

21.8.2014

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö VM065:00/2012 kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kevalta lausuntoa viitteessä mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vuoden 1995 lain korvaava kuntalaki. Uudessa laissa otettaisiin huomioon kuntien muuttunut toimintaympäristö sekä kuntahallintorakenteiden ja lainsäädännön muutokset.

Keva ottaa kantaa esitykseen siltä osin, kun kysymys on eläketurvaan taikka eläkkeiden rahoitukseen liittyvistä asioista.

Kevan jäsenyys

Kunnallisen eläkelain mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat suoraan lain nojalla Kevan jäsenyhteisöjä. Esityksessä uudeksi kuntalaiksi ei ole ehdotettu kunnan toimintaan tai kuntien yhteistyöhön liittyvää uutta kunnasta tai kuntayhtymästä erillistä juridista oikeushenkilöä, joka aiheuttaisi tarvetta tarkistaa kunnallista eläkelakia tältä osin.

Kevan jäsenyhteisöksi voi liittyä vapaaehtoisesti myös sellainen osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa. Sen sijaan ehdotetun lain 6 §:n mukainen kunnan määräysvallassa oleva kuntakonserniin kuuluva osakeyhtiö ja säätiö voi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vain tietyin edellytyksin. Tällainen osakeyhtiö tai säätiö voi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi, jos sen avulla tuotetaan kuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja. Sen lisäksi uusi osakeyhtiö tai säätiö voi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi, jos enemmistö sen palvelukseen tulevista työntekijöistä kuuluu kunnallisen eläkelain soveltamisen piiriin.

Kunnan toiminta markkinoilla

Ehdotetun uuden kuntalain 127 §:ssä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta antaa osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen taikka säätiön hoidettavaksi sellaiset tehtävät, joita se hoitaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös vastaa nykyisen kuntalain vuoden 2013 alusta voimaan tullutta 2 a §:ä.

21.8.2014

Kun kuntalakiin lisättiin uusi 2 a §, sen voimaantulosäännöksessä veloitettiin osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät, huolehtimaan sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka, jos siirrossa on kyse kunnan tai kuntayhtymän ennen tämän lain voimaantuloa hoitamasta tehtävästä kilpailutilanteesta markkinoilla.

Vastaavaa säännöstä ei ole enää katsottu tarpeelliseksi uuteen kuntalakiin, koska kunnan tai kuntayhtymän on siirrettävä omana toimintanaan kilpailutilanteesta markkinoilla hoitamansa tehtävät viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Uuden kuntalain 127 §:n mukaisissa yhtiöittämisissä ei ilmeisesti ole tarkoitus siirtää yhtiöiden palvelukseen kunnan palveluksessa olevia henkilöitä, joille on ajalta ennen vuotta 1995 karttunut lisäeläketurvaa, jonka säilyminen edellyttää palvelussuhteen pysymistä kunnallisen eläkelain alaisuudessa eläketapahtumaan saakka

Kuntien takaukset lainojen vakuutena

Keva voi osana sijoitustoimintaansa myöntää kunnille, kuntayhtymille, yrityksille, osuuskunnille, säätiöille ja yhdistyksille lainoja. Myönnettävillä lainoilla tulee olla turvaava vakuus, esimerkiksi kunnan omavelkainen takaus koko myönnettävälle lainamäärälle. Keva on myös Kuntarahoitus Oyj:n suurin yksittäinen osakkeenomistaja. Myös Kuntarahoitus vaatii myöntämilleen lainoille 100 prosenttisen kunnan omavelkaisen takauksen.

Kuntien myöntämien takausten käyttöön lainojen vakuutena on viime vuosina liittynyt valtioneuvoston sääntöjen tuntemisesta ja tulkinnasta aiheutunutta epävarmuutta. Keva pitää siksi erittäin hyvänä, että lakiluonnokseen on otettu uusi takauksia koskeva pykälä (130 §) ja että hallituksen esityksen perusteluissa on selkeästi kuvattu valtioneuvoston sääntöjen vaikutukset takausten käyttöön.

Perinteisesti muutkin rahoittajat kuin Keva ja Kuntarahoitus ovat edellyttäneet myöntämilleen lainoille 100 prosenttisen kunnan takauksen. Valtioneuvoston sääntöjen mukaisen maksimitakausmäärän ollessa normaalitapauksissa 80 prosenttia, on perusteluihin syytä kirjata selkeästi 100 prosenttisen lainatakauksen olevan edelleenkin mahdollinen silloin, kun takaus annetaan kuntakonserniin kuuluvan yhtiön velasta ja yhtiön toiminnassa on kyse kunnallisen toiminnan harjoittamisesta. Muussa tapauksessa tulkinta voi helposti mennä siihen suuntaan, että 80 prosentin maksimimäärän tulkitaan koskevan näitäkin tilanteita ja yhtiöiden rahoituskustannukset nousevat aiheettomasti tämän vuoksi.

21.8.2014

Mahdolliset vaikutukset kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukselle

Keva pitää kuntasektorin ja koko yhteiskunnan kannalta erittäin tärkeänä, että lukuisissa kuntien toimintaympäristöä muuttavissa lainsäädäntöhankkeissa otetaan huomioon myös kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen turvaaminen.

Vaikka eri eläkejärjestelmien rahoitusperiaatteet poikkeavat toisistaan varsinkin rahastoinnin osalta, perustuu kunkin järjestelmän rahoitus suurelta osin palkoista perittäviin eläkemaksuihin. Yleensä henkilöstöä vastaanottavan eläkejärjestelmän rahoitus helpottuu palkkasumman lisäyksen kautta. Erityisesti lainsäädäntöiteitse tapahtuvat henkilöstön siirtymät rahoituksellisesti erillisten eläkejärjestelmien välillä tulisi tehdä mahdollisimman kustannusneutraalisti.

Palvelurakenteen muutosten yhteydessä kunnallista henkilöstöä voi myös siirtyä palvelua tuottavien yksityisten yhtiöiden palvelukseen. Kertyneiden etuuksien rahoitusvastuu ei siirry henkilöiden mukana, vaan jää kunnallisen eläkejärjestelmän vastuulle. Jos siirtymä on suuri, aiheutuu siitä pitkäaikainen epätasapaino eläkemenon ja rahoituspohjana olevan palkkasumman kesken. Kunnallisen eläkemaksun pohjana oleva palkkasumma alenee välittömästi siirtymisen yhteydessä, mutta kunnallisen eläkejärjestelmän menokehitys ei muutu oleellisesti ensimmäiseen 10 – 20 vuoteen. Käytännössä eläkemenokehitys suhteessa palkkasummaan vakiintuu normaalille tasolle vasta runsaan 50 vuoden kuluttua siirtymästä.

Samanaikaisesti, kun kunnat maksavat edellä kuvatut kunnallisen eläkejärjestelmän kustannukset, ne maksavat siirtyneen palvelun hinnassa myös yksityisen sektorin työeläkemaksuja. Yksityisen sektorin työeläkemaksusta noin 80 prosenttia menee suoraan kunakin vuonna maksussa olevien eläkkeiden maksamiseen. Näin ollen kunnat maksaisivat palvelun hinnassa myös yksityisen sektorin eläkkeitä.

Kunnat tuottavat osan palveluistaan osakeyhtiömuotoisesti. Kuntien omistamat osakeyhtiöt voivat liittyä tietyin edellytyksin Kevan jäsenyhteisöksi. Tällöin rahoituspohja säilyy eikä edellä kuvattua epätasapainotilaa muodostu. Kunnat tekevät päätökset palvelujen tuottamistavoista ja eläkejärjestelmän valinnasta omaa harkintaansa käyttäen.

Edellä kuvatun lisäksi palvelutuotannon ulkoistamista tapahtuu myös suorina ostoina yksityiseltä sektorilta. Näissä tapauksissa henkilöstöä ei siirry kuntasektorilta, vaan työpaikat syntyvät suoraan yksityisiin yrityksiin.

Kuntien palveluostoja koskevaa kehitystä voi seurata Tilastokeskuksen rekistereistä. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2012 kuntien muilta kuin kunnilta tai kuntayhtymiltä ostamien palveluiden (asiakas- ja muut palvelut)

21.8.2014

arvo oli noin 9,3 miljardia euroa eli runsas puolet kunnallisen palkkasumman määrästä. Vuodesta 2000 lähtien ostopalveluiden arvo on kasvanut noin 190 prosentilla, keskimäärin 9,2 prosenttia vuodessa.

Kevan käsityksen mukaan esitetyn uuden kuntalain 7 – 9 pykälissä olevat säädökset kunnan tehtävistä, järjestämisvastuusta ja palvelujen tuottamisesta eivät muuta tai velvoita kuntia muuttamaan toimintaansa voimassa olevaan lakiin verrattuna. Mikäli esityksessä tarkoitetut järjestämisvastuussa olevat tahot lakimuutoksen johdosta lisäävät ostopalveluiden, palveluseleiden tai muiden vastaavien palvelumuotojen käyttöä, voi yhä suurempi määrä nykyisin kunnallisessa eläkejärjestelmässä vakuutettua työtä siirtyä yksityisen eläkejärjestelmän piiriin. Esityksen vaikutuksien arvioinnissa olisi toivottavaa pohtia, kuinka suuri tämä siirtymä mahdollisesti on ja mitkä ovat tästä aiheutuvat vaikutukset kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukselle ja sitä myötä kuntataloudelle.

Kunnat olisivat jatkossa velvoitettuja tekemään esitetyn uuden kuntalain 39 §:ssä tarkoitetun kuntastrategian, jossa kunta velvoitetaan ottamaan kantaa palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, omistajaohjaukseen sekä tähän liittyen myös konserniohjaukseen. Näillä strategisilla linjauksilla voi olla vaikutuksia kuntien oman ja yksityisen palvelutuotannon osuuksiin ja sitä kautta myös kunnallisen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrään ja palkkasummaan.

Keva pitää tärkeänä, että kuntien toimintaympäristöä muuttavat uudistukset arvioitaisiin kokonaisuutena. Arvioinnissa olisi otettava huomioon palvelutarvemutokset, rakenneuudistuksien vaikutukset kunnallisten palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoihin sekä edellä kuvattujen seikkojen vaikutukset kunnallisen henkilöstön määrään ja kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukseen.

Keva pitää tärkeänä, että kuntien toimintaympäristöä muuttavat uudistukset eivät saisi vaarantaa kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta. Edellä kuvattu vakuutettujen siirtymä kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityisen sektorin eläkejärjestelmään pahentaisi kunnallistalouden tilannetta edelleen, mikäli yksityisen sektorin eläkejärjestelmän saamaa hyötyä ei kompensoitaisi kunnalliselle eläkejärjestelmälle.

KEVA



Jukka Männistö
toimitusjohtaja



Anne Perälehto-Virkkala
lakiasiaintohtaja