



## § 244

### Helsingin kaupungin lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtionvarainministeriölle eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportista

HEL 2019-002543 T 03 00 00

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valtionvarainministeriölle seuraavan lausunnon eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportista:

Helsingin kaupungin kanta eläkejärjestelmien yhdistämiseen on lähtökohtaisesti myönteinen. Yhdistämisen jälkeen eläkejärjestelmään kohdistuvat riskit toimintaympäristön muutoksista kannettaisiin yhdessä nykyisten yksityisen sektorin ja kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajien kesken. Nykytilanteessa kuntatyönantajat kantavat vastuun kuntasektorin eläkejärjestelmän riskeistä liittyen mm. kuntien henkilöstön siirtymisiin kuntasektorilta yksityiselle sektorille. Eläkejärjestelmät yhdistämällä voidaan poistaa sektorien välisistä työvoiman siirtymistä aiheutuvat vaikutukset eläkejärjestelmien maksupohjiin. Kuntien näkökulmasta on lisäksi merkittävää kuntasektorin eläkemaksujen saaminen pitkällä aikajänteellä samalle tasolle yksityisen sektorin kanssa. Yhdistämisen jälkeen eläkejärjestelmillä ei olisi enää vaikutusta kunnallisten palveluiden tuottamisen tapaan, jolloin kunnallisen palvelutuotannon rakennemuutosten yhteydessä ei olisi tarvetta eläke-etuuksiin liittyviin erityisjärjestelyihin.

Järjestely tarkoittaa toteutuessaan erittäin merkittävää eläkevarallisuuden siirtoa kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityiseen eläkejärjestelmään. Näin ollen on välttämätöntä varata sekä uudistuksen valmisteluun että toteuttamiseen riittävästi aikaa. Kuten raportissakin todetaan, eläkejärjestelmien yhdistäminen vaatii vielä laajaa jatkovalmistelua. Kuntien kannalta erityisen kriittistä on maksuvaikutusten neutraaliuden toteutumisen varmistaminen kuntasektorin kannalta.

Yhdistämisen jälkeen kuntatyöntekijät vakuutettaisiin julkisten alojen eläkelain sijasta työntekijän eläkelain (TyEL) mukaisesti. Työryhmän ehdotuksen mukaan Kevasta tulisi TyEL-laitos, joka panisi täytäntöön työntekijän eläkelakia. Rahoitusteknisesti kuntatyöntekijöiden TyEL:ä vastaava osa karttuneista ja maksussa olevista eläkkeistä siirrettäisiin TyEL-järjestelmään. Työntekijän eläkelain tason ylittävä osa eläketurvasta jätettäisiin julkiseen eläkelaitokseen (ns. JuEL-Keva). Jaolla ei olisi vaikutusta eläke-etuuksiin.



Muutos ei vaikuttaisi eläketurvan tasoon tai ansaittuihin eläkeoikeuksiin. Ehdotuksen mukaan nykyinen oikeus kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaan säilyy, vaikka henkilö yhdistymisen jälkeen työskentelisi muualla kuin kunta-alalla. Yhdistämisellä ei olisi raportin mukaan vaikutusta kertyneeseen eläketurvaan eikä eläkeikään, mikä on työntekijöiden näkökulmasta keskeistä.

Selvitysryhmä on sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmän asettama ja selvityksessä on mukana arvioita kaatuneen sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista eläkejärjestelmien yhdistämiseen. Selvitykseen sisältyvät vaikutusarviot ja laskelmat tulee tältä osin tarkistaa. Mahdolliseen tulevaan sote-uudistukseen liittyvät henkilöstösiirtymät kunnista yksityiselle sektorille tulee vastaavasti jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

Mikäli yhdistäminen päätetään toteuttaa, jatkovalmistelussa on täsmennettävä lukuisia yhdistämiseen liittyviä yksityiskohtia ja laskelmia liittyen erityisesti varojen jakautumiseen JuEL-Kevan ja TyEL-Kevan kesken, maksuvaikutusten neutralisointimenettelyyn ja -summan määräytymiseen sekä JuEL-Kevaan jääviin eläkevastuisiin. Raportissa tuodaan esille, että esitetyt laskelmat ovat herkkiä käytetyille oletuksille ja ennusteille, joten on ensiarvioisen tärkeää ottaa huomioon kaikki oleellisten tekijöiden vaikutukset maksuvaikutusten neutralointisummaa määritettäessä, jotta ratkaisun neutraalius ei olosuhteiden muuttuessa vaarannu. Raportin mukaan yhdistyminen ei lisäisi kuntien rahoitusvastuuta, vaikkakin muuttaisi sen ajoittumista.

Yhdistämisjärjestelyn vaikutus kuntatalouteen tulee olla pitkän aikavälin tarkastelussa neutraali. Tämä tulee jatkovalmistelussa varmistaa riittävin ja huolellisin lisäselvityksin ja laskelmin. Erityisen tärkeätä tämä on siksi, että järjestelmän neutraaliuden saavuttamiseksi tehtyjä ratkaisuja ei ole tarkoitus muuttaa jälkikäteen. Raportin mukaan maksuvaikutusten neutraaliuden toteutumisen arviointi on hankalaa tai mahdotonta jälkikäteen.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan eläkejärjestelmien yhdistämisen vaikutusten arviointia tulee jatkaa laskelmien osalta sekä työryhmän raportissa esitetyin selvityksin. Jatkovalmistelussa ratkaistaan useita keskeisiä asioita, joten Helsinki korostaa, että jatkovalmisteluun tulee ottaa mukaan kaikki merkittävät toimijat, myös kuntien edustajat. Jatkovalmistelun jälkeen kaikille asianosaisille tulee antaa mahdollisuus lausua järjestelystä.

Jos yhdistäminen päätetään toteuttaa, tulee toimeenpanoon siirtymäaikaan varata riittävä aika. Työryhmän kaavailema voimaantulon



08.04.2019

Asia/14

ajankohta on vuosi 2027, mikä mm. KEVAN näkemyksen mukaan on aikaisin mahdollinen.

**Esittelijä**

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

**Lisätiedot**

Matti Malinen, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36277  
matti.malinen(a)hel.fi  
Riikka Henriksson, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25543  
riikka.henriksson(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Lausuntopyyntö 25.2.2019, Sosiaali- ja terveysministeriö.pdf
- 2 Eläkejärjestelmien erillisuus, Työryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriö

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Otteet**

**Ote**

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Otteen liitteet**

Esitysteksti  
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano  
Liite 1  
Liite 2

**Päätösehdotus**

Päätös on ehdotuksen mukainen.

**Esittelijän perustelut**

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtionvarainministeriö ovat esittäneet lausuntopyynnön eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävän työryhmän raportista. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 19.4.2019.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen projektiryhmä asetti 12.6.2017 sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän arvioimaan mahdollisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä esittämään arvion mahdollisen muutoksen vaikutuksista eläketurvan järjestämiseen sekä eri osapuoliin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset. Toimeksiannon mukaan muutoksella ei saa olla



vaikutusta eläketurvan tasoon eikä ansaittuihin eläkeoikeuksiin, eikä keskimääräisen eläkemaksun tasoon. Selvityksen tuli sisältää arvio muutoksen hyödyistä, haitoista ja toteuttamisen aikataulusta sekä selvitetävistä asioista, jotka on ratkaistava ennen muutoksen toteuttamista. Toimeksiannon taustalla oli maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, mutta esityksen mukaan eläkejärjestelmien erillisyys muodostuu ongelmalliseksi kaikenlaisissa organisaatiomuutoksissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. On todennäköistä että tulevaisuudessa tapahtuu työn siirtymistä sektorilta toiselle, jolloin työntekijöiden ansioista maksetut eläkemaksut siirtyvät toisen sektorin eläkejärjestelmään.

Työryhmän raportissa on analysoitu eläkejärjestelmien eroja, kehittämisvaihtoehtoja ja mahdolliseen yhdistymiseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi on esitetty yhdistymiselle reunaehtoja ja alustava listaus jatkotyön aikana selvitettävistä kokonaisuuksista.

Työryhmä katsoo, että eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Yhdistämisen arvioidaan voivan tapahtua vuoden 2027 alussa. Ehdotuksen mukaan eläkejärjestelmät yhdistettäisiin siirtämällä kuntatyöntekijöiden työntekijän eläkelakia (TyEL) vastaava osa eläkkeistä TyEL-järjestelmään, jota toimeenpanemaan perustettaisiin uusi TyEL-laitos (ns. TyEL-Keva) ja TyEL:a paremmat eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan ns. Julkis-Kevaan.

TyEL-järjestelmässä eläketurva rahoitettaisiin TyEL-järjestelmän periaatteiden mukaisesti. TyEL-maksua maksaisivat työnantajina myös kunnat ja maakunnat. Työntekijän eläkelain tason ylittävä eläketurva jäisi Julkis-Kevaan, jonka rahoituksesta huolehtisivat kunnat ja maakunnat tasausmaksun tai muun vastaavan maksun kautta ja sen vastuulla oleva eläkemeno rahoitettaisiin vuosittain perittävillä maksuilla. Yhdistymisen jälkeen eläketurva määräytyisi työntekijän eläkelain mukaisesti. Henkilöt, joilla muutoksen voimaantullessa on oikeus kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaan, säilyttäisivät tämän oikeuden yhdistymisen jälkeen nykyistä vastaavin ehdoin.

Yhdistämisen myötä kaikki yksityisten alojen ja kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin samassa eläkejärjestelmässä työntekijän eläkelain mukaisesti eikä yhdistämisellä olisi vaikutusta karttuneisiin eläke-etuuksiin. Eläke myönnettäisiin viimeisen eläkelaitoksen periaatteen mukaisesti. Eläkettä haettaisiin pääsääntöisesti viimeisestä eläkelaitoksesta. Yhdistämisellä ei olisi myöskään vaikutusta työntekijän maksusuuteen eläkevakuutusmaksusta.

Yhdistäminen toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti eikä järjestelmien rahoituksesta vastaavien maksurasitus pitkän aikavälin tar-



kastelussa muuttuisi. Maksujen ajoittumisessa tapahtuisi muutosta. Työryhmän laskelmien mukaan maksuvaikutuksiltaan neutraali yhdistäminen edellyttäisi, että kunnallisesta eläkejärjestelmästä siirrettäisiin TyEL-rahastojen ja vakavaraisuuspääoman lisäksi maksuvaikutusten neutralointisumma. Näin toimien vältettäisiin TyEL-maksun nousu yhdistymisen vuoksi. Osa neutralointiin tarvittavasta rahamäärästä suoritetaan yhdistymishetkellä kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään ja mikäli Kevalla ei olisi tarpeeksi varoja, jätettäisiin osa TyEL-tasoisesta eläketurvasta Julkis-Kevalle. Ylimääräistä rahoitustarvetta ei aiheutuisi kunta (-ja maakunta) sektorille. Lopullinen neutraloinnin toteutumistapa täsmentyisi jatkovalmistelussa ja neutraloinnin tarkempia vaikutuksia voidaan arvioida vasta valmistelun myöhemmässä vaiheessa.

Raportin mukaan maksuvaikutusten neutraloinnin jälkeen yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen olisi kokonaisuutena neutraali. Samalla kuitenkin todetaan, että laskelmat ovat herkkiä käytetyille oletuksille ja ennusteille. Lopputulos ei välttämättä enää olisi yhtä lähellä neutraaliutta, jos toteutuva kehitys poikkeaa olennaisesti ennakoidusta. Maksuvaikutusten neutraaliuden toteutumisen arviointi on hankalaa tai mahdotonta jälkikäteen. Tarkoituksena ei ole tästä syystä muuttaa jälkikäteen maksuvaikutusten neutraaliuden saavuttamiseksi tehtyjä ratkaisuja. Maksuvaikutusten neutraalius tarkoittaa mallissa, että valtion- ja kuntatalous vahvistuisivat hieman ja eläkelaitosten talous heikkenisi jonkin verran.

Yhdistäminen poistaisi työryhmän näkemyksen mukaan sektorien välisen rahoituspohjariskin sekä kasvattaisi molempien eläkejärjestelmien osalta joukkoa, joka kantaa riskin mahdollisista toimintaympäristön muutoksista.

Yhdistymiseen liittyvän siirtymäajan jälkeen kuntatyönantaja (-ja maakuntatyönantaja) voisi valita eläkelaitoksen ottamalla vakuutuksen valitsemastaan työeläkevakuutusyhtiöstä tai perustamalla eläkekassan tai eläkesäätiön, jos perustamisedellytykset täyttyvät. Kuntatyönantajilla ja yksityisten alojen työnantajilla olisi uudistuksen myötä samanlaiset mahdollisuudet järjestää työntekijöiden eläketurva työeläkevakuutusyhtiöissä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä. Eläkelaitoksen valinta olisi hankintalain mukaisen kilpailuttamisen piirissä.

Julkisten alojen eläkelain mukaisen ammatillisen työkyvyttömyyseläkemääritelmän soveltaminen poistuisi yhdistämisessä. Muutoksen voimaantullessa kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevien henkilöiden työkyvyttömyyden arviointiin sovellettaisiin nykyistä ammatillista työkyvyttömyyden määritelmää. Siirtymäsäännöksen soveltamisen päätyttyä



08.04.2019

Asia/14

työkyvyttömyyskriteeristö yhtenäistyisi kuntasektorilla (-ja maakunta-sektorilla) ja yksityisellä sektorilla.

**Esittelijä**

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

**Lisätiedot**

Matti Malinen, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36277  
matti.malinen(a)hel.fi  
Riikka Henriksson, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25543  
riikka.henriksson(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Lausuntopyyntö 25.2.2019, Sosiaali- ja terveysministeriö.pdf
- 2 Eläkejärjestelmien erillisuus, Työryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriö

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Otteet**

**Ote**

Sosiaali- ja terveysministe-  
riö

**Otteen liitteet**

Esitysteksti  
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täy-  
täntöönpano  
Liite 1  
Liite 2