vuoksi Keva on myös valtiontalouden tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan alainen.

Finanssivalvonnan mukaan käytännössä sen valvontavaltuuksien erilaisuus on suurin Kevaa ja yksityisten alojen eläkelaitosten valvontaa määrittävä ja valvonnan erilaisuutta selittävä tekijä. Käytännössä sijoitustoiminnan jatkuvalla valvonnalla ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan taas juurikaan ole eroa. Jatkuva valvonta koostuu paljolti sijoitusraporteista ja niiden läpikäynnistä. Lisäksi seurataan esimerkiksi sijoitussuunnitelman noudattamista sekä sijoitusrajoitteiden ja -valtuuksien noudattamista. Jatkuvan valvonnan lisäksi Kevaan, kuten muihinkin eläkelaitoksiin, kohdistetaan tarkastuksia, joissa keskitytään yksittäisen aihealueen tarkempaan läpikäyntiin. Kevasta tehdään vuosittain valvojan arvio. Näitä tehdään myös muista eläkelaitoksista, mutta

koska Finanssivalvonta on lakisääteisesti velvollinen antamaan vuosittain Kevan valvonnastaan kertomuksen valtiovarainministeriölle, valvojan arvion tekeminen on pakollista Kevan osalta.

Valvontaan tuo kuitenkin merkittävää erilaisuutta se, että Kevalla ei ole vakavaraisuusvaatimusta. Vakavaraisuusvaatimusten täyttymisen valvonta on merkittävä osa yksityisen alojen eläkelaitosten valvontaa. Vakavaraisuusvalvontaa varten Finanssivalvonta saa säännöllisesti analysoitavaksi tietoja tietokantaansa yksityisten alojen eläkelaitosten riskeistä. Vastaavia tietoja ei kerätä Kevalta.

Valvontasäännöksiä vertailtaessa on hyvä ottaa huomioon, että Finanssivalvonnan valvontatoimet keskittyvät pääosin yksittäisiin eläkelaitoksiin, ei eläkejärjestelmän valvontaan. Yksityissektorilla on useita riskinjakomekanismeja, joista merkittävimpiä ovat osaketuottoihin liittyvä tasausmekanismi (osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu) ja eliniän pitenemiseen liittyvä riskintasaus kustannustenjakojärjestelmän kautta. Käytännön valvontatyössä nämä näkyvät lähinnä yksittäisen eläkelaitoksen pienempinä riskeinä, mutta näiden riskien vaikutusta koko eläkejärjestelmään ei vastaavasti tutkita järjestelmätasolla Finanssivalvonnan toimesta. Finanssivalvonnan tehtäväksi on kuitenkin säädetty seurata finanssimarkkinoiden kehitystä ja arvioida sen vaikutusta eläkelaitosten vakavaraisuuteen järjestelmätasolla. Jos finanssimarkkinoilla ilmenneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus on laskenut merkittävästi tai uhkaa nopeasti ja merkittävästi laskea, Finanssivalvonnan tulee viipymättä tehdä tästä ilmoitus sosiaali- ja terveysministeriölle.

2.3 Eläketurva

2.3.1 TyEL:n ja JuEL:n soveltamisala

Työntekijän eläkelaisissa (395/2006, TyEL) säädetään yksityisellä alalla työskentelevän työntekijän eläketurvasta. TyEL:n 7 §:n perusteella vakuutetaan myös eräät johtavassa asemassa olevat henkilöt ja 8 §:n perusteella voidaan vakuuttaa luottamustehtävää hoitavat henkilöt.

Julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016, JuEL) säädetään työansioiden perusteella määräytyvästä Kevan jäsenyhteisön, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevan eläketurvasta. JuEL:n mukaan vakuutetaan julkisten alojen työ- ja virkasuhteet. Lisäksi JuEL:n soveltamisen piiriin kuuluu toimeksiantosuhteita: perhehoitajat, omaishoitajat ja luonnolliset henkilöt, jotka ovat tehneet julkisen työnantajan kanssa toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai sopineet vastavasta muusta järjestelystä. Myös kunnalliset luottamushenkilöt kuuluvat lain piiriin.

TyEL:ssa työnantaja on velvollinen vakuuttamaan työntekijän työskentelyn, jos työntekijän työansiot ovat vähintään 58,19 euroa kalenterikuukaudessa. Ansioraja on vuoden 2017 indeksitasossa ja se tarkistetaan vuosittain palkkakertoimella. JuEL:n mukaisen eläketurvan piiriin kuuluu kaikki työ ilman euromääräistä alarajaa.

2.3.2 Eläketurvan sisältö

Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin lähes samanlaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla ja eläkettä karttuu työansioista sekä etuusansioista samojen karttumisprosenttien mukaan. Eläketurvan sisällössä on kuitenkin joitain eroja, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeissä. Julkisella sektorilla sovelletaan palvelussuhteen voimassa ollessa ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmää, kun taas yksityisellä sektorilla työntekijän työkyvyttömyyttä arvioidaan pääsääntöisesti yleisen työkyvyttömyyden määritelmän mukaan. Yksityiselläkin sektorilla työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta painotetaan 60 vuotta täyttäneen työntekijän kohdalla. TyEL:n ja JuEL:n nykyisiä eroja on kuvattu tarkemmin liitteessä 2: Eläketurvan erot nykyisessä lainsäädännössä.

Eläkkeen kartumisessa on aiemmin ollut nykyistä enemmän eroavaisuuksia yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Suurimmat erot liittyvät eläkkeen karttumiseen ennen vuotta 1995, sillä julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa vuoden 1994 loppuun saakka. Nämä julkisen sektorin lisäeläke-etuudet säilyvät, jos työntekijän palvelussuhde on yhdenjaksoinen hänen henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikänsä saakka.

Julkisen sektorin lisäeläketurvalla tarkoitetaan ennen 1.1.1995 karttunutta 0,2 %:n karttumaa vuodessa (*lisäeläkeosa*) sekä henkilökohtaista tai ammatillista eläkeikää (*lisäeläketurvan eläkeikä*). Ennen 1.1.1995 julkisen sektorin työeläkkeissä perusturvan karttuma on ollut 2,0 % vuodessa, kun se yksityisellä sektorilla on ollut 1,5 %. Lisäeläkkeellinen karttuma ennen 1.1.1995 on siis perusturva lisätynä lisäeläkeosalla eli yhteensä 2,2 % vuodessa. Oikeudesta lisäeläke-etuuksiin ja lisäeläketurvan eläkeikään säädetään julkisten alojen eläkelain voimaanpanolaissa.

Oikeus henkilökohtaiseen eläkeikään koskee tietyn edellytyksin ennen vuotta 1960 syntyneitä työntekijöitä, jotka ovat olleet kunnan palveluksessa ennen vuotta 1995. Henkilökohtainen eläkeikä on laskettu päivän tarkkuudella ja se sijoittuu 63 ja 65 vuoden välille. Yleensä henkilökohtainen eläkeikä on korkeampi kuin henkilön ikäluokan perusteella määräytyvä yleinen alin vanhuuseläkeikä.

Oikeus ammatilliseen eläkeikään koskee työntekijöitä, jotka ovat valinneet ennen 1.7.1989 voimassa olleen ammatillisen eläkeiän. Ammatilliset eläkeiät ovat alempia kuin henkilön ikäluokan perusteella määräytyvä yleinen alin vanhuuseläkeikä.

Lisäeläketurvan ja lisäeläketurvan eläkeiän säilyminen edellyttää palveluksen yhdenjaksoisuutta Kevan jäsenyhteisön palveluksessa. Palveluksen on oltava yhdenjaksoinen 31.12.1992 alkaen lisäeläketurvan eläkeiän täyttämiseen saakka. Yhdenjaksoisuudella 31.12.1992 – 31.12.2004 tarkoitetaan ajallista yhdenjaksoisuutta (palvelus voimassa). Vuodesta 2005 alkaen riittää, jos Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvia ansioita on vähintään 8346 euroa vuodessa (2018 tasossa). Jos jonain vuonna ansioita ei ole riittävästi, täytyy palveluksen olla ajallisesti yhdenjaksoinen 31.12.1992 alkaen eläkeikään saakka.

Jos yhdenjaksoisuusehto toteutuu, henkilö saa lisäeläketurvan eläkeiässä lisäeläketurvan mukaisen vanhuuseläkkeen tai työkyvyttömyyden alkaessa lisäeläketurvan mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen. Henkilökohtaisella ja ammatillisella eläkeiällä on sitten se merkitys, että palvelemalla kyseiseen ikään saakka työntekijällä säilyy oikeus ennen vuotta 1995 karttuneeseen lisäeläkeosuuteen. Lisäksi jos henkilökohtainen tai ammatillinen eläkeikä on alempi kuin yleinen eläkeikä, saa työntekijä normaalia aiemmin myös muun julkisten alojen eläkkeen.

Jos yhdenjaksoisuusehto ei toteudu, henkilö menettää lisäeläkeosan ja lisäeläketurvan eläkeiän. Jos henkilön eläke alkaa 65 vuoden iässä tai myöhemmin, julkisen sektorin työeläkkeen perusturvan karttumana säilyy 2 %. Jos henkilön vanhuuseläke taas alkaa ennen 65 vuoden iän täyttämistä, tehdään ennen 1.1.1995 karttuneeseen julkisen sektorin perusturvaan normeeraus eli vuotuinen karttuma muutetaan 2,0 prosentista noin 1,8 prosenttiin (*normeerattu perusturva*). Normeerausta ei tehdä 1960 tai sen jälkeen syntyneille henkilöille.

Toisin kuin kuntasektorilla, yksityisellä sektorilla lisäeläketurvalla tarkoitetaan lakisääteistä eläketurvaa täydentäviä vapaaehtoisia vakuutuksia kuten työnantajan ottamaa ryhmäeläkevakuutusta ja työnantajan tai työntekijän itsensä ottamaa yksilöllistä eläkevakuutusta. Yksityisen sektorin työnantajilla oli aiemmin mahdollisuus ottaa työntekijöille myös ns. rekisteröityjä TEL-lisäeläkevakuutuksia, jossa lisäeläketurva liittyi kiinteästi lakisääteiseen peruseläketurvaan ja vastasi rakenteeltaan ja eläkkeen saamisen ehtojen osalta suurelta osin peruseläketurvaa. Rekisteröidyn TEL-lisäeläketurvan piiriin ei ole voinut liittyä vuoden 2000 jälkeen ja vakuutukset on kokonaan päätetty vuoden 2016 lopussa.

Eläketurvan sisällön eroja on kuvattu tarkemmin liitteessä 3: Eläketurvan erot ennen JuEL:a voimassa olleiden säännösten mukaan.

2.4 Eläkkeiden rahoitus

Eri sektorien työeläkejärjestelmät ja niiden rahoitus ovat olleet alusta asti toisistaan erillisiä. Rahoituksen osalta pääsääntönä on, että kukin eläkejärjestelmä vastaa omista kuluistaan. Työntekijän eläkelaiissa säädetään yksityisalojen eläkejärjestelmän rahoituksesta. Kevan rahoituksesta säädetään Kevasta annetussa laissa.

Menneisydessä eläkkeiden määräytymissäännöt poikkesivat eri eläkelaeissa toisistaan monilta merkittäviltä osilta. Erityisesti julkisen alan eläke-edut ovat olleet yksityisten alojen tasoa parempia.

Kuitenkin 1990-luvulta lähtien etuuksien määräytymissäännöksiä on harmonisoitu, eikä enää vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen kuntaeläkkeiden ja TyEL:n karttumasäännöksissä ole ollut merkittäviä eroja. Menneisydessä kartutetut eläkkeet vaikuttavat kuitenkin vielä pitkään eläkemenoon ja näin ollen eläkkeiden rahoitukseen. Tämä ero jonkin verran selittää kunta-alan korkeampaa eläkemenoprosenttia nyt ja tulevaisuudessa. Ero pienenee kuitenkin tulevaisuudessa esimerkiksi lisäeläkkeisiin oikeutettujen henkilöiden lukumäärän pienentyessä.

2.4.1 Yleistä rahoitusperiaatteista

Yksityisten alojen eläkejärjestelmä toimii osittain rahastoivalla periaatteella, jossa osa kunakin vuonna maksetuista työeläkemaksuista rahastoidaan tulevia vuosia varten ja loppuosa käytetään kyseisenä vuonna maksettavien eläkkeiden rahoitukseen. Tällä hetkellä yksityisalojen työeläkemaksuista rahastoidaan noin yksi euro kuudesta, ja loput käytetään nykyeläkkeiden maksuun. Sijoitustuottojen ansiosta rahastoitu osuus eläkemenosta on suurempi kuin maksuista. Joka neljäs eläke-euro saadaan rahastoidusta osasta.

Kunnallinen eläkejärjestelmä on luonteeltaan jakojärjestelmä, mutta siihen sisältyy myös puskuriluonteinen rahasto. Maksua kerätään vuosittain sen verran, että kuluvan vuoden menot saadaan maksettua. Vuosina 1988-2016 maksua on kerätty eläkemenoja suurempana. Tällä tavoin tuleviin eläkevastuisiin on varauduttu eläkevastuurahaston avulla. Rahasto on luonteeltaan puskurirahasto ja sillä tasoitetaan eläkemenon vaikutuksia eläkemaksuun tulevaisuudessa. Eläkevastuurahastoon vuosittain siirrettävästä määrästä päättää Kevan valtuuskunta.

Sekä kuntaeläkkeiden että TyEL-eläkkeiden rahoitus peritään työntekijöiltä ja työnantajilta työeläkemaksuina.⁹ Eläkkeet on turvattu joka tilanteessa, sillä Kevan jäsenyhteisöt ja viime kädessä koko kuntasektori ovat yhteisvastuussa eläkkeiden rahoituksesta, ja TyEL-eläkkeiden osalta turva on hoidettu eläkelaitosten yhteisvastuun avulla: eläkelaitoksen konkurssitilanteessa eläkkeet turvataan yhteisvastuulla, jossa eläkekustannukset jaetaan kaikkien eläkelaitosten kesken.

2.4.2 Rahoitustekniikasta

Eläkkeiden rahoitustekniikat poikkeavat yksityisten alojen eläkejärjestelmässä ja kunnallisessa eläkejärjestelmässä toisistaan. TyEL-eläkkeissä sovelletaan eläkkeiden rahoitukseen osaan yksilökohtaista rahastointia. Näistä eläkkeen osista muodostuu vakuutetun työuran aikana eläkelaitoksille vakuutusteknistä vastuovelkaa, joka purkautuu maksettaessa eläkkeitä. Järjestelmä on myös hajautettu useisiin työeläkevakuutusyhtiöihin, eläkesäätiöihin ja kassoihin. Yksilöllinen rahastointi ja hajautettu toimeenpano asettavat reunaehdoja toimeenpanolle.

Kukin eläkelaitos on itse vastuussa niistä eläkkeen rahastoiduista osista, joiden perusteena olevat ansiot se on vakuuttanut ja joista se on siten perinyt vakuutusmaksun. Jakojärjestelmän mukaisista eläkkeen tasausosista eli ns. tasauseläkemenosta vastaavat kaikki yksityisalojen eläkelaitokset yhdessä, mitä varten eläkemaksun osana peritään ns. tasausmaksua.

Koska jakojärjestelmässä maksussa olevat eläkkeet ovat karttuneet (kaukanakin) menneisyydessä, mutta niiden rahoitusta varten perittävät maksut peritään samana vuonna kuin eläkettä maksetaan ulos, voivat yksittäisen eläkelaitoksen vakuutuskanassa tapahtuneet muutokset aiheuttaa sen, että eläkelaitoksen aiemmille vakuutetuille ulos maksettava tasauseläkemeno ja nykyvakuutetuista perittävä tasausmaksutulo eivät vastaa toisiaan. Tätä eroa tasataan ns. **tasausjärjestelmällä**. Tasausjärjestelmässä kunkin eläkelaitoksen rahoitusosuus tasauseläkemenosta määräytyy sen perusteella, miten eläkelaitoksen saama maksutulo kehittyy suhteessa koko järjestelmän maksutuloon. Eläkelaitoksen kunakin vuonna ulos maksamat eläkkeet eivät siis vaikuta sen rahoitusosuuteen. Tasausjärjestelmä mahdollistaa aktiivikantojen erilaisen kehityksen eri eläkelaitoksissa, koska yksittäisellä eläkelaitoksella ei ole riskiä sen vakuutuskanan kehityksestä tasauseläkkeiden osalta.

TyEL:ssa muodostuu yksilökohtaisen rahastoinnin lisäksi vastuovelkaan myös puskurirahastoja eri käyttötarkoituksia varten: Lisävakuutusvastuulla varaudutaan sijoitus- ja

⁹ Vuoteen 1993 saakka työnantajat vastasivat yksin eläkkeiden rahoituksesta. Vuoden 1993 alusta alkaen työeläkevakuutusmaksu jaettiin työnantajan ja työntekijän maksuosuuksiin molemmissa eläkejärjestelmissä.

vakuutusriskeihin, tasausvastuu puskuroi edellä kuvatun mukaisesti eläkkeiden jakojärjestelmäosia ja osaketuottosidonnaisella lisävakuutusvastuulla varaudutaan osakesijoituksiin liittyviin riskeihin kollektiivisesti.

Yksityisalojen eläkelaitokset ovat vastuussa eläkkeen rahastoidusta osasta ja sen perusteella lasketusta ja muusta vastuuvelasta. Yksityisalojen eläkelaitoksia sitovat vakavaraisuussäännökset, joilla pyritään turvaamaan vastuuvelan katteena olevien varojen riittävää määrää ja yhteisten pelisääntöjen noudattamista.

Yksityisalojen eläkelaitos sijoittaa rahastoituja eläkkeitä varten kerätyt varat ja pyrkii saamaan varoille mahdollisimman hyvän tuoton valitulla riskitasolla. Sijoitustuotoilla eläkelaitos hyvittää vuosittain eläkerahastojaan. Rahastoonsiirtovelvoite eli tuottovaahtimus määrittelee sen, miten paljon eläkerahastoja tulee vuosittain hyvittää. Rahastoonsiirtovelvoite koostuu rahastokorosta, täydennyskertoimesta ja osaketuottokertoimesta. Rahastoonsiirtovelvoite lasketaan eläkelaitosten keskimääräisistä luvuista. Jos eläkelaitoksen sijoitustoiminnastaan saamat tuotot ovat alle rahastoonsiirtovelvoitteen, eläkelaitos täydentää puuttuvan osan vakavaraisuuspääomastaan. Päinvastaisessa, tavallisemmassa tilanteessa ylijäämä jää vakavaraisuuspääomaan.

Laskettaessa eläkevastuuta tulevat suoritukset diskontataan eli muutetaan nykyhintoihin rahastokorolla, jonka suuruus on kolme prosenttia. Vastuuvelkaa ja eläkevastuuta täydennetään vuosittain rahastokoron verran, minkä lisäksi voidaan tehdä lisätäydennyksiä rahastoihin.

TyEL-laitokset ja Merimieseläkekassa vahvistavat rahastoituja vanhuuseläkkeitä vuosittain täydennyskerrointa vastaavalla vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkevastuiden katteena olevien varojen tuotolla. Täydennyskerroin määräytyy eläkelaitosten keskimääräisen vakavaraisuuden perusteella.

TyEL- ja MEL-eläkelaitokset ovat lisäksi velvollisia siirtämään osaketuottosidonnaisen lisävakuutusvastuuseen osaketuottokertoimen viidesosaa vastaavan vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja tasausvastuun tuoton. Osaketuottokerroin määräytyy eläkelaitosten toteutuneiden osaketuottojen perusteella. Osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu voi osaketuotoista riippuen joko kasvaa tai pienentyä. Puskurin kasvassa riittävän suureksi osa varoista käytetään rahastoitujen vanhuuseläkkeiden korotuksiin.

Kunnallisen eläkejärjestelmän eläkevarat muodostavat kollektiivisen puskurirahaston ja järjestelmän toimeenpano on luonteeltaan keskitetty. Näin ollen rahastointia ohjaavat säännökset ovat oleellisesti yksinkertaisempia.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen perustana on jakojärjestelmä ja yhteisvastuu. Kunkin vuoden menot katetaan pääosin saman vuoden maksutulosta, ja Kevan kaikki menot jaetaan maksuosuuksina jäsenyhteisöjen vastattavaksi. Jakojärjestelmää tuetaan puskurirahastolla, mutta rahaston kasvu ei riipu karttuvista etuuksista.

2.4.3 Eläkemaksuista



TyEL-maksu pyritään mitoittamaan niin, että se yhdessä sijoitusten tuoton kanssa kattaa vuoden aikana rahastoitavan vastuun, yhteisesti kustannettavat eläkkeet, hoitokulut ja saamatta jääneistä vakuutusmaksuista syntyvät tappiot. Eläkemaksu eläkesäätiössä tai -kassassa on kannatusmaksutyypinen: maksua peritään niin paljon, että se riittää toiminnan kuluihin.

Työntekijän maksuosuus on aina sama riippumatta siitä, onko hänet vakuutettu työeläkevakuutusyhtiössä, -kassassa vai -säätiössä. TyEL-työnantajan maksuosuus on

koko työeläkemaksu vähennettynä työntekijän maksuosuudella. Yksittäisten työnantajien maksut voivat kuitenkin vaihdella, riippuen esimerkiksi siitä, onko työnantaja ottanut työeläkevakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, -kassasta vai -säätiöstä. Jos työeläkevakuutus on otettu yhtiöstä, maksutasoon voivat vaikuttaa asiakashyvitykset, työnantajan koko ja työntekijöille myönnetty työkyvyttömyyseläkkeet.

Työeläkevakuutusyhtiöt hakevat sosiaali- ja terveysministeriöltä vahvistusta laskuperusteille, joissa esitetään laskentasäännöt sekä työeläkemaksulle että vastuuvälille. Vastaava menettely on myös eläkekassoille. Eläkesäätiöille laskuperusteet annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksena.

Laskuperusteet on laadittava vakuutetut edut turvaten. Eläkelaitosten on toimittava yhteistyössä laskuperusteita laadittaessa.

Kevan jäsenyhteisöjen kokonaismaksun ja eri osien suuruuden sekä eläkemaksujen perusteet kullekin vuodelle vahvistaa Kevan valtuuskunta Kevan hallituksen esityksestä.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksulla ja puskurirahastolla katetaan kaikki eläkejärjestelmän menot. Eläkemaksut peritään Kevan menojen kattamiseksi, ei yksilöityjen vastuiden katteeksi. Työntekijän maksu on lakisääteisesti sidottu yksityisen sektorin työntekijämaksun tasoon. Kevan hallituksen hyväksymän strategian mukaan eläkemaksun kokonaistaso ja erityisesti työnantajien maksu pidetään mahdollisimman vakaana ja ennustettavana.

Kunta-alan työnantajan keskimääräinen palkkaperusteinen maksu ja varhaiseläkemenoperusteinen maksu on keskimääräisen TyEL:n työnantajamaksun tasoinen, mutta sen lisäksi peritään eläkemenoperusteista maksua. Eläkemenoperusteisen maksun kanssa kunta-alan työnantajan keskimääräinen maksu on ollut viime vuosina keskimäärin noin 4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin TyEL-työnantajan keskimääräinen maksu. Kunta-alan työnantajan maksuun vaikuttaa työnantajan koko ja työntekijöille myönnetty työkyvyttömyyseläkkeet.

2.4.3.1 TyEL-maksun osat

TyEL-maksu työeläkevakuutusyhtiössä jaetaan osiin käyttötarkoituksensa mukaan. Maksun rahastoitavia osia ovat vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkeosat. Vanhuuseläkeosa määritellään sen tasoiseksi, että sillä kerättävä TyEL-maksu keskimäärin riittää kyseisenä vuonna karttuneiden vanhuuseläkkeiden rahastoituvien osien maksamiseen aikanaan eläkkeensaajille vanhuuseläkkeenä, kun otetaan huomioon rahastoille saatava rahastokoron tasoinen tuotto ja kuolevuus. Työkyvyttömyyseläkeosa määritellään sen tasoiseksi, että sillä kerättävä TyEL-maksu keskimäärin riittää kattamaan

puolet maksun keräämisvuotta seuraavan kahden vuoden aikana alkaneista työkyvyttömyyseläkkeistä.

Maksun tasausosalla katetaan eläkkeiden yhteisesti kustannettavia osia. Näitä ovat esimerkiksi rahastoimattomat vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet, indeksikorotukset ja perhe-eläkkeet.

Perittävän maksun loppuosalla kustannetaan yhtiön toiminnasta aiheutuvia kuluja, syntyviä maksutappioita ja lakisääteisiä maksuja.

Maksuun voidaan antaa alennusta ns. asiakashyvityksinä. Asiakashyvitykset riippuvat sekä eläkelaitoksen vakavaraisuudesta että eläkelaitoksen toiminnan tehokkuudesta. Työeläkevakuutusyhtiö voi antaa sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien laskuperusteiden mukaisesti asiakashyvityksiä korkeintaan määrän, joka on prosentti yhtiön vakavaraisuuspääomasta lisättyä yhtiön hoitokustannusliikkeen ylijäämällä. Hoitokustannusliikkeen ylijäämä tarkoittaa sitä maksuosuutta, jota työeläkevakuutusyhtiö ei käytä liikekuluihinsa maksun hoitokustannusosasta.

2.4.3.2 Kevan jäsenyhteisöiltä perittävän työeläkemaksun osat

Voimassa olevat säännökset

Kevan jäsenyhteisöjen maksu muodostuu kaikille työnantajille ja työntekijöille määräytyvästä palkkaperusteisesta maksusta, osalle työnantajista määräytyvästä varhaiseläkemenoperusteisesta maksusta ja osalle työnantajista määräytyvästä eläkemenoperusteisesta maksusta.

Pääosan maksusta muodostaa työntekijöiden ansioiden mukaan maksettava palkkaperusteinen eläkemaksu, jota maksavat sekä työnantaja että työntekijä.

Eläkemenoperusteista maksua maksetaan vain niistä maksussa olevista eläkkeistä, jotka ovat karttuneet jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005. Kevan valtuuskunta vahvistaa vuosittain eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärän. Maksu jaetaan jäsenyhteisöjen kesken sen perusteella, kuinka paljon nyt maksussa olevista eläkkeistä on karttunut kunkin jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005 tehdystä työstä.

Eläkemenoperusteista maksua eivät maksa oman henkilökuntansa työn perusteella ne yhteisöt, jotka ovat liittyneet Kevan jäsenyhteisöksi 1.1.2005 tai sen jälkeen. Poikkeuksena on esimerkiksi kuntaliitostilanne, jossa lakkautettavien kuntien henkilöstö ja

samalla eläkemenoperusteiset maksut siirtyvät uuteen kuntaan. Sen sijaan, jos perustetaan uusi osakeyhtiö jatkamaan kunnalta siirtyvää toimintaa, osakeyhtiölle ei aiheudu siirtävästä henkilöstöstä eläkemenoperusteisia maksuja.

Työnantaja maksaa lain mukaan varhaiseläkemenoperusteista eli varhe-maksua, kun sen työntekijät jäävät ensimmäistä kertaa työkyvyttömyyseläkkeelle, yksilölliselle varhaiseläkkeelle, työttömyyseläkkeelle tai kuntoutustuelle. Kevan valtuuskunta päättää varhe-maksun määrän jokaiselle vuodelle erikseen. Maksu jaetaan jäsenyhteisöjen kesken varhaiseläkkeistä aiheutuvien menojen ja palkkasummien perusteella.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuihin suunnitellaan muutoksia vuosille 2019 ja 2020. Vuoden 2019 osalta muutokset koskisivat palkkaperusteista ja varhaiseläkemenoperusteista maksua.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä esitetyt muutokset Kevan jäsenyhteisöjen maksuihin (HE 15/2017 vp)

Hallituksen esityksessä esitetään eläkemenoperusteisen maksun lakkauttamista ja uutta tasausmaksu-nimistä maksukomponenttia. Ehdotettu tasausmaksu poikkeaisi nykyisestä eläkemenoperusteisesta maksusta. Hallituksen esityksen mukaan tasausmaksua maksaisivat vain kunnat ja maakunnat. Maakuntien ja kuntien osuudet tasausmaksusta määräytyisivät sen palkkasumman perusteella, joka niillä on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta uudistuksen voimaantullessa. Tasausmaksulla on tarkoitus kattaa ne eläkemenot, jotka Kevassa ylittävät TyEL-maksun tason. Esitysluonnosten mukaan valtiovarainministeriö vahvistaisi jatkossa tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä.

Tasausmaksu jaetaan kuntien ja maakuntien kesken palkkasummien suhteessa. Jakosuhte kiinnitetään aluksi tietylle ajalle ja se on selvillä siinä vaiheessa, kun sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstösiirrot ovat tiedossa.

Kuntien osuus tasausmaksusta jaetaan kuntien kesken verotulojen ja valtion osuuk-sien suhteessa lukuun ottamatta harkinnanvaraisia valtionosuuksia. Maakuntien osuus tasausmaksusta jaetaan maakuntien kesken valtion rahoituksen suhteessa. Tasausmaksu ei siis millään tavalla riipu työnantajan henkilöstöstä eikä sitä ole tarkoi-tettu jyvitetäväksi kunnan tai maakunnan omistamille tai määräysvallassa oleville yh-teisöille.

Varhaiseläkemenoperusteista maksua muutetaan samassa yhteydessä siten, että työnantajarakenteen muutoksista ei aiheutuisi seurauksia yksittäisen työnantajan

maksuihin. Käytössä tulee olemaan työkyvyttömyyseläkemaksu, jossa vain työnantajan työntekijöiden eläkkeet vaikuttavat maksuun ja esim. työnantajan toiminnan päättyessä maksuja ei enää siirretä ko. toimintaa jatkavalle työnantajalle. Työnantajalle kohdentuvien maksujen jakautumisen perusteena olevaa aikajaksoa tullaan myös lyhentämään, jolloin maksu painottuu enemmän viimeiselle työnantajalle.

2.4.4 Työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus

Sekä TyEL-järjestelmän että kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitukseen ja työnantajan maksuosuuteen vaikuttavat työnantajan työntekijöille myönnetyt työkyvyttömyyseläkkeet. Molemmissa järjestelmissä on tällä tavoin pyritty luomaan työnantajille kannustimia ennaltaehkäisemään työkyvyttömyyseläkkeiden syntyä.

TyEL-työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus hoidetaan TyEL-maksun työkyvyttömyyseläkeosan ja tasausosan kautta. Työkyvyttömyyseläkkeen rahastoitu osa rahoitetaan työkyvyttömyyseläkeosalla ja yhteisesti kustannettava osa maksun tasausosalla.

TyEL:ssa työkyvyttömyyseläkemaksun määräytymiseen vaikuttaa myös työnantajan koko, joka käytännössä määrittellään työnantajan työntekijöilleen maksamien palkkojen yhteismäärän avulla. Pientyönantajaksi kutsutaan työnantajaa, jonka työntekijöiden palkat ovat yhteensä noin alle kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Keskisuureksi työnantajaksi kutsutaan työnantajaa, jonka työntekijöiden palkat ovat yhteensä noin 2-33 miljoonaa euroa vuodessa. Suuri työnantaja on työnantaja, jonka työntekijöiden palkat ovat yhteensä noin yli 33 miljoonaa euroa vuodessa. Palkkojen yhteismäärää tarkastellaan kahden vuoden takaisesta tiedosta.

TyEL-pientyönantajat maksavat kiinteää, ns. tariffimaksua vakuutetusta palkkasummasta työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoitujen osien kollektiivista kattamista varten. Keskisuurille työnantajille työkyvyttömyyseläkemaksu määräytyy osin tariffimaksun ja osin maksuluokkamaksun perusteella. Suurille työnantajille työkyvyttömyyseläkemaksu määräytyy maksuluokkamaksun perusteella. Maksuluokkamaksun suuruuteen vaikuttavat työnantajan työntekijöille myönnetyt pysyvät työkyvyttömyys- ja osatyökyvyttömyyseläkkeet.

Kustannusvastuu TyEL-työkyvyttömyyseläkkeen rahastoidusta osasta määräytyy eri työnantajien kesken työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtumaa edeltävien kahden vuoden ansioiden perusteella.

Kevan jäsenyhteisöjen työkyvyttömyyseläkkeitä rahoitetaan varhaiseläkemenoperusteisella maksulla ja muilla maksun osilla.

Kuten TyEL:ssakin, myös Kevan jäsenyhteisöjen työkyvyttömyyseläkemaksun määräytymiseen vaikuttaa työnantajan koko. Pientyönantajaksi kutsutaan työnantajaa, jonka työntekijöiden palkat ovat yhteensä noin alle kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Keskisuureksi työnantajaksi kutsutaan työnantajaa, jonka työntekijöiden palkat ovat yhteensä noin 2-33 miljoonaa euroa vuodessa. Suuri työnantaja on työnantaja, jonka työntekijöiden palkat ovat yhteensä noin yli 33 miljoonaa euroa vuodessa. Palkkojen yhteismäärää tarkastellaan vuoden takaisesta tiedosta.

Pientyönantajat maksavat kiinteää maksua palkkasummasta työkyvyttömyyseläkkeiden kustantamista varten. Keskisuurille työnantajille varhaiseläkemenoperusteinen maksu määräytyy osin palkkasummaan ja osin eläkemenoon pohjautuen. Suurille työnantajille varhaiseläkemenoperusteinen maksu määräytyy eläkemenoperusteisesti työnantajan työntekijöille myönnettyjen täysien työkyvyttömyyseläkkeiden ja kuntoutustukien pohjalta määräytyvän menon mukaisesti.

Kustannusvastuu työkyvyttömyyseläkkeestä eri Kevan jäsenyhteisöjen kesken määräytyy työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtumaa edeltävien viiden vuoden ansioiden perusteella.

2.5 Vakuutuskannan rakenteen erot ja eläkemenojen kehitys viime vuosina

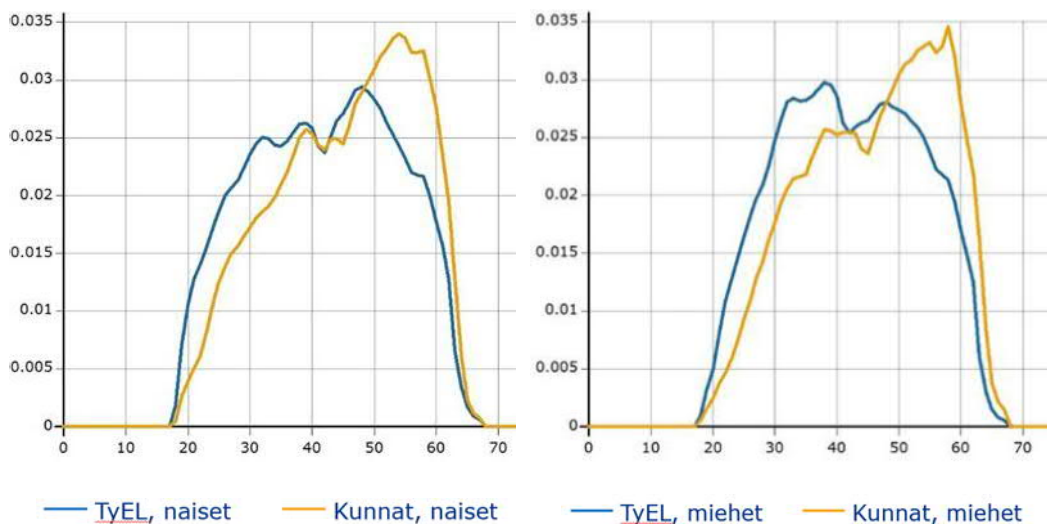
Erot yksityisalojen ja kunta-alan vakuutuskannoissa vaikuttavat eläkkeiden rahoitukseen. Myös menneisyydessä eri eläkejärjestelmissä eri säännöin karttuneet eläkkeet vaikuttavat vielä pitkään eläkemenoon ja näin ollen eläkkeiden rahoitukseen. Tämä ero osaltaan selittää kunta-alan korkeampaa eläkemenoprosenttia nyt ja vielä verraten pitkän ajan tulevaisuudessakin.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu TyEL:n ja KuEL:n eräitä tunnuslukuja vuodelta 2016. TyEL on suuruusluokaltaan huomattavasti suurempi kuin KuEL. Työvoima on KuEL:ssa ikääntyneempää ja naisvaltaisempaa kuin TyEL:ssa. Eläkemenoissa on palkkasummaan suhteutettuna noin 1,5 prosenttiyksikön ero siten, että KuEL:n meno on korkeampi. Erityisesti KuEL:n miesten vanhuuseläkemeno suhteutettuna palkkasummaan on korkea. KuEL:n maksutaso ja rahastointi ovat TyEL:a korkeammalla tasolla.

Taulukko 1: TyEL:n ja KuEL:n tunnuslukuja vuodelta 2016 (Lähde: ETK)

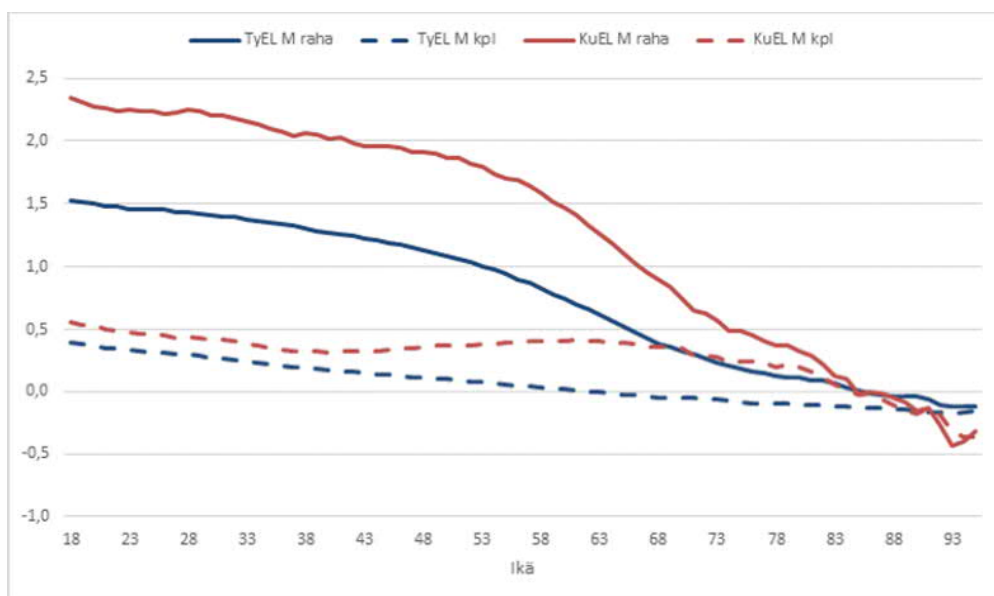
| 2016 | TyEL | KuEL |
|---|---------|---------|
| Vakuutettujen lkm, tuhansia | 1 513 | 520 |
| - miesten osuus vakuutetuista | 57,8 % | 22,6 % |
| Vakuutettujen keski-ikä | 40,3 | 45,6 |
| Palkkasumma, milj. € | 54 225 | 16 888 |
| Kokonaismaksutulo ¹⁰ , milj. € | 13 652 | 5 151 |
| Eläkemeno, milj. € | 14 429 | 4 749 |
| Eläkevarat, milj. € | 118 659 | 48 635 |
| Kokonaismaksutulo/palkkasumma | 25,2 % | 30,5 % |
| Eläkemeno/palkkasumma | 26,6 % | 28,1 % |
| Vanhuuseläkemeno/palkkasumma (miehet) | 20,3 % | 26,7 % |
| Vanhuuseläkemeno/palkkasumma (naiset) | 22,9 % | 22,9 % |
| Eläkevarat/palkkasumma | 2,2 | 2,9 |
| Eläkevarat/eläkemeno | 8,2 | 10,2 |
| Rahastointiaste (2015) | 30,80 % | 36,80 % |

Seuraavissa kuvissa on verrattu kunta-alan ja yksityisten alojen palkkasummien ikäraakia naisissa ja miehissä erikseen. Näistä nähdään, että kunta-alalla naiset ovat iäkkäämpiä kuin yksityisaloilla. Vastaavasti myös kunta-alan miehet ovat iäkkäämpiä kuin yksityisalojen miehet.

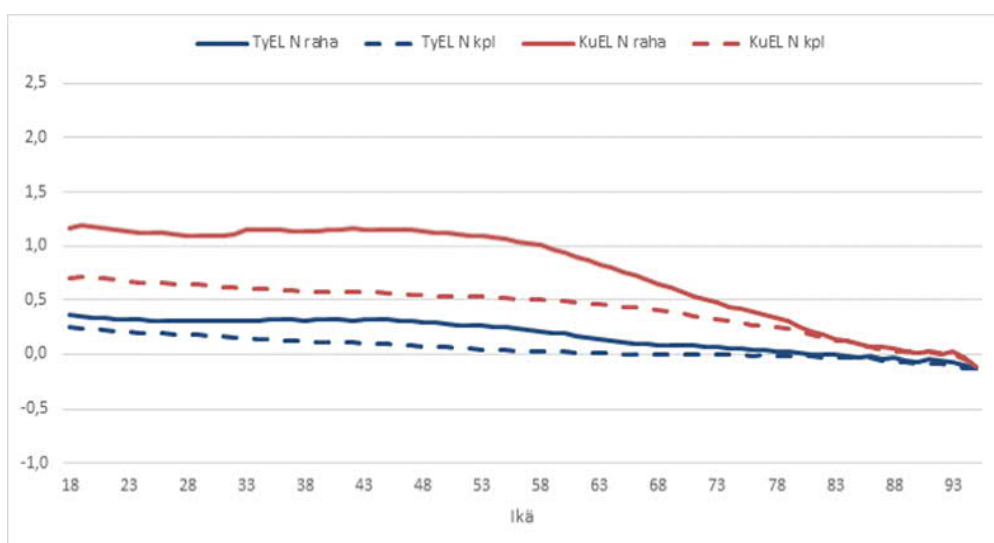
**Kuva 2: TyEL:n ja kunta-alan naisten ja miesten palkkasummien ikärakenne vuonna 2015 (Lähde: ETK)**

¹⁰ Kokonaismaksutulo sisältää myös Työttömyysvakuutusrahaston maksun.

Kunta-alan ja yksityisalan vakuutettujen elinajan odotteissa on eroja. Kunta-alalla on TyEL-alaa noin 0,7 vuotta pidempi elinaika sekä miehillä että naisilla, kun elinajan odote lasketaan palkkasummien ikäprofiileista. Kuvassa 3 on esitetty TyEL- ja KuEL-piirien elinajan odotteiden vuosien 2011 – 2015 keskiarvojen erot miehillä väestön odotteisiin nähden ikävälillä 18 – 95 vuotta. Yhtenäisillä viivoilla on palkkasummien ikäprofiileista lasketut elinajan odotteiden erot ja katkoviivoilla henkilömääristä lasketut elinajan odotteiden erot. Kuvassa 4 on esitetty vastaavat tiedot naisille.

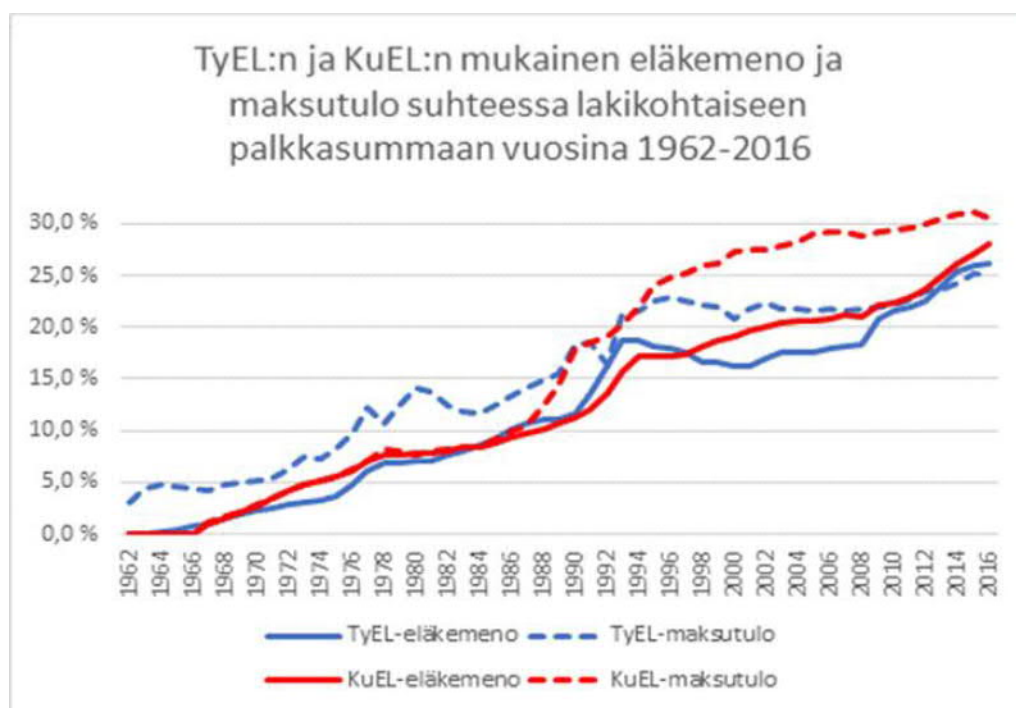


Kuva 3: Erot miesten elinajan odotteissa suhteessa väestöön vuosien 2011 – 2015 keskiarvot, vuosina (Lähde: ETK)



Kuva 4: Erot naisten elinajan odotteissa suhteessa väestöön vuosien 2011-2015 keskiarvot, vuosina. (Lähde: ETK)

Jos tarkastellaan tarkemmin TyEL:n ja KuEL:n mukaista eläkemenoa ja maksutuloa lakikohtaiseen palkkasummaan suhteutettuna pidemmällä aikavälillä (alla oleva kuva), nähdään, että KuEL:n mukainen eläkemeno on pääsääntöisesti ollut TyEL:n eläkemenoa korkeampi. 1990-luvun lamavuosien poikkeus johtuu enemmänkin palkkasumman erilaisesta kehityksestä kuin varsinaisessa eläkemenossa olleesta muutoksesta. KuEL:n maksutulo seurasi eläkemenoa aina 1980-luvun loppupuolelle asti, jolloin päätettiin aloittaa rahastointi KuEL:ssa. Tällöin myös KuEL:n maksutulo ylitti TyEL:n maksutulon.



Kuva 5: TyEL:n ja KuEL:n eläkemeno ja maksutulo suhteessa lakikohtaiseen palkkasummaan vuosina 1962–2016 (Lähde: ETK)

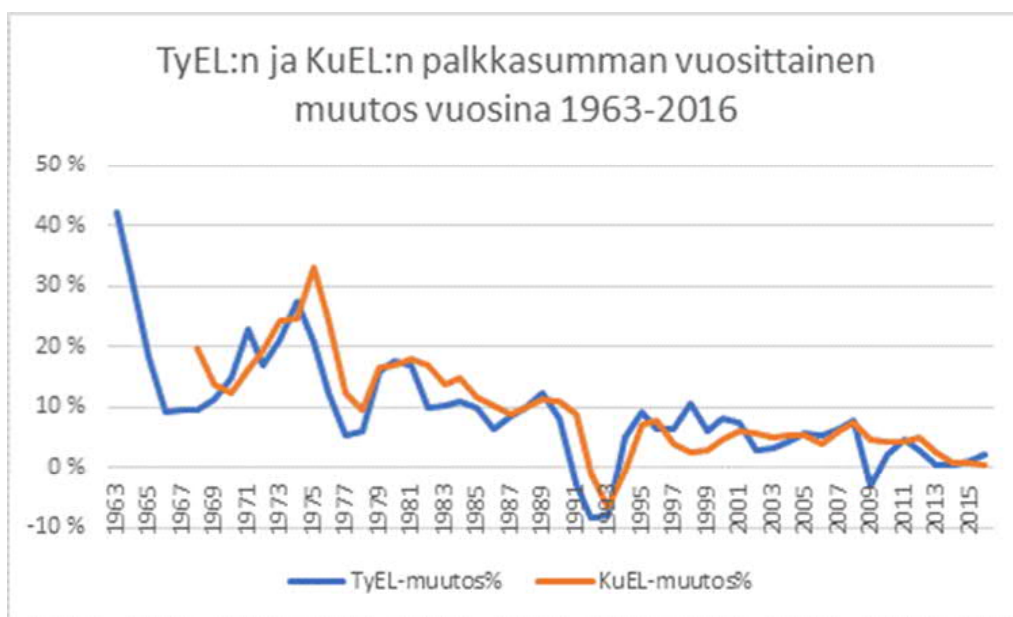
Eläkemeno suhteutettuna lakikohtaiseen palkkasummaan viimeisen viiden vuoden aikana jakautuu TyEL:n ja KuEL:n osalta eläkelajeihin seuraavasti.

Taulukko 2: TyEL:n ja KuEL:n eläkemeno suhteutettuna lakikohtaiseen palkkasummaan eläkeläjiin jaettuna vuosina 2012-2016 (Lähde: ETK)

| TyEL | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | KuEL | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Vanhuseläke | 17,5 | 19,2 | 20,4 | 21,2 | 21,8 | | 19,5 | 20,8 | 22,1 | 23,1 | 24,3 |
| Työkyvytt. eläke | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 2,5 | 2,4 | | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,6 |
| Tyött. eläke | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Perhe-eläke | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Osa-aikaeläke | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Yht. | 22,6 | 24,0 | 25,1 | 25,7 | 26,0 | | 23,8 | 25,0 | 26,2 | 27,1 | 28,2 |

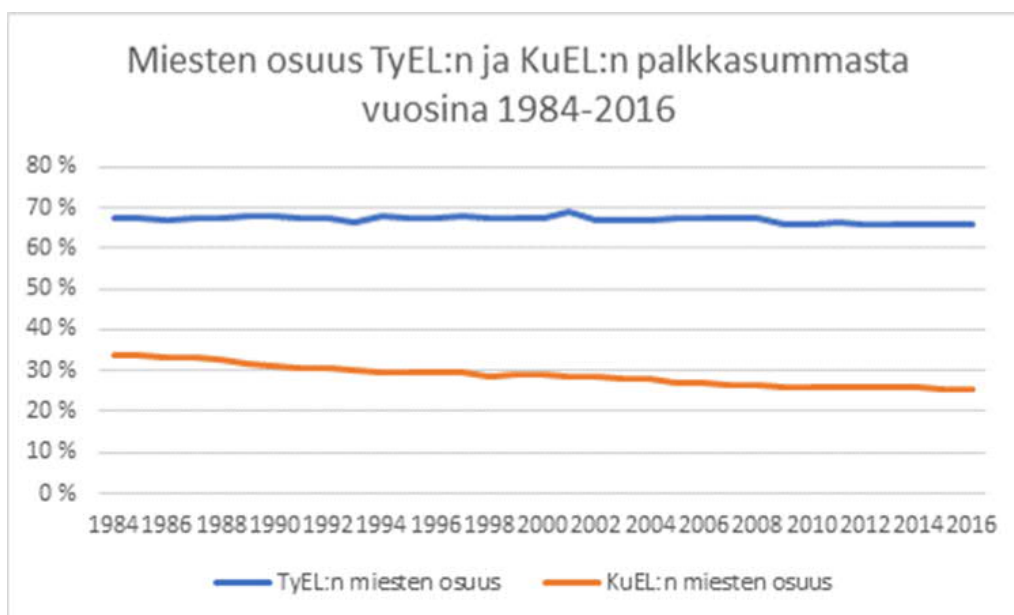
KuEL:n suurempaa eläkemenoa selittää KuEL:n suurempi vanhuuseläkemeno. Sen sijaan perhe-eläkemeno KuEL:ssa on TyEL:ia pienempi.

Eläkejärjestelmien vakuutettua palkkasummaa tarkasteltaessa voidaan nähdä, että eläkejärjestelmien palkkasummien kasvuvauhti on ollut suurinpiirtein samaa tasoa 1990-luvulta lähtien. Tätä aiemmin KuEL-palkkasumman kasvuvauhti on ollut suurempaa kuin TyEL:ssa.



Kuva 6: TyEL:n ja KuEL:n palkkasumman muutos vuosittain vuosina 1963-2016 (Lähde: ETK)

Jos tämän lisäksi tarkastellaan palkkasumman muutosta sukupuolittain, nähdään, että kuntapuolella miesten osuus palkkasummasta on pienentynyt, kun taas TyEL:ssa miesten osuus palkkasummasta on pysynyt melko vakiona. Miesten palkkasummaosuuden pieneminen kuntapuolella selittää ainakin osittain sitä, että miesten palkkasummaan suhteutettu eläkemeno on korkeampi kuntapuolella kuin TyEL:ssa.



Kuva 7: Miesten osuus TyEL:n ja KuEL:n palkkasummasta vuosina 1984-2016 (Lähde: ETK)

2.6 Vakavaraisuus ja rahastoitujen varojen sijoittaminen

Vakavaraisuussäännösten tarkoitus on turvata rahastoidut etuudet ja toimia kehikona, jonka avulla hajautetussa ja yhteisvastuuseen perustuvassa yksityisalojen eläkejärjestelmässä puututaan liialliseen riskinottoon. Yksityisalojen vakavaraisuussäännökset ovat tarpeen, koska eläkelaitokset ovat vastuussa rahastoiduista eläkkeen osista varoillaan. Ne myös kilpailevat keskenään sijoitustuotoilla, vaikka järjestelmässä on yhteisvastuu niin, että konkurssiin menneen eläkelaitoksen vastuulla olevat eläkkeet jaetaan muiden eläkelaitosten vastuulle. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä ei ole vakavaraisuussäännöksiä, koska rahoitusperiaatteet ovat erilaiset ja Keva ei ole mukana eläkelaitosten yhteisvastuussa.

2.6.1 Vakavaraisuudesta

Turvaavuus on keskeinen osa vakuutustoimintaa. Turvaavuusperiaatteen lähtökohdiana on turvata vakuutetut edut. Vakuutuksenottajan tulee pystyä luottamaan siihen, että vakuutusyhtiö vastaa velvoitteistaan. Turvaavuuden näkökulmaa korostaa myös vakuutustoiminnan luonne. Vakuutus sopimusta tehtäessä on epäselvää, mihin korvaussummiin juuri kyseinen sopimus johtaa tai mitä tuottoa saadaan, kun vakuutusmaksuina saadut varat sijoitetaan. Epävarmuus, vakuutustoiminnan ominaispiirre, vaatii vastapainokseen turvaavuutta.

Keskeinen turvaavuusperiaatteen ilmentymä yksityisalojen eläkejärjestelmässä on vakavaraisuus ja sille asetetut vaatimukset. Riittävä varallisuus, eli vakavaraisuuspääoma, takaa sen, että eläkelaitos selviää velvoitteistaan myös epäsuotuisissa olosuhteissa.

Vakavaraisuussäätelyn tarve johtuu siis vakuutusliikkeen luonteesta ja tarpeesta turvata rahastoidut edut. Toisaalta eläkejärjestelmässä on budjettirajoite. Eläkejärjestelmään tulee varoja vain kahdesta merkittävästä tulolähteestä: vakuutusmaksuista ja sijoitustoiminnan tuotoista. Näillä tuloilla pitää pystyä suoriutumaan etuusvelvoitteista ja muista kuluista.

Myös budjettirajoitteeseen liittyy omat riskinsä. Jos sijoitustoiminta järjestelmätasolla epäonnistuu, ei puuttuvia varoja voi korvata muuten kuin vakuutusmaksuja nostamalla. Tämä rajoite on pohjimmiltaan sama, oli järjestelmä toteutettu millä rahoitustekniikalla tahansa. Toisin sanoen, myös puskurirahastoiuihin julkisiin eläkejärjestelmiin liittyy riski sijoitustoiminnan epäonnistumisesta, vaikka vakavaraisuussäätelyä ei olekaan. Tai sama toisin päin, vakavaraisuussäätely kertoo yksittäisen eläkelaitoksen riskinkantokyvystä, mutta se ei takaa koko järjestelmän pitkän aikavälin riskinkantokestävyyttä budjettirajoitteen mielessä.

Vakavaraisuussäätöjen tarkoitus on turvata rahastoidut etuudet ja toimia kehikona, jonka avulla hajautetussa ja yhteisvastuuseen perustuvassa yksityisalojen eläkejärjestelmässä puututaan tarvittaessa valvonnan keinoin liialliseen riskinottoon.

Eläkelaitoksen vakavaraisuudella tarkoitetaan eläkelaitoksen kykyä selviytyä eläkevakuutustoimintaa uhkaavista sijoitus- ja vakuutusriskeistä. Vakavaraisuutta mitataan vakavaraisuuspääomalla, jota mitoitetaan vakavaraisuusrajan avulla. Mitä riskipitoisempi sijoitusomaisuus eläkelaitoksella on, sitä korkeampi on vakavaraisuusraja.

Vakavaraisuutta ja säännösten noudattamista valvoo Finanssivalvonta.

Yksityisalojen eläkejärjestelmän vakavaraisuussäätöksiä on uudistettu viimeksi vuoden 2017 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella. Silloin otettiin käyttöön uusi vakavaraisuusmalli, jonka pääajatuksena on ottaa huomioon kaikki olennaiset työeläkevakuuttamisen riskit nykyistä tarkemmin ja kattavammin. Vakavaraisuuslaskennassa tunnistetaan kustakin eläkelaitoksen sijoituksesta kaikki siihen liittyvät riskit ja tämän avulla asetetaan lain vaatima taso vakavaraisuudelle. Laissa säädetään riskiluokituksesta, jonka mukaan riskit otetaan huomioon. Samaan sijoitukseen voi kohdistua useita eri riskejä. Myös sijoitusten odotettu tuotto sekä eri riskitekijöiden välinen riippuvuus huomioidaan.

Yksityisalojen eläkelaitoksilla tulee olla sijoitusomaisuutta aina vähintään katettavien vastuiden ja vaadittavien riskipuskureiden verran. Jos eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoma laskee alle vakavaraisuusrajan, eläkelaitoksen on toimitettava Finanssivalvonnalle taloudellisen aseman tervehtymissuunnitelma. Vähimmäispääomavaatimus on yksi kolmasosa vakavaraisuusrajasta. Eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoman alittaessa vähimmäispääomavaatimuksen eläkelaitoksen on viipymättä toimitettava Finanssivalvonnalle lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma. Vakavaraisuuspääoman yläraja on kolminkertainen vakavaraisuusrajaan verrattuna, mutta vähintään 40 prosenttia vastuuvelasta. Jos vakavaraisuuspääoma ylittää ylärajan kahtena peräkkäisenä vuotena, eläkelaitoksen täytyy purkaa vakavaraisuuttaan maksualennuksiin normaalia enemmän.

Työeläkevakuutusyhtiö voi antaa asiakashyvityksiä vain silloin, kun sen vakavaraisuuspääoma on suurempi kuin vakavaraisuusraja. Samat rajoitukset koskevat työeläkevakuutusyhtiön voitonjakoa. Samoin eläkesäätiö ja -kassa voivat purkaa vakavaraisuuttaan kannatusmaksun alennuksiin, kun vakavaraisuuspääoma on vähintään 1,3 kertaa vakavaraisuusrajaa suurempi.

2.7 Vakuutuskannan siirrot

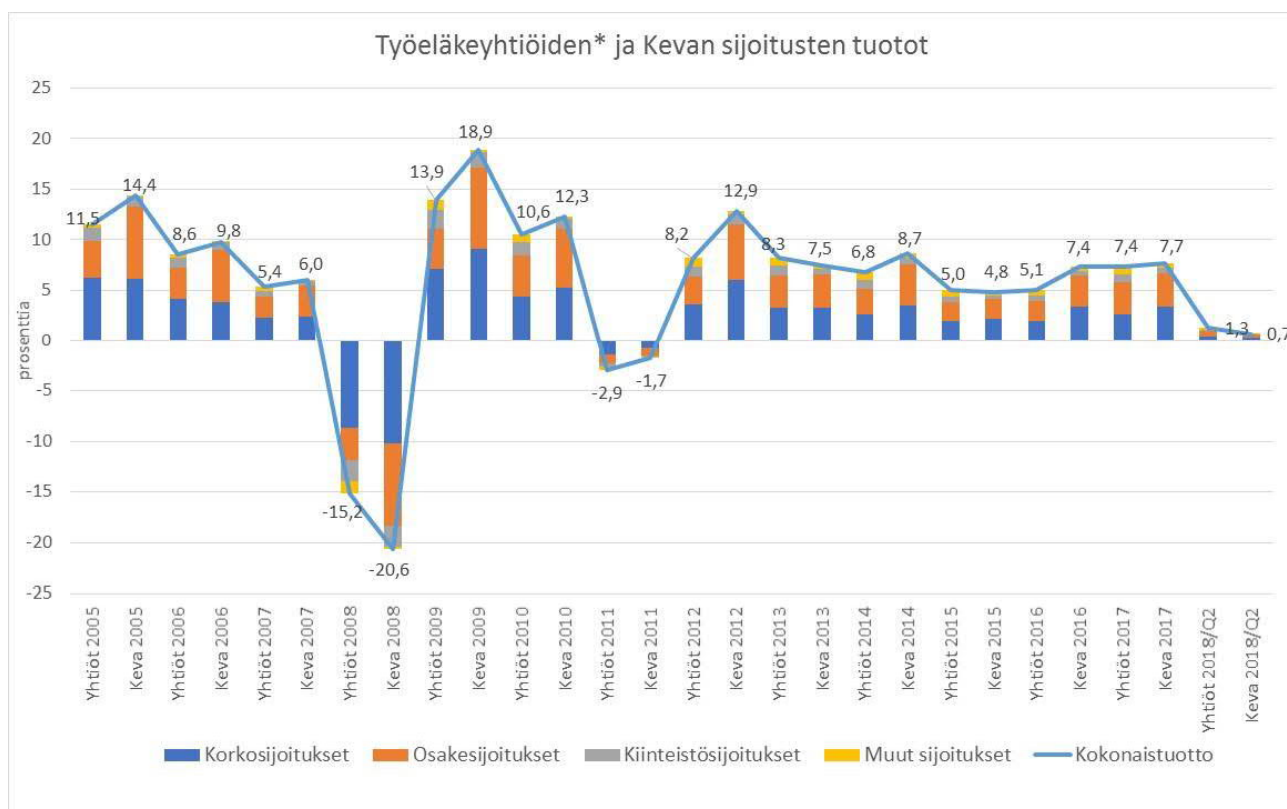
Kun työnantaja siirtää vakuutuskantaa työeläkevakuutusyhtiöstä kokonaan uudelle perustettavalle eläkesäätiölle, eläkekassalle tai jo toiminnassa olevaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan, vakuutuskannan lisäksi siirretään eläkelaitoksesta vakavaraisuuspääomaa. Sama määrä vakavaraisuuspääomaa siirretään eläkesäätiöstä tai eläkekassasta vastaanottavaan eläkelaitokseen vakuutuskantaa siirrettäessä tai eläkesäätiötä tai -kassaa purettaessa.

Siirtyvän vakavaraisuuspääoman taso on eläkelaitosten vakavaraisuusrajojen mediaani kaksinkertaisena. Vakavaraisuusrajojen mediaanilla tarkoitetaan suuruusjärjestykseen asetettujen eläkelaitosten vakavaraisuusrajojen keskimmäistä arvoa tai kahden keskimmäisen arvon keskiarvoa, jos eläkelaitoksia on parillinen määrä. Luovuttavan eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoman ollessa pienempi kuin siirrettäväksi säädetty vakavaraisuuspääoman taso, vakuutusnottajan on vakuutuskannansiirron yhteydessä täydennettävä siirtyvä vakavaraisuuspääoma säädetylle tasolle. Siirtyvän vakavaraisuuspääoman määrä annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella neljä kertaa kalenterivuodessa.

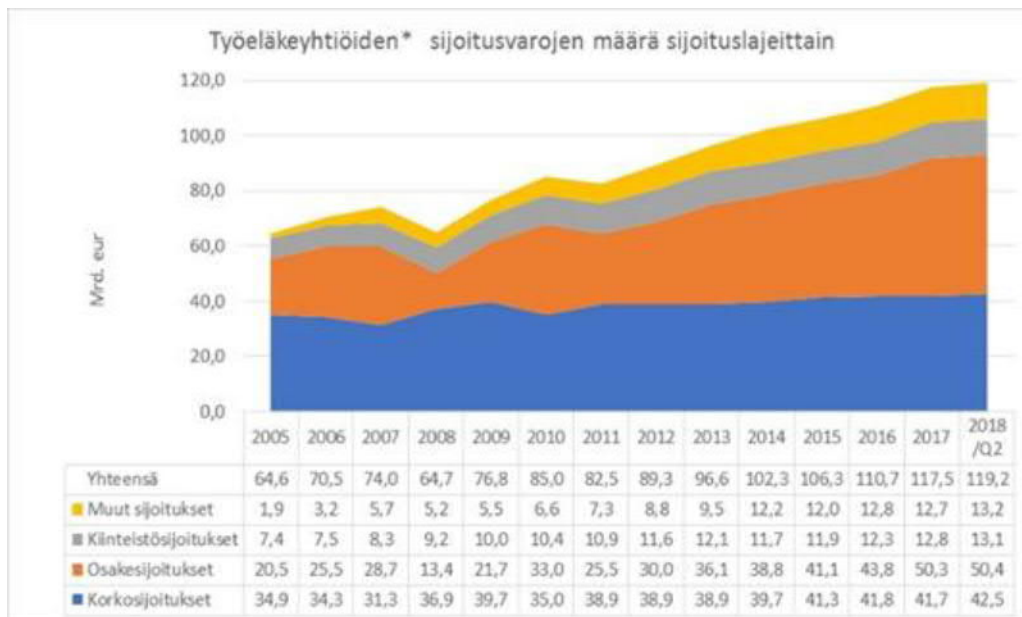
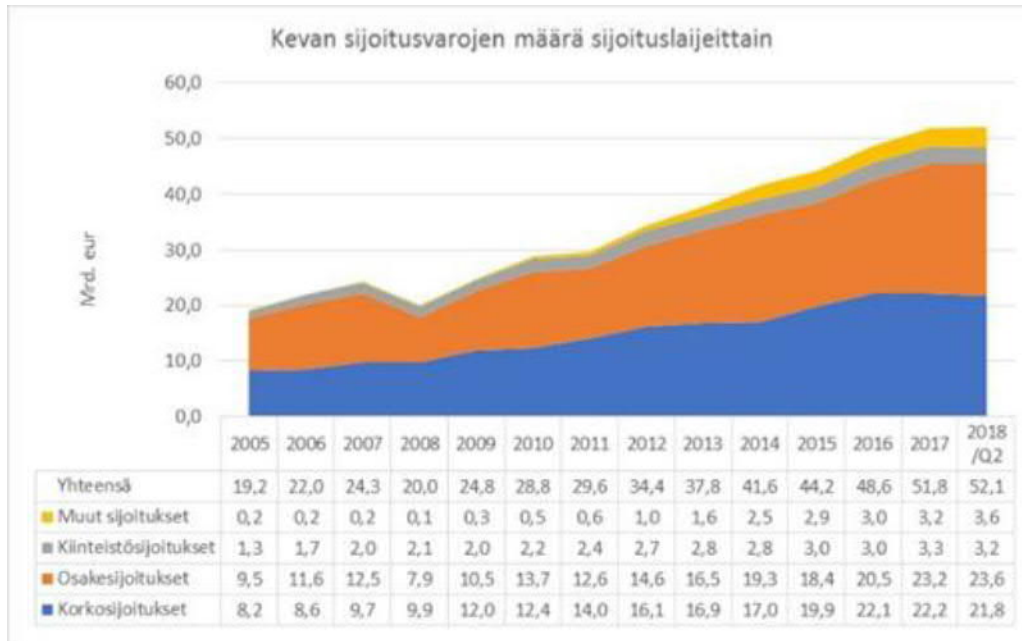
2.7.1 Sijoitustoiminnasta

Alla oleviin kuvioihin on koottu eroja Kevan ja viiden suurimman työeläkevakuutusyhtiön sijoitusallokaatiosta ja sijoitustuotoista. Koko tarkastelujakson ajan (2005 - 2018, Q2) Kevan osakesijoitusten osuus on ollut suurempi kuin työeläkevakuutusyhtiöiden keskimäärin, tosin ero on ollut kaventumaan päin. Lisäksi korkosijoitusten määrä on ollut viime vuosina työeläkevakuutusyhtiöillä jopa keskimäärin alempi kuin Kevalla. Erojen kaventumiselle voi olla monta syytä, esimerkiksi

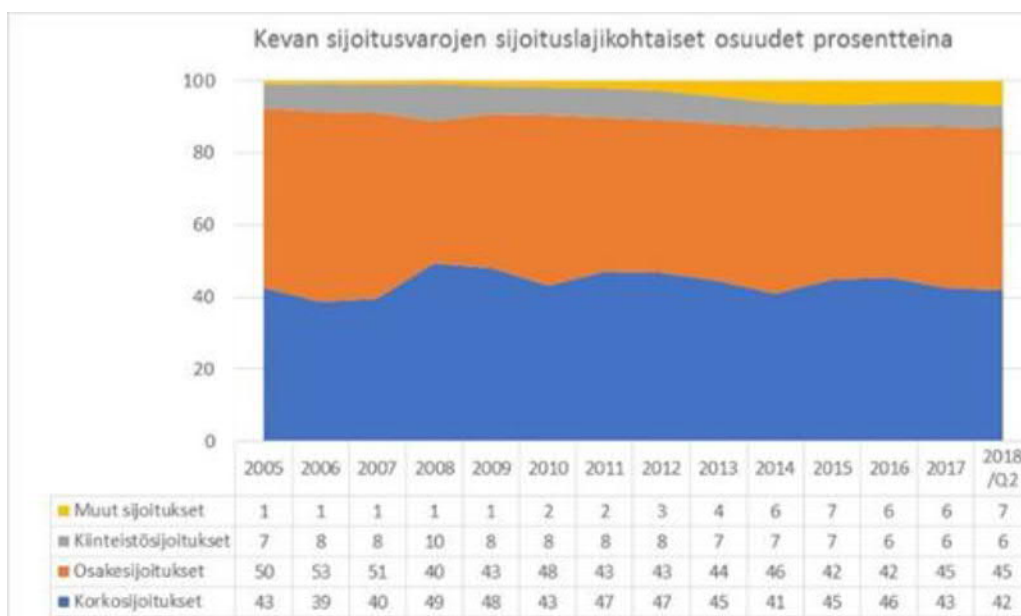
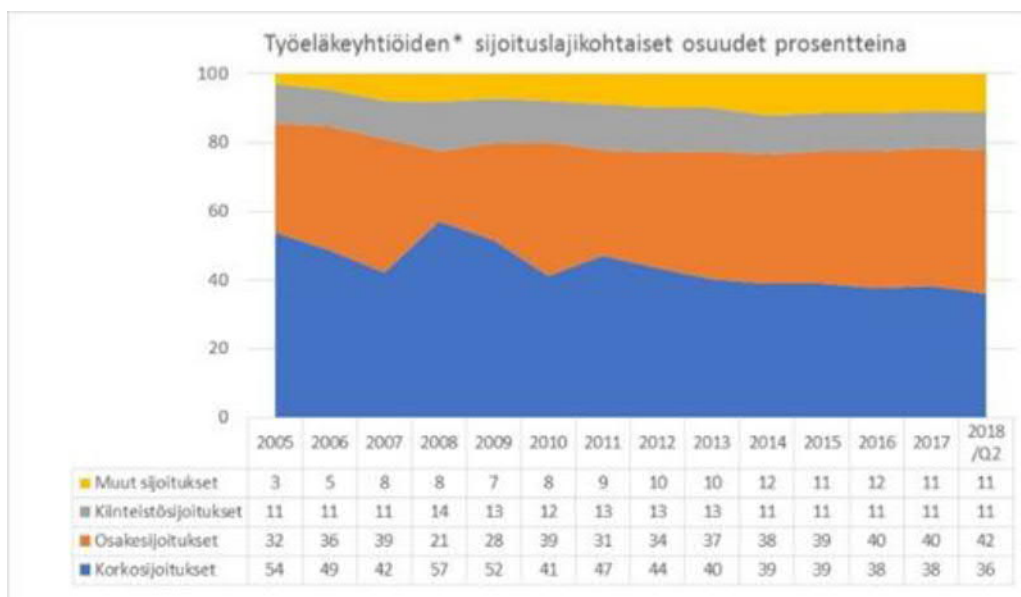
- osaketuottosidonnaisen lisävakuutusvastuun voimaantulo ja osaketuottosidonnaisuuden asteen nosto yksityisaloilla,
- työeläkevakuutusyhtiöiden hyvä vakavaraisuustilanne tai
- eläkelaitosten näkemys sijoitusriskeistä ja riskinottohalukkuus.



Kuva 8: Kevan ja suurimpien työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräinen sijoitustuotto vuosina 2005-2018(Q2) (Lähde: Tela)



Kuva 9: Kevan ja suurimpien työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitusvarojen jakautuminen sijoituslajeittain vuosina 2005-2018(Q2) (Lähde: TELA)



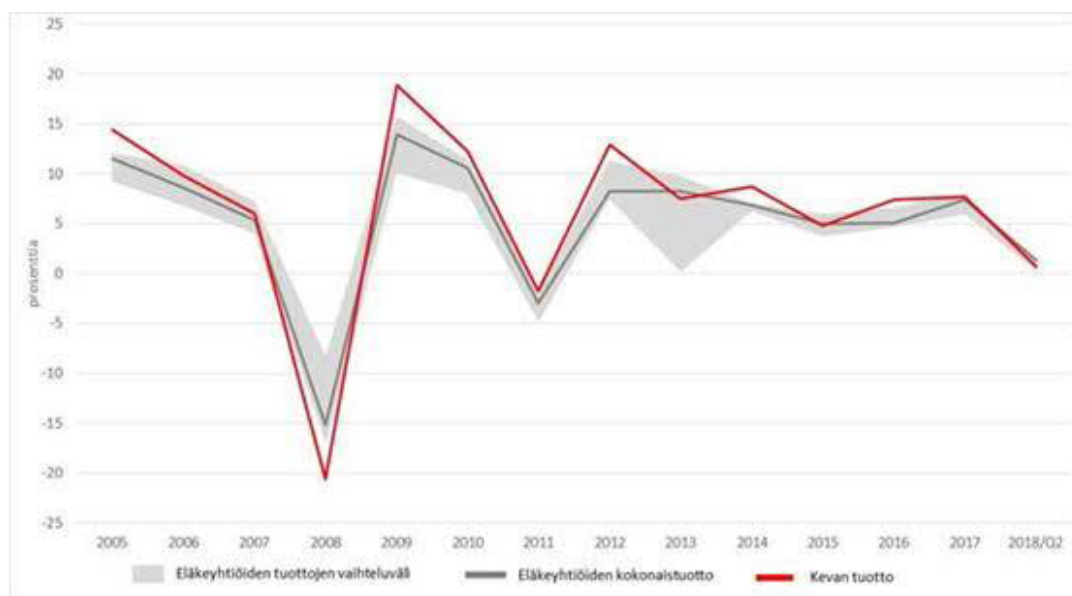
Kuva 10: Kevan ja suurimpien työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitusvarojen määrä vuosina 2005-2018(Q2) (Lähde: Tela)

Näyttäisi siis siltä, että vakavaraisuuskehikon olemassaolo yksityisaloilla ei näytä viime vuosina vaikuttaneen sijoitustoiminnan riskinoton tasoon suhteessa Kevaan. Tämä ei välttämättä ole pysyvä olotila, mutta viime vuosien perusteella asiaa voisi luonnehtia näin.

Tarkasteluajanjaksona työeläkevakuutusyhtiöt ovat sijoittaneet kiinteistöihin keskimäärin suuremman osuuden sijoituksistaan kuin Keva. Muiden sijoitusten (esimerkiksi hedge-rahasto- ja hyödykesijoitukset) osuus on kasvanut tarkastelujakson alkuajoista erityisesti työeläkevakuutusyhtiöiden osalta.

Allokaatioeroista johtuen ei ole yllättävää, että Kevalla suurempi osa tuotosta koostuu osakesijoituksista verrattuna keskimääräiseen työeläkevakuutusyhtiöön, ja tilanne on päinvastainen kiinteistösijoitusten osalta. Sen sijaan ei ole selvää, kuinka suuri osuus tuottoeroista selittyy allokaatioeroilla ja kuinka suuri osuus johtuu muista syistä.

Tuottojen vertailua hankaloittaa muun muassa se, että Kevalla ja työeläkevakuutusyhtiöillä on osin erilainen sääntelykehikko. Jos Kevan tuottoa verrataan keskimääräiseen työeläkevakuutusyhtiöiden tuottoon, on näissä tuottoluvuissa ollut eroja siten, että Kevan tuotto on ylittänyt keskimääräisen työeläkevakuutusyhtiöiden tuoton yhdeksänä vuonna 13:sta. Viime vuosina tuottolukujen ero on kaventunut. Toisaalta, jos Kevan tuottoa verrataan alla olevan kuvan mukaisesti työeläkevakuutusyhtiöiden tuoton vaihteluväliin, Kevan tuotot sijoittuvat kuutena vuotena 13:sta tämän vaihteluvälin sisään.



Kuva 11: Kevan sijoitustuotto verrattuna suurimpien työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustuottojen vaihteluväliin vuosina 2005-2018(Q2) (Lähde: Tela)

Yksityisten alojen eläkelaitosten sijoitusallokaatiota ja riskinottoa voi ohjata luvussa 2.4.2 kuvattu rahastosiirtovelvoite ja sen määräytymistavasta johtuva ns. poikkeamariski. Jos eläkelaitos sijoittaa merkittävästi muista toimijoista poikkeavasti, ottaa se riskin siitä, että sen tulevat sijoitustuotot poikkeavat eläkelaitosten keskimääräi-

sestä tuotosta, positiiviseen tai negatiiviseen suuntaan. Tällä on merkitystä TyEL-järjestelmässä siksi, että jos poikkeama on negatiivinen, eläkelaitoksen pitää käyttää suurempi osa saadusta tuotosta rahastonsiirtovelvoitteen täyttämiseen kuin alalla keskimäärin. Tällöin tuotosta jää keskimääräistä vähemmän vakavaraisuuden vahvistamiseen, mikä heikentää laitoksen vakavaraisuuspääoman suhdetta vastuuelkaan suhteessa muihin eläkelaitoksiin.

Työeläkevakuutusyhtiöillä vakavaraisuuspääoman määrä vaikuttaa suoraan asiakas-hyvityksiin. Kaikilla eläkelaitoksilla vakavaraisuuden suhde muihin eläkelaitoksiin on tärkeä, koska rahastonsiirtovelvoite määräytyy suhteessa vastuuelkaan ja keskimääräistä alemman vakavaraisuuden omaavalla eläkelaitoksella on vähemmän sijoitusomaisuutta suhteessa vastuuelkaan kuin muilla eläkelaitoksilla keskimäärin. Tällaisessa tilanteessa oleva eläkelaitos joutuu käyttämään prosentuaalisesti samasta sijoituksille saadusta tuotosta suhteellisesti suuremman määrän vastuuelan hyvittämiseen kuin muut eläkelaitokset keskimäärin. Kyseisen eläkelaitoksen tulisi siis saada sijoitusomaisuudelleen keskimääräistä parempi tuotto, jotta tuotoista jäisi rahastonsiirtovelvoitteen jälkeen suhteessa saman verran vakavaraisuuden vahvistamiseksi kuin muilla keskimäärin. Jos tämä ei onnistu, vakavaraisuus alenee yhä enemmän suhteessa keskimääräiseen ja tilanne hankaloituu edelleen. Tämän tilanteen välttämiseen eläkelaitokset huomioivat myös poikkeamariskin sijoitustoiminnassaan.

3 Nykytilan arviointia

3.1 Eläkejärjestelmien erillisyyteen liittyviä kysymyksiä

Kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän rahoitus ovat toistaan erillisiä ja riippumattomia. Molempien eläkejärjestelmien rahoitus pohjaan kohdistuu eläkejärjestelmistä riippumattomia muospaineita erilaisten vireillä olevien julkisen ja yksityisen sektorin välisten rakenteellisten uudistusten johdosta. Näitä on odotettavissa myös tulevaisuudessa.

Yksi merkittävimmistä vireillä olevista hankkeista on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka seurauksena nykyistä suurempi osuus julkisesti rahoitetusta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannosta siirtynee yksityiselle sektorille. Henkilöstön siirtyminen kunnista yksityissektorille tarkoittaa työeläkejärjestelmän näkökulmasta vakuutettujen määrän vähenemistä kunnallisessa eläkejärjestelmässä ja kasvua yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä. Vakuutettujen määrän muutokset vaikuttavat järjestelmien rahoitustasapainoon, koska suuri osa työeläkkeistä rahoitetaan vuotuisen vakuutusmaksutulon kautta. Jos tehdään uudistuksia, joiden myötä Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma merkittävästi supistuu, se muuttaa perustavalla tavalla niitä oletuksia, joiden varaan kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus on suunniteltu.

Eläkejärjestelmien erillisyyden voi muistakin syistä muodostua ongelmalliseksi rakennemuutostilanteissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän välillä on tiettyjä eroavaisuuksia, jotka saattavat vaikuttaa rakennemuutosten toteuttamistapaan ja edellyttää erityisiä eläketurvaan liittyviä järjestelyjä organisaatiomuutoksissa.

Rakennemuutosten toteuttamistapaa valittaessa on otettava huomioon kuntasektorin työntekijöiden kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaetuudet. Oikeus lisäeläke-etuuksiin edellyttää, että työntekijä pysyy Kevan jäsenyhteisön palveluksessa eläkeikään saakka. Siten työntekijöiden lisäeläke-etuudet säilyvät julkisen ja yksityisen sektorin välisissä rakennemuutoksissa vain, jos työntekijät säilyvät Kevan jäsenyhteisön palveluksessa. Tämä voi johtaa siihen, että palvelut pyritään tuottamaan sellaisissa yhteisömuodoissa, joissa voidaan toimia Kevan jäsenyhteisönä.

Jos henkilöstön lisäeläke-etuudet halutaan rakennemuutostilanteissa turvata, joudutaan usein tekemään erityisjärjestelyjä. Muutostilanteissa on saatettu erikseen lailla

säätää lisäeläke-etuuksien säilymisestä, jotta työntekijät eivät menettäisi oikeutta lisäeläkkeeseen organisaatiomuutoksen takia. Lisäeläke-etuuksien säilyminen on myös saatettu turvata sopimuksella, jolloin henkilöstön vastaanottava osapuoli sitoutuu järjestämään työntekijöille lisäeläketurvan tasoiset etuudet. Lisäeläke-etuuksien säilyminen on ollut taustalla myös niissä lakimuutoksissa, joissa Kevan jäsenyhteisöjen piiriä on laajennettu kuntien ja kuntayhtymien ulkopuolelle.

Alun perin kunnallisen eläketurvan piiriin kuuluivat vain kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevat henkilöt. Kevan jäsenyhteisöjen piiriä on asteittain laajennettu 1980-luvulta alkaen. Tätä on perusteltu kunnallisen henkilöstön eläketurvan tason säilymisen lisäksi Kevan rahoituspohjan turvaamisella. Lakimuutoksissa on korostettu sitä, että Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä vain sellaiset yhteisöt, joilla on selkeä toiminnallinen yhteys kunnan perustehtäviin. Lisäeläketurvan säilymiseksi säädettyjä erityislakeja on kuvattu liitteessä 4.

Nykyisin tietyt kuntaomisteiset yhteisöt voivat valita, liittyvätkö ne Kevan jäsenyhteisöiksi vai järjestävätkö ne työntekijöidensä eläketurvan yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä. Näiden eläkejärjestelmien rajapinnassa olevien yhteisöjen eläkemaksu kunnallisessa eläkejärjestelmässä on erilainen kuin kunnilla ja kuntayhtymillä. Kevan palkkaperusteinen ja varhaiseläkemenoperusteinen maksu ovat yhteensä keskimääräisen TyEL-maksun suuruisia. Se osuus kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitustarpeesta, jota ei täytetä palkkaperusteisen ja varhaiseläkemenoperusteisen maksun tuotoilla, rahoitetaan eläkemenoperusteisella maksulla. Eläkemenoperusteinen maksu jaetaan jäsenyhteisöjen kesken sen perusteella, kuinka paljon maksussa olevasta eläkkeestä on karttunut niiden palveluksessa ennen 1.1.2005 tehdystä työstä. Tällöin eläkemenoperusteista maksua eivät maksa oman henkilökuntansa työn perusteella ne yhteisöt, jotka ovat liittyneet Kevan jäsenyhteisöksi 1.1.2005 tai sen jälkeen. Poikkeuksena ovat esimerkiksi kuntaliitostilanteet, joissa lakkautettavien kuntien henkilöstö ja samalla eläkemenoperusteiset maksut siirtyvät uuteen kuntaan. Sen sijaan, jos perustetaan uusi osakeyhtiö jatkamaan kunnalta siirtyvää toimintaa, osakeyhtiölle ei lähtökohtaisesti aiheudu siirtävästä henkilöstöstä eläkemenoperusteisia maksuja, mutta joissain tapauksissa kunnat ja yhtiöt ovat keskenään sopineet vastaavasta maksusta.¹¹

Kevan eläkemaksua koskeva sääntely muuttuu maakuntauudistuksen yhteydessä. Maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen (15/2017) mukaan jatkossa Kevan jäsenyhteisöjen työansioihin perustuvasta eläkemaksusta ja työkyvyttömyyseläkemaksusta muodostuvan palkkaperusteisen eläkemaksun taso on sidottu TyEL:n kes-

¹¹ Vuonna 2017 eläkemenoperusteista maksua maksoi 171 osakeyhtiötä (Lähde: KeVa)

kimääräiseen maksutasoon. Tämän ylittävä maksutaso peritään kunnilta ja maakunnilta tasausmaksun muodossa. Kevan jäsenyhteisönä olevat yhtiöt eivät tule maksamaan tasausmaksua.

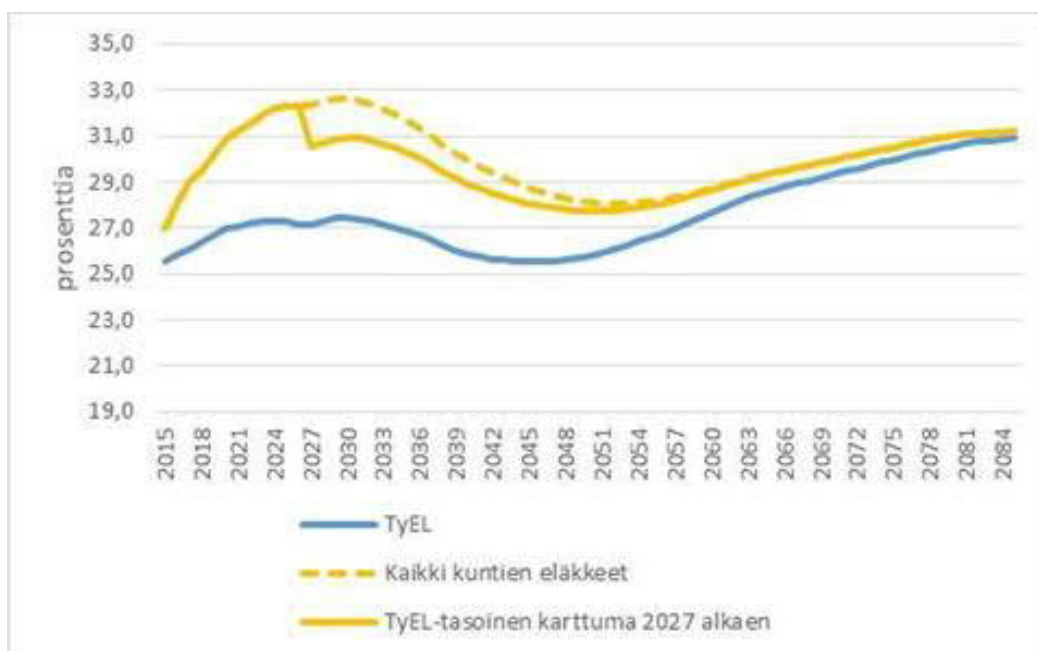
Jos rakennemuutosten seurauksena lisäeläketurvasta on lain tai sopimuksen perusteella vastuussa sellainen yhteisö, joka voi valita työeläketurvan järjestämisen Kevassa tai TyEL-laitoksessa, voi työntekijöiden lisäeläkeoikeudella olla merkitystä työeläkejärjestelmän valinnan kannalta. Jos työnantaja järjestää työntekijöidensä eläketurvan Kevassa, työntekijöiden lisäeläkeoikeus jatkuu Kevassa aiempien säännösten mukaisesti. Jos työnantaja järjestää työntekijöiden eläketurvan TyEL:n mukaan, tulee työnantajan turvata lisäeläketurvan tasoiset etuudet muulla tavalla esimerkiksi yksityisen henkivakuutusyhtiön kautta. Kevassa työntekijöiden lisäeläketurvasta ei aiheudu työnantajalle kustannuksia, sillä Kevan jäsenyhteisönä olevat yhtiöt maksavat lähtökohtaisesti vain keskimääräisen TyEL-maksun suuruista eläkemaksua. Siten tällaisessa tilanteessa yhtiöille on edullisempaa hoitaa eläkevakuuttaminen Kevassa.

Työeläkevakuutusyhtiön asiakasyritys voi jakaa henkilöpiirien perusteella TyEL-vakuutuksen useammalle eläkevakuutusyhtiölle hoidettavaksi. Tällä hetkellä eläkejärjestelmien rajapinnassa olevat yhteisöt eivät voi jakaa henkilöstön eläketurvan järjestämistä henkilöpiirien perusteella Kevaan ja yksityisten alojen eläkelaitokseen, koska Kevan jäsenyhteisöjen on hoidettava koko henkilöstönsä eläkevakuuttaminen Kevassa.

3.2 Eläkemenoennusteiden vertailua

Rahoituksen kestävytyteen vaikuttaa maksutulon perusteena olevan palkkasumman kehittymisen lisäksi se, millaista eläkemenoa maksutulolla tulee kattaa. Vertaillaan seuraavaksi TyEL:n ja kunta-alan eläkemenoja. Tarkastelu pohjautuu ETK:n pitkän aikavälin laskelmiin ja siinä tehtyihin oletuksiin. Oletukset ovat pitkälti vuonna 2016 julkaistun ETK:n laskelman mukaisia. Myöhemmin tässä luvussa tarkastellaan työllisyyden ja palkkasumman kehitystä hieman tarkemmalla tasolla. Tarkastelussa ei ole otettu huomioon Tilastokeskuksen marraskuussa 2018 julkaisemaa väestöennustetta 2018 – 2070, jonka mukaan väkiluvun kehityksen arvioidaan kääntyvän laskuun vuonna 2035.

Seuraavassa kuvassa on esitetty kunta-alan ja TyEL:n eläkemeno lakikohtaiseen palkkasummaan suhteutettuna. Nähdään, että kunta-alan eläkemenoprosentti ylittää TyEL:n eläkemenoprosentin tason. Vaikka TyEL:n tasoisen karttuman ylittävät eläkkeet poistettaisiin laskelmasta, pysyy kunta-alan eläkemeno silti TyEL:ia korkeampana.



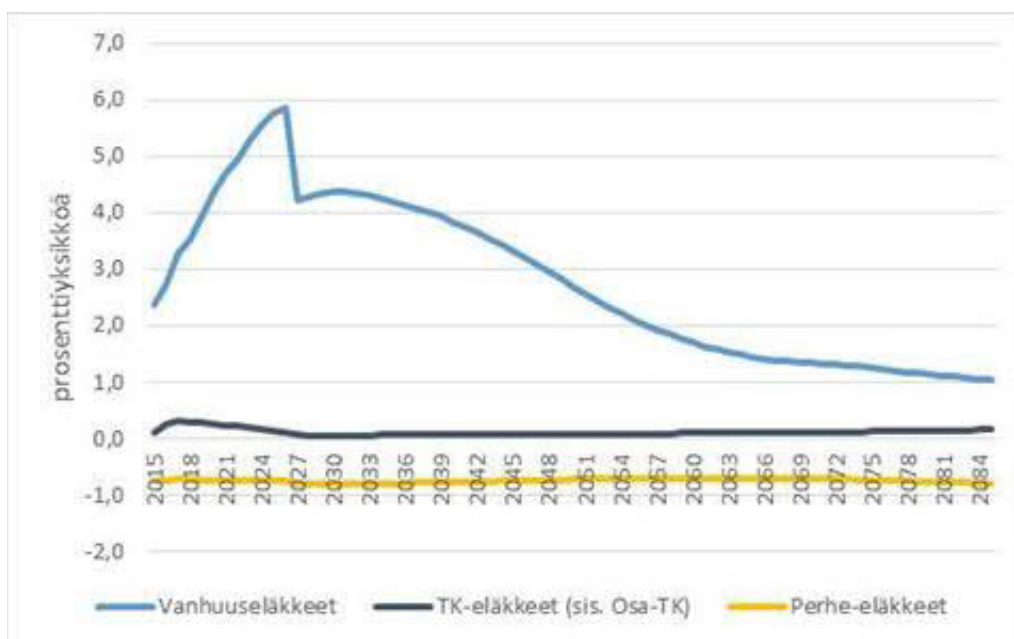
Kuva 12: Kunta-alan ja TyEL:n mukainen eläkemeno suhteutettuna lakikohtaiseen palkkasummaan (Lähde: ETK)

Sekä TyEL:n että kunta-alan työeläkemenojen kehitys suhteessa palkkasummaan selittyy pääosin vanhuuseläkemenon kehityksellä. Vuosina 2015–2035 väestö vanhenee voimakkaasti ja toisaalta työeläke-etuudet ovat yhä voimaantulovaiheessa. Eläkeiän nousu ja keskieläkkeen pieneneminen suhteessa keskiansioon kuitenkin hidastavat vanhuuseläkemenojen kasvua, ja vanhuuseläkemeno suhteessa työtulosummaan kääntyy vuoden 2020 jälkeen laskuun. Vuosisadan loppupuoliskolla eläkeläisten määrän kasvu yhdistettynä työllisten määrän pienenemiseen kääntää suhteen taas kasvuun.

Kunta-alan eläkemenoprosentin¹² ero TyEL:in eläkemenoprosenttiin verrattuna kasvaa vuoden 2015 1,5 prosenttiyksiköstä 2020-luvun puolivälin 4,5 prosenttiyksikköön, jolloin ero on suurimmillaan. Ero selittyy kunta-alan korkeammalla vanhuuseläkemenolla. Eroa tasoittaa hieman kunta-alan matalampi perhe-eläkemeno. Työkyvyttömyyseläkemeno on saman tasoista, mutta vertailua hankaloittaa erilaiset työkyvyttö-

¹² Eläkemenoprosentilla tarkoitetaan kunkin eläkeläin mukaisen eläkemenon suhdetta kyseisen eläkeläin mukaiseen palkkasummaan.

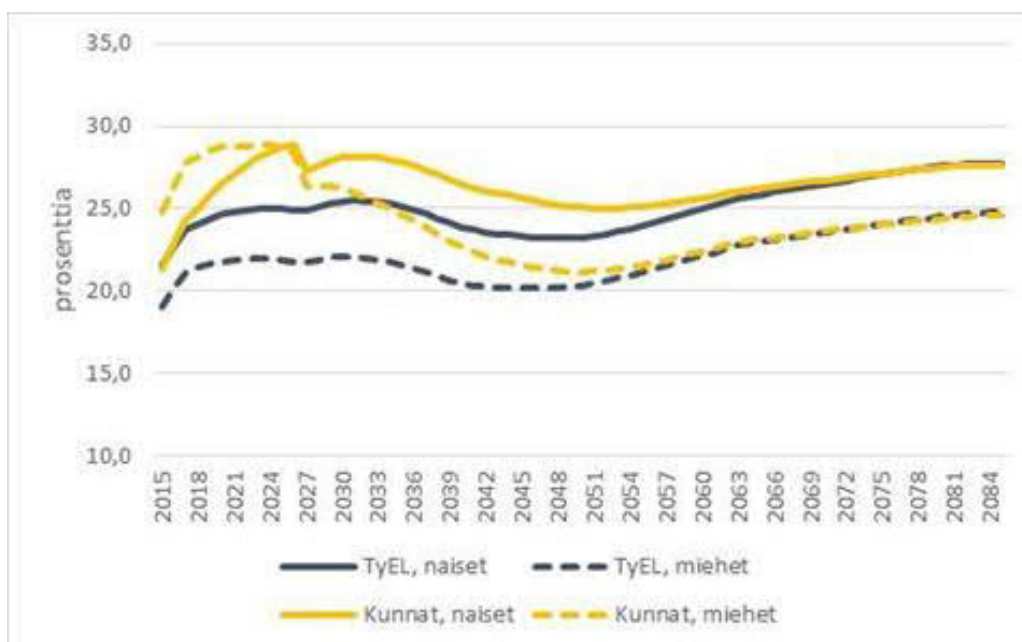
myysmääritelmät. Seuraavassa kuvassa on esitettyä eläkelajikohtaisten eläkemenojen ero kunta-alan ja TyEL:n välillä. 2027 alkaen on huomioitu kunta-alan osaltakin vain TyEL:n tasoinen eläketurva.



Kuva 13: Kunta-alan ja TyEL:n mukaisten eläkelajikohtaisten eläkemenoprosenttien ero, prosenttiyksikköä (Lähde: ETK)

Jos tarkastellaan vielä vanhuuseläkemenoa tarkemmin siten, että tarkastellaan eläkemenoa miehille ja naisille erikseen, nähdään, että nykytila ja tuleva kehitys ovat näissä erilaiset. Kunta-alan ja TyEL:n naisten vanhuuseläkemeno suhteutettuna laki-kohtaiseen palkkasummaan ovat nykyisin yhtä suuria, kun taas kunta-alan miesten vanhuuseläkemeno on huomattavasti suurempi kuin TyEL:ssä. Tätä eroa on tarkasteltu myös luvussa 2.5. Eroa selittää osittain menneisyyden palkkasumman kehitys.

Lähivuosia tarkasteltaessa naisten osalta vanhuuseläkemenoprosenteissa syntyy eroa kunta-alan ja TyEL:n välillä, kun taas miesten osalta ero pysyy melko muuttomattomana. Pidemmälle tulevaisuuteen mentäessä arvioidaan molempien sukupuolien eläkemenoprosenttien erojen pienenevän. Tätä kehitystä on kuvattu seuraavassa kuvassa.

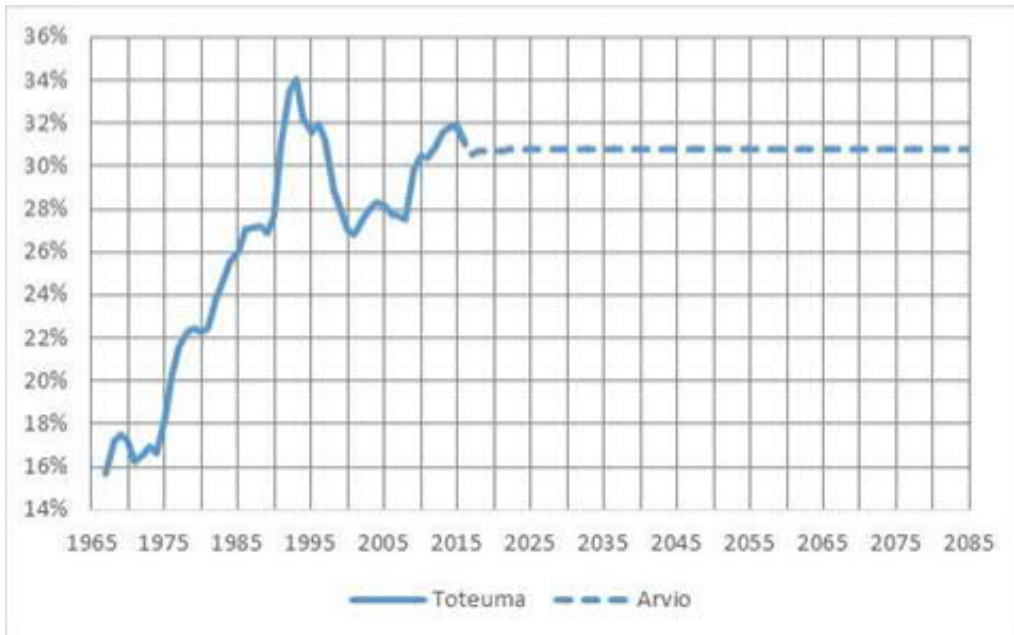


Kuva 14: Kunta-alan ja TyEL:n naisten ja miesten vanhuuseläkemeno laki- ja sukupuolikohtaisesta palkkasummasta (Lähde: ETK)

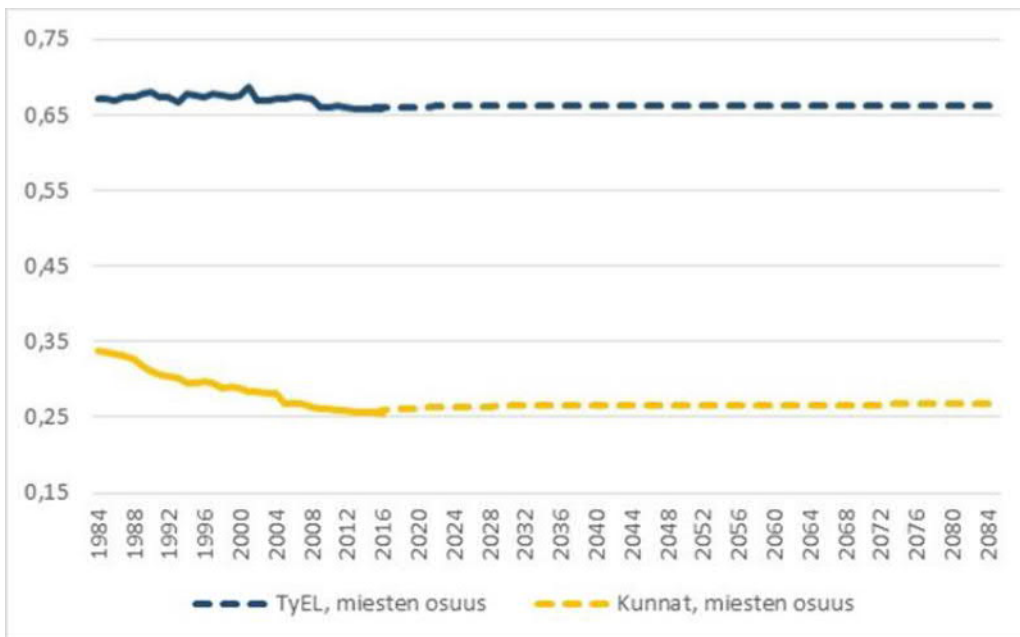
Eläkemenoprosenttien eroa selittää osin sekä menneisyyden että tulevaisuuden oletettu palkkasumman kehitys ja osin myös vakuutettujen erilainen sukupuoli- ja ikäkauma.

3.2.1 Työllisyyden ja palkkasumman kehitys

Seuraavissa kuvissa havainnollistetaan palkkasumman kehitystä kunta-alan ja TyEL:n välillä ja myös sukupuolittain tarkasteltuna.



Kuva 15: Kunta-alan palkkasumman suhde TyEL:n palkkasummaan (Lähde: ETK)

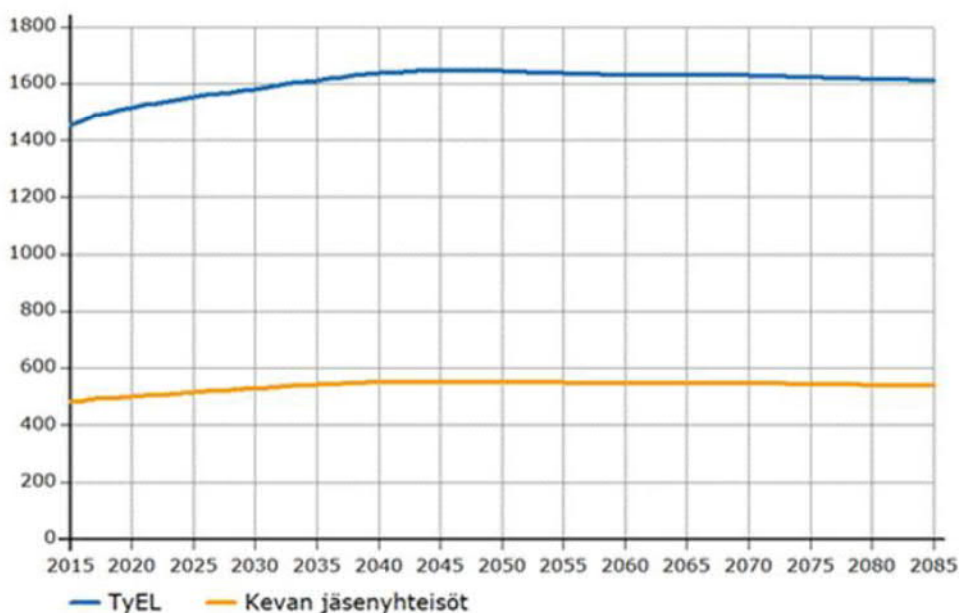


Kuva 16: Miesten osuus kunta-alan ja TyEL:n palkkasummasta (Lähde: ETK)

Laskelmissa kunta-alan ja TyEL:n palkkasummakehityksen arvioidaan olevan pitkälti yhteneväistä tulevaisuudessa. Kuntasektorin palkkasumma oli vuonna 2016 noin 31 % TyEL-palkkasummasta. Laskelmissa tämän suhteen arvioidaan pysyvän noin 30 prosentin tuntumassa tulevaisuudessa.

Sekä TyEL:n että Kevan jäsenyhteisöjen vakuutettujen lukumäärän oletetaan kasvavan vuoteen 2040 asti (Kuva 17). Osa tästä lisäyksestä johtuu palvelutarpeen kasvusta, osa työllisyysasteen noususta ja osa työkäisten määrän noususta. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä vakuutettujen määrää kasvattaa myös julkisen sektorin eläkelakeihin tehdyt muutokset. Esimerkiksi ennen vuotta 1970 syntyneet peruskoulujen ja lukioden opettajat kuuluvat lähtökohtaisesti valtion eläkejärjestelmään, mutta nuoremmat ikäluokat kuuluvat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään. Vuoden 2040 jälkeen työkäisten määrä ja sen seurauksena vakuutettujen määrät kääntyvät hitaaseen laskuun.

Kuntasektorin vakuutetut ovat nykyisellään keskimäärin vanhempia kuin yksityisen sektorin vakuutetut. Oletuksena on, että sektorien ikärakenteet lähenevät toisiaan tasaisesti tulevaisuudessa. Kuntasektori on myös yksityistä sektoria naisvaltaisempi. Sukupuolirakenteessa ei oleteta tapahtuvan muutoksia tulevaisuudessa.

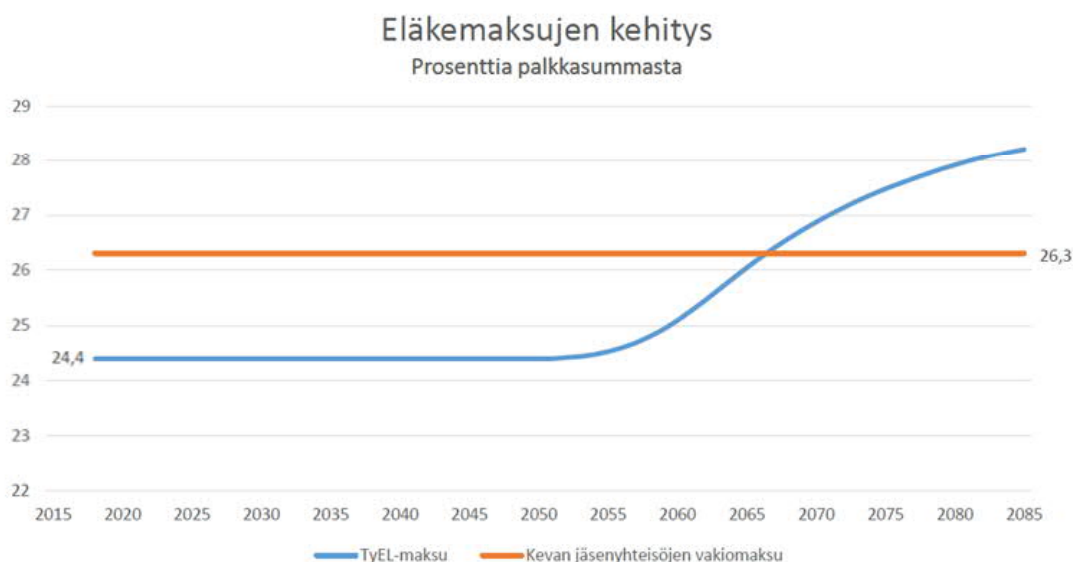


Kuva 17: TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen vakuutettujen lukumäärä, tuhansia (Lähde: ETK)

3.3 Maksutasojen vertailua

TyEL-maksun suuruus määräytyy TyEL:n säännösten perusteella. Laskelmissa TyEL-maksuarviot perustuvat ETK:n pitkän aikavälin laskelmiin, joissa 24,4 prosentin TyEL-maksu riittäisi pitkälle tulevaisuuteen TyEL-eläkkeiden rahoittamiseen. Vasta 2050-luvulla TyEL-maksuun tulee pysyvää nousupainetta.

Laskelmissa Kevan jäsenyhteisöjen maksuarviot pohjautuvat TyEL-maksusta poikkeavaan tekniikkaan, sillä Kevan jäsenyhteisöjen maksuarviolla kuvataan vakiotasosta maksua. Jos Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän osalta eläkemaksu määritettäisiin vuodesta 2018 alkaen sellaiselle vakiotasolle, joka yhdessä sijoitustuottojen kanssa riittää kattamaan eläkemenot sekä järjestelmän kulut, mutta ei pitkällä aikavälillä tuota ylijäämää, olisi tällainen kestävä vakiomaksutaso ETK:n käyttämien, pitkälti TyEL:ia vastaavien laskentaoletusten mukaan noin 26,3 % palkkasummasta. Tämä ei siis ole vertailukelpoinen Kevan jäsenyhteisöjen nykyisin maksaman eläkemaksun kanssa, joka oli esimerkiksi vuodelle 2018 keskimäärin 28,35 prosenttia palkkasummasta.



Kuva 18: TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuarvio (maksu suhteessa lakikohtaiseen palkkasummaan) ETK:n laskentaoletuksilla (Lähde: ETK)

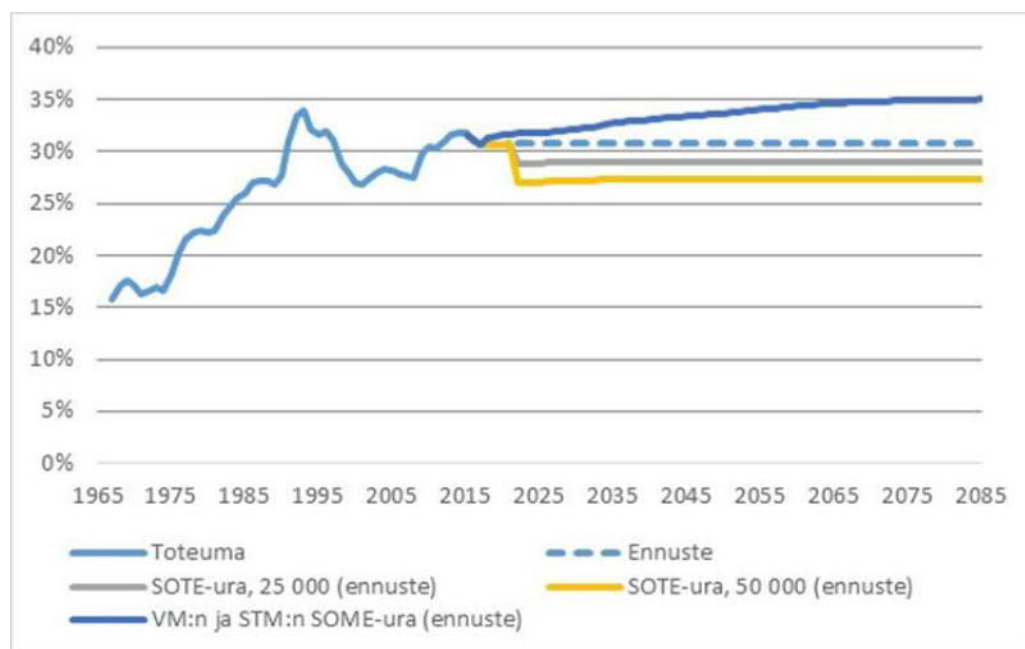
3.4 Skenaarioita henkilöstösiirtymien vaikutuksista työeläkkeiden rahoitukseen

Seuraavissa skenaarioissa on kuvattu merkittävien, kerralla tapahtuvien henkilöstösiirtymien vaikutusta eläkejärjestelmien maksutasoihin. Siirtymät voivat tapahtua kunnallisen alan ja yksityisen sektorin välillä molempiin suuntiin. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta siirtymästä on mahdollisen sote- ja maakuntaudistuksen seurauksena tapahtuva henkilöstön siirtyminen.

Esimerkiksi sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena nykyistä suurempi osuus julkisesti rahoitetusta sosiaali- ja terveystalouden tuotannosta tulee siirtymään yksityiselle sektorille. Tämänkaltainen siirtymä tarkoittaisi työeläkejärjestelmässä vakuutettujen määrän vähenemistä kunnallisessa eläkejärjestelmässä ja kasvua yksityisalojen eläkejärjestelmässä.

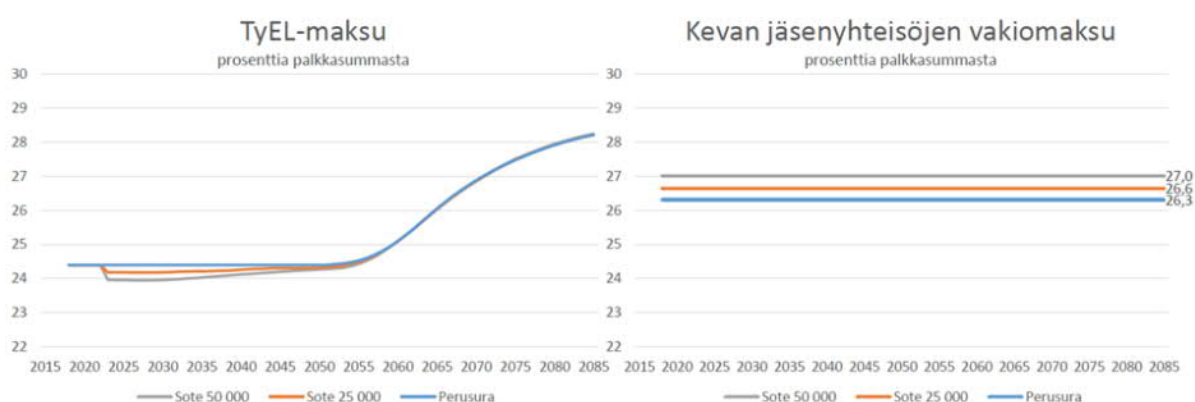
Hallituksen valinnanvapauslainsäädäntöä koskevassa esityksessä on esitetty arvioita edellä mainitusta henkilöstösiirtymästä. Koska arviot ovat tässä vaiheessa melko karkeita, on arvioita tehty tässä selvityksessä kahdella eri vaihtoehdolla: siirtyvän henkilöstön määrä on 50 000 tai 25 000 kuntasektorilta yksityisaloille. Jos oletetaan henkilöstösiirtymän tapahtuvan kerralla vuonna 2022, olisi siirtymien vaikutus arvioituun kunta-alan ja TyEL:n palkkasummien suhteeseen Kuvan 19 mukainen. Siirtyvien henkilöiden määrällä 25 000 vaikutus palkkasummien suhteeseen olisi noin kaksi prosenttiyksikköä ja vastaavasti 50 000 henkilöstösiirtymällä vaikutus olisi tähän nähden noin kaksinkertainen.

Toisaalta, yhtenä päinvastaisena skenaariona VM:n ja STM:n sosiaalimenolaskelmassa käytetään julkisen sektorin työllisyyskehityksestä työllisyysuraa (ns. SOME-ura), jonka mukaan kuntasektorin työntekijöiden lukumäärän oletetaan nousevan 50 000 henkilöllä perusuraan verrattuna vuoteen 2060 mennessä. Yksityisen sektorin työllisten määrän oletetaan vastaavasti olevan pienempi. Vaikutus palkkasummien suhteeseen olisi korkeimmillaan noin neljä prosenttiyksikköä ennustetta korkeampi.



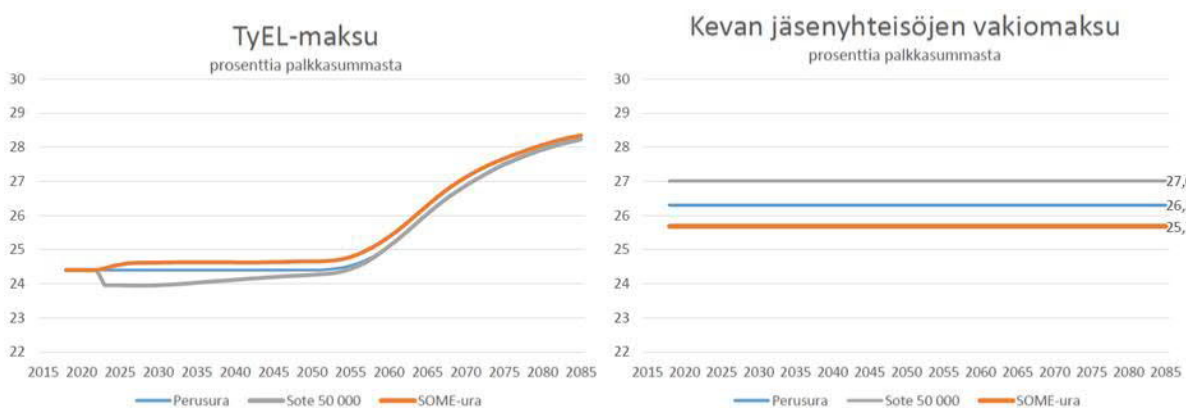
Kuva 19. Kuntasektorin palkkasumman suhde TyEL-palkkasummaan eri henkilöstösiirtymävaihtoehdoilla (Lähde: ETK)

Nykylain puitteissa valinnanvapaussiirtymän kaltainen kerralla tapahtuva merkittävä henkilöstösiirtymä parantaisi TyEL:n rahoitusasemaa vuosikymmenien ajan ja vastaavasti heikentäisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän taloudellista tilaa kuvan 20 mukaisesti. Kuvissa TyEL-maksu on ETK:n PTS-laskelmien (pitkän aikavälin suunnitelumalli) mukainen maksu ja Kevan jäsenyhteisöjen maksu on vakiomaksu, joka yhdessä sijoitustuottojen kanssa riittää kattamaan eläkemenot sekä järjestelmän kulut, mutta ei pitkällä aikavälillä tuota ylijäämää. Toteutuessaan henkilöstösiirtymät vaikuttaisivat TyEL-maksua alentavasti (vasen kuvio) ja Kevan jäsenyhteisöjen vakiomaksua nostavasti (oikea kuvio).



Kuva 20: Soten henkilöstösiirtymien arvioidut vaikutukset eläkemaksutasoihin (maksu suhteessa palkkasummaan) (Lähde: ETK)

VM:n ja STM:n näkemyksen mukaisella SOME-työllisyysuralla TyEL:n eläkemenot sekä TyEL-maksu ovat perusuraa korkeammalla tasolla palkkasummaan suhteutettuna. Vastaavasti Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän menot ja maksut ovat perusuraa matalammat palkkasummaan suhteutettuna.



Kuva 21: VM:n ja STM:n työllisyysuran mukaiset arvioidut vaikutukset eläkemaksutasoihin (maksu suhteessa palkkasummaan) (Lähde: ETK)

Näin ollen arviot henkilöstösiirtymän suuruudesta ja suunnasta vaikuttavat myös arvioihin eläkemaksujen suuruudesta tulevaisuudessa.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta ei voida kuitenkaan tarkastella pelkästään kunta-alan palkkasumman perusteella. TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksun perusteet eroavat toisistaan siten, että kaikki Kevan menot katetaan sen jäsenyhteisöiltä perittävillä maksuilla. Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevat työntekijät osallistuvat eläkemenojen rahoitukseen työntekijän eläkemaksun osuudella. Tähän rahoitusosuuteen vaikuttaa kuntasektorin palkkasumman suuruus. Kevan jäsenyhteisöt puolestaan rahoittavat kaikki menonsa verotuloilla, valtionosuuksilla, asiakasmaksuilla ja muilla toiminnan tuloilla.

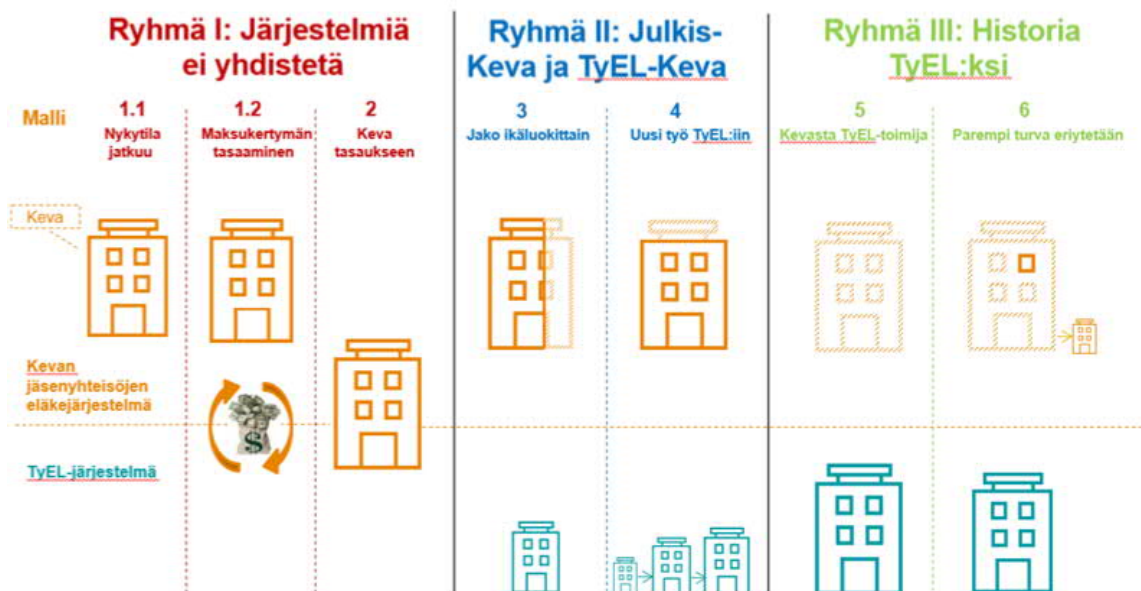
4 Kehittämisvaihtoehtoja

4.1 Rahoitus

Yksityisen ja julkisen eläkejärjestelmän rahoitus ovat nykyisin täysin erillisiä. Rahoituskäytännön kehittämisvaihtoehtoja voidaan kehittää monin eri tavoin. Työryhmässä käsiteltiin ja arvioitiin kuutta erilaista tapaa: kahdessa rahoituspohjat säilyisivät erillisinä jatkossakin, kahdessa rahoitus yhdistettäisiin osittain ja kahdessa rahoitus olisi pääasiallisesti yhdistetty. Seuraavassa kuvataan esillä olleita teoreettisia mallivaihtoehtoja.

4.1.1 Teoreettiset rahoitusmallivaihtoehdot ja niiden arviointia

Seuraavassa kuvassa on esitetty tunnistetut ja tarkastellut teoreettiset rahoituksen kehittämismallivaihtoehdot. Samat vaihtoehdot on kuvattu kuvan 22 jälkeen myös sanallisessa muodossa.



Kuva 22: Eri rahoitusvaihtoehtojen kuvaus (Lähde: Keva, STM)

Vaihtoehto 1.1: Nykytila jatkuu

Eläkejärjestelmät ja niiden rahoitus palaisivat täysin erillisiksi aiemmin valmistellun siirtymäaikaa koskevan ratkaisun jälkeen. Soten voimaantumisen arvioidaan aiheuttavan työvoiman siirtymää kunta- ja maakuntasektorilta yksityisten työnantajien palveluun, mikä heikentää kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjaa. Tätä vaikutusta lieventämään on valmisteltu hallituksen esitys, jonka mukaan kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen eläkejärjestelmän välisestä sote-henkilöstön työvoimasiirtymästä aiheutuu työvoimaa vastaanottavalle eläkejärjestelmälle velvollisuus korvata toiselle eläkejärjestelmälle tämän menettämää rahoituspohjaa siirtymämaksulla, mikä on 4,6 % siirtyvästä palkkasummasta.

Nykytilan jatkuminen tarkoittaisi sitä, että eläkelakeihin ei tehtäisi muutoksia. Koska muutoksia ei tulisi, ei rahoitusmallista syntyisi myöskään ylimääräisiä toimeenpanokustannuksia. Siirtymäajan jälkeen ei eläkejärjestelmien välistä työvoiman siirtymää hyvitetäisi mitenkään, joten erityisesti kunnallisessa eläkejärjestelmässä säilyisi edelleen riski rahoituspohjan heikkenemisestä. Myös kunta- ja maakunta-alan työntekijöillä oleva lisäeläkeoikeus, sen saamisedellytykset ja rahoitustapa saattaisivat nykyiseen tapaan edelleen vaikuttaa rakenteellisiin muutoksiin palvelutoimialalla sekä työvoiman liikkuvuuteen sektorilta toiselle.

Tämä mallivaihtoehto ei poistaisi eläkejärjestelmien erillisyyttä edes osittain eikä siten ole työryhmälle asetetun tehtävän mukainen.

Vaihtoehto 1.2: Maksutulokertymän tasaaminen

Eläkejärjestelmät säilyisivät erillisinä kuten nykyisin. Järjestelmien merkittäviin keskinäisiin maksupohjamuutoksiin varauduttaisiin kuitenkin luomalla järjestely, jolla tasoitettaisiin maksutulokertymää eläkejärjestelmien välillä. Joko jatkettaisiin nyt määräajaksi valmisteltua siirtymämaksutekniikkaa ja laajennettaisiin se kattamaan muutkin kuin sotealat tai kehitettäisiin toinen vastaava järjestely. Jos tapahtuisi merkittävää työvoiman siirtymistä eläkejärjestelmän piiristä toiseen, vastaanottava järjestelmä kompensoisi rahoituspohjahävikkiä toiselle.

Määräaikaisen siirtymämaksutekniikan jatkaminen pidemmälle aikavälille ei aiheuttaisi ylimääräisiä toimeenpanokustannuksia. Siirtymämaksuratkaisun sisältämä kunta- ja maakunta-alan lisäeläketurvan yhdenjaksoisuusehdon laajennus aiheuttaisi kuitenkin jonkin verran lisäkustannuksia kunta- ja maakuntasektorin eläkkeiden rahoitukseen, jos lisäeläketurvaa koskeva sääntely katsottaisiin tarpeelliseksi sisällyttää myös uuteen siirtymämaksuratkaisuun.

Maksutulokertymän tasaus, toteutettiin se millä tekniikalla tahansa, tasaisi molempien eläkejärjestelmien riskiä rahoituspohjan heikkenemisestä rakennemuutosten siirtäessä työvoiman tarvetta sektorilta toiselle.

Erillisten eläkejärjestelmien tulee tulla toimeen omillaan, joten maksutulokertymän tasaminen järjestelmien välillä ei kuitenkaan ole kestävä ratkaisu.

Tämä mallivaihtoehto ei poistaisi eläkejärjestelmien erillisyyttä edes osittain eikä siten ole työryhmälle asetetun tehtävän mukainen..

Vaihtoehto 2: Keva mukaan tasaukseen

Kunnallinen eläkejärjestelmä liittyisi mukaan yksityisten alojen työeläkejärjestelmän (TyEL ja MEL) tasausjärjestelmään. Eläkejärjestelmien erillisuus säilyisi edelleen eli sekä Keva että kummankin järjestelmän vakuuttamis- ja eläkeoikeussäännökset säilyisivät nykymuotoisena. Kunta- ja maakunta-alan työntekijät vakuutettaisiin edelleen Kevassa JuEL:n mukaan, ja vain eläkkeiden rahoitukseen tehtäisiin muutoksia.

Liittyminen tasausjärjestelmään tapahtuisi TyEL:n eläketurvaa vastaavan eläketurvan osalta. Tasausjärjestelmään kuuluvan rahoitusosuuden määrittelemiseksi Kevan vastuulla olevat eläkkeet tulisi jaotella TyEL:n mukaiseen rahastoituu osaan, tasausosaan sekä TyEL-eläketurvan ylittävään osaan (ns. KuEL-ylite). Jaottelua ei ole mahdollista tehdä tarkasti, joten osat pitäisi arvioida. Eläkkeiden tasausosa olisi osa TyEL- ja MEL-järjestelmän kanssa yhteisesti kustannettavaa eläkemenoa ja maksun tasausosa määräytyisi lähtökohtaisesti kuten TyEL- ja MEL-toimijoilla. Tästä johtuen kunta- ja maakuntasektorin maksun määräytyminen pitäisi jaotella uudelleen.

Tässä mallissa Kevan jäsenyhteisöt vastaisivat edelleen kokonaan sekä TyEL:n mukaisen rahastoidun osan että KuEL-ylitteen rahoituksesta. Kevan ei tarvitsisi aloittaa rahastointia yksittäisen eläkkeen tasolla, vaan Kevan vastuulla olevien eläkkeenosien rahoitus voitaisiin järjestää nykyisten periaatteiden mukaisesti.

Tämä malli mahdollistaisi myös sen, että KuEL-ylitteen rahoitusta varten Keva voisi periä TyEL:n maksua korkeampaa maksua, koska eläkejärjestelmät ovat erillisiä.

Koska kunnallinen eläkejärjestelmä tulisi mukaan tasausjärjestelmään jälkikäteen, Kevalle tulisi muodostaa tasausvastuu, joka on kunkin eläkelaitoksen taseella oleva tasausjärjestelmän yhteinen puskuri. Tasausvastuun kautta tasausjärjestelmään kytkeytyy myös muita TyEL-järjestelmän elementtejä kuten tuottovaatimus, osaketuotto-sidonnainen lisävakuutusvastuu ja rahastoituja eläkkeitä vastaavien eläkevastuiden

täydennykset. Näiden elementtien osalta tulisi selvittää, täytyykö niistä kaikki muodostaa myös Kevalle vai voisiko joiltain osin mekanismeja yksinkertaistaa.

Tasausjärjestelmän periaate on tasata yhteisesti kustannettava eläkemeno eläkelaitosten aktiivikannan eli kunkin eläkelaitoksen saaman maksutulon suhteessa. Tämä poistaa yksittäiseltä eläkelaitokselta riskin maksupohjan kehityksestä. Jos kunnallinen eläkejärjestelmä liittyisi tasausjärjestelmään, toisi se aktiivikannan kehityksestä johtuvan riskin tasausjärjestelmän vastuulle. Lisäksi se tasaisi yleisen työllisyyskehityksen vaikutuksia kummankin eläkejärjestelmän osalta.

Tämä rahoitusmalli poistaisi sektorien välisen rahoituspohjariskin, mutta säilyttäisi järjestelmien erillisyydestä sekä kunta- ja maakunta-alan työntekijöillä olevasta lisäeläkeoikeudesta, sen saamisedellytyksistä ja rahoitustavasta johtuvat vaikutukset palvelutoimialan rakenteellisiin muutoksiin sekä työvoiman liikkuvuuteen.

Vakuutusteknisesti liittyminen olisi suhteellisen raskas toteutettava, koska Kevasssa järjestetty eläketurvahistoria tulisi muuntaa teknisesti TyEL:n mukaiseksi. Toteuttamista yksinkertaistaa se, että henkilön etuuksiin sovellettava eläkelaki ei muutu.

Tämä mallivaihtoehto yhdistäisi eläkejärjestelmien rahoituksen osittain, mutta ei muuten ole työryhmälle asetetun tehtävän mukainen.

Vaihtoehto 3: Jako ikäluokittain

Tässä vaihtoehdossa Kevan kanta pilkottaisiin kahteen osaan siten, että toiseen osaan jäisivät kaikki TyEL:a parempaa eläketurvaa mahdollisesti omaavat henkilöt. Niiden ikäluokkien, eli ennen vuotta 1972 syntyneiden, joilla voi olla TyEL:a parempaa turvaa, työeläketurva hoidettaisiin edelleen JuEL:n mukaan ja sen hoito jätettäisiin julkiseen eläkelaitokseen (ns. Julkis-Keva). Nuorempien työeläketurva (myös historian osalta) siirrettäisiin uuden yksityisen eläkelaitoksen hoidettavaksi (ns. TyEL-Keva, joka käytännössä voisi olla työeläkevakuutusyhtiö tai eläkekassa).

TyEL-Kevasssa vakuutettava uusi eläketurva hoidettaisiin täysin TyEL:n mukaisesti eli maksu, eläke-etuudet, vastuut, rahoitus ja hallinto yms. määräytyisivät kuten TyEL:ssä. Perustettava eläkelaitos liittyisi luonnollisesti myös mukaan tasausjärjestelmään. Vakuutuskannan nopeasta kasvusta johtuva vakavaraisuuspääoman tarve tulisi turvata.

Julkis-Kevaan jäävät työsuhteet vakuutettaisiin JuEL:n mukaan palvelussuhteen loppuun asti, jolloin maksu, etuudet ja rahoitus määräytyisivät sen mukaisesti.

Tässä mallivaihtoehdossa käytännössä noin kaksi kolmasosaa Kevan aktiivikannasta siirrettäisiin TyEL:iin, joten suuri osa maksutulostakin menisi TyEL-Kevaan. Tällöin Julkis-Kevaan syntyisi rahoitusvajaus, joka pitäisi ratkaista.

Eriyisen olennaista olisi se, miten nykyiset Kevan varat jaettaisiin ja käytettäisiin TyEL-Kevan ja Julkis-Kevan välillä.

Kunta- ja maakuntasektorin lisäeläkkeet voisivat säilyä nykyisellään, mutta silloin näiden vanhempien työntekijöiden osalta säilyisi nykyiset ongelmat työvoiman siirtymisen esteistä ja rakennemuutosten hidastamisesta. Nuorempien, TyEL:n piiriin siirtyvien osalta rahoitusmalli ratkaisisi eläkejärjestelmien erillisyyteen liittyvät ongelmat.

Kahden eläkelaitoksen ylläpitäminen lisää toimeenpanokustannuksia kymmeniksi vuosiksi. Perustettavaan eläkelaitokseen siirrettävän kannan osalta tulisi Kevassa järjestetty eläketurvahistoria muuntaa teknisesti TyEL:n mukaiseksi. Tämä onnistunee helpommin kuin malleissa 2, 5 ja 6, sillä siirto koskee vain kantaa, jossa ei ole lisäeläketurvaa ja työsuhteet ovat tuoreemmalta ajalta. Malli olisi hankala työnantajille, koska eri ikäiset työntekijät pitäisi vakuuttaa eri eläkelaitoksissa.

Tämä mallivaihtoehto yhdistäisi eläkejärjestelmien rahoituksen, mutta kokonaan vasta 2070-luvulla.

Vaihtoehto 4: Uusi työ TyEL:iin

Tässä vaihtoehdossa kaikki kunta- ja maakunta-alan työntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaan tietystä ajankohdasta lähtien. Perustettavassa eläkelaitoksessa (TyEL-Kevassa) vakuutettava uusi eläketurva hoidettaisiin täysin TyEL:n mukaisesti eli maksu, eläke-etuudet, vastuut, rahoitus ja hallinto yms. tapahtuisi kuten TyEL:ssa. TyEL-Keva liittyisi myös mukaan tasausjärjestelmään.

Vanha JuEL-historia eläkemenoineen jätettäisiin julkisen eläkelaitoksen Julkis-Kevan hoidettavaksi ja eläkemenon rahoittaisivat lähtökohtaisesti kunnat ja maakunnat.

Tässä mallivaihtoehdossa suurin osa Kevan varoista jäisi Julkis-Kevan koko tulevan eläkemenon katteeksi, joskaan varat eivät riitä läheskään kattamaan koko tulevaa eläkemenoa. Koska kaikki uusi vakuuttaminen tapahtuisi TyEL:ssa, menisi kaikki maksutulo TyEL-järjestelmän hyväksi, vaikka sinne ei alkuun ko. vakuutetuista syntyisi eläkemenoa. Tästä seuraa eläkejärjestelmien välinen rahoituksen epätasapainotila, joka pitäisi ratkaista.

TyEL-Kevalle tulisi muodostaa vakavaraisuuspääoma, joka alussa voisi olla pieni, mutta tarve kasvaisi vastuuvelan kasvun myötä nopeasti. Tarpeellisen vakavaraisuuden ylläpitäminen voi muodostua haasteelliseksi, sillä kilpailullisista syistä perustamishetkelle ei voitaisi muodostaa liiankaan vahvaa vakavaraisuutta.

Tässä mallivaihtoehdossa eläkejärjestelmien erillisuus poistuisi rahoituksen osalta, mutta kokonaan vasta 2090-luvulla.

Vaihtoehto 5: Koko Kevasta TyEL-laitos

Tässä mallissa tietyistä ajankohdasta alkaen kaikki kunta- ja maakunta-alan työntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaan. Lisäksi Kevan koko kanta siirrettäisiin myös historian osalta osaksi TyEL-järjestelmää. Tämä vaatisi historian muuntamisen TyEL:n mukaiseksi rahoitusta varten. Muuntamista ei ole mahdollista tehdä tarkasti, joten TyEL:n mukaisen turvan osuus pitäisi arvioida. TyEL-Kevalle muodostettaisiin kaikki samat vastuunosat kuin mitä muilla TyEL-laitoksilla on.

Kunnat ja maakunnat vastaisivat TyEL:a paremman eläketurvan rahoittamisesta. Eläkkeet jaoteltaisiin TyEL:n mukaiseen rahastoituu osaan, tasausosaan sekä TyEL-eläketurvan ylittävään osaan (ns. KuEL-ylite). Uusi karttuva eläketurva olisi TyEL:n mukaista eli myös maksu, rahoitus ja vastuut yms. olisivat kuten TyEL:ssa.

Tämä rahoitusmalli poistaisi sektorien välisen rahoituspohjariskin, järjestelmien erillisyyden sekä kunta- ja maakunta-alan työntekijöillä olevasta lisäeläkeoikeudesta, sen saamisedellytyksistä ja rahoitustavasta johtuvat hankaluudet toimialan rakenteellisissa muutoksissa sekä työvoiman liikkuvuudessa.

Vakuutusteknisesti yhdistyminen olisi suhteellisen raskas toteutettava, koska Kevassa järjestetty eläketurvahistoria tulisi muuntaa teknisesti TyEL:n mukaiseksi.

Mallissa olisi ratkaistava, miten kilpailuneutraalius varmistettaisiin (mm. nykyiset muiden julkisen sektorin työeläkkeiden toimeenpanopalvelut, paremman turvan katteena olevat varat). Haasteita tulisi myös siitä, voisiko TyEL-laitos hoitaa myös TyEL-turvan ylittävän osan hoidon (eli ns. KuEL-ylitteen). Nykyisen lainsäädännön mukaan TyEL-laitos ei saa hoitaa muuta kuin TyEL:n toimeenpanoa.

Tässä mallivaihtoehdossa eläkejärjestelmien erillisuus poistuisi rahoituksen osalta, mutta kokonaan vasta 2060-luvulla.

Vaihtoehto 6: Parempi turva eriytetään

Tässä vaihtoehdossa tietyistä ajankohdasta alkaen kaikki kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaan. JuEL:n mukaan kertyneet eläkeoikeudet jaettaisiin kahteen osaan siten, että toinen osa laskettaisiin niin kuin eläkeoikeudet olisivat kertyneet TEL/TyEL:n mukaan ja loppuosa eläkeoikeuksista olisi TyEL:a parempaa eläketurvaa. Laskentaa ei ole mahdollista tehdä tarkasti, joten TyEL:n mukaisen turvan osuus pitäisi arvioida.

TyEL:n mukaisesti lasketut eläkeoikeudet, rahastoidut eläkkeet ja niitä vastaavat eläkevastuut siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tästä osasta muodostettaisiin yksityinen eläkelaitos (TyEL-Keva). TyEL-Kevalle muodostettaisiin kaikki samat vastuunosat kuin mitä muilla TyEL-laitoksilla on. TyEL:a paremmat JuEL-etuudet eriytettäisiin julkiseen eläkelaitokseen, Julkis-Kevaan. Kunnat ja maakunnat huolehtisivat TyEL:a paremman turvan rahoituksesta. Eläkkeensaajan kannalta ansaittu eläketurva olisi historian osalta JuEL:n mukainen, sen eri osista vain vastaisivat eri eläkelaitokset.

Tämä malli vaatisi lakimuutoksia kokonaiseläkkeen määräytymiseen siten, että se säilyisi JuEL:ssa ansaitun suuruisena.

Tämä rahoitusmalli poistaisi sektorien välisen rahoituspohjariskin, järjestelmien erillisyyden sekä kunta- ja maakunta-alan työntekijöillä olevasta lisäeläkeoikeudesta, sen saamisedellytyksistä ja rahoitustavasta johtuvat hankaluudet toimialan rakenteellisissa muutoksissa sekä työvoiman liikkuvuudessa.

Vakuutusteknisesti yhdistyminen olisi suhteellisen raskas toteuttaa, koska Kevassa vakuutettu järjestetty eläketurvahistoria tulisi muuntaa teknisesti TyEL:n mukaiseksi.

Mallit 5 ja 6 ovat rahoituksen näkökulmasta lähes samanlaiset. Merkittävimmät erot ovat yhtiö rakenne sekä mallissa 6 tapahtuva eläkkeiden jako kahteen täysin erilliseen osaan.

Mallivaihtoehdossa 6 eläkejärjestelmien erillisyyden poistuminen rahoituksen osalta, mutta kokonaan vasta 2060-luvulla.

4.1.2 Rahoitusmallivaihtoehtojen arviointia työryhmän tavoitteisiin nähden

Edellä kuvattujen eri mallivaihtoehtojen arvioinnin perusteella työryhmä päätti tarkastella ja arvioida tarkemmalla tasolla vain osaa mallivaihtoehdoista. Ensisijaisesti työ-

ryhmän tehtävänä on arvioida eläkejärjestelmien yhdistämisen mahdollisuutta. Rahoitusmallivaihtoehdot 5 ja 6 toteuttaisivat tämän tavoitteen parhaiten, vaihtoehdot 3 ja 4 osittain. Sen sijaan rahoitusmallivaihtoehdot 1.1, 1.2 ja 2 eivät toteuta tätä tavoitetta.

Eläkejärjestelmät osittain yhdistävistä malleista mallissa 3 syntyisi rahoituksen kannalta elinkelpoisimmat eläkelaitokset ja siinä olisi lyhyempi siirtymäaika kuin mallissa 4. TyEL-Keva olisi mallissa 4 täysin uusi toimija eli alussa ei olisi vastuovelkaa. Vastuuvelka kasvaisi alussa kuitenkin suhteellisesti nopeasti ja vaatisi vakavaraisuuspääomalta samanlaista kasvua. Mallissa 3 TyEL-Kevasta saataisiin lähempänä keskimääräistä TyEL-laitosta oleva eläkelaitos. Etuuspuoleen peilaten mallissa 4 TyEL:a paremman turvan karttuminen pitäisi käytännössä päättyä ja etuuksiin voisi mahdollisesti tulla muutoksia JuEL:n laukaisusäännösten kautta. Näistä näkökulmista näistä kahdesta mallista malli 3 olisi parempi vaihtoehto.

Rahoituksellisesti mallit 5 ja 6 ovat samanlaisia, mutta malli 5 sisältää ongelmia ainakin siinä, että sama eläkelaitos hoitaisi sekä TyEL:n että JuEL:n mukaista toimintaa. Etuuspuoleen peilaten käytännössä TyEL:a paremman turvan karttuminen pitäisi päättyä ja etuuksiin voisi mahdollisesti tulla muutoksia JuEL:n laukaisusäännösten kautta. Näin ollen näistä eläkejärjestelmät täysin yhdistävästä mallivaihtoehdosta malli 6 olisi parempi.

Edellä olevilla perusteilla työryhmä päätti analysoida tarkemmin mallivaihtoehtoja 3 ja 6. Mallissa 3 todettiin tarkemmassa analyysissä seuraavia haasteita:

- Jako syntymävuoteen perustuen tekisi työeläkejärjestelmän kokonaisuudesta nykyistä sekavamman.
- Työeläkevakuuttamisen määräytyminen syntymävuoden mukaan aiheuttaisi työntekijän näkökulmasta epäselvyyttä.
- Työnantajien kannalta syntymävuoden perusteella vakuutettavien jakaminen lisää hallinnollista taakkaa, kun työntekijöitä tulisi vakuuttaa kahteen paikkaan. Kaikkien työntekijöiden osalta vakuutuksen järjestäminen ei myöskään olisi työnantajan vapaasti kilpailutettavissa.
- Syntymävuoteen perustuva jako vaatisi myös tuekseen rekisterin, josta työnantaja voisi tarkistaa, että onko henkilö sellainen ennen vuotta 1972 syntynyt henkilö, että hänet tulisi vakuuttaa Julkis-Kevassa.
- Syntymävuoteen perustuvan jaon perustelu myös heikkenisi vuosien varrella, kun lisäeläketurvaan oikeutettujen määrä vähenisi.
- Vakuutettujen määrä vähenisi jatkuvasti, jolloin viimeisinä vuosina vakuutusten ylläpito tulisi vakuutettua kohdenkalliiksi.
- Mallissa TyEL-Kevan vastuuelka todennäköisesti kasvaisi nopeasti, mikä voisi aiheuttaa ongelmia laitoksen vakavaraisuudelle.

- Malli luotiin vaihtoehdoksi siltä varalta, että lisäeläketurvaa ei olisi voitu erotella ja hoitaa muulla tavoin.

Yllä olevista syistä työryhmä päätti keskittää tarkemman tarkastelun rahoitusmallivaihtoehtoon 6.

4.1.3 Laskelmia rahoitusvaihtoehdoista

Seuraavassa on esitetty rahoitusmallin 6 mukaisen eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutuksia eläketurvan rahoittamiseen. Raportin liitteessä 6 on kuvattu vaikutuksia kokonaisvaltaisemmin.

Mallin 6 mukaan Kevan TyEL:n mukaisesti lasketut eläkeoikeudet, rahastoidut eläkkeet ja niitä vastaavat eläkevastuut siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tästä osasta muodostettaisiin TyEL-Keva. TyEL-Kevalle muodostettaisiin kaikki samat vastuunosat kuin mitä muilla TyEL-laitoksilla on. TyEL:a paremmat JuEL-etuudet eriytettäisiin julkiseen eläkelaitokseen, Julkis-Kevaan. Kunnat ja maakunnat huolehtisivat TyEL:a paremman turvan rahoituksesta

Laskelmat perustuvat Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin suunnittelumalliin (PTS).

Laskelmissa TyEL-Kevan vastuuelka määräytyy niin, että uusi eläkelaitos on soveltuvin osin keskimääräisen TyEL-laitoksen kaltainen. TyEL-Kevaan siirtyvien henkilöiden TyEL:stä poikkeavan, korkeamman eliniän vuoksi ennen yhdistymistä karttuneista eläkkeistä syntyvä vanhuuseläkevastuu lasketaan kuitenkin omalla kuolevuusperusteella, jossa pidempi elinajan ennuste on otettu huomioon. Luvussa 5.1 esitettyjen ehdotusten kohdan 5 työkyvyttömyysmääritelmän siirtymäaikaa ja sen vaikutuksia ei laskelmissa sen sijaan ole huomioitu.

TyEL-Kevaan siirretään Kevasta varoja näin muodostuneen vastuuelan verran, sekä lisäksi vakavaraisuuspääomaa sen verran, että TyEL-Kevan vakavaraisuus on TyEL:n keskimääräistä tasoa yhdistymishetkellä. Mallissa 6 TyEL-Kevalle vuoden 2026 lopussa syntyvä vastuuelka on 38,6 miljardia euroa ja varallisuus 49,3 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Yhdistymisen arvioidaan kasvattavan TyEL:n vakuutettua palkkasummaa vuodesta 2027 alkaen pysyvästi noin 31 % nykykilaskelmaan verrattuna. Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenosta noin 95 % siirtyy TyEL-järjestelmään ilman muita erityisiä toimia. Julkis-Kevalle jäisi TyEL:ia paremman turvan osalta rahoitettavaa noin 5 miljardia euroa.

Tilanne heti järjestelmien yhdistämisen jälkeen ennen muita toimia olisi taulukon 3 kaltainen.

Taulukko 3: Eläkejärjestelmän tilanne vuonna 2027, rahamäärät vuoden 2017 hintatasossa (Lähde: ETK)

| | Vanha TyEL | TyEL-Keva | TyEL yhteensä | Julkis-Keva |
|------------------------------|------------|-----------|---------------|-------------|
| Palkkasumma, miljoonaa | 66 354 | 20 441 | 86 795 | - |
| Eläkemeno, miljoonaa | 18 297 | 6 329 | 24 626 | 365 |
| Eläkemeno/palkkasumma | 27,6 % | 30,1 % | 28,4 % | - |
| Varat 31.12.2026., miljoonaa | 145 259 | 49 341 | 194 600 | 8 620 |

Koska TyEL-Kevan eläkemeno palkkasummaan suhteutettuna on vanhasta historias-
taan johtuen korkeampi kuin TyEL:n eläkemeno palkkasummaan suhteutettuna, tästä
aiheutuisi TyEL-maksuun korotuspainetta, jos yhdistämisessä ei tehtäisi mitään muita
toimia. Tämä maksun korotuspaineen neutralointi vaatisi arvion mukaan 10,5 miljardin
suuruisen varojen siirron kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään.
Summa pohjautuu tämän muistion luvussa 4.1.3.2 esitettyyn lisäkustannukseen 8,0
miljardia euroa. Neutralointisumma on tätä suurempi, koska myös kunta-ala saisi osan
hyödyistä yhteisessä järjestelmässä.

Maksuvaikutusten neutraloimiseksi tarvittava rahamäärä 10,5 miljardia euroa on
summa, joka olisi järjestelmien säilyessä erillisinä joka tapauksessa kerätty kunnalli-
sen eläkejärjestelmän rahoittajilta pitkällä aikavälillä. Mahdollisessa yhdistämisessä
vastaava summa voidaan kerätä tarvittaessa erilaisella ajoituksella.

Neutralointiratkaisun käytännön toteutukseen on seuraavaksi esitetty erilaisia vaihto-
ehtoja.

4.1.3.1 Järjestelmien yhdistäminen siten, että maksutasoon ei vaikutusta

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti yhdistäminen ei saisi vaikuttaa keskimääräisen
eläkemaksun tasoon. Siten maksuvaikutuksiltaan neutraalina yhdistämisenä pidetään
ratkaisua, jossa TyEL-maksun tasoon ja ajoitukseen ei odotusarvoisesti kohdistuisi
yhdistymisen takia muotospainetta ylös- eikä alaspäin.

Mikäli yhdistyminen ei vaikuta TyEL-maksuun, työntekijän eläkemaksu, nykyisen
TyEL:n mukaisten työnantajien ja YEL- ja MYEL-vakuutettujen maksut pysyvät muut-
tumattomina yhdistymisestä huolimatta. Myöskään Kevan jäsenyhteisöiltä perittävien
maksujen nykyarvo ei muuttuisi. Sen sijaan näiden maksujen ajoittuminen voi muut-
tua.

Yhdistämisen toteuttamiseen siten, että maksutasoon ei tulisi muutoksia, on useita
käytännön vaihtoehtoja. Seuraavaksi on kuvattu eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

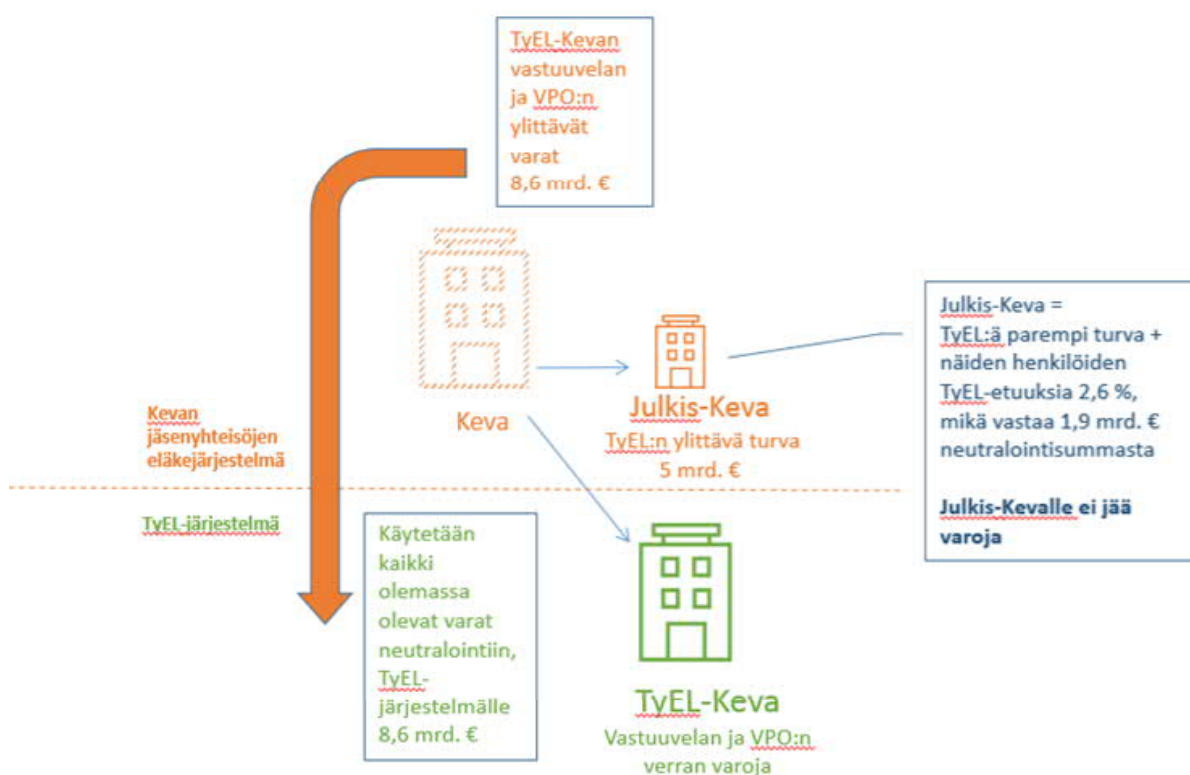
Valittu vaihtoehto on syytä täsmentää siinä vaiheessa, kun maksuvaikutusten neutralointiin tarvittava lopullinen summa ja siihen käytettävissä olevat varat ovat tiedossa.

- *Vaihtoehto 1:* Suoritetaan maksuvaikutusten neutraloimiseksi tarvittava rahamäärä, joka on arvion mukaan 10,5 miljardia euroa, yhdistymishetkellä kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään.
- *Vaihtoehto 2:* Suoritetaan maksuvaikutusten neutraloimiseksi tarvittava rahamäärä, joka on 10,5 miljardia euroa, esimerkiksi 10 vuoden aikana osissa Julkis-Kevasta TyEL-järjestelmään.
- *Vaihtoehto 3:* Neutraloinnin toteuttamiseksi jätetään Julkis-Kevaan osa myös TyEL-tasoisesta eläkemenosta siten, että TyEL-järjestelmään siirtyvä eläkemenosaadaan vastaamaan TyEL:n eläkemenoa suhteessa palkkasummaan. Tällöin ei tarvittaisi ylimääräistä varojen siirtoa eläkejärjestelmien kesken.

Työryhmä päätyi työssä arvioimaan tarkemmin joustavaa neutralointitarkkaisua, joka on niin kutsuttu yhdistelmämalli, jossa neutralointisumma hoidetaan paloissa edellä kuvattujen vaihtoehtojen 1 ja 3 yhdistelmänä. Ensimmäinen palanen perustuu siihen, että Kevalla on yhdistämishetkellä varoja yli sen, mitä tarvitaan TyEL-Kevalle muodostettavan TyEL-tasoisesta vastuuvelan ja vakavaraisuuspääoman kattamiseen. Tämä voidaan käyttää joko kokonaan tai osittain neutralointiin. Toinen palanen olisi se, että loppu neutralointisummasta hoidettaisiin jättämällä osa TyEL:n mukaisesta eläkemenosta Julkis-Kevan vastuulle eli sitä ei siirretä osaksi TyEL-järjestelmää.

ETK:n laskelmien mukaisesti maksuvaikutusten neutralointiin tarvittaisiin 10,5 miljardia euroa kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmälle. Julkis-Kevalle jäisi TyEL:a paremmasta eläketurvasta rahoitettavaa eläkemenoa 5 miljardia euroa. Varoja jäisi näin 8,6 miljardia euroa yli TyEL-Kevan vastuuvelan ja vakavaraisuuspääoman kattamisen.

Yksi ns. yhdistelmäneutraloinnin vaihtoehto (Yhdistelmäneutralointi 1) on käyttää nämä varat kokonaan neutralointisumman rahoittamiseen. Loppu 1,9 miljardia euroa neutralointisummasta hoidettaisiin jättämällä ennen 1972 syntyneiden vakuutettujen maksussa olevista eläkkeistä 2,6 prosenttia TyEL:n tasoista tasauseläkemenoa Julkis-Kevan rahoitettavaksi. Näin ei yhdistymishetkellä tarvittaisi välitöntä lisärahoitusta maksuvaikutusten neutralointia varten.



Kuva 23: Yksi ns. yhdistelmäneutraloinnin vaihtoehto (Yhdistelmäneutralointi 1) (Lähde: Keva, STM)

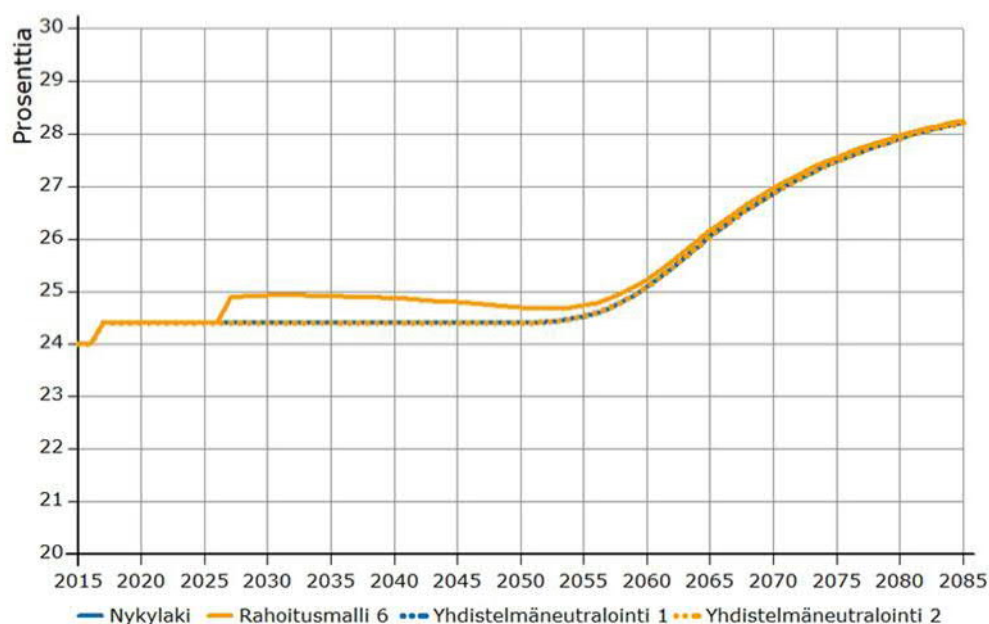
Koska kaikki Kevan varat käytettäisiin TyEL-Kevan katteeksi sekä neutralointisumman rahoittamiseen, ei Julkis-Kevaan jäisi varoja. Siten kaikki Julkis-Kevan vastuulla oleva eläkemeno rahoitettaisiin jakojärjestelmän mukaisesti eli kunkin vuoden eläkemenoa varten tarvittava rahamäärä kerättäisiin kunkin vuoden eläkemaksuna kunnilta ja maakunnilta.

Neutralointisummaan käytettävät varat sijoitettaisiin TyEL:n järjestelmätasoiseen puskuriin, mikä näkyisi kaikkien eläkelaitosten vastuvelan ja sitä vastaavien varojen kasvuna. Neutralointisumma koostuu pääosin TyEL-tasauseläkemenon kasvamisesta, joten järjestelmätasoinen puskuri on luonnollinen sijoituspaikka. Osittaminen eri eläkelaitoksille tulisi tehdä niin, että se kohtelee laitoksia tasapuolisesti mm. vakavaraisuus ja palkkasumma-vastuuelkasuhde huomioiden niin, että esimerkiksi osittamisella ei olisi vaikutusta eläkelaitosten riskinkantokykyyn. Puskurin purkautuminen määriteltäisiin siten, että yhdistymisen vaikutus maksutasoon olisi mahdollisimman neutraali.

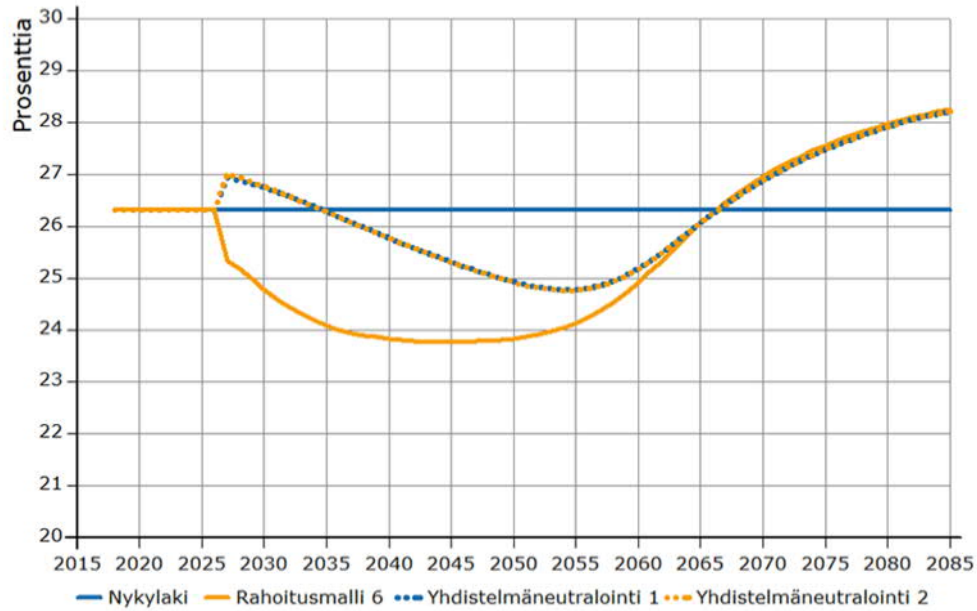
Koska Julkis-Kevaan ei jäisi varoja ja eläkemeno rahoitettaisiin vuosittain perittäville maksuilla, ei Julkis-Kevaan tarvittaisi sijoitustoimintaa.

Toinen yhdistelmäneutraloinnin vaihtoehto (Yhdistelmäneutralointi 2) olisi jättää Julkis-Kevan tulevan eläkemenon katteeksi varoja, esimerkiksi koko Julkis-Kevan vastuulla olevan eläkemenon vaatima määrä, joka on 5 miljardia euroa. Tällöin yhdistymishetkellä neutralointisummaan käytettävissä oleva euromäärä olisi pienempi (3,6 miljardia euroa) ja Julkis-Kevaan jätettävän TyEL:n tasoisen eläkemenon osuus suurempi (ennen 1972 syntyneiden vakuutettujen maksussa olevista eläkkeistä 9,4 prosenttia TyEL:n tasoista tasauseläkemenoa). Kokonaisrahoitustarvetta tämä ei muuttaisi, mutta Julkis-Kevan eläkemenon rahoittamiseen tulisi ajallista joustavuutta eli maksutason kehitys voisi olla tasaisempi. Jätettävät varat vaatisivat jonkinlaista sijoitustoimintaa, mistä syntyy lisää hallintotaakkaa, mutta toisaalta saadut tuotot voivat alentaa hieman maksujen kautta kerättävän rahoituksen määrää. Pienempi kerralla TyEL-järjestelmään siirrettävien varojen määrä pienentäisi niitä vaikutuksia, joita eläkelaitoksille aiheutuisi.

Seuraavissa kuvissa on havainnollistettu neutraloinnin vaikutusta sekä TyEL-maksuun että kuntasektorin laskennalliseen kokonaismaksuun. Kuntasektorin kokonaismaksu kuvassa 25 muodostuu TyEL-maksusta ja Julkis-Kevaan jätetyn eläkemenon rahoituksesta. Julkis-Kevaan jäävä eläkemeno on kuvattu erikseen kuvassa 26. Julkis-Kevaan jäävä TyEL:n paremmasta turvasta aiheutuva eläkemeno on pääoma-arvoltaan 5 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa vuoden 2016 lopussa ja tähän ei vaikuta kumpi yhdistelmävaihtoehdoista valitaan. Tämän eläkemenon vaikutus on huomioitu kuntasektorin laskennallisessa kokonaismaksussa kuvassa 25.



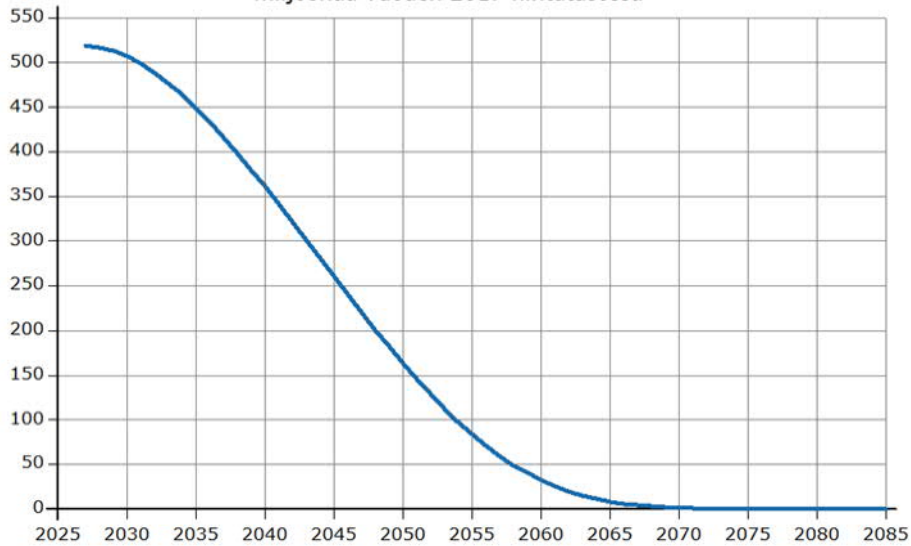
Kuva 24: TyEL-maksu suhteessa palkkasummaan kehitys maksuvaikutusten neutralointi huomioiden kahdella eri yhdistelmäneutralointivaihtoehdolla, nykyilainsäädännöllä ja ilman maksuvaikutusten neutralointia (Lähde: ETK)



Kuva 25: Kuntasektorin laskennallinen maksu suhteessa palkkasummaan kehitys maksuvaikutusten neutralointi huomioiden kahdella eri yhdistelmäneutralointivaihtoehdolla, nykyainsäädännöllä ja ilman maksuvaikutusten neutralointia (Lähde: ETK)

Julkis-Kevan jakojärjestelmämeno

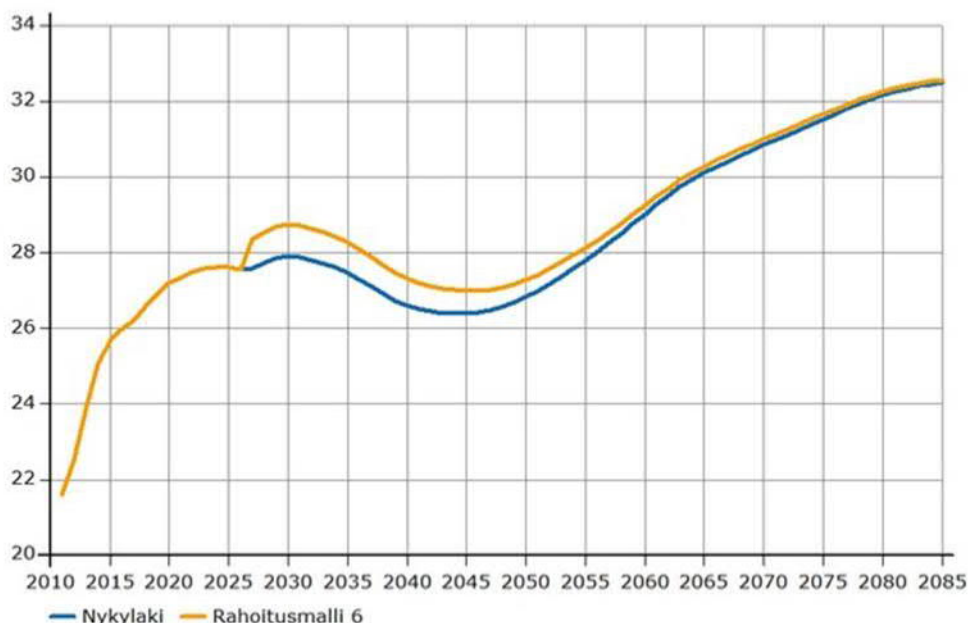
miljoonaa vuoden 2017 hintatasossa



Kuva 26: Julkis-Kevaan jäävä eläkemeno (milj. euroa) yhdistelmäneutraloinnissa 1 (Lähde: ETK)

4.1.3.2 Järjestelmien yhdistäminen siten, että maksutason vaikutusten neutralointia ei tehtäisi

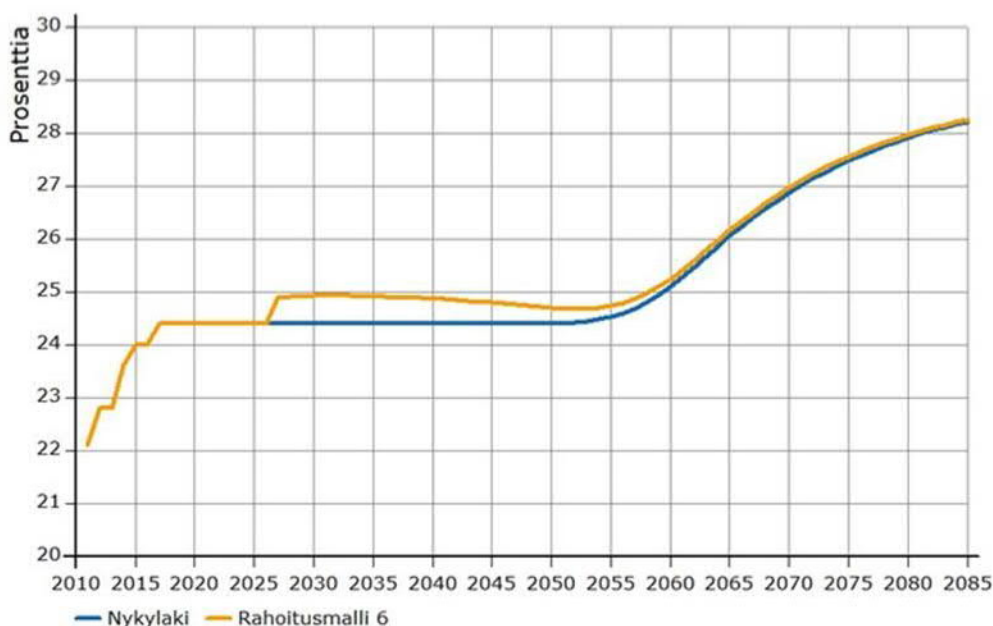
Seuraavassa on esitetty vertailukohtana laskelmia eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutuksista, jos reunaehtona ei pidetä maksutason vaikutusten poistamista. Tässä vaihtoehdossa maksutason vaikutuksia ei pyritä erillisin toimin neutraloimaan. Mallissa 6 yhdistymisen seurauksena TyEL-maksu nousisi 0,5 prosenttiyksiköllä heti vuonna 2027. Pitkällä aikavälillä vaikutus pienenesi ja on 2060-luvun lopulta alkaen alle 0,1 prosenttiyksikköä. TyEL-maksun nousu johtuu siitä, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän menot ovat TyEL:n menoja korkeammat palkkasummaan suhteutettuna.



Kuva 27: TyEL:n eläkemenot suhteessa palkkasummaan (prosenttia) (Lähde: ETK)

TyEL-maksun muutos aiheuttaisi vanhan TyEL:n työnantajille ja työntekijöille vuosittaisen lisäkustannuksen, jonka suuruus olisi 300 ja 400 miljoonan euron välillä (vuoden 2017 hintatasossa) vuosina 2027–2049 ja laskisi alle 100 miljoonaan euroon laskentajakson loppuun mennessä.

Maksutason noususta aiheutuva lisäkustannus vanhalle TyEL:lle olisi pääoma-arvoltaan noin 8,0 miljardia euroa vuoden 2026 lopussa vuoden 2017 hintatasossa.

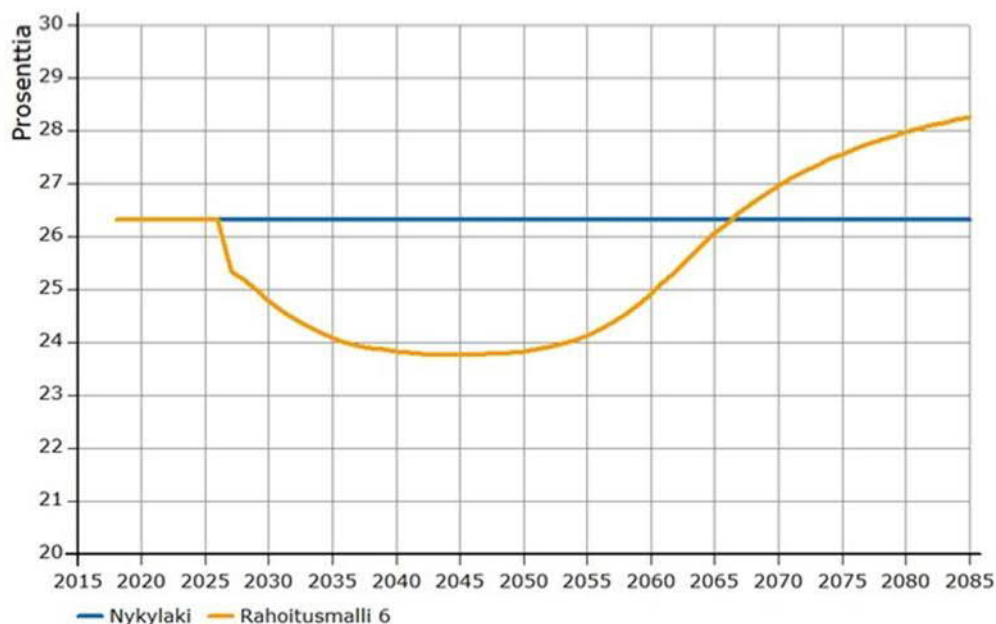


Kuva 28: Mallin 6 vaikutus TyEL:n eläkemaksuprosenttiin (maksu suhteessa palkkasummaan) (Lähde: ETK)

Julkis-Kevaan siirtyvä eläkemeno on 365 miljoonaa euroa (vuoden 2017 hintatasossa) vuonna 2027 ja kääntyy heti laskuun. Julkis-Kevan eläkemeno loppuu lähes kokonaan 2060-luvulla.

Julkis-Kevaan jäisi vuoden 2026 lopussa varoja 8,6 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Julkis-Kevan menojen katteeksi tarvittava varallisuus olisi suuruudeltaan 5 miljardia euroa, ja pääoma-arvoltaan 3,6 miljardin suuruinen rahamäärä vuoden 2017 hintatasossa palautetaan laskelmassa kuntasektorin työnantajille vuosina 2027–2085, jottei Julkis-Kevalle jäisi varoja.

Rahoitusmallin 6 vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen maksurasitukseen esitetään kuvassa 29. Esitettävät maksut on suhteutettu nykylakilaskelman mukaiseen Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan. Nykylain mukaisessa laskelmassa Kevan jäsenyhteisöiltä peritään eläkemaksu, jonka suuruus on vakio palkkasummaan suhteutettuna. Rahoitusmallin 6 mukaisessa maksu-urassa on yhdistymisen jälkeen mukana jäsenyhteisöiden maksama TyEL-maksu, minkä lisäksi Julkis-Kevan on oletettu palauttavan jäsenyhteisöilleen varojaan tai perivän niiltä lisämaksua niin, että Julkis-Kevan varat pysyvät vakiona suhteessa Julkis-Kevan eläkemenoon. Tämän vuoksi kuvassa 29 esitettävä laskennallinen Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuprosentti on suurimman osan ennustejaksosta matalampi kuin TyEL:n maksuprosentti. Malli 6 vähentäisi Kevan jäsenyhteisöjen maksurasitusta 2060-luvun loppuun asti. Koska TyEL-maksun nousu kasvattaisi palkansaajan työeläkemaksua, Kevan jäsenyhteisöjen maksamat työnantajan maksusuudet jäivät kuvattua matalammiksi.



Kuva 29: Mallin 6 vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen laskennalliseen eläkemaksuprosenttiin (maksu suhteessa palkkasummaan) (Lähde: ETK)

4.1.3.3 Rahoituslaskelmien herkkyytarkasteluja

Rahoituslaskelmien tuloksiin vaikuttaa laskelmissa käytetyt oletukset. Tämän takia alla on kuvattu joidenkin oletusten muutosten vaikutusta maksun korotuspaineen neutralointimaksuun. Peruslaskelmissa tämä neutralointimaksu on 10,5 miljardia euroa.

Työvoiman siirtyminen kuntasektorilta TyEL-sektorille, 10 000 siirtyjää 2020 alkaen

Nykylain puitteissa työvoiman siirtyminen TyEL-järjestelmään parantaisi järjestelmän taloudellista kestävyyttä ja vastaavasti heikentäisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän taloudellista tilaa. Tästä syystä siirtymä kasvattaa rahoitusmallin 6 vaikutusta TyEL-maksun tasoon. Tässä herkkyytarkastelussa neutralointisummaksi tulee 11,9 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa (vrt. peruslaskelman 10,5 miljardia euroa).

Työvoiman siirtyminen TyEL-sektorilta kuntasektorille, 10 000 siirtyjää 2020 alkaen

Nykylain puitteissa työvoiman siirtyminen Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään parantaisi järjestelmän taloudellista kestävyyttä ja vastaavasti heikentäisi TyEL-järjestelmän taloudellista tilaa. Tästä syystä siirtymä pienentää rahoitusmallin 6 vaikutusta

TyEL-maksun tasoon. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 8,7 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa.

Sijoitustuotot -1 prosenttiyksikkö 2019 alkaen

Rahoitusmalli 6 siirtää TyEL-järjestelmän rahoituksen painopistettä niin, että hieman suurempi osuus eläkemenosta katetaan rahastoista ja pienempi osuus jää maksettavaksi tasausjärjestelmästä. Tästä johtuen matalat sijoitustuotot kasvattavat yhdistymisestä vanhalle TyEL:lle koituvaa TyEL-maksun noususta aiheutuvaa lisäkustannusta. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 16,5 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa.

Sijoitustuotot +1 prosenttiyksikkö 2019 alkaen

Rahoitusmalli 6 siirtää TyEL-järjestelmän rahoituksen painopistettä niin, että hieman suurempi osuus eläkemenosta katetaan rahastoista ja pienempi osuus jää maksettavaksi tasausjärjestelmästä. Siispä korkeat sijoitustuotot pienentävät yhdistymisestä vanhalle TyEL:lle koituvaa TyEL-maksun noususta aiheutuvaa lisäkustannusta. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 7,2 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa.

Kuntasektorin työntekijöillä sama työkyvyttömyysalkavuus kuin TyEL-työntekijöillä 2027 alkaen

Perusuran laskelmassa oletetaan nykyisten työkyvyttömyysalkavuuksissa havaittujen erojen säilyvän tulevaisuudessa. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen alkavuudet ovat samankaltaisia TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän välillä. Sen sijaan osatyökyvyttömyyseläkkeen alkavuus on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä huomattavasti korkeampi. Tässä herkkyystarkastelussa kuntasektorin työntekijöille on asetettu samat ikä-, sukupuoli- ja eläkelajikohtaiset työkyvyttömyyseläkealkavuudet kuin TyEL:ssa vuodesta 2027 alkaen. Tämä pienentää kuntasektorin eläkemenoja ja siten yhdistymisen vaikutusta TyEL-maksuun. Neutralointisummaksi tulee 3,0 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa.

Kuntasektorin eläkeläisillä sama kuolevuus kuin TyEL-työntekijöillä 2019 alkaen

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkeläisten rahapainotetun elinajanodotteen on havaittu olevan sekä miehillä että naisilla 0,7 vuotta TyEL-järjestelmää korkeampi. Tässä herkkyystarkastelussa on oletettu, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kuolevuus on samaa tasoa TyEL:n kanssa vuodesta 2019 alkaen. Tämä

pienentää kuntasektorin eläkemenoja perusuraan verrattuna ja pienentää yhdistymisestä vanhalle TyEL:lle aiheutuvaa kustannusta. Neutralointisummaksi tulee 5,3 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa.

Taulukko 4: Neutralointisumma eri herkkystarkasteluissa (miljardia euroa) (Lähde: ETK)

| | Neutralointisumma | Ero peruslaskelmaan |
|------------------------------|-------------------|---------------------|
| Peruslaskelma | 10,5 | |
| Siirtymä TyEL-sektorille | 11,9 | 1,4 |
| Siirtymä kuntasektorille | 8,7 | -1,8 |
| Matala tuotto | 16,5 | 6,0 |
| Korkea tuotto | 7,2 | -3,3 |
| Samat työkyvyttömyysalkavuus | 3,0 | -7,5 |
| Sama kuolevuus | 5,3 | -5,2 |

4.1.4 Rahoitusmuutoksen arviointia vakuutustekniikan näkökulmasta

Selvitystyössä on pohdittu erikseen vielä sitä, miten TyEL:n mukaiset vakuutustekniset suuret olisi mahdollista määrittää Kevan vakuutuskannalle tilanteessa, jossa Keva aloittaisi TyEL:n mukaisen vakuuttamisen. Lähtökohtana on määrätä TyEL/TEL:n mukaiset vakuutustekniset suuret Kevan vakuutuskannalle mahdollisimman tarkasti vastaamaan tilannetta, jossa ne olisi alusta lähtien laskettu TyEL/TEL:n mukaisilla säännöillä.

Keskeinen lähtötieto Kevan vakuutusteknisten suureiden laskennassa on henkilötason ansiotieto, joka tarvitaan myös menneiltä vuosilta. Jotta TyEL:n laskuperusteiden mukaiset vakuutustekniset suuret voitaisiin laskea KuEL:n voimaantulosta lähtien, tulisi kaikki laskennan vaatimat lähtötiedot olla saatavissa 1960-luvulta lähtien. Koska kaikkia vanhempia tietoja ei enää ole mahdollista saada, on pohdittu erilaisia tekniikoita, joilla puuttuvat lähtötiedot voitaisiin arvioida tai korvata. Vuotta 1984 aikaisemmat ansiotiedot ovat puutteellisia, mutta sen jälkeiset ansiotiedot ovat hyvin kattavasti tiedossa. Vuodesta 2005 lähtien ansiotiedoissa ei ole enää puutteita.

Karttuneen kunnallisen eläkkeen jakamiseksi rahastoituun osaan, tasausosaan ja TyEL-turvan ylittävään osaan on kaksi eri lähestymistapaa. Kollektiivisessa mallissa laskenta tehdään kohorteittain ikä- ja sukupuolikohtaisesti. Kohorttikohtainen TyEL:n mukainen etuus arvioidaan kuntaeläkkeen karttuneesta etuudesta ja TyEL:n mukaiset rahastoidut osat ja tasausosat saadaan TyEL:n mukaisen toteuman perusteella. Toi-

nen lähestymistapa on laskea suureet henkilötasolla. Perusajatus on, että hyödynnetään saatavissa olevat ansiot ja mahdolliset puuttuvat ansiot pyritään muuntamaan laskennallisesti perustuen henkilön karttuneeseen kunnalliseen eläkkeeseen.

Kummassakin mallissa joudutaan tekemään arvioita ja yksinkertaistuksia. Kollektiivinen malli on yksinkertaisempi ja helpompi toteuttaa. Henkilötason malli on lähtökohdaltaan tarkempi, mutta siinä joudutaan tekemään yksinkertaistuksia, jolloin myös sen tarkkuus heikkenee. Arviointitapojen tarkkuutta ei pystytä varmuudella selvittämään, koska arvioitavana olevien palkkojen tarkka määrä ei ole tiedossa.

Vastuovelkasuuret ja muut vakuutustekniset suureet on käytännössä mahdollista laskea TyEL-Kevalle, kun edellä mainitut TyEL:n sääntöjen mukaiset rahastoidut eläkkeet ja tasauseläkkeet on määritelty.

Tarkempi kuvaus vakuutustekniikan toteuttamisesta on liitteessä 8.

4.1.5 Kunnalliseen itsehallintoon liittyviä perustuslaillisia näkökohtia

Työryhmässä esillä olleita rahoitusmalleja 2 ja 6 on arvioitu perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Rahoitusmalli 3 ja rahoitusmalli 6 sisältävät tämän tarkastelun näkökulmasta keskenään samanlaisia elementtejä, joten tarkastelu pätee myös malliin 3. Rahoitusmalleissa 1 ja 4 nykyinen Keva jäisi entiselleen ja tästä syystä erityistä arviota näistä malleista ei ollut tarpeen tehdä. Rahoitusmalli 5, jossa TyEL-laitos hoitaisi myös vanhaa JuEL-turvaa, katsottiin nykyisen eläkelaitoksia koskevan lainsäädännön näkökulmasta niin ongelmalliseksi, ettei sen osalta ollut tarvetta erilliseen perustuslailliseen tarkasteluun.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus.

Ennen vuotta 2003 kunnallisen eläketurvan sisällöstä määrättiin kunnallisessa eläkesäännössä. Päätösvalta eläketurvan aineellisesta sisällöstä oli kunnallisen itsehallinnon mukaisesti kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnalla. Merkittävä muutos kunnallisessa eläkejärjestelmässä oli vuonna 2003 voimaan tulleen kunnallisen eläkelain (549/2003) säätäminen. Taustalla uudistukselle oli vuonna 2000 voimaan tullut perustuslain 80 §, joka edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään laissa. Silloinen järjestelmä, jossa kunnallisesta eläketurvasta määrättiin valtuuskunnan vahvistamassa eläkesäännössä, ei voinut tulla enää kysymykseen. Muutos merkitsi eläkelaitoksen valtuuskunnan päätösvallan kaventumista.

Kunnallisen eläkelain säätämisen yhteydessä eläkelaitoksen asemaa käsiteltiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 55/2002 vp - HE 94/2002 vp:

Valiokunta arvioi ensinnäkin pakollista jäsenyyttä eläkelaitoksessa kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunta on tulkintakäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan, ja pitänyt tätä mahdollisena siitä huolimatta, että pakollinen yhteistoiminta rajoittaa tietyssä määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 32/2001 vp, s 2/l).

Samanlaisista lähtökohdista on valiokunnan mielestä arvioitava pakkojäsenyyttä kunnallisessa eläkelaitoksessa ja kiinnitettävä huomiota varsinkin yhteistoimintatehtävän ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa (PeVL 32/2001 vp, s 2/l). Tällaisien seikkojen kannalta valiokunta katsoo, että kuntien palveluksessa olevien eläketurvan asianmukainen järjestäminen ei nykyään ole mahdollista puhtaasti kuntakohtaisessa järjestelmässä. Lailla säädetyn eläketurvan täytäntöönpanotehtävien kuulumisen keskitetyksi kuntien yhteiselle eläkelaitokselle johtaa myös merkittäviin säästöihin hallintokustannuksissa. Näistä syistä kuntien ja kuntayhtymien jäsenyysvelvoite kunnallisessa eläkelaitoksessa on valiokunnan käsityksen mukaan sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. Laista tulee kuitenkin käydä selkeästi ilmi, että kunnat ja kuntayhtymät ovat jo lain nojalla kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kunnallisen eläkelaitoksen asema kytkettiin perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon ja katsottiin, että kunnallinen eläkelaitos ei kuulu perustuslain 124 §:n soveltamisalaan, koska se toteuttaa kunnallista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta ei yhtynyt käsitykseen siitä, että eläkelaitos käyttää perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon mukaista toimivaltaa. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että eläkelaitoksen verraten laaja valtuuskunta perustuu osaksi ammattijärjestöedustukseen ja muodostuu muilta osin Suomen Kuntaliiton ehdottamista henkilöistä. Tällaisenaan se on hyvin etäällä siitä asukkaiden itsehallinnosta, jota kunnallinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 1 momentin perusteella tarkoittaa.

Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että kunnallinen eläkelaitos luetaan varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä. Lausunnon mukaan perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s.

178/l). Varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä luetaan valiokunnan käsityksen mukaan valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, myös kunnallisen työmarkkina-laitoksen (aiempi sopimusvaltuuskunta) ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet. Valiokunta näin ollen päätyy siihen, että kunnalliseen eläkelaitokseen kohdistuvat suoraan perustuslain 21 §:n johdosta vaatimukset käsittelyn asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä sekä hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Keva ei organisaationa siis ole osa kunnallista itsehallintoa. Kevalla on kuitenkin liittymäpinta kunnalliseen itsehallintoon siten, että kunnat ja kuntayhtymät ovat lain nojalla Kevan jäsenyhteisöjä ja kuntien edustajat muodostavat enemmistön Kevan hallintoelimi-
missä. Kuntien verotusoikeuteen liittyen on myös syytä ottaa huomioon, että kunnat rahoittavat eläkemaksunsa Kevalle kunnallisveron kautta.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyvien näkökohtien arvioimiseksi sosiaali- ja terveysministeriö pyysi professori emeritus Kaarlo Tuorilta oikeudellista asiantuntijalausuntoa seuraavista kysymyksistä:

Onko perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta mahdollista ja millä edellytyksin luopua eläkejärjestelmien erillisyydestä siten, että

- a) kunnallinen eläkejärjestelmä liittyy mukaan yksityisten alojen eläkejärjestelmän tasausjärjestelmään
- b) kunnallisessa eläkejärjestelmässä vakuutettujen työntekijöiden työntekijän eläkelakia (TyEL) vastaavat eläkeoikeudet ja niitä vastaavat rahastot siirretään TyEL-järjestelmään ja Kevasta tulee TyEL-laitos
- c) kunnalliseen eläkejärjestelmään rahastoituja varoja käytetään yksityisten alojen, kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmässä?

Professori Tuorin lausunto on selvityksen liitteenä 5. Tuori totesi lausunnossaan perustuslain 121 §:n osalta seuraavaa:

1. Perustuslakivaliokunnan mukaan Keva ei käytä perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon mukaista toimivaltaa. Valiokunta on katsonut, että eläkelaitoksen valtuuskunta on ”hyvin etäällä siitä asukkaiden itsehallinnosta, jota kunnallinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 1 momentin perusteella tarkoittaa”. Valiokunnan mukaan Keva ei kuulu myöskään perustuslain 124 §:n soveltamisalaan vaan varsinaiseen viranomaiskoneistoon.

2. Kunnallisen eläkejärjestelmän liittyessä yksityisten alojen työeläkejärjestelmän tasausjärjestelmään Kevan jäsenyhteisöjen yhteisvastuu laajenisi kunta(- ja maakunta)sektorin ulkopuolelle niin, että se ulottuisi TyEL ja MEL:n mukaisen työeläkejärjestelmän rahoitukseen. Tällöin kuntien verovaroistaan tulevaisuudessa maksamia eläkemaksuja tai aikaisemmillä eläkemaksuillaan kartuttamaa eläkevastuurahastoa saatettaisiin joutua käyttämään myös muiden kuin kuntasektorin eläkkeiden rahoittamiseen. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin ennen muuta yksittäisten kuntien ja niiden asukkaiden itsehallintoa. Yksittäiset kunnat ovat menettäneet itsehallinnollisen päätösvaltansa eläkkeisiin tarkoitettujen verovarojensa käyttämisestä jo silloin, kun keskitetty kunnallinen eläkejärjestelmä luotiin ja siinä omaksuttiin lähtökohdaksi kuntien yhteisvastuu. Tasausjärjestelmän mukanaan tuoma yhteisvastuun laajennus ei yksittäisten kuntien itsehallinnon kannalta merkitse olennaista muutosta. Kuntasektori kokonaisuutena ei puolestaan nauti sellaista itsehallinnon suojaa, jota tasausjärjestelmään kuuluva, yksityisten alojen työeläkkeet kattava yhteisvastuu loukkaisi. Tasausjärjestelmään liittyminen ei siksi ole ongelmallista perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.
3. Perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto ei edellytä kunnallisen eläketurvan erityissäätelyä eikä estä sen järjestämistä TyEL:n mukaisesti.

4.2 Lisäeläketurva

4.2.1 Vaihtoehtojen kuvaus

Työryhmässä on selvitetty erilaisia vaihtoehtoja, kuinka kunnallinen lisäeläketurva voitaisiin jatkossa hoitaa siten, että kuntapuolen TyEL:ia paremmat etuudet eivät hankaloittaisi rakennemuutoksia. Esillä on ollut seitsemän erilaista vaihtoehtoa, joissa kaikissa keskeistä on lisäeläketurvaan liittyvän yhdenjaksoisuusehdon poistaminen tai sen lieventäminen.

Yhdenjaksoisuusehdon poistuminen tai lieventyminen vähentäisi kunnallisen eläkejärjestelmän parempaan eläketurvaan ja rakennemuutostilanteisiin liittyviä ongelmia. Kun muutoshetken jälkeen lisäeläketurva-asioissa ei tarvitsisi seurata palvelussuhteen yhdenjaksoisuutta, ei tämän jälkeen tapahtuvissa rakennemuutoksissa tarvitsisi tehdä erityisiä järjestelyjä (esim. lainmuutoksia) lisäeläketurvan säilyttämiseksi. Lisäeläketurvan säilymisen kannalta ei olisi merkitystä sillä, minkä eläkelain mukaan työn tekijä on vakuutettu. Lisäeläketurva ei täten myöskään vaikuttaisi palvelujen tuottamistapaan.

Lisäeläketurvalla tarkoitetaan kunnallisessa eläkejärjestelmässä ennen 1.1.1995 karttunutta 0,2 %:n karttumaa vuodessa (*lisäeläkeosa*) sekä henkilökohtaista tai ammatillista eläkeikää (*lisäeläketurvan eläkeikä*). Nykysäännösten mukaan lisäeläketurvan yhdenjaksoisuusehdon toteutuessa henkilö saa lisäeläketurvan mukaisen vanhuuseläkkeen lisäeläketurvan eläkeiässä. Henkilökohtaisella ja ammatillisella eläkeiällä on siten se merkitys, että palvelemalla kyseiseen ikään saakka työntekijällä säilyy oikeus ennen vuotta 1995 karttuneeseen lisäeläkeosuuteen. Lisäksi jos henkilökohtainen tai ammatillinen eläkeikä on alempi kuin yleinen eläkeikä, saa työntekijä normaalia aiemmin myös muun julkisten alojen eläkkeen.

Vaihtoehto 1: Lisäeläketurva säilyisi ilman yhdenjaksoisuusehtoa

Vaihtoehdossa oikeus lisäeläketurvaan säilyisi ilman yhdenjaksoisuusehtoa. Lisäeläketurvan mukaisen vanhuuseläkkeen saisi lisäeläketurvan eläkeiässä riippumatta siitä, missä henkilö työskentelisi eläkeikään saakka tai olisiko työtön. Lisäeläketurvaan ei tehtäisi muita muutoksia.

Vaihtoehto 2A: Lisäeläketurva säilyisi, jos työeläkkeeseen oikeuttavia vuotuisia ansioita olisi riittävä määrä. TyEL-karttuman saisi TyEL-järjestelmän eläkeiässä.

Vaihtoehdossa oikeus lisäeläketurvaan edellyttäisi edelleen sitä, että henkilö jatkaa työssä lisäeläketurvan eläkeikään saakka, mutta työskentelyn yhdenjaksoisuutta tarkasteltaessa otettaisiin huomioon kaikki työeläkkeeseen oikeuttavat ansiot. Henkilö voisi siis saavuttaa oikeuden lisäeläketurvaan, vaikka työskentelisi yksityisellä sektorilla, valtiolla tai muualla julkisella sektorilla, kunhan vuotuisia ansioita olisi riittävästi. Vuotuisia ansioita tulisi olla vähintään 8 346 euroa vuoden 2018 tasossa.

Vaihtoehdossa lisäeläketurvan säilyminen koskisi vain JuEL-järjestelmän eläkkeitä. Muutoshetken jälkeen TyEL-järjestelmässä karttuneen eläkkeen saisi TyEL-järjestelmän mukaisessa yleisessä eläkeiässä.

Vaihtoehto 2B: Lisäeläketurva säilyisi, jos työeläkkeeseen oikeuttavia vuotuisia ansioita olisi riittävä määrä. Alemman ammatillisen eläkeiän tapauksissa maksettaisiin erityinen kompensatiolisä, kunnes yleinen eläkeikä on täyttynyt.

Vaihtoehto vastaisi muuten vaihtoehtoa 2A, mutta lisäeläketurvan säilyminen koskisi myös muutoshetken jälkeen TyEL-järjestelmän piirissä karttunutta eläkettä. Jos henkilöllä on yleistä eläkeikää alempi ammatillinen eläkeikä, lainmuutoksen jälkeen karttuvan eläkkeen (1.1.2027 – ammatillisen eläkeiän täyttäminen) saisi maksuun ammatillisessa eläkeiässä erityisenä kompensatiolisänä. Kompensatiolisä maksettaisiin JuEL-järjestelmästä ja sitä maksettaisiin ammatillisen eläkeiän täyttämisestä yleisen

eläkeiän täyttämiseen. Kompensaatiolisä korvautuisi TyEL-eläkkeellä TyEL:n mukaisessa yleisessä eläkeiässä.

Vaihtoehto 3: Lisäeläketurvan määrä kiinnitetään muutoshetkellä, säilyisi ilman yhdenjaksoisuusehtoa

Lisäeläketurvan määrä kiinnitettäisiin tietyllä muutoshetkellä. Vanhuuseläkkeelle voisi jäädä lisäeläketurvan mukaisessa eläkeiässä, jolloin henkilölle myönnettäisiin muutoshetkeen mennessä karttunut lisäeläketurvan tasoinen eläke. Muutoshetken jälkeen karttuneet eläke-etuudet myönnettäisiin yleisessä eläkeiässä.

Vaihtoehto 3A: Lisäeläketurvan määrä kiinnitetään muutoshetkellä maksuvaikutuksiltaan neutraalilla tavalla, säilyisi ilman yhdenjaksoisuusehtoa

Vaihtoehto vastaisi vaihtoehtoa 3, mutta se toteutettaisiin eläkejärjestelmän kannalta maksuvaikutuksiltaan neutraalilla tavalla. Maksuvaikutusten neutraaliudessa otettaisiin huomioon se, että yhdenjaksoisuusehdon poistaminen säilyttäisi nykytilaa useamman henkilön lisäeläketurvan piirissä, mikä kasvattaisi eläkejärjestelmän kokonaiskustannuksia. Kustannus eläkejärjestelmälle poistettaisiin tässä mallissa siten, että yksittäisen lisäeläkkeen määrä olisi hieman pienempi.

Vaihtoehto 4: Lisäeläketurvan määrä kiinnitetään muutoshetkellä maksuvaikutuksiltaan neutraalilla tavalla, vanhuuseläkeoikeus yleisessä eläkeiässä, säilyisi ilman yhdenjaksoisuusehtoa

Vaihtoehdossa lisäeläketurvan eläkeiät poistuisivat ja lisäeläketurvan mukaisen vanhuuseläkkeen saisi yleisessä eläkeiässä. Jos lisäeläketurvan eläkeikä on alempi kuin yleinen eläkeikä, kompensoitaisiin eläkeoikeuden myöhentyminen korottamalla yleisessä eläkeiässä myönnettävää eläkettä siten, että sen pääoma-arvo vastaisi lisäeläketurvan eläkeiässä myönnettävän vanhuuseläkkeen pääoma-arvoa. Jos lisäeläketurvan eläkeikä on korkeampi kuin yleinen eläkeikä, kompensoitaisiin eläkeoikeuden aikaistuminen alentamalla yleisessä eläkeiässä myönnettävää eläkettä siten, että sen pääoma-arvo vastaisi lisäeläketurvan eläkeiässä myönnettävän vanhuuseläkkeen pääoma-arvoa.

Vaihtoehto toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti. Yhdenjaksoisuusehdon poistumisen kustannus eläkejärjestelmälle poistettaisiin kuten mallissa 3A siten, että yksittäisen lisäeläkkeen määrä olisi hieman pienempi, koska sen piirissä säilyisi useampi henkilö kuin nykytilassa.

Vaihtoehto 4A: Lisäeläketurvan maksaminen kertasuorituksena muutoshetkellä, vanhuuseläkeoikeus yleisessä eläkeiässä

Vaihtoehdossa kunnallinen vastainen lisäeläketurva maksettaisiin muutoshetkellä kaikille lisäeläketurvaan oikeutetuille kertasuorituksena. Muutoshetkeen mennessä karttuneesta lisäeläketurvasta laskettaisiin muutoshetkeen diskontattu pääoma-arvo ja maksettaisiin kertasuorituksena. Muutoksen voimaantulon jälkeen henkilö olisi oikeutettu jäämään perusturvan tasoiselle vanhuuseläkkeelle yleisessä eläkeiässä.

Vaihtoehto toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti. Yhdenjaksoisuusehdon poistumisen kustannus eläkejärjestelmälle poistettaisiin kuten mallissa 3A siten, että yksittäisen lisäeläkkeen määrä olisi hieman pienempi, koska sen piirissä säilyisi useampi henkilö kuin nykytilassa.

4.2.2 Vaihtoehtojen vaikutukset

Muutosten ajankohta

Vaihtoehtojen vaikutukset on arvioitu siten, että lisäeläketurvaan tehtävät muutokset tulisivat voimaan 1.1.2027.

Koska lisäeläketurva koskee vain vuonna 1971 syntyneitä ja sitä vanhempia henkilöitä ja koska nuorempien ikäluokkien lisäeläkeoikeudet ovat keskimäärin vanhempia ikäluokkia pienempiä, ovat vaihtoehtojen vaikutukset sitä pienempiä mitä myöhemmin muutoshetki on. Vuoden 2037 loppuun mennessä kaikki lisäeläketurvaan oikeutetut ovat voineet jäädä lisäeläketurvan mukaiselle eläkkeelle.

Toinen merkityksellinen ajankohta vaikutusten kannalta on vuoden 2025 loppu. Vuoden 2025 loppuun mennessä kaikki ennen vuotta 1960 syntyneet ovat voineet jäädä lisäeläketurvan mukaiselle eläkkeelle. Ennen vuotta 1960 syntyneitä työntekijöitä koskevat kunnallisen eläkejärjestelmän normeeraussäännökset. Normeeraus tarkoittaa sitä, että jos vanhuuseläke alkaa ennen lisäeläketurvan eläkeiän täyttämistä, tehdään eläkekarttumaan pienennys¹³. Normeeraussäännösten vuoksi lisäeläkevaihtoehtojen toteuttaminen kustannusneutraalisti on huomattavasti yksinkertaisempaa tehdä aikaisintaan vuoden 2026 alusta tai sen jälkeen. Lisäksi kustannusneutraaleissa vaihtoeht-

¹³ 2,0 prosentin mukaisesti karttuneeseen perusturvaan tehdään normeeraus eli vuotuinen karttuma muutetaan 2,0 prosentista noin 1,8 prosenttiin

doissa normeerauksen huomioiminen alentaisi eläkkeitä (vuonna 2021 arviolta keskimäärin 30 prosenttia), joten nämä eivät liene realistisia vaihtoehtoja tehtäväksi ennen normeerauksen poistumista.

Järjestelmätason vaikutukset

Vaihtoehtoista 1 – 3 aiheutuu järjestelmälle lisäkustannuksia. Kustannukset johtuvat yhdenjaksoisuusehdon poistamisesta tai lieventämisestä, jonka johdosta nykytilaan verrattuna useampi työntekijä säilyisi lisäeläketurvan piirissä. Vaihtoehdot 3A, 4 ja 4A ovat maksuvaikutuksiltaan neutraaleja. Niissä yhdenjaksoisuusehdon poistuminen on kompensoitu tekemällä kaikkiin lisäeläkkeisiin pienennys.

Vaihtoehdosta 1 aiheutuisi järjestelmälle karkeasti arvioituna noin 0,6 miljoonan euron ja vaihtoehdosta 2A noin 0,4 miljoonan euron lisäkustannus. Vaihtoehdon 2B kustannukset vastaisivat muutoin vaihtoehtoa 2A, mutta lisäksi kompensatiolisän maksamisesta aiheutuisi noin 36 000 euron lisäkustannus. Vaihtoehdossa 3 lisäkustannus olisi noin 0,5 miljoonaa euroa.

Yhdenjaksoisuusedellytyksestä luopuminen helpottaisi eläkkeiden toimeenpanoa, kun tulevaisuudessa tapahtuvissa tietojärjestelmämuutoksissa ei tarvitsisi ottaa huomioon yhdenjaksoisuuden seuraamista. Tämä koskisi muita vaihtoehtoja paitsi vaihtoehtoja 2A ja 2B, joissa yhdenjaksoisuusehtoa edelleen seurattaisiin. Vaihtoehtoissa 4 ja 4A lisäeläkejärjestelmän eläkeiät poistuisivat, mikä myös osaltaan voisi yksinkertaistaa eläkejärjestelmää. Mikään vaihtoehtoista ei kuitenkaan täysin poistaisi eläkejärjestelmien etuuseroja, koska muutokset koskevat vain lisäeläkkeitä. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä on myös muita TyEL:a parempia etuuksia, jotka säilyisivät muuttumattomina, kuten 2,0 prosentin peruseläkekarttuma.

Vaihtoehtoissa 2A ja 2B lisäeläketurvaoikeuden säilyminen edellyttäisi työssä jatkamista, kun taas muissa vaihtoehtoissa muutoshetken jälkeen lisäeläkeoikeus säilyisi, vaikka henkilö lopettaisi työskentelyn kokonaan. Vaihtoehdot 2A ja 2B tukisivat siten parhaiten työurien pidentämisen tavoitteita.

Vaikutukset etuudensaajiin

Vuoden 2026 lopussa lisäeläketurvan piirissä ennustetaan olevan noin 9 100 henkilöä. Kaikissa vaihtoehtoissa yhdenjaksoisuusehto poistuisi tai lieventyisi, mikä on etuudenhakijoiden kannalta parannus nykytilaan. Oikeus lisäeläketurvaan säilyisi riippumatta siitä, pysyykö työntekijä Kevan jäsenyhteisön palveluksessa. Vaihtoehtoissa 2A ja 2B edellytettäisiin, että henkilö jatkaa työeläkevakuutetussa työssä. Muissa

vaihtoehdossa oikeus lisäeläketurvaan säilyisi, vaikka työntekijä jäisi kokonaan pois työstä.

Vaihtoehdolla 1 ei olisi muita vaikutuksia etuudenhakijoiden etuuksiin kuin yhdenjaksoisuusehdon poistuminen. Vaihtoehdolla olisi etuudenhakijoiden näkökulmasta siten vain positiivisia vaikutuksia. Vaihtoehdossa 1 yhdenjaksoisuusehdon muutosten johdosta arviolta noin 300 henkilöä säilyttäisi oikeuden lisäeläketurvaan nykysäännöksiin verrattuna.

Vaihtoehdossa 2A ja 2B yhdenjaksoisuusehdon muutosten johdosta arviolta noin 200 henkilöä säilyttäisi oikeuden lisäeläketurvaan nykysäännöksiin verrattuna. Ne henkilöt, joilla lisäeläketurvan eläkeikä on sama tai ylempi kuin yleinen eläkeikä, saisivat lisäeläkkeen tasoisen eläkkeen nykytilaa vastaavasti lisäeläketurvan eläkeiässä, ja eläkkeen taso vastaisi nykytilaa.

Näiden kahden vaihtoehdon eroavaisuudet kohdistuvat henkilöihin, joilla on yleistä eläkeikää alempi ammatillinen eläkeikä. Vaihtoehdossa 2A lainmuutoksen jälkeen karttuneen eläkkeen saisi TyEL:n mukaisessa yleisessä eläkeiässä, jos muutoksen jälkeinen eläke on karttunut TyEL:n piirissä. Ne henkilöt, joilla lisäeläketurvan eläkeikä on alempi kuin yleinen eläkeikä, saisivat siten muutoshetken jälkeen karttuneen eläkkeen nykytilaan verrattuna myöhemmin. Lisäeläketurvan alemman eläkeiän ja yleisen eläkeiän välisenä aikana maksettavan lisäeläkkeen suuruus olisi muutoshetkeen mennessä karttunut peruseläke¹⁴ ja ennen vuotta 1995 karttunut lisäeläkesiivu.

Vuoden 2026 lopussa lisäeläketurvan piirissä arvioidaan olevan noin 130 henkilöä, joilla on lisäeläketurvan alempi eläkeikä ja jotka saisivat vaihtoehdossa 2A muutoshetken jälkeen karttuneen eläkkeen maksuun vasta yleisessä eläkeiässä. Käytännössä tämä osuus eläkkeestä tulisi maksuun 1 – 12 kuukautta myöhemmin kuin nykyisin, sillä vuonna 2027 ei ole henkilöitä, joilla lisäeläketurvan alemman eläkeiän ja yleisen eläkeiän ero olisi yli vuoden.

Vaihtoehdossa 2B lainmuutoksen jälkeen karttuneen eläkkeen saisi lisäeläketurvan eläkeiässä riippumatta siitä, onko eläke karttunut TyEL:n vai JuEL:n piirissä. Eläkkeensaajalle maksettaisiin ns. kompensatiolisiä JuEL-järjestelmästä ammatillisen eläkeiän täyttämistä yleiseen eläkeikään saakka, jonka jälkeen kompensatiolisiä korvautuisi TyEL-eläkkeellä. Myös henkilön muut mahdolliset TyEL-eläkkeet (ennen vuotta 2027 karttuneet) tulisivat maksuun TyEL:n eläkeiässä.

¹⁴ Kevan eläkejärjestelyjen piirissä ansaittu ja julkisen puolen laukaisusäännösten mukainen eläke.

Vaihtoehtoissa 3 ja 3A lisäeläketurvan eläkeikä säilyisi ennallaan ja siten etuudenhakijoilla säilyisi oikeus yleistä eläkeikää alempaan eläkeikään. Oikeus muutoshetken mennessä karttuneeseen lisäeläketurvan tasoiseen eläkkeeseen olisi lisäeläketurvan eläkeiässä. Ne henkilöt, joilla lisäeläketurvan eläkeikä on sama tai ylempi kuin yleinen eläkeikä, saisivat lisäeläkkeen tasoisen eläkkeen nykytilaa vastaavasti lisäeläketurvan eläkeiässä ja eläkkeen taso vastaisi nykytilaa.

Vaihtoehtoissa muutoshetken jälkeen karttuneen eläkkeen saisi yleisessä eläkeiässä. Ne henkilöt, joilla lisäeläketurvan eläkeikä on alempi kuin yleinen eläkeikä, saisivat siten muutoshetken jälkeen karttuneen eläkkeen nykytilaan verrattuna myöhemmin. Lisäeläketurvan alemman eläkeiän ja yleisen eläkeiän välisenä aikana maksettavan lisäeläkkeen suuruus olisi muutoshetken mennessä karttunut peruseläke (Kevan eläkejärjestelyjen piirissä ansaittu ja julkisen puolen laukaisusäännösten mukainen eläke) ja ennen vuotta 1995 karttunut lisäeläkesiivu. Vuoden 2026 lopussa lisäeläketurvan piirissä arvioidaan olevan noin 130 henkilöä, joilla on lisäeläketurvan alempi eläkeikä ja jotka saisivat muutoshetken jälkeen karttuneen eläkkeen maksuun vasta yleisessä eläkeiässä. Käytännössä tämä osuus eläkkeestä tulisi maksuun 1 – 12 kuukautta myöhemmin kuin nykyisin, sillä vuonna 2027 ei ole henkilöitä, joilla lisäeläketurvan alemman eläkeiän ja yleisen eläkeiän ero olisi yli vuoden.

Vaihtoehdossa 3A edellä mainittu malli toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti. Mallissa otettaisiin huomioon se, että yhdenjaksoisuusehdon poistaminen säilyttäisi nykytilaa useamman henkilön lisäeläketurvan piirissä. Kustannus eläkejärjestelmälle poistettaisiin siten, että yksittäisen lisäeläkkeen määrä olisi hieman nykytilaa pienempi. Arvioitu pienennys eläkkeeseen olisi noin 1,7 prosenttia. Mitä pidempi aika henkilöllä on muutoshetkestä lisäeläketurvan täyttämiskuukauden loppuun saakka, sitä enemmän eläke alenee.

Vaihtoehdossa 4 lisäeläketurvan eläkeiät poistuisivat. Oikeus lisäeläkkeeseen olisi kaikilla yleisessä eläkeiässä. Vaihtoehto 4 olisi kustannusneutraali. Mallissa otettaisiin yhdenjaksoisuusehdon poistuminen huomioon samalla tavalla kuin mallissa 3 A. Lisäksi mallissa otettaisiin huomioon lisäeläketurvan eläkeikien poistuminen siten että etuuden pääoma-arvo säilyisi eläkeiän muutoksesta huolimatta. Niiden henkilöiden osalta, joilla on alempi lisäeläketurvan eläkeikä, vaihtoehto tarkoittaisi sitä, että eläkkeen saisi maksuun nykyistä myöhemmin, mutta kuukausieläkkeen määrä olisi nykyistä suurempi. Tällaisia henkilöitä olisi muutoshetkellä 1.1.2027 arviolta noin 130. Muutoshetkellä 1.1.2027 vaihtoehdolla ei olisi vaikutusta muiden lisäeläketurvaan oikeutettujen eläkeikään, sillä 1960 ja sen jälkeen syntyneet saavat jo nyky säännösten mukaan lisäeläketurvan yleisessä eläkeiässä. Tällaisia henkilöitä olisi noin 8 970.

Vaihtoehdossa 4 A lisäeläketurva maksettaisiin muutoshetkellä kertasuorituksena. Myös tässä mallissa lisäeläketurvan eläkeiät poistuisivat. Kaikki lisäeläkkeeseen muutoshetkellä oikeutetut henkilöt saisivat lisäeläketurvan mukaisen eläkkeen (sisältäen ennen vuotta 1995 karttuneen lisäeläkeosan ja alemman eläkeiän vaikutukset) nykytilaa aikaisemmin. Tämä koskisi kaikkia muutoshetkellä lisäeläketurvaan oikeutettuja henkilöitä, joita olisi 1.1.2027 arviolta noin 9100 henkilöä. Muun eläketurvan osalta oikeus perusturvan vanhuuseläkkeeseen olisi yleisessä eläkeiässä. Jos lisäeläketurvan eläkeikä on yleistä eläkeikää alempi, perusturvan mukaisen eläkkeen saisi nykytilaa myöhemmin.

Vaihtoehto toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti samoin kuin vaihtoehto 4 A. Järjestelmätason kustannusneutraalius edellyttäisi yhdenjakoisuuden ehdon poistamisesta aiheutuvan kustannuksen poistamista kertasuorituksia pienentämällä.

Kertasuorituksen keskiarvo olisi noin 4 400 euroa ja mediaani 3 900 euroa. Kertasuorituksen maksamisella voi olla etuudensaajalle verotuksellisia vaikutuksia ja sillä voisi olla vaikutuksia myös henkilön saamiin muihin sosiaalietuuksiin. Kertasuorituksella riski pitkäikäisyydestä siirtyisi osittain (siltä osin kuin henkilö ylittää keskimääräisen eliniän) vakuutetulle itselleen.

Muuta huomionarvoista

Kaikkien vaihtoehtojen osalta muutosten toteuttaminen edellyttäisi, että erikseen mietitään vaikutukset sellaisten henkilöiden etuuksiin, jotka ovat työskennelleet useamman julkisten alojen eläkejärjestelmän piirissä. Niin sanottujen julkisten alojen eläkkeiden laukaisusäännösten perusteella lisäeläketurvan eläkeiässä voi tietyn edellytyksin saada maksuun sekä kunnan että valtion palveluksessa karttuneen eläkkeen ja päinvastoin.

5 Työryhmän ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Ehdotukset

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, onko tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen eläkejärjestelmän erillisyydestä. Ennen kuin on voitu arvioida, onko yhdistäminen tarkoituksenmukaista, on tullut selvittää, olisiko yhdistyminen ylipäättään mahdollista juridisesti ja teknisellä tasolla sekä minkälaiset taloudelliset vaikutukset yhdistymisellä olisi.

Työryhmän toimeksianto on antanut työlle keskeisiä reunaehtoja, jotka ovat ohjanneet selvitystyötä. Yhdistymisen jälkeen yhdistetyn järjestelmän piirissä tehty työ vakuutetaisiin työntekijän eläkelain (395/2006) mukaan, muutos ei saisi vaikuttaa eläketurvan tasoon tai ansaittuihin eläkeoikeuksiin eikä yhdistymisellä tavoitella muutoksia keskimääräisen eläkemaksun tasoon. Lisäksi toimeksiannon mukaan tarkoituksena on, että yhdistymisen jälkeen kaikilla työnantajilla olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää työeläketurva työeläkevakuutusyhtiössä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä. Eläkelaitosten tulisi myös voida kilpailla lakisääteisistä työeläkevakuutuksista yli sektori-rajojen.

Eläkemenot suhteessa palkkasummaan ja myös eläkemaksutaso ovat kunnallisessa eläkejärjestelmässä yksityisten alojen eläkejärjestelmää korkeammat. Tämä johtuu suurelta osin vakuutuskantojen eroista. Kunta-alalla vakuutetut ja eläkkeensaajat ovat ikääntyneempiä. Myös naisten osuus vakuutetuista on yksityisiä aloja suurempi. Lisäksi kunta-alan työntekijät elävät keskimäärin pidempään kuin yksityisten alojen työntekijät.

Todennäköistä on, että tulevaisuudessa tapahtuu työn siirtymistä sektorilta toiselle ja tällöin myös työntekijöiden ansioista maksetut eläkemaksut siirtyvät toisen sektorin eläkejärjestelmään. Tämä vaikuttaa eläkejärjestelmien rahoituspohjaan. Aiemmin ansaitut eläkeoikeudet jäävät maksutuloa menettäneen eläkejärjestelmän vastuulle. Muutosta kunta-alalta yksityisille aloille tapahtunee erityisesti, jos sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja sen yhteyteen suunniteltu valinnanvapaus toteutuvat. Siirtymiä tapahtunee kuitenkin myös muista syistä ja siitä huolimatta, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei toteutuisikaan. On kuitenkin olemassa myös sellaisia skenaar-

rioita, joissa väestön ikääntymisestä johtuva hoitotarpeen kasvu lisääkin työntekijöiden määrää julkisella sektorilla ja työntekijöiden vähentymistä tapahtuukin yksityisellä sektorilla.

Tulevaisuuden muutostrendeihin liittyy monia epävarmuuksia. Eläkejärjestelmien yhdistäminen kasvattaisi molempien eläkejärjestelmien osalta joukkoa, joka kantaa riskin mahdollisista toimintaympäristön muutoksista. Yhdistymisen jälkeen yhdistettyyn eläkejärjestelmään kohdistuvat riskit kannettaisiin yhdessä nykyisten yksityisen sektorin ja kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajien kesken. Eläkejärjestelmään vaikuttavia merkittäviä muutoksia voi tapahtua esimerkiksi työllisyydessä, sijoitusmarkkinoilla, syntyvytydessä, nettomaahanmuutossa tai keskimääräisen eliniän kehityksessä. Yhdistäminen myös poistaisi työvoiman siirtymistä aiheutuvat eläkejärjestelmien maksupohjiin kohdistuvat riskit. Yhdistämisen jälkeen eläkejärjestelmillä ei enää olisi vaikutusta kunnallisten palvelujen tuottamistapaan eikä rakennemuutosten yhteydessä tarvitsisi tehdä etuuksiin liittyviä erityisjärjestelyjä.

Työryhmä katsoo, että eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista, jos yhdistyminen toteutetaan seuraavalla tavalla:

1. Yhdistymisen ajankohdasta alkaen kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin työntekijän eläkelain mukaisesti. Työryhmän laskelmissa on yhdistymisen arvioitu tapahtuvan vuoden 2027 alussa.
2. Ennen muutosta kunnallisessa eläkejärjestelmässä karttuneet eläkkeet jaettaisiin kahteen osaan siten, että toinen osa laskettaisiin arviotekniikalla niin kuin eläkeoikeudet olisivat alusta alkaen kertyneet työntekijän eläkelain mukaan ja loppuosa eläkeoikeuksista olisi tämän tason ylittävää eläketurvaa (edellä kuvattu rahoitusmallin vaihtoehto 6).
3. Työntekijän eläkelain mukaisesti lasketut eläkeoikeudet, rahastoidut eläkkeet ja niitä vastaavat eläkevastuut siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tätä osaa toimeenpanemaan perustettaisiin uusi yksityinen eläkelaitos (ns. TyEL-Keva). Työntekijän eläkelain tason ylittävä osa eläketurvasta jätettäisiin julkiseen eläkelaitokseen (ns. Julkis-Keva). Jako tehtäisiin eläkkeiden rahoitusta varten, eikä sillä olisi vaikutusta eläke-etuuksiin.
4. Kevasta siirrettäisiin TyEL-tasoa vastaava vastuuvelka ja sen kattamiseen tarvittavat varat sekä tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa vastaava määrä varoja uuteen perustettavaan TyEL-Kevaan. Uusi TyEL-Keva perustettaisiin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain mukaisesti ennen yhdistymistä, jotta sen olisi mahdollista toimia yhdistymishetkestä alkaen. Jäljelle jäävät eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan Julkis-Kevaan. TyEL-Kevan perustamiseen liittyvät yksityiskohdat tarkentuisivat jatkovalmistelun yhteydessä.

5. Yhdistymisen jälkeen eläketurva määräytyisi työntekijän eläkelain mukaisesti. Kuitenkin ne henkilöt, joilla muutoksen voimaantullessa on oikeus kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaan, säilyttäisivät tämän oikeuden yhdistymisen jälkeen nykyistä vastaavin ehdoin. Lisäeläketurvan säilyttämisen edellytyksenä olevan työskentelyehdon täyttäisi lisäksi nykyisestä poiketen myös muualla kuin kunta-alalla työskentelyllä (edellä kuvattu lisäeläketurvan hoitamisen vaihtoehto 2 B). Siirtyminen TyEL:n työkyvyttömyysmääritelmän piiriin toteutettaisiin kuitenkin siten, että nykyistä ammatillista työkyvyttömyyden määritelmää sovellettaisiin kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään siirtyvien ennen vuotta 1972 syntyneiden henkilöiden työkyvyttömyyden arvioinnissa. Henkilön tulisi olla työkyvyttömyyseläkettä hakiessaan ennen yhdistymistä voimassa olleen Keva-lain 3 §:ssä tarkoitetun tahon palveluksessa. Ammatillinen työkyvyttömyysarviointi tehtäisiin Julkis-Kevassa ja sen perusteella myönnetyn eläkkeen rahoituksesta vastaisi Julkis-Keva. Eläkkeiden myöntämisen tarkempi tekninen toteutus selvitetäisiin jatkovalmistelussa.
6. TyEL-järjestelmässä eläketurva rahoitettaisiin TyEL-järjestelmän periaatteiden mukaisesti ja TyEL-maksua maksaisivat myös kunnat ja maakunnat työnantajina. Työntekijän eläkelain tason ylittävä eläketurva jäisi Julkis-Kevaan ja tämän osan rahoituksesta vastaisivat kunnat ja maakunnat.
7. Järjestelmien yhdistäminen toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti niin, ettei järjestelmien rahoituksesta vastaavien maksurasitus pitkän aikavälin tarkastelussa muuttuisi. Yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen tulee pitkän aikavälin tarkastelussa olla neutraali. Maksujen ajoittumisessa sen sijaan muutosta tapahtuisi. Työryhmässä tehtyjen laskelmien perusteella järjestelmien maksuvaikutuksiltaan neutraali yhdistäminen edellyttäisi, että kunnallisesta eläkejärjestelmästä siirrettäisiin TyEL:n tasoisen vastuuelan ja vakavaraisuuspääoman lisäksi maksuvaikutusten neutraloinnin edellyttämä määrä varoja TyEL-järjestelmälle, jotta vältettäisiin TyEL-maksun nousu yhdistymisen vuoksi. Työryhmän laskelmien mukaan tarvittavan siirron suuruus olisi tämän hetken laskelmien mukaan 10,5 miljardia euroa, mutta neutralointisumma tarkentuu jatkovalmistelussa. Työryhmä esittää mallia, jossa maksuvaikutusten neutraloinnin edellyttämä määrä hoidettaisiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe perustuu siihen oletukseen, että Kevalla on yhdistämishetkellä varoja yli sen, mitä tarvitaan TyEL-Kevalle muodostettavan TyEL-tasoisen vastuuelan ja vakava-raisuuspääoman kattamiseen. Nämä varat käytettäisiin kokonaan tai osittain maksuvaikutusten neutralointiin. Loppu neutralointiin tarvittavasta määrästä hoidettaisiin jättämällä osa TyEL:n mukaisesta eläkemenosta Julkis-Kevan vastuulle eli sitä ei tuotaisi osaksi TyEL-järjestelmää. Nyt esitettävää maksuvaikutus-

ten neutralointitapaa on tarpeen jatkovalmistelussa täsmentää siinä vaiheessa, kun neutralointiin tarvittava lopullinen summa ja siihen käytettävissä olevat varat ovat tiedossa. Myös näiden täsmennysten jälkeen yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen tulee pitkän aikavälin tarkastelussa olla neutraali.

8. Lopulliset maksuvaikutusten neutralointia koskevat laskelmat tehtäisiin yhdistymistä koskevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa ja siinä yhteydessä kiinnitettäisiin neutralointiin tarvittavan summan suuruus. Laskelmia tehtäessä otettaisiin huomioon sen hetkinen todellinen tilanne lähtötietojen osalta ja palkkasumman kehitys laskelmissa kiinnitettäisiin laskentahetkestä eteenpäin molemmissa järjestelmissä samaksi. Lisäksi tehtäisiin oletukset laskentaan vaikuttavien eri tekijöiden tulevasta kehityksestä.
9. Perustettava TyEL-Keva voisi olla työeläkevakuutusyhtiö tai eläkekassa. Lähtökohtaisesti suurin osa tarkastelusta pätee molempiin eläkelaitosmuotoihin ja mahdolliset erot on pyritty toteamaan erikseen. Jos perustettava eläkelaitos on eläkekassa, jatkovalmistelussa tulee vielä arvioida, aiheutuuko kassamuodon valinnasta sellaisia erityispiirteitä, mitä tässä työssä ei ole otettu huomioon. Laitosmuodon valinta tulee olla tiedossa lainvalmistelua tehtäessä ja tästä syystä laitosmuodon valinta tulee tehdä jatkovalmistelun alkuvaiheessa.
10. TyEL-Kevan alkuhetken vakavaraisuuspääomaksi määriteltäisiin yhdistymistä edeltävän vuoden lopun työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuusasteiden mediaania vastaava määrä. Vastaavasti meneteltiin, kun edellisen kerran eläkejärjestelmiä yhdistettäessä lakiin perustuen aloitti TyEL:n mukaisen toimintansa työeläkevakuutusyhtiö Etera. Kuitenkin, jos jatkovalmistelussa päädytään siihen, että TyEL-Keva on eläkekassa, alkuhetken vakavaraisuuspääomaksi määriteltäisiin täydennyskertoimen laskennassa käytettävää eläkelaitosten keskimääräistä vakavaraisuutta vastaava määrä.
11. TyEL-Kevaan siirtyvien henkilöiden TyEL:stä poikkeavan, korkeamman eliniän vuoksi ennen yhdistymistä karttuneista eläkkeistä syntyvä vanhuuseläkevastuu laskettaisiin omalla kuolevuusperusteella, jossa pidempi elinajan ennuste on otettu huomioon.
12. Lisäksi kerättäisiin seuraavien vuosien aikana tietoa siitä, minkälainen vaikutus työkyvyttömyysmääritelmän yhtenäistämällä olisi TyEL-Kevan työkyvyttömyyseläkemenoon. Jos kokonaisuutena TyEL-Kevan yhdistymisen jälkeen syntyvien vakuutusriskien todetaan merkittävästi vaikuttavan neutraaliin kilpailutilanteeseen, valmistellaan lakiin erityissäännökset vaikutusten hillitsemiseksi sekä määriteltäisiin reunaehdot säännösten käyttöönotolle. Erityissäännöksiä ja vakavaraisuuspääomaa arvioitaessa (kohdat 10, 11, 12 ja 13) lähtökohtana on ollut, ettei Kevan aiemmasta monopoliasemasta olisi yhdistymisen jälkeen haittaa eikä hyötyä ts. kil-

pailutilanne olisi mahdollisimman neutraali sekä TyEL-Kevan että muiden toimijoiden kannalta. Toimeenpanon monimutkaistumisen välttämiseksi lähtökohtana on myös, että erityissäännöksiä otetaan käyttöön vain, jos ne ovat välttämättömiä.

13. Kaikki TyEL-laitokset ja Keva yhdessä rahoittaisivat kulut, jotka voidaan katsoa aiheutuvan välittömästi eläkejärjestelmien yhdistymisestä, koska yhdistymisen lähtökohtana on maksuvaikutusten neutraalius kummankin eläkejärjestelmän näkökulmasta. Tällaisia kuluja ovat esimerkiksi yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävien pakollisten muutosten kulut. Sen sijaan TyEL-Keva ja Julkis-Keva rahoittaisivat kulut, jotka koskevat Julkis-Kevaa tai TyEL-Kevaa eläkelaitoksina, kuten niitä koskevat tietojärjestelmäkulut. Vastaavasti muut eläkelaitokset vastaisivat kukin omista tietojärjestelmäkuluistaan.
14. Työryhmä toteaa, että yhdistyminen edellyttää laajaa lainvalmistelua sekä tarvittavan ajan varaamista uuden eläkelaitoksen perustamiseen sekä siirtymäaikaa, jonka aikana TyEL-Kevan toiminta sopeutetaan TyEL-järjestelmän vaatimukseen. Siirtymäajan aikana TyEL-Keva toimisi erillislain nojalla, eikä se osallistuisi tuona aikana TyEL-laitosten väliseen kilpailuun. Siirtymäajan jälkeen kilpailu eläkelaitosten kesken avautuisi ja kaikilla työnantajilla olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää työeläketurva työeläkevakuutusyhtiöissä, eläkekassassa tai -säätiössä. Siirtymäajan jälkeen myös kannansiirrot olisivat mahdollisia, koska yhdistymisen yhteydessä siirrettävä vakuutuskanta muutettaisiin myös historian osalta vakuutusteknisesti TyEL- kantaa vastaavaksi vakuutuskanaksi.
15. Työryhmä on luonnostellut alustavaa aikataulua yhdistymiselle, joka esitetään kohdassa 5.3.

5.2 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset eläkejärjestelmien rahoitukseen

Eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen eläkejärjestelmään kohdistuvat riskit kannettaisiin yhdessä nykyisten yksityisen sektorin ja kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajien kesken. Eläkejärjestelmään vaikuttavia merkittäviä muutoksia voi tapahtua esimerkiksi työllisyydessä, sijoitusmarkkinoilla tai keskimääräisen eliniän kehityksessä. Yhdistäminen myös poistaisi rakennemuutoksiin liittyviä riskejä eläkejärjestelmille. Nykyisin vakuutettujen määrien muutokset eri eläkejärjestelmissä vaikuttavat järjestelmien rahoitustasapainoon, koska suuri osa työeläkkeistä rahoitetaan vuotuisen va-

kuutusmaksutulon kautta. Yhdistämisen jälkeen henkilöstösiirtymillä yksityisen sektorin ja kuntasektorin välillä ei olisi enää merkitystä eläkejärjestelmien rahoituksen kannalta.

Yhdistäminen on ehdotettu tehtäväksi maksuvaikutuksiltaan neutraalilla tavalla, mikä tarkoittaa, että yksityisen sektorin ja kunta- ja maakuntasektorin arvioitu pitkän aikavälin kokonaismaksurasitus ei muuttuisi yhdistymisen johdosta. Yhdistäminen ei siten aiheuttaisi muospaineita TyEL-, YEL-, ja MYEL-maksujen tasoon eikä Kevan jäsenyhteisöiltä perittävien maksujen nykyarvoon. Sen sijaan näiden maksujen ajoittuminen voisi muuttua.

Ilman maksuvaikutusten neutralointia yhdistäminen aiheuttaisi TyEL-maksun nostopaineita ja vähentäisi Kevan nykyisten jäsenyhteisöjen maksurasitusta. Tämä johtuu lähinnä eläkejärjestelmien erilaisesta vakuutuskannasta. Työryhmässä tehtyjen laskelmien perusteella järjestelmien maksuvaikutuksiltaan neutraali yhdistäminen vaatisi Kevan TyEL:n tasoisen vastuuelan ja vakavaraisuuspääoman lisäksi arvion mukaan 10,5 miljardin euron suuruisen varojen siirron kuntien eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään. Tähän käytettäviä varoja arvioidaan Kevalla olevan yhdistymishetkellä 8,6 miljardia euroa.

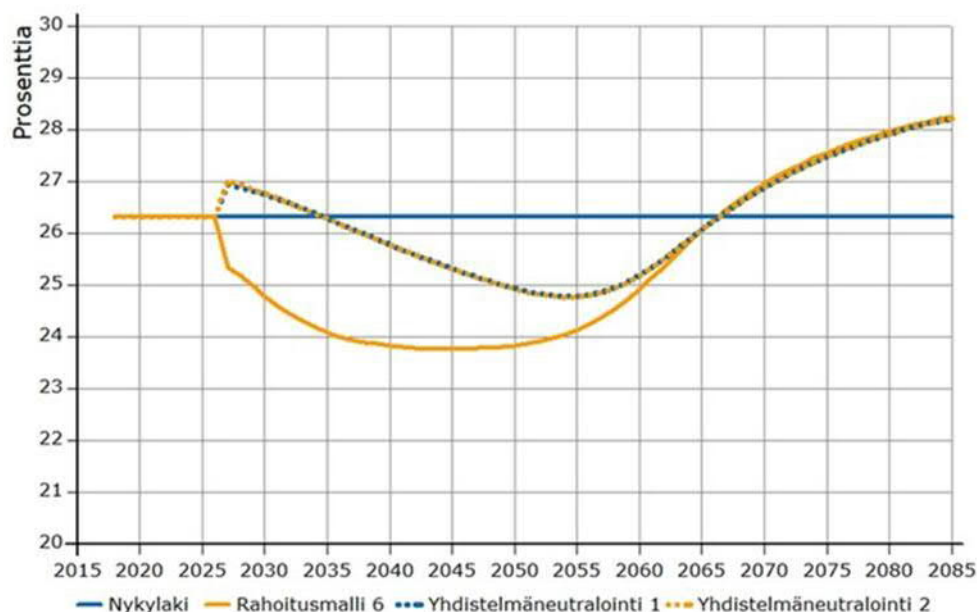
Luvussa 5.1 esitettyjen ehdotusten kohdan 5 työkyvyttömyysmääritelmän siirtymäaikaa ja sen vaikutuksia ei laskelmissa ole huomioitu. Siirtymäajalla on maksuvaikutusten neutralointiin tarvittavaan rahamäärään jonkin verran pienentävä vaikutus. Vaikutuksen suuruus riippuu siirtymäajan teknisestä toteutustavasta. Myöskään eläkejärjestelmien yhdistämisestä aiheutuvia vaikutuksia toimeenpanon kustannuksiin ja mahdollisia vaikutuksia sijoitustoiminnan tuottoihin ei ole otettu huomioon. Maksuvaikutusten neutralointiin tarvittava rahamäärä ja Kevan TyEL:n tasoisen vastuuelan ja vakavaraisuuspääoman ylittävien varojen määrä ja erityisesti niiden suhde on todennäköisesti muutenkin toisenlainen oletusten kiinnityshetkellä kuin nyt tehdyissä laskelmissa. Siksi lopullinen maksuvaikutusten neutraloinnin toteuttamistapa tulisi täsmentää vasta ehdotuksen jatkovalmistelussa ja neutraloinnin tarkemmat vaikutukset voidaan arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa.

Työryhmän vaikutusarviot on tehty kahdella vaihtoehdoisella mallilla. Molemmissa vaihtoehdoissa osa neutralointiin tarvittavasta rahamäärästä suoritetaan yhdistymishetkellä kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään ja osa neutraloinnista toteutetaan jättämällä Julkis-Kevaan osa TyEL-tasoisesta eläkemenosta. Kummastakaan vaihtoehdosta ei aiheutuisi kunta- ja maakuntasektorille ylimääräistä rahoitustarvetta.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kaikki Kevan TyEL:n tasoisen vastuuelan ja vakavaraisuuspääoman ylittävät varat (8,6 miljardia euroa) käytettäisiin neutralointisumman

rahoittamiseen. Loppu 1,9 miljardia euroa neutralointisummasta hoidettaisiin jättämällä Julkis-Kevan rahoitettavaksi osa TyEL-tasoisesta eläkemenosta. Toisessa vaihtoehdossa Kevan TyEL:n tasoisesta vastuuvelan ja vakavaraisuuspääoman ylittämistä varoista 5 miljardia euroa jätettäisiin Julkis-Kevan tulevan eläkemenon katteeksi. Tämä vastaa Julkis-Kevaan jätettävän TyEL:a paremmasta eläketurvasta aiheutuvan eläkemenon pääoma-arvoa. Loput 3,6 miljardia euroa käytettäisiin neutralointisumman rahoittamiseen. Lisäksi Julkis-Kevan rahoitettavaksi jätettäisiin edellistä vaihtoehtoa suurempi osa TyEL:n tasoisesta eläkemenosta. Molemmissa vaihtoehdoissa neutralointisummaan käytetyt varat sijoitettaisiin uuteen TyEL:n järjestelmätasoiseen puskuriin siten, että se kasvattaisi kaikkien eläkelaitosten vastuovelkaa ja sitä vastavia varoja. Ilman muita toimia tämä heikentäisi eläkelaitosten vakavaraisuutta, minkä mahdollista vaikutusta tuottoihin ei ole laskelmissa huomioitu.

Seuraavassa kuvassa on esitetty neutraloinnin arvioitu vaikutus kuntasektorin laskennalliseen vakiomaksuun. Kuvassa on otettu huomioon sekä TyEL-maksu että Julkis-Kevaan maksettava maksu.



Kuva 30: Kuntasektorin laskennallisen maksun kehitys maksuvaikutusten neutralointi huomioiden kahdella eri yhdistelmämallivaihtoehdolla (Lähde: ETK)

Vaikutukset julkiseen talouteen

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja TyEL-järjestelmän yhdistämisellä tai erillisinä säilyttämisellä olisi työeläkesektoria laajempia vaikutuksia muuhun julkiseen talouteen eli valtion- ja kuntatalouteen. Yksityisen sektorin työeläkemaksun nousu tai lasku vaikuttaisi mm. valtion ja kuntien verotuloihin, sillä työeläkevakuutusmaksut ovat ansiotulo- ja yhteisöverotuksessa vähennyskelpoisia. Tässä yhteydessä on huomioitu vain nämä välittömät vaikutukset, jotta voidaan tarkastella sitä toimenpiteiden suuruusluokkaa, jolla TyEL-maksun muutosten vaikutukset voitaisiin neutraloida muuta kautta. Tällöin yritysten, palkansaajien ja yrittäjien vero- ja eläkemaksurasitus ei olennaisesti muuttuisi. Samalla ratkaisu olisi neutraali myös julkisen talouden kannalta.

Todellisuudessa TyEL-maksun nousulla tai laskulla olisi merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia talouden toimintaan, jos maksun muutoksen vaikutuksia ei kompensoitaisi esimerkiksi muun verotuksen kautta. TyEL-maksun nousu vaikuttaisi kielteisesti työllisyyskehitykseen ja talouskasvuun ja maksun lasku päinvastoin. Todennäköisesti yritykset siirtäisivät ainakin osan TyEL-maksun noususta tuotteidensa hintoihin, jotta yritystoiminta säilyisi kannattavana. Hintojen nousu vähentäisi yritysten tuottamien hyödykkeiden kysyntää ja sitä kautta myös yritysten tarvetta työvoimalle. Palkansaajien osalta TyEL-maksun nousu puolestaan vähentäisi työnteon kannustimia ja siten myös työn tarjontaa. Lisäksi palkan-saajien nettotulojen pieneneminen kasvattaisi palkankorotusvaatimuksia.

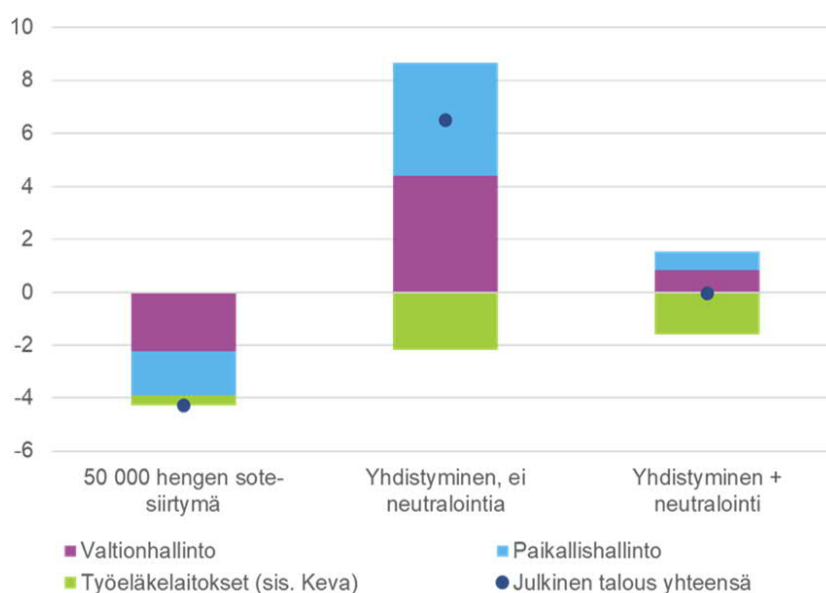
Julkisen talouden vaikutuksia koskevat arviot perustuvat edellä eläkejärjestelmien rahoitusta koskevassa vaikutusarviossa selostettuihin laskelmiin. Näiden muutosten ohella on lisäksi huomioitu muut välittömät vaikutukset julkiseen talouteen. Julkisen talouden vaikutuksia on tarkasteltu kansantalouden tilinpidon kehikossa¹⁵. Laskelman lopputuloksena nähdään, mitkä olisivat eläkemaksujen muutosten välittömät vaikutukset julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin sekä yrityksiin, palkansaajiin ja yrittäjiin. Tarkemmin julkisen talouden vaikutuksia ja niiden laadintatapaa on käsitelty raportin liitteenä löytyvässä julkisen talouden alaryhmän muistiossa (liite 7).

Sote-uudistukseen sisältyvä valinnanvapaus voisi toteutuessaan heikentää Kevan jäsenyhteisöjen eläke-järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä nykyisessä rahoitusmallissa. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, kuinka moni nyt Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa oleva henkilö siirtyisi yksityiselle sektorille eli TyEL-työnantajien palveluk-

¹⁵ Kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen luokitellaan valtionhallinto, paikallishallinto ja sosiaaliturvarahastot, joita ovat mm. TyEL-laitokset eli yksityiset eläkeyhtiöt, -kassat ja -säätiöt sekä Keva ja Valtion Eläkerahasto. Lisäksi tuleva maakuntahallinto muodostaisi oman alasektorinsa.

seen. Esimerkiksi 50 000 hengen valinnanvapaussiirtymä vuoden 2022 alussa aiheuttaisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuun korotuspaineita ja heikentäisi siten pysyvästi myös kuntataloutta. Samalla TyEL-maksua voitaisiin alentaa maltillisesti. TyEL-maksun laskun seurauksena julkinen talous heikkenisi runsaalla 200 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2023 lähtien. Vaikutus kuitenkin pienenesi vähitellen ja poistuisi kokonaan 2050-luvun aikana. Pääoma-arvoltaan julkisen talouden heikkeneminen olisi runsaat 4 mrd. euroa (kuvan 31 vasemmanpuoleinen pylväs). Julkisen talouden heikkeneminen johtaisi valtion ja kuntien lisävelkaantumiseen, veronkorotuksiin tai meno-leikkauksiin, kun oletetaan, että eläkkeiden rahastointiaste pysyisi ennallaan. Mikäli valinnanvapaussiirtymät tapahtuisivat vasta eläkejärjestelmien yhdistyttyä, ei niillä luonnollisesti olisi enää vaikutusta minkään tahon eläkemaksurasitukseen.

Maksuvaikutusten neutraloinnin jälkeen yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen olisi kokonaisuutena neutraali kummassakin vaihtoehdoisessa neutralointimallissa. On syytä korostaa, että laskelmat ovat herkkiä käytetyille oletuksille ja ennusteille. Mikäli toteutuva kehitys poikkeaisi olennaisesti ennakoidusta, lopputulos ei välttämättä olisi enää yhtä lähellä maksuvaikutusten neutraaliutta. Jälkikäteen maksuvaikutusten neutraaliuden toteutumisen arviointi on hankalaa tai mahdotonta. Tästä syystä tarkoituksena ei ole muuttaa jälkikäteen maksuvaikutusten neutraaliuden saavuttamiseksi tehtyjä ratkaisuja. Julkisen talouden alasektoreiden kesken maksuvaikutusten neutraalius ei kuitenkaan täysin toteutuisi, sillä valtiontalous ja kuntatalous vahvistuvat hieman ja näiden peilikuvana eläkelaitosten talous heikkenisi jonkin verran (kuvan 31 oikeanpuolimmaisien pylväs).



Kuva 31: Yhteenveto julkisen talouden vaikutuksista eri skenaarioissa, pääoma-arvot 2020-luvun alussa mrd. euroa (v. 2017 hintatasossa) (Lähde: valtionvarainministeriö ja ETK)

Ilman maksuvaikutusten neutralointia eläkejärjestelmien yhdistäminen aiheuttaisi TyEL-maksun nostopaineita ja vähentäisi Kevan nykyisten jäsenyhteisöjen maksurasitusta. Tällöin julkinen talous vahvistuisi lähes 300 milj. eurolla vuodesta vuodesta 2027 lähtien. Pääoma-arvoltaan julkisen talouden vahvistuminen olisi noin 6,5 mrd. euroa (kuvion 31 keskimäinen pylväs). Kääntäen se olisi yksityisen sektorin työnantajille, kaikille palkansaajille sekä YEL- ja MYEL-yrittäjille koituvan lisämaksurasituksen suuruus.

Vaikutukset työntekijöihin ja etuudensaajiin

Eläkejärjestelmien yhdistämisen myötä kaikki yksityisten alojen ja kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin samassa eläkejärjestelmässä työntekijän eläkelain mukaisesti. Nykyisin samanlaisessa työssä työskentelevien henkilöiden eläke-etuudet voivat olla erilaiset riippuen siitä, onko henkilö TyEL:n vai JuEL:n piirissä. Yhdistämisen myötä eläke-etuudet ja säännökset olisivat jatkossa yhdenmukaiset kunta-sektorilla ja yksityissektorilla. Yhdistämisellä ei olisi vaikutusta jo karttuneisiin eläke-etuuksiin. Jatkosakin eläke myönnettäisiin viimeisen eläkelaitoksen periaatteen mukaisesti ja eläkettä haettaisiin pääsääntöisesti viimeisestä eläkelaitoksesta. Yhdistämisellä ei olisi vaikutusta myöskään työntekijän maksuosuuteen eläkevakuutusmaksusta.

Kuntien ja maakuntien henkilöstön vakuuttaminen TyEL:n mukaan tarkoittaisi sitä, että henkilöstöön sovellettaisiin TyEL:n yleistä työkyvyttömyysmääritelmää ja julkisten alojen eläkelain mukaisen ammatillisen työkyvyttömyyseläkemääritelmän soveltaminen poistuisi. Siirtyminen TyEL:n työkyvyttömyysmääritelmän piiriin toteutettaisiin kuitenkin siten, että nykyistä ammatillista työkyvyttömyyden määritelmää sovellettaisiin niiden henkilöiden työkyvyttömyyden arviointiin, jotka ovat muutoksen voimaantullessa kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä ja kuuluvat ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmän piiriin ja ovat syntyneet ennen vuotta 1972. Henkilön tulisi olla työkyvyttömyyseläkettä hakiessaan ennen yhdistymistä voimassa olleen Keva-lain 3 §:ssä tarkoitetun tahon palveluksessa. Jos eläkejärjestelmien yhdistäminen toteutettaisiin vuonna 2027, vuonna 1971 syntyneet ovat yhdistämisen hetkellä täyttäneet 55 vuotta.

Vuoden 2027 alussa kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä arvioidaan olevan noin 121 000 ennen vuotta 1972 syntynyttä työssäkäyvää henkilöä. Jos oletetaan, että työkyvyttömyyseläkealkavuus on sama kuin nykyisin, myönnettäisiin heille arviolta noin 8 600 täyttä työkyvyttömyyseläkettä ja noin 11 100 osatyökyvyttömyyseläkettä. Näistä eläkkeistä osa myönnettäisiin ammatilliseen työkyvyttömyysmääritelmään perustuen ja osa yleiseen työkyvyttömyysmääritelmään perustuen, kuten nykyisin.

Siirtymäsäännöksen soveltamisen päätyttyä työkyvyttömyyskriteeristö kunta- ja maakuntasektorilla ja yksityisellä sektorilla yhtenäistyi. Yleisen työkyvyttömyysmääritelmän mukaan hakijan työkykyä verrataan oman työn lisäksi myös muuhun työhön, jonka suorittamista häneltä voidaan kohtuudella edellyttää. Ammatillisessa työkyvyttömyysmääritelmässä työkykyä verrataan hakijan omaan työhön ja sitä sovelletaan silloin, kun henkilö tulee työkyvyttömäksi palvelussuhteen kestäessä. Ammatillinen työkyvyttömyys julkisella puolella ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että hakijalle myönnetään suoraan työkyvyttömyyseläke, mikäli hän ei kykene tekemään omaa työtään. Sekä TyEL:n että JuEL:n mukaan kuntoutus on ensisijainen vaihtoehto työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Eläkelaitoksen on ennen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämistä varmistettava, että työntekijän mahdollisuudet kuntoutukseen on selvitetty.

Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuudet yksityisellä sektorilla ovat suuremmat kuin julkisella sektorilla. Vuonna 2017 työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuus julkisella sektorilla oli 22,6 % ja yksityisellä 33,3 %. Erot johtuvat osittain julkisen sektorin lievemmästä työkyvyttömyysmääritelmästä, mutta myös erot hakijakunnan rakenteesta ja ammattialoissa sekä osatyökyvyttömyyseläkehakemusten suurempi osuus julkisella sektorilla selittävät eroa. Sen selvittäminen, kuinka suuri osuus selittyy erilaisella työkyvyttömyysmääritelmällä, on hankalaa, koska työkyvyttömyyspäätöksiä tehtäessä eläkeoikeus arvioidaan vain yhden määritelmän mukaan.

Niillä henkilöillä, jotka yhdistämishetkellä ovat kunnallisen lisäeläketurvan piirissä, säilyisi yhdistämisen jälkeenkin oikeus lisäeläketurvaan. Oikeus lisäeläketurvaan edellyttäisi nykymenttelyä vastaavasti sitä, että henkilö jatkaa työskentelyä lisäeläketurvan eläkeikään saakka, mutta työskentelyn yhdenjaksoisuutta tarkasteltaessa otettaisiin huomioon kaikki työeläkkeeseen oikeuttavat ansiot. Vuoden 2026 lopussa kunnallisen lisäeläketurvan piirissä ennustetaan olevan noin 9 100 henkilöä. Noin 200 henkilön arvioidaan olevan sellaisia henkilöitä, jotka eivät täyttäisi nykyistä yhdenjaksoisuusedellytystä, mutta jotka uuden lievemmän yhdenjaksoisuusedellytyksen johdosta säilyttäisivät oikeuden lisäeläketurvaan.

Sellaisia henkilöitä, joiden ammatillinen eläkeikä on alempi kuin yleinen eläkeikä ja jotka täyttävät ammatillisen eläkeiän yhdistämisen jälkeen, arvioidaan olevan noin 130 henkilöä. Myös nämä henkilöt saisivat lisäeläketurvan tasoisen eläkkeen nykytilaa vastaavasti ammatillisessa eläkeiässä. Lainmuutoksen jälkeen karttunut eläke maksettaisiin JuEL-järjestelmästä ns. kompensatiolisänä yleiseen eläkeikään asti.

Vaikutukset kuntiin ja maakuntiin sekä kuntatyöntekijäin ja maakuntatyöntekijäin

Muutoksen jälkeen kaikki kunta- ja maakuntatyöntekijät vakuutettaisiin TyEL-järjestelmässä ja kaikista kuntien ja maakuntien rahoittamista palveluista maksettaisiin eläkemaksut samaan järjestelmään riippumatta siitä, onko palveluja ulkoistettu vai onko ne järjestetty itse. Yhdistämisen jälkeen kuntasektorin ja yksityissektorin henkilöstösiirtymistä aiheutuvat vaikutukset kannettaisiin yhdessä muiden työntekijäin kanssa.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen ja lisäeläketurvaan ehdotettujen muutosten myötä eläkejärjestelmä ei enää voisi vaikuttaa kunnallisten palvelujen tuottamistapaan eikä rakennemuutosten yhteydessä tarvitsisi tehdä lisäeläketurvaan liittyviä erityisjärjestelyjä.

Voimaantuloon liittyvän siirtymäajan jälkeen kunta- ja maakuntatyöntekijällä olisi mahdollisuus valita eläkelaitos ottamalla vakuutus valitsemastaan työeläkevakuutusyhtiöstä tai perustamalla eläkekassa tai eläkesäätiö, jos perustamisedellytykset täyttyvät. Työeläkevakuutusyhtiössä vakuuttaminen on mahdollista jakaa myös eri yhtiöihin. Eläkelaitoksen valinta olisi hankintalain mukaisen kilpailuttamisen piirissä. TyEL-laitoksissa hallintojärjestelmä ja työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvät palvelut olisivat TyEL-järjestelmän mukaiset.

Kunta- ja maakuntatyöntekijäin työeläkemaksu määräytyisi TyEL:n mukaan TyEL:n tasoisen eläketurvan osalta. Keskimäärin työeläkemaksu vastaisi nykyistä tasoa, sillä nykyisin kuntasektorin palkkaperusteisen ja varhaiseläkemenoperusteisen maksun yhteismäärä on suuruudeltaan yhtä suuri kuin keskimääräinen TyEL-työntekijän maksu. Yksittäisellä työntekijällä maksu voisi kuitenkin olla eri tasolla kuin nykyisin, sillä työeläkemaksun määräytymisperusteet ovat nykyisin erilaiset eri eläkelaeissa ja eri eläkelaitosmuodoissa. Työeläkevakuutusyhtiössä yksittäisen työntekijän maksuun voivat vaikuttaa eläkeyhtiökohtaiset asiakashyvitykset, työntekijän koko ja työntekijän työkyvyttömyyseläketapaukset. Eläkesäätiössä ja eläkekassassa työntekijä on osakas, joka voi omilla päätöksillään vaikuttaa vakuutusmaksutasoon ja joka toisaalta vastaa eläkesäätiön tai eläkekassan sitoumuksista.

Julkis-Kevaan jätetystä TyEL:a paremmasta eläketurvasta vastaisivat nykytilaa vastaavasti kunnat ja maakunnat tasausmaksun tai muun vastaavan maksun kautta. Julkis-Kevan vastuulla oleva eläkemenö rahoitettaisiin vuosittain perittävillä maksuilla. Lopullisesta maksuvaikutusten neutralointimallista riippuu, jätetäänkö Julkis-Kevaan varoja, joilla voidaan tasata maksutason kehitystä ja joita sijoittamalla voidaan hieman alentaa maksujen kautta kerättävän rahoituksen määrää.

Vaikutukset yksityisten alojen työnantajiin

Kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän liittyminen mukaan TyEL-järjestelmään tarkoittaisi yksityisten alojen työnantajien näkökulmasta sitä, että eläkejärjestelmien rahoitukseen liittyvät tulevaisuuden riskit, kuten palkkasumman kehitykseen liittyvä riski, jaettaisiin yhteisesti nykyistä suuremman joukon kesken. Eläkejärjestelmien yhdistämisellä maksuvaikutuksiltaan neutraalisti ei arvioida olevan vaikutusta yksityisten alojen työeläkevakuutusmaksuun.

Jos TyEL-Keva perustettaisiin työeläkevakuutusyhtiönä, tulisi yksityisten alojen työnantajille yksi työeläkevakuutusyhtiö lisää vaihtoehdoksi eläkevakuuttamiseen. Jos TyEL-Keva olisi eläkekassa, yksityisten alojen työnantajilla olisi mahdollisuus valita TyEL-Keva eläkelaitokseksi vain eläkekassan suljetun toimintapiirin rajoissa.

Vaikutukset Kevaan

Ehdotuksen mukaan nykyisestä Kevasta muodostettaisiin kaksi eläkelaitosta: Julkis-Keva ja TyEL-Keva. Nykyinen Keva jatkaisi Julkis-Kevana, joka olisi itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminnasta säädettäisiin Kevasta annetussa laissa. TyEL-Keva olisi yksityisoikeudellinen yhteisö, joka tulisi erikseen perustaa. Muun muassa varojen ja vastuiden muodostamisesta ja siirtämisestä nykyisestä Kevasta TyEL-Kevaan säädettäisiin erikseen lailla.

TyEL-Keva olisi perustettaessa joko työeläkevakuutusyhtiö tai eläkekassa, johon sovellettaisiin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain tai vakuutuskassalain säännöksiä. Jatkovalmistelussa päätettävällä siirtymäajalla TyEL-Keva voisi määräaikaishain nojalla poiketa tietyiltä osin näistä säännöksistä, jotta sillä olisi aikaa sopeuttaa toimintansa TyEL-järjestelmään.

TyEL-Kevan yksityisoikeudellisesta luonteesta ja TyEL-laitoksia koskevasta säännöksistä johtuen siihen ei sovellettaisi viranomaisia koskevaa sääntelyä, kuten hankinta- ja julkisuuslainsäädäntöä yhtä laajasti kuin nykyisin Kevaan sovelletaan. TyEL-Kevassa ei myöskään voisi olla virkasuhteista henkilöstöä. TyEL-Keva olisi kilpailulainsäädännön ja TyEL-järjestelmän yhteisvastuun piirissä.

TyEL-järjestelmän rahoitustekniikasta ja hajautetusta toimeenpanosta johtuen TyEL-Kevaan tulisi luoda useita sellaisia toimintoja, joita nykyisellä Kevalla ei ole. Nämä uudet toiminnot edellyttäisivät erinäisiä tietojärjestelmämuutoksia. TyEL-Keva tulisi TyEL-laitoksia koskevan vakavaraisuuslainsäädännön piiriin. Tämä edellyttäisi siirtymäsäännöksiä, jotta TyEL-Kevalla olisi aikaa sopeuttaa sijoitustoimintansa vakavaraisuussäännösten mukaiseksi. TyEL-Kevaan tulisi luoda myös vakuuttamistoiminto ja

vakuutustekniikka, ja vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille olisi haettava vahvistus. Eläkejärjestelmien yhdistämisen mahdollisia vaikutuksia toimeenpanokustannuksiin ja Kevan sijoitustuottoihin ei ole otettu huomioon tämän raportin laskelmissa.

Jos TyEL-Keva perustettaisiin työeläkevakuutusyhtiönä, asiakasyritysten kanssa olisi tehtävä siirtymäajalla vakuutussovimukset ja vakuutusehdoille olisi haettava sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus. TyEL-Keva voisi halutessaan alkaa hoitaa TyEL:n lisäksi YEL-vakuuttamista. Vakuuttamiseen liittyvien tehtävien lisäksi työeläkevakuutusyhtiöllä tulisi olla myös myynti- ja markkinointitoiminto. Kilpailutekijät edellyttäisivät käytännössä uusien yhteistyökumppanuuksien solmimista ja jakelukanavien luomista. Uusia elementtejä nykyiseen Kevaan verrattuna olisivat esimerkiksi asiakashyvitykset ja takaisinlainaus sekä työeläkevakuutusmaksun maksutappio-osa. Eläkekassassa näitä edellä mainittuja toimintoja ei tarvita, eikä eläkekassa TyEL-Kevan perustamisajankohdan mukaisella vakuutuskannalla voisi hoitaa YEL-vakuuttamista.

Julkis-Kevan vastuulle jäisi TyEL:a parempi turva sekä maksuvaikutusten neutraloinnin myötä Julkis-Kevaan jätettävä osa TyEL-tasoisesta eläkemenosta. Julkis-Keva myös toimeenpanisi edelleen valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläkkeitä, jollei näiden osalta erikseen toisin säädetä. Julkis-Kevan vastuualueiden supistumisen myötä siellä ei enää tarvittaisi kaikkia toimintoja, joita nykyinen Keva hoitaa. Esimerkiksi sijoitustoimintaa ei enää tarvittaisi, jos maksuvaikutusten neutralointi päädyttäisiin tekemään siten, että Julkis-Keva ei jäisi varoja.

Vaikutukset yksityisten alojen eläkelaitoksiin

Yksityisten alojen eläkelaitosten näkökulmasta eläkejärjestelmien yhdistäminen vaikuttaisi kilpailukenttään, sillä TyEL-järjestelmään tulisi uudeksi kilpailijaksi TyEL-Keva ja uusiksi asiakkaita kunta- ja maakuntatyönantajat. Kilpailuvaikutuksia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä. Eläkejärjestelmien yhdistäminen edellyttäisi joitakin muutoksia yksityisten alojen eläkelaitosten omiin tietojärjestelmiin.

Vaikutukset kilpailuun

Eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen kaikkien kunta- ja maakuntasektorin työntekijien olisi järjestettävä työntekijöiden eläketurva TyEL-järjestelmässä. Muutosten jälkeen tietyiltä kuntaomisteisilta yhtiöiltä poistuisi mahdollisuus valita, minkä eläkejärjestelmän piirissä niiden työntekijät ovat.

TyEL-järjestelmässä eläkelaitokset kilpailevat asiakkaista keskenään ja kilpailulla haetaan tehokkuushyötyjä sekä parempia sijoitustuottoja. Ehdotetun muutoksen vaikutukset kilpailuun työeläkealalla riippuvat osittain siitä, perustettaisiinko uusi TyEL-Keva työeläkevakuutusyhtiönä vai eläkekassana. Työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat kaikista TyEL:n soveltamisalan piirissä olevista asiakkaista. Eläkekassat eivät yhtä laajasti kilpaile työeläkevakuutusyhtiöiden ja toisten eläkekassojen kanssa, sillä eläkekassojen lakisääteiset toimintapiirit ovat rajoitetut.

Kilpailuvaikutusten kannalta on olennaista uuden eläkelaitoksen elinkelpoisuus ja kilpailuneutraaliteetti. Keskeisiä seikkoja elinkelpoisuuden kannalta ovat eläkelaitoksen vakavaraisuus suhteessa riskeihin ja kilpailijoihin sekä työeläkevakuutusyhtiössä kilpailukyky asiakashyvitysten kautta. Eläkekassalla on vakavaraisuuden vahvistamiseen enemmän mahdollisuuksia kuin työeläkevakuutusyhtiöllä. Toisaalta eläkekassassa osakkaat ovat vastuussa myös eläkelaitoksen riskeistä toisin kuin työeläkevakuutusyhtiön asiakastyöntajat.

Työeläkevakuutusyhtiön onnistuminen sijoitustoiminnassa ja toiminnan tehokkuus vaikuttavat suoraan asiakashyvityksiin. Niiden lisäksi asiakashyvityksiin vaikuttaa vakavaraisuuspääoman kautta työeläkevakuutusyhtiön vakuutuskannan riskillisyyssuhteessa muihin yhtiöihin. Työeläkemaksusta rahastoitavat osat määrätään keskimääräisen rahastoidun eläkemenon perusteella. Jos työeläkevakuutusyhtiön näistä osista saama maksutulo ei riitä kattamaan sen vakuutuskannan perusteella syntyvää rahastoitua eläkemenoa, on erotus katettava vakavaraisuuspääomasta, mikä pienentää asiakashyvityksiä. Jos tilanne on toisinpäin, yli jäävät varat kasvattavat vakavaraisuuspääomaa.

TyEL-Kevan tulo osaksi TyEL-järjestelmää pyrittäisiin säännösten osalta toteuttamaan niin, että TyEL-Kevalle ei aiemmasta monopoliasemasta aiheutuisi haittaa eikä hyötyä. Alkuhetken vakavaraisuuspääoma, vakuutusteknisiä riskejä koskevat erityissäänökset ja toimeenpanokustannusten rahoittaminen on määritelty niin, että perustettava TyEL-Keva olisi lähtökohdiltaan elinkelpoinen ja kilpailukykyinen toimija sen kuitenkin saamatta perusteetonta kilpailuetua. Uuden toimijan mukaan tulo järjestelmään voitaisiin näiden tekijöiden osalta katsoa olevan kilpailuneutraali.

Työllisyys- ja työelämävaikutukset

Eläkejärjestelmien yhdistämisen myötä työstä maksettava eläkemaksu määräytyisi samoin perustein kuntasektorilla ja yksityissektorilla, kun kaikkien työntekijöiden osalta maksu määräytyisi TyEL:n mukaan.

Lisäeläketurvan yhdenjaksoisuusehdon lieventäminen ehdotetulla tavalla vähentäisi eläkejärjestelmien eroista aiheutuvia työvoiman liikkuvuuden esteitä, kun oikeus lisäeläketurvaan säilyisi riippumatta siitä, millä sektorilla henkilö työskentelee.

Vaikutukset valvontaviranomaisten toimintaan

Perustettava TyEL-Keva olisi kokonaisuudessaan Finanssivalvonnan valvonnan piirissä, joten Finanssi-valvonnan valvontavastuu kasvaisi nykyisestä. Nykyisin Kevan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle, jolle jäisi yhdistämisen myötä tehtäväksi ainoastaan Julkis-Kevan yleinen valvonta.

Vaikutukset työeläkejärjestelmän yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin

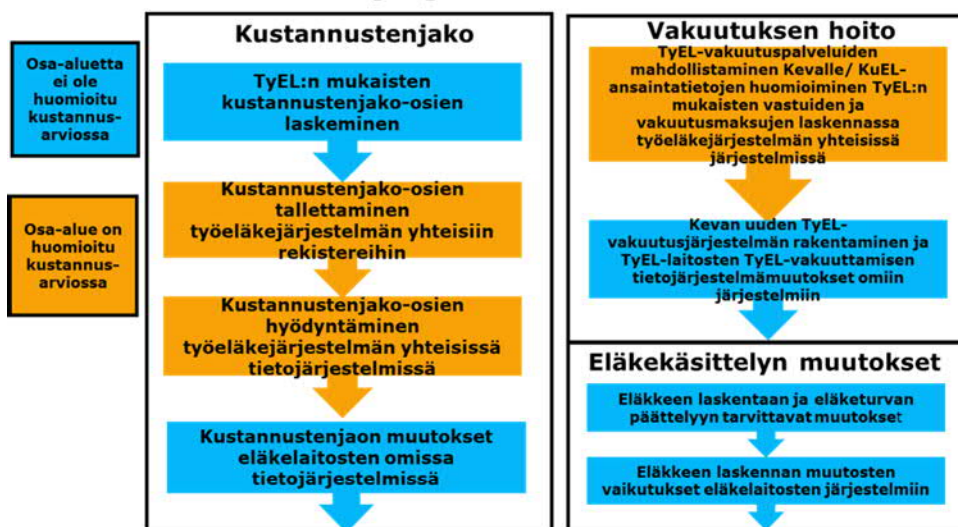
Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutuksia työeläkejärjestelmän yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin on arvioitu työryhmän perustamassa alaryhmässä, jonka raportti on liitteenä 9. Alaryhmä tuotti karkean tason kustannus- ja aikatauluarvion tietojärjestelmämuutoksista yhteisiin rekistereihin tarvittavien eläkkeiden kustannustenjakosien rekisteröimiseksi sekä muutoksista palveluihin. Muutokset on arvioitu ja kuvattu nykyisiin yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävinä muutoksina. Kustannustenjakoa varten tarvittavien tietojen rekisteröinnin ja käsittelyn osalta on kuvattu sellainen järjestelmäratkaisu, joka olisi aikataulullisesti mahdollista toteuttaa vuoden 2026 alkuun mennessä.

Alaryhmän arvioiden pohjana on käytetty seuraavia oletuksia:

- Henkilön työ- ja eläkehistoria säilyy rekistereissä KuEL-lain mukaisena siirtohetkeen saakka.
- TyEL:a vastaavan eläkkeen määrän ylittävä osa (ns. KuEL-ylite) myönnettäisiin viimeisen laitoksen periaatteiden mukaisesti.
- Kevalla säilyy rekistereissä ja tietojärjestelmissä yksi laitostunnus, vaikka Keva jakautuu Julkis-Kevaan ja TyEL-Kevaan.
- KuEL-vastuunjako-osana rekisteröidään vain yksi eläkkeen määrä
- KuEL:n kustannustenjakosia ei lasketa koneellisesti uudelleen korjaustilanteissa.

Alaryhmän arvio eläkejärjestelmien yhdistämisen johdosta tarvittavista tietojärjestelmämuutoksista on esitetty seuraavassa kuvassa. Kustannusarviossa huomioon otettu kokonaisuus näkyy kuvassa keltaisella pohjalla.

Kokonaisuuden kannalta tarvittavat tietojärjestelmämuutokset



Kuva 32: Arvio eläkejärjestelmien yhdistämisen johdosta tarvittavat tietojärjestelmämuutoksista. (Lähde: Vaikutuksia yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin selvittänyt alaryhmä)

Eläkejärjestelmien yhdistäminen edellyttäisi kustannustenjaossa työeläkejärjestelmän yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin muutoksia, jotka liittyvät kustannustenjako-osien tallettamiseen ja niiden hyödyntämiseen. Vakuutusten hoitaminen edellyttäisi, että työeläkejärjestelmän yhteisissä tietojärjestelmissä mahdollistettaisiin TyEL-vakuutuspalveluiden käyttö Kevalle ja että KuEL-ansaintatiedot voitaisiin huomioida TyEL:n mukaisten vastuiden ja vakuutusmaksujen laskennassa työeläkejärjestelmän yhteisissä järjestelmissä. Nämä mainitut osa-alueet huomioon ottaen kustannusten arvioidaan alustavasti olevan kokonaisuudessaan noin 2,7 – 3,9 miljoonaa euroa.

Kustannusarviossa huomioon otettujen osa-alueiden lisäksi eläkejärjestelmien yhdistäminen edellyttää muutoksia eläkelaitosten omiin tietojärjestelmiin, ja mahdollisesti myös muita kuin edellä mainittuja muutoksia yhteisiin tietojärjestelmiin. Eläkejärjestelmien yhdistäminen edellyttäisi, että Kevan tulisi rakentaa uusi TyEL-vakuutusjärjestelmä. Muiden TyEL-laitosten osalta yhteisten järjestelmien palveluiden ja toimintatapojen muutokset on jokaisen eläkelaitoksen huomioitava tavalla tai toisella omissa järjestelmissään ja toimintatavoissaan. Lisäksi TyEL:n mukaisten KuEL:n kustannustenjako-osien laskenta siirtohetkeen mennessä tulee myös toteuttaa jossain laskentajärjestelmässä. Näiden järjestelmämuutosten kustannuksia ja toteutuksen aikataulua ei ole arvioitu vielä tässä vaiheessa.

Alaryhmän aikatauluarvio on esitetty kuvassa 33. Arviossa huomioon otettu kokonaisuus näkyy kuvassa keltaisella pohjalla. Arvioidun kokonaisuuden aikatauluarvio on tehty olettaen, että aiemmin mainitut lähtöoletukset toteutuvat.

Arvio tietojärjestelmämuutosten vaatiman työn kestosta



Kuva 33: Arvio eläkejärjestelmien yhdistämisen edellyttämien tietojärjestelmämuutosten vaatiman työn kestosta. (Lähde: Vaikutuksia yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin selvittänyt alaryhmä)

Tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvat kustannukset tarkentuvat jatkovalmistelun aikana. Uudistuksen aiheuttamat kokonaisuudet, -kustannukset ja niiden vaatima toteutusaika voidaan arvioida vasta, kun on valittu yhdistymisen toteuttamistapa: rahoitusmalli sekä minkä mallin mukaisesti kustannustenjako-osat lasketaan ja mitä muita muutoksia toimeenpanoon tarvitaan. Kokonaiskustannuksiin ja aikatauluun vaikuttavat myös ETK:n ja eläkelaitosten omiin järjestelmiin vaadittavat muutokset sekä muuhun toimeenpanoon kuten esimerkiksi eläkkeen laskentaan aiheutuvat muutokset.

5.3 Arvio yhdistämisen aikataulusta

Työryhmässä on alustavalla tasolla arvioitu eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamisen mahdollista aikataulua. Aikataulua on tarkennettava myöhemmin jatkovalmistelussa.

Lainvalmistelu ja uuden TyEL-laitoksen perustaminen

Eläkejärjestelmien yhdistämisessä on kyse suuritöisestä ja monimutkaisesta lakihankkeesta ja siksi sen valmisteluun ja yhdistämisen toteuttamiseen on varattava riittävästi aikaa. Eläkejärjestelmien yhdistäminen tarkoittaisi muutoksia useisiin lakeihin (katso luvun 5.4 listaus eläkejärjestelmien yhdistämiseen tarvittavista jatkotöistä).

Hallituksen esitysten valmisteluun ennen sen antamista eduskunnalle olisi hyvä varata aikaa vähintään kaksi ja puoli vuotta. Tänä aikana hallituksen esitys valmisteltaisiin, käännettäisiin, tarkastettaisiin ja siitä pyydetäisiin lausunnot. Lain eduskuntakäsittelyyn sekä lakien vahvistamiseen kuluisi noin vuosi.

Osana lainvalmisteluhanketta tulee juridisten kysymysten lisäksi varata aikaa jatkotyöhön siirtyneiden kysymysten ratkaisemiselle. Jatkotyötä liittyy esimerkiksi vakuusteknisten suureiden määrittelyyn, maksuvaikutusten neutraloinnin tekniikan tarkentamiseen, perustettavan eläkelaitosmuodon valintaan ja yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävien muutosten tarkentamiseen.

Uuden laitoksen perustaminen

Uuden TyEL-laitoksen perustamiseen, toimiluvan hankkimiseen, yhtiöjärjestyksen vahvistamiseen, uuden laitoksen rekisteröimiseen ja muihin perustamisen edellyttämiin toimiin tulisi varata aikaa noin vuoden verran. Perustamistoimiin voidaan ryhtyä vasta lakien vahvistamisen jälkeen, koska nykyinen lainsäädäntö ei salli Kevan varojen käyttämistä yksityisten alojen eläkelaitoksen perustamiseen.

Tietojärjestelmämuutokset

Eläkejärjestelmien yhdistäminen edellyttäisi kustannustenjaossa työeläkejärjestelmän yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin muutoksia, jotka liittyvät kustannustenjakosien tallettamiseen ja niiden hyödyntämiseen. Näihin työeläkejärjestelmän yhteisiin tietojärjestelmätöihin tarvittava aika on arvioitu noin vuodeksi ja kymmeneksi kuukaudeksi. Työn valmistelu voitaisiin aloittaa hallituksen esityksen antamisen jälkeen.

Lisäksi yhdistäminen edellyttäisi muutoksia eläkelaitosten omiin tietojärjestelmiin ja Kevan tulisi rakentaa uusi TyEL-vakuutusjärjestelmä. Näihin töihin kuluvaan aikaa ei ole arvioitu, mutta merkittävät tietojärjestelmähankinnat voitaisiin aloittaa vasta uudessa TyEL-laitoksessa, kun se olisi aloittanut siirtymäajan toimintansa.

Siirtymäaika

TyEL-järjestelmän rahoitustekniikasta ja hajautetusta toimeenpanosta johtuen TyEL-Kevaan tulisi luoda useita sellaisia toimintoja, joita nykyisellä Kevalla ei ole. Nämä uudet toiminnot edellyttäisivät myös monenlaisia tietojärjestelmämuutoksia. TyEL-Kevaan tulisi luoda vakuuttamistoiminto ja vakuutustekniikka, ja vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille olisi haettava vahvistus. Jos TyEL-Keva perustettaisiin työeläkevakuutusyhtiönä, asiakasyritysten kanssa olisi tehtävä siirtymäajalla vakuutus sopimukset ja vakuutusehdoille olisi haettava sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus. Vakuuttamiseen liittyvien tehtävien lisäksi työeläkevakuutusyhtiöllä tulisi olla myös myynti- ja markkinointitoiminto. Kilpailutekijät edellyttäisivät käytännössä uusien yhteistyökumppanuuksien solmimista ja jakelukanavien luomista. Uudet toiminnot rakennettaisiin TyEL-Kevan perustamisen jälkeen siirtymäajan aikana.

Kevan nykyinen sijoitustoiminta ja sijoitusomaisuus tulisi siirtymäkauden loppuun mennessä olla sopeutettu TyEL-järjestelmään soveltuvaksi. Riittävä siirtymäaika on muutoksen toteutuksessa olennainen, jotta muutoksesta ei aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia. Käytännössä sopeuttaminen vakavaraisuuskehikkoon ja poikkeamarisikin hallintaan edellyttäne, että varat olisivat perustettavan TyEL-laitoksen päätösvallassa siirtymäkauden alussa.

Kevan ja yksityisten alojen eläkelaitosten sijoitusvarallisuuden jakaumat muistuttavat yleisellä tasolla toisiaan omaisuuslajien ja kokonaisriskitason perusteella arvioituna. Kun tarkastelua syvennetään tarkemmalle, yksittäisiä sijoituksia koskevalle tasolle, havaitaan merkittäviä eroja eri eläkelaitosten kesken. Keva on esimerkiksi jo varhaisessa vaiheessa laajentanut sijoituksia Suomen ulkopuolisille markkinoille.

TyEL-Kevan olisi otettava huomioon työeläkevakuutusyhtiölle säädetyt vakavaraisuusvaatimukset sijoitusallokaatiosta päättäessään. Kun sijoitusallokaatioon tehdään muutoksia, kustannukset voivat Kevan arvion mukaan kehittyneillä markkinoilla olla karkeasti arvioituna 1-2 % ja kehittyvillä markkinoilla peräti 3-5 % muutoksen kohteena olevista pääomista. Kevassa on sijoitettu runsaasti kehittyviin markkinoihin. Allokaatiomuutoksia tulee tehdä huolellisesti valmistellen, harkitusti ja riittävän ajanjakson aikana. Kevan sijoitusomaisuuden ollessa yli 50 miljardia kustannukset voivat muutoin nousta merkittäviksi. Viimeisin iso muutos Kevan sijoituksissa hyväksyttiin vuonna 2017, kun hallitus hyväksyi uuden sijoitusstrategian. Tällöin uuden strategian

implementoinnille varsinaiseen sijoitusallokaatioon varattiin aikaa vuodet 2020-2022. Tuolloin muutostarpeet Kevan allokaatioon olivat vähäisempiä, kuin mitä arvioidaan niiden olevan siinä tilanteessa, jos siirryttäisiin vakavaraisuussääntelyn piiriin.

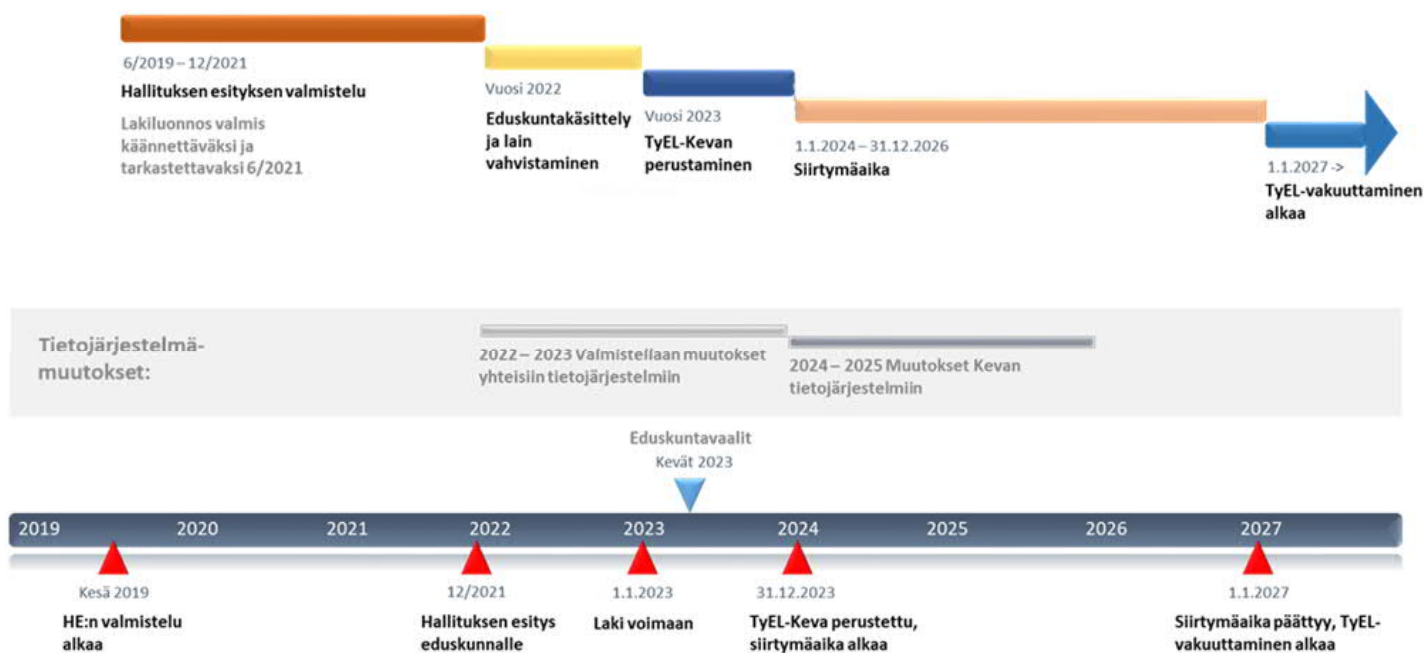
Sijoitustoiminnan muutoksiin on myös aiemmissa lainmuutoksissa varattu riittävä aika. Esimerkiksi kun yksityisten alojen työeläkejärjestelmän vakavaraisuussäännöksiin ehdotettiin muutoksia 27.11.2014 annetulla hallituksen esityksellä (HE 279/2014) lain voimaantuloajankohdaksi ehdotettiin vuoden 2017 alkua, jotta eläkelaitoksille jää aikaa tarvittaessa sopeuttaa oma sijoitustoimintansa uutta vakavaraisuusmallia varten. Perusteluissa todetaan, että ehdotetun vakavaraisuusmallin käyttöönotto edellyttäisi eläkelaitoksilta tietojärjestelmämuutoksia ja muutoksia menettelytapoihin. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että uuden vakavaraisuusmallin vaikutukset yksittäisen eläkelaitosten sijoitustoimintaan ovat arvioiden mukaan keskimäärin vähäisiä ja tästä huolimatta muutoksessa jätettiin noin kaksi vuotta valmistautumisaikaa sijoitustoiminnan muutoksille. Myös aikanaan, kun LEL-työeläkekassa yhtiöitettiin ja uusi työeläkevakuutusyhtiö Etera perustettiin 1.7.2003, se tuli mukaan TyEL:n mukaiseen toimintaan ja kilpailuun 1.1.2007. Näin ollen uudelle yhtiölle varattiin tuolloin muutoksessa kolmen ja puolen vuoden siirtymäaika toiminnan sopeuttamiseen.

Jos perustettava TyEL-laitos olisi eläkekassa, siirtymäaika voisi olla lyhyempi. Siirtymäajan pituus määritellään jatkovalmistelussa, kun toteutettava eläkelaitosmuoto on valittu.

Esimerkki hankkeen aikataulusta

Seuraavassa kuvassa on esimerkinomaisesti kuvattu yhdistymisen mahdollinen eteneminen.

Luonnostelua eläkejärjestelmien yhdistämisen mahdollisesta aikataulusta



5.4 Lista yhdistämiseen tarvittavista jatkotoista

1. Siirtämämaksua koskeva esitys eduskunnalle
2. Jatkotyössä ratkaistavia asioita
 - Rahoitusmallin tarkentaminen:
 - TyEL-Kevan TyEL-tasoisten eläkkeiden tekninen toteutus
 - Maksuluokkamallin tekninen soveltaminen TyEL-Kevaan, esim. maksuluokkien muodostaminen (jos yhtiö)
 - Julkis-Kevaan jäävien eläkkeiden huomioon ottaminen kustannustenjaossa
 - Työntajakohtaisten kannansiirtojen toteutus TyEL-Kevasta

- Maksuvaikutusten neutraloinnin tekniikan tarkentaminen:
 - Maksuvaikutusten neutralointiin liittyvän kertasuorituksen jakautuminen TyEL-järjestelmässä niin, että vaikutus eläkelaitoksille on mahdollisimman tasapuolinen
 - Kertasuorituksen vaatimat toimet TyEL-järjestelmän vakavaraisuuden ja odotetun tuoton pitämiseksi ennallaan
 - Kertasuorituksesta muodostettavan puskurin purkautumissäännöt
 - Mietitään työkyvyttömyyseläkkeiden vastuunjako yhdistymisessä ottaen huomioon Kevassa maksussa olevien eläkkeiden siirtyminen TyEL-järjestelmään
 - Julkis-Kevaan jätettävien varojen määrä
 - Laskelmat neutralointiratkaisujen herkkyydestä oletuksille lopullisen ratkaisun tueksi
 - Selvitetään työkyvyttömyysmääritelmän yhtenäistämisen vaikutukset työkyvyttömyyksien alkavuuksiin ja eläkemenoon
- Perustettavan TyEL-laitoksen eläkelaitosmuodon valinta: Yhtiö vai kassa
 - Valinta tulisi tehdä jatkovalmistelun alkaessa. Selvitetään valinnan vaikutukset työeläkealan kilpailuun.
 - Jos uusi laitos olisi kassa, vaatisi todennäköisesti eläkekassoja koskevan lainsäädännön tarkistamisen
- Erityissäännökset poikkeavan kannan johdosta
 - TyEL-Kevan kuolevuusperusteen valmisteleminen ennen yhdistämistä karttuneen eläkkeen osalta
 - TyEL-aikaisesta toiminnasta syntyvien poikkeavia riskejä varten tarvittavien erityissäännösten kartoittaminen
 - Selvitetään erilaisten työkyvyttömyysmääritelmien vaikutusta Kevan eläkemenoon ja tarvittaessa valmistellaan erityissäännökset työeläkelaitosten neutraalin kilpailuaseman turvaamiseksi
- Työkyvyttömyysmääritelmän siirtymäajan tekninen toteutus
 - Valmistellaan kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisin siirtymäajan tekninen toteutus ja sen aiheuttamat mahdolliset muut muutokset
 - Huomioidaan mahdolliset vaikutukset eläkejärjestelmien yhdistämisen maksuvaikutusten neutraloinnissa.
- Siirtymäkausista päättäminen lainvalmisteluvaiheessa
 - Siirtymäkauden sisällöstä ja aikataulusta päättäminen (mm. varojen ja vastuuden siirtymisaikataulu ja säännöt, eläkkeiden maksaminen ja vastuunjako) järjestelmän vakaus huomioon ottaen tavalla
 - Kilpailun avautumisesta päättäminen
- Tarkennetaan arvioita yhdistymisen vaikutuksista
 - Arvioidaan vaikutukset hoito- ja hallintokustannuksiin

- Yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävien muutosten tarkentaminen
3. Valmisteltavia lakimuutoksia
- Tehdään eläketurvan yhdistämisestä johtuvat muutokset:
 - TyEL:n soveltamisalaa muutettava, jotta laki sisältäisi myös kunnalliset virka- ja työsuhteet
 - Jatkotyössä olisi mietittävä, missä omaishoitajien, perhehoitajien ja kunnallisten luottamushenkilöiden eläketurvasta säädetään
 - Lähtökohtana on, että eläketurvaa ei heikennetä
 - Selvitetään, miten säädetään jatkossa kuntasektorin toimeksiantosuhteiden eläkevakuuttaminen
 - TyEL:n työkyvyttömyyseläkemääritelmään siirtyminen ja 60 vuotta täyttäneiden työkyvyttömyysmääritelmän tarkistaminen
 - Vilma-säännökset tarkistettava
 - TyEL-kustannustenjakoa koskevat säännökset tarkistettava
 - Kuntasektorin eläketurvan säännökset tulisi poistaa JuEL:stä
 - Julkisten alojen eläkelain voimaantulolaki tarkistettava, mm. tarkistetaan laukausäännökset eli että toimii kuten nykyinenkin kuntasektorin lisäeläketurva, jos henkilöllä on muutakin julkista palvelusta
 - Kevasta annetun lain muuttaminen siten, että laissa säädettäisiin jatkossa Julkis-Kevan toiminnasta ja lisäeläketurvan ja muiden tarvittavien varojen rahoituksesta
 - Erillislaki eläkejärjestelmien yhdistämisestä
 - Laki olisi määräaikainen ja siinä pitäisi säätää
 - Uuden eläkelaitoksen perustamisesta
 - Niistä asioista, joista määräajan poikettaisiin TVYL:stä
 - Varojen ja velkojen muodostamisesta
 - Peruspääoma
 - Vastuovelka
 - Vakavaraisuuspääoma
 - Vakavaraisuussäännösten soveltamiseen siirtymisestä
 - Varojen jakautumisesta (Julkis-Keva/TyEL-Keva)
 - Neutralointisummasta (määräytyminen, uudesta puskurista TyEL-järjestelmässä, puskurin käyttöä säännöistä)
 - Varojen siirtämisen mahdollisesta vaiheistamisesta ja käytännön toteuttamisesta (arvostustasot, menettelyt ym.)
 - Sopimusten ja sitoumusten siirtymisestä
 - Henkilöstön mahdollisesta siirtymisestä

6 Liitteet

LIITE 1: Työryhmän toimeksianto

SOTE- JA
ALUEHALLINTO-
UUDISTUS



Sote-uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen projektiryhmä 12.6.2017

Toimeksianto: Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävä työryhmä

Asettaminen

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä on tänään asettanut sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän arvioimaan, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä arvioimaan mahdollisen muutoksen vaikutukset.

Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 12.6.2017 -30.6.2018

Tausta

Sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena nykyistä suurempi osuus julkisesti rahoitetusta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannosta tulee siirtymään yksityiselle sektorille. Tämänkaltaisen siirtymä merkitsee työeläkejärjestelmässä vakuutettujen määrän vähenemistä kunnallisessa eläkejärjestelmässä (KuEL) ja kasvua yksityisen sektorin eläkejärjestelmässä (TyEL).

Eläkejärjestelmät tulisi sopeuttaa muuttuneeseen tilanteeseen asteittain ja ennalta sovituilla tavoilla. Tilannetta tulisi tällöin tarkastella sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tulossa oleva muutos, joka vaikuttaa eläkejärjestelmien toimintakenttään ja eläkkeiden rahoitus pohjaan tapahtuu eläkejärjestelmistä riippumattomista syistä. Eläkejärjestelmien ei myöskään tulisi olla ohjaava tekijä, kun toteutetaan rakenteellisia muutoksia muilla toimialoilla. Käytännössä nykyinen eläkejärjestelmien erillisuus muodostuu ongelmalliseksi kaikenlaisissa organisaatiomuutoksissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Erilaiset hallintorakenteet muuttuvat tällä hetkellä voimakkaasti ja rakenteellisia uudistuksia on odotettavissa myös tulevaisuudessa. Tästä syystä olisi tarpeen kokonaisvaltaisesti tarkastella sitä, onko edelleen tarvetta säilyttää erilliset eläkejärjestelmät kunnissa sekä maakunnissa ja yksityisellä sektorilla työskenteleville, vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa vakuuttaa nämä työntekijät saman järjestelmän piirissä. Tämänkaltaiseen muutokseen ei kuitenkaan voida siirtyä nopealla aikataululla ja sote- ja maakuntauudistuksen tuomat muutokset on tarpeen ottaa huomioon myös lyhyen aikavälin tarkastelussa. Tätä varten on asetettu erillinen työryhmä toteuttamaan lyhyen ajan ratkaisu.

Eläketurva karttuu nykyisin käytännössä samoin säännöin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla työskenteleville. Vuoden 2017 alussa voimaantuleva julkisten alojen eläkelaki (81/2016) on lähes identtinen työntekijän eläkelain kanssa. Julkisten alojen eläkelain mukaan karttuu eläketurva kuntien, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevalle.



Tavoitteet

Työryhmän tulee selvittää olisiko tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä siten, että kaikki nykyisin näiden järjestelmien piirissä tehty työ vakuutettaisiin työntekijän eläkelain (395/2006) mukaan.

Tämän työryhmän työn aikana ei selvitetä yhdistymistä muiden julkisen sektorin eläkejärjestelmien osalta. Selvitystyö käynnistetään myöhemmin erikseen Valtion Eläkerahaston, Kirkon Eläkerahaston, Kelan ja Suomen Pankin osalta, jos kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistyminen on katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Mahdollisen muutoksen lähtökohtana on, että sillä ei ole vaikutusta eläketurvan tasoon eikä ansaittuihin eläkeoikeuksiin. Mahdollisella muutoksella ei myöskään tavoitella muutoksia keskimääräisen eläkemaksun tasoon. Tarkoituksena on, että mahdollisen yhdistymisen jälkeen kaikilla työnantajilla taustasta riippumatta olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää lakisääteinen työeläketurvansa joko työeläkevakuutusyhtiössä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä. Eläkelaitokset voisivat myös vastaavasti kilpailla kaikkien työnantajien lakisääteisistä työeläkevakuutuksista yli sektorirajojen.

Selvityksen tulee sisältää arvio muutoksen hyödyistä ja haitoista sekä arvio kaikista niistä erikseen selvitettävistä asioista, jotka olisi ratkaistava ennen muutoksen toteuttamista, sekä arvio yhdistymisen toteuttamisen aikataulusta.

Jos työryhmä työssään päättyy siihen, että järjestelmien yhdistäminen ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa, sen tulee tehdä ehdotus niistä pysyvistä tai määräaikaisista toimista, jotka ovat siinä tilanteessa tarpeen. Aiemmin toteutettua siirtymäajan ratkaisua voidaan myös muuttaa, jos se katsotaan tässä jatkotyössä tarpeelliseksi.

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on:

- 1) selvittää, onko tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kokonaan tai osittain nykyisestä kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä, ja
- 2) jos työryhmä työssään päättyy siihen, että järjestelmien yhdistämistä ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa, tehdä ehdotus niistä pysyvistä tai määräaikaisista toimista, jotka ovat siinä tilanteessa tarpeen.
- 3) Valmistelussa on arvioitava ratkaisun vaikutukset eläketurvan järjestämiseen sekä eri osapuoliin mahdollisesti kohdistuvat taloudelliset vaikutukset, kuten vaikutukset julkisen talouteen ja erityisesti kuntatalouteen, vaikutukset työntekijöihin, työnantajiin sekä kunnalliseen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmään.

Työryhmä raportoi sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmälle työnsä tuloksista ja etenemisestä.



Kokoonpano

Backman Heli, johtaja, puheenjohtaja, STM

Mäki Tuomo, finanssineuvos, VM

Isomäki Marja, lainsäädäntöneuvos, VM

Ijäs Hannu, johtaja, STM

Strömberg Erik, hallitusneuvos, STM

Taipalus Tarja, ylitematatikko, STM

Rantahalvari Vesa, johtava asiantuntija, EK

Tanskanen Antti, asiantuntija, EK

Hämäläinen Jouko, työmarkkinalakimies, KT

Näätsaari Sinikka, sosiaaliasioiden päällikkö, SAK

Koskela Samppa, lakimies, STTK

Piispanen Pekka, johtaja Akava

Paldanius Allan, rahoitusjohtaja, Keva

Mustonen Pasi, aktuaarijohtaja, yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden edustaja

Siimes Suvi-Anne, toimitusjohtaja, Työeläkevakuuttajat TELA

Risku Ismo, osastopäällikkö, ETK

Punakallio Minna, pääekonomisti, Kuntaliitto

Työryhmän sihteeristö:

Hassinen Inka, hallitussihteerä, STM

Kiuru Karoliina, lakiasianjohtaja, Keva

Lehmuskero Minna, analyysitoimintojen johtaja, Työeläkevakuuttajat TELA

Työryhmän tulee kuulla työnsä aikana kunta-alan pääsopijajärjestöjä.

Työryhmä voi perustaa työskentelynsä tueksi tarpeelliseksi katsomiaan alatyöryhmiä.



LIITE 2: Eläketurvan erot nykyisessä lainsäädännössä

| Erot nykyisissä säännöksissä (JuEL/TyEL) | | |
|---|--|---|
| Eroavaisuuden kuvaus | Julkisten alojen eläkelaki (JuEL) | Työntekijän eläkelaki (TyEL) |
| <p><u>Soveltamisala:</u> JuEL:n soveltamisen piiriin kuuluu virkasuhteita toisin kuin TyEL:n soveltamisen piiriin. Lisäksi JuEL:n soveltamisen piiriin kuuluu toimeksiantosuhteita: perhehoitajat, omaishoitajat ja luonnolliset henkilöt, jotka ovat tehneet kunnan kanssa toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai sopinut vastaavasta muusta järjestelystä. Lisäksi lain piiriin kuuluvat kunnalliset luottamushenkilöt.</p> | <p>4 § Lain soveltamisala Tämän lain mukaisen eläketurvan piiriin kuuluu julkiseen työnantajaan sekä eduskuntaan palvelussuhteessa oleva henkilö sekä eduskunnan oikeusasiamies ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Lakia sovelletaan myös henkilöön, joka ei ole virka- tai työsuhteessa julkiseen työnantajaan, jos muussa laissa niin säädetään. Eläketurvan piiriin kuuluvat myös: 1) perhehoitaja, joka on tehnyt Kevan jäsenyhteisön kanssa perhehoitolain (263/2015) 3 §:ssä tarkoitetun toimeksiantosopimuksen (perhehoitaja); 2) omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 2 §:n mukainen omaishoitaja; 3) julkisen työnantajan luottamushenkilö; 4) sellainen luonnollinen henkilö, joka toimimatta yrittäjänä, on tehnyt julkisen työnantajan kanssa toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai sopinut vastaavasta muusta järjestelystä eikä tätä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä</p> | <p>1 § Lain tarkoitus Tässä laissa säädetään yksityisellä alalla työskentelevän työntekijän oikeudesta vanhuuseläkkeeseen, osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen, kuntoutukseen, työkyvyttömyyseläkkeeseen ja työuraeläkkeeseen sekä työntekijöiden edunsaajan oikeudesta perhe-eläkkeeseen --- 2 luku Lain soveltamisala: 4 § Työsuhde 7 § Johtavassa asemassa oleva henkilö 8 § Luottamustehtävää hoitava henkilö</p> |
| <p><u>Karttumisen alaraja:</u> JuEL:n mukaan eläkettä karttuu kaikista ansioista. TyEL:n mukaan työnantaja on velvollinen vakuuttamaan työntekijän, jos työntekijän työansiot ovat vähintään 58,19 euroa kalenterikuukaudessa (vuoden 2017 ind.).</p> | <p>Ei vastaavaa säännöstä</p> | <p>4 § Työsuhde --- Tämä laki ei koske työntekijää: 1) jolle työnantaja maksaa tässä laissa tarkoitettua työansiota kalenterikuukauden aikana yhteensä vähemmän kuin 41,89 euroa; ----</p> |
| <p><u>Eläkevakuutuksen jakaminen:</u> Kevan jäsenyhteisö ei voi jakaa eläkevakuutustaan kahdelle eri eläkelaitokselle.</p> | <p>7 § Eläketurvan lajit ---</p> | <p>Ei vastaavaa säännöstä.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <p>TyEL:ssa työnantaja voi jakaa eläkevakuuttamisen useampaan yhtiöön.</p> | <p>Kevan jäsenyhteisö ei voi järjestää eikä pitää voimassa palvelussuhteeseen perustuvaa peruseläketurvaa työntekijöilleen muutoin kuin tässä laissa säädetyllä tavalla.</p> | |
| <p><u>Vanhuuseläkkeen alkaminen:</u> Jos henkilö on ennen vanhuuseläkkeen alkamista useammassa JuEL-palvelussuhteessa, henkilö saa eläkkeen alkamiseen mennessä karttuneen eläkkeen kaikista palvelussuhteista (myös jatkuvista), jos yksi palvelussuhde päättyy.</p> <p>TyEL:ssa vanhuuseläkkeen alkamisen edellytyksenä on jatkuvana olevan työsuhteen päättäminen ennen vanhuuseläkkeen alkamista.</p> | <p>13 § Vanhuuseläkkeen alkaminen --- Jos työntekijä on kahdessa tai useammassa palvelussuhteessa ja hän päättää niistä jonkun tai jotkut jäädäkseen vanhuuseläkkeelle, hänelle myönnetään 1 momentin estämättä vanhuuseläkkeenä myös vanhuuseläkkeen alkamiseen mennessä jatkuvasta palveluksesta maksetuista työansioista karttunut eläke. Samoin menetellään, jos työntekijä päättää jonkin muun työeläkelain alaisen virka- tai työsuhteen taikka yrittäjätoiminnan jäädäkseen vanhuuseläkkeelle ja hänellä on ollut sen kanssa rinnakkainen muu palvelussuhde kuin virka- tai työsuhde. ---</p> | <p>13 § Vanhuuseläkkeen alkaminen Vanhuuseläke alkaa sitä seuraavan kalenterikuukauden alusta, jona työntekijä on täyttänyt vanhuuseläkkeen saamiseen oikeuttavan iän ja lopettanut työn, jonka perusteella hän hakee vanhuuseläkettä. Vanhuuseläke voidaan myöntää takautuvasti, ei kuitenkaan ilman pätevää syytä pidemmältä ajalta kuin eläkkeen hakemiskuukautta edeltäneiltä kolmelta kuukaudelta. ---</p> |
| <p><u>Ansioiden monistaminen:</u> JuEL:ssa eläketapahtumavuodelta eläke lasketaan pääsääntöisesti toteutuneiden ansioiden sijasta edeltävän kalenterivuoden ansioista eli monistettuna. Jos edeltävän kalenterivuoden ansiot ovat poikenneet yli 10% sitä edeltäneiden kahden vuoden keskimääräisestä ansiosta, eläketapahtumavuodelta kertyy eläkettä kuitenkin toteutuneista ansiosta.</p> | <p>82 § Eläkkeen karttuminen eläketapahtumavuodelta Jos työntekijällä on tämän lain mukaisia ansioita vähintään kolmena perättäisenä kalenterivuotena ennen eläketapahtumavuotta kunakin vuonna vähintään 6 000 euroa, eläke karttuu eläketapahtumavuodelta eläketapahtumavuotta edeltäneen vuoden ansioista. Edellisen vuoden ansiot kerrotaan eläketapahtumavuoden alusta eläketapahtumakuukauden loppuun olevien kuukausien määrällä ja jaetaan luvulla 12. Jos eläketapahtumavuotta edeltäneen vuoden ansiot kuitenkin poikkeavat kahden sitä edeltäneen vuoden keskiansioista yli 10 prosenttia tai jos työntekijällä on eläketapahtumavuoden aikana ollut oikeus 87 §:n tai valtion varoista suoritettavasta eläkkeen</p> | <p>Ei vastaavaa säännöstä.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | <p>korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta annetun lain mukaisiin etuuksiin, ei sovelleta, mitä 1 momentissa säädetään, vaan eläke karttuu eläketapahtumavuodelta eläketapahtumaan mennessä maksetuista tämän lain mukaisista ansioista.</p> | |
| <p><u>Ammatillinen työkyvyttömyysmääritelmä:</u> Eläkkeenhakijan työkyvyttömyyttä arvioidaan suhteessa omaan virkaan tai työhön palvelussuhteen ollessa voimassa.</p> | <p>33 § Oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen</p> <p>Työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen:</p> <p>1) jos hän on sairauden, vian tai vamman vuoksi yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajaksi tullut palvelussuhteen kestäessä kykenemättömäksi virkaansa tai työhönsä; ---</p> | <p>35 § Oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen ---</p> <p>Työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työkyky vaihtelee, otetaan huomioon työntekijän vuotuinen ansio.</p> |
| <p><u>Eläkkeeseen oikeuttavat ansiot</u> Kunnallisesta luottamustehtävästä maksettava kokouspalkkio ei oikeuta eläkkeeseen. Kevan jäsenyhteisön luottamushenkilön työansiona pidetään ansionmenetyksen korvauksia ja määräajalta maksettuja erillisiä palkkioita. Kunnaneläinlääkärin eläkkeen perusteena olevaa työansiota määrättäessä otetaan huomioon kunnan virkatehtävistä suorittamien palkkausetujen lisäksi eläinlääkärin eläimen omistajilta tai haltijoilta periminä eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 19 §:ssä tarkoitettuina palkkioina mainitun lain 7 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielimen vuosittain vahvistama rahamäärä.</p> | <p>85 § Eläkkeeseen oikeuttavat työansiot ---</p> <p>Kevan jäsenyhteisön luottamushenkilön työansiona pidetään ansionmenetyksen korvauksia ja määräajalta maksettuja erillisiä palkkioita. ---</p> <p>Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vastikkeena ei pidetä muun muassa: 13) kunnallisesta ja kirkon luottamustehtävästä maksettavaa kokouspalkkioita. ---</p> <p>Kunnaneläinlääkärin eläkkeen perusteena olevaa työansiota määrättäessä otetaan huomioon kunnan virkatehtävistä suorittamien palkkausetujen lisäksi eläinlääkärin eläimen omistajilta tai haltijoilta periminä eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 19 §:ssä tarkoitettuina palkkioina mainitun lain 7 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielimen vuosittain vahvistama rahamäärä. Rahamäärä ei kuitenkaan saa ylittää kunnaneläinlääkärille kunnallisessa virkaehtosopimuksessa sovittua, kalenterivuoden alussa voimassa</p> | <p>70 § Eläkkeeseen oikeuttavat työansiot ---</p> <p>Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vastikkeena työstä ei pidetä muun muassa: 5) palkkiota, joka annetaan työnantajayhtiön tai sen kanssa samaan konserniin tai muuhun vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön viranomaisen valvonnan alaisessa arvopaperipörssissä noteerattuina osakkeina, sijoitustalutuksena tai muulla vastaavalla tavalla, taikka osakkeiden sijasta osin tai kokonaan rahana, edellyttäen, että tällaisen palkkiona saatavan edun arvo riippuu kyseisten osakkeiden arvon kehityksestä palkkion lupaamisen jälkeisenä, vähintään vuoden mittaisena aikana;</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | ollutta alimman peruspalkan loppupalkkaa kaksinkertaisena. Jos kunnaneläinlääkärin palvelussuhde ei jatku koko kalenterivuoden ajan, kunnan vahvistamasta vuotuisesta palkkioiden määrästä otetaan huomioon eläinlääkärin palvelussuhteen kestoaikaa vastaava osuus. Palkkioiden vahvistamisesta ja sen ajankohdasta sekä loppupalkan muodostumisesta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. | |
| <p>Työeläkeote</p> <p>Yksityisten alojen eläkelaitos lähettää kirjallisen työeläkeotteen joka 3. vuosi. Eläkelaitoksella on velvollisuus selvittää työntekijän vaatimuksesta hänen työeläkeotteellaan olevien tietojen oikeellisuus takautuvasti työeläkeotteen antamisvuotta edeltävältä 6 kalenterivuodelta. Jos työntekijällä on otteen antamisvuotta edeltävää kuutta kalenterivuotta aikaisemmin ollut sellaisia eläkkeeseen oikeuttavia ansioita tai etuuksia, joita ei ole otettu huomioon oikein eläkkeeseen oikeuttavina, hänen tulee esittää niistä riidaton näyttö. Riidattoman näytön perusteella tulee eläkelaitoksen ottaa tiedot huomioon takautuvasti tältä ajalta. Keva selvittää puutteet kunnallisissa palvelussuhteissa ilman vanhentumisaikoja. Vanhojen rekisteritietojen korjauksia on huomattavasti enemmän kuin yksityiselle puolella.</p> | Ei vastaavia säännöksiä. | <p>75 § Työeläkeote</p> <p>75 a § Työeläkeotteen antaminen</p> <p>75 b § Työeläkeotteen tarkistaminen</p> |

LIITE 3: Eläketurvan erot ennen JuEL:a voimassa olleiden säännösten mukaan

| Eläketurvan erot ennen JuEL:a voimassa olleiden säännösten mukaan (JuEL:n voimaanpanolaki ja sen nojalla voimassa olevat aiemmat säännökset verrattuna TyEL/TEL) | | |
|--|---|---|
| <p>Ammatilliset eläkeiät</p> | <p>Kunnallinen eläkejärjestelmä (JuEL:n voimaanpanolaki, KuEL, KVTEL, KES)</p> <p>Kunnan palveluksessa vanhuuseläkeikä määräytyi työtehtävien perusteella vuoteen 1989 saakka. Yleinen eläkeikä oli 63 vuotta, mutta määrättyissä ammateissa ja työtehtävissä vanhuuseläkeikä oli 53-62 vuotta. Ammatillisista vanhuuseläkeikäistä luovuttiin 1.7.1989. Niiden piirissä olevat saivat kuitenkin halutessaan säilyttää ammatillisen eläkeikänsä. Eläkeikä on painotettu ikä.</p> <p>Alin ammatillinen eläkeikä 2017 uudistuksen jälkeen on 60 vuotta 6 kk.</p> <p>Viimeinen ammatillinen eläkeikä täyttyy vuonna 2034</p> <p>Säännökset: JuEL VpL 6, 8 ja 9 §</p> | <p>Yksityisten alojen työntekijöiden eläkejärjestelmä (TyEL/TEL)</p> <p>Katso tarkemmin kohta lisäturva.</p> |
| <p>Työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika</p> | <p>Tuleva aika ammatillisen eläkeiän tapauksessa:</p> <p>Jos henkilöllä on ammatillinen eläkeikä, tuleva aika päättyy siihen ja eläkkeeseen oikeuttavaa aikaa tulee siis vähemmän kuin TyEL:ssä.</p> <p>JuEL VpL 14 §</p> | <p>TyEL:ssä tuleva aika lasketaan aina alimpaa vanhuuseläkeikään</p> <p>TyEL 66 §</p> |
| <p>Eläkkeeseen oikeuttava aika</p> | <p>Vuoteen 1996 saakka alle 6 kk:n palkattomat keskeytykset eläkkeeseen oikeuttavaa aikaa, yli 6 kk:n palkaton keskeytys vähennetään kokonaan (ei koske äitiyslomia).</p> <p>6 kk:n keskeytysajalta karttuma 2 % tai 1,5 % / vuosi</p> <p>Mahdollisuus saada koko kolmen vuoden hoitovapaa-aika eläkkeeseen oikeuttavaan aikaan pitämällä lomaa hoitovapajaksojen välissä.</p> | <p>Kaikki enintään vuoden pituiset palkattomat keskeytykset eläkkeeseen oikeuttavaa aikaa (työoikeudellisen työsuhteen jatkuessa).</p> <p>Keskeytysajan karttuma 1,5 % tai iän mukainen karttuma.</p> |

| | | |
|--|---|---|
| <p>Eläkkeen karttuminen</p> | <p>Peruseläke:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jos palvelu alkanut ennen vuotta 1993 ja jatkuu yhdenjaksoisena omaan eläkeikään tai työkyvyttömyyden alkamiseen, karttuma 2 % / vuosi 31.12.1994 saakka • Jos palvelu alkanut 1.1.1993 tai jälkeen ja on sitä vanhempia päätyneitä palvelussuhteita, niistä on karttuma 2 % /vuosi • Peruseläke = TEL: Jos ei palvelua ennen 1.1.1993, karttuma 1,5 % /vuosi <p>Eläke karttui ennen vuotta 2005 myös 65-v. jälkeen, jos henkilö jatkoi ennen 65 vuoden ikää alkanutta palvelusta</p> <p>Karttuma oli 55 vuoden täyttämisestä 2,0 % (suojattiin myös 2005 uudistuksessa).</p> | <p>Peruseläke: 1,5 % / vuosi</p> <p>Ennen vuotta 2005 työskentely 65 vuoden iän täyttämisen jälkeen ei oikeuttanut eläkkeeseen.</p> <p>Ennen vuotta 2005 eläkettä karttui 60 v (täyttämivuoden alusta) –64 v. 2,5 %</p> |
| <p>Karttuminen/ lyhytaikaiset työskentelyt</p> | <p>Alle 1 kk ja/tai alle rajamäärän jäävistä palvelussuhteista karttuu eläkettä 1.1.1998 lukien. Eläkeoikeutta ei kuitenkaan synny, jos 31.12.2004 mennessä karttunut eläke jää säädetyn rajan kuukaudessa. Lisäksi ketjutussäännöksiä ajalla 1.1.1989-31.12.1997.</p> | <p>Ennen 1.1.1998 alla kuukaudenkin mittaisia työsuhteita voitiin tietyin edellytyksin vakuuttaa TEL:n mukaisesti, jos työntekijä oli lyhyissä määräaikaissa työsuhteissa samaan työnantajaan vähintään kahtena peräkkäisenä kalenterikuukautena (ennen v. 1996 kolmena). TEL:n ja TaEL:n rajanvetoa muutettiin 1.1.1998 siten, että alle kuukauden jatkuneet työsuhteet ja alle TEL-rajamäärän jäävät työsuhteet oli vakuutettava TaEL:n mukaan. (Näin myös KVTEL:ssä. Lisäksi KVTEL:ssä voitiin harkinnan mukaan ketjuttaa myös ennen 1.1.1989 olleita palvelussuhteita.)</p> |
| <p>Yhteensovitus</p> | <p><u>Kunnan modifioitu yhteensovitus</u> Peruseläkkeen enimmäismäärä 31.12.2004, syntymäajan perusteella määräytyvä yläraja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mikäli kaikkien työeläkelakien mukaisia eläkkeitä on yhteensä karttunut yli enimmäismäärän, eläke rajautuu TEL-tasoon eli karttuma 1,5 % /vuosi • Jos eläke ei ole karttunut enimmäismäärään, karttuma 2 % /vuosi 31.12.1994 tai 31.12.1992 saakka, jos eläke alkaa omassa eläkeiässä (63-65 v) • Jos eläke ei ole karttunut enimmäismäärään ja eläke alkaa ennen | <p>Eläkkeiden laskenta työsuhteesta poistui 1.1.2005 alkaen. Uusi eläkkeen laskutapa edellytti, että 31.12.2004 jatkuvista TEL-työsuhteista muodostettiin vapaakirja (2004 vapaakirja). Yksityisen sektorin 2004 vapaakirjaa ei yhteensovitetu.</p> |

| | | |
|-----------|---|---|
| | <p>omaa eläkeikää, 2 %:n karttuma muutetaan noin 1,8 :ksi ennen vuotta 1960 syntyneillä, 1960 ja jälkeen syntyneillä säilyy 2 %:n karttuma</p> <p>Vuodesta 2005 alkaen karttumisprosentit = TEL</p> | |
| Lisäturva | <p>Lisäturvaa karttunut 0,2 % / vuosi 31.12.1994 saakka, oikeus säilyy, jos palvelussuhde jatkuu yhdenjakoisesti oman eläkeiän täyttämiseen tai työkyvyttömyyden alkamiseen.</p> <p>Maksimimäärä 0-6 % korkeimmasta eläkepalkasta (Huom! Eryissännös KES 3 § 5 mom. 20 % ja 10 % palvelusajan lisäys mahdollinen)</p> <p>Vuonna 1960 ja jälkeen syntyneillä ei jää lisäturvaa maksuun, jos peruseläke karttunut enimmäismäärään</p> | <p>Yksityisen sektorin työnantajat ovat voineet täydentää TEL:n eläketurvaa lisäeläketurvalla rekisteröimällä se Eläketurvakeskuksessa sosiaali- ja terveysministeriön antamin ehdoin (TEL-L, rekisteröity lisäeläketurva). Tavallisimmin lisäeläketurvalla on täydennetty peruseläkkeitä siten, että päästiin 60 %:n mukaiseen kokonaiseläkkeen tasoon. Lisäeläketurvalla on voitu myös alentaa eläkeikää ja laajentaa esimerkiksi perhe-eläkkeen saamisen ehtoja. Rekisteröidyt lisäedut suljettiin vuoden 2000 lopussa. Voimassa olevat järjestelyt saivat jatkua, mutta niiden sisältöä ei saanut enää muuttaa. Vuoden 2005 alusta rekisteröidyn lisäeläketurvan vakuuttamista jatkettiin kiinnitettynä euromääränä. Alemman eläkeiän vakuuttaminen perusturvassa lopetettiin. TEL-L:n vakuuttaminen lopetettiin kokonaan vuoden lopussa. Lisäeläketurvan alemmat eläkeiät suojattiin siten, että eläkkeensaajalla on tietyin edellytyksin edelleen oikeus saada myös perusturvan mukaiset vanhuuseläkkeensä lisäeläketurvan alemmassa eläkeiässä. 1.1.2005 alkaen työntekijälle tuli oikeus jäädä TEL:n peruseläketurvan mukaiselle vanhuuseläkkeelle jo ennen peruseläketurvan eläkeikää, jos hän kuului ns. suojattuun vapaamuotoiseen lisäeläkejärjestelyyn (rekisteröimätön lisäeläketurva).</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <p>Eläkepalkka ja harkinnanvarainen eläkepalkan tarkistus</p> | <p>Palvelussuhdekohtainen eläkepalkan laskenta vasta vuodesta 1989.</p> <p>1.1.1989 voimassaolleen palvelussuhteesta pohjavapaakirja, jonka eläkepalkalla lasketaan sitä ennen päätyneiden palvelussuhteiden eläkekattumat.</p> <p>Jos 1.1.1989 voimassa palvelussuhde, se päätetään viimeistään 31.12.1994 ja vuosista 1990-1993 lasketaan eläkepalkka, jolla lasketaan kaikki vanhat kattumat. (tässä vuosi 1994 jää pois laskennasta)</p> <p>Sen jälkeen jokaisesta palvelussuhteesta oma eläkepalkka kuten TEL</p> <p>Vuonna 1940 ja sen jälkeen syntyneiden palvelussuhteet on vapaakirjautettu 31.12.1994 ja 31.12.2004. Vuoden 1994 vapaakirjauksessa eläkepalkka on laskettu vuosien 1990–1993 ansioista kaksi keskimmäistä periaatteella</p> <p>Vuoden 2004 vapaakirjauksessa ovat mukana vuodet 1995–2004 ja eläkepalkka lasketaan 10 vuoden säännön mukaan. KuEL:ssa sääntö poikkeaa TEL:n säännöstä niin, että vuosi 1995 otettiin mukaan palvelussuhteen ensimmäisenä vuotena. Toinen poikkeus on se, että vuotta 1995 ei voitu jättää pois ns. huonona ansiovuotena. Sekä 1994 että 2004 vapaakirjauksessa tehdään harkinnanvarainen palkantarkistus, jonka edellytys on, että palkan aleneman vaikutus vapaakirjan eläkepalkkaan on vähintään 7,5 %. Palkan alenemalta ei edellytetä poikkeuksellista syytä.</p> | <p>Vapaakirjaperiaate alusta lähtien</p> <p>Eläkkeen karttuminen ennen vuotta 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Työsuhteen eläkepalkka lasketaan pääsääntöisesti kymmenen viimeisen vuoden ansioiden perusteella, tai jos työsuhte on kestänyt enintään kymmenen vuotta, koko työsuhteen ansioiden perusteella. <p>Ennen 1996 eläkepalkka laskettiin neljän viimeisen kalenterivuoden mukaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vuodesta 1968 laskettiin työsuhteen neljän viimeisen vuoden perusteella valitsemalla niistä kaksi ansiotasoltaan parasta vuotta. Eläkepalkka oli ao. vuosien keskimääräinen kuukausiansio. • Vuodesta 1979 alkaen eläkepalkan määräytymistä muutettiin niin, että työsuhteen neljästä viimeisestä vuodesta valittiin kaksi ansiotasoltaan keskimmäistä vuotta, joiden keskimääräistä kuukausiansiota käytettiin työsuhteen eläkepalkkana karttunutta eläkettä määrättäessä. <p>Vuoden 2004 vapaakirjan eläkepalkkaa tai sitä ennen päätyneen työsuhteen vapaakirjan eläkepalkkaa voitiin 1.1.2007 alkaen tarkistaa TEL 7 d §:n mukaisesti harkinnanvaraisesti viimeistään 31.12.2011 tehdyllä hakemuksella. Ennen 1.1.2007 eläkepalkan tarkistaminen tapahtui eläketapahtuman yhteydessä.</p> |
| <p>Suojaosuuslaskenta</p> | | <p>Ns. TEL-suojaosuuslaskenta: Muu kuin osa-aikaeläke ja sen jälkeinen eläke laskettiin sekä vuoden 2004 säännösten että vuoden 2005 säännösten</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | | <p>mukaisesti sellaisesta TEL/TyEL-työsuhteesta, joka oli voimassa 1.1.2005 ja jatkui yhdenjaksoisena viimeistään vuonna 2011 sattuvaan eläketapahtumaan asti. TEL-suojaosuutta laskettaessa työsuhdetta ei katkaistu 31.12.2004, vaan eläke laskettiin yhdenjaksoisesta työsuhteesta vuoden 2004 eläkepalkka-, karttuma-, varhennus- ja lykkäyssäännösten mukaisesti, ilman yhteensovitusta. Jos suojatusta työsuhteesta vuoden 2004 säännösten mukaisesti laskettu eläke oli suurempi kuin vuoden 2005 säännösten mukaisesti laskettu eläke, erotus lisättiin vuoden 2005 säännösten mukaiseen eläkkeeseen.</p> |
| <p>Automaattinen ja tekninen katkaisu</p> | <p>Automaattinen ja tekninen katkaisu menivät pitkälti samalla tavalla tavoin kunnallisessa eläketurvassa ja TEL:ssä. Automaattista katkaisua ei ole KVTEL:ssä 1.1.1995 jälkeen johtuen 31.12.1994 vapaakirjauttamisesta.</p> <p>Teknisessä katkaisussa erona on, että KVTEL:ssä voitiin tehdä myös työaikajärjestelmän muuttumisen vuoksi.</p> | |
| <p>Julkisten alojen eläkkeiden laukaisusäännökset</p> | <p>Jos työntekijällä on oikeus valtion tai jonkun muun julkisen sektorin eläkejärjestelmästä sellaiseen eläkkeeseen, jossa eläkeikä on alempi kuin 65 vuotta ja jossa eläkkeen karttuma ajalta ennen 1.1.1995 on 2,2 %, niin hänellä on oikeus saada alemmassa eläkeikässä myös kunnallinen eläke. Vastaava toimii myös toisinpäin silloin, kun alempi eläkeikä on kunnallisessa eläkejärjestelmässä. (Esim. kunnallisen eläkelain 12 §).</p> <p>On myös tilanteita, joissa toimintoja on kunnallistettu tai valtiollistettu ja näissä tapauksissa vanhat etuudet säilyvät niin kauan kuin palvelus jatkuu sen julkisen eläkejärjestelmän piirissä, johon toiminto on siirtynyt (Esim. laki kunnallisen eläkelain muuttamisesta 713/2004, voimaantulosäännös 20 k).</p> | |

LIITE 4: Kevan jäsenyhteisöjä koskevien säännösten muutokset ja säännökset julkisen lisäeläketurvan säilymisestä

Kevan jäsenyhteisöjä koskevien säännösten muutokset

1 KVTEL:n säännökset

1.1 Kunnat ja kuntayhtymät

Alun perin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL) mukaisen eläketurvan piiriin kuuluivat kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevat viranhaltijat ja työntekijät sekä eläkelaitoksen henkilöstö. Kunnallinen yhdistys pystyi niin halutesaan liittymään eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi.

1.2 Kuntien kokonaan omistamat yhtiöt

Lakia muutettiin 1.2.1985 alkaen niin, että kokonaan jäsenyhteisöjen omistaman osakeyhtiön oli mahdollista liittyä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Kunnallisen omistuksen lisäksi edellytettiin, että yhtiöjärjestyksessä oli määräys, joka esti osakkeiden luovuttamisen muille kuin jäsenyhteisöille. Aluksi oikeus liittyä jäsenyhteisöksi ei koskenut sähkölaitosta ylläpitävää osakeyhtiötä. Myöhemmin (1.12.1990 alkaen) tämä rajoitus poistettiin. Lain soveltamisen piiriin lisättiin myös Kuntien takauskeskuksen työntekijät 1.7.1996 alkaen.

1.3 Ammattioppilaitokset ja ammattikorkeakoulut

Kesäkuun alusta 1997 jäsenyhteisöksi liittyminen mahdollistettiin edellisten lisäksi ammattioppilaitosta tai ammattikorkeakoulua ylläpitävälle osakeyhtiölle, jos sen osakkeista vähintään 90 prosenttia oli eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen omistuksessa ja osakkeista sai luovuttaa enintään 10 prosenttia muille kuin jäsenyhteisöille.

1.4 90 % kuntien omistamat yhtiöt

Lain soveltamisalaa laajennettiin 1.11.2002 voimaan tulleella lailla 823/2002 (HE 65/2002). Muutoksen jälkeen kaikki vähintään 90 prosenttisesti eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen omistamat yhtiöt pystyivät liittymään kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Edelleen vaadittiin yhtiöjärjestykseen kielto luovuttaa yli 10 prosenttia osakkeista jäsenyhteisöjen ulkopuolelle.

Esityksen tavoitteena oli tuoda joustoa kuntien palvelutuotannon organisointiin. Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että muodostaessaan osakeyhtiötä ja siirtäessään niille tehtäviään kunnat ja kuntayhtymät siirtävät usein myös omaa henkilökuntaansa näiden osakeyhtiöiden palvelukseen. Jos osakeyhtiö ei täytä jäsenyhteisöksi liittymisen edellytyksiä, eläketurva tulee järjestää yksityisen sektorin eläkejärjestelmästä. Jos siirtyvällä henkilökunnalla on aikaisemmin karttuneeseen eläketurvaan liittyviä parempia etuja, nämä suojaukset raukeavat eläkejärjestelmän muuttuessa. Henkilöstön aseman turvaaminen osakeyhtiöön siirtämisen yhteydessä, mikäli sellaista halutaan, edellyttää erityisen lisävakuutuksen järjestämistä, mikä lisää järjestelyn kokonaiskustannuksia merkittävästi.

Esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että koska kunnallinen eläkelaitos on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka menojen rahoittamisesta vastaavat kaikki jäsenyhteisöt yhteisvastuullisesti, ei olisi tarkoituksenmukaista, että mikä tahansa yksityisoikeudellinen yhteisö, jossa kunnilla ja kuntayhtymillä olisi muodollinen määräämisvalta, voisi päästä eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Yksityisen omistuksen osuus on pyritty arvioimaan sen suuruiseksi, ettei se kattaisi yhteisöjä, joiden lähtökohtana on tavoitella voittoa sijoitetulle pääomalle. Poikkeus koskisi näin ollen vain osakeyhtiöitä, joiden omistuksesta enintään 10 prosenttia voisi olla muiden kuin kuntien, kuntayhtymien tai eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa.

2 Kunnallinen eläkelaki ja sen 2 §:n muutos vuonna 2007

Vuonna 2003 voimaan tulleeseen kunnalliseen eläkelakiin (KuEL) siirrettiin KVTEL:ä vastaava säännös lain 2 §:ään. Vuoden 2007 alusta jäsenyhteisöksi liittymisen soveltamisalaa laajennettiin siten, että kuntien ja kuntayhtymien määräysvallassa olevan osakeyhtiön ja säätiön on mahdollista liittyä Kevan jäsenyhteisöksi, jos se hoitaa kuntien lakiin perustuvia tehtäviä tai sen henkilöstön enemmistö on kuulunut ennen yhteisön perustamista kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin.

Muutoksen tavoitteena oli turvata kunnallisia palvelutuotantotapoja uudistettaessa toisaalta kunnallisen henkilöstön eläketurvan tason säilyminen toisaalta Kevan rahoitus pohjaa.

Muutoksen perusteluissa (HE 19/2006) todetaan, että kunnallinen eläkejärjestelmä on aikanaan perustettu takaamaan eläketurva niille, jotka toimivat kunnallisissa tehtävissä. Järjestelmän menot katetaan jakojärjestelmää käyttäen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen kesken ja järjestelmän rahoituksen lähtökohtana on koko kuntasektorin yhteisvastuu. Eläkejärjestelmän rahoituksella on siten merkittäviä vaikutuksia koko kuntataloudelle.

Kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä koskevia määritelmiä ehdotettiin muutettavaksi, jotta eläkejärjestelmäkysymykset eivät toimisi esteenä kuntien palvelurakenteiden uudistamiselle. Esityksen tavoitteena oli, että kaikesta sellaisesta työstä, joka liittyy kuntien lakiin perustuvien tehtävien suorittamiseen, eläke voisi karttua kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä. Tarkoituksena ei ollut tavoitella kunnalliselle eläkejärjestelmälle uusia asiakasryhmiä, vaan mahdollistaa sellaisen henkilöstön säilyminen kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä, jotka toimintojen uudelleen järjestelyissä eivät ilman lainmuutosta olisi siihen voineet kuulua.

Tarkoituksena oli, että kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi voisivat kuulua sellaiset yhtiöt tai säätiöt, joilla on selkeää toiminnallinen yhteys kuntien perustehtäviin. Tarkoituksena oli lisäksi, että kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä säilyisi mahdollisimman kattavasti se henkilöpiiri, joka sinne lainmuutoksen voimaan tullessa kuului, ja että näiden henkilöiden eläketurvassa ei tapahtuisi muutoksia. Tästä syystä esitykseen sisältyi ehdotus säännökseksi, jonka mukaan jäsenyhteisöksi voisi liittyä sellainen kuntien tai kuntayhtymien määräämisvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö, jossa työskentelevien henkilöiden enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön tai säätiön perustamista kuulunut kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin.

3 Ammattikorkeakoulut

Nykyisin Kevan jäsenyhteisöistä säädetään Kevasta annetun lain 3 §:ssä. Lakiin lisättiin 26.5.2017 säännös, jonka perusteella Kevan jäsenyhteisönä nykyisin olevilla ammattikorkeakouluosakeyhtiöillä olisi oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisöinä vuoden 2025 loppuun riippumatta niiden omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista.

Taustalla oli korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen, jossa ammattikorkeakoulujen omistusta siirtyy kunnallisilta omistajilta yliopistoille. Yliopistojen omistamat tai niiden määräysvallassa olevat yhtiöt eivät olisi voineet hoitaa eläkevakuuttamista Kevassa ilman lain muuttamista. Mikäli ammattikorkeakoulu olisi menettänyt kelpoisuutensa Kevan jäsenyhteisöksi, vakuutettujen oikeus sekä lisäeläkkeeseen että ammatilliseen eläkeikään olisi lakannut.

Esityksen perustelujen (HE 27/2017) mukaan organisaatiomuutostilanteissa lisäeläketurvan säilyminen on yleensä turvattu velvoittamalla yhtiö ottamaan lisäeläkevakuutus henkivakuutusyhtiöstä. Ammattikorkeakoulujen kuntaomistajat ovatkin asettaneet edellä kuvattujen rakenteellisen kehittämisen hankkeiden edellytykseksi sen, että ammattikorkeakoulun henkilöstön nykyisen eläketurvan taso taataan. Näin ollen omistuksen kuntaenemmistöstä luopuminen ja siitä seuraava ammattikorkeakoulun Kevajäsenyhteisökelpoisuuden poistuminen tarkoittaisi, että näiden ammattikorkeakoulujen olisi erikseen hankittava lisäeläkkeen tasoa vastaava eläketurva osalle pitkäaikaista

henkilöstöään. Kullekin Keva-kelpoisuuden menettävälle korkeakouluille aiheutuisi tästä suuruusluokaltaan 1—5 miljoonan euron kustannukset. Näitä kustannuksia ei synny korkeakouluille, mikäli ne voivat jatkaa Kevan asiakkaina julkisten alojen eläkevakuutuksen piirissä. Miljooniin euroihin nousevat kustannukset ovat ammattikorkeakoulujen näkökulmasta suuruusluokaltaan sellaisia, että ne estävät omistusrakenteisiin kytkeytyvän rakenteellisen kehittämisen täysimääräisesti.

Kevasta annettua lakia muutettiin edellä kuvatuilla perusteilla siten, että ammattikorkeakoululaissa tarkoitettulla ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista. Lain voimassaolon ajassa noudatettiin sote-uudistuksen eläkejärjestelmien siirtymäaikaa selvittäneen työryhmän toimeksiannon mukaista aikataulua. Tämän vuoksi säännös on määräaikainen vuoden 2025 loppuun.

4 Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset

Sote- ja maakuntauudistuksessa (HE 15/2017) esitetyn maakuntalain 118 §:n mukaan maakunnilla on seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset:

1. toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus;
2. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus;
3. tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus.

Palvelukeskukset ovat maakuntalaissa tai maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetussa laissa säädetyllä tavalla maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiötä, joissa valtio voi olla osakkaana.

Esitetyn maakuntalain voimaannpanolain 16 §:n mukaan maakuntalain mukaiset maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset voivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi sen esitämättä, mitä Kevasta annetussa laissa säädetään eli niiden omistuspohjasta riippumatta.

Julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläke-etuuksien turvaaminen lailla

Kunnan toimintojen valtiollistamista tai valtion toimintojen kunnallistamista koskevat säännökset

Kun työntekijä siirtyy kunnan palveluksesta valtion palvelukseen samalla, kun jokin kunnan toiminto on siirretty valtion hoidettavaksi, hän säilyttää kunnalliseen palveluun

perustuvan eläketurvan sellaisena, kuin se olisi ollut, jos hän olisi jatkanut kunnan palveluksessa eläketapahtumaan saakka (JuEL voimaannolaki 8 §). Edellytyksenä on, että valtion palvelu jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. Henkilökohtainen vanhuuseläkeikä säilyy samana mikä se olisi ollut kunnan palveluksessa ollessa, ja siinä iässä hän saa sekä kunnan että valtion eläkkeen.

Samoin jos työntekijä siirtyy valtion palveluksesta kunnan palvelukseen samalla, kun valtion toiminto siirretään kunnalle, valtion palveluun perustuva lisäeläke säilyy, mikäli työntekijä jatkaa kunnallisessa palveluksessa yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Lakisääteiset lisäeläke-etuudet on lisäksi turvattu monissa muutostilanteissa erityislailla. Eräitä tällaisia erityislakeja on kuvattu seuraavissa luvuissa.

Kuntien yhtiöittämisvelvollisuus

Kuntalakiä muutettiin 1.9.2013 voimaan tulleella muutoksella siten, että kunnan hoitessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Muutos tähtäsi kilpailuneutraliteetin lisäämiseen kuntien ja yksityisen palvelutuotannon välillä. Lainmuutoksen siirtymäsäännöksissä turvattiin henkilöstön lisäeläke-etuudet lailla. Lain voimaantullessa harjoitetun toiminnan yhtiöittämisessä, uuden yhtiön, muun yhteisön tai säätiön tuli turvata sellaisen henkilöstön lisäeläkkeet, jotka olivat sen palveluksessa eläketapahtumaan saakka. Velvollisuus koskee kaikkia yhtiöitä, joille toiminta siirtyy.

Esityksen perustelujen (HE 32/2013) mukaan ehdotus vastasi sopimuksia, jotka on tehty henkilöstön kanssa valtion liikelaitoksien yhtiöittämistapauksissa. Valtiolla ei ole tarvetta säätää lisäeläke-etuuksien säilymisestä, koska yhtiöittäminen on koskenut yksittäisiä liikelaitoksia ja etuuksien säilymisestä on sovittu työntekijäjärjestöjen kanssa ennen yhtiöittämiä. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä (VM 9/01/2006) on linjattu, että lisäeläke-vastuut turvataan toimintoja yhtiöittäessä. Valtioneuvoston uusin periaatepäätös henkilöstön aseman järjestämisestä on tehty 2012.

Vastaava säännös otettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleeseen uuden kuntalain 150 §:ään.

Sote- ja maakuntauudistus

Myös sote- ja maakuntauudistuksessa siirtyvän henkilöstön lakisääteiset lisäeläke-etuudet on ehdotettu turvattavaksi voimaannolaisissa (HE 15/2017).

Sote- ja maakuntauudistuksessa maakuntakonserniin kuuluville tai niiden määräysvallassa oleville yhtiöille tulee velvollisuus turvata julkisen sektorin lakisääteiset lisäeläke-etuudet henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksessa yhtiöiden palvelukseen. Jos yhtiö on Kevan jäsenyhteisö, sen henkilöstö säilyy julkisen sektorin eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaa eläkevakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, henkilöstö menettää lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät. Tällöin lisäeläke-etuudet voidaan turvata ottamalla yksityinen lisäeläkevakuutus. Velvollisuus koskee siis maakuntakonsernin yhtiöitä ja valtakunnallisia palvelukeskuksia ja poikkeaa siten kuntalain säännöksistä, jotka ulottuvat myös yksityisiin yhtiöihin.

Maakunnat tulevat Keva-lain 3 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan Kevan lakisääteiseksi jäsenyhteisöiksi ja näin ollen niihin siirtyvän henkilöstön lisäeläketurva ja alemmat eläkeiät säilyvät ilman erityissäännöksiä.

Soten siirtymäajan järjestely eläkejärjestelmiin liittyen

Sote- ja maakuntauudistuksen eläketyöryhmä päätyi työssään ehdottamaan määräaikaista lakia vuosille 2019-2025, jolloin eläkejärjestelmien välisiä muutoksia tasattaisiin siirtymämaksulla. Osana ratkaisua sovittiin, että työntekijöillä säilyisi vuosina 2019-2025 oikeus kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän lakisääteiseen lisäeläketurvaan, jos työntekijä siirtyisi Kevan jäsenyhteisön palveluksesta muun valinnanvapauden piiriin kuuluvan palveluntuottajan palvelukseen. Eli kunnista maakuntiin siirtyvillä sote-työntekijöillä TyEL:n piiriin kuuluvalla valinnanvapauden palveluntuottajalla tehtävä työ rinnastettaisiin määräajan Kevan jäsenyhteisön palveluksessa tehtävään työhön. ETK ylläpitäisi tietoja henkilöistä, jotka kuuluvat järjestelyn piiriin. Keva tiedottaisi henkilöitä lisäturvan säilymisestä yksityisellä palveluntuottajalla. Esityksen yksityiskohdat ja lopullinen aikataulu tarkentuvat sen jälkeen, kun valinnanvapauslakien lopullinen sisältö on vahvistettu.

Muut erityislait, joissa on turvattu kuntasektorin lakisääteisten lisäeläke-etuuksien säilyminen

- Laki eräiden keskussairaalaapiirien kuntainliitoille siirtyvien valtion sairaaloiden henkilökunnan aseman järjestämisestä (320/1965)
- Laki sairaanhoitolaitosten henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa (777/1966)
- Laki yksityisten sairaanhoito- ja hoitolaitosten henkilökunnan aseman järjestämisestä laitoksen siirtyessä kunnan tai kuntainliiton omistukseen (417/1968)
- Laki Etelä-Hämeen keskusammattikoulun luovuttamisesta Hämeenlinnan seudun ammattikoulun kuntainliitolle (18/1972)
- Laki kansanterveyslain voimaannpanosta (67/1972)

- Laki eräiden yksityisten laitosten henkilökunnan aseman järjestämisestä laitoksen toiminnan siirtyessä kunnan tai kuntainliiton hoidettavaksi (988/1975)
- Laki valtion huoltolaitosten henkilökunnan aseman järjestämisestä laitoksen toiminnan siirtyessä kunnan tai kuntainliiton hoidettavaksi (1060/1975)
- Laki eräistä henkilöstön asemaa koskevista järjestelyistä kunnallistettaessa yliopistojen hammaslääketieteen kliinisen koulutuksen toimintoja (988/1999)
- Laki Hangon entisen valtiosataman henkilökunnan eläkkeiden järjestämisestä eräissä tapauksissa (14/1981)
- Laki kansanterveyslaitoksen aluelaitoksen henkilökunnan aseman järjestämisestä aluelaitoksen tehtävien siirtyessä kunnan tai kuntainliiton hoidettavaksi (1142/1983)
- Laki henkilökunnan aseman järjestämisestä luovutettaessa Kätilöopiston sairaala Helsingin kaupungille käytettäväksi osana Helsingin kaupungin terveyskeskuksen toimintaa (1057/1985)
- Laki eräistä henkilöstön asemaa koskevista järjestelyistä kunnallistettaessa opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvia ammatillisia oppilaitoksia (1422/1994)
- Laki eräistä henkilöstön asemaa koskevista järjestelyistä kunnallistettaessa Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan eräitä palvelutoimintoja (314/1997)
- Laki eräistä henkilöstön asemaa koskevista järjestelyistä kunnallistettaessa yliopistojen hammaslääketieteen kliinisen koulutuksen toimintoja (988/1999)
- Häätäkeskuslaki (157/2000)

Lisäturva liikkeenluovutustilanteissa

Työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle. Ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) viranhaltijan asemasta liikkeen luovutuksessa on säädetty lain 25 §:ssä. Sen mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Siirtyminen ei koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle.

Lakisääteisen lisäeläketurvan kohdalla ei ole katsottu olevan kyse työsopimuksen ehdoista. Tuomiossa KKO 1996:142 on otettu kantaa työntekijäin eläkeoikeuksiin tapauksessa, jossa valtion liikelaitos muutettiin lailla osakeyhtiöksi. Korkeimman oikeuden mukaan osakeyhtiö ei ollut vastuussa valtion eläkelain tasoisen eläke-etuuden järjestämisestä työntekijöiden siirtyessä osakeyhtiön palveluksessa työntekijäin eläkelain piiriin.

Kunnan työntekijän lakisääteisten lisäeläke-etuuksien järjestämisvastuu ei siis liikkeen luovutuksen säännösten perusteella siirry luovutuksensaajana olevalle yritykselle. Lakisääteinen lisäeläke-etuus säilyy siirtymisissä vain, jos eläketurvan säilymisestä on erikseen säädetty lailla.

Liikkeen luovutuksen saaja on kuitenkin vastuussa luovuttajan työntekijöilleen järjestämistä vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta (HE 97/2002). Korkein oikeus on antanut asiasta mm. ratkaisun KKO 2009:83, jossa katsottiin, että liikkeen luovutuksensaaja oli työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin (55/2001) nojalla vastuussa liikkeen luovuttajan työntekijälleen järjestämästä vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta.

LIITE 5: Professori Kaarlo Tuorin lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä asetti 12.6.2017 työryhmän arvioimaan, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä arvioimaan mahdollisen muutoksen vaikutukset. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, onko tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kokonaan tai osittain nykyisestä kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa siitä, onko perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta mahdollista ja millä edellytyksin luopua eläkejärjestelmien erillisyydestä siten, että

- a. kunnallinen eläkejärjestelmä liittyy mukaan yksityisten alojen eläkejärjestelmän tasausjärjestelmään,
- b. kunnallisessa eläkejärjestelmässä vakuutettujen työntekijöiden työntekijän eläkelakia (TyEL) vastaavat eläkeoikeudet ja niitä vastaavat rahastot siirretään TyEL-järjestelmään ja Kevasta tulee TyEL-laitos ja
- c. kunnalliseen eläkejärjestelmään rahastoituja varoja käytetään yksityisten alojen, kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmässä?

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Työryhmän esittelemät mallit

Työryhmä on muistiossaan 21.2.2018 esitellyt kaksi mallia kunnallisen eläkejärjestelmän aseman muuttamiseksi. Ensimmäisessä mallissa kunnallinen eläkejärjestelmä liittyisi mukaan yksityisten alojen työeläkejärjestelmään (työntekijäin eläkelaki, 395/2006, TyEL, ja merimieseläkelaki, 190/2006, MEL) kuuluvaan tasausjärjestelmään. Tässä mallissa eläkejärjestelmät säilyisivät muutoin erillisinä. Kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin edelleen Kevassa julkisten alojen eläkelain (81/2006, JuEL) mukaan, ja vain eläkkeiden rahoitusta muutettaisiin. Kunnallinen eläkejärjestelmä liittyisi tasausjärjestelmään vain TyEL:n eläketurvaa vastaavan eläketurvan osalta. Tämän osuuden määrittelemiseksi Kevan vastattavat eläkkeet jaoteltaisiin TyEL:n mukaiseen rahastoituu osaan ja tasausosaan sekä TyEL-eläketurvan ylittävään osaan (KuEL-ylite). Kevan jäsenyhteisöt vastaisivat edelleen kokonaan TyEL:n mukaisen rahastoidun osan ja KuEL-ylitteen rahoituksesta.

Toisessa mallissa kaikki kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaan, ja Kevasta tulisi TyEL-laitos. JuEL:n mukaan kertyneet eläkeoikeudet jaettaisiin TyEL:a vastaavaan osaan ja TyEL:a parempaan eläketurvaan. TyEL:n mukaisesti lasketut eläkeoikeudet ja niitä vastaavat lasketut rahastot siirrettäisiin TyEL-järjestelmään. Kunta-alan työeläkkeet tulisivat osaksi työeläkejärjestelmää ja siten myös osaksi tasausjärjestelmää. Kuntatyönantajat voisivat vakuuttaa työntekijänsä valitsemassaan TyEL-laitoksessa. Kuntatyöntekijöiden uusi karttuva eläketurva olisi kaikilta osin TyEL:n mukaista. Myös TyEL-maksu, rahoitus ja vastuut määräytyisivät TyEL-säännösten mukaisesti. TyEL:a paremmat JuEL-etuudet eriytettäisiin julkiseen eläkelaitokseen (Julkis-Keva), ja jäsenyhteisöt (kunta- ja maakuntasektori) vastaisivat kokonaisuudessaan niiden rahoittamisesta.

Kevan hallinto ja rahoitus

Yhtenäinen kuntien eläkejärjestelmä luotiin vuonna 1964 annetulla kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaila (202/1964, KVTEL). Eläketurvaa hallinnoimaan perustettiin kunnallinen eläkelaitos. Eläkelaitosta koskevat säännökset siirrettiin vuonna 2003 annettuun kunnalliseen eläkelakiin (549/2003). Vuonna 2016 toteutetussa uudistuksessa kunnallisen eläkelain aineelliset säännökset siirrettiin julkisten alojen eläkelakiin, ja Kevasta säädettiin erillisellä lailla (66/2016), johon JuEL 2 §:ssä viitataan. Keva-lain 1 §:n mukaan Keva on ”julkisoikeudellinen jäsenyhteisöjensä hallinnoima eläkelaitos”. Kevan jäsenyhteisöjä ovat suoraan lain nojalla kunnat ja kuntayhtymät sekä Keva ja Kuntien takauskeskus (3 §).

Kevan päätösvaltaa käyttää valtuuskunta, jossa on 30 valtiovarainministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan määräämää jäsentä. Vähintään neljä jäsentä ja varajäsentä määrätään kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Muut jäsenet ja varajäsenet määrätään Suomen Kuntaliitto ry:n ehdottamista henkilöistä siten, että kunnat ja kuntayhtymät ja maan eri osat saavat valtuuskunnassa tasapuolisen edustuksen. Näitä jäseniä ja varajäseniä määrättäessä otetaan lisäksi huomioon eri ryhmien kuntavaaleissa saama ääniosuus vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. (8.1-2 §)

Kunnallisen eläketurvan rahoituksesta on säädetty Keva-lain 4 luvussa. Rahoitus perustuu jakojärjestelmään ja kuntasektorin yhteisvastuuseen. Lain 19.1 §:n mukaan Kevan menot jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan hoitamisesta jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattaviksi. Jakojärjestelmää tuetaan puskurirahaston kaltaisella eläkevastuurahastolla, jonka karttuma on riippumaton karttuvista etuuksista. Keva-lain 21.1 §:n mukaan 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin menoihin luetaan myös siirrot eläkemenojen tasoittamiseksi perustettuun eläkevastuurahastoon sen mukaan kuin Kevan valtuuskunta erikseen päättää.

Kevan oikeudellinen asema

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki, jolla kunnallinen eläkelaitos vuonna 1964 perustettiin, ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Laki säädettiin tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä siitä huolimatta, että eläketurva, joka aiemmin oli perustunut kuntakohtaisiin eläkesääntöihin, irrotettiin yksittäisten kuntien itsehallinnosta. Ajatuksena lienee ollut, että itsehallinnollinen toimivalta, jonka nojalla kunnat ja kuntainliitot ennen KVTEL:n voimaantuloa päättivät eläkejärjestelmistään, olisi siirtynyt koko kuntasektorin tasolle, kunnallisen eläkelaitoksen ja siellä ennen kaikkea valtuuskunnan käytettäväksi. Tähän viittaa myös se, että laissa säädettiin vain eläkejärjestelmän yleisistä perusteista ja eläketurvan aineellisen sääntelyn painopiste oli eläkelaitoksen valtuuskunnan hyväksymässä eläkesäännössä. Tarkoittamani ajattelutavan mukaan valtuuskunnan hyväksymä eläkesääntö korvasi aiemmat kuntakohtaiset eläkesäännöt ja kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnan päätöksenteko puolestaan yksittäisten kuntien itsehallinnollisen päätöksenteon.

Kunnallisen virkaehto- ja työehtosopimusjärjestelmän uudistus, joka toteutettiin joitakin vuosia KVTEL:n säätämisen jälkeen, oli, eläkejärjestelmän uudistuksesta poiketen, perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Hallituksen esityksen (13/1970 vp) voi katsoa perustuneen samanlaiseen ajattelutapaan kuin kunnallisen eläkejärjestelmän jo toteutetun uudistuksenkin: keskitettyä sopimistoimivaltaa käyttävän sopimusvaltuuskunnan ajateltiin edustavan kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnan tavoin koko kuntasektorin itsehallintoa. Sopimusvaltuuskunnan jäsenet ja varajäsenet määrättiin kuntien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä siten, että kunnat ja kuntainliitot sekä eri kuntamuodot ja maan eri osat tulivat tasapuolisesti edustetuiksi sekä muutoinkin suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia noudattaen (2.2 §). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lausunnossaan 2/1970 vp hyväksynyt ajattelutapaa, jonka mukaan yksittäisten kuntien itsehallinto voitaisiin korvata koko kuntasektorin itsehallinnolla. Valiokunta katsoi, että ehdotukset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle ehdotettu toimivalta oli ristiriidassa hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin perustuneen kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Eläketurvaa koskevat aineelliset säännökset siirrettiin vuoden 2003 uudistuksessa eläkesäännöstä lakiin. Näin eläketurvan aineellisessa sääntelyssä luovuttiin mallista, jonka olen yllä tulkinnut ilmentävän ajatusta yksittäisten kuntien itsehallinnon korvaamisesta koko kuntasektorin itsehallinnolla. Eläketurvan sääntelyä lailla perusteltiin hallituksen esityksessä perustuslain 80.1 §:llä, joka edellyttää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettävän lailla.¹ Hallituksen esityksessä kuitenkin katsottiin, että kunnallinen eläkelaitos toteutti yhä perustuslain 121 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa:

”Esitetyillä säännöksillä säilytettäisiin kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnalla oikeus päättää laissa mainituin rajoituksin omasta hallinnostaan ja taloudestaan sekä perustuslain 80 §:n nojalla jäsenyhteisöille määrättävistä taloudellisista velvoitteista. Näin ollen kunnallinen eläkelaitos luettaisiin edelleen perustuslain 121 §:n mukaisten kuntien itsehallinnollisesti hoidettavien tehtävien piiriin.”

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lausunnossaan kunnallisesta eläkelaista (PeVL 55/2002 vp) yhtynyt hallituksen esityksen käsitykseen, jonka mukaan eläkelaitos kuuluisi perustuslain 121 §:ssä tarkoitettua kunnallisen itsehallinnon alaan. Valiokunta katsoi, että eläkelaitoksen valtuuskunta, joka perustui osaksi ammattijärjestöedustukseen ja oli muilta osin kokoon pantu Suomen Kuntaliiton

¹ Perustuslakivaliokunta lisäsi lausunnossaan 55/2002 vp, että myös eläketurvan perusoikeuskytkentä edellytti lain tasoista sääntelyä.

ehdottamista henkilöistä, oli ”hyvin etäällä siitä asukkaiden itsehallinnosta, jota kunnallinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 1 momentin perusteella tarkoittaa”.

Valiokunta katsoi toisaalta, että kunnallinen eläkelaitos ei kuulu myöskään sen perustuslain 124 §:ssä olevan säännöksen soveltamisalaan, joka sääntelee julkisen hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta piti eläkelaitosta osana varsinaista viranomaiskoneistoa. Valiokunnan mukaan ”varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä luetaan ... valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen (aiempi sopimusvaltuuskunta) ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet”.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan 55/2002 vp myös kuntien ja kuntayhtymien pakollista jäsenyyttä kunnallisessa eläkelaitoksessa perustuslain 121 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunta totesi, että pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan ja että valiokunta on esimerkiksi lausunnossaan 32/2001 vp pitänyt tätä mahdollisena siitä huolimatta, että pakollinen yhteistoiminta rajoittaa tietystä määrin kunnallista itsehallintoa. Valiokunnan mielestä pakkojäsenyyttä kunnallisessa eläkelaitoksessa oli arvioitava samanlaisista lähtökohdista ja huomiota oli kiinnitettävä varsinkin yhteistoimintatehtävän ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa. Valiokunta katsoi, että kuntien palveluksessa olevien eläketurvan asianmukainen järjestäminen ei nykyään ole mahdollista puhtaasti kuntakohtaisessa järjestelmässä. Lakisääteisen eläketurvan täytäntöönpanotehtävien kuuluminen keskitetysti kuntien yhteiselle eläkelaitokselle säästää myös merkittävästi hallintokustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien jäsenyysvelvoite kunnallisessa eläkelaitoksessa olikin valiokunnan mukaan sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Hallituksen esitys 21/2015 vp, jonka perusteella Keva-laki säädettiin, ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Hallituksen esitys ei myöskään sisältänyt Kevan oikeudellista asemaa koskevia luonnehdintoja.

Kunnallisen eläkejärjestelmän liittyminen tasausjärjestelmään

Yksityisten alojen työeläketurvan rahoitus perustuu osittain jako- ja osittain rahastoivaan järjestelmään. Yksittäiset eläkkeet jakautuvat rahastoituu osaan ja tasausosaan, joka rahoitetaan

jakojärjestelmän kautta. Vastaavasti eläkemaksut jakautuvat rahastoitavaan osaan ja jakojärjestelmän mukaisesti käytettävään tasausosaan. Kukin eläkelaitos vastaa niistä eläkkeen rahastoiduista osista, joiden perusteena ovat ansiot se on vakuuttanut. Kaikki eläkelaitokset vastaavat sen sijaan yhdessä jakojärjestelmän mukaisista eläkkeiden tasausosista. Kunkin eläkelaitoksen osuus yhteisesti vastattavasta tasauseläkemenosta määräytyy pääosin suhteessa laitosten vuosittain saamaan tasausmaksutuloon, joka muodostuu työeläkemaksujen tasausosista, ja laitokselle aikaisemmasta tasausmaksutulosta kertyneeseen tasausvastuuseen. Tasausvastuu on järjestelmätasoinen puskuri, joka pääasiallisesti on tarkoitettu turvaamaan tasauseläkkeiden rahoitusta. Kunkin eläkelaitoksen taseeseen merkitään sen osuus tasausvastuusta, joka on osa sen vastuuvalkaa.

Molemmissa työryhmän esittelemissä malleissa kunnallinen eläkejärjestelmä liittyisi yksityisten alojen työeläkejärjestelmään kuuluvaan tasausjärjestelmään, vaikka ensimmäisessä mallissa eläkejärjestelmät säilyisivätkin muutoin erillisinä. Kunnallisen eläketurvan nykyisen rahoituksen perustana on jakojärjestelmä, jossa lähtökohtana on, että kunakin vuonna kerätyt eläkemaksut käytetään sinä vuonna maksuun tulevien eläkkeiden rahoitukseen. Keva on kuitenkin myös kerännyt rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi puskurirahaston luonteista eläkevastuurahastoa. Rahastosta säädetään nykyisin Keva-lain 19.1 §:ssä. Rahaston pääoma oli vuoden 2017 lopussa noin 52 miljardia euroa. Eläkevastuurahasto on yhtenäinen rahasto, jota ei ole edes laskennallisesti eriytetty työntekijäkohtaisiksi rahastoiksi.

Kunnallisen eläkejärjestelmän liittyessä tasausjärjestelmään se jakojärjestelmään kuuluva yhteisvastuu, joka nyt rajoittuu kuntasektorille, laajentuisi koskemaan myös TyEL ja MEL:n mukaisen työeläkejärjestelmän rahoitusta. Tämä myös merkitsisi, että Keva saattaa tulevaisuudessa joutua tasausjärjestelmässä rahoittamaan myös yksityisten alojen eläketurvaa. Lisäksi liittymisvaiheessa e Kevalle pitäisi muodostaa tasausvastuu, jolla Keva osallistuu tasausjärjestelmän yhteiseen puskuriluonteiseen tasausvastuuseen. Valtiosääntöoikeudellinen ongelma on, voidaanko kuntien tulevaisuudessa verotuloillaan rahoittamia eläkemaksuja (niiden tasausosia) tai eläkemaksuista jo kertynyttä Kevan eläkevastuurahastoa käyttää tasausjärjestelmän mukaisesti yksityisten alojen eläketurvan rahoitukseen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee, että kunnallinen itsehallinto on ennen muuta yksittäisten kuntien – ja vielä tarkemmin niiden asukkaiden – itsehallintoa. Yksittäiset kunnat ovat menettäneet itsehallinnollisen päätösvaltansa eläkkeisiin tarkoitettujen verovarojensa käyttämisestä jo silloin, kun keskitetty kunnallinen eläkejärjestelmä luotiin ja sen lähtökohdaksi omaksuttiin

kuntasektorin yhteisvastuu. Yhteisvastuun laajennusta tasausjärjestelmässä ei nähdäkseeni voida pitää ainakaan olennaisena lisäkavennuksena yksittäisten kuntien itsehallintoon. Kunnallisissa eläkkeissä noudatetun yhteisvastuun vuoksi yksittäisten kuntien verovaroistaan suorittamia eläkemaksuja on alun alkaenkin saatettu käyttää muiden kuin asianomaisen kunnan työntekijöiden eläkkeiden rahoittamiseen. Eläkevastuurahaston perustamisesta lähtien eläkemaksuja on myös kerätty rahastoon, jonka varoja on myös voitu käyttää muidenkin kuntien työntekijöiden eläkemenoihin.

Kuntasektori kokonaisuutena ei puolestaan nauti sellaista itsehallinnon suojaa, jota tasausjärjestelmään kuuluva yksityisten alojen työeläkkeet kattava yhteisvastuu loukkaisi. Katsonkin, että kunnallisen eläkejärjestelmän liittyminen tasausjärjestelmään ei ole ongelmallista perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kunnallisen eläkejärjestelmän liittyminen TyEL-järjestelmään

Työryhmän esittelemässä toisessa mallissa kaikki kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaan ja Kevasta tulisi TyEL-laitos. JuEL:n mukaan jo kertyneet eläkeoikeudet jaettaisiin TyEL:a vastaavaan osaan ja TyEL:a parempaan eläketurvaan. TyEL:n mukaisesti lasketut eläkeoikeudet ja niitä vastaavat työntekijäkohtaisesti laskennallisesti eriytetyt rahastot siirrettäisiin TyEL-järjestelmään. Kunta-alan työeläkkeet tulisivat osaksi työeläkejärjestelmää, myös siihen kuuluvaa tasausjärjestelmää. Kuntatyönantajat voisivat vakuuttaa työntekijänsä valitsemassaan TyEL-laitoksessa. Kuntatyöntekijöiden uusi karttuva eläketurva olisi kaikilta osin TyEL:n mukaista. Sama koskisi myös TyEL-maksua, rahoitusta ja vastuita. TyEL:a paremmat JuEL-etuudet eriytettäisiin julkiseen eläkelaitokseen (Julkis-Keva). Jäsenyhteisöt (kunta- ja maakuntasektori) vastaisivat kokonaisuudessaan näiden etuuksien rahoittamisesta.

Perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto ei edellytä kunnallisen eläketurvan erityissäätelyä eikä estä sen järjestämistä TyEL:n mukaisesti. Esteenä ei ole myöskään vakuutettujen perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja tai perustuslain 19.2 §:n takaama perustoimeentulon turva. Jo kertyneet eläkeoikeudet nauttivat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan niin sanottua ansaintaperiaatetta vastaavasti perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Ansaintaperiaatteen perustelema lähtökohta on, että omaisuudensuojasäännös kieltää taannehtivan puuttumisen siihen vanhuuseläkettä koskevan oikeuteen, joka asianomaisille henkilöille on työpanoksen vastikkeena kertynyt ennen lainmuutosta voimassa olleiden säännösten nojalla. Nyt tarkasteltava uudistus ei

vaikuta kuntatyöntekijöille jo kertyneeseen eläkeoikeuteen. Omaisuudensuoja ei puolestaan estä sitä, että järjestelmää, jossa jo karttuneet eläkeoikeudet toteutetaan, muutetaan. Tämä koskee sekä eläkettä jo nauttivien että palvelussuhteessa vielä olevien omaisuudensuojaa.²

Uudistus ei vaikuttaisi kuntatyöntekijäin tulevaisuudessa karttuvan eläketurvan tasoon eikä siten myöskään perustuslain 19.2 §:n edellyttämään perustoimeentulon turvaan. Työeläkkeiden omaisuudensuojaa perusteleva ansaintaperiaate ei puolestaan ulota vaikutustaan tulevaisuudessa kertyvään eläketurvaan Perustuslakivaliokunnan mukaan lakeja, jotka koskevat palvelussuhteen kuluessa kertyviä etuuksia, kuten työeläkkeitä, voidaan muuttaa siten, että muutokset vaikuttavat myös niihin, jotka ovat palvelussuhteessa muutosten tullessa voimaan. Palvelussuhteessa olevat eivät nauti perustuslain nojalla sellaista yleistä suojaa, joka estäisi muuttamasta heitä koskevia säännöksiä heille epäedulliseen suuntaan. Perustuslakivaliokunta on eläkelainsäädännön muutoksia arvioidessaan korostanut, että eläkeoikeuksien perustuslainsuoja koskee konkreettista taloudellista etua, jonka henkilön katsotaan jo ansainneen, eikä jonkin voimassa olevan eläkejärjestelyn suojaamista. Lähtökohtana on siksi, että eläkejärjestelmästä voidaan säätää tavallisella lailla siten, että muutokset koskettavat myös palvelussuhteessa olevia. Muutoksia voidaan tehdä, ellei ”jostakin erityisestä syystä” muuta seuraa, muun muassa säännöksiin eläkeiästä, eläkkeen (tulevasta) kartumisesta ja eläkkeiden tavoitetasosta. (PeVL 35/1993 vp, 4/1994 vp, PeVL 13 ja 22/1995 vp sekä 60/2002 vp.)

Valiokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään soveltanut myös valtiosääntöoikeudellisia luottamuksensuojan (perusteltujen odotusten suojan) periaatetta, joka saattaa suojata palvelussuhteessa olevia eläkejärjestelmien muutoksilta. Luottamuksensuojaan liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä silloin, kun muutokset vaikuttavat olennaisesti niiden henkilöiden asemaan, jotka jäävät eläkkeelle tai olivat aiempien säännösten mukaisesti jäämässä eläkkeelle pian muutosten voimaantulon jälkeen.³ Nyt tarkasteltavaan uudistukseen ei liitty sellaisia ulottuvuuksia, jotka edellyttäisivät – luottamuksensuojan periaatetta vastaavasti – erityisjärjestelyjä lähitulevaisuudessa eläkkeelle jäävien henkilöiden kohdalla.

² Ks. eläkkeiden omaisuudensuojasta Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus, Helsinki 2017, s. 280-286.

³ Esimerkiksi lausunnossaan 60/2002 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettuja eläkejärjestelmän muutoksia toteutetaan monin osin asteittain ja että näin pyritään pehmentämään niiden vaikutuksia varsinkin lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien kannalta. Valiokunnan mukaan ”tätä voidaan pitää osoituksena pyrkimyksestä suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa”.

Työryhmän esittelemässä toisessa mallissa Kevasta on muodostettaisiin TyEL-laitos siten, että TyEL:a paremmat JuEL-etuudet eriytettäisiin julkiseen eläkelaitokseen (Julkis-Keva). Työntekijän eläkelain 1.3 §:n mukaan työnantaja voi järjestää tässä laissa säädetyn eläketurvan työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) tarkoitettussa työeläkevakuutusyhtiössä, vakuutuskassalaissa (1164/1992) tarkoitettussa eläkekassassa tai eläkesäätiölaisissa (1774/1995) tarkoitettussa eläkesäätiössä. Uudistus edellyttäisi joko Kevan muuttamista työeläkevakuutusyhtiöksi tai sen lisäämistä erityislaitoksena TyEL:n mukaiseen eläkelaitosten luetteloon. Kumpikin vaihtoehto edellyttäisi myös Keva-lain muuttamista. Kevaa ei voitaisi työeläkelaitoksena luonnehtia nykyisen Keva-lain tavoin ”julkisoikeudelliseksi eläkelaitokseksi”. Kevaa ei myöskään voitaisi enää pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa 55/2002 vp tarkoitettulla tavalla viranomaisena. Tämä koskee myös vaihtoehtoa, jossa Keva olisi nykyisten työeläkelaitoskategorioiden ulkopuolelle jäävä oikeushenkilö sui generis.

Pulmallisempi kysymys sen sijaan olisi, tulisiko Kevan asemaa arvioida perustuslain 124 §:n kannalta siten, että Kevan muuttamista työeläkelaitokseksi pidettäisiin julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Oma käsitykseni on, että lakisääteisen eläketurvan hoitamisessa, johon kuuluu myös eläkepäästösten tekemistä, on kyse julkisesta hallintotehtävästä. Työeläkelaitos-Kevan asemaa ei kuitenkaan voitaisi tarkastella muista työeläkelaitoksista riippumattomasti. Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi ottanut erikseen kantaa perustuslain 124 §:n soveltamiseen työeläkelaitoksiin. Jos työeläkelaitosten katsottaisiin hoitavan perustuslain 124 §:n tarkoittamassa mielessä julkisia hallintotehtäviä, jouduttaisiin väistämättä myös kysymään, sisältyykö näihin tehtäviin perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen tarkoittamaa merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Julkis-Keva, jonka hoidettavaksi jäisivät TyEL:ia paremmat JuEL-etuudet, olisi ilmeisesti TyEL-Kevasta erillinen oikeushenkilö. Se voisi jäädä julkisoikeudelliseksi eläkelaitokseksi, jota pidettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 55/2002 vp tarkoitettulla tavalla viranomaisena.

Tiivistelmä

Tiivistän keskeiset johtopäätökset edellä esittämistäni tarkasteluista seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunnan mukaan Keva ei käytä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon mukaista toimivaltaa. Valiokunta on katsonut, että eläkelaitoksen valtuuskunta on ”hyvin etäällä siitä asukkaiden itsehallinnosta, jota kunnallinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 1 momentin perusteella tarkoittaa”. Valiokunnan mukaan Keva ei kuulu myöskään perustuslain 124 §:n soveltamisalaan vaan varsinaiseen viranomaiskoneistoon.
2. Kunnallisen eläkejärjestelmän liittyessä yksityisten alojen työeläkejärjestelmän tasausjärjestelmään Kevan jäsenyhteisöjen yhteisvastuu laajenisi kunta(- ja maakunta)sektorin ulkopuolelle niin, että se ulottuisi TyEL ja MEL:n mukaisen työeläkejärjestelmän rahoitukseen. Tällöin kuntien verovaroistaan tulevaisuudessa maksamia eläkemaksuja tai aikaisemmillä eläkemaksuillaan kartuttamaa eläkevastuurahastoa saatettaisiin joutua käyttämään myös muiden kuin kuntasektorin eläkkeiden rahoittamiseen. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin ennen muuta yksittäisten kuntien ja niiden asukkaiden itsehallintoa. Yksittäiset kunnat ovat menettäneet itsehallinnollisen päätösvaltansa eläkkeisiin tarkoitettujen verovarojensa käyttämisestä jo silloin, kun keskitetty kunnallinen eläkejärjestelmä luotiin ja siinä omaksuttiin lähtökohdaksi kuntien yhteisvastuu. Tasausjärjestelmän mukanaan tuoma yhteisvastuun laajennus ei yksittäisten kuntien itsehallinnon kannalta merkitse olennaista muutosta. Kuntasektori kokonaisuutena ei puolestaan nauti sellaista itsehallinnon suojaa, jota tasausjärjestelmään kuuluva, yksityisten alojen työeläkkeet kattava yhteisvastuu loukkaisi. Tasausjärjestelmään liittyminen ei siksi ole ongelmallista perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.
3. Perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto ei edellytä kunnallisen eläketurvan erityissäätelyä eikä estä sen järjestämistä TyEL:n mukaisesti.
4. Ansaintaperiaatteen mukainen lähtökohta on, että omaisuudensuojasäännös kieltää taannehtivan puuttumisen siihen vanhuuseläkettä koskevan oikeuteen, joka vakuutetuille on työpanoksen vastikkeena kertynyt ennen lainmuutosta voimassa olleiden säännösten nojalla. Uudistuksessa ei kuitenkaan ole tarkoitus puuttua jo kertyneeseen eläketurvaan. Omaisuudensuoja ei puolestaan estä sitä, että järjestelmää, jossa jo karttuneet eläkeoikeudet toteutetaan, muutetaan. Tämä koskee sekä eläkettä jo nauttivien että palvelussuhteessa vielä olevien omaisuudensuojaa.

5. Uudistus ei vaikuttaisi kuntatyöntekijäin tulevaisuudessa karttuvan eläketurvan tasoon eikä siten myöskään perustuslain 19.2 §:n edellyttämään perustoimeentulon turvaan. Työeläkkeiden omaisuudensuojaa perusteleva ansaintaperiaate ei puolestaan ulota vaikutustaan tulevaisuudessa kertyvään eläketurvaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakeja, jotka koskevat palvelussuhteen kuluessa kertyviä etuuksia, kuten työeläkkeitä, voidaan muuttaa siten, että muutokset vaikuttavat myös niihin, jotka ovat vielä palvelussuhteessa muutosten tullessa voimaan.
6. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään myös noudattanut valtiosääntöoikeudellista luottamuksensuojan (perusteltujen odotusten suojan) periaatetta, joka saattaa suojata palvelussuhteessa olevia eläkejärjestelmän ennakoimattomilta muutoksilta. Luottamuksensuojaan liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä silloin, kun muutokset vaikuttavat olennaisesti niiden henkilöiden asemaan, jotka jäävät eläkkeelle tai olivat aiempien säännösten mukaisesti jäämässä eläkkeelle pian muutosten voimaantulon jälkeen. Nyt tarkasteltavaan uudistukseen ei liity sellaisia ulottuvuuksia, jotka edellyttäisivät – luottamuksensuojan periaatetta vastaavasti – erityisjärjestelyjä lähitulevaisuudessa eläkkeelle jäävien henkilöiden kohdalla.
7. Jos Keva muuttuu työeläkelaitokseksi, sitä ei enää voitaisi nykyisen Keva-lain tavoin luonnehtia ”julkisoikeudelliseksi eläkelaitokseksi”. Kevaa ei myöskään voitaisi enää pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa 55/2002 vp tarkoitetulla tavalla viranomaisena. Tämä koskee myös sellaista vaihtoehtoa, jossa Keva olisi nykyisten työeläkelaitosten ryhmien ulkopuolelle jäävä oikeushenkilö sui generis.
8. Pulmallisempi kysymys sen sijaan olisi, tulisiko Kevan asemaa arvioida perustuslain 124 §:n kannalta siten, että Kevan muuttamista työeläkelaitokseksi pidettäisiin julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Työeläkelaitos-Kevan asemaa ei voitaisi tarkastella muista työeläkelaitoksista riippumattomasti. Perustuslakivaliokunta ei puolestaan ole toistaiseksi ottanut erikseen kantaa perustuslain 124 §:n soveltamiseen työeläkelaitoksiin. Jos työeläkelaitosten katsottaisiin hoitavan perustuslain 124 §:n tarkoittamassa mielessä julkisia hallintotehtäviä, jouduttaisiin väistämättä myös kysymään, sisältyykö tähän perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen tarkoittamaa merkittävän julkisen vallan käyttöä.

9. Julkis-Keva, jonka hoidettavaksi Kevan muuttuessa työeläkelaitokseksi jäisivät TyEL:a paremmat JuEL-etuudet, olisi ilmeisesti TyEL-Kevasta erillinen oikeushenkilö. Se voisi jäädä nykyisen Kevan kaltaiseksi julkisoikeudelliseksi eläkelaitokseksi, jota pidettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 55/2002 vp tarkoitetulla tavalla viranomaisena.

Helsingissä 27.4.2018

Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori (emeritus)

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen työeläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus eläketurvan rahoittamiseen

Johdanto

Tässä muistiossa tarkastellaan eri malleja, joilla TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän yhdistäminen voitaisiin toteuttaa, sekä näiden mallien vaikutuksia eläketurvan rahoituksen kokonaisuuteen.

Toteutustavasta riippuen mahdollinen yhdistyminen voisi muuttaa eri rahoittajatahojen vastuuta työeläkkeistä. Tässä muistiossa tarkastellaan näitä vaikutuksia sekä tapoja, joilla yhdistyminen voitaisiin tehdä kustannusneutraaliksi eri rahoittajatahoille.

Tämän muistion laskelmat ovat luonteeltaan mekaanisia arvioita, joissa tarkastellaan eläkkeiden muodollisia rahoittajia. Järjestelmien yhdistäminen ei muuttaisi työeläkemenojen kokonaismäärää merkittävässä määrin. Yhdistymisestä seuraava mahdollinen TyEL-maksun nousu merkitsisi mahdollisuutta vastaavasti alentaa verotusta.

Työeläkkeiden rahoittajat ja veronmaksajat ovat osin samoja ihmisiä ja osin eri ihmisiä. Tämän vuoksi vastakkaisuuntaiset muutokset veroissa ja eläkemaksuissa vaikuttaisivat jossain määrin eri väestöryhmien käytettävissä oleviin tuloihin. Vastakkaiset muutokset veroissa ja eläkemaksuissa voivat vaikuttaa myös työn teon taloudellisiin kannusteisiin. Mahdollisia vaikutuksia kannusteisiin ei ole otettu huomioon seuraavissa laskelmissa.

Yhdistymismallit

Rahoitusmalli 2

Rahoitusmallissa 2 Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmää ei yhdistetä TyEL:iin, mutta se osallistuu TyEL:n tasausjärjestelmään TyEL:n tasoa vastaavasti karttuneiden eläkkeiden osalta. TyEL-tason ylittävät eläkkeen osat jäävät Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän yksin rahoitettavaksi.

Malli 2 ei rahoitustekniikaltaan lähtökohtaisesti poikkea rahoitusmallista 6. Molemmissa malleissa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään sovelletaan jatkossa TyEL:n rahoitustekniikkaa, ja mallit eroavat vain siltä osin, minkälainen eläkelaitos järjestelmää hoitaa. Oleellisin ero mallien 2 ja 6 välillä nyt tarkasteltavien laskelmien näkökulmasta on se, että mallin 2 yhteydessä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piirissä vakuutettuun työhön olisi mahdollista soveltaa TyEL:n tasosta poikkeavaa maksua, koska tätä työtä ei vakuutettaisi TyEL-järjestelmässä. Tällaista poikkeavan maksutason laskelmaa ei kuitenkaan esitetä tässä muistiossa, joten mallia 2 ei käsitellä erikseen. Tämän muistion rahoitusmallia 6 koskevat arviot ovat sovellettavissa myös malliin 2.

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Rahoitusmalli 3

Rahoitusmallissa 3 Keva jakautuu kahdeksi erilliseksi eläkelaitokseksi, joita kutsutaan tässä muistiossa TyEL-Kevaksi ja Julkis-Kevaksi.

TyEL-Keva on TyEL-eläkelaitos, johon siirretään vuonna 1972 ja sen jälkeen syntyneiden kuntasektorin työntekijöiden eläketurva. Näillä ikäluokilla eläkkeeseen karttuminen on ollut alusta lähtien TEL:n/TyEL:n tasoista. Myös näiden henkilöiden karttuneet ja maksussa olevat eläkkeet siirtyvät kokonaisuudessaan TyEL-Kevan vastuulle. Loppuosa vakuutetuista, karttuneista eläkkeistä ja maksussa olevista eläkkeistä jää organisaatiomuodoltaan nykyisen Kevan kaltaiseen Julkis-Kevaan. Näin ollen kaikki TEL-tasoa korkeammat historialliset eläkekarttumet jäävät Julkis-Kevaan. Julkis-Kevassa vakuutettujen määrä pienenee syntymävuosirajauksen takia, kunnes se katoaa kokonaan 2040-luvulla, ja eläkkeiden maksu loppuu lähes kokonaan laskentajakson loppuun (vuoteen 2085) mennessä.

Rahoitusmalli 6

Myös rahoitusmallissa 6 Keva jakautuu TyEL-Kevaksi ja Julkis-Kevaksi. TyEL-Kevaan siirtyy kaikki vakuutetut työntekijät sekä karttuneista ja maksussa olevista eläkkeistä se osa, joka vastaa suuruudeltaan TyEL:n mukaista tasoa.

Julkis-Kevaan jää eläkkeistä TyEL-tason ylittävä osa, jota karttui ennen vuotta 1995. Julkis-Kevaan ei jää vakuutettua palkkasummaa. Julkis-Kevan eläkkeiden maksu loppuu lähes kokonaan laskentajakson loppuun mennessä.

Nykylaki

Nykylakilaskelma toimii vertailukohtana yhdistymismalleille. Tässä laskelmassa nykyisen eläkelainsäädännön oletetaan säilyvän muuttumattomana tulevaisuudessa. Myöskään SOTE-uudistuksen mukaisen valinnanvapauden aiheuttamaa työvoiman siirtymistä eri sektorien välillä ei oleteta tapahtuvan.

Laskelmien oletukset ja periaatteet

Tässä muistiossa esitellyt laskelmat perustuvat Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin suunnittelumalliin (PTS). Eläkejärjestelmien yhdistymisen oletetaan tapahtuvan vuoden 2026 lopussa. Laskentajakso ulottuu vuoteen 2085. **Kaikki rahamäärät esitetään vuoden 2017 hintatasossa.**

Seuraavassa kuvataan PTS-laskelman keskeisiä oletuksia. Yksityiskohtaisimmin tarkastellaan työllisyyden ja palkkasumman kehitystä TyEL:ssä sekä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä. Lisätietoja PTS-mallista, käytetyistä oletuksista ja eri oletusten merkityksestä löytyy raportista *Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2016 (Eläketurvakeskuksen raportteja 08/2016)*.

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Väestö

Väestökehityksen oletetaan noudattavan Tilastokeskuksen vuonna 2015 julkaisemaa väestöennustetta vuoteen 2065 asti. Tämän jälkeen ennustetta on jatkettu samoilla oletuksilla vuoteen 2085 asti, poikkeuksena kuolevuuden alenemismuutos, joka on puolitettu vuoden 2065 jälkeen.

Vuoden 2016 raportin laskelmissa eläkkeen tason ja kuolevuuden yhteys on otettu huomioon. Kun eläkkeensaajien ikä ja sukupuoli vakioidaan, suurempaa eläkettä saavien kuolevuus on matalampi kuin pienempää eläkettä saavien kuolevuus.

Sen sijaan havaittuja kuolevuuseroja TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmien osalta ei ole otettu raportin laskelmissa huomioon. Rekisteriaineiston perusteella toteutunut rahapainotettu elinikä miehillä ja naisilla on kuitenkin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä 0,7 vuotta TyEL-tasoa pidempi. Tämän muistion laskelmissa kuolevuuseron on oletettu säilyvän tulevaisuudessa.

Yleinen työllisyyskehitys

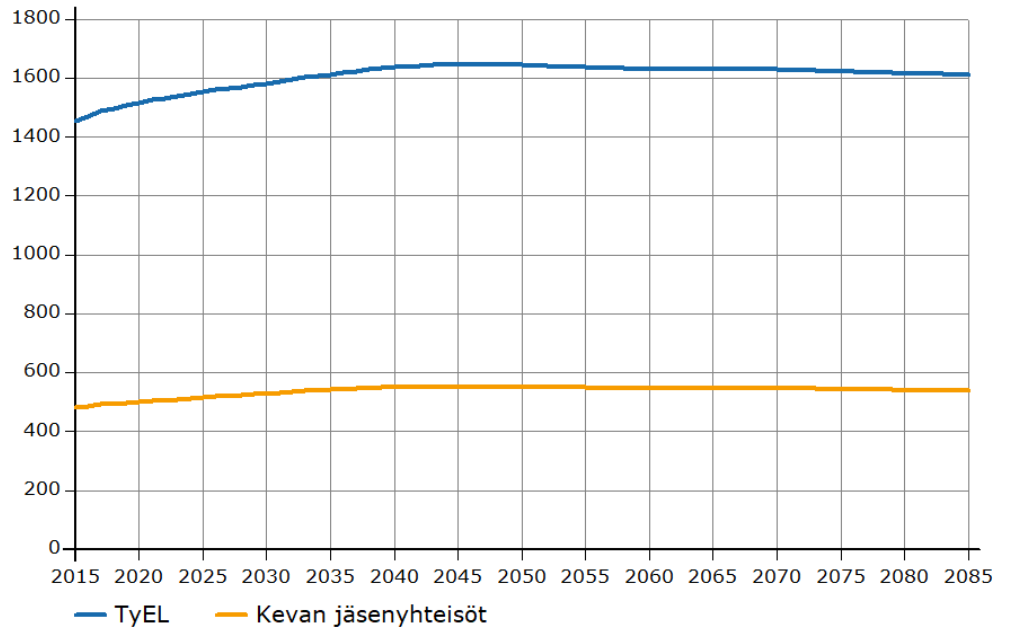
Työllisyysaste nousee laskelmassa vuoden 2016 noin 70 prosentin tasolta 73 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä, ja pysyy tämän jälkeen 72 ja 73 prosentin välillä. Nousu on osittain seurausta siitä, että havaitun työllisyysasteiden nousun eläkeikää lähestyvillä oletetaan jatkuvan tulevaisuudessa. Osittain nousu johtuu siitä, että ikävakioidun työttömyysasteen oletetaan laskevan vuoden 2008 finanssikriisiä edeltäneelle tasolle.

Työllisyys ja palkkasumma TyEL:ssä ja kunta-alalla

Sekä TyEL:n että Kevan jäsenyhteisöjen vakuutettujen lukumäärä kasvaa laskelmassa vuoteen 2040 asti (kuvio 1). Osa tästä lisäyksestä johtuu työllisyysasteen noususta, osa työkäisten määrän noususta. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä vakuutettujen määrää kasvattaa myös julkisen sektorin eläkelakeihin tehdyt muutokset. Esimerkiksi ennen vuotta 1970 syntyneet peruskoulujen ja lukioiden opettajat kuuluvat lähtökohtaisesti valtion eläkejärjestelmään, mutta nuoremmat ikäluokat kuuluvat Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään. Vuoden 2040 jälkeen työkäisten määrä ja sen seurauksena vakuutettujen määrät kääntyvät hitaaseen laskuun.

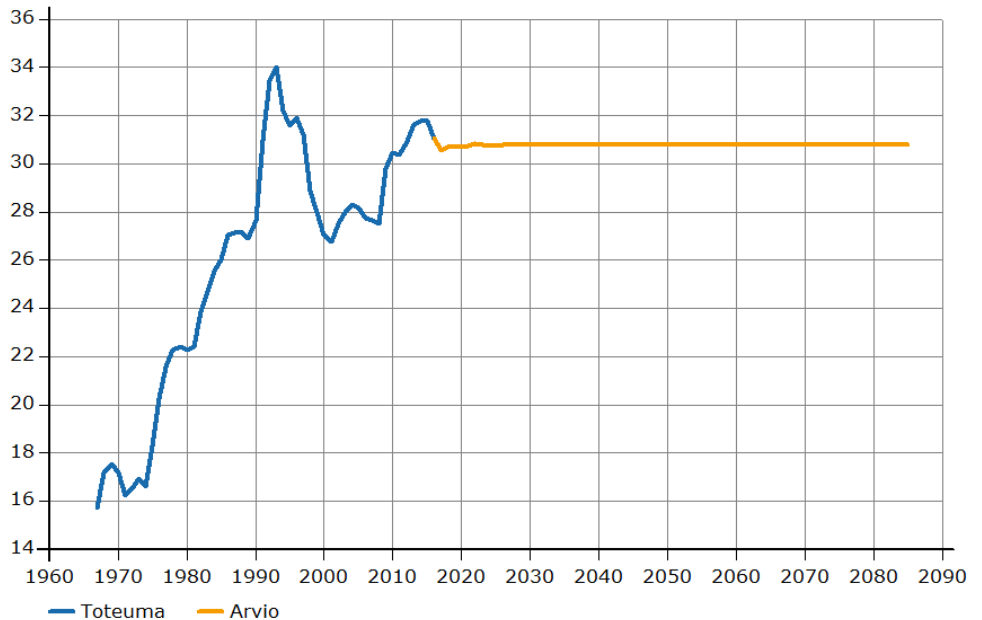
Kuntasektorin vakuutetut ovat nykyisellään keskimäärin vanhempia kuin yksityisen sektorin vakuutetut. Laskelmassa oletetaan, että sektorien ikärakenteet lähenevät toisiaan tasaisesti laskentajakson aikana. Pitkällä aikavälillä palkkasummien ikärakenteet muodostuvat näillä kahdella sektorilla samoiksi. Kuntasektori on myös yksityistä sektoria naisvaltaisempi. Sukupuolirakenteessa ei oleteta tapahtuvan muutoksia laskentajakson aikana.

Kuvio 1. TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen vakuutettujen lukumäärä nykyli-
laskelmassa, tuhansia



Vuoden 2016 raportissa kunta-alan palkkasumma kasvaa hieman TyEL:n palkkasummaa hitaammin 2030-luvun loppupuolelta lähtien. Tosiasiassa tietoa palkkasummien kasvuvauhteista eri sektoreilla kaukaisessa tulevaisuudessa ei ole. Tämän muistion laskelmissa palkkasummien kasvuvauhdit on oletettu yhtä suuriksi vuodesta 2027 lähtien kasvattamalla Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummien kasvuvauhtia (kuvio 2).

Kuvio 2. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasumma suhteessa TyEL-palkkasummaan, prosenttia



Ansiotason kasvu

Reaalisen ansiotason oletetaan kasvavan pitkällä aikavälillä 1,5 % vuosittain. Vuoteen 2021 asti kasvun oletetaan kuitenkin jäävän alle prosenttiin vuosittain.

Eläkevarojen tuotto

Eläkevarojen reaalitytuoton oletetaan olevan 3,0 % vuoden 2026 loppuun asti ja tämän jälkeen 3,5 %. TyEL-järjestelmän ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän varojen oletetaan tuottavan yhtä paljon. Eläkelaitosten toteutuneet tuotot on huomioitu vuoden 2017 loppuun asti.

Eläkkeiden rahoitus

TyEL-maksun suuruus määräytyy nykylakilaskelmassa TyEL:n säännösten perusteella.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän osalta eläkemaksu määrätään nykylakilaskelmassa vuodesta 2018 alkaen sellaiselle vakiotasolle, joka yhdessä sijoitustuottojen kanssa riittää kattamaan eläkemenot sekä järjestelmän kulut, mutta ei pitkällä aikavälillä tuota ylijäämää. Tämä kestävä vakiomaksutaso on

noin 26,3 % palkkasummasta¹. Eri rahoitusmallien mukaisissa laskelmissa Julkis-Keva joko perii tai palauttaa eläkemaksua 2027 alkaen niin, että vuoden 2085 lopussa Julkis-Kevalle ei jää varoja.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän hoitokulut suhteutettuna palkkasummaan ovat olleet järjestelmällisesti TyEL-järjestelmän hoitokuluja matalammat. Nykylain mukaisessa laskelmassa ja eri rahoitusmalleja kuvaavissa laskelmissa on kuitenkin yksinkertaisuuden vuoksi oletettu, että molempien järjestelmien hoitokulut ovat nykyistä TyEL:n tasoa palkkasummaan suhteutettuna.

Taulukko 1. Eläkejärjestelmän tilanne vuoden 2026 lopussa nykyisen lain mukaan, rahamäärät vuoden 2017 hintatasossa

| | TyEL | Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä |
|-----------------------------|---------|--|
| Palkkasumma, miljoonaa | 66 354 | 20 441 |
| Eläkemeno, miljoonaa | 18 297 | 6 695 |
| Eläkemeno/palkkasumma | 27,6 % | 32,8 % |
| Varat 31.12.2026, miljoonaa | 145 259 | 57 961 |

TyEL-Kevan vastuut ja varat järjestelmien yhdistymishetkellä

Tämän muistion laskelmissa malleissa 3 ja 6 TyEL-Kevan vastuuvélka määräytyy niin, että uusi TyEL-eläkelaitos on soveltuvin osin rahapainoilla lasketun keskimääräisen TyEL-eläkelaitoksen kaltainen. TyEL-Kevan 31.12.2026 mennessä karttuneille rahastoiduille vanhuuseläkkeille on kuitenkin oletettu muusta TyEL:stä poikkeava kuolevuusperuste, jossa on otettu huomioon tälle kannalle oletettu 0,7 vuotta pitempi rahapainotettu elinaika.

Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkevastuut on laskelmassa määritelty niin, että rahastoidun eläkkeen osuus koko karttuneesta tai maksussa olevasta eläkkeestä on ikä- ja sukupuolikohtaisesti TyEL:n keskimääräistä tasoa yhdistymishetkellä. Tasausvastuu on määritelty niin, että suhteutettuna palkkasummaan se on TyEL:n keskimääräistä tasoa. Muut vastuuvélan osat on määritelty niin, että suhteutettuna eläkevastuiden ja tasausvastuun yhteismäärään ne ovat TyEL:n keskimääräistä tasoa.

TyEL-Kevaan siirretään Kevasta varoja näin muodostuneen vastuuvélan verran, sekä lisäksi vakavaraisuuspääomaa sen verran, että TyEL-Kevan vakavaraisuus on TyEL:n keskimääräistä tasoa yhdistymishetkellä. Loput Kevan varoista jäävät Julkis-Kevaan.

¹ Kevan laskentamalli tuottaa saman arvion kestävän vakiomaksun tasosta, kun oletukset väestöstä, työllisyydestä, ansiotason kasvusta ja eläkevarojen tuotoista ovat samat.

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Yllä kuvattu vastuiden ja varojen määräytyminen on laskelmassa käytettävä approksimaatio. Sitä voidaan tarkentaa myöhemmin. Esimerkiksi vastuunsiirtoja varten on olemassa ETK:n ohje tasausvastuun laskemistavaksi. Kyseisen ohjeen mukaista tasausvastuun laskentaa voitaisiin soveltaa myös TyEL-Ke-vaan koskevilla laskelmissa.

Kustannusneutraaliuden arviointi

Tässä muistiossa yhdistymisen vaikutus TyEL-maksuun on kustannusvaikutusten keskeinen mittari. Kustannusneutraalina yhdistämisenä pidetään ratkaisua, jossa TyEL-maksun tasoon ja ajoitukseen ei odotusarvoisesti kohdistuisi yhdistymisen takia muutospainetta ylös- eikä alaspäin.

Mikäli yhdistyminen ei vaikuta TyEL-maksuun, työntekijän eläkemaksu, nykyisen TyEL:n mukaisten työnantajien ja YEL- ja MYEL-vakuutettujen maksut pysyvät muuttumattomia yhdistymisestä huolimatta. Myöskään Kevan jäsenyhteisöiltä perittävien maksujen nykyarvo ei muuttuisi. Sen sijaan näiden maksujen ajoittuminen voi muuttua.

Laskelmat havainnollistavat sitä kuinka lähellä kustannusneutraaliutta eri yhdistämismallit ovat. Herkkyystarkastelujen avulla nähdään kuinka robustia kustannusneutraalius on eri oletusten suhteen.

Työeläkkeiden rahoitusta ja rahastoinnin tavoitteita ei ole määritelty kattavasti laeissa eikä muissakaan säännöksissä. Erityisesti rahastoinnin taso on tiettyyn määrään asti harkinnanvarainen.² Järjestelmien yhdistyminen muuttaisi ympäristöä, jossa harkintaa sovelletaan. Rahoitussääntöjen harkinnanvaraisuuden vuoksi vallitseviin rahoitussäännöksiin perustuva vaikutusarvio järjestelmien yhdistämisen rahoitusvaikutuksista ei ole luontevin mahdollinen arvioinnin lähtökohta.

Tämän takia esitämme voimassaolevista yksityiskohtaisista rahastointisäännöksistä riippumattoman vaikutusarvion. Vaikutusarviolaskelman lähtökohta on arvioida yhdistymisen vaikutusta TyEL-maksuun sillä reunaehdolla, että rahastoinnin osuus TyEL:ssä ei muutu yhdistymisen vuoksi.

Tuotto-oletus ja diskonttokorko

Tässä muistiossa esitetään kustannuksia diskontattuna yhdistymishetkeen. Diskonttokorkona käytetään oletettua tuottoa, joten kustannuksen pääoma-arvon voi tulkita vastauksena kysymykseen ”Kuinka suuri yhdistymishetkellä saatu kertaluontoinen hyvitys/maksettu lisämaksu tulevine tuottoineen kompensoisi muutoksen aiheuttamat kustannukset/hyödyt?”.

² Esimerkiksi TyEL 171 § asettaa tavoitteeksi, että ”vakuutusmaksutason kehitys muodostuu pitkällä aikavälillä tasaiseksi”. Tämän tavoitteen erilaiset tulkinnat johtavat erilaisiin rahastoinnin tasoihin ja maksun aikauriin.

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Tulokset

Malli 3

Mallissa 3 valtaosa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummasta siirtyy TyEL-järjestelmän vakuutettavaksi, mutta eläkemenot jäävät pääosin Julkis-Kevan vastuulle. Yhdistymisen seurauksena TyEL-maksua voidaan madaltaa usealla prosenttiyksiköllä kymmenien vuosien ajaksi. Vastaavasti Julkis-Kevaan jää kymmenien miljardien rahoitusvaje.

Jos yhdistyminen tapahtuu mallin 3 mukaan, syntyy TyEL-Kevalle hyvin poikkeava vakuutettujen piiri. TyEL-Kevan vastuovelka on pieni suhteessa sen vakuutettuun palkkasummaan, mistä seuraa nopea vastuuelan kasvu. Nopea vastuuelan kasvu voisi vaarantaa perustettavan laitoksen elinkelpoisuuden, koska nopeasti kasvava vastuovelka edellyttäisi myös nopeasti kasvavaa vakavaraisuuspääomaa.

Rahoitusmallissa 3 kuntasektorin työntekijöistä vuonna 1971 ja aiemmin syntyneet vakuutettaisiin Julkis-Kevassa työuran loppuun saakka. Työmarkkinoiden näkökulmasta järjestelmät olisivat yhdistyneet täysin vasta siinä vaiheessa, kun 1971 syntynyt ikäluokka olisi siirtynyt eläkkeelle.

Nämä seikat tekevät rahoitusmallista 3 ongelmallisen. Tämän vuoksi kustannusvaikutusarvioissa keskitytään rahoitusmalliin 6.

Malli 6

Keskeiset tulokset

- TyEL-maksuun aluksi 0,5 prosenttiyksikön nousupaine, joka kuitenkin pienenee laskentajakson aikana alle 0,1 prosenttiyksikköön
- Vanhalle TyEL:lle 8,0 miljardin euron lisäkustannus TyEL-maksun nousun seurauksena
- Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksut alenevat aluksi ja nousevat pidemmällä aikavälillä verrattuna nykylain mukaiseen arvioon

Mallissa 6 TyEL:n vakuutetun palkkasumman arvioidaan kasvavan vuodesta 2027 alkaen pysyvästi noin 31 % nykylakilaskelmaan verrattuna. Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenosta noin 95 % siirtyy TyEL-järjestelmään. (Taulukko 4)

Julkis-Kevaan siirtyvä eläkemeno on 365 miljoonaa euroa (vuoden 2017 hintatasossa) vuonna 2027 ja kääntyy heti laskuun. Julkis-Kevan eläkemeno loppuu lähes kokonaan 2060-luvulla.

Mallissa 6 TyEL-Kevalle vuoden 2026 lopussa syntyvä vastuovelka on 38,6 miljardia euroa ja varallisuus 49,3 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Yhdistymisen seurauksena TyEL-maksu nousee 0,5 prosenttiyksiköllä heti vuonna 2027. Pitkällä aikavälillä vaikutus pienenee ja on 2060-luvun lopulta alkaen alle 0,1 prosenttiyksikköä. TyEL-maksun nousu johtuu siitä, että Kevan

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

jäsenedyhteisöjen eläkejärjestelmän menot ovat TyEL:n menoja korkeammat palkkasummaan suhteutettuna.

Taulukossa 2 esitetään palkkasumat, eläkemenot ja varat rahoitusmallin 6 mukaisessa tilanteessa vuonna 2027. ”Vanha TyEL” tarkoittaa sitä osaa yhdistyneestä TyEL:stä, joka olisi olemassa ilman yhdistymistä. TyEL-Keva on yhdistymisen myötä tuleva lisäys palkkasummaan, eläkemenoon ja varoihin.

Taulukko 2. Eläkejärjestelmän tilanne vuonna 2027 mallissa 6, rahamäärät vuoden 2017 hintatasossa

| | Vanha TyEL | TyEL-Keva | TyEL yhteensä | Julkis-Keva |
|-----------------------------|------------|-----------|---------------|-------------|
| Palkkasumma, miljoonaa | 66 354 | 20 441 | 86 795 | - |
| Eläkemeno, miljoonaa | 18 297 | 6 329 | 24 626 | 365 |
| Eläkemeno/palkkasumma | 27,6 % | 30,1 % | 28,4 % | - |
| Varat 31.12.2026, miljoonaa | 145 259 | 49 341 | 194 600 | 8 620 |

Taulukossa 4 esitetään arvioitu TyEL-maksuprosentin muutos sekä sen vaikutus vanhan TyEL:n kustannuksiin. TyEL-maksun muutos aiheuttaa vanhan TyEL:n työnantajille ja työntekijöille vuosittaisen lisäkustannuksen, jonka suuruus vaihtelee 300 ja 400 miljoonan euron välillä (vuoden 2017 hintatasossa) vuosina 2027–2049 ja laskee alle 100 miljoonaan euroon laskentajakson loppuun mennessä.

Lisäkustannus vanhalle TyEL:lle on pääoma-arvoltaan noin 8,0 miljardia euroa vuoden 2026 lopussa vuoden 2017 hintatasossa. Kuviossa 5 esitetään kumulatiivinen lisäkustannus eri pituisille laskentajaksoille.

Taulukko 3. Rahoitusmallin 6 vaikutus palkkasummiin ja eläkemenoihin, miljoonaa euroa vuoden 2017 hintatasossa

Palkkasumma, TyEL

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 |
|----------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nykylaki | 56 776 | 58 163 | 70 155 | 85 048 | 99 886 | 115 543 | 134 575 | 155 692 |
| Malli 6 | 56 776 | 58 163 | 91 767 | 111 248 | 130 658 | 151 137 | 176 033 | 203 655 |
| Ero | 0 | 0 | 21 612 | 26 200 | 30 771 | 35 595 | 41 458 | 47 963 |

Palkkasumma, Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 |
|----------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nykylaki | 17 440 | 17 845 | 21 612 | 26 200 | 30 771 | 35 595 | 41 458 | 47 963 |
| Malli 6 | 17 440 | 17 845 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ero | 0 | 0 | -21 612 | -26 200 | -30 771 | -35 595 | -41 458 | -47 963 |

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

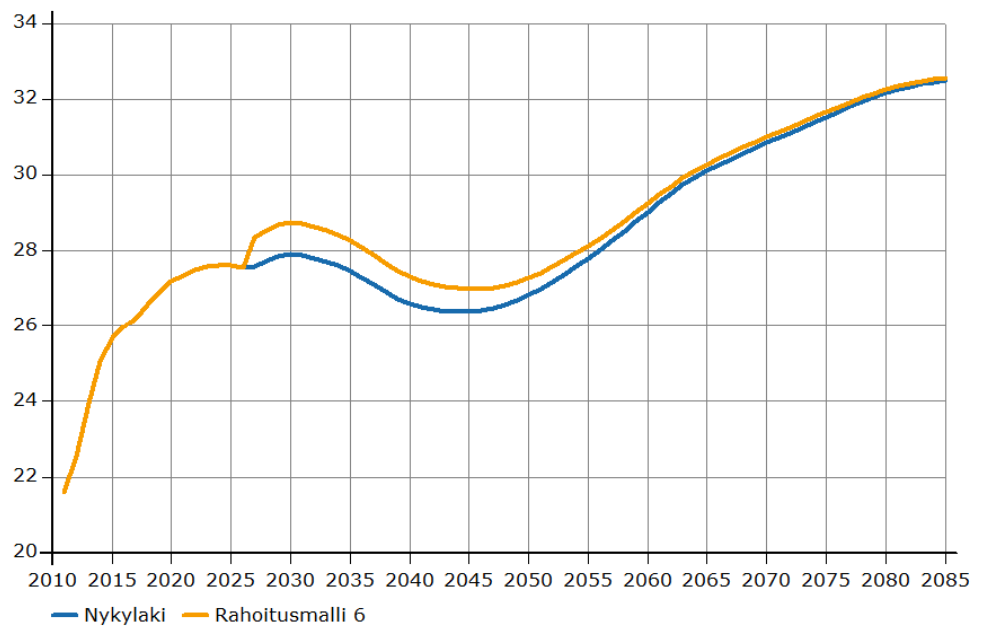
26.10.2018

Eläkemeno, TyEL

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nykylaki | 15 085 | 15 821 | 19 593 | 22 619 | 26 802 | 33 543 | 41 527 | 50 082 |
| Malli 6 | 15 085 | 15 821 | 26 388 | 30 385 | 35 654 | 44 218 | 54 586 | 65 706 |
| Ero | 0 | 0 | 6 795 | 7 766 | 8 852 | 10 676 | 13 059 | 15 623 |

Eläkemeno, Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 |
|----------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Nykylaki | 5 175 | 5 544 | 7 158 | 8 028 | 8 973 | 10 701 | 13 060 | 15 623 |
| Malli 6 | 5 175 | 5 544 | 363 | 262 | 120 | 25 | 1 | 0 |
| Ero | 0 | 0 | -6 795 | -7 766 | -8 852 | -10 676 | -13 059 | -15 623 |

Kuvio 3. TyEL:n eläkemenot suhteessa palkkasummaan


SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Taulukko 4. Rahoitusmallin 6 vaikutus TyEL:n rahoitukseen, rahamäärät vuoden 2017 hintatasossa

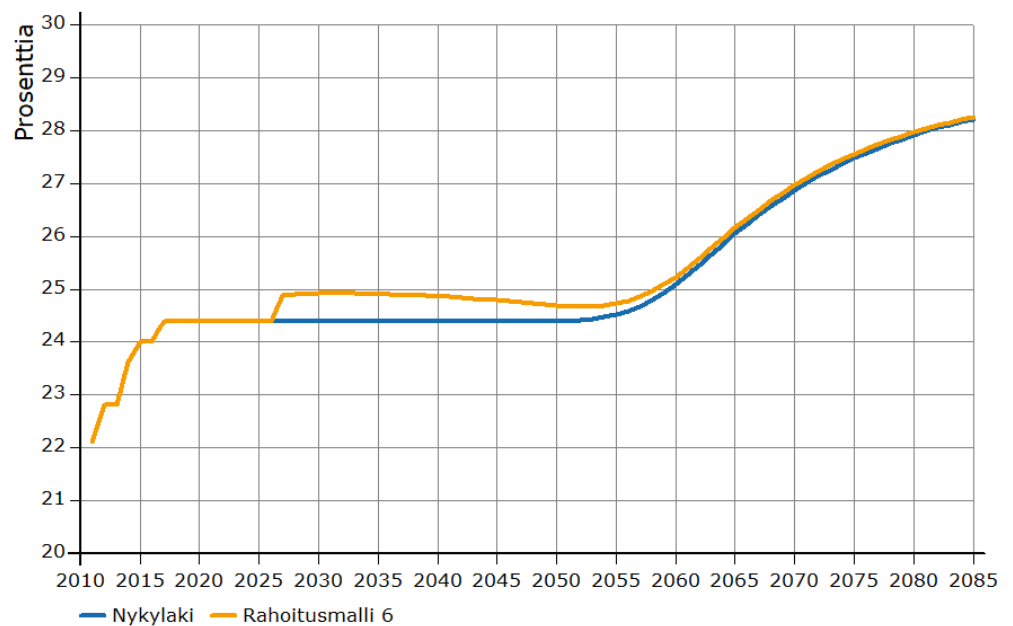
TyEL-maksuprosentti

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nykylaki | 24,4 | 24,4 | 24,4 | 24,4 | 24,4 | 25,1 | 26,9 | 27,9 |
| Malli 6 | 24,4 | 24,4 | 24,9 | 24,9 | 24,7 | 25,2 | 27,0 | 28,0 |
| Ero | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

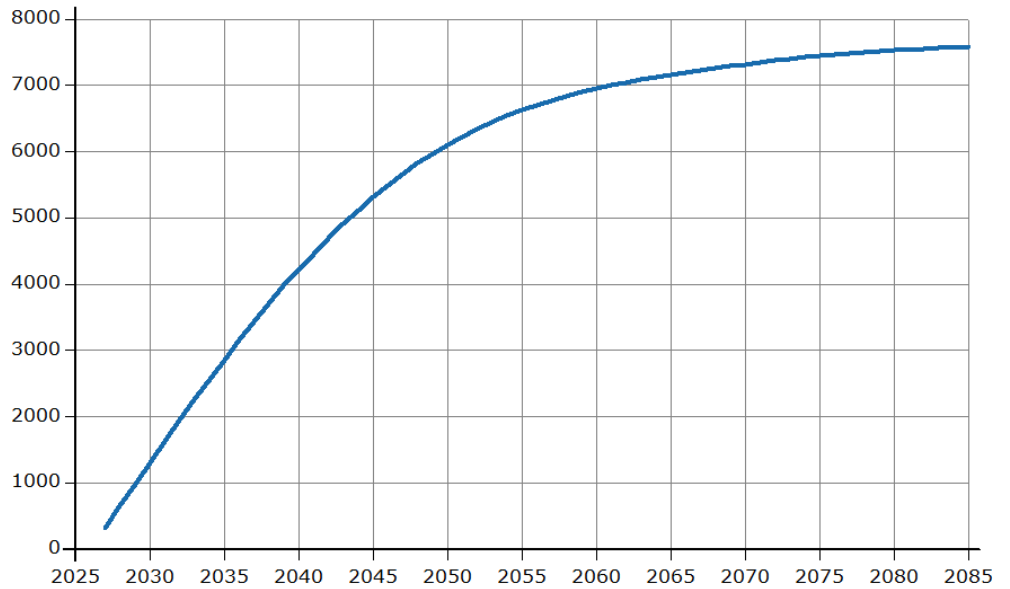
TyEL-maksutulo, vanha TyEL

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nykylaki | 13 853 | 14 192 | 17 118 | 20 752 | 24 372 | 28 993 | 36 164 | 43 457 |
| Malli 6 | 13 853 | 14 192 | 17 484 | 21 150 | 24 672 | 29 160 | 36 291 | 43 545 |
| Ero | 0 | 0 | 366 | 398 | 299 | 167 | 127 | 88 |

Kuvio 4. Mallin 6 vaikutus TyEL:n maksuprosenttiin

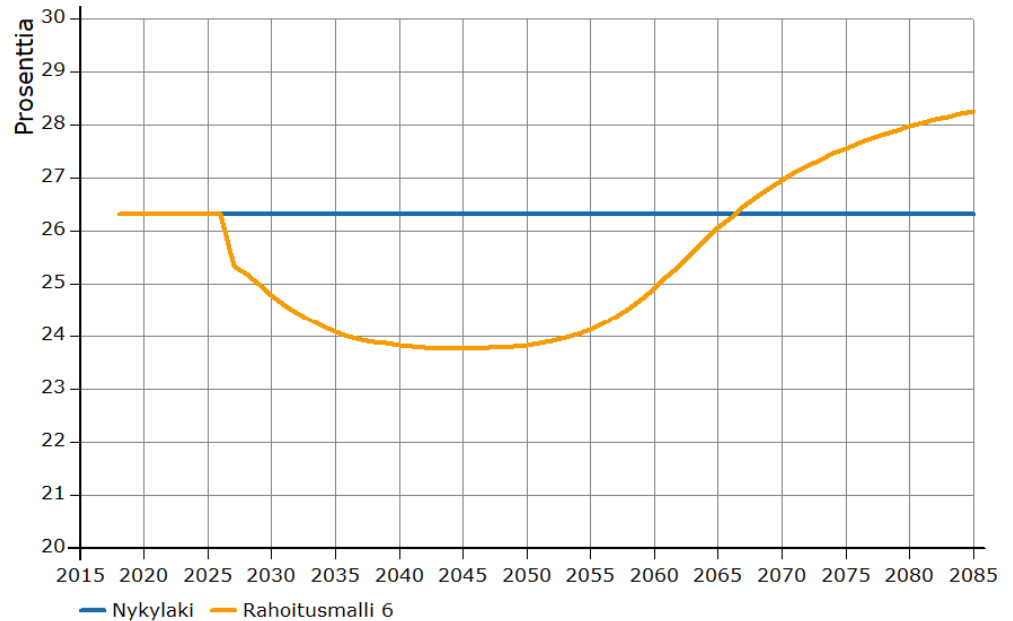


Kuvio 5. Mallin 6 kumulatiivinen lisäkustannus laskentajakson pituuden mukaan, miljoonaa euroa vuoden 2026 lopussa vuoden 2017 hintatasossa



Kuvio 6. Mallin 6 vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen laskennalliseen maksuprosenttiin³

³ Kevan jäsenyhteisöjen laskennallinen maksuprosentti on matalampi kuin TyEL:n maksuprosentti Julkis-Kevaan jäävien varojen takia, yksityiskohdat tekstissä.



Julkis-Kevaan jää vuoden 2026 lopussa 8,6 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Julkis-Kevan menojen katteeksi tarvittava varallisuus on suuruudeltaan 5,0 miljardia euroa, ja pääoma-arvoltaan 3,6 miljardin suuruinen rahamäärä vuoden 2017 hintatasossa palautetaan laskelmassa kuntasektorin työntantajille vuosina 2027–2085. Näin Julkis-Kevalle ei jäisi varoja, kun kaikki Julkis-Kevan vastuulla olevat eläkkeet on maksettu.

Rahoitusmallin 6 vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen maksurasitukseen esitetään kuviossa 6. Esitettävät maksut on suhteutettu nykylakilaskelman mukaiseen Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan. Nykylain mukaisessa laskelmassa Kevan jäsenyhteisöiltä peritään eläkemaksu, jonka suuruus on vakio palkkasummaan suhteutettuna. Rahoitusmallin 6 mukaisessa maksu-urassa on yhdistymisen jälkeen mukana jäsenyhteisöiden maksama TyEL-maksu, johon on lisätty Julkis-Kevan maksunpalautus tai sen perimä lisämaksu. Tämän vuoksi kuviossa 6 esitettävä laskennallinen Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuprosentti on pitkään matalampi kuin TyEL:n maksuprosentti. Malli 6 vähentää Kevan jäsenyhteisöjen maksurasitusta 2060-luvun loppuun asti. Koska TyEL-maksun nousu kasvattaa palkansaajan työeläkemaksua, Kevan jäsenyhteisöjen maksamat työnantajan maksuosuudet jäävät kuvattua matalammiksi.

Koska yhdistyminen nostaa TyEL-maksun tasoa nykylakilaskelmaan verrattuna, nousee myös palkansaajan työeläkemaksu sekä YEL:n ja MYEL:n maksuprosentit. Tämä pienentää yrittäjälakien valtionosuuksia. Vuonna 2027 vaikutus on 29 miljoonaa euroa vuoden 2017 hintatasossa. Vaikutus kasvaa 34

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

miljoonaan euroon vuonna 2038 ja kääntyy tämän jälkeen laskuun ollen enää 6 miljoonaa euroa vuonna 2085. Lisäksi palkansaajan työeläkemaksun nousun takia valtion eläkejärjestelmän työnantajan maksuosuus pienenee. Tämä vaikutus on suuruudeltaan 14 miljoonaa euroa vuonna 2027. Vaikutus pienenee noin 2 miljoonaan euroon vuoden 2085 loppuun mennessä.

Kustannusvaikutukset ennen yhdistymistä ja sen jälkeen karttuneista eläkkeistä

Kuvio 5 esittää yhdistymisen kokonaisvaikutuksen TyEL-maksuun pitkällä aikavälillä. Seuraavassa tarkastellaan niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat ainoastaan ennen vuotta 2027 karttuneista eläkkeistä.

Kuviossa 7 esitetään TyEL:n eläkemeno vuoden 2026 loppuun mennessä karttuneista eläkkeistä suhteutettuna TyEL:n palkkasummaan (nykylaki, sininen yhtenäinen viiva). Vuonna 2027 näin rajattu menoprosentti (n. 28 %) on käytännössä yhtä suuri kuin ennustettu menoprosentti vuodelle 2027 sisältäen kaikki TyEL:n eläkemenot vuodelle 2027. Näin siksi, että vuonna 2027 maksetaan vain vähän eläkkeitä, jotka on kartutettu kyseisenä vuonna. Pidemmällä aikajänteellä ennen vuotta 2027 kartutettu eläkemeno supistuu. Esimerkiksi vuonna 2065 näin rajattu menoprosentti on noin 10 ja vuosisadan lopussa menoprosentti on likimain nolla.

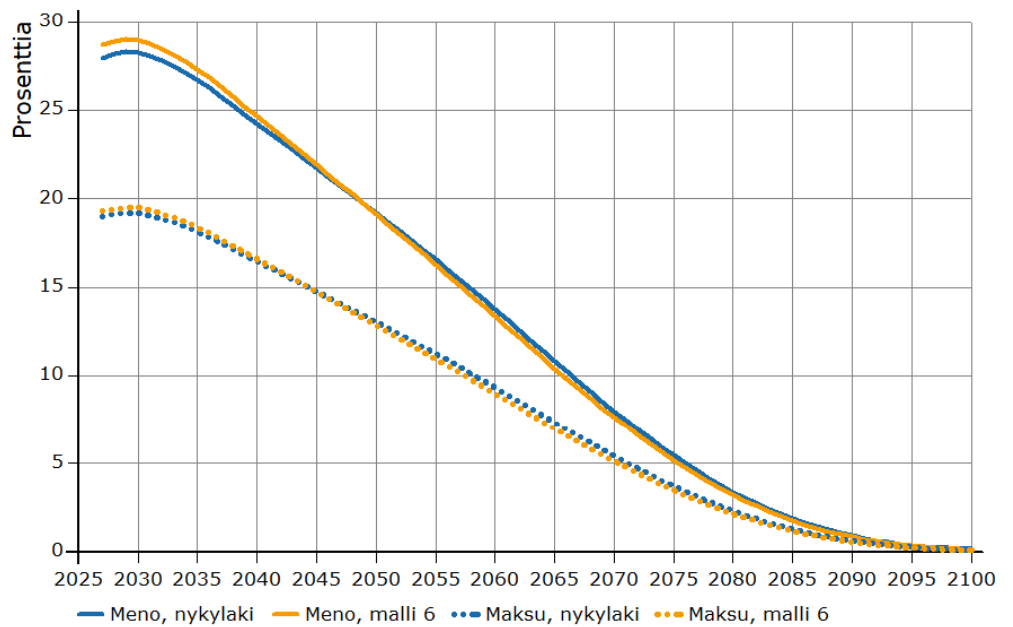
Rahastoinnin vuoksi kaikkia vuoden 2026 loppuun mennessä karttuneita eläkkeitä ei kuitenkaan tarvitse rahoittaa tulevilla eläkemaksuilla. Peruslaskelman oletuksilla vuoden 2026 lopun TyEL-varat riittäisivät rahoittamaan 32,1 prosenttia kyseiseen hetkeen mennessä karttuneista eläkkeistä. Mikäli rahastot käytettäisiin tasaisesti karttuneiden eläkkeiden rahoittamiseen, vuosittain 67,9 prosenttia maksettavista (ennen vuotta 2027 karttuneista) eläkkeistä olisi rahoitettava vuoden 2026 jälkeisellä maksutulolla. Kuviossa 7 sininen pisteviiva kuvaa näin määriteltyä maksuprosenttia. Tämä prosentti tulevista TyEL-palikoista olisi siis käytettävä jo karttuneiden eläkkeiden rahoittamiseen.

Kuviossa 7 esitetään vastaavat TyEL:n meno- ja maksuprosentit myös mallin 6 mukaan. Aluksi yhdistyminen kasvattaisi jo karttuneista eläkkeistä aiheutuvaa menoa suhteessa palkkasummaan. Kuitenkin 2040-luvun loppupuolelta lähtien menoprosentti alenisi. Nykylain ja rahoitusmallin 6 mukaisten menojen risteäminen selittyy sillä, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä on ikärakenteeltaan vanhempi. Yhdistäminen nostaa ennen vuotta 2027 karttuneista eläkkeistä aiheutuvaa maksupainetta aluksi, mutta 2040-luvun puolivälistä lähtien tilanne kääntyy päinvastaiseksi.

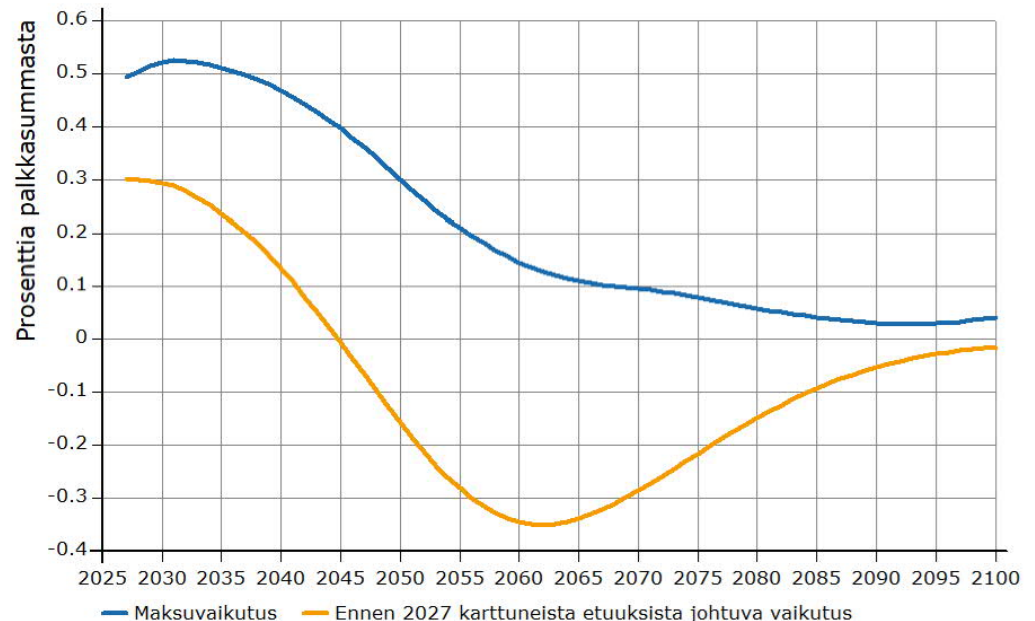
Kun kustannusvaikutus rajataan ennen vuotta 2027 karttuneiden eläkkeiden ja siirtyvien rahastojen vaikutukseen, yhdistyminen *alentaisi* vanhan TyEL:n kustannuksia 1,2 miljardilla eurolla. Tämä tarkoittaa sitä, että arvioitu vanhan TyEL:n kohtaama 8,0 miljardin euron suuruinen kustannusrasitus aiheutuu yhdistymisen jälkeen karttuvista eläkkeistä.

Kuviossa 8 esitetään yhdistymisen vaikutus TyEL:n maksuprosenttiin (kuvion 5 mukainen TyEL-maksujen erotus). Lisäksi kuviossa esitetään ennen vuotta 2027 karttuneista eläkkeistä ja siirtävästä rahastosta aiheutuva maksuvaikutus (kuvion 7 mukainen maksujen erotus).

Kuvio 7. Vuoden 2026 loppuun mennessä karttuneet eläkkeet ja näiden eläkkeiden rahoittamiseen tarvittava maksu, TyEL nykylain ja mallin 6 mukaan. Meno ja jakojärjestelmämaksu esitetty prosentteina TyEL:n palkkasummasta.



Kuvio 8. Mallin 6 vaikutus TyEL-maksuun kokonaisuudessaan sekä vaikutus, kun huomioidaan vain ennen vuotta 2027 karttuneet eläkkeet



Mallin 6 tekeminen kustannusneutraaliksi

Mallissa 6 vanhan TyEL:n rahoittajille tuleva lisäkustannus on pääoma-arvoltaan 8,0 miljardia euroa vuoden 2026 lopussa vuoden 2017 hintatasossa.

Lisäkustannus voitaisiin kompensoida kasvattamalla yhdistymishetkellä TyEL-järjestelmän vastuovelkaa sekä vastuiden katteeksi siirrettäviä varoja Julkis-Kevan varoista. Vastuovelkaa voitaisiin kasvattaa lisäämällä joko rahoitettuja eläkkeitä tai tasausvastuuta. Kumpikin tapa johtaisi siihen, että tasausmaksua tarvittaisiin vähemmän ja yhdistymisen seurauksena syntyvä TyEL-maksun korotustarve pienenesi. TyEL-järjestelmän varoja tulisi tässä vaihtoehdossa kasvattaa 10,5 miljardilla eurolla.

Mikäli TyEL-varoja täydennetään 10,5 miljardilla eurolla, jäisi Julkis-Kevaan vastuu TyEL-tason ylittävistä etuuksista sekä 1,9 miljardin välitön rahoitusvaje (1,9 miljardin euron velka tai vastaavan suuruinen välitön lisämaksuvelvoite jäsenyhteisöille).

Kompensointiin käytettävä varallisuus voitaisiin siirtää TyEL-järjestelmään myös useassa osassa, esimerkiksi määräaikaisella vuosittain maksettavalla

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

kompensaatiomaksulla. Toteutuksesta riippuen määräaikainen maksu voisi olla kertamaksua vähemmän herkkä varoilla saatavalle tuotolle.

Toisena vaihtoehtona Julkis-Kevaan voisi jättää TyEL:n ylittävien etuuksien lisäksi osan ennen vuotta 1972 syntyneiden henkilöiden TyEL-tasoisista etuuksista, jolloin TyEL-Kevaan siirtyisi vastaavasti vähemmän karttuneita eläkkeitä. Tällöin TyEL-Kevan eläkemeno olisi pienempi suhteessa sen vakuutettuun palkkasummaan, eikä yhdistyminen kasvattaisi TyEL-maksua lyhyellä aikavälillä.

Sekä maksussa olevia että karttuneita TyEL-tasoisia eläkkeitä olisi mahdollista jättää Julkis-Kevaan. Jos ainoastaan vuoden 2026 lopussa maksussa olevia eläkkeitä jätettäisiin, eikä TyEL-Kevan rahastoituja osia samassa yhteydessä muutettaisi, tulisi TyEL-tasoisista eläkkeistä jättää Julkis-Kevan maksettavaksi 14 prosentin osuus.

Yhdistelmäneutraloinnit

Kustannusvaikutusten neutralointi olisi myös mahdollista tehdä yllä kuvattujen menetelmien yhdistelmänä. Alla on kuvattu kaksi eri yhdistelmäneutralointia, joissa vaikutusten neutraloimiseksi on sekä täydennetty TyEL-järjestelmän varoja että jätetty osa ennen vuotta 1972 syntyneiden kuntasektorin eläkeläisten eläkkeistä Julkis-Kevan vastuulle.

Yhdistelmäneutraloinnissa 1 käytetään kaikki Julkis-Kevan varat neutralointiin. Tämä varallisuus on vuoden 2026 lopussa 8,6 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Julkis-Kevaan ei siis jää varallisuutta, vaan se rahoittaa vastuullaan olevat eläkkeet täysin jakojärjestelmäperiaatteella. Loput neutralointitarpeesta hoidetaan jättämällä 2,6 prosenttia maksussa olevista TyEL-tasoisista eläkkeistä Julkis-Kevaan.

Yhdistelmäneutroinnissa 2 Julkis-Kevan varoista käytetään neutralointiin 3,6 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa, jolloin Julkis-Kevaan jää varallisuutta 5,0 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. 5,0 miljardia euroa ja rahamäärälle saatavine tuottoineen riittäisi arviolta TyEL-tasoa korkeampien eläkkeiden kustantamiseen. Loppuosa neutraloinnista hoidetaan jättämällä 9,4 prosenttia maksussa olevista TyEL-tasoisista eläkkeistä Julkis-Kevaan. Kevan jäsenyhteisöjen rahoitettavaksi jäisi siis 9,4 prosenttia TyEL-tasoisista maksussa olevista eläkkeistä ja se ero kuinka paljon TyEL-tasoa paremmat etuudet poikkeavat 5,0 miljardista. Julkis-Kevan alkurahasto antaisi mahdollisuuden tasoittaa jäsenyhteisölle tulevaa maksurasitusta.

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Herkkyystarkastelut

Seuraavassa tarkastellaan peruslaskelman mukaisen neutralointisumman herkkyyttä kuuden eri tekijän suhteen. Tulokset kertovat, sen miten suuri neutralointisumma vaadittaisiin, jos peruslaskelman oletuksia muutettaisiin annettujen oletusten mukaisiksi.

Tulokset *eivät kerro* varsinaisesti siitä, kuinka robustia neutralointi on epävarmuuden vallitessa. Tällaisen, jatkotyössä tehtävän arvion, tekeminen edellyttää spesifioimaan:

- a) Milloin neutralointiin käytettävä rahamäärä ja Julkis-Kevan vastuulle jäävä osuus eläkkeistä kiinnitetään.
- b) Kuinka neutralointiin käytettävä rahamäärä indeksoidaan kiinnittämisen ja järjestelmien aktuaalisen yhdistymisen välillä, jos neutralointi kiinnitetään joitakin vuosia ennen yhdistymistä. Rahamäärä voitaisiin määrittää etukäteen nimellisinä euroina, tai se voitaisiin kiinnittää esimerkiksi TyEL-laitosten rahastonsiirtovelvoitteen kehittymiseen. Myös muita vaihtoehtoja on olemassa.

Erityisesti on syytä huomata, että neutralointi jättämällä TyEL-tasoisia etuuksia Julkis-Kevaan on tulevien epävarmojen sijoitustuottojen suhteen robustimpi vaihtoehto kuin neutralointi siirtämällä varoja.

Neutralointisumman herkkyyden tarkastelemiseksi on laskettu seuraavat herkkyystarkastelut:

1. Työvoiman siirtyminen kuntasektorilta TyEL-sektorille, 10 000 siirtyjää 2020 alkaen
2. Työvoiman siirtyminen TyEL-sektorilta kuntasektorille, 10 000 siirtyjää 2020 alkaen
3. Sijoitustuotot -1 prosenttiyksikkö 2019 alkaen
4. Sijoitustuotot +1 prosenttiyksikkö 2019 alkaen
5. Kuntasektorin työntekijöillä samat työkyvyttömyysriskit kuin TyEL-työntekijöillä 2027 alkaen
6. Kuntasektorin eläkeläisillä sama kuolevuus kuin TyEL-työntekijöillä 2019 alkaen

Työvoiman siirtyminen kuntasektorilta TyEL-sektorille, 10 000 siirtyjää 2020 alkaen

Nykylain puitteissa työvoiman siirtyminen TyEL-järjestelmään parantaisi TyEL:n taloudellista kestävyyttä ja vastaavasti heikentäisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän taloudellista tilaa. Tästä syystä siirtymä kasvattaa rahoitusmallin 6 vaikutusta TyEL-maksun tasoon. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 11,9 mrd vuoden 2017 hintatasossa (vrt. peruslaskelman 10,5 mrd).

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Työvoiman siirtyminen TyEL-sektorilta kuntasektorille, 10 000 siirtyjää 2020 alkaen

Nykylain puitteissa työvoiman siirtyminen kuntasektorille parantaisi Kevan jäsenyhteisöjen järjestelmän taloudellista kestävyyttä ja vastaavasti heikentäisi TyEL-järjestelmän taloudellista tilaa. Tästä syystä siirtymä pienentää rahoitusmallin 6 vaikutusta TyEL-maksun tasoon. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 8,7 mrd vuoden 2017 hintatasossa.

Sijoitustuotot -1 prosenttiyksikkö 2019 alkaen

Rahoitusmalli 6 kasvattaa TyEL-järjestelmän rahastointia. Toisin sanoen hie- man suurempi osuus eläkemenosta katetaan rahastoista ja pienempi osuus jää maksettavaksi tasausjärjestelmästä. Peruslaskelmaa matalammat sijoitustuotot kasvattavat tasausmenoja mallin 6 mukaisessa laskelmassa nykylakilaskelmaa enemmän, koska yhdistyminen kasvattaa rahastointia. Pääosa kasvaneista ta- sausmenoista kohdistuu vanhalle TyEL:lle, jolloin neutralointiin vaadittava summa kasvaa. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 16,5 mrd vuoden 2017 hintatasossa.

Sijoitustuotot +1 prosenttiyksikkö 2019 alkaen

Peruslaskelmaa korkeammat sijoitustuotot vaikuttavat neutralointisummaan muuten samoin kuin matalammat tuotot mutta etumerkit ovat päinvastaisia. Tässä herkkyystarkastelussa neutralointisummaksi tulee 7,2 mrd vuoden 2017 hintatasossa.

Kuntasektorin työntekijöillä samat työkyvyttömyysriskit kuin TyEL-työntekijöillä 2027 alkaen

Perusuran laskelmassa oletetaan nykyisten työkyvyttömyysalkavuuksissa ha- vaittujen erojen säilyvän tulevaisuudessa. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen alkavuudet ovat samankaltaisia TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjes- telmän välillä. Sen sijaan osatyökyvyttömyyseläkkeen alkavuus on Kevan jä- senyhteisöjen eläkejärjestelmässä huomattavasti korkeampi. Tässä her- kkyystarkastelussa kuntasektorin työntekijöille on asetettu samat ikä-, suku- puoli- ja eläkelajikohtaiset työkyvyttömyyseläkealkavuudet kuin TyEL:ssä vuodesta 2027 alkaen. Tämä pienentää kuntasektorin eläkemenoja ja siten yh- distymisen vaikutusta TyEL-maksuun. Neutralointisummaksi tulee 3,0 mrd vuoden 2017 hintatasossa.

Kuntasektorin eläkeläisillä sama kuolevuus kuin TyEL-työntekijöillä 2019 alkaen

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkeläisten rahapainotetun elinajan- odotteen on havaittu olevan sekä miehillä että naisilla 0,7 vuotta TyEL-järjes- telmää korkeampi. Tässä herkkyystarkastelussa on oletettu, että Kevan jä- senyhteisöjen eläkejärjestelmän kuolevuus on samaa tasoa TyEL:n kanssa vuodesta 2019 alkaen. Tämä pienentää kuntasektorin eläkemenoja perusuraan verrattuna ja pienentää yhdistymisestä vanhalle TyEL:lle aiheutuvaa kustan- nusta. Neutralointisummaksi tulee 5,3 mrd vuoden 2017 hintatasossa.

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

Taulukko 5. Neutralointisumma eri herkkyystarkasteluissa

| | Neutralointi- summa | Ero peruslaskel- maan |
|----------------------------|------------------------|--------------------------|
| Peruslaskelma | 10,5 | |
| Siirtymä TyEL-sektorille | 11,9 | 1,4 |
| Siirtymä kuntasektorille | 8,7 | -1,8 |
| Matala tuotto | 16,5 | 6,0 |
| Korkea tuotto | 7,2 | -3,3 |
| Samat työkyvyttömyysriskit | 3,0 | -7,5 |
| Sama kuolevuus | 5,3 | -5,2 |

SU/Kaarlo Reipas, Ismo Risku

26.10.2018

**LIITE: TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummat ja eläkemenot nykytilakilaskel-
 massa miljardeina euroina vuoden 2017 hintatasossa**

| | Palkkasumma | | Eläkemenot | |
|------|-------------|---|------------|---|
| | TyEL | Kevan jäsenyhteisöjen elä- kejärjestelmä | TyEL | Kevan jäsenyhteisöjen elä- kejärjestelmä |
| 2015 | 53,7 | 17,0 | 13,8 | 4,6 |
| 2016 | 54,7 | 17,0 | 14,2 | 4,8 |
| 2017 | 56,1 | 17,1 | 14,7 | 5,0 |
| 2018 | 56,8 | 17,4 | 15,1 | 5,2 |
| 2019 | 57,4 | 17,6 | 15,5 | 5,4 |
| 2020 | 58,2 | 17,8 | 15,8 | 5,5 |
| 2021 | 59,0 | 18,1 | 16,1 | 5,7 |
| 2022 | 60,0 | 18,5 | 16,5 | 5,9 |
| 2023 | 61,2 | 18,8 | 16,9 | 6,1 |
| 2024 | 62,5 | 19,2 | 17,3 | 6,3 |
| 2025 | 63,8 | 19,6 | 17,6 | 6,4 |
| 2026 | 65,1 | 20,0 | 17,9 | 6,6 |
| 2027 | 66,4 | 20,4 | 18,3 | 6,7 |
| 2028 | 67,6 | 20,8 | 18,7 | 6,9 |
| 2029 | 68,8 | 21,2 | 19,2 | 7,0 |
| 2030 | 70,2 | 21,6 | 19,6 | 7,2 |
| 2031 | 71,6 | 22,0 | 20,0 | 7,3 |
| 2032 | 73,0 | 22,5 | 20,3 | 7,4 |
| 2033 | 74,5 | 22,9 | 20,6 | 7,5 |
| 2034 | 75,9 | 23,4 | 21,0 | 7,6 |
| 2035 | 77,4 | 23,8 | 21,3 | 7,7 |
| 2036 | 78,9 | 24,3 | 21,5 | 7,8 |
| 2037 | 80,5 | 24,8 | 21,8 | 7,8 |
| 2038 | 82,0 | 25,3 | 22,1 | 7,9 |
| 2039 | 83,5 | 25,7 | 22,3 | 8,0 |
| 2040 | 85,0 | 26,2 | 22,6 | 8,0 |
| 2041 | 86,5 | 26,7 | 22,9 | 8,1 |
| 2042 | 88,0 | 27,1 | 23,3 | 8,2 |
| 2043 | 89,5 | 27,6 | 23,6 | 8,3 |
| 2044 | 91,0 | 28,0 | 24,0 | 8,4 |
| 2045 | 92,5 | 28,5 | 24,4 | 8,4 |
| 2046 | 94,0 | 29,0 | 24,8 | 8,5 |
| 2047 | 95,5 | 29,4 | 25,3 | 8,6 |
| 2048 | 96,9 | 29,9 | 25,8 | 8,7 |
| 2049 | 98,4 | 30,3 | 26,3 | 8,8 |
| 2050 | 99,9 | 30,8 | 26,8 | 9,0 |
| 2051 | 101,4 | 31,2 | 27,4 | 9,1 |
| 2052 | 102,9 | 31,7 | 28,0 | 9,2 |
| 2053 | 104,4 | 32,2 | 28,6 | 9,4 |
| 2054 | 105,9 | 32,6 | 29,2 | 9,6 |
| 2055 | 107,5 | 33,1 | 29,9 | 9,7 |
| 2056 | 109,0 | 33,6 | 30,6 | 9,9 |
| 2057 | 110,6 | 34,1 | 31,3 | 10,1 |
| 2058 | 112,2 | 34,6 | 32,0 | 10,3 |
| 2059 | 113,9 | 35,1 | 32,8 | 10,5 |
| 2060 | 115,5 | 35,6 | 33,5 | 10,7 |
| 2061 | 117,3 | 36,1 | 34,3 | 10,9 |
| 2062 | 119,1 | 36,7 | 35,1 | 11,2 |
| 2063 | 120,9 | 37,2 | 36,0 | 11,4 |
| 2064 | 122,8 | 37,8 | 36,8 | 11,6 |
| 2065 | 124,7 | 38,4 | 37,5 | 11,9 |
| 2066 | 126,6 | 39,0 | 38,3 | 12,1 |
| 2067 | 128,6 | 39,6 | 39,1 | 12,3 |
| 2068 | 130,6 | 40,2 | 39,9 | 12,6 |
| 2069 | 132,6 | 40,8 | 40,7 | 12,8 |
| 2070 | 134,6 | 41,5 | 41,5 | 13,1 |
| 2071 | 136,6 | 42,1 | 42,3 | 13,3 |
| 2072 | 138,6 | 42,7 | 43,1 | 13,5 |
| 2073 | 140,7 | 43,3 | 44,0 | 13,8 |
| 2074 | 142,7 | 44,0 | 44,8 | 14,1 |
| 2075 | 144,8 | 44,6 | 45,7 | 14,3 |
| 2076 | 146,9 | 45,3 | 46,5 | 14,6 |
| 2077 | 149,0 | 45,9 | 47,4 | 14,8 |
| 2078 | 151,2 | 46,6 | 48,3 | 15,1 |
| 2079 | 153,4 | 47,3 | 49,2 | 15,4 |
| 2080 | 155,7 | 48,0 | 50,1 | 15,6 |
| 2081 | 158,0 | 48,7 | 51,0 | 15,9 |
| 2082 | 160,3 | 49,4 | 51,8 | 16,1 |
| 2083 | 162,7 | 50,1 | 52,7 | 16,4 |
| 2084 | 165,1 | 50,9 | 53,6 | 16,7 |
| 2085 | 167,5 | 51,6 | 54,4 | 16,9 |

LIITE 7: Julkisen talouden alaryhmän muistio

Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävä työryhmä **Muistio**
– Julkisen talouden alaryhmä

30.10.2018

Julkisen talouden vaikutukset

Kunnallinen ja yksityinen eläkejärjestelmä yhdistetään tai säilytetään erillisinä

Sisälllys

| | |
|--|----|
| 1 LASKELMISSA KÄYTETYT OLETUKSET | 3 |
| 1.1 Laskelman tavoitteet ja lähtökohdat | 3 |
| 1.2 Verotuottovaikutusten laskennassa käytetyt oletukset | 3 |
| 1.3 Valtionosuusmuutosten laskennassa käytetyt oletukset | 4 |
| 2 ELÄKEJÄRJESTELMIEN ERILLISINÄ SÄILYTTÄMISEN JA YHDISTÄMISEN VAIKUTUKSET JULKISEEN TALOUTEEN | 6 |
| 2.1 50 000 hengen siirtyminen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta TyEL-työnantajien palvelukseen sote-valinnanvapauden seurauksena nykyisessä rahoitusmallissa | 6 |
| 2.2 Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen rahoitusmallissa 6 ilman kustannusneutralointia | 8 |
| 2.3 Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen rahoitusmallissa 6 neutralointitoimien jälkeen | 11 |
| 3 YHTEENVETO JULKISEN TALouden VAIKUTUKSISTA | 15 |

1 Laskelmissa käytetyt oletukset

1.1 Laskelman tavoitteet ja lähtökohdat

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja TyEL-järjestelmän yhdistämisellä tai erillisinä säilyttämisellä olisi työeläkesektoria laajempia vaikutuksia muuhun julkiseen talouteen eli valtion- ja kuntatalouteen. Yksityisen sektorin työeläkemaksun nousu tai lasku vaikuttaisi mm. valtion ja kuntien verotuloihin, sillä työeläkevakuutusmaksut ovat ansiotulo- ja yhteisöverotuksessa vähennyskelpoisia. Tässä muistiossa on huomioitu vain nämä välittömät vaikutukset, jotta voidaan tarkastella sitä toimenpiteiden suuruusluokkaa, jolla TyEL-maksun muutosten vaikutukset voitaisiin tarvittaessa neutraloida muuta kautta. Tällöin yritysten, palkansaajien ja yrittäjien vero- ja eläkemaksurasitus ei olennaisesti muuttuisi. Samalla ratkaisu olisi neutraali myös julkisen talouden kannalta.

Todellisuudessa TyEL-maksun nousulla tai laskulla olisi merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia talouden toimintaan, jos maksun muutoksen vaikutuksia ei kompensoitaisi esimerkiksi muun verotuksen kautta. TyEL-maksun nousu vaikuttaisi kielteisesti työllisyyskehitykseen ja talouskasvuun ja maksun lasku päinvastoin. Todennäköisesti yritykset siirtäisivät ainakin osan TyEL-maksun noususta tuotteidensa hintoihin, jotta yritystoiminta säilyisi kannattavana. Hintojen nousu vähentäisi yritysten tuottamien hyödykkeiden kysyntää ja sitä kautta myös yritysten tarvetta työvoimalle. Palkansaajien osalta TyEL-maksun nousu puolestaan vähentäisi työnteon kannustimia ja siten myös työn tarjontaa. Lisäksi palkansaajien nettotulojen pieneneminen kasvattaisi palkankorotusvaatimuksia.

Jos lähtökohta kustannusneutraalisuudesta toteutuu, käyttäytymisvaikutusten voi olettaa jäävän pieniksi. Kustannusneutraalissa lopputulemassa yritysten ja palkansaajien vero- ja eläkemaksurasitus ei olennaisesti muuttuisi, joten vaikutukset taloudelliseen toimeliaisuuteen olisivat vähäisiä. Käyttäytymisvaikutusten huomioiminen monimutkaistaisi laskelmia huomattavasti ja hankaloittaisi staattisten kustannusneutralointitoimenpiteiden mitoituksen ja kohdentamisen arviointia.

Tässä muistiossa esiteltyjen laskelmien lähtöaineistona on käytetty Eläketurvakeskuksen tekemiä laskelmia eri tahojen eläkemaksurasituksen muuttumisesta. Näiden muutosten ohella tässä muistiossa on lisäksi huomioitu muut välittömät vaikutukset julkiseen talouteen. Nämä julkisen talouden vaikutukset on laskettu valtiovarainministeriössä käyttäen tässä luvussa esiteltyjä laskentaoletuksia. Tässä muistiossa ei ole tarkasteltu ehdotusten muita vaikutuksia eläkejärjestelmään. Esimerkiksi kilpailun edellytyksiä on tarkasteltu muualla ja niitä tulee myös jatkotyössä selvittää tarkemmin.

Julkisen talouden vaikutuksia on tarkasteltu kansantalouden tilinpidon kehikossa. Kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen luokitellaan valtionhallinto, paikallishallinto ja sosiaaliturvarahastot, jotka jakautuvat vielä työeläkelaitoksiin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Työeläkelaitoksiksi luokitellaan mm. yksityiset eläkeyhtiöt, -kassat ja -säätiot sekä Keva ja Valtion Eläkerahasto. Lisäksi tuleva maakuntahallinto muodostaisi oman alasektorinsa.

1.2 Verotuottovaikutusten laskennassa käytetyt oletukset

Seuraavassa on selostettu, miten staattiset verotuotto- ja muut vaikutukset on laskelmissa huomioitu, kun työntäjän ja palkansaajan TyEL-maksun on oletettu nousevan. Mikäli maksujen oletettaisiinkin laskevan, olisivat vaikutukset luonnollisesti päinvastaisia.

Staattisessa tarkastelussa yksityisen sektorin *työnantajien* TyEL-maksun kohoaminen pienentäisi vastaavalla summalla yritysten voittoja. Koska yritykset maksavat voitostaan 20 % yhteisöveroa, yhteisö-

veron tuotto pienenesi noin 20 prosentilla maksunkorotuksesta.¹ Yhteisöveron saajia ovat valtio ja kunnat. Valtion ja kuntien välisenä yhteisöveron jako-osuutena on käytetty oletusta, että veron tuotosta 77,7 % kohdentuisi valtiolle ja loput 22,3 % kunnille maakunta- ja sote-uudistuksen astuttua voimaan.

Staattisessa tarkastelussa *palkansaajien* eläkemaksun nousu puolestaan pienentäisi palkansaajan verotettavaa ansiotuloa, sillä työeläkemaksut ovat ansiotuloverotuksessa täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ansiotuloverotuksen verotuotto pienenee noin 40 prosentilla suhteessa siihen, kuinka paljon palkansaajien työeläkemaksun tuotto maksukorotuksen seurauksena kasvaa. Palkansaajien eläkemaksun osalta on myös huomioitava, että se koskee yksityisen sektorin palkansaajien lisäksi myös kaikkia muita palkansaajia yhtenevästä palkansaajien maksuprosentista johtuen. Valtion ja kuntien välisenä ansiotuloveron jako-osuutena on käytetty oletusta, että veron tuotosta noin 80 % kohdentuisi valtiolle ja loput noin 20 % kunnille maakunta- ja sote-uudistuksen astuttua voimaan.²

YEL- ja MYEL-yrittäjien verotettavan sekatulon osalta on käytetty samoja oletuksia kuin palkansaajienkin kohdalla, sillä muutos verotettavassa tulossa kohdistuu valtaosin verotettavaan ansiotuloon ja vain pieneltä osin verotettavaan pääomatuloon.

1.3 Valtionosuusmuutosten laskennassa käytetyt oletukset

Valtio-, maakunta- ja kuntatyönantajien eläkevakuutusmaksujen muutokset näkyvät sektorikohtaisissa laskelmissa, mutta niillä ei ole vaikutusta julkiseen talouteen kokonaisuutena. Sekä maksua maksavat työnantajat että maksun saajana olevat työeläkelaitokset ovat osa julkista taloutta, jolloin niiden välisillä rahavirroilla ei ole vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan kokonaisuutena. Vastaavanlainen julkisen talouden sisäinen rahavirta on valtion rahoitusosuuden muuttuminen YEL- ja MYEL-järjestelmiin, kun näiden lakien maksut muuttuvat TyEL-maksun mukana.

Maakuntien valtionosuuksien on yksinkertaisuuden vuoksi oletettu supistuvan yhtä paljon kuin maakuntien eläkemaksurasitus pienenee. Päinvastaisessa tilanteessa maakuntien valtionosuudet vastaavasti kasvavat. Pääosa maakuntien rahoituksesta nimittäin tulee valtiolta ja maakuntien sama valtionrahoitus on sidottu maakuntaindeksiin, jonka kehitys huomioi maakuntatyöntäjän sosiaaliturvamaksujen muutokset. Laskelmassa on kaavamaisesti oletettu, että maakuntauudistuksen myötä paikallishallinnon palkkasummasta 48 % siirtyy maakuntiin ja loppu 52 % jää paikallishallintoon.

Kuntien valtionosuuksien on puolestaan arvioitu supistuvan noin 13 prosentilla suhteessa kuntien eläkemaksurasituksen pienemiseen. Maakuntauudistuksen jälkeen kuntien valtionosuusprosentin arvioidaan olevan noin 24 %, mutta maakuntauudistuksen jälkeen noin 55 % kuntien tehtävistä on palkkasummalla mitattuna valtionosuusjärjestelmän piirissä.³ Muutoin kuntien valtionosuuksien on oletettu pysyvän ennallaan, sillä muutokset valtionosuuksissa edellyttäisivät uusia poliittisia päätöksiä kuntien valtionosuuksien tasosta. Tästä huolimatta tavoiteltavana voidaan pitää sellaisten ratkaisujen löytämistä, joilla pyritään kustannusneutraaliuteen paitsi koko julkisen talouden tasolla myös julkisen talouden eri alasektoreiden välillä.

¹ Todellisuudessa vaikutus olisi todennäköisesti hieman pienempi, sillä osa yrityksistä on tappiollisia, eikä siten maksa lainkaan yhteisöveroa.

² Lisäksi muutos pienentäisi myös Kansaneläkelaitoksen perimän sairaanhoitovakuutusmaksun maksupohjaa, mutta yksinkertaisuuden vuoksi tässä vaikutus on sisällytetty valtion ansiotuloveron tuottoon

³ Maakuntauudistuksen jälkeen kuntien tehtävistä valtionosuusjärjestelmän piiriin jäisivät varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, kirjastot, taiteen perusopetus ja yleinen kulttuuritoimi.

Laskelman lopputuloksena nähdään, mitkä olisivat eläkemaksujen muutosten välittömät vaikutukset julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin sekä yrityksiin, palkansaajiin ja yrittäjiin. Näiden laskelmien pohjalta olisi mahdollista etsiä esimerkiksi erilaisten veromuutosten kautta ratkaisuja, joiden avulla havaittujen muutosten vaikutukset voitaisiin pyrkiä neutraloimaan.

2 Eläkejärjestelmien erillisinä säilyttämisen ja yhdistämisen vaikutukset julkiseen talouteen

2.1 50 000 hengen siirtyminen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta TyEL-työntajien palvelukseen sote-valinnanvapauden seurauksena nykyisessä rahoitusmallissa

Sote-uudistukseen sisältyvä valinnanvapaus voisi toteutuessaan heikentää merkittävästi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyttä nykyisessä rahoitusmallissa. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, kuinka moni nyt Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa oleva henkilö siirtyisi yksityiselle sektorille eli TyEL-työntajien palvelukseen. Joka tapauksessa tämä huoli rahoituspohjan rapautumisesta on ollut yksi merkittävä ponnin koko työryhmän selvitystyölle.

Seuraavassa on tarkasteltu skenaariota, jossa nykyisen rahoitusmallin oloissa sote-valinnanvapauden seurauksena 50 000 henkilöä siirtyisi Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta TyEL-työntajien palvelukseen. Muutoksen on oletettu tapahtuvan kerralla vuoden 2022 alussa. Taulukko 1 ja kuvio 1 havainnollistavat valinnanvapaussiiirtymän aiheuttamia välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin.⁴ Mikäli vastaavat siirtymät tapahtuisivat vasta eläkejärjestelmien yhdistyttyä, ei niillä luonnollisesti olisi enää vaikutusta minkään tahon eläkemaksurasitukseen.

50 000 hengen valinnanvapaussiiirtymä pienentäisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksupohjaa noin 1,8 mrd. eurolla eli noin 10 prosentilla. Maksussa oleva eläkemeno ei kuitenkaan alenisi vastaavasti. Siten siirtymä aiheuttaisi noin 0,7 prosenttiyksikön korotuspaineen Kevan jäsenyhteisöjen vakiomaksutasoon, joka peruslaskelmassa on 26,3 %. Siirtyneiden henkilöiden vakuutusmaksut maksettaisiin TyEL-järjestelmään ilman vastaavaa muutosta maksussa olevassa eläkemenossa. Siten henkilösiiirtymä mahdollistaisi vastaavasti 24,4 prosentin TyEL-maksun alentamisen vuodesta 2023 lähtien noin 0,4 prosenttiyksiköllä. TyEL-maksun alennusvara pienisi kuitenkin vähitellen ja poistuisi kokonaan 2050-luvun aikana.

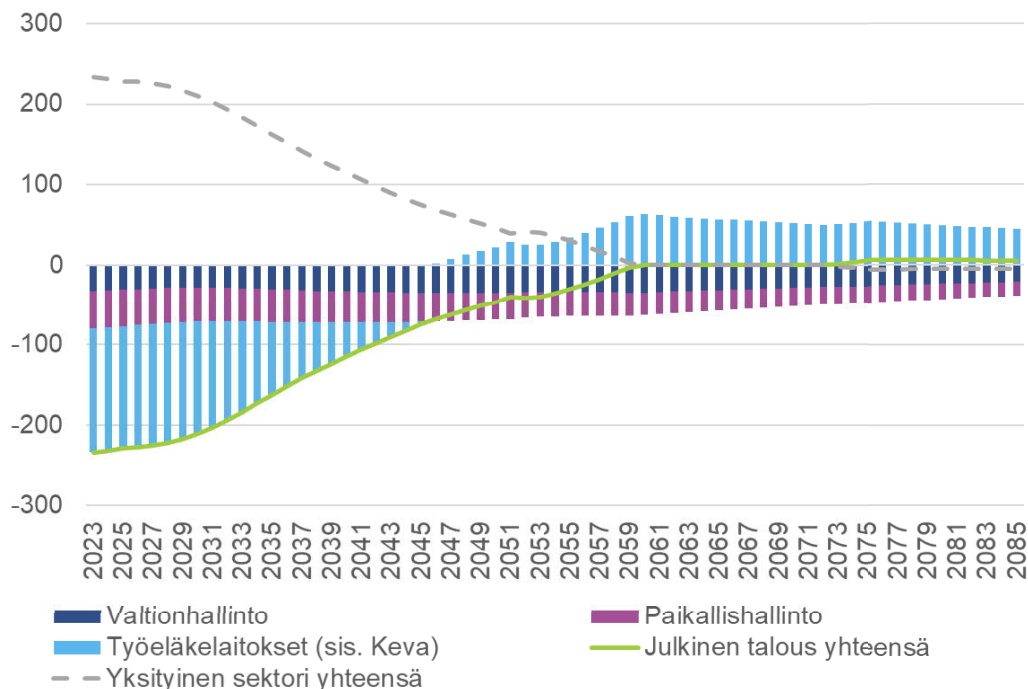
TyEL-maksun alenemisen seurauksena julkinen talous heikkenisi nettona runsaalla 200 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien, kun käyttäytymisvaikutuksia ei huomioida. Yhtäältä yritysten, palkansaajien ja yrittäjien maksamat eläkemaksut supistuisivat yhteensä noin 350 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Toisaalta eläkemaksujen verovähennyskelpoisuuden vuoksi palkansaajien maksama ansiotulo-vero ja yritysten maksama yhteisövero kuitenkin kasvaisivat noin 110 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Vaikutus kuitenkin pienenesi vähitellen ja poistuisi kokonaan 2050-luvun aikana, sillä TyEL-maksu palautuisi silloin peruslaskelman mukaiselle uralle.

Pääoma-arvoltaan julkisen talouden heikkeneminen olisi runsaat 4 mrd. euroa vuoteen 2022 diskontattuna, kun käytetään eläkevarojen tuotto-oletusta vastaavaa 3,5 % reaalista diskonttokorkoa ja laskenta katkaistaan vuoteen 2085.⁵ Kääntäen se olisi myös yksityisen sektorin työntajien, kaikkien palkansaajien sekä YEL- ja MYEL-yrittäjien vuosikymmenten mittaan saaman höydyn suuruus. Julkisen talouden heikkeneminen johtaisi valtion ja kuntien lisävelkaantumiseen, veronkorotuksiin tai menoleikkauksiin, kun oletetaan, että eläkkeiden rahastointiaste pysyisi ennallaan.

⁴ Taulukon luvut on laskettu käyttäen vuoden 2017 rahanarvoa. Lisäksi eri vuosien lukujen vertailtavuuden parantamiseksi ne on diskontattu vuoteen 2022 käyttäen diskonttokorkona eläkevaroilta oletettua 3,5 % reaalituottoa.

⁵ Esimerkiksi prosenttiyksikön alemmalla 2,5 prosentin reaalilla diskonttokorolla julkinen talous heikkenisi pääoma-arvona lähes viidellä miljardilla eurolla eli noin 0,5 mrd. euroa enemmän kuin peruslaskelmassa.

Kuvio 1. 50 000 hengen sote-valinnanvapaussiiirtymän vaikutus julkiseen talouteen, nykyinen rahoitusmalli, nykyarvo vuonna 2022 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)



Julkisen talouden alasektoreita tarkasteltaessa valinnanvapaussiiirtymän vaikutukset ovat moninaisemat. Valtiontalous heikkenisi nettona noin 30 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Tämä vaikutus syntyy neljästä eri osatekijästä: Valtion maakunnille ja kunnille maksamat valtionosuudet kasvaisivat yhteensä lähes 90 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen. Myös valtion työeläkelaitoksille maksamat tulonsiirrot (valtion osuus YEL- ja MYEL-menoista) kasvaisivat, runsaat 20 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen. Lisäksi valtiotyöntäjien eläkemasurasitus kasvaisi hieman, noin 10 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen, kun työntäjien eläkemasua pitäisi korottaa palkansaajien maksun laskua vastaavalla määrällä. Toisaalta valtion ansio- ja yhteisöverotuloverot kasvaisivat yhteensä noin 90 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen TyEL-maksun laskiessa. Pääoma-arvoltaan valtiontalouden heikkeneminen olisi noin 1,9 mrd. euroa.

Valinnanvapaussiiirtymällä ei olisi olennaista vaikutusta maakuntatalouteen. Maakuntatyöntäjien eläkemasut kasvaisivat runsaat 70 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2023 alkaen, mutta maakuntien valtiolta saama rahoitus kasvaisi suunnilleen vastaavalla määrällä.

Valinnanvapaussiiirtymä heikentäisi kuntataloutta noin 50 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2023 alkaen, kun kuntatyöntäjien eläkemasut nousisivat samasta vuodesta lähtien noin 80 milj. eurolla vuodessa. Kuntatyöntäjien eläkemasujen nousu kasvattaisi kuitenkin kuntien saamia valtionosuuksia n. 10 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen. Lisäksi kuntien ansio- ja yhteisöverotulot kasvaisivat hieman, yhteensä runsaat 20 milj. euroa, vuodesta 2023 alkaen TyEL-maksun laskiessa. Pääoma-arvoltaan kuntatalouden heikkeneminen olisi noin 2,0 mrd. euroa.

Valinnanvapaussiiirtymä heikentäisi aluksi työeläkelaitosten taloutta noin 150 milj. eurolla, mutta vaikutus hiipuisi 2040-lukuun mennessä. Sen sijaan 2050-luvulta alkaen työeläkelaitosten talous vahvistuisi peruslaskelmaan verrattuna. Nämä muutokset johtuvat siitä, että Kevan jäsenyhteisöjen vakiomaksutaso on peruslaskelmaa korkeampi tasaisesti koko tarkastelujakson ajan, mutta TyEL-maksu on peruslaskelmaa alempi vain tarkastelujakson ensimmäisinä vuosikymmeninä.

Taulukko 1. 50 000 hengen sote-valinnanvapaussiiirtymän vaikutus julkiseen talouteen, nykyinen rahoitusmalli, nykyarvo vuonna 2022 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)

| | Pääoma-arvo vuonna 2022 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
|---|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Julkinen talous yhteensä | -4285 | -234 | -210 | -115 | -46 | 0 | 0 | 5 |
| Valtionhallinto | -1917 | -32 | -28 | -33 | -35 | -34 | -28 | -22 |
| Verotulot | 1605 | 88 | 79 | 43 | 17 | 0 | 0 | -2 |
| Ansioverotulot | 1215 | 67 | 60 | 32 | 13 | 0 | 0 | -1 |
| Yhteisöverotulot | 390 | 21 | 19 | 10 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut työnantajan eläkemaksut | -180 | -12 | -9 | -4 | -2 | 0 | 0 | 0 |
| Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta | -423 | -24 | -21 | -11 | -4 | 0 | 0 | 0 |
| Maakuntien ja kuntien valtionosuudet | -2918 | -85 | -77 | -61 | -46 | -34 | -28 | -21 |
| Maakuntahallinto | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut työnantajan eläkemaksut | -2558 | -74 | -67 | -53 | -40 | -30 | -25 | -18 |
| Saadut valtionosuudet | 2558 | 74 | 67 | 53 | 40 | 30 | 25 | 18 |
| Paikallishallinto | -1995 | -47 | -43 | -39 | -34 | -28 | -23 | -18 |
| Verotulot | 416 | 23 | 20 | 11 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Ansioverotulot | 304 | 17 | 15 | 8 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Yhteisöverotulot | 112 | 6 | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut työnantajan eläkemaksut | -2771 | -81 | -73 | -58 | -44 | -33 | -27 | -20 |
| Saadut valtionosuudet | 360 | 10 | 9 | 7 | 6 | 4 | 4 | 3 |
| Työeläkelaitokset (sis. Keva) | -373 | -154 | -139 | -43 | 22 | 63 | 52 | 44 |
| Saatu eläkemaksutulo | -796 | -178 | -160 | -54 | 18 | 63 | 52 | 45 |
| Eläkemeno | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta | 423 | 24 | 21 | 11 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | |
| | Pääoma-arvo vuonna 2022 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
| Työntantajat, palkansaajat ja yrittäjät yhteensä | 4285 | 234 | 210 | 115 | 46 | 0 | 0 | -5 |
| Yksityisen sektorin työntantajat ("vanha TyEL") | 2008 | 109 | 98 | 54 | 22 | 0 | 0 | -2 |
| Maksetut eläkemaksut | 2510 | 136 | 123 | 67 | 27 | 0 | 0 | -3 |
| Maksetut yhteisöverot | -502 | -27 | -25 | -13 | -5 | 0 | 0 | 1 |
| Palkansaajat | 2024 | 111 | 99 | 54 | 22 | 0 | 0 | -2 |
| Maksetut eläkemaksut | 3373 | 185 | 166 | 90 | 36 | 0 | 0 | -4 |
| Maksetut ansiotuloverot | -1349 | -74 | -66 | -36 | -14 | 0 | 0 | 2 |
| YEL- ja MYEL-yrittäjät | 254 | 14 | 13 | 7 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut eläkemaksut | 423 | 24 | 21 | 11 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut verot | -169 | -9 | -8 | -4 | -2 | 0 | 0 | 0 |

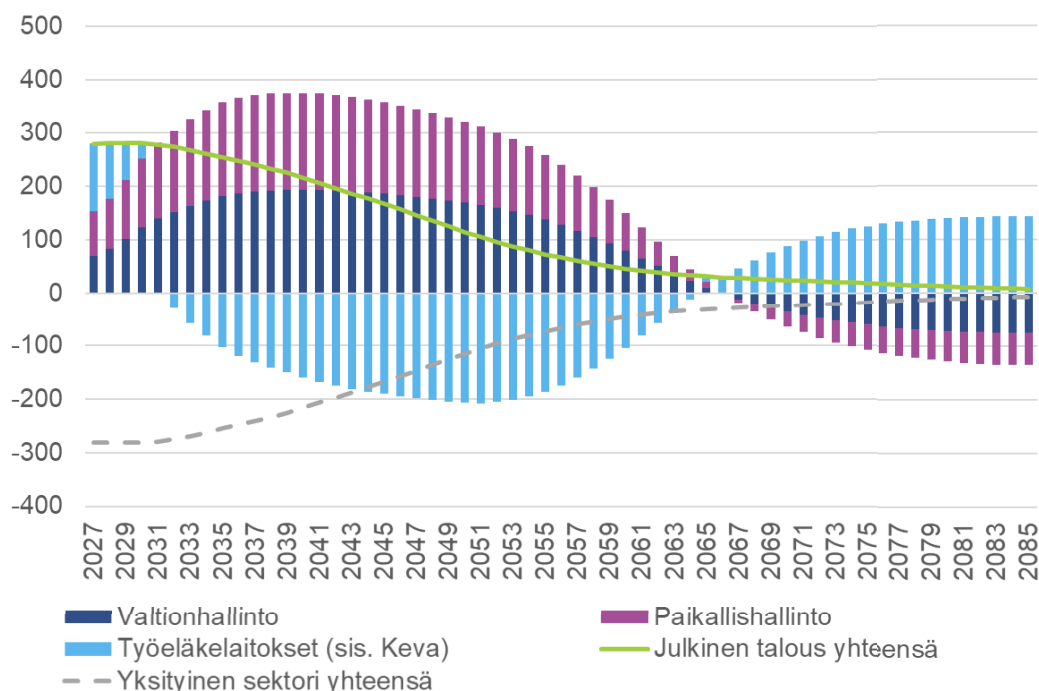
2.2 Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen rahoitusmallissa 6 ilman kustannusneutralointia

Rahoitusmallissa 6 nykymuotoinen Keva siirtyy lähes kokonaan osaksi TyEL-järjestelmää. Eläkejärjestelmien yhdistymisen seurauksena TyEL-maksuun kohdistuu aluksi merkittävä korotuspaine, noin 0,5 prosenttiyksikköä, mikä johtuu Kevan jäsenyhteisöjen vakuutettujen ja eläkkeensaajien erilaisuudesta TyEL:iin verrattuna. Taulukko 2 ja kuvio 2 havainnollistavat muutoksen välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin.

TyEL-maksun nousun seurauksena julkinen talous vahvistuisi lähes 300 milj. eurolla vuodesta vuodesta 2027 lähtien, kun käyttäytymisvaikutuksia ei huomioida. Yhtäältä yritysten, palkansaajien ja yrittäjien maksamat eläkemaksut kasvaisivat yhteensä noin 420 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Toisaalta eläkemaksujen verovähennyskelpoisuuden vuoksi palkansaajien maksama ansiotulovero ja yritysten maksama yhteisövero kuitenkin pienenisivät noin 140 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Tarkastelujakson

loppua kohden eläkejärjestelmien yhdistymisen julkista taloutta vahvistava vaikutus kuitenkin pienenee selvästi. Pääoma-arvoltaan julkisen talouden vahvistuminen olisi noin 6,5 mrd. euroa.⁶ Kääntäen se olisi myös yksityisen sektorin työnantajille, kaikille palkansaajille sekä YEL- ja MYEL-yrittäjille vuosikymmenten mittaan koituvan lisämaksurasituksen suuruus. Julkisen talouden vahvistuminen mahdollistaisi kuitenkin vastaavansuuruiset veronkevennykset. Niiden avulla olisi mahdollista kompensoida TyEL-maksun nousun vaikutuksia työnantajille ja vakuutetuille ja pyrkiä siten kustannusneutraaliin ratkaisuun.

Kuvio 2. Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen, rahoitusmalli 6, ilman kustannusneutralointia, nykyarvo vuonna 2026 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)



Maakunta- ja kuntatyönantajien maksamat eläkemaksut laskisivat järjestelmien yhdistymisen myötä tarkastelujakson alkuvuosikymmeninä, koska TyEL-maksu on selvästi nykyistä Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksua alempi. Nämä maksumuutokset vähentäisivät myös maakuntien ja kuntien saamia valtionosuuksia. Koko julkista taloutta tarkasteltaessa julkisen sektorin työnantajien maksujen tai valtionosuuksien muutoksilla ei kuitenkaan ole vaikutuksia, sillä ne ovat julkisen sektorin sisäisiä rahavirtoja. Seuraavassa on tarkasteltu julkisen talouden kutakin alasektoria erikseen, jolloin nämä muutokset tulee ottaa huomioon.

Yhdistyminen vahvistaisi valtiontaloutta noin 70 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Valtion ansio- ja yhteisöverotulot pienenevät yhteensä noin 100 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen TyEL-maksun noustessa. Toisaalta valtiotyönantajan eläkemaksurasitus pienenee hieman, noin 10 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen, kun työnantajan eläkemaksua voitaisiin laskea palkansaajien maksun nousua vastaavalla määrällä. Lisäksi valtion työeläkelaitoksille maksamat tulonsiirrot (valtion osuus YEL- ja MYEL-menoista) vähenisivät noin 30 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Merkittävin valtiontaloutta vahvistava muutos olisi valtion maakunnille ja kunnille maksamien valtionosuuksien väheneminen noin 130 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Maksetut valtionosuudet kuitenkin vähenisivät huomattavasti enemmän 2030-luvun loppupuolelle tultaessa ja tällöin valtiontalous vahvistuisi kokonaisuutena noin 200 milj. eurolla. Vaikutus valtiontalouteen kääntyisi kuitenkin heikentäväksi tarkastelujakson loppupuolella.

⁶ Pääoma-arvon laskennassa on käytetty eläkevarojen tuotto-oletusta vastaavaa 3,5 % reaalista diskonttokorkoa. Diskonttaus on tehty vuoteen 2026 ja laskenta on katkaistu vuoteen 2085.

Valtionosuuksien automaattisen vähenemisen lisäksi kuntatalouden vahvistuminen mahdollistaisi kuntien saamien valtionosuuksien päätöseräisen vähentämisen. Tämä edellyttäisi kuitenkin poliittista päätöksentekoa, joten sitä ei ole laskelmassa oletettu tehtävän. Joka tapauksessa valtiontalouden vahvistuminen mahdollistaisi valtion verotuksen keventämisen, valtion menojen lisäämisen tai valtion velan lyhentämisen. Valinta näiden vaihtoehtojen välillä edellyttäisi poliittista päätöksentekoa, joten valintatilanteen lopputulokseen ei ole tässä laskelmassa otettu kantaa. Vaihtoehdoista veronkevennyksillä voitaisiin kuitenkin kompensoida TyEL-maksun nousun vaikutuksia työntäjille ja vakuutetuille ja pyrkiä näillä toimilla kustannusneutraaliin ratkaisuun.

Taulukko 2. Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen, rahoitusmalli 6, ilman kustannusneutralointia, nykyarvo vuonna 2026 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)

| | Pääoma-arvo vuonna 2026 | 2027 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
|--|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Julkinen talous yhteensä | 6497 | 280 | 216 | 115 | 46 | 24 | 8 |
| <i>Valtionhallinto</i> | 4391 | 70 | 193 | 170 | 79 | -36 | -74 |
| <i>Verotulot</i> | -2445 | -106 | -81 | -43 | -17 | -9 | -3 |
| <i>Ansioverotulot</i> | -1861 | -81 | -62 | -33 | -13 | -7 | -2 |
| <i>Yhteisöverotulot</i> | -584 | -25 | -19 | -10 | -4 | -2 | -1 |
| <i>Maksetut työnantajan eläkemaksut</i> | 254 | 13 | 8 | 4 | 2 | 1 | 0 |
| <i>Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta</i> | 645 | 28 | 21 | 11 | 5 | 2 | 1 |
| <i>Maakuntien ja kuntien valtionosuudet</i> | | | | | | | |
| <i>Maakuntahallinto</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut työnantajan eläkemaksut</i> | 5204 | 118 | 215 | 173 | 79 | -26 | -64 |
| <i>Saadut valtionosuudet</i> | -5204 | -118 | -215 | -173 | -79 | 26 | 64 |
| <i>Paikallishallinto</i> | 4271 | 83 | 182 | 152 | 70 | -27 | -61 |
| <i>Verotulot</i> | -633 | -27 | -21 | -11 | -4 | -2 | -1 |
| <i>Ansioverotulot</i> | -465 | -20 | -15 | -8 | -3 | -2 | -1 |
| <i>Yhteisöverotulot</i> | -168 | -7 | -6 | -3 | -1 | -1 | 0 |
| <i>Maksetut työnantajan eläkemaksut</i> | 5637 | 127 | 233 | 188 | 86 | -29 | -69 |
| <i>Saadut valtionosuudet</i> | -733 | -17 | -30 | -24 | -11 | 4 | 9 |
| <i>Työeläkelaitokset (sis. Keva)</i> | -2165 | 127 | -159 | -207 | -104 | 88 | 143 |
| <i>Saatu eläkemaksutulo</i> | -1519 | 155 | -138 | -195 | -99 | 90 | 143 |
| <i>Eläkemenot</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta</i> | -645 | -28 | -21 | -11 | -5 | -2 | -1 |
| | | | | | | | |
| | Pääoma-arvo vuonna 2026 | 2027 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
| Työntäjät, palkansaajat ja yrittäjät yhteensä | -6497 | -280 | -216 | -115 | -46 | -24 | -8 |
| <i>Yksityisen sektorin työntäjät ("vanha TyEL")</i> | -3007 | -129 | -100 | -53 | -21 | -11 | -4 |
| <i>Maksetut eläkemaksut</i> | -3759 | -161 | -125 | -67 | -26 | -14 | -4 |
| <i>Maksetut yhteisöverot</i> | 752 | 32 | 25 | 13 | 5 | 3 | 1 |
| <i>Palkansaajat</i> | -3103 | -134 | -103 | -55 | -22 | -12 | -4 |
| <i>Maksetut eläkemaksut</i> | -5171 | -224 | -172 | -91 | -36 | -19 | -6 |
| <i>Maksetut ansiotuloverot</i> | 2069 | 90 | 69 | 37 | 14 | 8 | 2 |
| <i>YEL- ja MYEL-yrittäjät</i> | -387 | -17 | -13 | -7 | -3 | -1 | 0 |
| <i>Maksetut eläkemaksut</i> | -645 | -28 | -21 | -11 | -5 | -2 | -1 |
| <i>Maksetut verot</i> | 258 | 11 | 9 | 5 | 2 | 1 | 0 |

Yhdistymisellä ei olisi olennaista vaikutusta maakuntatalouteen. Maakuntatyöntäjien eläkemaksut alenisivat noin 120 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen, mutta maakuntien saama valtionrahoitus alenisi suunnilleen vastaavalla määrällä. Vaikutus kasvaisi 2030-luvun aikana ja alkaisin sen jälkeen jälleen pienetä. Tarkastelujakson loppupuolella vaikutus kääntyisi kuitenkin päinvastaiseksi, kun TyEL-maksu nousisi nykyistä Kevan jäsenyhteisöjen maksutasoa korkeammaksi.

Yhdistyminen vahvistaisi kuntataloutta noin 80 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2027 alkaen, kun kuntatyöntantajien eläkemaksut alenisivat maakuntien tapaan samasta vuodesta lähtien noin 130 milj. eurolla. Vaikutus kasvaisi 2030-luvun aikana ja alkaisin sen jälkeen jälleen pienetä. Aivan tarkastelujakson loppupuolella vaikutus kääntyisi kuitenkin päinvastaiseksi, kun TyEL-maksu nousisi nykyisten laskelmien mukaan nykyistä Kevan jäsenyhteisöjen maksutasoa korkeammaksi. Kuntatyöntajan eläkemaksujen lasku vähentäisi kuitenkin kuntien saamia valtionosuuksia noin 20 milj. eurolla vuodesta 2027 alkaen. Lisäksi kuntien ansio- ja yhteisöverotulot pienenisivät hieman, yhteensä noin 30 milj. eurolla, vuodesta 2027 alkaen TyEL-maksun noustessa. Kuntatalouden vahvistuminen tarjoaisi mahdollisuuden joko kuntien saamien valtionosuuksien leikkaamiseen, kunnallisveroprosenttien laskuun, kuntatalouden menojen lisäämisen tai kuntatalouden velan lyhentämiseen. Valinta näiden vaihtoehtojen välillä edellyttäisi poliittista päätöksentekoa, joten valintatilanteen lopputulokseen ei ole tässä laskelmassa otettu kantaa.

Yhdistyminen vahvistaisi aluksi työeläkelaitosten taloutta noin 130 milj. eurolla, mutta alkaisi heikentää sitä merkittävästi 2030-luvun lopulta lähtien. Sen sijaan 2070-luvulta alkaen työeläkelaitosten talous vahvistuisi selvästi peruslaskelmaan verrattuna. Nämä muutokset johtuvat Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksujen laskusta tarkastelujakson alkuvuosikymmeninä ja noususta sen loppupuolella. Työeläkelaitosten talouden heikkeneminen laskelman alkuvuosikymmeninä merkitsisi rahastointiasteen hienoista laskua, sillä eläkemenoihin yhdistymisellä ei ole vaikutusta.

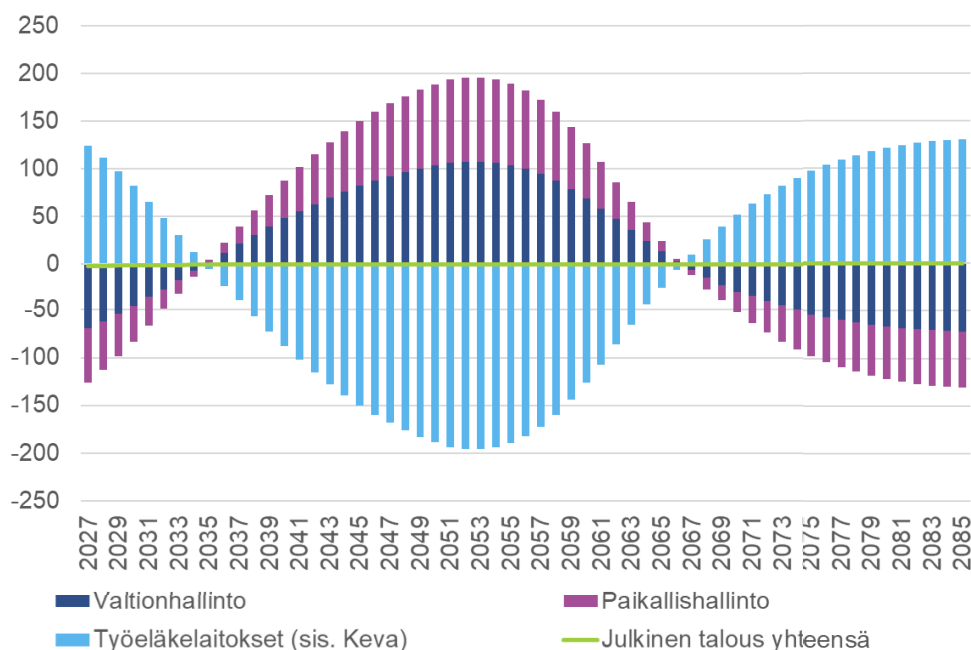
2.3 Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen rahoitusmallissa 6 neutralointitoimien jälkeen

Kustannusten neutraloinnissa tavoitellaan tilannetta, jossa kenenkään maksajatahon arvioitu pitkän aikavälin eläkemaksurasitus ei muutu odotusarvoisesti. Lyhyemmällä aikavälillä maksujen ajoitus voi tosin muuttua peruslaskelmaan nähden. Julkisen talouden vaikutuksia koskevat arviot perustuvat laskelmiin, joiden mukaan neutralointisumma olisi 10,5 mrd. euroa ja nykyisen Kevan TyEL-tasoisien vastuvelan ja vakavaraisuuspääoman ylittävien varojen määrä olisi 8,6 mrd. euroa ennen yhdistymistä.

Rahoitusmallin 6 kustannusneutraaliuteen voidaan pyrkiä monilla eri tavoilla. Tässä yhteydessä tarkastellaan kahta erilaista kustannusten neutralointivaihtoehtoa. Vaihtoehdossa 1 Kevan TyEL-tasoisien vastuvelan ja vakavaraisuuspääoman ylittävät varat käytetään neutralointisumman rahoittamiseen kokonaan (8,6 mrd. euroa) ja vaihtoehdossa 2 osittain (5,0 mrd. euroa). Molemmissa tapauksissa loppu osa neutraloitavasta 10,5 mrd. euron summasta hoidetaan jättämällä riittävä osa TyEL-tasoisista etuuksista Julkis-Kevaan. Taulukoissa 3a ja 3b ja kuviossa 3 esitetään näiden neutralointivaihtoehtojen välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin. Näiden vaihtoehtojen väliset erot ovat melko pieniä, joten niitä ei ole seuraavassa tarkasteltu erikseen.

Laskelmien perusteella kummallakin neutralointivaihtoehdolla päästäisiin tavoiteltuun lopputulokseen, kun käytetään Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien oletuksia mm. sijoitustuotoista ja talouskehityksestä. TyEL-maksun korotuspaineen poistuessa yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen olisi kokonaisuutena neutraali. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että laskelmat ovat herkkiä käytetyille oletuksille ja ennusteille. Mikäli toteutuva kehitys poikkeaisi olennaisesti ennakoidusta, lopputulos ei välttämättä olisi enää yhtä lähellä kustannusneutraaliutta. Esimerkiksi yhdistelmäneutralointivaihtoehto 2 on vähemmän herkkä sijoitustuotto-oletuksen muutoksille. Jälkikäteen kustannusneutraaliuden toteutumisen arviointi olisi hankalaa tai mahdotonta. On huomattava, että mm. tästä syystä tarkoituksena ei olisi muuttaa jälkikäteen kustannusneutraaliuden saavuttamiseksi tehtyjä ratkaisuja.

Kuvio 3. Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen, rahoitusmalli 6, yhdistelmäneutralointivaihtoehdot 1 ja 2, nykyarvo vuonna 2026 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)



Vaikka tulos olisi koko julkisen talouden tasolla kustannusneutraali, ei kustannusneutraalius täysin toteutuisi julkisen talouden eri alasektoreiden kesken. Kustannusneutralointi lieventäisi, mutta ei kuitenkaan poistaisi sitä järjestelmien yhdistymisen vaikutusta, että maakunta- ja kuntatyönantajien maksamat eläkemaksut laskisivat järjestelmien yhdistymisen myötä tarkastelujakson alkuvuosikymmeninä (lukuun ottamatta tarkastelujakson muutamaa ensimmäistä vuotta) ja nousisivat tarkastelujakson loppupuolella. Tämä johtuu siitä, että tarkastelujakson ensimmäisinä vuosikymmeninä TyEL-maksu on selvästi nykyistä Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksua alempi. TyEL-maksu kohoaisi kuitenkin korotuspaineiden vuoksi tarkastelujakson loppupuolella Kevan vakiomaksutasoa korkeammaksi. Nämä muutokset maakuntien ja kuntien eläkemaksuissa heijastuisivat myös niiden saamiin valtionosuuksiin.

On kuitenkin syytä huomata, että Julkis-Kevan jäsenyhteisöt voivat omilla päätöksillään vaikuttaa Julkis-Kevan keräämän maksun tasoon. Siten yllä esitetystä kehitysurasta voidaan poiketa keräämällä esimerkiksi alkuun korkeampaa maksua ja myöhemmin matalampaa tai päinvastoin.

Aivan tarkastelujakson alussa valtiontalous heikkenisi lievästi, mutta vahvistuisi pian selvästi. Vaikutus kääntyisi kuitenkin valtiontaloutta selvästi heikentäväksi tarkastelujakson loppupuolella. Pääoma-arvoltaan valtiontalous vahvistuisi noin 850 milj. euroa eli huomattavasti vähemmän kuin vaihtoehdossa ilman neutralointitoimenpiteitä. Vaikutus valtiontalouteen tulisi pääosin maakunnille maksettavien valtionosuuksien muutosten kautta. Kuntatalouteen vaikutus olisi saman suuntainen, mutta mittaluokaltaan jonkin verran pienempi. Pääoma-arvoltaan kuntatalous vahvistuisi noin 700 milj. euroa.

Vaikutukset työeläkelaitosten rahoitustasapainoon ovat peilikuva siitä, mitä tapahtuu valtion ja kuntien rahoitustasapainolle. Työeläkelaitosten saama eläkemaksutulo laskisi jonkin verran tarkastelujakson ensimmäisinä vuosikymmeninä, mutta kääntyisi selvästi positiiviseksi tarkastelujakson loppupuolella. Pääoma-arvona työeläkelaitosten rahoitusasema heikkenisi n. 1,6 mrd. eurolla, mikä on jonkin verran vähemmän kuin yhdistymisen jälkeisessä tilanteessa ennen neutralointitoimenpiteitä. Siten myös neutralointitoimenpiteiden jälkeen eläkkeiden rahastointiaste laskisi, sillä eläkemenoihin yhdistymisellä ei ole vaikutusta.

Todellisuudessa olisi luultavasti tarkoituksenmukaista pyrkiä siihen, että uudistuksen seurauksena työeläkelaitosten rahoitusasema ei muuttuisi pitkällä aikavälillä olennaisesti. Eläketurvakeskuksen laskentamalliin liittyvistä rajoitteista johtuen tästä lähtökohdasta ei ole kuitenkaan täysin pystytty pitämään kiinni.

Taulukko 3a. Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen, rahoitusmalli 6, yhdistelmäneutralointivaihtoehto 1, nykyarvo vuonna 2026 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)

| | Pääoma-arvo vuonna 2026 | 2027 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
|--|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Julkinen talous yhteensä | -19 | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Valtionhallinto</i> | 853 | -69 | 48 | 103 | 69 | -29 | -72 |
| <i>Verotulot</i> | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Ansioverotulot</i> | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Yhteisöverotulot</i> | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut työnantajan eläkemaksut</i> | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta</i> | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maakuntien ja kuntien valtionosuudet</i> | 849 | -69 | 48 | 103 | 69 | -29 | -72 |
| <i>Maakuntahallinto</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut työnantajan eläkemaksut</i> | 744 | -61 | 42 | 91 | 61 | -25 | -63 |
| <i>Saadut valtionosuudet</i> | -744 | 61 | -42 | -91 | -61 | 25 | 63 |
| <i>Paikallishallinto</i> | 703 | -57 | 40 | 85 | 57 | -24 | -59 |
| <i>Verotulot</i> | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Ansioverotulot</i> | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Yhteisöverotulot</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut työnantajan eläkemaksut</i> | 806 | -66 | 46 | 98 | 66 | -27 | -68 |
| <i>Saadut valtionosuudet</i> | -105 | 9 | -6 | -13 | -9 | 4 | 9 |
| <i>Työeläkelaitokset (sis. Keva)</i> | -1575 | 125 | -88 | -189 | -127 | 52 | 130 |
| <i>Saatu eläkemaksutulo</i> | -1577 | 124 | -88 | -189 | -127 | 52 | 130 |
| <i>Eläkemenot</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta</i> | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | |
| | Pääoma-arvo vuonna 2026 | 2027 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
| Työntajat, palkansaajat ja yrittäjät yhteensä | 19 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Yksityisen sektorin työntajat ("vanha TyEL")</i> | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut eläkemaksut</i> | 11 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut yhteisöverot</i> | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Palkansaajat</i> | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut eläkemaksut</i> | 15 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut ansiotuloverot</i> | -6 | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>YEL- ja MYEL-yrittäjät</i> | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut eläkemaksut</i> | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Maksetut verot</i> | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Taulukko 3b. Eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutus julkiseen talouteen, rahoitusmalli 6, yhdistelmäneutralointivaihtoehto 2, nykyarvo vuonna 2026 milj. euroa (v. 2017 hintatasossa)

| | Pääoma-arvo vuonna 2026 | 2027 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
|--|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Julkinen talous yhteensä | -19 | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valtionhallinto | 853 | -77 | 49 | 104 | 70 | -29 | -72 |
| Verotulot | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ansioverotulot | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Yhteisöverotulot | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut työnantajan eläkemaksut | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maakuntien ja kuntien valtionosuudet | 848 | -78 | 49 | 104 | 70 | -29 | -72 |
| Maakuntahallinto | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut työnantajan eläkemaksut | 744 | -68 | 43 | 91 | 61 | -25 | -63 |
| Saadut valtionosuudet | -744 | 68 | -43 | -91 | -61 | 25 | 63 |
| Paikallishallinto | 703 | -64 | 40 | 86 | 58 | -24 | -59 |
| Verotulot | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ansioverotulot | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Yhteisöverotulot | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut työnantajan eläkemaksut | 806 | -74 | 46 | 99 | 66 | -27 | -68 |
| Saadut valtionosuudet | -105 | 10 | -6 | -13 | -9 | 4 | 9 |
| Työeläkelaitokset (sis. Keva) | -1574 | 139 | -89 | -191 | -127 | 52 | 130 |
| Saatu eläkemaksutulo | -1576 | 139 | -89 | -191 | -127 | 52 | 130 |
| Eläkemenot | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valtion osuus YEL- ja MYEL-menosta | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | |
| | Pääoma-arvo vuonna 2026 | 2027 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2085 |
| Työntajat, palkansaajat ja yrittäjät yhteensä | 19 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Yksityisen sektorin työnantajat ("vanha TyEL") | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut eläkemaksut | 11 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut yhteisöverot | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Palkansaajat | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut eläkemaksut | 15 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut ansiotuloerot | -6 | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| YEL- ja MYEL-yrittäjät | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut eläkemaksut | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maksetut verot | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

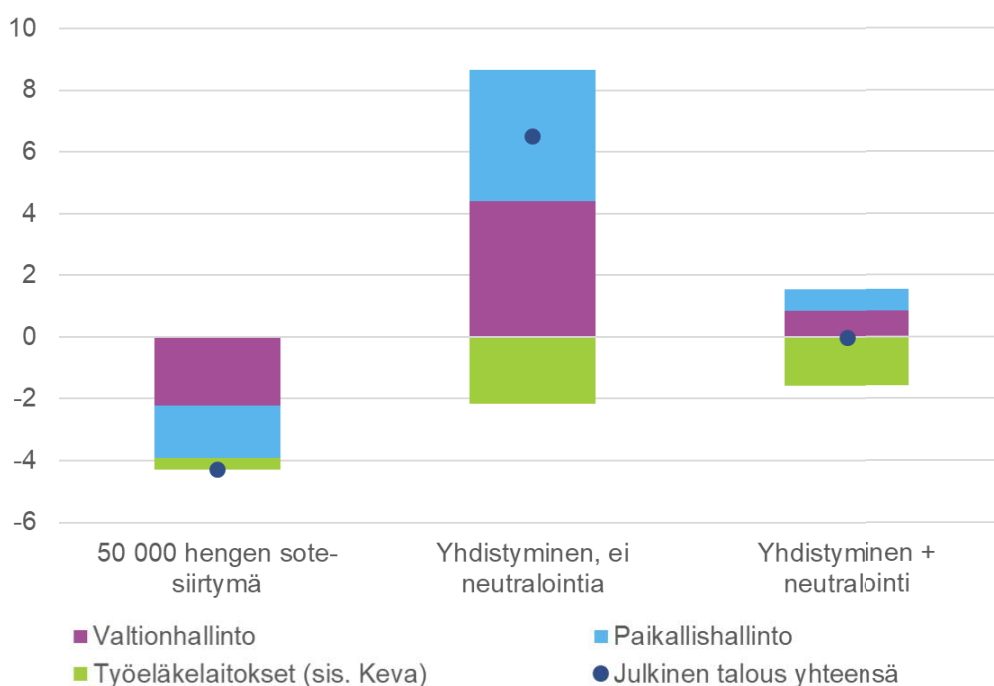
3 Yhteenveto julkisen talouden vaikutuksista

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja TyEL-järjestelmän yhdistämisellä tai erillisinä säilyttämisellä olisi työeläkesektoria laajempia vaikutuksia muuhun julkiseen talouteen eli valtion- ja kuntatalouteen. Yksityisen sektorin työeläkemaksun nousu tai lasku vaikuttaisi mm. valtion ja kuntien verotuloihin, sillä työeläkevakuutusmaksut ovat ansiotulo- ja yhteisöverotuksessa vähennyskelpoisia. Tässä muistiossa on huomioitu vain nämä välittömät vaikutukset, jotta voidaan tarkastella sitä toimenpiteiden suuruusluokkaa, jolla TyEL-maksun muutosten vaikutukset voitaisiin tarvittaessa neutraloida muuta kautta. Tällöin yritysten, palkansaajien ja yrittäjien vero- ja eläkemaksurasitus ei olennaisesti muuttuisi. Samalla ratkaisu olisi neutraali myös julkisen talouden kannalta.

Todellisuudessa TyEL-maksun nousulla tai laskulla olisi merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia talouden toimintaan, jos maksun muutoksen vaikutuksia ei kompensoitaisi esimerkiksi muun verotuksen kautta. TyEL-maksun nousu vaikuttaisi kielteisesti työllisyyskehitykseen ja talouskasvuun ja maksun lasku päinvastoin. Todennäköisesti yritykset siirtäisivät ainakin osan TyEL-maksun noususta tuotteidensa hintoihin, jotta yritystoiminta säilyisi kannattavana. Hintojen nousu vähentäisi yritysten tuottamien hyödykkeiden kysyntää ja sitä kautta myös yritysten tarvetta työvoimalle. Palkansaajien osalta TyEL-maksun nousu puolestaan vähentäisi työnteon kannustimia ja siten myös työn tarjontaa. Lisäksi palkansaajien nettotulojen pieneneminen kasvattaisi palkankorotusvaatimuksia.

Tässä muistiossa esiteltyjen laskelmien lähtöaineistona on käytetty Eläketurvakeskuksen tekemiä laskelmia eri tahojen eläkemaksurasituksen muuttumisesta. Näiden muutosten ohella on lisäksi huomioitu muut välittömät vaikutukset julkiseen talouteen. Julkisen talouden vaikutuksia on tarkasteltu kansantalouden tilinpidon kehikossa. Laskelman lopputuloksena nähdään, mitkä olisivat eläkemaksujen muutosten välittömät vaikutukset julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin sekä yrityksiin, palkansaajiin ja yrittäjiin. Laskelmien pohjalta olisi mahdollista etsiä esimerkiksi erilaisten veromuutosten kautta ratkaisuja, joiden avulla havaittujen muutosten vaikutukset voitaisiin pyrkiä neutraloimaan.

Kuvio 4. Yhteenveto julkisen talouden vaikutuksista eri skenaarioissa, pääoma-arvot 2020-luvun alussa mrd. euroa (v. 2017 hintatasossa)



Seuraavassa esitetään yhteenveto eri skenaarioiden vaikutuksista julkiseen talouteen. Niitä havainnollistaa kuvio 4, jossa vaikutuksia on tarkasteltu pääoma-arvoina 2020-luvun alussa.⁷

Sote-uudistukseen sisältyvä valinnanvapaus voisi toteutuessaan heikentää merkittävästi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä nykyisessä rahoitusmallissa. Tämä huoli rahoituspohjan rapautumisesta on ollut yksi merkittävä ponnin koko työryhmän selvitystyölle. Esimerkiksi 50 000 hengen valinnanvapaussiihtymä vuoden 2022 alussa aiheuttaisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuun korotuspaineita ja heikentäisi siten pysyvästi myös kuntataloutta. Samalla TyEL-maksua voitaisiin alentaa maltillisesti. TyEL-maksun laskun seurauksena julkinen talous heikkenisi runsaalla 200 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2023 lähtien. Vaikutus kuitenkin pienenesi vähitellen ja poistuisi kokonaan 2050-luvun aikana. Pääoma-arvoltaan julkisen talouden heikkeneminen olisi runsaat 4 mrd. euroa. Julkisen talouden heikkeneminen johtaisi valtion ja kuntien lisävelkaantumiseen, veronkorotuksiin tai menoleikkauksiin, kun oletetaan, että eläkkeiden rahastointiaste pysyisi ennallaan. Mikäli valinnanvapaus siirtymät tapahtuisivat vasta eläkejärjestelmien yhdistyttyä, ei niillä luonnollisesti olisi enää vaikutusta minkään tahon eläkemaksurasiitukseen.

Rahoitusmallissa 6 nykymuotoinen Keva siirtyy lähes kokonaan osaksi TyEL-järjestelmää. Eläkejärjestelmien yhdistymisen seurauksena TyEL-maksuun kohdistuisi aluksi merkittävä korotuspaine, noin 0,5 prosenttiyksikköä, mikä johtuu Kevan jäsenyhteisöjen vakuutettujen ja eläkkeensaajien erilaisuudesta TyEL:iin verrattuna. TyEL-maksun nousun seurauksena julkinen talous vahvistuisi lähes 300 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2027 lähtien. Pääoma-arvoltaan julkisen talouden vahvistuminen olisi noin 6,5 mrd. euroa. Kääntäen se olisi yksityisen sektorin työnantajille, kaikille palkansaajille sekä YEL- ja MYEL-yrittäjille koituvan lisämaksurasituksen suuruus. Julkisen talouden vahvistuminen mahdollistaisi esimerkiksi vastaavansuuruiset veronkevennykset kompensoimaan TyEL-maksun nousun vaikutuksia.

Rahoitusmallin 6 kustannusneutraaliuteen voidaan pyrkiä monilla eri tavoilla. Kustannusten neutraloinnissa tavoitellaan tilannetta, jossa kenenkään maksajatahon arvioitu pitkän aikavälin eläkemaksurasitus ei muutu. Lyhyemmällä aikavälillä maksujen ajoitus voi tosin muuttua jonkin verran peruslaskelmaan nähden. Julkisen talouden vaikutuksia koskevat arviot perustuvat laskelmiin, joiden mukaan neutralointisumma olisi 10,5 mrd. euroa ja nykyisen Kevan TyEL-tasaisen vastuuvelan ja vakavaraisuuspääoman ylittävien varojen määrä olisi 8,6 mrd. euroa ennen yhdistymistä. Tässä yhteydessä on tarkasteltu vaihtoehtoja, joissa Kevan TyEL-tasaisen vastuuvelan ja vakavaraisuuspääoman ylittävät varat käytetään neutralointisumman rahoittamiseen joko kokonaan (8,6 mrd. euroa, vaihtoehto 1) tai osittain (5,0 mrd. euroa, vaihtoehto 2) ja loppu osa neutraloitavasta 10,5 mrd. euron summasta hoidetaan jättämällä osa TyEL-tasoisista etuuksista Julkis-Kevaan. Molempien vaihtoehtojen vaikutukset julkiseen talouteen ovat hyvin samankaltaiset valituilla laskentaoletuksilla. Vaihtoehto 2 on kuitenkin vähemmän herkkä sijoitustuotto-oletuksen muutoksille.

Kustannusneutraloinnin jälkeen yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen olisi kokonaisuutena neutraali. On syytä korostaa, että laskelmat ovat herkkiä käytetyille oletuksille ja ennusteille. Mikäli toteutuva kehitys poikkeaisi olennaisesti ennakoidusta, lopputulos ei välttämättä olisi enää yhtä lähellä kustannusneutraaliutta. Jälkikäteen kustannusneutraaliuden toteutumisen arviointi on hankalaa tai mahdollonta. Tästä syystä tarkoituksena ei ole muuttaa jälkikäteen kustannusneutraaliuden saavuttamiseksi tehtyjä ratkaisuja. Julkisen talouden alasektoreiden kesken kustannusneutraalius ei kuitenkaan täysin toteutuisi, sillä valtiontalous ja kuntatalous vahvistuvat hieman ja näiden peilikuvana työeläkelaitosten talous heikkenisi jonkin verran.

⁷ Pääoma-arvojen laskennassa on käytetty eläkevarojen tuotto-oletusta vastaavaa 3,5 % reaalista diskonttokorkoa. Diskonttaus on tehty siirtymäskenaariossa vuoteen 2022 ja yhdistymisvaihtoehtoehtoisissa vuoteen 2026. Laskenta on katkaistu vuoteen 2085.

LIITE 8: Vakuutusteknisten asioiden alustava selvitys

Jaakko Aho (ETK)
Eero Heinilä (Keva)
Timo Mäkelä (Ilmarinen)

Muistio

1 (11)

25.4.2018

Rahoitusalaryhmän teknisten asioiden alustava selvitys

Tässä muistiossa on alustavasti ja karkealla tasolla selvitetty vakuutusteknisten suureiden laskentaa. Muistiossa selvitettyt asiat vaativat kuitenkin vielä tarkempaa selvitystä ja analysointia.

1 Tiivistelmä ja johtopäätökset

Muistiossa on selvitelty miten TyEL:n mukaiset vakuutustekniset suureet olisi mahdollista määrittää Kevan vakuutuskannalle tilanteessa, jossa Keva aloittaisi TyEL:n mukaisen vakuuttamisen ja sen historia generoitaisiin TyEL:n mukaiseksi.

Keskeinen lähtötieto laskennassa on henkilötason ansiotieto, joka tarvitaan myös menneiltä vuosilta. Vuotta 1984 aikaisemmat ansiotiedot ovat puutteellisia, mutta sen jälkeiset ansiotiedot ovat hyvin kattavasti tiedossa. Vuodesta 2005 lähtien ansiotiedoissa ei ole enää puutteita.

Karttuneen kunnallisen eläkkeen jakamiseksi rahastoituu osaan, tasausosaan ja TyEL-turvan ylittävään osaan on muistiossa esitetty kaksi eri lähestymistapaa. Kollektiivisessa mallissa laskenta tehdään kohorteittain ikä- ja sukupuolikohtaisesti. Kohorttikohtainen TyEL:n mukainen etuus arvioidaan kuntaeläkkeen karttuneesta etuudesta ja TyEL:n mukaiset rahastoidut osat ja tasausosat saadaan TyEL:n mukaisen toteuman perusteella. Toinen lähestymistapa on laskea suureet henkilötasolla. Perusajatus on, että hyödynnetään saatavissa olevat ansiot ja mahdolliset puuttuvat ansiot pyritään generoimaan laskennallisesti perustuen henkilön karttuneeseen kunnalliseen eläkkeeseen.

Kummassakin mallissa joudutaan tekemään arvioita ja yksinkertaistuksia. Kollektiivinen malli on yksinkertaisempi ja helpompi toteuttaa. Henkilötason malli on lähtökohdaltaan tarkempi, mutta siinä joudutaan tekemään yksinkertaistuksia, jolloin myös sen tarkkuus heikkenee. Arviointitapojen tarkkuutta ei pystytä varmuudella selvittämään, koska arvioitavana olevien palkkojen tarkka määrä ei ole tiedossa.

Vastuuelkasuureet ja muut vakuutustekniset suureet on käytännössä mahdollista laskea, kun edellä mainitut TyEL:n sääntöjen mukaiset rahastoidut eläkkeet ja tasauseläkkeet on määritetty.

2 Toimeksianto

Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävä työryhmä on asettanut rahoitusalaryhmän selvittämään eläkejärjestelmien rahoituksen näkökulmasta, mitä erilaisia vaihtoehtoja on toteuttaa eläkejärjestelmien erillisyydestä luopuminen.

Rahoitusalaryhmän toimeksiannon mukaisesti erillinen tekninen ryhmä on pohtinut, miten TyEL:n mukaiset vakuutustekniset suureet olisi mahdollista määrittää Kevan vakuutuskannalle tilanteessa, jossa Keva aloittaisi TyEL:n mukaisen vakuuttamisen. Tässä oletetaan, että myös Kevan aikaisempaa historiaa tulisi laskettavaksi TyEL:n mukaisesti. Tekniseen ryhmään kuuluvat Jaakko Aho (ETK), Eero Heinilä (Keva) ja Timo Mäkelä (Ilmarinen). Lisäksi Tarja Taipalus (STM) osallistui ryhmän työskentelyyn.

Jatkossa termillä KuEL viitataan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään.

25.4.2018

3 Laskennan lähtötietojen saatavuus

Lähtökohtana on määrätä TyEL/TEL:n mukaiset vakuutustekniset suureet Kevan vakuutuskannalle mahdollisimman tarkasti vastaamaan tilannetta, jossa ne olisi alusta lähtien laskettu TyEL/TEL:n mukaisilla säännöillä. Vakuutustekniset suureet on tässä muistiossa käsitelty siinä laajuudessa, kun niitä tarvittaisiin, jos Keva aloittaisi TyEL:n mukaisen vakuuttamisen yhtiömuotoisena. Kassavaihtoehdossa tarvittavien suureiden tarve olisi yhtiövaihtoehtoa suppeampi siten, kun tässä muistiossa on myöhemmin erikseen kyseisten suureiden osalta todettu.

Jotta TyEL:n laskuperusteiden mukaiset vakuutustekniset suureet voitaisiin laskea KuEL:n voimaantulosta lähtien, tulisi kaikki laskennan vaatimat lähtötiedot olla saatavissa 1960-luvulta lähtien. Koska kaikkia vanhempia tietoja ei enää ole mahdollista saada, on ryhmä pohtinut erilaisia tekniikoita, joilla puuttuvat lähtötiedot voitaisiin arvioida tai korvata. Vakuutusteknisten suureiden laskentaan liittyvä sääntely laskentakaavoineen on saatavissa lain voimaantulosta lähtien.

Keskeinen lähtötieto vakuutusteknisten suureiden laskennassa on henkilötasoinen ansiotieto. Vuodesta 2005 lähtien kaikki henkilötasoiset KuEL-ansiot ovat tiedossa ja vuodesta 1984 alkaenkin hyvin kattavasti. Vuotta 1984 aikaisemmilta vuosilta on tallennettu vain ne tiedot, jotka tarvittiin alkaneen eläkkeen laskentaan. Liitteen 1 kuviossa on esitetty ansiotietojen kattavuutta.

4 Suureiden laskenta kollektiivisesti

4.1 Mallin kuvaus

Tämän mallin ajatus on jakaa karttunut KuEL-eläke kollektiivisesti rahastoitua osaan, tasausosaan ja TyEL-turvan ylittävään osaan. Mallin ns. historiallinen tarkkuustaso riippuu siitä, millaisiin kollektiiveihin käsiteltävä joukko jaettaisiin ja että minkälaiseen päättelyyn kollektiiville tehtävä eläkkeen jakaminen perustuu. Kollektiivit voisivat olla esimerkiksi eläkelaji-, ikä- ja sukupuolikohtaisia. Myös vapaakirjat ja alkaneet eläkkeet voisi mahdollisesti erotella omiin kollektiiveihin.

4.2 Kollektiivikohtaisiin kertoiimiin perustuva malli

Eläketurvakeskuksen PTS-mallilla tehdyissä erillisyysslaskelmissa laskenta tapahtuu kohorteittain ikä ja sukupuolikohtaisesti. Jokaista kohorttia kohti KuEL-etuus jaetaan TyEL:n mukaiseen ja sen ylittävään osaan. Lisäksi vanhuuseläkkeissä ja työkyvyttömyysetuuksissa TyEL:n mukaiseen osaan sisältyy rahastoitua osaa.

Kohorttikohtainen TyEL:n mukainen etuus (TyEL-osa) saadaan karttuneesta etuudesta Kevassa arvioitujen kertoimien avulla. Kertoimet jaetaan kohorttien sisällä vielä etuuslajin sekä sen mukaan, onko kyseessä maksussa oleva vai vastainen etuus.

Edellä mainitut kertoimet voidaan arvioida seuraavasti. Haluttuun tarkasteluhetkeen mennessä karttunut KuEL-eläke saadaan lisäämällä 2004 vapaakirjaan vuoden 2004 jälkeisistä ansioista karttunut eläke. TyEL-tasoinen 2004 vapaakirjan määrää arvioidaan laskemalla 2004 vapaakirja 2004 säännöin käyttämällä KuEL-prosentin mukaisesti karttuneen eläkkeen sijasta TyEL-prosentin mukaisesti karttunutta eläkettä. Menetelmä soveltuu niille, joilla on 2004-vapaakirja. Muille TyEL-tasoinen 2004-vapaakirja arvioidaan edellä saatujen tulosten avulla. Edellä arvioiduista sukupuoli- ja ikäluokko-kohtaisista TyEL- ja KuEL-eläkkeiden summien suhteista saadaan kertoimet, joilla KuEL-tasoisista eläkkeistä erotetaan TyEL-tasoinen osa.

25.4.2018

TyEL:n mukainen rahastoitu osa lasketaan edellä kuvatusta TyEL-osasta vastaavasti omilla kertoimilla. Rahastoitujen osien jaottelussa käytettävät kertoimet määrätään TyEL:n mukaisesta toteumasta ja vastaavalla jaottelulla kun TyEL-osan määrittelyssä.

4.3 Mallin arviointi

Tämä malli jäljittelee karkeasti historian uudelleen laskentaa, mutta se on teknisesti melko kevyt toteuttaa. Vastaavat kertoimet ovat jo kertaalleen määritetty tehdyissä erillisyyssennusteissa vuodelle 2026.

Liitteessä 3 on kuvio skaalauskerroimesta, jolla KuEL-eläkkeestä saadaan laskettua TyEL-turvan tasoinen eläke. Vuoden 2004 KuEL-vapaakirja ei ole yksikäsitteinen luku, vaan sen mukainen eläke voidaan myöntää eri tilanteissa eri suuruisena. Jo maksussa olevan eläkkeen osalta ei aina ole saatavissa tietoa siitä minkä suuruisena 2004 vapaakirja on myönnetty. Kertoimia ei näin ollen voi määrittää tarkasti, mutta niille voidaan laskea ala- ja ylärajat. Yläraja saadaan olettamalla lisäeläkeosa menetetyksi ja peruseläke myönnettyksi normeerattuna (1,8 %). Tällöin KuEL-eläkkeen ja TyEL-turvan tasoisen eläkkeen ero ilman yhteensovituksen vaikutusta on pienimmillään. Alarajan tapauksessa oikeus lisäeläkeosaan säilyy ja peruseläke myönnetään normeeraamattomana (2,0 %). Tällöin KuEL-eläkkeen ja TyEL-turvan tasoisen eläkkeen ero on suurimmillaan. Liitteen 3 kertoimet ovat alarajoja. Kerroin on mahdollista valita myös ala- ja ylärajan väliltä. Vuoden 2004 vapaakirjojen merkitys pienenee vuosittain ja vuonna 2026 niiden aiheuttaman epätarkkuuden voidaan olettaa olevan melko vähäinen.

4.4 Vaihtoehtoiset kollektiivimallit

Ryhmässä pohdittiin myös muita kollektiiviseen menettelyyn perustuvia yksityiskohtaisempia malleja, joissa hyödynnettäisiin käytettävissä olevia historiatietoja ansioista, eläkkeen karttumasäännöistä ja tiedossa olevista palvelussuhdeajoista. Jos kuitenkin historia pyritään ottamaan kollektiivisesti tarkemmin huomioon, niin kollektiivisten kerrointen laskenta tavalla tai toisella palautuu kohdan 5 mukaiseen ansioiden vuosittaiseen generointimalliin. Tällöin helpompi ja suoraviivaisempi tapa on laskea vakuutus tekniset suuret suoraan kohdan 5 menettelyn mukaan.

5 Suureiden laskenta henkilötasolla arvioitujen ansioiden perusteella

5.1 Mallin kuvaus

Tämä malli pyrkii jäljittelemään historiaa tarkemmin henkilötasolla. Perusajatus on, että kerätään rekistereistä kaikki saatavilla olevat henkilöiden ansiot ja mahdolliset puuttuvat ansiot generoidaan laskennallisesti perustuen henkilön karttuneeseen KuEL-eläkkeeseen ja mahdollisesti muihin saatavilla olleisiin tietoihin.

Henkilölle muodostetuista ansioista voitaisiin jälkikäteen laskea TyEL-etuuden määrä kulloinkin voimassa ollein laskusäännöin ja sama voitaisiin tehdä myös rahastoidun osuuden osalta. TyEL-etuutta ei tässä mallissa lasketa eläkepalkan perusteella, vaan se lasketaan erikseen kunkin vuoden ansioista.

5.2 Ansioiden generointi

Ansiot ovat siis kokonaisuudessaan tiedossa vuodesta 2005 lähtien. Ennen vuotta 2005 karttunut KuEL-eläke ja eläkkeen karttumisprosentit kultakin vuodelta ovat myös tiedossa. Näistä tiedoista on käänteisesti laskien mahdollista tehdä arvio edellisten vuosien maksetuista palkoista. Arvioitaville ansioille asetetaan jokin lähtötaso, esimerkiksi mediaani vanhimmista ansioista. Tästä taaksepäin

25.4.2018

ansioita pienennetään asian mukaisen kehityksen perusteella ja ansioita arvioidaan niin pitkälle historiaan, että niistä yhteensä karttunut eläke vastaa tiedossa olevaa karttunutta eläkettä. Laskennassa voidaan hyödyntää tietoa KuEL-ansioiden keskimääräisestä vuosittaisesta kasvusta, tällöin ansioiden kohdentumisen ja määrän arviointi keskimäärin tarkentuisi. Mikäli henkilöllä on tiedossa olevia ansioita, nämä hyödynnetään ensisijaisesti ja loput mahdollisesti puuttuvat ansiot arvioidaan yllä kuvatulla menetelmällä.

Mahdollista ansion puuttumista joltain vuodelta ei kuitenkaan voida päätellä rekisteritiedoista suoraan. Tämän vuoksi kaikille vakuutetuille olisi laskettava tiedossa olevista ansioista karttunut KuEL-eläke ennen vuotta 2005 ja verrattava tätä vastaavaan KuEL-vapaakirjaan, jotta voidaan arvioida mahdolliset puuttuvat ansiot. Lisäinformaatiota puuttuvista ansioista voidaan saada myös tiedossa olevista palvelussuhdeajoista.

KuEL-eläkepalkkaa ei tässä laskettaisi, vaan laskenta perustuisi vuosittaisiin ansioihin. Puuttuvien ansioiden arvioinnissa ja generoinnissa kohtuulliseen tarkkuustasoon päästään käyttämällä ansioiden kehityksenä esimerkiksi KuEL-ansioiden keskimääräisiä vuosittaisia kasvuprosentteja.

5.3 Eläkkeen jakaminen osiinsa

Kun tarvittavat ansiot ovat joko tiedossa tai arvioitu, on mahdollista takautuvasti laskea TyEL:n vanhuuseläkkeen rahastoidun osan määrä kulloinkin voimassa olleiden laskusääntöjen perusteella. TyEL:n mukainen etuus (TyEL-osa) saadaan karttuneesta KuEL-etuudesta henkilökohtaisen kertoimen avulla. Kerroin lasketaan pääosin samaan tapaan kuin kohdassa 4.2 on kuvattu. Merkittävimpana erona on se, että TyEL-tasoisien 2004 vapaakirjan arvioinnissa käytetään teoreettisia TyEL- ja KuEL-vapaakirjoja. Niitä muodostettaessa karttuneet etuudet lasketaan erikseen jokaisen vuoden vuosiansioista. Menetelmässä ei käytetä eläkepalkkaa.

Työkyvyttömyyseläkkeissä vastaavat käsittely vaatisi työeläkkeen uudelleen laskennan kokonaisuudessaan. Työkyvyttömyyseläkkeiden paino vakuutusteknisissä suureissa on pieni, joten niiden jako osiinsa voitaisiin toteuttaa kohdan 4 mukaisen kollektiivisen menettelyn perusteella.

5.4 Mallin arviointi

Tässä arviotekniikassa ei ansioita generoitaessa tule huomioitua ansioiden henkilötasoinen vaihtelu vuosien välillä, eikä myöskään mahdolliset tauot työskentelyjaksojen välissä. Tiedossa saattaa olla ainoastaan yhteensovitettu eläke, jolloin mahdollinen yhteensovituksen vaikutus ei tule huomioitua. Mallissa ei käytetä eläkepalkkaa, jolloin TyEL-etuus ei vastaa siltä osin todellista tilannetta.

Edellä kuvatulla menetelmällä puuttuvien ansioiden kokonaismäärä tulee arvioiduksi kohtuullisen hyvin, mutta ansioiden kohdistumisessa eri vuosille on epätarkkuutta. Joissain tilanteissa malli myös generoi ansioita oikeiden ansioiden tilalle. Ansiot vastaavat ansaittua KuEL-eläkettä edellä kerrotuin varauksin ja näiden perusteella ansioista laskettavat TyEL/TEL-eläkkeet olisivat melko lähellä oikeaa suuruusluokkaa. Kohdistumisen epätarkkuudella olisi vaikutusta etenkin vanhuuseläkkeen rahastoituu osaan, koska rahastoinnin näkökulmasta on merkitystä sen suhteen, mille ikävälille ansiot kohdistuvat. On myös olemassa tapauksia, joille tätä tekniikka ei voi soveltaa. Esimerkiksi tilanne, jossa ansiotietoja ei ole tiedossa lainkaan.

Koska ansiot ovat vuodesta 2005 lähtien tiedossa ja vuodesta 1984 lähtien ansioita saattaa puuttua vain satunnaisesti, arvioitavien ansioiden osuus ansioiden kokonaismäärästä ei ole kovin suuri. Ennen vuotta 1960 syntyneille ansio puuttuu kokonaan työuran alkuvuosilta.

Jos henkilölle on laskettu vuoden 2004-vapaakirja, voidaan siitä ansioiden arviointia varten helposti saada 2%:lla karttunut KuEL:n peruseläke. Eläkeläisillä taas ei välttämättä ole laskettuna 2004 vapaakirjaa, jolloin peruseläkettä ei ole suoraan saatavissa.

25.4.2018

Teknisesti mallin toteutus on työlästä ja vaatii ICT panostusta. Liitteessä 2 on pelkistetty esimerkki, josta käy ilmi laskennan eri vaiheet. Mallin tarkkuutta ei pystytä varmuudella selvittämään, koska arvioitavana olevien palkkojen tarkka määrä ei ole tiedossa. Mallin antaman laskentatarkkuuden lisäarvo suhteessa toteutuskuluihin olisi arvioitava huolella.

5.5 Laskennallisen eläkepalkan hyödyntäminen

Eläkepalkan arviointia ei edellä kuvatussa mallissa ole hyödynnetty. Oikeaa eläkepalkkaa ei käytössä olevien lähtötietojen pohjalta ole aina mahdollista laskea, joten suure olisi luonteeltaan laskennallinen. Ansoita ei pystytä kohdistamaan eri vuosille täysin oikein. Ansoitietojen lisäksi tarvittaisiin tarkat tiedot myös palvelusajoista ja työsuhteen katkeamisista. Lisäksi tietyissä tapauksissa ei tiedetä, mille hetkelle eläkepalkka tulisi arvioida. Esimerkiksi palvelussuhteiden ketjutukset ovat tällaisia tilanteita. Laskenta olisi kokonaisuutena hyvin työläs, eikä varmuudella voida todeta, että lopputuloksen tarkkuus vastaavasti lisääntyisi.

6 Vastuuelan muut osat

6.1 Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden henkilötasoinen vastuunlaskenta

Sekä vanhuus- että työkyvyttömyyseläkkeiden henkilötasoinen vastuuelka on laskettavissa, kun TyEL:n mukainen rahastoitu eläke on tiedossa.

Kuolevuuden tai työkyvyttömyysalkavuuden poikkeama TyEL:iin nähden tulisi erikseen tutkia ja selvittää tulisiko kyseiselle kannalle vastuuelka laskea mahdollisesti eri perustein.

6.2 Työkyvyttömyyseläkkeiden vakuutusmaksuvastuu ja tuntemattomien varaus

Työkyvyttömyyseläkkeiden vakuutusmaksuvastuun ja tuntemattomien varauksen laskentaan tarvitaan laskentavuoden ja sitä edeltävän kolmen vuoden maksun teoreettiset työkyvyttömyyseläkeosat. Nämä tarvittavat tiedot ovat laskettavissa. Teoreettisten työkyvyttömyyseläkeosien ja muiden TyEL:n mukaisten vakuutusteknisten suureiden osalta ajatuksena on, että niitä mahdollisuuksien mukaan voitaisiin etukäteen laskea tarvittavalta ajalta ennen TyEL:n mukaisen vakuuttamisen aloittamista.

6.3 Tasausvastuu

Laskuperusteasiain neuvottelukunnassa on sovittu laskentasäännöt yhtiökohtaisen tasausvastuun laskentaan eläkelaitos-/työnantajakohtaisissa vakuutussiirroissa. Laskenta perustuu rekursiiviseen tekniikkaan, jossa lähdetään liikkeelle esimerkiksi vuodelle v-5 lasketusta keskimääräisestä tasausvastuusta. Tästä eteenpäin tasausvastuuta lasketaan vuosittain eteenpäin TyEL:n mukaisilla laskentasäännöillä ja suureilla. Tarvittavat lähtötiedot tasausvastuun vuosittaiseen laskentaan on saatavissa.

6.4 Osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu

Osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu tasataan aina vuoden lopussa kullekin eläkelaitokselle samansuuruisiksi suhteessa vastuuelkaan. Jos muut vastuuelan osat ovat tiedossa, niin myös osaketuottosidonnainen vastuuelka on laskettavissa.

25.4.2018

6.5 Vakavaraisuuspääoma

Vakavaraisuuspääoman määrittämiseen liittyy erilaisia näkökulmia riippuen siitä, onko kyseessä yhtiö- vai kassavaihtoehto. Eri vaihtoehtoja vakavaraisuuspääoman määrittämiseen voisi olla esimerkiksi:

- 1) Määritetään siten, että vakavaraisuuspääoma on vakuutuskannansiirroissa sovellettava prosenttiosuus vakavaraisuusrajan laskennassa käytetystä vastuuvälästä. STM vahvistaa prosentin neljännesvuosittain ja se määräytyy siten, että se vastaa TyEL:n mukaista toimintaa harjoittavien eläkelaitosten vakavaraisuusrajan ja sen laskennassa käytettävien sijoitusten suhteen mediaania kaksinkertaisena. Tällä pyritään mahdollistamaan sijoitustoiminta samalla riskitasolla kuin muut laitokset keskimäärin.

Tässä ja muissa vaihtoehtoissa olisi perustettavan laitoksen elinkelpoisuuden lisäksi pohdittava sitä, miten lähestymistapa toimii työeläkelaitosten välisessä kilpailussa.

- 2) Määritetään eläkelaitosten painotetun keskimääräisen vakavaraisuusasteen mukaan. Tässä vaihtoehdossa järjestelmän vakavaraisuustaso ei muutu.
- 3) Käytetään vakavaraisuusasteena eläkeyhtiöiden mediaanilukua. Mediaani kuvaa joissain tilanteissa kilpailutilannetta paremmin, kuin painottamalla saatu keskimääräinen vakavaraisuusaste. Siinä yhden yhtiön suuri paino, jos tällä sattuu olemaan poikkeava vakavaraisuusaste, voi johtaa erikoiseen lopputulokseen joka ei ole kilpailuneutraali.

6.6 Ositettu lisävakuutusvastuu (ei tarvita kassavaihtoehdossa)

Asiakashyvitysten kokonaismäärä varataan edellisen vuoden lopussa ositettuun lisävakuutusvastuuseen. Varattava enimmäismäärä muodostuu edellisen vuoden lopun vakavaraisuuden ja edellisen vuoden hoitokustannusylijäämän perusteella. Kevan vakavaraisuus TyEL:n mukaisen vakuuttamisen alkaessa olisi tiedossa ja myös hoitokustannusylijäämä olisi mahdollista määrittää takautuvasti edelliselle vuodelle.

7 Muiden vakuutusteknisten suureiden laskenta (ei tarvita kassavaihtoehdossa)

7.1 Vakuutustasoiset tiedot

Kevan vakuuttamat ansiot ovat pääosin liitettävissä niihin jäsenyhteisöihin, joille TyEL:n mukaisen vakuuttamisen alkaessa muodostettaisiin vakuutukset. Arvioitujen ansioiden osalta olisi oltava säännöt, joiden mukaan ne liitetään eri vakuutuksiin. Edellä kuvatut vastuu- ja eläkesuureet ovat myös liitettävissä vakuutuksiin, jos niitä vastaavat ansiot on liitettävissä vakuutuksiin.

Kollektiivisessa mallissa vakuutustekniset suureet olisi jaettava vakuutuksille jollain keskimääräisemmällä tekniikalla, koska suureet eivät olisi suoraan laskettavissa vakuutustasoisista ansioista.

7.2 Maksuluokkien laskenta

Työnantajatasoinen maksuluokka lasketaan vuosien v-2 ja v-3 riskisuhteista. Riskisuhde on toteutuneen työkyvyttömyyseläkemenon ja teoreettisen eläkemenon suhde. Riskisuhteiden laskenta on mahdollista suorittaa takautuvasti tai aloittaa suureiden laskeminen jo ennen TyEL:n mukaisen toiminnan alkamista.

25.4.2018

7.3 Asiakashyvitysten laskenta vakuutuksille

Jaettaessa asiakashyvityksiä vakuutusten kesken, käytetään jakotekijöinä lyhytkestoista ja pitkäkestoista jakotekijää. Lyhytkestoinen jakotekijä voi olla vakuutusmaksu tai palkkasumma. Pitkäkestoinen jakotekijä voi olla vakuutusmaksuista kertynyt rahasto, kertymä ansioista tai vakuutusmaksuista. Edellä mainitut jakotekijät ja niiden laskenta on kuvattu tässä muistiossa.

7.4 Vakuutusmaksuista kertynyt rahasto ja takaisinlainattava rahasto

Suurilla työnantajille (palkat yli 12 M€) vakuutusmaksuista kertynyt rahasto vastaa vanhuuseläke- ja työkyvyttömyyseläkevastuiden summaa. Pienillä työnantajille (palkat alle 2 M€), rahaston määrä lasketaan rekursiivisella kaavalla. Tässä edellisen vuoden loppuun kertynyttä rahastoa puretaan vuosittain erikseen vahvistetun kertoimen perusteella ja uutta rahastoa vastaavasti karttuu vuosittain erikseen vahvistetun kertoimen mukainen osa kyseisenä vuonna maksetuista vakuutusmaksuista. Muille työnantajille (palkat 2 Me -12 M€) lasketaan näiden kahden tekniikan kombinaationa.

TyEL:n mukaiset rahastot olisi Kevan TyEL:n mukaisen toiminnan alkaessa perusteltua asettaa vastaamaan laskettuja vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden vastuuelvoja. Pienempien vakuutusten osalta rahastojen määrä voitaisiin tasata kollektiivisesti hyödyntäen tietoa niihin liittyvistä aikaisempien vuosien palkkasummista.

8 Uuden eläkelaitoksen elinkelpoisuudesta ja kilpailuneutraaliudesta

Uuden TyEL-yhtiön elinkelpoisuuden kannalta merkityksellisiä tekijöitä ovat mm. vakavaraisuuden ja asiakashyvitysten määräytyminen. Näiden osalta asiaa tulee tarkastella sekä TyEL:n mukaisen toiminnan alkamishetkellä, että myös pidemmällä aikavälillä. Sama koskee myös kassavaihtoehtoa, kassan vakuutusmaksuun voi sisältyä hyvityksiin rinnastettavaa vakavaraisuuspääomasta tulevaa alennusta.

Vakavaraisuuden osalta uuden TyEL-yhtiön/kassan tilanne voidaan asettaa kohdan 6.5 mukaisten vaihtoehtojen perusteella tarkoituksenmukaiselle tasolle. Pitkällä aikavälillä vakavaraisuuden kehittymiseen vaikuttaa sijoitustuottojen lisäksi mm. vastuuelan kehitys suhteessa muihin toimijoihin. Mikäli vastuuelan kasvu on keskimääräistä nopeampaa, heikentää tämä yhtiön vakavaraisuusastetta tarkasteltuna suhteessa muihin toimijoihin. Vastuuelan kasvuun vaikuttaa mm vakuutuskannan ikäjakauma, eläkettä saavien määrä suhteessa aktiivivakuutettuihin ja vakuutusten siirtoliikenne.

Yhtiövaihtoehdossa vakavaraisuustasoon ei siirtymishetken jälkeen voi enää käytännössä vakuutusmaksujen kautta vaikuttaa. Kassavaihtoehdossa vakavaraisuustasoa voi myöhemmin säätää vakuutusmaksuilla.

Vakuutuskannan erityispiirteet kuolevuuden tai työkyvyttömyyseläkealkavuuden suhteen voivat aiheuttaa vakuutusliikkeen tuloksen systemaattista poikkeamaa muihin eläkelaitoksiin nähden. Kumulatiivisesti laskien tällä saattaa olla merkittävä vaikutus pitkän aikavälin vakavaraisuuden kehittymiseen. Kyseistä tilannetta on käsitelty kohdassa 6.1. Sukupuolijakaumalla ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta, koska sukupuolten väliset erot kuolevuudessa on huomioitu laskuperusteissa.

Asiakashyvitysten jakautumisessa eri vakuutuksille on merkitystä sillä, miten eläkeyhtiön vastuuelva jakautuu jatkuville ja päättyneille vakuutuksille. Mikäli jatkuvien ja päättyneiden vakuutusten suhde poikkeaa keskimääräisestä, voi tällä olla vaikutusta eläkeyhtiön kilpailuasemaan. Jos esimerkiksi päättyneitä vakuutuksia olisi keskimäärin muita yhtiöitä vähemmän, olisi tällä uusien vakuutusten hyvitysten osalta pienentävä vaikutus. Kilpailuneutraaliuden kannalta olisi mahdollista

25.4.2018

harkita vaihtoehtoja, joissa jatkuvien ja päätyneiden vakuutusten rahastojen suhde asetettaisiin sopivalle tasolle.

9 Muuta pohdittavaa

Jos eläkejärjestelmien yhdistämiseen päädytään, olisiko tarpeen ottaa etukäteen huomioon Kevan vakuutuskannan vaikutus esimerkiksi maksun määrittämisessä tai muissa laskuperusteiden suureissa.

Liitteet

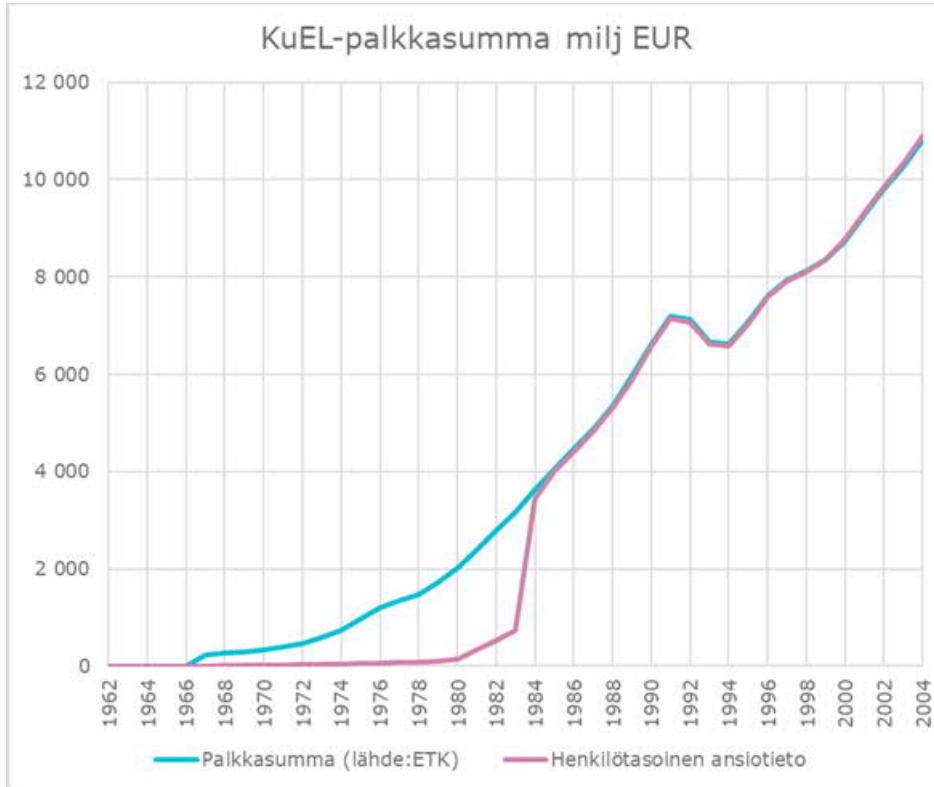
Liite 1) Kevan vanhasta rekisteristä puuttuva palkkasumma

Liite 2) Esimerkki ansioiden generoinnista ja eläkesuureiden laskennasta niiden perusteella

Liite 3) Skaalauskerroin, jolla KuEL-eläke muunnetaan TyEL-turvan tasoiseksi

25.4.2018

Liite1) Puuttuvat henkilötasoiset ansiotiedot



25.4.2018

Liite 2) Esimerkki ansioiden generoinnista ja eläkesuureiden laskennasta niiden perusteella

Ainoa tiedossa oleva palkka: 2 000 €/kk vuodelta 1984
 KuEL-peruseläke: 220 €/kk ind 1984
 Vuonna 2018 täyttyvä ikä: 63

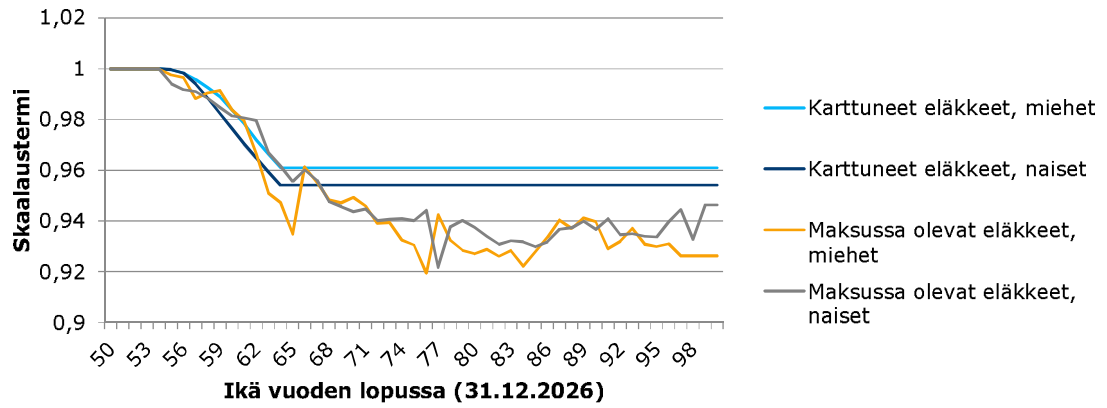
| Vuosi | Ikä | Indeksi | Tiedossa oleva palkka rivin indeksissä €/kk | KuEL-peruseläkkeen vuosikarttuma 2,0 % ind 1006 €/kk | Kumulatiivinen karttuma ind 1006 €/kk | 220 €/kk ylittävä osa ind 1006 €/kk | Generoitu palkka rivin indeksissä €/kk | Vuosikarttuma 2,0 % ind 1006 €/kk | TyEL-tasoisien vuosikarttuma 1,5 % ind 1006 €/kk | Rahastoidun eläkkeen lisäys 1,5 % ind 1006 €/kk |
|----------|-----|---------|---|--|---------------------------------------|-------------------------------------|--|-----------------------------------|--|---|
| 1984 | 29 | 1006 | 2 000 | 40 | 40 | 0 | 2 000 | 40 | 30 | 30 |
| 1983 | 28 | 915 | 1 819 | 40 | 80 | 0 | 1 819 | 40 | 30 | 27 |
| 1982 | 27 | 836 | 1 662 | 40 | 120 | 0 | 1 662 | 40 | 30 | 25 |
| 1981 | 26 | 745 | 1 481 | 40 | 160 | 0 | 1 481 | 40 | 30 | 22 |
| 1980 | 25 | 665 | 1 322 | 40 | 200 | 0 | 1 322 | 40 | 30 | 20 |
| 1979 | 24 | 608 | 1 200 | 40 | 240 | 20 | 604 *) | 20 | 15 | 9 |
| 1978 | 23 | 573 | 1 109 | 40 | 280 | 60 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1977 | 22 | 524 | 1 042 | - | 280 | 60 | 0 | - | - | - |
| 1976 | 21 | 462 | 938 | - | 280 | 60 | 0 | - | - | - |
| 1975 | 20 | 383 | 763 | - | 280 | 60 | 0 | - | - | - |
| Yhteensä | | | | | | | | 220 | 165 | 133 |

*) Indeksoitua palkkaa pienennetään siten, että 220 €/kk ylittävä osa poistuu. Aiempien vuosien palkat nolldataan.

| KuEL-peruseläke jaettuna osiin | ind 1006 €/kk |
|---------------------------------|---------------|
| TyEL-tasoinen, rahastoitu eläke | 133 |
| TyEL-tasoinen, tasausosa | 32 |
| KuEL-ylite | 55 |
| Yhteensä | 220 |

25.4.2018

Liite 3) Skaalauskerroin, jolla KuEL-eläke muunnetaan TyEL-turvan tasoiseksi



LIITE 9: Vaikutukset yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin

Eläketurvakeskus

Muistio

1 (13)

Rekisteripalveluosasto/
Suunnitteluosasto

17.8.2018

Eläkejärjestelmien erillisuus –vaikutukset yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin

Muistio on alustava ja muistiossa esitetyt vaihtoehdot ja oletukset vaativat vielä tarkempaa selvitystä.

1. Työryhmän toimeksianto

Työryhmän toimeksiantona on selvittää eläkejärjestelmien erillisuus –selvityksen teoreettisten rahoitusmallien 2 = 'Keva mukaan tasaukseen' ja 6 = 'parempi turva eriytetään' mukaiset vaikutukset yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin. Rahoitusmallissa 2 Keva liittyisi KuEL:n osalta mukaan TyEL:ä ja MEL:ä koskevaan tasausjärjestelmään TyEL:n mukaisen eläketurvan osalta. Keva säilyisi nykymuotoisena ja KuEL-työ vakuutettaisiin edelleen JuEL:n mukaisesti. Keva vastaisi rahastoidusta osasta ja TyEL:ä paremman turvan kustannuksista. Rahoitusmallissa 6 Keva tulisi mukaan tasaukseen ja Kevasta tulisi jatkossa TyEL -yhtiö. Tämän mallin mukaisessa ratkaisussa KuEL-eläketurva jaettaisiin TyEL:ä vastaavaan eläketurvaan, josta vastaisi TyEL-Keva ja TyEL:ä parempaan eläketurvaan, josta vastaisi Julkis-Keva. Siirtohetken jälkeinen aika vakuutettaisiin TyEL:iin.

Selvityksen tavoitteena on ollut tuottaa karkean tason kustannus- ja aikatauluarvio tietojärjestelmämuutoksista yhteisiin rekistereihin tarvittavien eläkkeiden kustannustenjakosien rekisteröimiseksi sekä muutoksista palveluihin. Kustannustenjakoa varten tarvittavien tietojen rekisteröinnin ja käsittelyn osalta on kuvattu sellainen järjestelmäratkaisu, joka on aikataulullisesti mahdollista toteuttaa vuoden 2026 alkuun mennessä.

Muista yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista on listattu järjestelmäkohtaisesti niihin kohdistuvat merkittävimmät muutokset. Näiden muutoksien kustannuksia ei ole arvioitu. Lisäksi tämän alatyöryhmän työn tuloksena on listattu muutamia lähtöoletuksia, joiden pohjalta kustannusarviot on tehty. Oletukset ovat syntyneet siten, että on arvioitu vaihtoehtoisten ratkaisujen keskinäistä suuruusluokkaa (pieni työ/suuri työ). Rahoitusmallia 2 koskevat muutokset sisältyvät yleisesti rahoitusmallin 6 vaatimiin muutoksiin ja rahoitusmallin 6 toteutus on työnä laajempi kuin rahoitusmalli 2 kokonaisuuden näkökulmasta.

Työryhmässä on ollut mukana
Johanna Linna, Keva
Eero Heinilä, Keva
Timo Mäkelä, Ilmarinen
Jaakko Aho, ETK
Sergei Lahti, ETK
Milja Lappalainen, ETK
Tiina Rantalainen, ETK

2. KuEL-eläkkeen jakaminen TyEL:n mukaisiin kustannustunjakoosiin



Muistiossa käytetyt kustannustunjako-osia kuvaavat termit on tarkemmin kuvattu liitteessä 2.

3. Arvioiden pohjalla olevat oletukset

Tämän työn lähtökohtana on käytetty tässä kappaleessa esitettyjä oletuksia. Näihin oletuksiin on päädytty siten, että työryhmässä on arvioitu millä tavalla KuEL-lain liittämisen tasausjärjestelmään tai Kevan TyEL-vakuuttajana toimiminen onnistuu nykyisten toimeenpanoprosessien mukaisesti kuitenkin niin, että vakuutetun eläketurva ei muutu. Selvitystyön pohjana olevat oletukset ovat muodostuneet niin, että muutoksia on arvioitu siitä näkökulmasta, että lisätyöstä saatava hyöty on kokonaisuuden kannalta suurempi kuin niistä aiheutuva kustannus.

3.1 Henkilön työ- ja eläkehistoria säilyy rekistereissä KuEL-lain mukaisena siirtohetken saakka

Rahoitusmalleissa 2 ja 6 KuEL:n TyEL:ä vastaavat eläkkeen määrät rekisteröidään kustannustunjako varten. Kummassakaan mallissa KuEL:n mukaisia työskentely- ja eläketietoja ei kuitenkaan muutoin muuteta takautuvasti TyEL:n mukaisiksi rekisteriin.

Oletuksen vastainen toimintatapa ja sen seuraukset:

Mikäli yksittäisen vakuutetun työhistoria tulisi takautuvasti muuttaa TyEL:n mukaiseksi, ei kaikille eläkkeensaajille pystyittäisi laskemaan ja myöntämään saman suu-

ruista eläkettä, joka vakuutetulle JuEL:n mukaisesti olisi määräytynyt. Tietojen muuttaminen takautuvasti ansaintarekisteriin TEL:n ja TyEL:n kantaratkaisun mukaisiksi ja niiden perusteella KuEL:n vastuunjako-osan laskenta ei johda oikeampaan lopputulokseen myöskään eläkkeiden kustannustenjakosien laskennan osalta.

Eläketietojen muuttaminen takautuvasti TyEL:n mukaisiksi johtaisi nykyisen eläkerekisterin ja sen palveluiden läpikäymiseen ja muuttamiseen kokonaisuudessaan. Tällöin olisi syytä arvioida olisiko tarkoituksenmukaisempaa uudistaa eläkerekisteri ja sen palvelut samassa yhteydessä. Vuonna 2015 tehdyn selvityksen perusteella eläkerekisterin uudistamisen kustannus on ollut minimissään 9 miljoonaa euroa.

3.2 KuEL-ylite on osa Vilma-eläkettä

KuEL-ylite myönnettäisiin vilma-eläkkeenä eli viimeisen laitoksen periaatteen mukaisesti. Kuten nykyisinkin, Kevan ratkaistavaksi ohjataan kaikki tapaukset, joissa voi olla oikeus lisäturvaan tai ammatilliseen tai henkilökohtaiseen eläkeikään. Myös jatkossa viimeisen laitoksen määräytymiseen vaikuttaisi se, mistä osista KuEL-ylite muodostuu. Mikäli KuEL-ylite pitää sisällään vain julkisen parempaa karttumaa, voidaan tapaus ohjata nykyisillä yleisillä vilma-periaatteilla ja mikä tahansa laitos voi myös ratkaista tapauksen.

Oletuksen vastainen toimintatapa ja sen seuraukset:

Mikäli KuEL-ylite ei olisi Vilman piiriin kuuluva eläke, tulisi tietojärjestelmiin lisätä KuEL-ylitteelle oma käsittely ja tehdä tarvittavat muutokset ei-Vilma-käsittelyn osalta eläkkeen laskennan, eläkepäätösjärjestelmän ja eläkelaitosten omiin järjestelmiin. Muutos johtaisi todennäköisesti ei-Vilma-käsittelyn lisääntymiseen toimeenpanossa. Lisäksi vakuutetulle nykyinen KuEL-eläke laskettaisiin/myönnettäisiin kahdesta eri eläkelaitoksesta.

3.3 Kevalla säilyy yksi laitostunnus

Julkis-Keva toimii TyEL-Kevan rinnalla. Rekisterien ja tietojärjestelmien osalta molemmat laitokset operoivat nykyisellä laitostunnuksella 20. Kustannusvastuu paremman turvan osalta on julkis-Kevalla. Kyse on rekisteriteknisestä toteutuksesta, joka mahdollistaa kevyemmän teknisen toteutuksen, eikä sillä ole vaikutusta kustannustenjaon toteutukseen Julkis- ja TyEL-Kevan välillä.

Oletuksen vastainen toimintatapa ja sen seuraukset:

Mikäli TyEL-Keva ja julkis-Keva toimisivat omilla laitostunnuksilla, aiheutuisi siitä merkittäviä muutoksia kaikkiin yhteisiin rekistereihin ja järjestelmiin, jossa käytetään hyödyksi eläkelaitosrekisterin laitostunnusta.

3.4 KuEL vastuunjako-osana rekisteröidään vain yksi eläkkeen määrä

Rekisteröitävä KuEL vastuunjako-osa vastaa julkisen sektorin pienintä mahdollista yhteen sovitettua eläkkeen määrää. Mikäli ansioiden perusteella laskettu KuEL-vastuunjako-osa muodostuisi suuremmaksi, kuin KuEL-eläkkeen määrä, rekisteröitäisiin KuEL vastuunjako-osana KuEL:n pienintä yhteensovitusta vastaava määrä. Tällöin välttyään siltä, että KuEL-ylite olisi negatiivinen.

Oletuksen vastainen toimintatapa ja sen seuraukset:

Jos KuEL:n vastuunjako-osa muodostettaisiin jokaista KuEL-lain yhteen sovitettua eläkkeen määrää vastaavana, pitäisi tietoja hyödynnettäessä tehdä valinta mikä niistä milloinkin valittaisiin. Tämä tarkoittaisi useamman eläkkeen määrän muodostamista ja moninkertaistaisi rekisteröitävien tietojen volyymin.

3.5 KuEL:n kustannustenjako-osia ei lasketa koneellisesti uudelleen korjaustilanteissa

KuEL:n vastuunjako-osa ja rahastoidun eläkkeen määrä lasketaan valmiiksi siirtohetkellä kertaluontoisena toimenpiteenä. Rahastoitujen osien määriä ei päivitetä, mikäli aikaan ennen siirtohetkeä tehdään muutoksia. Vapaakirjasummatiedon päivytyksen yhteydessä KuEL vastuunjako-osan määrä päivitetään tarvittaessa manuaalisesti negatiivisen KuEL-ylitteen muodostumisen estämiseksi. Korjauksia tehdään nykyisin tuhansia vuodessa, mutta kaikilla muutoksilla ei ole vaikutusta eläkkeen määrään ja muutostilanteiden volyymit tulevat pienenevän vuosien myötä. Yleensä vanhaan aikaan tehtävä korjaus kasvattaa myönnettävän eläkkeen määrää, mutta yhteensovitus voi myös pienentää maksettavaa eläkettä.

Oletuksen vastainen toimintatapa ja sen seuraukset:

Mikäli korjauksia tehtäessä myös KuEL vastuunjako-osa ja rahastoitu määrä tulisi koneellisesti päivittää, olisi tietojärjestelmiin luotava tätä varten toiminnallisuutta. Lisäksi pitäisi ratkaista miten uudet tiedot saadaan tuotettua ja rekisteröityä ansaintatietojen muutoksen yhteydessä. Tällaisen investoinnin kannattavuutta olisi arvioitava suhteessa yksittäisten eläkkeensaajien kustannustenjako-osien määrien muutoksiin.

4 Vakuutusteknisten suureiden laskenta

Siirtohetkeen mennessä karttuneiden KuEL-lain mukaisten eläkkeiden kustannustenjako-osia tarvitaan kustannustenjaossa ja vakuutusteknisten suureiden kuten vastuuvelan ja vakuutusmaksun osien laskennassa. KuEL-eläkkeen jakamiseksi on esitetty kaksi vaihtoehtoista menetelmää. Kollektiivisessa mallissa kustannustenjako-osien laskenta tehtäisiin kohorteittain ikä- ja sukupuolikohtaisesti laskettujen kertoimien avulla. Toisessa mallissa KuEL-eläkkeitä jaettaisiin osiin tarkemmin siirtyvien henkilöiden arviotujen ansioiden perusteella.

Toteutetaan siirtohetkeen mennessä muodostuneiden kustannustenjako-osien laskenta millä tavalla tahansa (ansioden perusteella tai kollektiivisella) mallilla, on ensin yhteisesti sovittava millä oletuksilla puuttuvat tiedot luodaan ja millä säännöillä suureet lasketaan. Tavoitteena on mahdollisimman yksinkertainen mutta samalla riittävän tarkka tapa tuottaa tarvittavat eläkkeiden kustannustenjako-osat rahoituksen laskentaa varten. Maksussa olevien eläkkeiden osalta KuEL-eläke eroaa TyEL:n mukaisesti laskettavasta määrästä lähinnä ajalle ennen 2005. Jo maksussa olevissa eläkkeissä voi kuitenkin olla vuoden 2004 jälkeen parempaa 2 %:n mukaista karttumaa.

Selvitystyössä on oletuksena, että KuEL vastuunjako-osa ja rahastoitu eläke lasketaan valmiiksi siirtohetkeä edeltävän vuoden loppuun saakka. Aikataulullisesti tämä tarkoittaa, että tarvittavat suureet on laskettava ennen vastuuvelan ja vakuutusmaksun osien laskentaa. KuEL vastuunjako-osa ja rahastoitu osa ovat henkilötason tietoja. Henkilötason rahastoidut osat tulee lisäksi jakaa vakuutusosalla pienempiin osiin.

Selvitystyössä on oletuksena, että KuEL-eläkkeiden kustannustenjako-osat tuotetaan valmiiksi rekisteröintiä varten yhteisten AREK-järjestelmien ulkopuolella.

Siirtohetkellä vanhuuseläkevastuut laskettaneen ansaintajärjestelmässä, kun vanhuuseläkkeen rahastoitu osa on rekisteröity ansaintajärjestelmään. Riippuen rahoitusmallin ratkaisusta laskenta suoritetaan joko nykyisillä toiminnallisuuksilla (rahoitusmallissa 6) tai nykyisiin toiminnallisuuksiin pitäisi lisätä KuEL-ansioden huomioiminen (rahoitusmallissa 2). Muut vastuuvelan osat, maksuluokat ja asiakashyvitykset sekä vakavaraisuuslaskenta tuotetaan yhteisten järjestelmien ulkopuolella TyEL:n laskentaperiaatteiden ja tarvittaessa erikseen haettavien ja STM:ssä vahvistettujen laskentaperiaatteiden mukaisesti ennen siirtohetkeä.

5 Tarvittavat muutokset yhteisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin

Muistiossa kuvatut muutokset on arvioitu ja kuvattu nykyisiin yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävinä muutoksina. Järjestelmien uudistuksista johtuen joitakin järjestelmiä ei välttämättä ole enää tämän selvityksen kohteena olevan muutoksen realisoitumishetkellä käytössä. Näin ollen muutosten kuvaus ja kustannusarviot tulevat poikkeamaan nyt arvioiduista.

5.1 Uudet rekisteröitävät tiedot ja muutokset palveluihin

Tässä on kuvattu tietojärjestelmäkohtaisesti siirtohetkellä ja sen jälkeen rekisteröitävien tietojen aiheuttamat rekisterimuutokset ja muutokset tietojärjestelmien palveluihin. Näille muutoksille on saatu Arekilta karkeat kustannusarviot, joista lukee tarkemmin muistion kohdassa 6.

5.1.1 Ansaintajärjestelmä

Ansaintajärjestelmän tietokantaan, ansaintarekisteriin, tulee rekisteröidä siirtohetkeen saakka laskettu KuEL:n TyEL:ä vastaava määrä. Tämä uusi KuEL vastuunjako-osa tulee tallettaa kaikille, joilla on karttunutta KuEL-eläkettä, myös eläkkeensaajille (ml. perhe-eläke). Lopullista KuEL-ylitettä ei voida etukäteen laskea niille henkilöille, jotka eivät vielä ole KuEL-eläkkeellä. KuEL-ylite määräytyy eläkkeelle jäämishetkellä päätettävän eläketurvan perusteella, joka perustuu eläkkeelle jäämishetken tilanteeseen. Liitteessä 1 on kuvattu esimerkkien avulla eläkkeen määräytymistä. Rekisteröitävät tiedot koskevat noin 1,9 miljoonaa elossa olevaa henkilöä. Kuolleiden henkilöiden osalta volyymit selvitetään myöhemmin, kun selviää, kuinka pitkältä ajalta tietoja tarvitsee rekisteröidä.

Riippuen siitä minkä laskentamallin (kohdassa 4 kuvatut mallit) perusteella KuEL vastuunjako-osa lasketaan, rekisteröidään rekisteriin joko pelkkä KuEL-vastuunjako-osan määrä euromääräisenä (jos ansioiden perusteella laskettu) tai euromäärän lisäksi vastaava prosenttimäärä (jos määrät tuotetaan kollektiivisella mallilla laskettuina).

Vanhuuseläkkeen rahastoidut määrät tulee myös tallettaa tietokantaan. Rahastoitu määrä tallennetaan voimassaolevalle vakuutukselle ja päättyneiden vakuutusten osalta tarvittaessa liitetään teknisille vakuutusnumeroille, jos ei pystytä käyttämään KuEL-vakuutusnumeroita. Vanhuuseläkkeen rahastoitu osa tulee tallettaa kaikille elossa oleville vakuutetuille, joilla on KuEL:n mukaista eläkeoikeutta ja lisäksi on otettava mukaan siirtohetkestä taaksepäin 1-2 vuoden sisällä kuolleet vakuutetut. Kuolleiden osalta eläkkeen rahastoidun osan tarvittaneen takautuvasti laskettavien vakuutusteknisten suureiden laskennassa.

Vastuuvelan osana olevat vanhuuseläkevastuut voidaan laskea rahastoidusta määrästä Arekin palveluilla. Vanhuuseläkevastuut voidaan vaihtoehtoisesti myös laskea valmiiksi ja tallettaa tietokantaan. Vanhuuseläkevastuiden laskenta voi mahdollisesti aiheuttaa ansaintajärjestelmässä tarvetta eri ikäsiirroille (eri kuolevuusperustekertoimille) kuin TyEL:ssä. Lisäksi vanhuuseläkevastuiden laskentaa varten ansaintajärjestelmään tulisi tuoda kertaluonteisesti puuttuvat siirtohetkellä maksussa olevien KuEL-vanhuuseläkkeiden alkamistiedot. Tiedot poimitaan eläkepäättöjärjestelmästä.

Siirtohetkestä lähtien Kevan TyEL-vakuutuksille tulee tehdä samat ansaintajärjestelmän laskennat kuin muille TyEL- vakuutuksille (rahoitusmalli 6). Mikäli rahoitusmalli 2 tulee valituksi, samat laskentapalvelut on mahdollistettava Kevan KuEL-vakuutuksille. Laskentapalveluita ovat samat nykyisin TyEL-eläkelaitosten käyttämät ansaintajärjestelmän palvelut, mm. vakuutusmaksun osien laskenta, rahastoidun vanhuuseläkkeen lisäyksen laskenta, vanhuuseläkevastuun laskenta, rahastoidun vanhuuseläkkeen vastuukertymätasoinen laskenta ja laskennan tulosten poimintapalvelut.

5.1.2 Työnantajajärjestelmä

Työnantajajärjestelmä sisältää työnantajakohtaiset vakuutustiedot. Rahoitusmallin 6 vaihtoehdossa Kevan vakuuttamat vakuutukset siirtohetkestä alkaen tulee tunnistaa

TyEL-vakuutuksiksi ja käsitellä niitä TyEL-vakuutusten käsittelysäännöin. Käsitte-lysäännöissä on huomioitava, että samalla työnantajalla voi olla sekä KuEL- että TyEL-vakuutus rekisterissä. Näihin vakuutuksiin on lisäksi järjestelmässä pystyttävä tekemään vakuutussiirto toiseen yhtiöön. Jatkuvien vakuutusten osalta nykyiset KuEL-vakuutus-ten tiedot tulee täydentää vastaamaan TyEL-vakuutusten tietosisältöä. Kevan vakuutta-mat TyEL-vakuutukset tulee huomioida palkkasumma-ajoissa.

5.1.3 Eläkepääätösjärjestelmä

Eläkepääätösjärjestelmän tietokantaan, eläkerekisteriin, tulee tallettaa tieto KuEL vas-tuunjako-osasta ja KuEL-ylitteestä kaikkiin eläkkeisiin. Lisäksi kuntouturahoille ja työ-kyvyttömyyseläkkeille talletetaan tieto vakuutustasoisista rahastoiduista osista. Tiedot viedään eläkepääätöksen tietoihin. Perhe-eläkkeissä vastaavat kustannustenjaon osat vie-dään perhe-eläkettä koskevalle päätökselle.

Maksussa olevissa eläkkeissä KuEL:n maksussa oleva määrä eroaa TyEL:n mukaisesti laskettavasta määrästä lähinnä ajalle ennen 2005. Jo maksussa olevissa eläkkeissä voi olla kuitenkin myös vuoden 2004 jälkeen parempaa 2 %:n mukaista karttumaa. Tällä hetkellä maksussa olevia KuEL-lakiosaa sisältäviä eläkkeitä on eläkerekisterissä noin 606 000 kappaletta, joista perhe-eläkkeitä on 42 000 kappaletta. Vuoden 2005 säännös-ten mukaiset työkyvyttömyyseläkkeet, joissa vastuunjaon tarkasteluajalla on KuEL-an-sioita ja tulevan ajan päteikä täyttyy vasta siirtohetken jälkeen, on tällä hetkellä noin 8 000 henkilöllä jatkuvana eläkkeenä. Näiden lisäksi on kuntoutustukia maksussa noin 5 300 henkilöllä. Eläkerekisteri ei pidä sisällään kaikkia maksussa olevia KuEL:n mukai-sia eläkkeitä.

Riippuen työkyvyttömyyseläkkeiden osiin jakamisen toteutusvaihtoehdosta vastuun-jako-osan lisäksi siirtohetkellä maksussa oleviin kuntoutusrahoihin ja työkyvyttömyys-eläkkeisiin voidaan rekisteröidä rahastoidun eläkkeen määrä.

TK-eläkkeiden jakaminen osiin koskee kaikkia täysi- ja osa-TK-eläkkeitä, kuntoutustu-kia ja kuntoutusrahaa. Eläkkeet voidaan jakaa osiin kahdella eri vaihtoehdoisella tavalla:

1. Lasketaan TK-eläke kokonaan uudestaan voimassa olleilla laskusäännöillä, jolloin eläkkeen kaikki rahastoidut osat ja yhteisesti kustannettava osa muut-tuvat.
2. Jaetaan osiin vain KuEL:n mukainen lakiosa kollektiivikohtaisiin kertoimiin perustuvalla mallilla tai ansioiden perusteella muuttamatta muita työkyvyttö-myyseläkkeen rahastoituja osia.

Käytännössä vaihtoehto 1 ei ole toteuttamiskelpoinen, koska tässä mallissa kaikki mak-sussa olevat eläkkeet tulisi laskea uudelleen. Uudelleen laskenta nykyjärjestelmillä on mahdotonta 2004 sääntöjen mukaisille eläkkeille. Lisäksi voidaan olettaa, että valta-osassa 2005 sääntöjen mukaisissa eläkkeissä uudelleenlaskennalla ei päästäisi nykyisillä ohjelmistoversioilla samaan lopputulokseen kuin eläkettä alkuperäisessä tilanteessa las-ketettaessa.

Rekisteripalveluosasto/
Suunnitteluosasto

17.8.2018

Vaihtoehto 2 voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Yhteisten Arek-järjestelmien ulkopuolella tuotetut siirtohetkellä maksussa olevien KuEL-eläkkeiden kustannustenjakosuorat tallennettaisiin eläkerekisteriin. Eri vaihtoehtojen välillä on eroa siinä, tallennetaanko nämä kustannustenjakosuorat eläkelaitosten omiin maksatusjärjestelmiin vai ei. Vaihtoehtoisesti ennen siirtohetkeä maksussa olevien työkyvyttömyyseläkkeiden kaikki KuEL-lakiosat voitaisiin huomioida KuEL-ylitteenä, jolloin KuEL:n työkyvyttömyyseläkkeen kustannustenjakosuoria ei tarvitsisi rekisteröidä ollenkaan.

Tässä yhteydessä olisi myös mahdollista yksinkertaistaa nykyistä työkyvyttömyyseläkkeiden kustannustenjaon toimeenpanoa. Lisäksi voisi harkita yhteisen alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden vastuunlaskennan rakentamista yhteisiin järjestelmiin, mikäli näin halutaan.

Eläkepäättösjärjestelmässä tulee tehdä tarvittavat muutokset, jotta KuEL:n eläkkeille voi jatkossa ilmoittaa uudet tiedot. Eläkepäättösilmoituksen rekisteröintipalveluun on tehtävä tarvittavat muutokset KuEL:n vastuunjako-osan ja KuEL-ylitteen sekä työkyvyttömyyseläkkeen rahastoidun osan ilmoittamista varten uusien siirtohetken jälkeen myönnettävien eläkkeiden tarpeita varten.

5.1.4 Yhteinen työeläkkeen laskentajärjestelmä Yhella

Siirtohetken jälkeen myönnettäviin eläkkeisiin Yhellan tulee eläkettä laskettaessa vastaanottaa ja huomioida KuEL vastuunjako-osa, muodostaa KuEL-ylitteen määrä ja työkyvyttömyyseläkkeen tapauksessa laskea rahastoidun eläkkeen määrät. Lopuksi Yhella palauttaa nämä tiedot vastauksellaan. Rahoitusmallin 2 tapauksessa Yhellan tulee lisäksi summata siirtohetken jälkeisistä KuEL-ansioista karttunut määrä osaksi vastuunjakoa.

5.1.5 Laskentapalvelu Lapa

Ensikertaisessa laskennassa Lapan tulee käsitellä ja välittää ansaintarekisterin KuEL vastuunjako-osa laskentaan ja vastaanottaa Yhellan muodostamat eläkelaskennan uudet laskentatulokset. Lisäksi Lapan pitää käsitellä eläkerekisterin hakupalveluilla palautuvat uudet vastuunjaon tiedot ja muodostaa niistä mm. eläkeperusteisessa laskennan käsitelyssä tarvittavat syöttötiedot Yhellaan.

5.2 Muut mahdolliset muutokset yhteisiin järjestelmiin ja eläkelaitosten omiin järjestelmiin

Tässä on kuvattu lyhyesti muita mahdollisia muutoksia yhteisiin ja eläkelaitosten omiin tietojärjestelmiin. Näiden järjestelmämuutosten kustannuksia ja toteutuksen aikataulua ei ole arvioitu vielä tässä vaiheessa.

Mahdollisia muita muutoksia saattaa tulla yhteisiin tietojärjestelmiin liittyen eläkehakemuksen ohjauksen, eläkkeen laskennan tarpeisiin sekä hälytystarpeisiin. Lisäksi Kevalle

voi syntyä tarpeita uusille palveluille TyEL-vakuuttamisen myötä. Eri järjestelmien sanomarakajapintamuutoksilla on suora vaikutus myös niitä taustapalveluina käytäviin järjestelmiin.

Eläkelaitosten ja ETK:n omien järjestelmien KuEL-lain mukaantulo tasausjärjestelmään/Kevan toiminen TyEL-vakuuttajana tulee huomioida vuosittaisessa kustannustensaossa sekä ETK:n kustannustensaon selvittelyssä. Työeläkejärjestelmän yhteisten järjestelmien palveluiden ja toimintatapojen muutokset on jokaisen eläkevakuuttajan huomioitava tavalla tai toisella omissa järjestelmissään ja toimintavoissaan. Erityisesti tässä selvityksessä esiin nousi kustannustensaossa perittävien osien hoitaminen käytännössä ja sen vaikutus eläkelaitosten omiin järjestelmiin. Yhteisiin järjestelmiin tehtävien muutosten vaikutukset eläkelaitoksen omiin järjestelmiin riippuvat siitä mitä järjestelmiä ja palveluja kukin toimija käyttää.

TyEL:n mukaisten KuEL:n kustannustensaon osien laskenta siirtohetkeen mennessä tulee myös toteuttaa jossain laskentajärjestelmässä. Tämän työn aiheuttamaa kustannusta ja aikataulua ei myöskään ole tässä yhteydessä arvioitu.

6. Kustannus- ja aikatauluarviot

Tässä muistiossa kuvattujen muutosten kustannus- ja aikatauluarvio on tehty kohdassa 5.1. kuvatuista muutoksista kohdistuen työeläkejärjestelmän yhteisiin rekistereihin ja järjestelmiin. Uudistuksen aiheuttamat kokonaismuutokset, -kustannukset ja niiden vaatima toteutusaika voidaan arvioida vasta kun tiedetään, mikä rahoitusmalli tulee valituksi, minkä mallin mukaisesti kustannustensaon osat tullaan laskemaan ja mitä muita muutoksia toimeenpanoon tarvitaan. Kokonaiskustannuksiin ja aikatauluun vaikuttavat myös ETK:n ja eläkelaitosten omiin järjestelmiin vaadittavat muutokset sekä muuhun toimeenpanoon esimerkiksi eläkkeen laskentaan aiheutuvat muutokset.

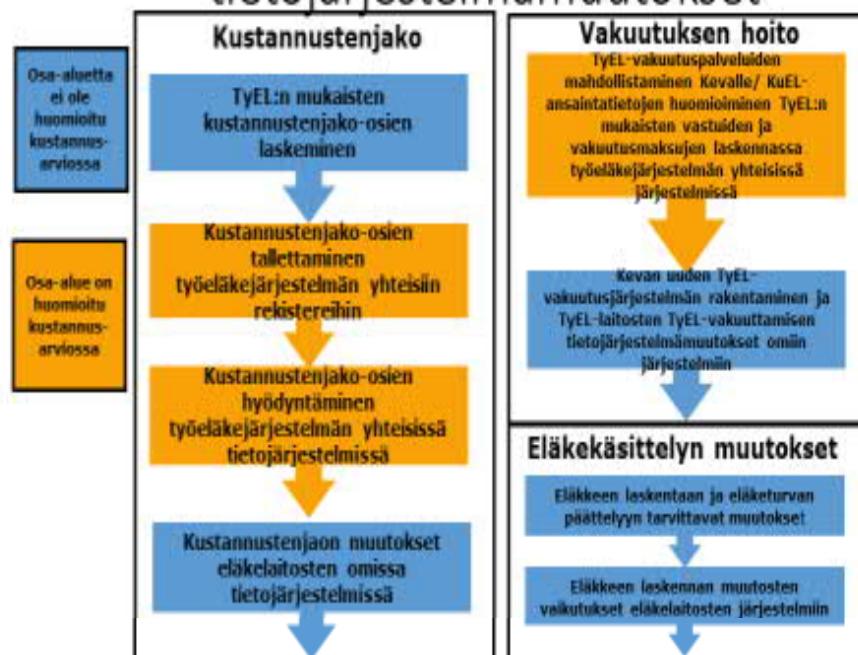
Selvityksen kohteena oleviin yhteisiin tietojärjestelmiin kohdistuu lakisääteisiä muutostarpeita (tulorekisteri ja työkyvyttömyyseläkeläisten lineaarimallin soveltaminen) vuosina 2018-2020. Näiden töiden toteuttamiseen tarvitaan samoja resursseja kuin tässä selvityksessä kuvattuihin muutoksiin. Lisäksi työeläkejärjestelmä on uudistamassa rekisteritietojen välitystä eläkkeen laskentaan hoitavaa otepalvelujärjestelmää vuosina 2019-2021. Näiden vuosien aikana ei pystytä samanaikaisesti toteuttamaan tämän selvityksen kohteena olevia muutoksia.

6.1 AREK-järjestelmiin tehtävien muutosten kustannusarviot

Rahoitusmallin 2 mukaisen muutostyön kokonaismuutosten kustannusarvio on 2,2 -3,4 miljoonaa euroa ja rahoitusmallin 6 mukaisen muutostyön kokonaismuutosten kustannusarvio on 2,7 -3,9 miljoonaa euroa. Kustannusarvion vaihteluväli riippuu siitä, tehdäänkö tässä yhteydessä työkyvyttömyyseläkkeiden vastuulaskentaan yhteisiin järjestelmiin muutoksia vai ei.

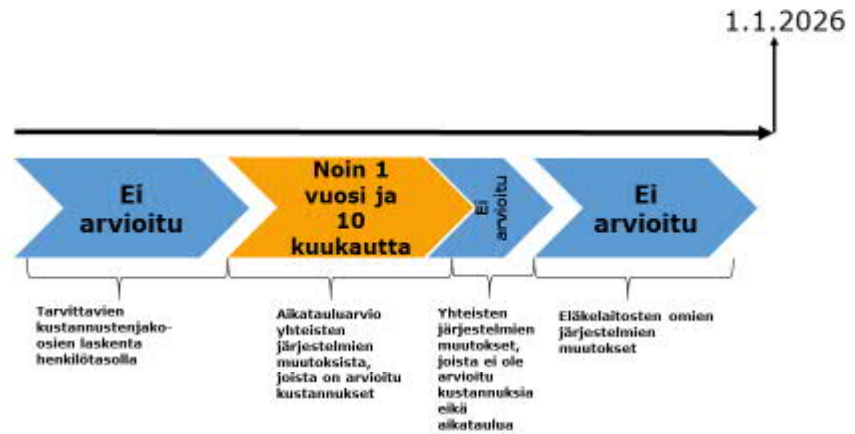
Kustannusarviossa on huomioitu alla kuvassa kuvatut keltaisella pohjalla olevat osa-alueet. Eri rahoitusmallien välinen ero kustannusarviossa johtuu pääsääntöisesti työnantaja-järjestelmään tarvittavasta muutostyöstä.

Kokonaisuuden kannalta tarvittavat tietojärjestelmämuutokset



6.2 Aikatauluarviot

Aikatauluarviossa on huomioitu toimeksiannon mukainen kokonaisuus, joka on alla kuvassa keltaisella pohjalla oleva osuus kokonaisuudesta. Arvioidun kokonaisuuden aikatauluarvio on tehty olettaen, että kappaleessa 3 esitetyt lähtöoletukset toteutuvat. Kokonaisu-aikataulu on mahdollista arvioida vasta sen jälkeen, kun tiedetään eläkelaitoksien omiin järjestelmiin vaadittavan muutostyön laajuus ja kustannustenjako-osien laskentaa varten tarvittava tietojärjestelmätyö.

Arvio muutosten vaatiman työn
kestosta

Liite 1: Esimerkki TyEL:n mukaisen karttumasta ja KuEL-yliytteen määräytymisestä eläkkeelle jääntihetkellä kahdessa eri tilanteessa.

Eläkkeenhakija ei ole täyttänyt omaa eläkeikänsä ja/tai yhdenjaksoisuusvaatimus ei täyty.

| Aika ennen 2005 | Siirtohetki KuEL > TyEL | | Eläkkeelle jäämishetki v 2029 |
|---|----------------------------|-----------|---|
| | Vuodet 2006 - 2025 | | |
| B-yhteensovitus 450 € D-yhteensovitus 400 € Suojaosuus 100 € Lisäeläke 100 € Laukaisulisäeläke 50 € | KuEL 40 € | TyEL 20 € | Eläkkeenhakija ei ole täyttänyt omaa eläkeikänsä ja/tai yhdenjaksoisuusvaatimus ei täyty. Eläkkeen määrä: TyEL 20€ KuEL 40 € D-yhteensovitus 400 € Suojaosuutta jää maksuun 100-40-20= 40 € YHT 500 € |
| Arvioitu TyEL:n mukainen osuus 380 € /rahasoitto osa | | | KuEL-yhte 500 € - 380 € = 120 € |

Eläkkeenhakijan on täyttänyt oman eläkeikänsä ja/tai yhdenjaksoisuusehto täyttyy.

| Aika ennen 2005 | Siirtohetki KuEL > TyEL | | Eläkkeelle jäämishetki v 2029 |
|---|----------------------------|-----------|---|
| | Vuodet 2006 - 2025 | | |
| B-yhteensovitus 450 € D-yhteensovitus 400 € Suojaosuus 100 € Lisäeläke 100 € Laukaisulisäeläke 50 € | KuEL 40 € | TyEL 20 € | Eläkkeenhakijan eläkeikä on täyttänyt oman eläkeikänsä ja yhdenjaksoisuusehto täyttyy. Eläkkeen määrä: TyEL 20€ KuEL 40 € B-yhteensovitus 450 € Lisäeläke 100 € Suojaosuutta jää maksuun 100-40-20= 40 € YHT 650 € |
| Arvioitu TyEL:n mukainen osuus 380 € /rahasoitto osa | | | KuEL-yhte 650 € - 380 € = 270 € |

Liite 2 Muistiossa käytetyt termit

| Termi | Selite |
|--|--|
| Kustannustenjaon osat | TyEL:n mukainen rahastoitu osa ja tasausosa sekä KuEL-ylite. Eläkkeen laskennan järjestelmissä (yhella ja lapa) käytetään termiä vastuunjako-osat tai vastuuosat = työkyvyttömyyspohjaisen eläkkeen laskennasta saatavat henkilö- ja eläkejärjestelynumerotasoiset eläkkeen osat kuten rahastoitu osa, tasausosa ja KuEL-ylite. |
| KuEL:n vastuunjako-osa | KuEL:n alaisten siirtyvien henkilöiden tiedoilla laskettu TyEL:ä vastaava määrä, joka talletetaan ansaintarekisteriin ja eläkerekisteriin. Tieto muodostetaan siirtohetkellä kertaluonteisesti sekä maksussa oleviin ja tuleviin eläkkeisiin. |
| KuEL-ylite | Se osuus KuEL-lain mukaisesta eläkkeestä, joka ylittää TyEL:ä vastaavan eläkkeen määrän. KuEL-ylite voi sisältää esimerkiksi KuEL:n mukaista lisäturvaa tai alennetun eläkeiän, suojaosuutta, laukaisulisäeläkkeen ja/tai TyEL:ä parempaa karttumaa. Lopullinen KuEL-ylitteen määrä selviää vasta eläkkeellejääntihetkellä, mutta maksussa oleviin eläkkeisiin se muodostetaan siirtohetkellä kertaluonteisesti. |
| Vanhuuseläkkeen rahastoitu osa | KuEL:n alaisten siirtyvien henkilöiden tiedoilla laskettu TyEL:n mukainen rahastoidun vanhuuseläkkeen määrä. Tieto muodostetaan siirtohetkellä kertaluonteisesti sekä maksussa oleviin ja tuleviin eläkkeisiin. |
| Työkyvyttömyyseläkkeen rahastoitu osa siirtohetken jälkeen | KuEL:n ansioista laskettu TyEL:n mukainen rahastoidun työkyvyttömyyseläkkeen määrä, joka on laskettu TyEL:n mukaisin laskentasäännöin. |
| Työkyvyttömyyseläkkeen rahastoitu osa siirtohetkellä | Useita vaihtoehtoja toteutukselle. KuEL:n alaisten siirtyvien henkilöiden tiedoilla laskettu TyEL:n mukainen rahastoidun työkyvyttömyyseläkkeen määrä. Vaihtoehtoisesti rahastoituja osia ei muodosteta ollenkaan vaan eläke jää JuEL-Kevan vastuulle. |

LIITE 10: Esitys TyEL-Kevan vakavaraisuuspääomasta ja erityissäännöksistä

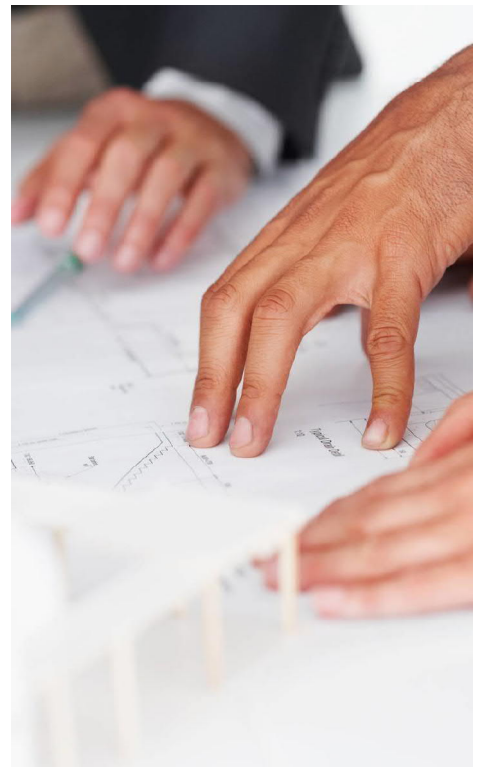




ESITYKSEN LÄHTÖKOHDAT

- TyEL-Kevalle ei aiemmasta monopoliasemasta saisi olla haittaa eikä hyötyä
- Tarkastellaan kokonaisuutta
- Eläkejärjestelmän toimeenpanoa hankaloittavia erityissäännöksiä vain, jos tasapuolista kilpailuasetelmaa ei muuten voida mahdollistaa
- Erityissäännökset symmetrisiä hyvän ja huonon kehityssuunnan suhteen

2 31.10.2018 VPOryhmä

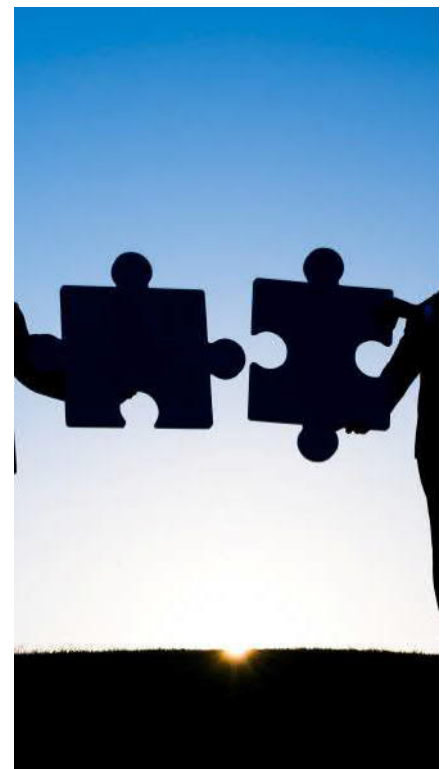




VPO-RYHMÄN ESITYS

- TyEL-Kevan alkuhetken vakavaraisuuspääoma määräytyy työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuusasteiden mediaanina (jos yhtiö)
- TyEL-Kevan ennen yhdistymistä karttuneista eläkkeistä syntyvä vanhuuseläkevastuu lasketaan omalla kuolevuusperusteella, jossa pidempi elinajanodote on otettu huomioon
- Selvitetään yhdistymisen mahdollisia vaikutuksia Kevan työkyvyttömyysmenon kehitykseen muutaman seuraavan vuoden aikana
- Jos TyEL-Kevan vakuutusriskien todetaan kokonaisuutena tarkasteltuna vaikuttavan merkittävästi TyEL-Kevan neutraaliin kilpailuasemaan, kirjataan lakiin erityissäännökset ja niiden toteutumisehdot

3 31.10.2018 VPOryhmä





Esityksen perustelut



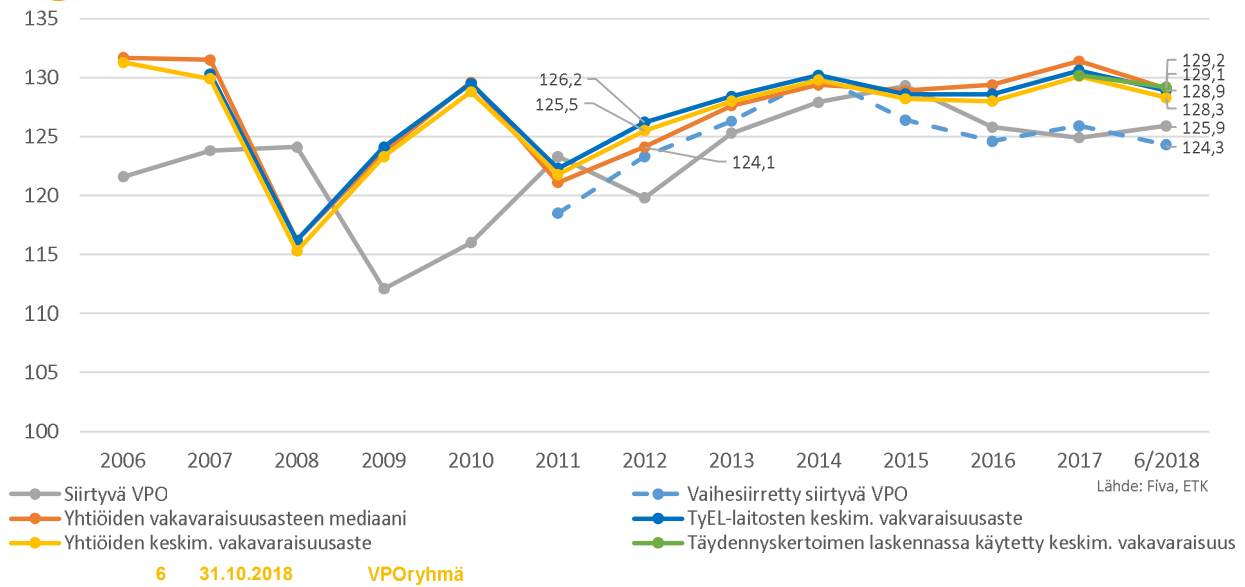


VAKAVARAISUUSPÄÄOMAKSI TYÖELÄKEYHTIÖIDEN MEDIAANI

- Mediaani karsii ääripäiden vaikutuksen pois
Painotetussa keskiarvossa voi jokin hyvin korkea tai matala arvo vaikuttaa suuressa määrin
- Kilpailutilanne kaikkia yhtiöitä vastaan
- Vain yhtiöt mukana
Hyvityskilpailu vain yhtiöiden kesken
Elinkelpoisuutta tarkasteltaessa pääpaino rahastoonsiirto-velvoitteessa, jonka laskennassa yhtiöiden paino merkittävä
- Myös viimeksi eläkelakeja yhdistettäessä käytettiin samaa periaatetta (Etera)



ERI KESKIMÄÄRÄISTEN VAKAVARAISUUKSIEN TOTEUTUNEITA AIKASARJOJA





KUEL-KANNALLE OMA KUOLEVUUSPERUSTE

Koskee eläkevastuita, jotka perustuvat *ennen yhdistymishetkeä* karttuneisiin eläkkeisiin

- Kevan vakuutetut elävät nyt 0,7 vuotta pidempään kuin TyEL-vakuutetut keskimäärin
 - Alkaneista eläkkeistä syntyvä työkyvyttömyyseläkemeno samalla tasolla kuin TyEL:ssä
- Monopoli aikana syntyneestä vakuutuskannasta aiheutuu muita yhtiöitä korkeampi pitkäikäisyysriski, joka haittaa neutraalia kilpailuasemaa
vaikutus 0,9 mrd. eli yli 2 %-yksikköä vakavaraisuuspääomaan
- Perusteltua ottaa käyttöön oma kuolevuusperuste
Eriyinen kuolevuusperuste otettiin käyttöön myös LEL-kannalle



KUEL-KANNALLE OMA KUOLEVUUSPERUSTE

- Perustetta tarkistetaan samassa tahdissa TyEL-kuolevuusperusteen kanssa
 - Tavoitellaan samaa turvaavuustasoa
 - Jos kuolevuusero häviää, perusteen tarve loppuu
- Erityisperuste vakuutuskannansiirroissa
 - Vastuut siirretään ko. perusteen mukaisina säätiöön/kassaan
 - Jos säätiöön/kassaan siirrettyä kantaa siirretään edelleen yhtiöön, vastuut siirretään TyEL-perusteen mukaisina, koska kyseinen kanta on enää pieni osa yhtiön vakuutuskantaa
 - Vapautuvaa vastuuta vastaavat varat tasaukseen, jotta työnantajalle ei tästä synny insentiiviä purkaa säätiö/kassa



TYEL-AIKANA SYNTYVÄT VAKUUTUSRISKIT

- Todennäköisesti TyEL-Kevan poikkeava kanta vaikuttanee kilpailuasetelmaan myös yhdistymisen jälkeen syntyvän vakuutusriskin kautta
- KuEL-kuolevuusperustetta ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan TyEL-aikana kertyvää vanhuuseläkevastuuta
Eri kuolevuusperuste vaikuttaisi myös maksun määräytymiseen tai vaatisi varauksen syntyvää maksuvajetta peittämään
- Kokonaisvaikutusten suuntaa ja suuruutta vaikea arvioida tässä vaiheessa
Kannan sekoittumisvauhdilla ja volyyymilla vaikutus pidemmän elinajan vaikutukseen
Epäselvää, vaikuttaako TK-määritelmän muutos eläkemenoon
Maksutappioliike todennäköisesti positiivinen, vaikutukseltaan kuitenkin olennaisesti pienempi kuin vakuutusliikkeistä aiheutuva tulos

9 31.10.2018 VPOryhmä



YHDISTYMISEN VAIKUTUKSIA VAKUUTUSRISKEIHIN SELVITETTÄVÄ VIELÄ JATKOSSA

- Selvitetään yhdistymisen mahdollisia vaikutuksia Kevan työkyvyttömyysmenon kehitykseen muutaman seuraavan vuoden aikana
- Jos TyEL-Kevan vakuutusriskien todetaan kokonaisuutena tarkasteltuna merkittävästi vaikuttavan TyEL-Kevan neutraaliin kilpailuasemaan, kirjataan lakiin erityissäännökset ja niiden toteutumisehdot
- Työkyvyttömyys- ja pitkäikäisyysriskit vaikuttavat työeläkeyhtiön tulokseen eri aikahorisontissa
 - Toimivan ja kokonaistilanteen huomioon ottavan määräaikaisen erityissäännöksen muodostaminen voi olla haasteellista
 - Vaatisi mahdollisesti omia mekanismeja eri riskeille tai pysyvää säännöstä
 - Erityissäännökset tulisivat kysymykseen vain, jos vaikutus neutraaliin kilpailuasetelmaan merkittävä

10 31.10.2018 VPOryhmä



EHDOTUS TOIMEENPANOKUSTANNUSTEN RAHOITUKSESTA

- Kaikki työeläkelaitokset yhdessä rahoittaisivat kulut, jotka syntyvät välittömästi eläkejärjestelmien yhdistämisestä
Näitä ovat esim. yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävät pakolliset muutokset
Yhdistymisen lähtökohtana on kustannusneutraalius kummankin eläkejärjestelmän kannalta
- Kevan jäsenyhteisöt/Keva rahoittaisivat kulut, jotka koskevat TyEL- tai Julkis-Kevaa eläkelaitoksina
Esim. omat tietojärjestelmät
- TyEL-laitokset rahoittaisivat omat kulunsa
- Kilpailuneutraaliteetin turvaamiseksi TyEL-Kevan olisi mahdollista muodostaa yhdistymisestä aiheutuvia kuluja varten vastuovelkaansa varaus, jota se purkaa tietyin säännöin osaksi hoitokustannustuloa

11 31.10.2018 VPOryhmä



ENTÄ JOS TYEL-KEVA ONKIN KASSA

- Alkuhetken vakavaraisuuspääoma määräytyy täydennyskertoimen laskennassa käytetyn keskimääräisen vakavaraisuuden perusteella
Ratkaisevinta turvata kassan elinkelpoisuus ja siinä määrävin tekijä rahastonsiirtovelvoite
- KuEL-kuolevuusperuste samoin kuin yhtiömuodossa
- Hoitokustannusvaraus mahdollinen, mutta ei niin tärkeä kuin yhtiömuodossa

Lähteet

Blomster Peter (2004), Kunnallisen eläketurvan historia. Kuntien eläkevakuutus 1964 – 2004. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki.

Eläkekomitean mietintö 1960:11

Eläketurvakeskuksen raportteja 08/2016. Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2016.

Hallituksen eduskunnalle kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaiksi HE 104/1963 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle kunnalliseksi eläkelaiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi HE 94/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 279/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 15/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi HE 14/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 16/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 55/2002 vp.

