

29.9.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö,
Valtiovarainministeriö

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Viite

Lausuntopyyntö STM 068:00/2015

Lausunnon yhteenveto

Keva ottaa lausunnossaan kantaa seuraaviin kokonaisuuksiin:

Kevan jäsenyhteisöt ja tehtävät

Keva pitää hyvänä esitystä, jonka mukaan maakunnat ja niiden palvelulaitokset tulevat Kevan jäsenyhteisöiksi ja maakuntakonsernin yhtiöillä on mahdollisuus hoitaa työeläkevakuuttaminen Kevassa. Henkilöstön eläke-etuuksien ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että maakuntiin siirtyvä henkilöstö kuuluu jatkossakin mahdollisimman laajasti julkisten alojen eläkelain ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piiriin.

Siirtyvän henkilöstön eläketurva

Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin samanlaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on kuitenkin karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa vuoden 1994 loppuun saakka. Lisäeläkkeen saa, jos palvelussuhde on yhdenjaksoinen henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikään saakka. Henkilöstön siirtymisessä tulee huolehtia julkisen sektorin eläketurvan säilymisestä. Keva pitää tärkeänä, että maakuntauudistuksessa maakuntakonsernin yhtiöihin siirtyvien henkilöiden lisäeläke-etuudet turvataan niissä siirroissa, joissa sovelletaan liikkeen luovutuksen periaatetta.

29.9.2016

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus ja siirtymämaksu

Keva pitää jäsenyhteisöjen eläkemaksurakenteeseen ehdotettuja muutoksia perusteltuina mutta painottaa, että lakisesityksissä pitää etukäteen varautua yksityisen palvelutuotannon laajentumisen aiheuttamiin vaikutuksiin eläkejärjestelmien rahoitukselle. Esityksiin tulee lisätä säännökset mekanismista, jolla markkinamuutostilanteissa turvataan kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän rahoitus sekä estetään tasausmaksun nouseminen kohtuuttoman suureksi. Ratkaisuna eläkerahoituksen vakauden turvaamiseksi Keva esittää markkinamuutokset huomioon ottavaa kokonaisvaltaista siirtymämaksua.

Kuntien verotusoikeuden tilapäinen rajoittaminen

Keva pitää esitystä siirtymäkauden verokatosta ongelmallisena. Sen seurauksena kuntien luottoluokitus todennäköisesti heikkenee nykyisestä nollariskiluokasta. Kuntien nollariskiluokan menetys vaikuttaisi Kevan asemaan markkinaosapuolena ja tulisi näkymään Kevan sijoitustoiminnassa korkeampina kustannuksina.

1 Kevan jäsenyhteisöt ja tehtävät

Lakiluonnoksissa ehdotetaan, että Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa, joille siirrettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu kunnilta 1.1.2019 alkaen. Myös pelastustoimi siirtyisi maakuntien vastuulle. Lisäksi erikseen valmistellaan eräiden ELY-keskusten, TE-toimistojen ja aluehallintovirastojen sekä maakuntien liittojen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakuntien vastuulle

Palvelujen tuottamiseksi jokaiseen maakuntaan perustetaan julkisoikeudellinen maakunnan palvelulaitos. Sen vastuulla olisi merkittävää julkista valtaa sisältävien palvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen tuottaminen. Maakuntakonsernissa on myös yhtiöitä ja maakunnan olisi lakiluonnosten mukaan annettava palvelujen tuottaminen yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Kevasta annetun lain (Kevalaki) 3 §:ää maakuntaudistuksen johdosta. Kevan lakisäateisiin jäsenyh-

29.9.2016

teisöihin ehdotetaan lisättäväksi maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset. Maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai niiden kokonaan omistaman yhtiön omistama yhtiö voisi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi ilman lisäedellytyksiä. Myös sellainen yhdistys, jossa on jäsenenä maakuntia tai maakunnan palvelulaitoksia tai niiden muodostamia yhdistyksiä voisi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi. Lisäksi Kevan jäsenyhteisöksi voisi liittyä maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen määäämisvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö, joka hoitaa maakunnan tai sen palvelulaitoksen lakisääteisiä palveluja tai niitä välittömästi palvelevia toimintoja. Maakunnan tehtävistä on perussäännös maakuntalain 6 §:ssä ja tehtävistä säädetäisiin lisäksi erityislaeissa. Maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisiä tehtäviä palvelevia tehtäviä olisivat vastaavat tehtävät, joita on pidetty kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoa edellyttävänä palveluina, esimerkiksi sairaalan pesulatoiminta. Myös kiinteistöjen omistaminen olisi pykälässä tarkoitettu maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteistä tehtävää välittömästi palveleva tehtävä, jos yhtiön toimialana olisi omistaa kiinteistöjä, joissa järjestetään sosiaali- ja terveystalvluja (sote-palvelut) tai muita maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten lakisääteisiä tehtäviä. Kevan jäsenyhteisöksi voisi jatkossa liittyä myös maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen määäämisvallassa oleva osakeyhtiö tai säätiö, johon siirtyy työntekijöiden enemmistö Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta.

Työnantajaedunvalvontaan liittyen lakiluonnoksissa ehdotetaan, että laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta korvattaisiin lailla kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin tähän tehtävään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntalain mukaisia maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva pitää kannatettavana Keva-lain 3 §:ään esitettyjä muutoksia, joiden mukaan maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset lisätään Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin ja maakuntakonsernin yhteisöt voivat hoitaa eläkevakuuttamisen Kevassa vastaavasti kuin kuntien yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset nykyisin. Henkilöstön eläke-etuuksien ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että maakuntiin siirtyvän henkilöstön eläketurva hoidetaan jatkossakin julkisten alojen eläkelain mukaisesti ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä. Muutoksen jälkeen Kevan hoitama kunnallinen eläkejärjestelmä muuttuu kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmäksi.

29.9.2016

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n eläkevakuuttaminen

Perustettava Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n henkilöstö olisi uudistuksen jälkeen suoraan sen palveluksessa, kun taas nykyisin KT Kuntatyönantajien henkilöstö on Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa. Kuntaliitto on Kevan jäsenyhteisö ja sen henkilöstön eläketurva hoidetaan Kevassa. Kunta- ja maakuntatyönantajat KT pitää lisätä Keva-lain 3 §:n 1 momenttiin Kevan jäsenyhteisöksi, jotta sen henkilöstön eläketurva voidaan hoitaa Kevassa. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT aloittaisi toimintansa 1.7.2017 ja Keva-lain muutoksen pitäisi tulla voimaan samasta ajankohdasta.

Kevan säädösmuutosehdotus:

3 §
Kevan jäsenyhteisöt

Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät, maakunnat ja maakuntien julkisoikeudelliset laitokset eli maakuntien palvelulaitokset sekä Keva, Kuntien takauskeskus ja **Kunta- ja maakuntatyönantajat KT**.

2 Siirtyvän henkilöstön eläketurva

2.1 Henkilöstön siirtyminen

Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta annetun lain (jäljempänä voimaansaattolaki) 14 §:n luonnoksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen henkilöstö siirtyy 1.1.2019 maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakunnan omistamien yhtiöiden palvelukseen. Uudistuksessa työnantajan vaihtumiseen johtava henkilöstön siirtyminen katsotaan liikkeen luovutukseksi. Myöhemmistä yhtiöittämisissä henkilöstön siirtyminen yhtiöihin katsottaisiin liikkeen luovutukseksi, jos maakunnat järjestävät palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä. Perustelujen mukaan säännös turvaisi henkilöstön asemaa ja antaisi käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen.

29.9.2016

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksen 14 §:ssä käytetään käsitettä ”*maakunnan omistama yhtiö*”. Säännöstä tulisi tarkentaa, jotta olisi selvää, tarkoitetaanko säännöksessä kaikkia maakuntakonserniin (maakuntalaki 4 §) kuuluvia yhtiöitä kuten palvelulaitoksen omistamia yhtiöitä. Lain 14 §:ssä käytetty termistö vaikuttaa myös lisäeläketurvaa koskevan 15 §:n muotoiluun.

2.2 Maakuntiin ja palvelulaitoksiin siirtyvä henkilöstö

Maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset tulevat Keva-lain 3 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan Kevan lakisääteiseksi jäsenyhteisöiksi ja näin ollen niihin siirtyvän henkilöstön lisäeläketurva ja alemmat eläkeiät säilyvät ilman erityissäännöksiä. Lisäeläketurva säilyy niin kauan kuin palvelussuhde on yhdenjaksoinen jonkun Kevan jäsenyhteisön palveluksessa.

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva pitää esitystä tältä osin hyvänä. Maakuntien ja niiden palvelulaitosten henkilöstön eläketurva säilyy niin kauan kuin palvelussuhde on yhdenjaksoinen Kevan jäsenyhteisön palveluksessa eli lisäeläketurva säilyy, vaikka henkilö siirtyisi myöhemmin esimerkiksi kunnan palvelukseen.

2.3 Maakuntakonsernin yhtiöihin siirtyvä henkilöstö

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan voimaantulon 15 §:ssä säädetään velvollisuudesta turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, joka siirtyy maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta (s. 203).

Maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen omistama tai määräysvallassa oleva yhtiö voi hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain (TyEL) mukaan työeläkeyhtiössä. Jos yhtiö on Kevan jäsenyhteisö, sen henkilöstö säilyy julkisen sektorin eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaa eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettää lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät. Tällöin lisäeläke-etuudet voidaan turvata ottamalla yksityinen lisäeläkevakuutus.

29.9.2016

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksen 15 § on epäselvästi muotoiltu ja lakiteksti on osin ristiriidassa yksityiskohtaisten perustelujen kanssa. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä henkilöstön siirtoja säännös koskee ja millä ajanjaksolla henkilöstön siirrot kuuluvat säännöksen soveltamisen piiriin. Lakiluonnoksen 15 §:ssä on suojattu **palveluyhtiöihin** siirtyvän henkilöstön eläke-etuudet (s. 83) mutta jää epäselväksi, mitä palveluyhtiöillä tarkoitetaan. Palveluyhtiöyhtiö on mainittu lakiluonnoksen 15 §:n lisäksi ainoastaan lakiluonnoksen 38 §:ssä, jossa säädetään palvelukeskuksista.

Kevan näkemyksen mukaan lisäeläketurvan suojasäännöksen tulee koskea ainakin

- henkilöitä, jotka siirtyvät kunnista ja kuntayhtymistä 1.1.2019 suoraan maakunnan tai sen palvelulaitoksen omistamaan yhtiöön tai valtakunnalliseen palvelukeskukseen tai sen tytäryhtiöön
- henkilöitä, jotka siirtyvät kunnista ja kuntayhtymistä ensin maakuntaan tai sen palvelulaitokseen ja tämän jälkeen maakunnan tai sen palvelulaitoksen omistamaan yhtiöön tai valtakunnalliseen palvelukeskukseen tai sen tytäryhtiöön (siirtymäajan puitteissa eli 31.12.2020 mennessä)
- henkilöitä, jotka siirtyvät kuntien nykyisistä yhtiöistä maakunnan tai sen palvelulaitoksen omistamaan yhtiöön tai valtakunnalliseen palvelukeskukseen tai sen tytäryhtiöön muutoin kuin osakekannan siirron myötä
- henkilöitä, jotka siirtyvät maakuntakonsernin yhtiöön ja siirtymäajan puitteissa toiseen maakuntakonsernin yhtiöön.

Lisäeläkkeet tulee turvata henkilöstölle, joka siirtyy maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen vuoden 2020 loppuun mennessä perustamaan yhtiöön eli voimaanpanolain 15 §:ssä tulee soveltaa samaa siirtymäaika kuin voimaanpanolain 14 §:n 4 momentissa.

Kevan säädösmuutosehdotus

Keva ehdottaa, että lisäeläketurvan suojasäännös muotoillaan seuraavasti:

15 §

Lisäeläketurva

Maakuntakonserniin 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä perustettujen yhtiöiden sekä maakuntien palvelukeskusten ja niiden tytäryhtiöiden on

29.9.2016

huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain (82/2016) 8 §:n 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät niiden palvelukseen maakuntaudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta kunnan, kuntayhtymän, kunnallisen yhtiön, maakunnan tai sen palvelulaitoksen taikka maakuntakonsernin yhtiön palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu yhtiössä yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

2.4 Valtiolta siirtyvät henkilöt

Lakiluonnosten mukaan myös valtiolta siirtyy henkilöstöä maakuntiin.

Kevan kanta valmistelun jatkotyöhön:

Maakuntaudistuksen jatkovalmistelussa tulee huomioida valtion palveluksesta maakuntiin siirtyvän henkilöstön lisäketurvan säilyminen. Lisäeläketurvan säilyminen on julkisessa eläkejärjestelmässä sektorikohmainen, eikä lisäeläketurva säily valtiolta Kevan jäsenyhteisöjen palvelukseen siirtyvillä ilman erityissäännöstä. Valtiolta Kevan jäsenyhteisöihin siirtyville henkilöille tulee turvata oikeus julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain mukaiseen lisäeläkeosuuteen, jos palvelussuhde on yhdenjaksoinen Kevan jäsenyhteisön palveluksessa tai jos toimintoja myöhemmin valtiollistetaan. Lisäksi maakuntakonsernin yhtiöille tulee säätää velvollisuus turvata valtiolta yhtiöihin siirtyvälle henkilöstölle lisäeläketurvan tasoiset etuudet vastaavasti kuin kunnista ja kuntayhtymistä siirtyville on aiemmissa kommenteissa ehdotettu (2.3, Maakuntakonsernin yhtiöihin siirtyvä henkilöstö).

2.5 Palvelukeskukset

Lakiluonnosten mukaan maakuntaudistuksen yhteydessä perustetaan neljä valtakunnallista palvelukeskusta. Voimaanpanolain 38 §:n mukaan valtio huolehtii maakuntien palvelukeskusten perustamisen edellyttämistä toimenpiteistä ennen maakuntien toiminnan aloittamista. Palvelukeskusten osakkeet ja määräysvalta luovutettaisiin maakunnille myöhemmin tarkentuvaan ajankohtaan mennessä. Osa ICT-palvelukeskuksen osakkeista jäisi valtion omistukseen. Lisäksi valtiolla olisi kaikissa maakuntalaissa säädetyissä palveluyhtiöissä yhtiöjärjestyksessä määriteltyjä erityisen äänivallan osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta tai yhtiön osakkeiden luovuttaminen muille ilman valtion suostumusta sekä vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismäärästä.

29.9.2016

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Valmistelussa tulee kiinnittää huomiota palvelukeskusten henkilöstön eläkevakuuttamiseen.

Jos palvelukeskuksiin siirtyy henkilöstöä ennen maakuntien määräysvaltaa, palvelukeskuksen ainoa vaihtoehto nykysäännöin on hoitaa eläkevakuuttaminen TyEL-yhtiössä. Yhtiö ei täyttäisi Kevan jäsenyhteisöksi liittymisen edellytyksiä, koska palvelukeskukset olisivat valtion omistamia yhtiöitä. Tällöin palvelukeskuksiin mahdollisesti siirtyvä henkilöstö menettäisi julkisen sektorin lakisääteisen lisäeläketurvan.

Jotta palvelukeskukset voisivat hoitaa eläkevakuuttamisen Kevassa ja jotta niihin siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisen sektorin eläketurvan piirissä, palvelukeskuksiin tulisi siirtää tai palkata henkilöstö vasta yhtiöiden määräysvallan siirryttyä maakunnille. Keva pitää lisäksi tärkeänä, että palvelukeskuksille säädetään velvollisuus turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet palvelukeskuksiin siirtyvälle henkilöstölle. Lakiluonnoksissa (15 §) velvollisuus on säädetty palveluyhtiöille ja säännöstä tulisi tältä osin tarkentaa.

2.6 Väliaikaishallinto

Voimaanpanolain luonnoksen 6 §:n mukaan väliaikainen valmistelutoimielin vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes maakuntavaltuusto on valittu ja maakuntavaltuuston asettama maakuntahallitus on aloittanut toimintansa. Väliaikaisen valmistelutoimielimen jäsenet ovat viranhaltijoita, joihin sovelletaan lakiluonnoksen mukaan, mitä kuntien ja maakuntien viranhaltijoista on muualla laissa säädetty.

Voimaanpanolain luonnoksen 7 §:n mukaan valmistelutoimielin voi nimittää henkilöitä määräaikaiseen virka- tai työsopimussuhteeseen siten, että määräaika päättyisi viimeistään vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Kuntien viranhaltijat kuuluvat vuoden 2017 alusta julkisten alojen eläkelain piiriin ja myös väliaikaisen valmistelutoimielimen jäseniin sovellettaisiin näin ollen julkisten alojen eläkelakia. Selkeyden vuoksi voimaanpanolain 6 §:ään tai sen perusteluihin on hyvä lisätä säännös viranhaltijoiden kuulumisesta julkisten alojen eläkelain piiriin.

29.9.2016

Lakiluonnoksissa ei ole säännöksiä valmistelutoimielimen nimittämien henkilöiden eläketurvasta. Keva pitää tärkeänä, että myös valmistelutoimielimen nimittämät henkilöt kuuluvat julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piiriin ja tästä lisätään esitykseen tarvittavat säännökset.

3 Eläketurvan rahoitus

3.1 Eläkemaksusäännöksiä koskevat muutosehdotukset

Lakiluonnoksissa esitetään Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksuihin muutoksia Keva-lain 4 lukuun. Työnantajan eläkemaksun ehdotetaan jatkossa koostuvan kolmesta osasta: palkkaperusteisesta eläkemaksusta, työkyvyttömyyseläkemaksusta ja nykyisen eläkemenoperusteisen maksun korvaavasta tasausmaksusta.

Lakiluonnosten mukaan palkkaperusteinen ja työkyvyttömyyseläkemaksu olisivat keskimäärin samantasoiset kuin yksityisen sektorin työnantajan keskimääräinen työeläkevakuutusmaksu. Tämä vastaisi nykyistä käytäntöä.

Lakiluonnoksissa ehdotettu tasausmaksu poikkeaisi nykyisestä eläkemenoperusteisesta maksusta. Eläkemenoperusteinen maksu jaetaan nykyisin jäsenyhteisöjen kesken sen perusteella, kuinka paljon nyt maksussa olevista eläkkeistä on karttunut kunkin jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005 tehdystä työstä. Poikkeuksena ovat esimerkiksi kuntaliitostilanteet, joissa eläkemenoperusteiset maksut siirtyvät uuteen kuntaan. Jos kunnalta siirtyvää toimintaa jatkamaan perustetaan uusi osakeyhtiö, osakeyhtiölle ei lähtökohtaisesti aiheudu siirtyvästä henkilöstöstä eläkemenoperusteisia maksuja, mutta joissain tapauksissa kunnat ja yhtiöt ovat keskenään sopineet vastaavasta maksusta. Lakiluonnosten mukaan tasausmaksua maksaisivat kunnat ja maakunnat. Maakuntien ja kuntien osuudet määräytyisivät sen palkkasumman perusteella, joka niillä on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta. Maakuntien kesken tasausmaksu jaettaisiin niiden valtionrahoituksen suhteessa ja kuntien kesken niiden verorahoituksen suhteessa lakiluonnoksessa tarkemmin määritellyllä tavalla. Tasausmaksun jako maakuntien ja kuntien osuuteen tehtäisiin ensimmäisen kerran vuosiksi 2019—2028 eli tasausmaksun jakautuminen on arvioitava uudelleen kymmenen vuoden jälkeen tuolloin vallitsevat olosuhteet huomioiden.

29.9.2016

Nykyisin kunnallisen eläkejärjestelmän maksun tason ja sen laskentaperusteet päättää Kevan valtuuskunta. Esitysluonnosten mukaan valtiovarainministeriö vahvistaisi jatkossa tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä.

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva pitää eläkemaksusäännösten muutosehdotuksia perusteltuina mutta kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtiin:

Tasausmaksun vahvistaminen, Keva-laki 19 §

- Lakiluonnoksen mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa tasausmaksun määrän Kevan esityksestä. Kevan näkemyksen mukaan 19 §:ssä tulisi olla tarkemmat säännökset vahvistusmenettelystä. Lakitekstistä tulisi käydä selkeästi ilmi, että vahvistusmenettelyssä valtiovarainministeriö voi ainoastaan hyväksyä Kevan esityksen tai pyytää uutta esitystä. Nyt asia on todettu ainoastaan pykälän perusteluissa.
- Keva pitää tärkeänä, että 19 §:ään lisätään säännökset maksujen vahvistamisen viivästymisen varalta: pykälään pitäisi lisätä säännös eläkemaksujen perimisestä aiemman päätöksen mukaan, kunnes uudet maksut on saatu vahvistettua.
- Keva-lain 19 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa 19 c §:ssä tarkoitetun tasausmaksun määrän Kevan esityksestä. Pykälän 2 momentin mukaan Keva päättää jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen ja tasausmaksun määrän ja antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Pykälää tulee täsmentää, jotta on selvää, mitä tarkoitetaan Kevan päätöksellä tasausmaksun määrästä. Jos pykälän 2 momentissa tarkoitetaan työntantajakohtaisia maksuja, tulee kohtaa tältä osin täsmentää, jotta risiiriitä 1 momentin kanssa poistuu.

Tasausmaksun jako 2019 -2028, Keva-laki 19 c §

- Tasausmaksun jako kuntien ja maakuntien kesken tehdään lakiluonnosten mukaan ensimmäisen kerran kymmeneksi vuodeksi. Keva pitää ongelmallisena sitä, ettei lakiluonnoksissa ole lainkaan säännöksiä tasausmaksun jakomekanismista kymmenen vuoden jälkeen. Tämä aiheuttaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmälle epävaakaustekijän ja heikentää eläkejärjestelmän rahoituksen ennustettavuutta. Tasausmaksun jaon säätäminen määräaikaiseksi voi myös muodostaa kannustintekijän palvelutuotannon yksityistämiseksi, jos jakoperusteen oletetaan pysyvän palkkaperusteisena. Mainittujen

29.9.2016

ongelmien takia Keva esittää harkittavaksi, että tasausmaksun jakoperuste säädettäisiin toistaiseksi voimassaolevaksi.

- Tasausmaksua koskevan 19 c §:n mukaan jaettaessa tasausmaksua kuntien ja maakuntien kesken, kuntien työansioiksi lasketaan kuntiin, kuntayhtymiin ja yhtiöihin jäävän henkilöstön julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitetut työansiot. Säännöstä tulee tarkentaa, jotta olisi selvää, lasketaanko Kevan jäsenyhteisöinä olevien kunnallisten säätiöiden ja yhdistysten henkilöstön ansiot tähän mukaan.
- Lakiluonnoksen mukaan kuntien osuus jaetaan kuntien kesken kunakin vuonna kuntien viimeiseksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen verorahoituksen suhteessa. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan laskettaessa kuntien tasausmaksua vuodelle 2019 käytetään vuodelle 2016 tilinpäätöksissä vahvistettuja tietoja ja maakuntien osuuksia laskettaessa vuodelle 2019 päätettyjä maakuntien valtionosuuksia. Keva huomauttaa, että kuntien osuuksien jakamiseen käytetään pykälän mukaan uudempaa tietoa kuin perustelujen mukaan. Pykälätekstin ja sen yksityiskohtaisten perustelujen tulisi tältä osin olla yhdenmukaiset.

3.2 Markkinamuutosten vaikutukset eläkejärjestelmän rahoitukseen

Lakiluonnosten yleisperusteluissa eläkejärjestelmää koskevassa kohdassa 3.3.10 (s. 178) on todettu, että maakuntauudistukseen liittyen suurien henkilöstömäärien siirtyminen kunnallisen eläkejärjestelmän piiristä yksityisen työeläkejärjestelmän piiriin saattaa olla mahdollista. Tästä syystä on välttämätöntä määrittää ennakolta periaatteet, joilla kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus ja kyky huolehtia vastuistaan turvataan erillisjärjestelyin. Valmistelutyö tämän osalta on käynnistetty erikseen.

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva pitää välttämättömänä, että eläkejärjestelmien rahoituksen periaatteet ratkaistaan maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä.

Maakuntauudistuksen valmistelussa esitettyjen linjausten perusteella on syytä olettaa, että yksityinen palvelutuotanto sote-palveluissa tulee kasvamaan. Hallitus on aiemmissa linjauksissaan edellyttänyt, että yksityinen ja kolmas sektori vastaavat jatkossa tietystä vähimmäismäärästä palvelutuotantoa ja tulevan valinnanvapausmallin pitää myös tukea pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia toimia markkinoilla. Esitykset

29.9.2016

asiakkaan valinnanvapautta koskevaksi lainsäädännöksi eivät sisälly lausunnolla oleviin lakiluonnoksiin. Lakiluonnoksissa on kuitenkin linjattu, että valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut tuotetaan yhtiömuodossa. Lisäksi hallitus on aiemmin linjannut, että asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sote-palveluissa. On siis todennäköistä, että sote-palveluita tullaan jatkossa tuottamaan kasvavissa määrin yhtiöissä.

Valinnanvapautta koskevassa jatkovalmistelussa Keva pitää tärkeänä, että uudistuksessa huolehditaan maakuntakonsernin yhtiöiden kilpailukykyisyydestä ja huomioidaan vastuu syrjäseutujen ja muuten haasteellisten palvelukokonaisuuksien hoitamisesta.

Kevan näkemyksen mukaan markkinaosuusmuutokset, joissa palvelutuotantoa siirtyy yksityiselle sektorille, muodostuvat merkittävimäksi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen vaikuttavaksi tekijäksi. Maakuntien yhtiöillä on Keva-lakiin esitettyjen muutosten mukaan mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöiksi mutta yksityinen palvelutuotanto vakuutetaan aina TyEL-järjestelmässä.

Kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän menot ovat aiemman paremman eläketurvan ja erilaisen ikä- ja sukupuolijakauman takia myös jatkossa suuremmat kuin TyEL-järjestelmässä. Lakiluonnosten mukaan Kevan palkkaperusteisen ja työkyvyttömyyseläkemaksun taso ovat sidottuja TyEL:n keskimääräiseen maksutasoon. Jos sote-palvelujen tuottamista siirtyy yksityisille yhtiöille, Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma tulee vastaavalla määrällä laskemaan. Eläkkeistä aiheutuvat kustannukset laskevat kuitenkin vasta pitkän ajan kuluttua. Kevan on lakiperusteisesti hoidettava kuntien ja maakuntien henkilöstön eläketurva kaikissa tilanteissa. Puuttuva osa eläkemaksutulosta joudutaan korvaamaan korkeammalla Keva-lain 19 c §:ssä esitetyllä tasausmaksulla muiden maksujen ollessa sidottuja TyEL:n maksutasoon.

Edellä kuvatut markkinaosuusmuutokset johtavat tasausmaksun korottamiseen huomattavasti suunniteltua tasoa korkeammaksi. Yhtiön valinta TyEL:n tai Kevan eläkejärjestelmän välillä ei vaikuta maakunnan yhtiöille sote-palveluista maksamaan hintaan. Tasausmaksun kasvun myötä kuntien ja maakuntien eläkemaksujen kokonaismäärä kuitenkin kasvaa. Vastaavasti TyEL:n rahoitus helpottuisi ja TyEL-maksua olisi mahdollista alentaa kasvavien maksutulojen turvin. Tämä johtaisi vieläkin suurempaan tasausmaksun kasvuun, kun palkkasummaan perustuvat eläkemaksutulot Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä pienenisivät.

29.9.2016

Tasausmaksu tulee lopulta suurelta osin valtion vastuulle, koska se rahoittaa maakuntien toiminnan ja osallistuu kuntien rahoitukseen valtionosuuksien kautta. Edellä kuvattu tasausmaksun nousu ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kallistuminen jäisivät siis pääosin valtion vastattavaksi ja aiheuttaisivat korotuspaineita verotukseen.

3.3 Kevan ehdottama siirtymämaksu

Keva pitää välttämättömänä, että maakuntauudistusta koskeviin lakeihin lisätään säännökset mekanismista, jolla turvataan maakuntien ja kuntien eläkejärjestelmän rahoitus sekä estetään tasausmaksun nouseminen kohtuuttoman suureksi. Samalla mahdollistetaan Kevan kestävän eläkemaksun tason arvioinnissa käyttämien laskentaoletusten muuttaminen lähemmäs TyEL:n oletuksia lakiesityksessä esitetyn mukaisesti (4.6 Vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen).

Keva esittää, että lakipakettiin lisätään säännökset kokonaisvaltaisesta siirtymämaksusta markkinaosuusmuutosten varalta.

Kevan esittämällä siirtymämaksulla korvattaisiin mahdolliset suuret työntekijöiden siirtymät noin 25 vuoden ajan. Lakihankkeen seuraukset markkinaosuuksiin nähdään vasta pitkän ajan kuluttua ja siirtymien vaikutukset eläkerahoitukselle ovat kestoaltaan jopa 50 – 60 vuotta. Siirtymämaksun soveltamisajan on siksi oltava riittävän pitkä.

Siirtymämaksussa otettaisiin huomioon lähtöhetken vakuutettujen lukumäärän lisäksi palvelutarpeen kasvun aiheuttama vakuutettujen määrän kasvu sekä tuottavuuden kasvu. Siirtymämaksu toimisi molempiin suuntiin: jos siirtymämaksun perusteena oleva palkkasumma kasvaa TyEL:n piirissä, maksaa yksityinen eläkejärjestelmä siirtymämaksua kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmään ja toisin päin. Siirtymämaksu toteutettaisiin eläkejärjestelmien välillä, eikä se kohdistuisi yksittäisiin sote-yhtiöihin tai eläkeyhtiöihin.

Siirtymämaksua sovellettaisiin myös valtion eläkejärjestelmään maakuntauudistuksessa. Valtion toimintojen yhtiöittämiseen ja siirtymiseen TyEL-järjestelmään sovellettaisiin edelleen lakia siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi (1341/1992).

Toimiva siirtymämaksujärjestelmä voi perustua vain markkinamuutokset huomioon ottavaan malliin. Esim. valtion toimintojen yhtiöittämissiin

29.9.2016

sovellettava siirtymämaksu ei sovellu maakuntaudistukseen, koska muutoksia ei ole sidottu tiettyihin yhtiöittämissiin. Muutokset perustuvat laajempaan, lainmuutoksista johtuvaan yksityisen palvelutuotannon kasvuun.

Kevan esittämällä siirtymämaksulla vältetään kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän rahoituksen hankaloittaminen sekä tasausmaksun noususta johtuva korotuspaine verotukseen. Esim. 34 000 henkilön siirtymän tapauksessa siirtymämaksulla voitaisiin estää nykyrahassa runsaan 100 – 250 milj. euron vuotuinen tasausmaksun korotus ja käytännössä lähes neutraloida verovaikutukset. Tästä summasta kohdistuisi kuntien rahoitettavaksi noin kolmasosa ja maakunnille (eli valtiolle) kaksi kolmasosaa.

4 Kuntien verotusoikeuden tilapäinen rajoittaminen

Lakiluonnoksissa esitetään, että siirtymäkaudella vuosina 2020 – 2021 rajoitettaisiin kunnallisveroprosenttien korottamista. Voimaanpanolaki-luonnoksen 41 §:n mukaan kuntien veroprosenttia alennettaisiin vuonna 2019 kaikissa kunnissa samalla tavoin. Alentaminen toteutettaisiin siten, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,30 prosenttiyksiköllä. Vuoden 2019 veroprosenttien yhtäläisen alentamisen lisäksi vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi ja vuonna 2021 enintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Lisäksi kunnalla olisi viimesijaisena keinona mahdollisuus korottaa veroprosenttiaan edellä mainittuja enemmän, jos se olisi välttämätön kunnan maksuvalmiuden varmistamiseksi

Kevan kanta lakiluonnoksiin:

Keva pitää esitystä verokatosta ongelmallisena. Sen seurauksena kuntien luottoluokitus todennäköisesti heikkenee nykyisestä nollariskiluokasta. Verokatto heikentää kuntien asemaa varainhankinnassa ja lisää lainanoton kustannuksia. Lisäksi ratkaisu voi johtaa paineeseen myös muun julkisen sektorin varainhankinnan hinnoittelussa.

Kevan asema sopimuskumppanina pääomamarkkinoilla perustuu kunnallisen eläkelain kautta kuntien yhteiseen luottokelpoisuuteen. Kuntien nollariskiluokan menetys vaikuttaisi vääjäämättä Kevan asemaan markkina-

29.9.2016

osapuolena. Tämä tulisi näkymään korkeampina kustannuksina sijoitus-
toiminnassa sekä epäedullisemmän markkinahinnoittelun että suurempien
vakuusvaatimusten muodossa. Maksupohjan potentiaalisen heikkenemi-
sen vuoksi Kevan sijoitustoimintaan tulee joka tapauksessa kohdistumaan
entistäkin enemmän paineita vastaisuudessa ja kaikki toimet, joilla sijoit-
ustoiminnan kustannuksia nostetaan, ovat Kevan rahoitusvastuun hoita-
misen kannalta haitallisia. Kevan lausuntohetken reilun 46 miljardin eu-
ron rahaston osalta jo vähäisetkin kustannusten prosentuaaliset vuosinou-
sut johtavat hyvinkin merkittäviin euromääriin yli ajan.

KEVA

Anna-Kaisa Ikonen
hallituksen puheenjohtajaTimo Kietäväinen
toimitusjohtaja