

## Keskeisiä havaintoja Eläkejärjestelmien erillisuus -työryhmäraportista

Suomessa on ollut käytössä kaksi, toisistaan erillistä eläkejärjestelmää aina eläkejärjestelmien syntymästä 1960-luvulta asti. Yksityinen ja julkisen sektorin eläkejärjestelmä ovat lähentyneet toisiaan viime vuosikymmeninä erityisesti eläketurvan<sup>1</sup> osalta, mutta niiden rahoitus on ollut toisistaan erillistä ja riippumatonta alusta alkaen.

Julkisen sektorin eläkejärjestelmässä työntekijät vakuutetaan Kevassa. Kunnat, kuntayhtymät, Keva ja Kuntien takauskeskus ovat Kevan jäsenyhteisöjä lain nojalla. Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä myös tietyt kuntaomisteiset yhteisöt, kuten kuntaomisteiset yhdistykset ja osakeyhtiöt. Kevassa oli vuoden 2017 lopussa jäsenyhteisönä 593 osakeyhtiötä, 10 säätiötä ja 9 yhdistystä.

Julkisen sektorin eläkejärjestelmän rahoituksen perustana on jakojärjestelmä ja yhteisvastuu. Kunkin vuoden menot katetaan pääosin saman vuoden maksutuloista, ja Kevan kaikki menot jaetaan maksuosuuksina jäsenyhteisöjen maksettavaksi. Merkittävät vakuutettujen määrän muutokset vaikuttavat siten jäsenyhteisöjen maksettavan eläkemaksun suuruuteen. Jakojärjestelmää tuetaan puskurirahastolla.

### **Kevan palkkaperusteinen eläkemaksu määräytyy yksityisen työeläkejärjestelmän maksutason mukaan**

TyEL-maksu pyritään mitoittamaan niin, että se yhdessä sijoitusten tuoton kanssa kattaa vuoden aikana rahastoitavan vastuuvelan, yhteisesti kustannettavat eläkkeet, hoitokulut ja saamatta jääneistä vakuutusmaksuista syntyvät tappiot. TyEL-työnantajan maksuosuus on koko työeläkemaksu vähennettynä työntekijän maksuosuudella.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksulla ja puskurirahastolla katetaan kaikki julkisen eläkejärjestelmän menot. Kunta-alan työnantajan keskimääräinen palkkaperusteinen maksu määräytyy TyEL-työnantajan keskimääräisen maksun mukaan, mutta sen lisäksi kunta-alalla peritään eläkemenoperusteista maksua. Eläkemenoperusteista maksua maksetaan vain niistä maksussa olevista eläkkeistä, jotka ovat karttuneet jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005.

Yhteensä kunta-alan työnantajan keskimääräinen maksu on ollut viime vuosina noin 4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin TyEL-työnantajan keskimääräinen maksu. Kunta-alan työnantajan maksuun vaikuttaa myös työnantajan koko ja työntekijöille myönnetty työkyvyttömyyseläkkeet. Kevan jäsenyhteisöjen kokonaismaksun ja eri osien suuruuden sekä eläkemaksujen perusteet kullekin vuodelle vahvistaa Kevan valtuuskunta. Työntekijän maksu on lakisääteisesti sidottu yksityisen sektorin työntekijämaksun tasoon.

### **Yksityisen ja julkisen eläkejärjestelmän vakuutuskannassa on eroja**

Molempien eläkejärjestelmien palkkasummien kasvuvauhti on ollut suurin piirtein samaa tasoa 1990-luvulta lähtien. Tätä aiemmin vakuutettujen ja palkkasumman kasvuvauhti oli suurempaa kunnallisessa eläkejärjestelmässä kuin TyEL:ssä. TyEL on kuitenkin suuruusluokaltaan huomattavasti suurempi kuin kunnallinen eläkejärjestelmä mitattiinpa eläkejärjestelmän koosta niin vakuutetuilla, palkkasummalla, eläkemenoilla tai vaikkapa eläkevaroilla.

Myös eläkejärjestelmien vakuutuskannoissa on eroja. Työvoima on kunnallisessa eläkejärjestelmässä ikääntyneempää ja naisvaltaisempaa kuin TyEL:ssä. KuEL:n eläkemenot ovatkin palkkasummaan suhteutettuna noin 1,5 prosenttiyksikköä yksityistä eläkejärjestelmää korkealla tasolla. Erityisen korkealla on miesten vanhuuseläkemeno suhteutettuna palkkasummaan.

<sup>1</sup> Eläketurvan sisällön eroja on kuvattu raportin kappaleessa 2.3.2 ja liitteessä 3.

Myös kunta-alan ja yksityisalan vakuutettujen elinajan odotteissa on eroja. Kunta-alalla on TyEL-alaa noin 0,7 vuotta pidempi elin aika sekä miehillä että naisilla.

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.

### **Kuntasektorin eläkemenoennuste on yksityistä sektoria korkeammalla, mutta ero tasoittuu tulevaisuudessa**

Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys vaikuttaa eläkejärjestelmän maksutulon lisäksi se, millaista eläkemenoa maksutulolla tulee kattaa. Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien<sup>2</sup> mukaan kunta-alan eläkemenot<sup>3</sup> asettuvat yksityisen työeläkejärjestelmän eläkemenoihin verrattuna korkeammalle tasolle.

Kunta-alan eläkemenoprosentin ero TyEL:in eläkemenoprosenttiin verrattuna kasvaa 1,5 prosenttiyksiköstä (vuonna 2015) 4,5 prosenttiyksikköön 2020-luvun puolivälissä. Erotus on tuoloin suurimmillaan. Sen jälkeen ero kutistuu hiljalleen ja lähes poistuu 2070-luvun lopussa. Pääosa erosta selittyy kunnallisen eläkejärjestelmän vanhuuseläkemenojen kehityksellä.

ETK:n pitkän aikavälin laskelmissa tehdään lukuisia oletuksia tulevien vuosien eläkejärjestelmän tuloihin ja menoihin vaikuttavista tekijöistä. Laskelmissa oletetaan esimerkiksi, että kunta-alan ja TyEL:n palkkasumma- ja työllisyyskehitys on tulevaisuudessa pitkälti yhteneväistä. Myös sektorien ikärakenteiden oletetaan lähenevän toisiaan tasaisesti.

### **Kuntasektorin pitkän aikavälin eläkemaksuennuste on 26,3 %**

Yksityisen sektorin työeläkemaksu (kokonaismaksu) on tällä hetkellä 24,4 prosenttia. ETK:n pitkän aikavälin laskelmien mukaan maksutaso on riittävä TyEL-eläkkeiden rahoittamiseen aina 2050-luvulle, jolloin maksuun tulee pysyvä nousupaine.

Eläkejärjestelmien erillisuus -raportissa Kevan jäsenyhteisöjen pitkän aikavälin maksuarviolla kuvataan vakiotasoisista maksua, joka riittää kattamaan yhdessä sijoitustuottojen kanssa eläkemenot ja järjestelmän kulut. Tällainen kestävä vakiomaksutaso on Eläketurvakeskuksen mukaan noin 26,3 % palkkasummasta. Kuviot TyEL:in ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuarviosta löytyvät raportin kuvasta 18 sivulta 65.

### **Eläkejärjestelmien välisten henkilöstösiirtymien vaikutukset**

Jos kuntasektorilta siirtyisi kerralla 25 000 henkeä yksityisaloille niin kuntasektorin palkkasumma supistuisi noin kahdella prosenttiyksiköllä. Vastaavasti 50 000 henkilöstösiirtymä kuitistaisi kuntien palkkasummaa noin kaksinkertaisella määrällä.

Nykyllänsäädännön puitteissa tämänkaltainen henkilöstösiirtymä parantaisi TyEL:n rahoitusasemaa vuosikymmenien ajan ja vastaavasti heikentäisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän taloudellista tilaa. Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan 25 000 henkilöstösiirtymä kasvattaisi Kevan jäsenyhteisöjen pitkän aikavälin vakiomaksua reilulla 0,3 prosenttiyksiköllä. Suurempi 50 000 siirtymä lisäsi julkisen sektorin maksupainetta noin 0,7 prosenttiyksiköllä.

Arviot henkilöstösiirtymän suuruudesta ja suunnasta vaikuttavat merkittävästi arvioihin eläkemaksujen suuruudesta tulevaisuudessa.

### **Työryhmä ehdottaa eläkejärjestelmien yhdistämistä**

Työn siirtymistä sektorilta toiselle aiheutuu erillisille eläkejärjestelmille hyvin merkittävä rahoitusriski, kun aiemmin ansaitut eläkeoikeudet jäävät maksutuloa menettäneen eläkejärjestelmän vastuulle. Tämän rahoitusriskin poistamiseksi kunnallisen ja yksityisen eläkejärjestelmän yhdistämistä selvittänyt työryhmä katsoo, että eläkejärjestelmien yhdistäminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Työryhmän mukaan yhdistymiselle ei ole myöskään juridisia tai teknisiä esteitä.

<sup>2</sup> Eläkejärjestelmien erillisuus-raportissa ei ole aikataulusyistä voitu hyödyntää Tilastokeskuksen marraskuussa 2018 julkaisemaa väestöennustetta 2018-2070, eikä Eläketurvakeskuksen maaliskuussa 2019 julkaisemia pitkän aikavälin laskelmia lakisääteisten eläkkeiden kehityksestä.

<sup>3</sup> Ks. erillisuusraportin kuva 12 sivulla 60.

Raportissa eläkejärjestelmien erillisyyttä pidetään ongelmallisena myös tietyissä rakenne- eli organisaatiomuutostilanteissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä, kun kuntasektorilta siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuudet halutaan turvata. Oikeus lisäeläke-etuuksiin nimittäin edellyttää, että työntekijä pysyy Kevan jäsenyhteisön palveluksessa eläkeikään saakka. Tämä voi johtaa siihen, että palvelut pyritään tuottamaan sellaisissa yhteisömuodoissa, joissa voidaan toimia Kevan jäsenyhteisönä.

Ongelmallisena on pidetty myös sitä, nykyisin tietyt kuntaomisteiset yhteisöt voivat valita, liitetyvätkö ne Kevan jäsenyhteisöiksi vai järjestävätkö ne työntekijöidensä eläketurvan yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä. Kevan jäsenyhteisöjen piiriä on asteittain laajennettu 1980-luvulta alkaen. Lakimuutoksissa on korostettu sitä, että Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä vain sellaiset yhteisöt, joilla on selkeä toiminnallinen yhteys kunnan perustehtäviin.

Yhdistymisen jälkeen kaikki työntekijät vakuutettaisiin työntekijän eläkelain mukaisesti. Työryhmän toimeksiannolle annettiin myös reunaehto, että muutos ei saisi vaikuttaa eläketurvan tasoon, ansaittuihin eläke-etuihin eikä yhdistyksellä tavoitella muutoksia keskimääräisen eläkemaksun tasoon.

### **Eläkejärjestelmien yhdistäminen synnyttäisi TyEL-Kevan ja Julkis-Kevan**

Työryhmän laskelmissa yhdistymisen on arvioitu tapahtuvan vuoden 2027 alussa. Tarkemmin arviota yhdistämisen aikataulusta kuvataan raportin kappaleessa 5.3.

Raportti sisältää myös konkreettisen ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteutustavasta. Ehdotuksen mukaan kunnallisessa eläkejärjestelmässä karttuneet eläkkeet jaettaisiin kahteen osaan.

1. Toinen osa arvioitaisiin niin kuin eläkeoikeudet olisivat alusta alkaen kertyneet työntekijän eläkelain mukaan. Nämä eläkeoikeudet ja niiden rahoitus (eli niitä vastaavat eläkevastuut ja rahastoidut eläkkeet) siirrettäisiin TyEL-järjestelmään. Tästä kokonaisuudesta muodostettaisiin TyEL-Keva.

Työryhmän laskelmissa uusi TyEL-eläkelaitos on soveltuvin osin keskimääräisen TyEL-eläkelaitoksen kaltainen. Sen vastuuvélka vuonna 2027 on 37,9 mrd. euroa ja varallisuus 48,5 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. TyEL-järjestelmässä TyEL-maksua maksaisivat myös kunnat.

2. Loppuosa eläkeoikeuksista olisi TyEL-tason ylittävää eläketurvaa, joka jäisi ns. Julkis-Kevaan. Ilman muita erillisiä toimia Julkis-Kevaan jäisi kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL:iä paremman turvan osalta rahoitettavaa noin 5 miljardia euroa. TyEL:a paremman eläketurvan rahoituksesta huolehtisivat kunnat.

Jos yhdistämisessä ei tehtäisi mitään muita toimia, TyEL-maksuun kohdistuisi yhdistymisen jälkeen 0,6 prosenttiyksikön korotuspaine. Valtaosa korotuspaineesta johtuu yksityiseen eläkejärjestelmään liittyvän uuden TyEL-Kevan muita laitoksia kalliimmasta vakuutuskannasta.

Koska eläkejärjestelmien yhdistymisellä ei tavoitella muutoksia eläkemaksujen tasoon niin työryhmä ehdottaa, että yksityisen sektorin kustannuspaine neutraloidaan. Neutralointi tapahtuisi siirtämällä kunnallisesta eläkejärjestelmästä varoja yksityiseen TyEL-järjestelmään.

### **Kustannusneutraalisuus nostaa julkisen sektorin maksujen lähivuosina**

Pitkän aikavälin laskelmien mukaan maksuvaikutusten neutralointiin tarvittava rahamäärä kunnallisesta eläkejärjestelmästä olisi 10,5 miljardia euroa. Tämä summa tarvittaisiin siis TyEL-Kevan tarvitseman TyEL:n tasoisen vastuuvélan ja vakavaraisuuspääoman lisäksi. Neutralointisumma sijoitettaisiin TyEL:n järjestelmätasoiseen puskuriin, jonka purkautuminen määriteltäisiin siten, että yhdistymisen vaikutus maksutasoon olisi mahdollisimman neutraali.

Huomattava osa neutralointisummasta voidaan työryhmän laskelmien mukaan rahoittaa suoraan Kevan varoista. Loppuosan maksaisivat kunnat. Pitkällä aikavälillä julkisen sektorin makurasitus ei muuttuisi, mutta maksujen ajoitus nopeutuisi.

Alustavien laskelmien mukaan Kevalla on käytettävissä olevia varoja yhdistymishetkellä noin 8,6 mrd. euroa. Tämä summa voidaan käyttää neutralointiin esimerkiksi kokonaan. Loppu neutralointiin tarvittavasta 1,9 mrd. euron rahamäärästä voidaan rahoittaa jättämällä osa TyEL:n mukaisesta eläkemenosta Julkis-Kevan vastuulle. Se rahoitettaisiin jakojärjestelmän mukaisesti eli kunkin vuoden eläkemenoa varten tarvittava rahamäärä kerättäisiin kunkin

vuoden eläkemaksuna kunnilta. Näin ei yhdistymishetkellä tarvittaisi välitöntä lisärahoitusta maksuvaikutusten neutralointia varten.

Vaihtoehtoisesti yhdistelmäneutraloinnin rahoittamisessa TyEL-järjestelmään voidaan siirtää kerralla vähemmän varoja, esim. 3,6 mrd. euroa. Tällöin Julkis-Kevan tulevan eläkemenon katteeksi jäisi enemmän varoja, mutta toisaalta Julkis-Keva jätettävän TyEL:n tasoisen eläkemenon osuus suurempi. Kokonaisrahoitustarvetta tämä vaihtoehto ei muuttaisi, mutta Julkis-Kevan eläkemenon rahoittamiseen tulisi ajallista joustavuutta eli maksutason kehitys voisi olla tasaisempi.

Kustannusten neutralointitapa on tarpeen täsmentää siinä vaiheessa, kun neutralointiin tarvittava lopullinen summa ja siihen käytettävissä olevat varat ovat tiedossa.

### **Yhteenvetoa ehdotuksen vaikutuksista**

Kaikki TyEL-laitokset ja Keva yhdessä rahoittaisivat kulut, jotka voidaan katsoa aiheutuvan välittömästi eläkejärjestelmien yhdistymisestä. Tällaisia kuluja ovat esimerkiksi yhteisiin tietojärjestelmiin tehtävien pakollisten muutosten kulut. Sen sijaan TyEL-Keva ja Julkis-Keva rahoittaisivat muutuskulut, jotka koskevat Julkis-Kevaa tai TyEL-Kevaa eläkelaitoksina. Vastavasti muut eläkelaitokset vastaisivat kukin omista kuluistaan.

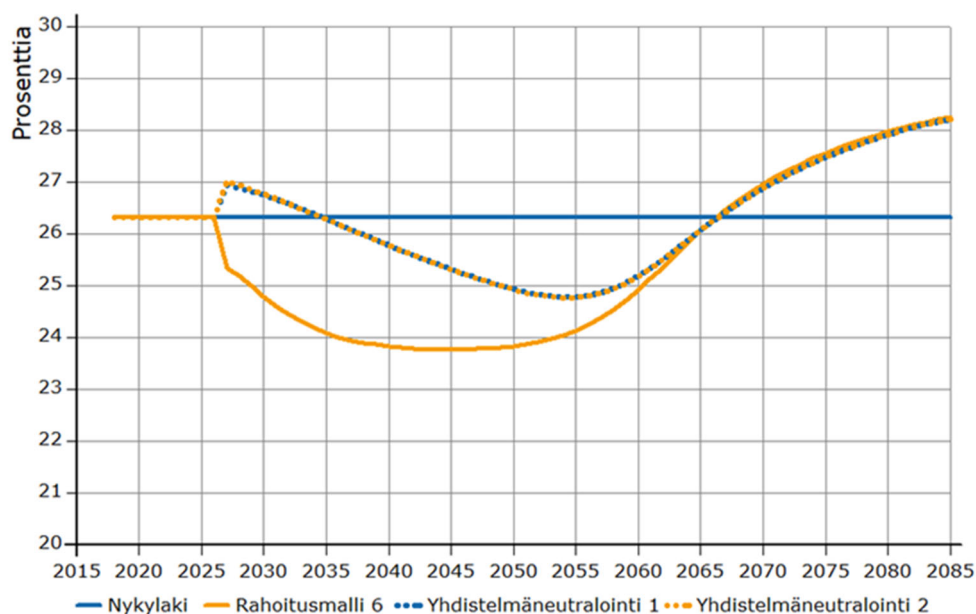
Voimaantuloon liittyvän siirtymäajan jälkeen kuntatyönantajilla olisi mahdollisuus ottaa eläkevakuutus mistä tahansa työeläkevakuutusyhtiöstä tai perustaa eläkekassa tai eläkesäätiö, jos perustamisedellytykset täyttyvät. Työeläkevakuutusyhtiöissä vakuuttaminen on mahdollista jakaa myös eri yhtiöihin. Eläkelaitoksen valinta olisi hankintalain mukaisen kilpailuttamisen piirissä.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen eläkejärjestelmiin kohdistuvat riskit esimerkiksi taloustaantumista tai syntyvyyden pienentymisestä kannettaisiin yhdessä. Yhdistäminen poistaisi myös kuntasektorin rakennemuutoksiin liittyvien henkilöstösiirtymien aiheuttamat rahoitusriskit.

Yhdistäminen ei aiheuta laskelmissa käytetyillä oletuksilla muutospaineita Kevan jäsenyhteisöiltä perittävien maksujen nykyarvoon. Kevan maksujen ajoitus sen sijaan muuttuisi.

### **Neutralointi nostaa lyhyellä aikavälillä kuntasektorin vakiomaksua**

Alla näkyvässä kuvassa esitetään neutraloinnin vaikutus kuntasektorin laskennalliseen maksuun. Kuvassa kuntasektorin maksu sisältää sekä TyEL-maksun että Julkis-Kevan maksettavan maksun. Alustavien laskelmien mukaan kuntasektorin laskennallinen maksu nousee yhdistämisen jälkeen neutraloinnista johtuen noin 0,7 prosenttiyksikköä Kevan jäsenyhteisöjen vakiomaksutasoa korkeammaksi. Kuntasektorin korkeampi maksutaso sulaa vähitellen pois vuoteen 2035 mennessä.



Kuntatyönantajien työeläkemaksu määräytyisi TyEL:n mukaan TyEL:n tasaisen eläketurvan osalta. Keskimäärin työeläkemaksu vastaisi nykyistä tasoa, sillä nykyisin kuntasektorin palkkaperusteisen ja varhaiseläkemenoperusteisen maksun yhteismäärä on suuruudeltaan yhtä suuri kuin keskimääräinen TyEL-työnantajan maksu.

Kunnat vastaisivat neutralointisummasta ja Julkis-Kevaan jätetystä TyEL:ä paremmasta eläketurvasta tasausmaksun tai muun vastaavan maksun kautta. Julkis-Kevan vastuulla oleva eläkemenon 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.

### Laskelma julkisen talouden vaikutuksista henkilöstösiirtymässä

Eläkejärjestelmien erillisuus-raportissa eläkejärjestelmien yhdistymisen tai yhdistämättä jättämisen vaikutuksia julkiseen talouteen on tutkittu esimerkkitapauksessa, jossa valinnanvapaus siirtäisi 50 000 nykyisin Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevaa henkilöä yksityiselle sektorille eli TyEL-työnantajien palvelukseen vuonna 2022. Yhteenvedo julkisen talouden vaikutuksista löytyy raportin sivulta 107, kuvasta 31. Kuvassa henkilöstösiirtymän vaihtoehdot esitetään kolmessa skenaariossa: nykytilanteessa, eläkejärjestelmien yhdistymisessä ilman neutralointia sekä yhdistymisessä, kun vaikutukset neutraloidaan.

Rahoituslaskelman tulokset ovat hyvin herkkiä laskennassa käytetyille oletuksille.

Valinnanvapaussiiirtymä aiheuttaisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksuun korotuspaineita, mutta samalla TyEL-maksua voitaisiin alentaa maltillisesti. TyEL-maksun laskun seurauksena julkinen talous heikkenisi runsaalla 200 milj. eurolla vuodesta vuodesta 2023 lähtien. Vaikutus kuitenkin pienenesi vähitellen ja poistuisi kokonaan 2050-luvun aikana. Pääoma-arvoltaan julkisen talouden heikkeneminen olisi runsaat 4 mrd. euroa.

Maksuvaikutusten neutraloinnin jälkeen yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen olisi kokonaisuutena neutraali kummassakin vaihtoehdoisessa neutralointimallissa. 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.