



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Selvitys kuntaeläkkeiden rahoituksesta

Jukka Ahtela

Elokuu 2014

## ESIPUHE

Selvitystehtävä liittyy käynnissä oleviin työeläkejärjestelmän uudistamista koskeviin työmarkkinaosapuolten neuvotteluihin. Tähän viittaa myös selvitystehtävän aikataulu. Tehtävää suoritettaessa käytettävissä on ollut toimeksiannossa ja selvitysraportissa mainittuja aiempia selvityksiä kuten ETLAn raportti kuntaeläkkeiden rahoituksesta ja kunnallisista palveluista (2013) sekä ylijohtaja Jukka Pekkarisen asiantuntijaryhmän johtopäätökset (2013). Selvitystehtävän kannalta merkityksellistä aineistoa olen saanut käyttööni Kevasta, Kuntaliitosta ja KT Kuntatyönantajista. Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki (VM) ja ylijohtaja Outi Antila (STM) ovat ministeriöiden edustajina seuranneet selvityksen tekemistä.

Toimeksiannon mukaan selvityshenkilön tulee selvitystyön aikana kuulla kunta-alan pääsopijajärjestöjä ja KT Kuntatyönantajia. Nämä keskustelut ovat olleet erittäin hyödyllisiä ja rakentavia. Olen lisäksi käynyt keskusteluja kaikkien niiden tahojen kanssa, joilla mielestäni on merkitystä toimeksiannon sekä yleisemminkin kunnallisen eläkejärjestelmän toiminnan ja tulevaisuuden kannalta. Näitä tahoja ovat eläkeneuvotteluja käyvät työmarkkinoiden keskusjärjestöt, Kuntaliitto, Keva, valtiovarainministeriö (erityisesti kansantalousosasto ja kuntaosasto), sosiaali- ja terveysministeriö, työeläkejärjestelmän asiantuntijat ETK:sta ja Tela:sta, ETLA sekä eräät muut kuntatalouden ja eläkejärjestelmien asiantuntijat. Kaikesta saamastani avusta esitän tässä kiitokseni.

Helsingissä 4.8.2014

Jukka Ahtela

## Sisältö

1 TOIMEKSIANTO.....	4
2 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTIA .....	4
Aiemmat selvitykset .....	4
Toimeksiantoon liittyviä muita näkökohtia .....	6
3 KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSPAINETA.....	7
Kuntatalous.....	7
Väestön ikääntyminen, palvelujen tarve, työvoimanäkymät kuntasektorilla .....	7
Kunnallisten palvelujen kehittäminen; ulkoistaminen, yksityistäminen, yhtiöittäminen .....	8
Sote-uudistus.....	9
Kuntarakenneuudistus .....	10
4 KUNNALLINEN ELÄKEJÄRJESTELMÄ – NYKYTILA .....	10
Kunnallisen eläkejärjestelmän yleispiirteet.....	10
Keva .....	11
5 NYKYTILAN ARVIOINTIA .....	12
Eläketurvan rahoitus kunnallisessa eläkejärjestelmässä.....	12
Eläkevakuutusmaksun rakenne .....	13
Kevan sijoitustoiminta .....	14
Rahoituksen turvaaminen pitkällä aikavälillä .....	14
Kuntasektorin lisäturvalliset eläkkeet .....	15
KuEL-TyEL -rajapinta .....	16
Keva ja sen hallinto.....	17
Työmarkkinaosapuolten rooli kunnallisessa eläkejärjestelmässä.....	18
Yhteenvedo nykytilasta .....	19
6 KEHITTÄMISTARPEIDEN ARVIOINTIA.....	20
Rahoituksen turvaamisen näkymät .....	20
Rajapinta KuELin ja TyELin välillä.....	22
Kevan hallintomalliin ja päätöksentekomenettelyihin liittyvät kysymykset .....	23
KuELin ja TyELin yhdistäminen ja Kevan roolin arviointi .....	23
7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA EHDOTUKSIA .....	25
Ehdotus 1: nykyisten rakenteiden ja menettelyjen uudistaminen .....	26
Ehdotus 2: Keva työeläkeyhtiöksi.....	28

## 1 TOIMEKSIANTO

Valtiovarainministeriö asetti 6.6.2014 varatuomari Jukka Ahtelan selvityshenkilöksi selvittämään kuntaeläkkeiden rahoituksen kysymyksiä osana työeläkeuudistusta. Selvitystehtävä tuli suorittaa 4.8.2014 mennessä. Selvitystehtävä perustui siihen, että KT Kuntatyönantajat ja palkansaajakeskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava olivat pyytäneet Valtiovarainministeriötä yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa asettamaan selvityshenkilön selvittämään kuntaeläkkeiden rahoituksen kysymyksiä osana työeläkeuudistusta.

Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida kuntaeläkkeiden rahoitukseen (maksutaso, rahastot) ja rahoituspohjaan vaikuttavia tekijöitä, pohtia kunta-alan eläkejärjestelmän mahdollisia maksupohjariskejä ja esittää vaihtoehtoisia tapoja ratkaista nämä. Selvityshenkilön työ on jatkoa Eläkeneuvotteluryhmän 6.2.2012 toimeksiannolle, jonka perusteella ETLA teki raportin Kuntaeläkkeiden rahoitus ja kunnalliset palvelut (ETLAN raportti 4/2013). Tässä raportissa arvioitiin mm. eläkejärjestelmän vaikutusta ulkoistamisessa ja työntekijöiden lukumäärää työeläkejärjestelmän riskinä.

Selvityksessä tulee edelleen arvioida kuntien toimintaympäristön muutoksien (esim. kuntien henkilöstömäärän ja palkkasumman kehitys) vaikutuksia kunta-alan eläkkeiden rahoitukseen. Arvioinnissa otetaan huomioon 23.3.2014 tehty päätös sosiaali- ja terveystalouden uudistamisesta sekä kuntien palvelutuotannon järjestämisessä tapahtuvat muutokset.

Lähtökohtana selvityksessä on kuntaeläkkeiden rahoituksen turvaaminen kestävällä tavalla. Huomiota on kiinnitettävä myös kuntatalouden kehitysnäkymiin. Selvityshenkilön tulee kuulla selvitystyön aikana kunta-alan pääsopijajärjestöjä ja KT Kuntatyönantajia.

## 2 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTIA

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys on viime vuosina kiinnitetty huomiota useassa yhteydessä. Asia mainitaan Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman työeläkepolitiikkaa koskevassa osiossa: ”... Myös julkisen puolen eläkkeiden rahoitus on varmistettava.”

Julkisen sektorin ammattijärjestöt ovat kantaneet huolta kuntasektorin eläkkeiden rahoituksen turvaamisesta (mm. kannanotto 6.9.2012). Järjestöt ovat korostaneet, että julkisten alojen eläkkeiden rahoituksesta tulee sopia vuonna 2017 voimaan tulevan eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen työurasopimuksessa 22.3.2012 todettiin, että julkisten alojen työeläkkeiden rahoitus varmistetaan niiden rahoitusvaihtoehdoista tehtyjen selvitysten pohjalta.

### Aiemmat selvitykset

Jukka Rantalalan johtama eläkeneuvotteluryhmä selvitytti niin ikään kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä. ETLA laati ryhmän toimeksiannosta selvityksen, joka julkaistiin 30.1.2013.

ETLAN johtopäätösten mukaan kunnallisten toimintojen ulkoistaminen ei sinänsä vaaranna kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta. Raportin keskeiset havainnot ovat tiivistettynä:

- Kunnan ulkoistaessa palvelujaan työntekijän ja työntekijän eläkemaksut menevät yksityisalojen eläkejärjestelmään kunnallisen eläkejärjestelmän sijasta. Tämä heikentää kunnallisen järjestelmän palkkaperusteista rahoituspohjaa.

- Vakuutettujen määrän muutosten vaikutus eläkejärjestelmiin ei kuitenkaan riipu siitä, mistä syystä muutos tapahtuu. Väestön ikääntymisen aiheuttama terveys- ja hoivapalvelujen tarpeen kasvu voi olla ulkoistamista merkittävämpi ilmiö. On hyvin mahdollista, että seuraavan 20 vuoden aikana voitaisiin ulkoistaa yli 100 000 työpaikkaa lisää ilman, että KuELin maksupohja pienenee suhteessa TyELin maksupohjaan.
- Ei ole odotettavissa, että henkilöiden siirtymät järjestelmien välillä aiheuttaisivat merkittäviä ongelmia eläkkeiden rahoitukseen. Eläkejärjestelmien kannattaisi silti sopia, miten vakuutettujen tuleviin määriin liittyvä rahoitusriski jaetaan.
- Kunnallisen eläkejärjestelmän säännöt eivät vaikuta nykyisellään merkittävästi ulkoistamispäätöksiin. Järjestelmä toimii tässä suhteessa oikein. Uusista eläkemenoperusteisen maksun määräytymissäännöistä kannattaisi kuitenkin päättää pian.

ETLAn raporttia käsiteltiin myös ylijohtaja Jukka Pekkarisen johtamassa asiantuntijaryhmässä. Ryhmä totesi, että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusmalli näyttäisi nykyoletuksilla olevan vakaalla pohjalla. Ryhmän muistion (31.5.2013) keskeiset johtopäätökset ovat:

- Kuntaeläkkeiden nykyinen rahoitusmalli näyttäisi olevan vakaalla pohjalla, mikäli kuntien tehtävät säilyvät nykyisen laajuksena. Väestön ikääntymisen aiheuttaman hoito- ja hoivameinojen voimakkaan kasvun valossa ulkoistamiskehitys voi olla hyvinkin voimakasta ennen kuin KuEL-järjestelmän kestävyys nykyisellä maksutasolla on vaarassa.
- Erot ulkoistamiskehityksen nopeudessa vaikuttavat skenaariolaskelmissa maksupohjavaikutusten kautta toki merkittävästi eläkemaksun tulevaan kokonaistasoon.
- KuEL-järjestelmän rahoituksen kestävyyttä on syytä seurata. Mikäli kuntatasolla tehtävät suuret palvelujen tuottamista koskevat uudelleenjärjestelyt ovat johtamassa erittäin merkittäviin muutoksiin KuEL-järjestelmän piiriin kuuluvassa henkilöstössä, edellyttää kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen turvaaminen uutta tarkastelua.
- Mahdollisten suurten, hoito- ja hoivapalvelujen järjestämis-, rahoitus ja tuottamistapaa koskevien valtakunnallisten järjestelmämuutosten yhteydessä on myös otettava huomioon niiden vaikutus kuntaeläkkeiden rahoitukseen. Nyt valmisteltavana olevat sote- ja kuntarakenneuudistukset eivät tämän hetken tiedon mukaan kuitenkaan merkitse tällaisia muutoksia.
- Ulkoistamisen vaikutuksia arvioitaessa on myös otettava huomioon, että tuotannon ulkoistaminen ei aina johda henkilöstön siirtymiseen yksityiseen eläkejärjestelmään, sillä ulkoistettavat yhtiöt voivat tietyin ehdoin jatkaa KuEL-järjestelmän piirissä.

Jukka Rantalán johtaman eläkeneuvotteluryhmän muistion 21.8.2013 johtopäätöksissä todetaan aiempien selvitysten mukaisesti, että kuntaeläkkeiden rahoitus ei tällä hetkellä ole vaarassa, mutta huomiota tulee kiinnittää niihin skenaariomuutoksiin, joita saattaa aiheutua valtakunnallisista järjestelmämuutoksista hoito- ja hoivapalveluissa. Rahoituskehityksen ja rahoitusvaihtoehtojen arviointia on jatkettava nykyistä aktiivisemmin:

- Kuntasektorin eläkemaksun pohjana olevat Kevan laskelmat näyttäisivät olevan pikemminkin varovaisia kuin optimistisia. Kevan perusskenaarion mukaan kuntasektorin kestävä maksutaso on 29,1 % kuntasektorin palkkasummasta. Vastaava taso Pekkarisen ryhmän muistiossa esitetyistä 6 skenaariosta on tämän alle 4 skenaariossa (26,1 % - 28,8 %) ja 2 skenaariossa jonkin verran korkeampi (29,8 % ja 29,9 %). Kuntasektorin eläkkeiden rahoitus riippuu pitkällä aikavälillä

lillä kuntien kyvystä kokonaisuudessaan huolehtia menojensa rahoituksesta. Tästä huolimatta on tarpeen, että maksuprosentin kehitystä ja siitä tehtyjä ennusteita seurataan säännönmukaisesti ja päätökset maksutason muutoksista tehdään ajoissa.

- Eläkemenopohjaisen maksunosan määräytymisperusteet on tarpeen uudistaa. Nykyään eläkemenerusteinen maksu määräytyy ennen vuotta 2005 alkaneiden eläkkeiden perusteella. Sen tilalle pitää saada uusi maksuperuste, jonka tulee olla tasapuolinen eri kuntien kannalta ja sellainen, että yksittäinen kunta ei voi tai sen ei kannata omilla päätöksillään vaikuttaa osuuteensa eläkemenoperusteisista maksuista.
- Eläkeneuvotteluryhmä katsoo, että vaikka kuntasektorin eläkkeiden rahoituspohja ei tällä hetkellä ole vaarassa, kuntasektorin työntekijämäärän kehitys voi kuitenkin esimerkiksi rakenteellisten päätösten johdosta poiketa olennaisesti em. selvityksissä tehdyistä skenaarioista. Mahdollisten suurten, hoito- ja hoivapalvelujen järjestämis-, rahoitus- ja tuottamistapaa koskevien valtakunnallisten järjestelmämuutosten yhteydessä on joka tapauksessa otettava huomioon myös niiden vaikutus kuntaeläkkeiden rahoitukseen.
- Eri osapuolten kesken on tarpeen jatkaa kuntaeläkkeiden rahoituskehityksen ja rahoitusvaihtoehtojen arviointia nykyistä aktiivisemmin. Osapuoliin kuuluvat ainakin kuntasektorin työmarkkinajärjestöt ja Keva.

Keva on tehnyt jatkuvaa arviointia kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukseen vaikuttavista toimintaympäristön skenaarioista. Kevan arviot ja johtopäätökset ovat linjassa edellä selostettujen asiantuntija-arvioiden kanssa:

- Pessimistisimmät skenaariot johtavat enimmillään vajaan 3 prosenttiyksikön maksunkorotukseen jäljellä olevasta palkkasummasta. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituslaskelmat on tehty erittäin turvaavalla tavalla; maksutaso kestää mm. vakuutettujen määrän 10 prosentin vähentymisen nykytasosta (15 prosentin kun otetaan huomioon opettajat), sijoitusmarkkinoiden alavireisyyden, nykyisen eläkealkavuuden sekä tuoreimman väestöennusteen mukaisen kuolevuuden.
- Rakenneuudistusten ja ”vapaaehtoisten” ulkoistusten vaikutuksia kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjaan on seurattava; maksutason turvaavuutta ei ole perusteltua korottaa ilman uusia ”todisteita”. Pessimististen oletusten toteutuminen ei radikaalisti korottaisi lähivuosikymmenten euromääräisiä Kuel- maksuja (alle 0,5 prosenttiyksikköä). Jos kunnat ostavat palvelut yksityiseltä, huomio olisi kiinnitettävä yksityisen sektorin eläkejärjestelmän saaman hyödyn taantumiseen. (Kevan aineisto 2014)

## **Toimeksiantoon liittyviä muita näkökohtia**

Vaikka selvityksen toimeksianto käsittelee pääosin kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen turvaamista, on selvitystyön kuluessa käynyt ilmi, että käsiteltävään kokonaisuuteen liittyy monia erityiskysymyksiä, joilla on merkitystä rahoituksen kestävyyttä arvioitaessa. Näitä ovat eläkevastuiden määrittely ulkoistamis- ja yhtiöittämisilanteissa sekä tähän liittyen kunnallisen eläkejärjestelmän ja tyel- järjestelmän rajapintaan liittyvät ongelmat. Myös kunnallisen eläkejärjestelmän asemaa eläkepolitiikan kehittämisessä ja päätöksenteossa samoin kuin tähän liittyvää työmarkkinaosapuolten asemaa on syytä arvioida. Siksi myös näitä kysymyksiä käsitellään selvityksessä.

Tässä selvityksessä ei ole käsitelty valtion eikä muiden julkisten toimijoiden eläkejärjestelmiin liittyviä kysymyksiä, koska ne eivät kuuluineet toimeksiantoon. Jäljempänä esitettyihin ehdotuksiin liittyy kuitenkin

näkökohtia, jotka sivuavat myös muita julkisen sektorin eläkejärjestelmiä. Ne on tarvittaessa huomioitava mahdollisessa jatkotyössä.

### **3 KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSPAINeita**

#### **Kuntatalous**

Talouden kasvun samanaikaisista rakenne- ja suhdanneongelmista johtuvat synkät näkymät vaikuttavat merkittävästi myös kuntatalouteen näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Suomi kärsii sekä elinkeinoelämän rakennemuutokseen sopeutumiseen että keskeisten vientimarkkinoiden heikkoon kysyntätilanteeseen liittyvistä ongelmista. Näillä on merkittävä vaikutus myös työllisyyteen. Kuntataloudessa vallitsee menojen ja tulojen välinen epätasapaino. Nihkeä talouskasvu ja valtiontalouden sopeutustoimet pitävät kuntien tulojen kasvun hitaana lähivuosien aikana. Myös menojen kasvun ennustetaan hidastuvan. Kuntatalous pysyy alijäämäisenä ja velkaantuminen uhkaa kiihtyä. Toisaalta kuntatalouden rahoituskehys ja tähän perustuva uusi kuntatalouden ohjausmalli luovat puitteet sovittaa yhteen kuntien tehtävät ja veloitteet sekä niiden rahoitus siten, että kuntatalouden rahoitusasema pysyy tasapainossa keskipitkällä aikavälillä.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan kuntien omat toimet kuntatalouden rahoitusaseman kohentamiseksi sisältävät kuntien menoihin suoraan kohdistuvia sopeutustoimia, toimia tuottavuuden kohentamiseksi ja veronkorotuksia. Rakennepoliittisessa ohjelmassa näiden toimien arvioidaan hoitavan puolet kuntatalouden arvioidusta kahden miljardin alijäämästä.

Kuntien omat toimet hidastavat kuntien kulutusmenojen kasvua. Vuonna 2014 keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousee 0,36 prosenttiyksikköä ja lisäksi useat kunnat korottavat kiinteistöveroprosenttejaan. Ero ylimmän ja alimman kunnallisveroprosentin välillä on 6,5 prosenttiyksikköä. Nämä toimet lisäävät kuntien tuloja noin 400 miljoonaa euroa.

Kuntatalouden näkymät ovat sinänsä vastaavalla tavalla alavireiset kuin koko kansantalouden näkymät. Hitaaseen tulojen kasvuun joudutaan vastaamaan sekä verojen korotuksilla että kuntien tehtäviä koskevilla sopeutustoimilla, joilla voi olla tuntuva henkilöstövaikutuksia. Näillä toimilla on vaikutusta myös kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan sekä laajemminkin kuntakentän eläketurvaa koskevaan rahoitusvas- tuuseen.

#### **Väestön ikääntyminen, palvelujen tarve, työvoimanäkymät kuntasektorilla**

Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta (25.3.2014) arvioidaan väestön ikään- tymisen kasvattavan henkilöstön määrää julkisessa palvelutuotannossa keskimäärin runsaat 3000 henkeä vuodessa. Kasvu kohdistuu käytännössä kokonaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötarpeeseen. Puo- len prosentin vuotuisen tuottavuuden kasvutavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että kasvu jäisi vuosittain 2000 henkeä tätä pienemmäksi. Tällöin julkisten palvelujen tuottamisessa tarvittaisiin vuosittain 1000 hen- keä lisää ottamatta kantaa siihen ovatko henkilöt julkisen sektorin työntekijöitä vai eivät.

Yleisimmin kunnissa ja valtiolla asetettu julkisen palvelutuotannon 0,5 prosentin tuottavuuden kasvutavoite merkitsee, että keskimäärin 4-5 eläkkeelle jäävää henkilöä kohti jätetään yksi henkilö palkkaamatta julkisen sektorin vuotuisen eläkepoistuman ollessa noin 2-2,5 prosenttia vuodessa.

Lokakuussa 2013 kunta-alalla työskenteli 432 000 palkansaajaa. Henkilöstömäärä väheni 4 500 henkilöllä edelliseen vuoteen verrattuna. Henkilöstömäärän väheneminen jatkui jo toista vuotta. KT Kuntatyönantaji-

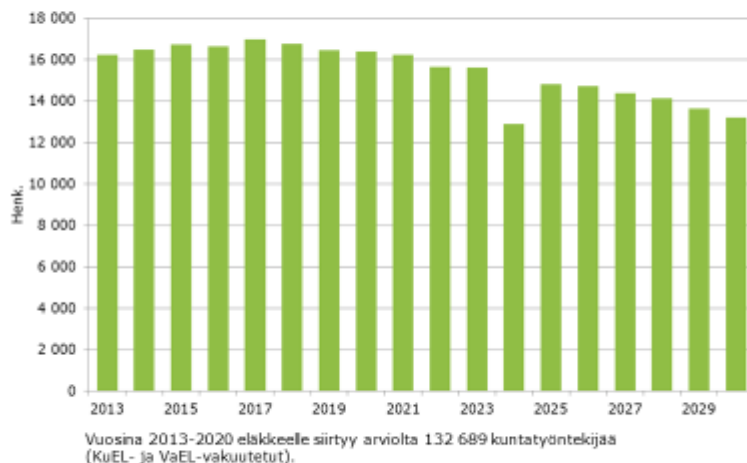
en ennusteen mukaan henkilöstömäärä jatkaa laskuaan lähivuosina. Kireässä taloustilanteessa kunnat tehostavat toimintaansa monin eri tavoin ja sopeuttavat työvoimakustannuksiaan. Vuonna 2014 työvoimakustannuksia arvioidaan leikattavan yli 600 miljoonaa euroa eli lähes 3 prosenttia. Vuonna 2015 kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa arvioidaan työskentelevän 428 000 henkilöä.

Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömenot olivat noin 21,6 mrd. euroa vuonna 2013. Tästä palkkakustannukset muodostivat noin 16,6 mrd. euroa ja työnantajan maksamat eläke- ja muut välilliset sosiaalivakuutusmaksut 5 mrd. euroa.

Kevan toimintaympäristöselvityksen mukaan kunta-alalta katoaa lähes 40 000 työpaikkaa eläkkeelle lähtijöiden myötä vuoteen 2020 mennessä. Kunta-alalta siirtyy vuosittain eläkkeelle noin 16 000 henkilöä. Arviot henkilöstön määrän vähentämisestä eläkepoistumaa hyödyntämällä ovat parissa vuodessa muuttuneet merkittävästi. Nyt lähes 70 prosenttia kuntien henkilöstöjohdosta ilmoittaa, että henkilöstön määrää aiotaan vähentää eläkepoistuman avulla, kun luku oli kaksi vuotta sitten 56 prosenttia.

Kunta-alalta siirtyy eläkkeelle noin 292 000 henkeä vuosina 2012–2030. Se on 57,9 prosenttia nykyisistä kunta-alan työntekijöistä. Suurin poistuma ajoittuu kuluvalle vuosikymmenelle. Yksittäistä suurimman poistuman vuotta on kuitenkin vastoin aiempaa ennustetta vaikea ennakoida. Lähivuosien poistuman jaksotuminen riippuu paljolti siitä, kuinka vanhuuseläkkeelle jäävät valitsevat oman eläkkeensä alkamishetken. Vuoteen 2021 mennessä jo noin kolmasosa kunta-alan työntekijöistä on siirtynyt eläkkeelle.

## Kunta-alan eläkepoistumaennuste 2012–2030



### Kunnallisten palvelujen kehittäminen; ulkoistaminen, yksityistäminen, yhtiöittäminen

Julkisen sektorin rakenteet ja toimintatavat ovat monestakin syystä muutoksen kourissa. Julkiseen talouteen kohdistuvat paineet pakottavat uudelleenarvioimaan resurssien määrää ja kohdentamista. Julkishallinnon tehtävät ja erityisesti palvelutoiminnot ovat Suomessa poikkeuksellisen vahvasti kuntien vastuulla. Väestön ikääntyminen samoin kuin nuorempien ikäluokkien pieneneminen vaikuttavat yhtäältä sosiaali- ja



terveyspalvelujen sekä toisaalta koulutustoimien mitoittamiseen ja suuntaamiseen. Uusi teknologia ja erityisesti digitalisaatio mahdollistaa uusia toimintatapoja kaikkialla, myös julkisella sektorilla.

Näköpiirissä on työvoimavaltaiten kuntapalvelujen kysynnän kasvu, joka tapahtuu samalla kun työllisten kokonaismäärä työmarkkinoilla vähenee. Vuonna 2010 arvioitiin, että julkinen hoiva-ala tarvitsisi vuoteen 2025 mennessä 120 000 uutta työntekijää vallitsevan palvelutason säilyttämiseksi. Samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän laskettiin kasvavan 20–30 prosenttia.

Edellä mainitut kehityspiirteet vaativat vakavaa pohdintaa, jotta kunnat pystyvät vastaamaan palveluvaihtoihin ja jotta kuntien palvelujen, tuotantotapojen sekä organisaatioiden hallittu ja pitkäjänteinen uudelleenjärjestely olisi toteutettavissa. Palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun sekä näihin liittyvien eri toimijoiden roolien selkeyttäminen tuntuu olevan haasteellista. Oli palvelujen tuottamismalli mikä tahansa, kunnilta vaaditaan jatkossakin riittävää resursointia ja osaamista uudenlaisten toimintatapojen käyttöön- otossa. Yhteistyö palvelujen tuottamisessa kunnan ulkopuolisten tahojen – yritysten tai järjestöjen – toimesta on parhaimmillaan merkittävä voimavara. Se on myös kysymys, joka jakaa näkemyksiä poliittisessa kentässä.

Ostopalvelut muodostavat kolmanneksen kuntien ja kuntayhtymien käyttökustannuksista. Ostopalvelujen määrä oli 9,3 mrd. euroa vuonna 2012. Ostopalvelujen rooli on voimistunut 2000- luvulla. Niiden kasvuvauhti on ollut suuruusluokkaa 7 – 10 prosenttia vuodessa. Ostopalvelut ovat lisääntyneet vuosina 2009 – 2013 2,3 mrd. euroa (23 %).

Sosiaalipalvelujen volyymi oli 2,1 mrd. euroa, joka on 22 prosenttia palvelujen kysynnästä. Suurin merkitys ostopalveluissa on lastensuojelussa ja päihdehuollossa. Terveyspalveluissa yksityisten asiakaspalvelujen volyymi on 450 milj. euroa (alle 5 prosenttia käyttökustannuksista). Ruokahuollossa kuntien palvelulaitosten toiminta perustuu pääosin omaan toimintaan, ostopalvelujen osuus on 16 prosenttia. Kiinteistöhoitossa ostopalvelujen osuus on 830 milj. euroa (25 prosenttia käyttökustannuksista). Rakentamisessa yksityisten yritysten osuus kuntien investoinneista on 91 prosenttia.

Kevan tekemän kyselyn mukaan ulkoistamiset tulevat seuraavan viiden vuoden aikana yleistymään kiinteistöhuollossa, talous- ja/tai henkilöstöhallinnossa, ruokahuollossa, siivouksessa, vanhusten palveluasumisessa, teknisessä toimessa, vanhusten kotipalveluissa sekä lastensuojelussa.

## **Sote-uudistus**

Selvitystehtävän toimeksianto edellytti arviointia kuntien toimintaympäristön muutoksien vaikutuksesta kunta-alan eläkkeiden rahoitukseen. Arvioinnissa tuli ottaa huomioon 23.3.2014 tehty päätös sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisesta. Selvitystyön kuluessa sote-uudistusta johtanut parlamentaarinen ohjausryhmä saavutti 25.6.2014 neuvottelutuloksen uudistuksen keskeisistä pykälistä ja jatkotoimista.

Uudessa mallissa on erotettu palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen toisistaan. Järjestämisvastuu tulee olemaan viidellä sosiaali- ja terveysalueella (sote-alue). Palvelujen tuottamisvastuu on kunnalla tai kuntayhtymällä. Tuottamisvastuun edellytykset määritellään uudessa laissa. Tuottamisvastuullisella tulee olla kyky vastata ehkäisevistä, korjaavista, hoitavista, kuntouttavista ja muista sote-palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Nämä tehtävät edellyttävät omaa henkilöstöä ja muita voimavaroja. Sote-alue tekee päätöksen siitä, mitkä kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottamisvastuussa. Ne voivat järjestämisspätöksen mukaisesti edelleen tuottaa palveluja itse tai hankkia palveluja myös muutoin, kuten järjestöiltä, yrityksiltä ja palveluseteliä käyttämällä. Myös sote-alueella voi olla omaa tuottamisvastuuta tukipalveluista, ja vain poikkeustapauksessa joistakin muista palveluista.

Kunnat rahoittavat sote-alueiden toiminnan asukaslukuun perustuvalla maksulla, jossa otetaan huomioon tarvetekijät, kuten ikärakenne ja sairastavuus. Sote-alueet puolestaan rahoittavat palvelujen tuottamisen.

Sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien henkilöstömäärään sekä kunnalliseen järjestelmään on tällä hetkellä vaikea arvioida. Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa eri tahojen kanssa ei käytettävissä olevien tietojen perusteella kuitenkaan ilmennyt seikkoja, jotka antaisivat aiheutta ennakoita merkittäviä sote-ratkaisusta johtuvia henkilöstövaikutuksia. Tarkempia arvioita voidaan tehdä vasta jatkovalmistelun yhteydessä. Lienee kuitenkin perusteltua uskoa, että uudistus ei aiheuta äkillisiä ja laajakantoisia henkilöstövaikutuksia. Tähän asti jatkuneet kehitystrendit mm. palvelujen ulkoistamisen suhteen jatkunevat.

### **Kuntarakenneuudistus**

Kuntauudistuksen yleistavoitteena on varmistaa, että laadukkaita kuntapalveluita voidaan jatkossakin tarjota kuntalaisille. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa kuntien taloutta, itsehallintoa sekä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Selvitystehtävän näkökulmasta tarkasteluun nousi erityisesti kuntarakenneuudistus.

Kuntarakenneuudistuksella ei saatujen selvitysten mukaan välttämättä ole suoria vaikutuksia kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukseen. Vastuu eläkemaksuista säilyy kunnilla liitoksista huolimatta; maksuista vastaavat uudet tai vastaanottavat kunnat. Sen sijaan kuntaliitosten epäsuorat vaikutukset saattavat olla merkittävämpiä. Kuntarakenneuudistus tähtää viime kädessä tuottavuuden ja kustannustehokkuuden kasvattamiseen. Päällekkäisten toimintojen ja työtehtävien karsiminen on tässä avainasemassa. Tämä johtaa vakuutettujen määrän vähenemiseen. Tosin viiden vuoden työsuhdeturvasääntö on käytännössä estänyt tämän realisoitumisen tähän mennessä. On kuitenkin viitteitä, että kuntien rakennemuutoksissa patoutunut henkilöstön vähentämisen paine on alkaa purkautua kuntien toimeenpanemilla irtisanomisilla ja lomautuksilla.

## **4 KUNNALLINEN ELÄKEJÄRJESTELMÄ – NYKYTILA**

### **Kunnallisen eläkejärjestelmän yleispiirteet**

Kuntasektorin ja yksityisten alojen eläkejärjestelmät ovat rakentuneet historiallisista syistä eri pohjalta. Vielä 1940-luvulla maalaiskunnilla, kauppaloilla ja kaupungeilla oli omat toisistaan enemmän tai vähemmän poikkeavat eläkesääntönsä, joita ennen KVTEL:n voimaantuloa (1964) oli kaikkiaan 1200–1300 kappaletta.

Kunnallisten eläkkeiden rahoitus ja erityiset eläke-etuudet haluttiin pitää kunnallisen itsehallinnon asiana ja erottaa eläkejärjestelmä valtion ohjauksesta. Yksityissektorin työntekijäin eläkelaki tuli voimaan vuonna 1961. Tämä loi paineita eläketurvan yhtenäistämiseksi ja sovittamiseksi työeläkejärjestelmän periaatteisiin.

Valmistelutyö johti kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL) säätämiseen. Kunnallisen eläketurvan toteuttajaksi perustettiin vuonna 1964 kunnallinen eläkelaitos, nykyinen Keva.

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (KVTEL) tuli voimaan 1.7.1964. Yksityiskohtaiset säännökset eläke-eduista sisältyivät Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesääntöön (KES). Sekä KVTEL että KES on sittemmin kumottu ja niiden sisältämät määräykset on siirretty Kunnalliseen eläkelakiin (KuEL) ja Kunnallisen eläkelain voimaanpanolakiin (KuEL VpL), jotka tulivat voimaan 1.8.2003.

KVTEL:n mukaisen uuden kunnallisen eläkesäännön mukainen eläketurva muodostui peruseläkkeestä ja lisäeläkkeestä. Peruseläketurva vastasi tasoltaan TEL:n mukaista eläketurvaa, mutta sen karttuma oli 2 prosenttia vuodessa, kun se TEL:n mukaan oli 1,5 prosenttia. Peruseläketurva koski kunnallisen eläkelaitoksen

jäsennyhteisöjen kaikkiin viranhaltijoita ja työntekijöitä. Lisäeläketurva oli puolestaan peruseläkettä täydentävä, ja se koski niitä työntekijöitä, joiden työnantajayhteisö oli liittynyt lisäturvaan. Lisäturvan karttuma oli parempi (2,2 prosenttia vuodessa), yleinen eläkeikä oli 63 vuotta ja eläkkeiden enimmäismäärä 66 prosenttia korkeimmasta eläkepalasta.

Lisäeläketurvaan kuului myös ammatillinen eläkeikäjärjestelmä, jossa henkilön eläkeikä määräytyi virka- tai tehtävänimikkeen mukaan. Yksityisellä sektorilla ei ole ollut vastaavaa lisäeläketurvaa. Osana tulevaisuuden kasvavan eläkemenopaineen hillitsemistä lisäeläketurvasta luovuttiin 1990-luvun (1993 ja 1995) uudistusten jälkeen. Uusille kuntatyöntekijöille ei ole enää ole karttunut lisäeläkettä. Ansaituista lisäeläkkeistä kunnat vastaavat edelleen.

Ajan kuluessa paineet eläketurvan yhtenäistämiseksi ja sovittamiseksi yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän periaatteisiin kasvoivat edelleen. Eläkkeiden rahoitus kunnallisessa eläkejärjestelmässä oli tarkoitus hoitaa jakojärjestelmä-periaatteella eikä rahastoa ollut alkuun tarkoitus kartuttaa. Kysymys ei ole varsinaisesti ansioiden vakuuttamisesta vaan keskitystä eläkkeiden maksuun liittyvästä järjestelystä. Vuonna 1988 aloitettiin 2000-luvun alkuvuosikymmenien aiheuttaman ennakoitun eläkemenopaineen kasvun takia puskurirahaston kartuttaminen.

Kuntasektorin ja yksityisten alojen työn välillä ei ole enää sellaisia eroja kuin KuEL-järjestelmää luotaessa. Itse asiassa eläketurvan erot ovat 1990-luvun ja erityisesti 2000-luvun uudistuksien jälkeen vähäisiä ja KuEL-eläke on selvästi osa suomalaista työeläkejärjestelmää. KuELin etuuslainsäädännön valmistelu onkin siirtynyt sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2012 alusta. Sen sijaan yksityisen ja kunnallisen eläkejärjestelmien rahoitusperiaatteet ovat edelleen erilaisia.

## **Keva**

Keva on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminta perustuu kunnalliseen eläkelakiin (KuEL). Kevan tehtävistä valtion eläketurvan toimeenpanijana säädetään valtion eläkelaisissa (VaEL), evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan toimeenpanijana kirkon eläkelaisissa (KiEL) ja Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöiden eläketurvan toimeenpanijana laissa kansaneläkelaitoksesta (Laki Kansaneläkelaitoksesta).

Keva huolehtii kunta-alan henkilöstön työeläketurvasta ja sen rahoituksesta. Vuonna 2013 kunta-alan vakuutettuja (KuEL) oli 521 000 henkilöä ja eläkkeensaajia 367 000. Eläkkeitä Keva maksoi kunta-alalla eläkkeelle jääneille 4,1 mrd. euroa vuonna 2013. Keva hoitaa jäsenyhteisöjensä työntekijöiden eläketurvan. Jäsennyhteisöjä ovat kaikki Suomen kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä valtaosa kunnallisista yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä. Jäsennyhteisöjä oli vuoden 2014 alussa 956.

Myös kaikki valtion eläkeasioihin liittyvät tehtävät hoidetaan Kevassa. Valtion eläkeasioiden siirron toinen vaihe toimeenpantiin vuoden 2013 alusta. Silloin valtion palvelussuhderekisteri, eläkemaksujen periminen ja tarkastustoiminta sekä valtion eläkkeisiin liittyvät aktuaari- ja tilastopalvelut siirtyivät Kevan hoidettavaksi. Valtion eläkelain mukaista eläkettä sai vuoden 2013 lopussa 364 000 henkilöä. VaEL:n piirissä on noin 150 000 työelämässä olevaa työntekijää.

Evankelis-luterilaisen kirkon työntekijöiden eläketurvasta vastaa Kirkon keskusrahasto. Keva hoitaa kirkon työntekijöiden eläkeasioiden toimeenpanon. 1.1.2013 alkaen eläkemaksujen perinnässä hyödynnetään Kevan järjestelmiä ja Keva kerää maksut Kirkon keskusrahaston tilille. Kirkon eläkelain mukaan vakuutettuja työntekijöitä oli vuonna 2013 noin 19 000 ja eläkkeensaajia 27 100 henkilöä. Keva toimeenpanee myös Kansaneläkelaitoksen toimeenpanu-eläkkeet.

Kaikista vakuutetuista noin 20 prosenttia kuluu kunnallisen eläkelain ja noin seitsemän prosenttia valtion eläkelain piiriin. Pienempien julkisen puolen lakien mukaan järjestettiin vuoden 2010 lopussa yhteensä 27

000 vakuutetun eläketurva. Julkisen puolen vakuutetuista noin 70 prosenttia on naisia. Keva tekee vuosittain yli 60 000 eläke- ja etuuspäätöstä. Kevan toimintakulut ovat noin 90 miljoonaa euroa.

Keva vastaa kunta-alan henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta ja eläkevarojen sijoittamisesta. Eläkkeet rahoitetaan kunta-alan työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä maksuilla. Vuonna 2013 Kevan maksutulo oli noin 5 miljardia euroa. Vuoden 2013 lopussa sijoitusomaisuus oli noin 37,8 miljardia euroa. Sijoitusten 10 vuoden reaalituotto (2003–2012) pääomapainottamattomana oli 4,3 prosenttia. Sijoitusten reaalituotto pääomapainottamattomana rahastoinnin alusta (vuodesta 1988) vuoden 2012 loppuun oli 5,3 prosenttia. Kevan sijoitustoimintaa säätelevät kunnallinen eläkelaki sekä omat sijoitussuunnitelmat ja -strategiat.

Kevan toiminnan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo Finanssivalvonta.

Ylintä päätösvaltaa Kevassa käyttää valtuuskunta, jonka jäsenet määrää valtiovarainministeriö kunnallisvaalikaudeksi kerrallaan. Valtuuskunnan 30 jäsentä edustaa kuntasektoria tai kunnallisen alan pääsopijajärjestöjä. Valtuuskunta valitsee Kevan hallituksen sekä päättää kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksesta.

Hallitukseen kuuluu 9 jäsentä ja sen toimikausi on kaksivuotinen. Hallituksen tehtävänä on yleisesti ohjata ja valvoa Kevan toimintaa sekä päättää eläkevarojen sijoittamista koskevasta suunnitelmasta.

## 5 NYKYTILAN ARVIOINTIA

Selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmi, että kunnalliseen eläkejärjestelmään, sen rahoitukseen sekä Kevan asemaan kohdistuu monenlaisia odotuksia ja haasteita. Seuraavassa esitetään yhteenvedonomaaisesti eräitä havaintoja kunnallisen eläkejärjestelmän nykytilasta. Esiin on nostettu kysymyksiä, joilla selvitystyön yhteydessä on katsottu olevan erityistä merkitystä kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen tai sen yleisten tulevaisuuden näkömien ja haasteiden suhteen.

### **Eläketurvan rahoitus kunnallisessa eläkejärjestelmässä**

Kunnallisen eläkelain mukaan eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on koko kuntasektorin yhteisvastuu. Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöt ovat velvollisia kattamaan kaikki eläkejärjestelmän menot. Maksut peritään eläkelaitoksen menojen kattamiseksi, ei yksilöityjen eläkevastuiden katteeksi.

Kunnallista eläkejärjestelmää luotaessa lähdettiin siitä, että järjestelmässä ei ole tarpeen kerryttää rahasto- ja tulevia eläkkeitä varten. Käyttöön otettiin maksuperiaatteet, joka perustuivat kustannusten jakoon eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen kesken niiden palkkasummien suhteessa. Kunnallinen eläkejärjestelmä kantoi jäsenyhteisöiltään maksuosuuksia ainoastaan sen verran kuin se vuosittain välittömästi tarvitsi eläke- ja hallintomenojen katteeksi. Vastuun oikeudenmukaiseksi kohdentamiseksi käytettiin lisäksi ns. painokerointa ja omavastuuosuuksia. Myöhemmin kävi kuitenkin ilmeiseksi, että tulevaisuuden kasvavien eläkevastuiden kattaminen edellyttää rahastointia. Se käynnistettiin vuonna 1988.

Rahastoinnista huolimatta kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus perustuu edelleen jakojärjestelmään. Rahastoinnilla pyritään ainoastaan luomaan väliaikainen puskuri, jonka avulla eläkemaksu pystytään pitämään tasaisempana myös suurten ikäluokkien ollessa eläkkeellä. Tältä osin järjestelmä poikkeaa tyel-järjestelmästä, jossa vastuuvelka ja sen kattaminen on määritelty yksilötasolla. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahastoinnin kestolle tai tasolle ei laissa ole asetettu yksityiskohtaisia tavoitteita. Perustavoitteena tällä hetkellä pidetään maksutason vakauttamista noin 29,9 prosentin tasolle.

## Eläkevakuutusmaksun rakenne

Pian rahastoinnin aloittamisen jälkeen havaittiin kuitenkin, että käytössä oleva maksuperuste vaatii uudistusta. Alhaisten eläkemenojen aikana eläkemaksukin oli ollut alhainen ja pitänyt työn sivukulut todelliseen kustannukseen nähden liian matalina. Näköpiirissä oli, että eläkemenojen kasvun kiihtyessä tämä kehitys johtaisi työn hinnan voimakkaaseen nousuun kuntasektorilla.

Vuonna 1993 asetettu kuntien eläkevakuutuksen maksutoimikunta pohti näitä kysymyksiä ja päätyi raportissaan vuonna 1994 esittämään nykyistä kolmiosaista rahoitusmallia, jonka osat ovat palkkaperusteinen, yksityisen sektorin maksun kanssa vertailukelpoinen osa, jäsenyhteisön eläkemeno-osuuteen verrannollinen osa (eläkemenoperusteinen maksu) sekä eräistä eläkelajeista laskutettavat omavastuuosuudet. Toimikunnan esitys perustui jo tuolloin keskeisesti paitsi huoleen kuntasektorin kasvavista eläkevastuista myös uhkaan kunnallisten toimintojen yhtiöittämisestä ja yhtiöiden työntekijöiden vakuuttamiseen TEL-järjestelmässä.

Pääosan maksusta muodostaa työntekijöiden ansioiden mukaan maksettava palkkaperusteinen eläkemaksu, jota maksavat sekä työnantaja että työntekijä. Työnantajan palkkaperusteinen eläkemaksu vuonna 2014 on 16,85 prosenttia työntekijöiden KuEL-palkoista. Työntekijän maksu on lakisääteisesti sidottu yksityisen sektorin työntekijämaksun tasoon. Kevan strategian mukaan eläkemaksun kokonaistaso ja erityisesti työnantajien maksu pidetään mahdollisimman vakaana ja ennustettavana. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että kuntaomisteisten yhteisöjen maksut noudattavat yksityisen sektorin maksutasoa.

Eläkemenoperusteisen maksun määrä suhteessa KuEL-palkkasummaan on 5,95 prosenttia. Eläkemenoperusteista maksua maksetaan vain niistä maksussa olevista eläkkeistä, jotka ovat karttuneet jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005. Kevan valtuuskunta vahvistaa vuosittain eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärän. Maksun kokonaismäärä vuonna 2014 on 1 005 miljoonaa euroa eli noin 22,9 prosenttia vuoden 2014 arvioidusta eläkemenosta. 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. Varhe-maksun kokonaismäärä vuonna 2014 on yhteensä 152 miljoonaa euroa.

Eläkemaksujen tason osalta Kevan soveltamat periaatteet tähtäävät kestävään, sukupolvien yli kantavaan maksutasoon, järjestelmän rahoituksellisen tasapainon saavuttamiseen sekä nykyisin tehtävää työtä rasittavien eläkemaksujen tason sitomiseen yksityisen sektorin maksutasopolitiikkaan. Tyel- tason ylittävä maksu kerätään vuotuisten eläkemenojen perusteella. Kestävää maksunmääräytymispolitiikkaa tukee sijoitus-toiminta.

Kunnallisen eläkejärjestelmän maksunmääräytymisperiaatteita ja – mekanismeja on syytä arvioida. Huomiota on kiinnitettävä varsinkin eläkemenoperusteiseen maksuun ja sen toimivuuteen jatkossa. Haasteena on

erityisesti kuntien kantokykyerojen jatkuva kasvu ja tästä johtuva maksurasituksen epätasainen kohdentuminen.

### **Kevan sijoitustoiminta**

Sijoitustoiminnallaan Keva tavoittelee tuottoja, joiden avulla voidaan rahoittaa osa tulevaisuuden eläkkeiden maksamisesta ilman, että eläkemaksuja tarvitsisi korottaa kohtuuttoman suuriksi silloinkaan, kun suuret ikäluokat ovat eläkkeellä.

Kevan saamat eläkemaksutulot olivat vuonna 2013 noin 5 miljardia euroa ja Keva maksoi eläkkeitä kunta-alalta eläkkeelle jääneille noin 4,1 miljardia euroa, joten rahastoon sijoitettavaksi jäi noin 0,9 miljardi euroa. Vuoden 2013 joulukuun lopussa Kevan sijoitusten markkina-arvo oli noin 37,8 miljardia euroa. Toistaiseksi myös kaikki sijoitustoiminnan tuotot rahastoidaan, tulevaisuudessa tuottoja käytetään myös eläkkeiden maksamiseen. Kumulatiivinen reaalityttö vuosina 1988 - 2013 ilman pääomapainotusta oli 5,3 prosenttia vuotta kohti. Pääomapainotettu reaalityttö vuosina 1988 - 2013 oli 3,8 prosenttia vuotta kohti.

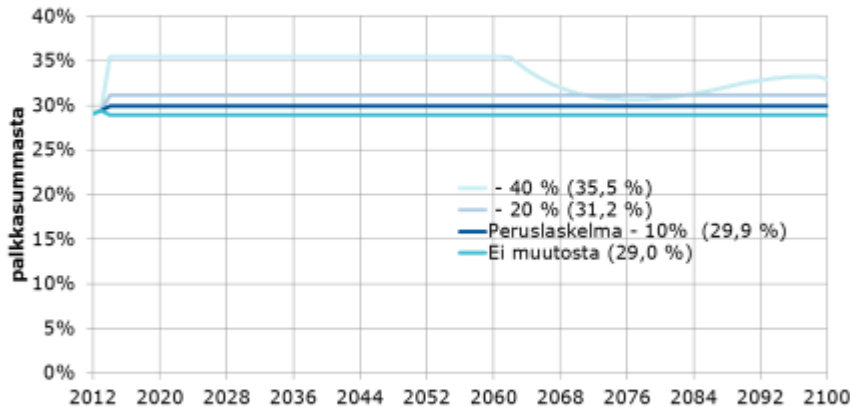
Kevan sijoitustoiminnan reunaehdot on määritelty KuELissa, Kevan strategiassa sekä siihen perustuvassa sijoitustrategiassa. Lain mukaan kunnallisessa eläkejärjestelmässä tulee huolehtia sijoitusten varmuudesta, tuotosta, rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta. Kevan sijoitusstrategia tähtää eläkemaksun vakauteen. Riskienhallinnan keskeisin keino on kattava hajautus maantieteellisesti, omaisuuslajeittain ja toimialoittain. Riskitasoa määriteltäessä otetaan huomioon koko kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitustasapainon ja sijoitustoiminnan ennakoitun vaikutuksen siihen. Kevan sijoitustoimintaa pidetään tulosten valossa yleisesti hyvin hoidettuna. Maksutasoa määrittäessä sijoitustoiminnan reaalityttö - oletus – 3 prosenttia - on asetettu varovaisesti ja painottaen pitkän aikavälin tuottonäkymiä. ETK käyttää vastaavana tuotto-oletuksena 3,5 prosenttia.

### **Rahoituksen turvaaminen pitkällä aikavälillä**

Toimeksiannon ydin liittyy kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen turvaamiseen pitkällä aikavälillä. Tältä osin haasteet ovat varsin hyvin tunnistettuja. Kuntakentän taloudelliset paineet, rakenteelliset muutokset, kuntien tehtävien määrän ja niiden resursoinnin uudelleenarviointi, kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen tuottamistapojen muutokset ja niihin liittyvät kunnallisten organisaatioiden muutokset henkilövaikutuksineen ovat kuntakentän arkea. Kaikki nämä ilmiöt vaikuttavat, jotkut suoraan, jotkut välillisesti kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjaan. Hyvin ymmärrettävä huoli tällöin on, miten nämä ilmiöt vaikuttavat kunnallisen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrään ja sitä kautta rahoituspohjan kestävyteen. Keva arvioi rahoituspohjan kestävyden näkymiä jatkuvasti. Perusoletuksen mukaan järjestelmän rahoitus kestää hyvin 10 prosentin vähennyksen henkilöpiirissä 10 vuoden aikana (kuva alla). Romahdusta henkilöpiirin suuruuden osalta ei ole näköpiirissä.

## Henkilöpiirin supistumisen vaikutus / eläkemaksu

Supistuminen tapahtuu 10 vuoden aikana



Keskustelussa on tuotu esiin myös se näkökulma, ettei vakuutettuna olevien työntekijöiden määrän aleneminen sinänsä vaaranna kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusvastuu perustuu viime kädessä järjestelmän omistajien eli kuntien taloudelliseen kantokykyyn, joka taas riippuu pitkälti talouden ja työllisyyden yleisestä tilasta. Kunnat vastaavat eläketurvasta periaatteessa samalla tavalla kuin muistakin kuntien lakisääteisistä velvoitteista. ETLAn raportissa painotettiin myös sitä, että vakuutettujen määrän muutosten vaikutus eläkejärjestelmiin ei kuitenkaan riipu siitä, mistä syystä muutos tapahtuu. Väestön ikääntymisen aiheuttama terveys- ja hoitopalvelujen tarpeen kasvu voi olla ulkoistamista merkittävämpi ilmiö. ETLAn mukaan on hyvin mahdollista, että seuraavaan 20 vuoden aikana voitaisiin ulkoistaa yli 100 000 työpaikkaa lisää ilman, että KuELin maksupohja pienenee suhteessa TyELin maksupohjaan. Siksi ei ETLAn mukaan ole odotettavissa, että henkilöiden siirtymät järjestelmien välillä aiheuttaisivat merkittäviä ongelmia järjestelmien välillä.

### Kuntasektorin lisäturvalliset eläkkeet

Eläkejärjestelmiä verrattaessa keskusteluun nostetaan usein kuntasektorin ns. vanhat lisäedut. Vanhaa perua olevat kuntasektorin paremmat eläke-edut muodostuivat KVTEL:ssa peruseläkkeestä ja lisäeläkkeestä. Peruseläke vastasi tasoltaan yksityisen sektorin eläketurvaa, mutta sen karttuma oli 2 prosenttia vuodessa, kun se TEL:n mukaan oli 1,5 prosenttia. Peruseläketurva koski kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen kaikkia viranhaltijoita ja työntekijöitä. Lisäeläketurva oli puolestaan peruseläkettä täydentävä, ja se koski niitä työntekijöitä, joiden työnantaja oli liittynyt lisäturvaan. Lisäturvan karttuma oli parempi (2,2 prosenttia vuodessa), yleinen eläkeikä oli 63 vuotta ja eläkkeiden enimmäismäärä 66 prosenttia korkeimmasta eläkepalkasta.

Osana tulevaisuuden kasvavan eläkemenopaineen hillitsemistä lisäeläketurvasta luovuttiin 1990-luvun (1993 ja 1995) uudistusten jälkeen. Uusille kuntatyöntekijöille ei ole enää karttunut lisäeläkettä. Ansaituista lisäeläkkeistä kunnat vastaavat kuitenkin edelleen. Lisäeläketurvan piirissä on Kevan arvion mukaan noin 116 000 henkeä. Lisäeläketurvaa koskevan vastuun kokonaisarvo on noin 2 mrd. euroa.

Kysymys kuntasektorin lisäturvallisista eläkkeistä on teema, joka nousee esille ulkoistamis- ja yhtiöittämis-tapauksissa yhtäältä kustannustekijänä ja toisaalta eläketurvan pysyvyyteen liittyvänä tekijänä. Selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan tullut esiin tilanteita, joissa eläke-edut olisivat olleet ratkaisevassa asemassa muutostilanteissa. On kuitenkin tarpeen selvittää jäljempänä esitettävällä tavalla tarkemmin menettelytapoja ja pelisääntöjä näihin ns. rajapintatilanteisiin kunnallisen ja yksityisen sektorin välillä.

### **KuEL-TyEL -rajapinta**

On esitetty, että kunnallisen eläkejärjestelmän ja tyel- järjestelmän rajapintaan liittyisi eläkejärjestelmien välisiä kilpailuongelmia. Näitä esiintyisi erityisesti tilanteissa, jotka koskevat kunnallisten toimijoiden kuten liikelaitosten yhtiöittämistä. Kunnalliset liikelaitokset kuuluvat Kevan piiriin kuten kunnan oma organisaatio tai kuntien erilaiset yhteistyömuodot (kuntayhtymät ja seutuyhteistyö). Kuntalakiin on kuitenkin vuonna 2013 sisällytetty muutos, joka koskee kunnallisten, markkinoilla toimivien liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuutta (kuntalain 2 a §). Sen johdosta suuri osa kuntien aikaisemmin liikelaitosmuodossa harjoittamasta toiminnasta siirtyy yhtiömuotoon, jolloin yhtiöillä on tietyn edellytyksin mahdollisuus valita KuELin ja TyELin välillä.

Mikäli yhtiö on kirjanpitolain tarkoittamalla tavalla kuntien tai kuntayhteisöjen määräysvallassa, se voi KuELin 2 §:n mukaan tietyn edellytyksin vakuuttaa työntekijänsä joko KuELin tai TyELin mukaan. Yhtiö voi liittyä kunnallisen eläketurvan piiriin, jos yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on yhtiössä määräysvalta ja yhtiö suorittaa kuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä tai niitä välittömästi tukevia toimintoja. Jos siirtyvän henkilökunnan enemmistö on aikaisemmin ollut KuELin piirissä, ei em. toimialarajoituksia ole. Mikäli kunnallinen yhtiö on 100-prosenttisesti kuntaomistuksessa, sen Keva-jäsenyydelle ei ole mitään esteitä.

Vuoden 2010 lopussa Tilastokeskuksen mukaan kuntakonserneihin kuuluvia yhtiöitä oli noin 3650 ja näistä kuntien määräysvallassa oli noin 2630 yhtiötä. Näistä 372 oli hoitanut työeläkevakuutuksensa Kevassa. Vuoden 2012 alussa KuELin mukaan vakuutettuja yhtiöitä oli 409. Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa oli 85 prosenttia näiden yhtiöiden henkilöstöstä.

Kuntalain muutoksesta sekä myös kuntien vapaaehtoisesta yhtiöittämistoiminnasta johtuu, että työeläkevakuutusmarkkinoilla on omiaan syntymään nykyistä laajempi kilpailutilanne KuELin ja TyELin välillä. Tällä on merkitystä myös kuntaeläkkeiden rahoituksen suhteen.

Kevan valtuuskunta on linjannut, että kunnalliset yhtiöt eivät maksa Kevalle eläkemenoerusteista maksua. Kevan palkkaperusteinen ja varhaiseläkeperusteinen maksu ovat yhteensä keskimääräisen tyel-maksun suuruisia. Kevan eläkeperusteisella maksulla rahoitetaan se osuus kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitustarpeesta, jota ei täytetä palkkaperusteisen ja varhaiseläkeperusteisen maksun tuotoilla. On esitetty, että tämä järjestely tekee kuntien tuella kunnallisten yhtiöiden Keva-vakuuttamisen kilpailukykyiseksi vaihtoehdoksi suhteessa tyel- järjestelmään. Tilanteeseen katsotaan siten liittyvän kilpailuneutraliteettiongelmaa.

Samaan rajapintaongelmien kokonaisuuteen liittyy myös kunnallisen eläkelain 8§:n mukaisen lisäeläketurvan siirtymättömyys liikkeenluovutustilanteissa. Näissä tilanteissa vastaanottava osapuoli saattaa joutua kustantamaan lisäeläketurvan esimerkiksi hankkimalla sen yksityiseltä henkivakuutusyhtiöltä. Jos kunnallinen yhtiö jää Kevan jäseneksi, lisäeläketurvasta ei aiheudu kustannuksia. Tätäkin tilannetta pidetään kilpailunäkökulmasta ongelmallisena.



## Keva ja sen hallinto

Kunnallisen eläkejärjestelmän hallintomalli on peräisin yhtenäisen kunnallisen eläkejärjestelmän perustamisajankohdasta eli 1960-luvun alkuvuosilta. Eläkejärjestelmää luotaessa pidettiin tärkeänä sen julkisoikeudellista luonnetta. Kunnilla säilytettiin itsemääräämisoikeus sekä eläketurvan aineelliseen sisältöön että eläkejärjestelmän hallintoon. Tähän liittyi myös se seikka, että aikoinaan sekä virkamiesten palkat että eläke määrättiin yksipuolisesti toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä, ja etuudet maksettiin julkisyhteisön budjetista.

Kunnallista eläketurvaa hoitamaan perustettiin kunnallinen eläkelaitos, sittemmin Keva, jonka toiminta rakennettiin julkisoikeudellisille perusteille. Eläkelaitoksesta muodostettiin julkisoikeudellinen yhteisö, jonka järjestysmuoto on soveltuvin osin kuntien yhteistoimintaa koskevien periaatteiden mukainen.

### Valtuuskunta

KuELin 138 §:n mukaan Kunnallisen eläkelaitoksen päätösvaltaa käyttää valtuuskunta. Valtuuskunta voi eläkelaitoksen johtosäännössä siirtää päätösvaltaansa eläkelaitoksen muille toimielimille lukuunottamatta asioita, joista valtuuskunnan tai muun toimielimen on lain mukaan päätettävä.

Valtiovarainministeriö määrää valtuuskunnan jäsenet kunnallisvaalikaudeksi kerrallaan. Valtuuskunnassa on 30 jäsentä, joista neljä määrätään lain mukaan kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ja muut Suomen Kuntaliitto ry:n ehdottamista henkilöistä. Kuntaliiton on esityksessään otettava huomioon kunnallisvaalitulos. Tavoitteena on, että eri kunnat ja kuntayhtymät sekä maan eri osat saavat valtuuskunnassa tasapuolisen edustuksen suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia mahdollisuuksien mukaan noudattaen.

Valtuuskunnan keskeisimmät tehtävät ovat Kevan hallituksen valinta, toimitusjohtajasta päättäminen sekä jäsenyhteisöjen maksuosuuksista päättäminen.

### Hallitus

KuELin 139 §:n mukaan Kevan hallituksessa on yhdeksän jäsentä sekä jokaisella heistä henkilökohtainen varajäsen. Hallituksen jäsenistä kaksi jäsentä ja heidän varajäsenensä valitaan kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen yhteisesti ehdottamista henkilöistä.

Hallituksen tehtävänä on valmistella valtuuskunnassa käsiteltävät asiat ja huolehtia valtuuskunnan päätösten toimeenpanosta, ohjata ja valvoa eläkelaitoksen toimintaa, laatia eläkevarojen sijoittamista koskeva suunnitelma sekä käsitellä muutkin sijoitustoiminnan kannalta periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat.

Kevassa on lisäksi sijoitustoiminnan tueksi ja tiedonkulun edistämiseksi sijoitusneuvottelukunta. Se käsittelee neuvoa-antavasti sijoitustoiminnan kehittämissuuntia ja toimintalinjoja. Sijoitusneuvottelukunta on lakisääteinen toimielin, jonka jäsenet Kevan hallitus kutsuu toimikaudekseen. Sijoitusneuvottelukunnassa on 10 jäsentä ja henkilökohtaiset varajäsenet. Mukana on palkansaajajärjestöjen, valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustus. Kuntaliitto tai KT ei ole sijoitusneuvottelukunnassa edustettuna.

Työeläkejärjestelmässä on viime aikoina kiinnitetty erityistä huomiota sijoitustoiminnan merkitykseen eläkejärjestelmän rahoituksen näkökulmasta samoin kuin tyel-yhtiöiden hallitusten jäsenten osaamiseen ja muihin ominaisuuksiin sijoitustoiminnan näkökulmasta.

Työeläkeyhtiöistä annetun lain mukaan hallituksen ja toimitusjohtajan on johdettava yhtiötä ammattitaitoisesti, terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti sekä luotettavaa hallintoa koskevien periaatteiden mukaan. Hallituksen jäseniltä edellytetään hyvämaineisuutta. Lisäksi hallituksen jäseniltä edellytetään

hyvää työeläkevakuutustoiminnan tuntemusta. Hallitukselta kokonaisuutena edellytetään myös hyvää sijoitustoiminnan asiantuntemusta. TyELin hallintosäännöksiä ollaan parhaillaan uudistamassa ja entisestään tarkentamassa.

Kun otetaan huomioon Kevan merkittävä sijoitustoiminta sekä yleisemminkin kunnallisen eläkejärjestelmän rooli osana työeläkejärjestelmää sekä sen toimintaperiaatteita ja tavoitteita, on syytä harkita tyel- järjestelmässä noudatettavien hallintoperiaatteiden ja niiden edellyttämien osaamisvaatimusten soveltamista myös kunnallisen eläkejärjestelmän hallinnossa.

### **Työmarkkinaosapuolten rooli kunnallisessa eläkejärjestelmässä**

Kevaa pidetään kunnallishallinnon erityisenä keskitettynä yksikkönä, joka on osa kunnallista itsehallintoa. Kunnallisen eläkelain esityöt eivät kuitenkaan anna täyttä tukea tälle käsitykselle:

PeVL 55/2002 vp - HE 94/2002 vp: ”Valiokunta ei yhdy käsitykseen siitä, että eläkelaitos käyttää perustuslain 121 §:ssä turvautun kunnallisen itsehallinnon mukaista toimivaltaa. Kunnallisen 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.”

StVM 56/2002 vp - HE 94/2002 vp, HE 197/2002 vp, 165 §. Neuvotteluoikeus: Valiokunta ehdottaa säännökseen lisättäväksi sisäasiainministeriön neuvotteluosapuoleksi eläketurvaa koskevista asioista. Lisäys on tarpeen, koska kunnallinen eläkelaitos ei enää pääätä eläketurvan sisällöstä eläkesäännössään. Eläketurvan määräytymisperusteista säädetään jatkossa laissa, jonka valmistelusta jatkossa vastaa sisäasiainministeriö.

Työmarkkinajärjestöt edustavat palkansaajia, työnantajia ja yrittäjiä työeläkejärjestelmän hallinnossa ja kehittämisessä. Myös palkkaperusteisen sosiaalivakuutuksen kehittäminen on vakiintuneesti kuulunut kolmikantaisen valmistelun ja päätöksenteon piiriin.

Nykyisten työeläkelakien säätämisessä 1960-luvun alussa työmarkkinajärjestöjen myötävaikutus oli ratkaisevaa. Työeläke on usein mielletty siirretyksi osaksi työsuhteen ansioita. Siksi on pidetty luontevana, että etuuskien rahoittajia edustavat tahot tekevät merkittävät työeläkejärjestelmää koskevat ratkaisut valtion myötävaikutuksella. Työeläketurva ja sen rahoitus ovatkin työmarkkinajärjestöjen keskeisiä neuvotteluky-symyksiä. Tämä intressi ilmenee myös työmarkkinoiden keskusjärjestöjen edustuksena työeläkelaitosten hallinnossa ja aktiivisena osallistumisena työeläkejärjestelmän kehittämiseen.

Jo 1960-luvulta alkaen työeläkeyhtiöiden hallinnossa (hallituksessa ja hallintoneuvostossa) ovat edustettuina olleet vakuutuksenottajat (työnantajat) ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt, joista palkansaajien keskusjärjestöt edustavat samalla myös vakuutettuja työntekijöitä. Nyttemmin tämä perustuu lakiin (laki työeläkevakuutusyhtiöistä 25.4.1997/354 9b § ja 9e §). Työeläkeyhtiöitä koskevan lain mukaan vähintään puolet työeläkeyhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenistä on valittava keskeisten työnantajat ja palkansaajia edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Molempia on oltava yhtä monta. Loput puolet edustavat asiakasyrityksiä tai muita sidosryhmiä.

Sen sijaan Kevan hallinto on järjestetty toisin. Julkisella sektorilla katsottiin vakiintuneesti aina 1960-luvulle saakka, ettei eläkkeistä neuvotella palkansaajajärjestöjen kanssa, vaan eläke-etuudet määrää valtio tai kaupunki tai maaliskunta (tai kuntainliitto) valtuuston hyväksymällä eläkesäännöllä yksipuolisesti. Vastaavasti palkoista ja muista työehdoista ei varsinaisesti neuvoteltu ennen 1960-lukua. Tätä perusteltiin lähinnä sillä, että kunnat voivat itse päättää eläkesäännöllä eläketurvan tasosta ja kustannuksista ilman, että valtio tai

palkansaajajärjestöt sekaantuvat päätöksentekoon. Viimeistään 1980-luvulle tultaessa järjestelmän kehittämiseen tuli piirteitä työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmästä, ja tämä alkoi vaiheittain näkyä myös Kunnallisen eläkelaitoksen hallinnossa palkansaajajärjestöjen edustuksen lisääntymisenä.

1.1.2003 voimaan tullut KuEL sisälsi periaatteellisen muutoksen: eläketurvan sisällöstä ja eläkelaitoksen hallinnon perusteista säädettiin nyt lailla. Kunnalliseen eläkejärjestelmään liittyvästä neuvottelujärjestelmästä säädettiin aikaisemmin kunnallisen eläkelain 165 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnallisilla viranhaltijoilla ja työntekijöillä oli oikeus pääsopijajärjestöjen välityksellä neuvotella eläketurvaa koskevista asioista kunnallisen eläkelaitoksen ja sisäasianministeriön kanssa. Neuvottelumenettelystä oli soveltuvin osin voimassa, mitä kunnan viranhaltijain neuvottelu-oikeudesta annetussa laissa (389/1944) säädetään. Kunnalliset pääsopijajärjestöt on määritelty kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) tarkoitetussa kunnallisessa pääsopimuksessa. Tämän virallisen neuvottelun lisäksi eläketurvan muutoksista käytiin epävirallisia neuvotteluja, mutta toisin kuin esimerkiksi valtiolla, neuvottelumenettelystä ei ollut muita säännöksiä laissa.

Kunnalliseen eläketurvaan liittyvään neuvottelumenettelyyn luotiin 1.5.2007 voimaan tulleella KuELin muutoksella pysyvät rakenteet. Neuvotteluja varten perustettiin uusi kuntien eläkeneuvottelukunta. KuELiin lisättiin säännös, jonka mukaan kunnalliseen eläketurvaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseen liittyvien kysymysten käsittelyä varten on valmistelu-, neuvottelu- ja lausunnonantoelimenä kuntien eläkeneuvottelukunta.

Koska kunnallinen eläketurvan sisältö kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalaan, neuvottelut eläketurvasta käydään STM:n johdolla ja kuntien eläkeneuvottelukunta toimii STM:n alaisuudessa. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. STM määrää jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtaja edustaa STM:tä ja neljä jäsentä määrätään kunnallisten pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta ja neljä Kevan ehdotuksesta.

## **Yhteenveto nykytilasta**

Kunnallinen eläkejärjestelmä on kiinteä ja olennaiseksi osaksi koettu toimija suomalaisessa eläkejärjestelmässä. Sillä on pitkät, leimallisesti kunnalliseen itsehallintoon pohjautuvat perinteet, jotka ovat sinänsä joustavasti pystyneet sopeutumaan yhteiskunnan, työmarkkinoiden ja talouden muutoksiin. Eläkeetuuksien osalta ansioeläkejärjestelmät ovat nykyisin lähes yhdenmukaisia. Tämä on merkittävä piirre koulutuksen, ammatinvalinnan ja työvoiman liikkuvuuden samoin kuin organisaatiomuutosten näkökulmasta. Eläkkeiden rahoitusta koskevan maksutason osalta kunnallinen eläkejärjestelmä on soveltuvin osin pyrkinyt noudattamaan tyel-järjestelmän tasoa. Järjestelmien asteittainen lähentyminen on ollut selkeä myönteiseksi koettu kehityspiirre. Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen ja kunnallisten yhtiöiden eläkevakuuttaminen ovat kuitenkin nostaneet esiin sekä pitkän aikavälin rahoituksellisia haasteita että käytännön ongelmakysymyksiä järjestelmien rajapinnassa. Näihin palataan jäljempänä.

Kunnallisen eläkejärjestelmän voidaan katsoa toteuttaneen perustehtävänsä – eläketurvan hoitamista – hyvin. Keva ja sen edeltäjät ovat hoitaneet ansiokkaasti niille uskotun tehtävän eläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen osalta sopeutuen ja integroituen muuhun työeläkejärjestelmään kuntasektorin erityispiirteet huomioon ottaen. Kuntakentän ”asiakkaiden”, kuntien ja niiden työntekijöiden tilanteen ja tarpeiden tuntemukseen perustuen toimeenpanon prosessit ja työkyvyn ylläpitämistoimet nostetaan usein erityisesti esiin Kevan vahvuusalueina.

## 6 KEHITTÄMISTARPEIDEN ARVIOINTIA

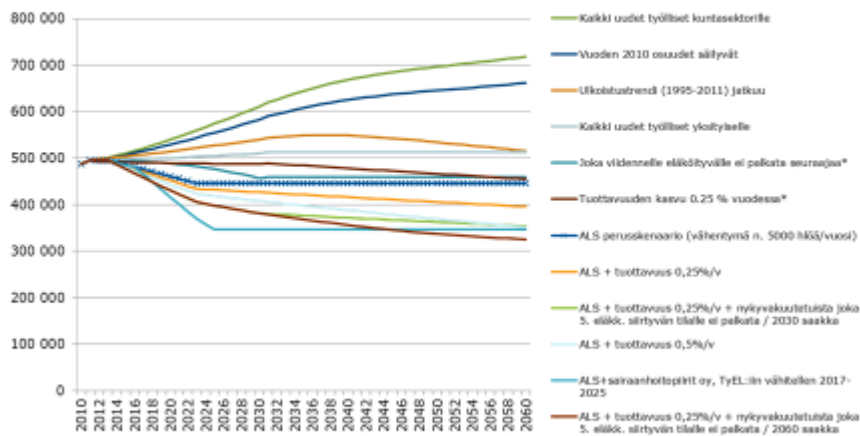
Selvitystyön kuluessa tehdyt havainnot nykytilasta ja sen haasteista antavat aihetta jatkopohdintoihin seuraavien kysymysten osalta:

### Rahoituksen turvaamisen näkymät

Pekkarisen ryhmän johtopäätöksissä todettiin kuntaeläkkeiden nykyisen rahoitusmallin olevan vakaalla pohjalla, mikäli kuntien tehtävät säilyvät nykyisen laajuisina. Rahoituksen kestävyyttä on syytä kuitenkin seurata; suuret järjestelmämuutokset edellyttävät kuntaeläkkeiden rahoituksen turvaamisessa uutta tarkastelua. Myös eläkeneuvotteluryhmä päätyi samansuuntaisiin johtopäätöksiin painottaen kuntaeläkkeiden rahoituskehityksen ja rahoitusvaihtoehtojen nykyistä aktiivisempaa arviointia.

Keva seuraa järjestelmällisesti kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksellista tilaa. Kevan hallitukselle annetaan kahden vuoden välein selvitys kunnallisen eläkejärjestelmän eläkelupausten menorakenteesta ja pitkän aikavälin rahoituksellisesta tilanteesta (Asset/Liability – selvitys). Selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoja ja arvioita eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Viimeksi se on annettu syksyllä 2013. Selvityksen johtopäätösten mukaan eläkemaksu on onnistuttu vakauttamaan Kevan strategiassa suunnitellulla tavalla, mikä on ollut seurausta menneestä myönteisestä palkkasummakehityksestä ja sijoitustoiminnan tuloksista. Edellytyksenä vakaalle kehitykselle jatkossa on kuitenkin se, että kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevan henkilöstön määrä ei vähene arvioitua enemmän ja että sijoitustoiminnan tuotot parantavat nykyistä rahoitustasapainoa. (ks. kuviot alla)

### Selvityksen vakuutettujen määrää koskevat skenaariot



## Vakuutettujen määrän vaikutus maksutasoon

Skenaarion kuvaus	Maksuvaikutus
Vuoden 2010 osuudet säilyvät	-3,04 %
Ulkoistustrendi (1995-2011) jatkuu	-1,46 %
Kaikki uudet työlliset yksityiselle	-1,28 %
Kaikki uudet työlliset kuntasektorille	-3,57 %
Tuottavuuden kasvu 0,25 % vuodessa*	-0,40 %
Joka viidennelle eläköityvälle ei palkata seuraajaa*	-0,35 %
ALS perusskenaario (vähentymä n. 5000 hlöä/vuosi)	0,00 %
ALS + tuottavuus 0,25%/v	0,94 %
ALS + tuottavuus 0,5%/v	1,94 %
ALS + tuottavuus 0,25%/v + nykyvakuutetuista joka 5. eläkk. siirtyvän tilalle ei palkata / 2030 saakka	2,11 %
ALS + tuottavuus 0,25%/v + nykyvakuutetuista joka 5. eläkk. siirtyvän tilalle ei palkata / 2060 saakka	2,80 %
ALS+sairaanhoidopiirit oy, TyEL:iin vähitellen 2017-2025	2,75 %

Tämän selvityksen keskeisin kohde on kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyteen vaikuttavien tekijöiden arviointi sekä tästä johtuvien johtopäätösten vetäminen. Arvioinnin keskiössä on kunnallisen eläkejärjestelmän perustana oleva palkkasumma kaikkine siihen vaikuttavine tekijöineen. Edellä kuntasektorin muutostekijöitä arvioitaessa samoin kuin toimeksiantoon sisältyneenä epävarmuustekijänä korostuu erityisesti kunnallisen palvelutuotannon ulkoistaminen ja yhtiöittäminen. Tätä on tapahtumassa periaatteessa kahdesta syystä: yhtäältä lakisääteiset rakennemuutokset kuten kuntien liikelaitosten yhtiöittäminen ja ammattikorkeakoulujen muuttuminen osakeyhtiöpohjaisiksi sekä toisaalta kuntien omaan harkintaan perustuva palvelutuotannon järjestely.

Ulkoistamista ja yhtiöittämistä tunnutaan sinänsä pidettävän vääjäämättömänä kehityksenä, jota on trendinomaisesti tapahtunut vuosituhaten alusta lähtien ja joka näyttää jatkuvan samalla tahdilla, elleivät valmisteilla olevat palvelutoiminnan rakenneratkaisut aiheuta kehitykseen merkittäviä muutoksia. Yleinen käsitys esimerkiksi sote-ratkaisusta tuntuu kuitenkin olevan, ettei sillä ole ainakaan dramaattisia vaikutuksia kunnallisen henkilöstön määrään.

Ulkoistamis- ja yksityistämiskehityksen lisäksi on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös siihen muutos- ja paineiden laajempaan kokonaisuuteen, joka kohdistuu kuntakenttään. Kuntatalouden kiristymisestä, kuntien tehtävien karsimisesta sekä tuottavuuden lisäämisestä tai kuntien rakennemuutoksista johtuvat voimakkaat tehostamistoimet ovat omiaan vaikuttamaan myös muilla tavoilla välittömästi ja välillisesti kuntien henkilöstömäärään. Voimakas ilmiö on myös eläköityminen ja siitä seuraavat työvoimapolitiittiset haasteet esimerkiksi korvaavan työvoiman saatavuuden osalta. Kuntaliitoksiin liittyvän irtisanomissuojan purkautuminen vuoden 2014 alusta on myös huomioon otettava osatekijä tässä arvioinnissa. Näiden ilmiöiden henkilöstövaikutuksista on vaikea tässä yhteydessä käytettävissä olevien tietojen valossa esittää määrällisiä arvioita.

Kunnallisen eläkejärjestelmän henkilöpiirissä tapahtuvan kehityksen arviointia hankaloittaa myös se havainto, että vaikka KT:n arvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien työntekijöiden määrä kääntyi laskuun vuonna 2012 ja jatkaa hienoista vähentymistä, kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien määrä on

jatkanut hienoista kasvua tästä huolimatta. Selittävänä tekijänä tässä on mm. se, että Kevan jäseniksi liittyneiden kunnallisten yhtiöiden henkilöstön kasvu näkyy KT:n tilastoissa vähennyksenä.

Työntekijöiden näkökulmasta oleellisen tärkeää on työeläketurvaa koskevan eläkelupauksen pitävyys. Eläketurvaa pidetään tässä katsannossa siirrettynä palkanosana. Erityiskysymys on kunnallisen eläketurvan osalta myös se, että aikaisemmat lisäeläketurvaa koskevat järjestelyt toimeenpannaan sovitulla tavalla. Huoli rahoituksen kestävydestä on käynnissä ja näköpiirissä olevien rakenne- ja toimintatapamuutosten valossa sinänsä perusteltu samoin kuin kysymys, pystyykö KuEL- järjestelmä kantamaan rahoituksellisen vastuunsa. Tarvitaanko leveämpiä hartioita kuin viimekätisessä vastuussa oleva kuntatalous?

Talouden suurten haasteiden edessä julkisen ja yksityisen eläkejärjestelmän välillä ei ole oleellisia eroja. Globaalin talouden nopeat vaikutukset, hitaan kasvun näkymät, jatkuva pyrkimys tuottavuuden nostoon sekä uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet koskevat koko yhteiskuntaa sektori- tai työmarkkinarajoista riippumatta. Oleellista on reagointinopeus ja muutosvalmius, mutta myös työllisyyden ja ostovoiman turvaaminen sekä asianmukaiset työehdot ja niitä koskevat selkeät pelisäännöt.

Käytettävissä olevien tietojen ja tehtyjen selvitysten pohjalta voidaan tehdä se – ei sinänsä yllättävä – johtopäätös, että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus on tällä hetkellä vakaalla pohjalla eikä näköpiirissä ole sellaisia yksittäisiä riskitekijöitä, jotka edellyttäisivät äkkinäisiä korjaustoimenpiteitä. Tämän johtopäätöksen kanssa ei kuitenkaan ole ristiriidassa toinen, yhtä lailla ilmeinen johtopäätös, jonka mukaan sekä kuntakentään että yhteiskuntaan ja työmarkkinoihin yleisesti kohdistuu näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa niin monenlaisia, myös kunnalliseen eläkejärjestelmään vaikuttavia muutospaineita, joiden vuoksi on syytä pohdita kunnallisen eläkejärjestelmän asemaa laajemmasta työmarkkina- ja eläkepolitiikan näkökulmasta.

Kehityksen seuranta ja valmiuksien luominen tarvittaviin muutoksiin on vähimmäisvaatimus jatkotoimien osalta. Muita ehdotuksia esitetään jäljempänä.

### **Rajapinta KuELin ja TyELin välillä**

Kunnallinen eläkejärjestelmä on osa Suomen hajautettua työeläkejärjestelmää. Tässä järjestelmässä Keva on keskeinen toimija, jonka yhteydet työeläkejärjestelmän muihin toimijoihin ovat kiinteät sekä toimeenpanon että järjestelmän kehittämisen osalta. Esimerkiksi viimeisen laitoksen periaate edellyttää saumattomaa yhteistyötä järjestelmän toimijoiden välillä. Keva on mukana niin ETK:n kuin Telan toiminnassa julkisten eläkejärjestelmien edustajana.

Julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan rajapinta laajenee, monimuotoistuu ja hämärtyy. Tämä vaikuttaa myös julkisten palvelujen tuottamisen tapoihin sekä järjestäjä- ja tuottajaorganisaatioiden rakenteisiin ja keskinäisiin yhteyksiin. Käytännössä tämä johtaa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä vastuussa olevien kunnallisten toimijoiden ja palvelujen tuottamiseen osallistuvien yksityisten toimijoiden keskinäisten yhteysien lisääntymiseen. Kunnallisten yhtiöiden määrän lisääntyminen on tästä konkreettinen esimerkki.

Eläkejärjestelmien erilaisuudesta johtuvat tekijät eivät saisi olla esteenä tuottavuutta lisäävien järjestelyjen käyttöönotolle. Eläkejärjestelmä ei saa olla ratkaiseva tekijä silloin kun pohditaan kunnallisten palvelujen järjestämistapoja. Saaduista selvityksistä ja käydyistä keskusteluista ei ole ilmennyt, että näin tapahtuisi, mutta ilmeistä on, että KuELin ja TyELin rajapintaan liittyvät ongelmat koetaan ulkoistamis- ja yhtiöittämis-tilanteissa eläkelaitosten väliseen kilpailutilanteeseen vaikuttaviksi tekijöiksi.

Näitä tilanteita varten tarvitaan selkeät ja läpinäkyvät pelisäännöt, joihin osapuolet voivat sitoutua. Tämä edellyttää nykytilanteen hyvien ja huonojen puolien avointa arviointia, jossa otetaan huomioon eläkejärjestelmien oikeudenmukaiseen vastuunjakoon, kunnalliseen itsehallintoon, eläke-etujen turvaamiseen, kilpai-

lu- ja yhtiöoikeuteen sekä käytännön toimintaan ja kustannustehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Ennustettavuus ja selkeys hyödyttävät kaikkia osapuolia.

### **Kevan hallintomalliin ja päätöksentekomenettelyihin liittyvät kysymykset**

Vahva yksimielisyys näyttää vallitsevan siitä, että Keva hoitaa sille uskotut perustehtävänsä esimerkillisen hyvin. Kevan prosessiosaamista julkissektorin eläkejärjestelmien hallinnoinnissa pidetään erittäin korkeatasoisena. Työurien pidentämiseen liittyvä työhyvinvointitoiminta samoin kuin sitä tukeva tutkimustoiminta nauttivat niin ikään laajaa arvostusta.

Olisi kuitenkin tarpeen kirkastaa Kevan nykyistä roolia yhtäältä eläkejärjestelmän toimeenpanijana sekä toisaalta asiantuntijatukena eläkepolitiikan kehittämisessä. Tilanteen tekee haasteelliseksi se, että Kevan toiminta perustuu edellä kuvatuin tavoin vahvasti kunnalliseen itsehallintoon ja lainsäädännön sille uskomiaan toimivaltaan mm. eläkemaksun määrittelyssä. Tilannetta tulisi jatkossa kuitenkin arvioida myös eläkepolitiikan näkökulmasta. Kunnallinen eläkejärjestelmä on kiinteä ja olennainen osa ansioeläkejärjestelmää ja toimii käytännössä samojen tavoitteiden ja menettelytapojen mukaisesti kuin tyel-järjestelmä. Siksi on syytä arvioida, mahdollistavatko Kevan nykyinen hallintomalli ja päätöksentekomenettely täysimääräisen osallistumisen eläkepolitiikan kehittämisessä ja toimeenpanossa.

Työmarkkinaosapuolten rooli työeläkejärjestelmän kehittämisessä ja ylläpitämisessä on keskeinen. Yksityisellä työmarkkinasektorilla työmarkkinaosapuolet ovat perinteisesti työmarkkinajärjestelmän menettelytapojen mukaisesti neuvotelleet ja sopineet palkoista ja muista työehdoista sekä osallistuneet kolmikantamenettelyssä myös työelämää ja sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Julkisella sektorilla työelämän sääntelyä koskevat menettelytavat ovat aikojen kuluessa yhdentyneet yksityisen sektorin menettelyjen kanssa. Valtaosassa työmarkkinatoimintaa julkisen sektorin toimijat osallistuvat samoihin menettelyihin, hankkeisiin ja organisaatioihin yksityisen sektorin työmarkkinaosapuolten kanssa. Eläkepolitiikka on tässä suhteessa muodostanut poikkeuksen.

Kuntien eläkeneuvottelukunnassa on syksyllä 2013 päätetty käynnistää KuELin ja VaELin yhdistämisen tärkeä valmistelu. Tarkoitus on myöhemmin säätää kokonaan uusi julkisen sektorin eläkelaki, jossa säädettäisiin sekä kuntien, valtion että kirkon henkilöstön eläketurvan aineellisesta sisällöstä. Valmistelutyössä on ehdotettu myös valtion ja kuntien eläkeneuvottelukunnan yhdistämistä. On esitetty, että lakia tulisi muuttaa siten, että kuntien eläkeneuvottelukunnassa olisi jatkossa neljä työnantajapuolen nimeämää edustajaa ja neljä julkisen alan pääsopijajärjestöjen edustajaa. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi kaksi Kevan nimeämää asiantuntijajäsentä. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja tulisivat edelleen STM:stä.

Edellä todetun perusteella on syytä kaiken kaikkiaan pohtia menettelytapojen kehittämistä siihen suuntaan, että kuntasektorin työmarkkinaosapuolet voisivat osallistua eläkepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon samojen pelisääntöjen mukaisesti kuin yksityisellä puolella. Tämä tarkoittaisi vähintäänkin sitä, että osapuolet osallistuisivat Kevan hallintoon samoilla menettelytavoilla ja painoarvolla kuin yksityisen sektorin osapuolet osallistuvat työeläkelaitosten hallintoon. Lisäksi kunnallisen sektorin osapuolilla tulisi olla mahdollisuus yhtä lailla osallistua alan lainsäädännön valmisteluun. Tässä yhteydessä tulee arvioida myös Kevan asemaa sekä pohtia sen rinnastamista työeläkelaitoksiin ja niille uskottuun asiantuntijarooliin.

### **KuELin ja TyELin yhdistäminen ja Kevan roolin arviointi**

Eläke-etuudet yksityisellä ja julkisella sektorilla ovat vuoden 2005 jälkeen käytännöllisesti katsoen samat. Vanhempaa perua olevia eroavaisuuksia on edelleen olemassa, merkittävin esimerkki tässä suhteessa kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläkkeet.

Työmarkkinoilla ja työelämässä laajemminkin on näköpiirissä yhtäältä eri sektoreiden välisten keskinäisriippuvuuksien lisääntyminen ja rajojen hämärtyminen sekä toisaalta samanaikaisesti työsuhteiden ja työnteon muotojen monimuotoistuminen, joka koskee niin yksityistä kuin julkistakin sektoria. Työmarkkinoiden toimintaympäristö yhdenmukaistuu.

Eläkejärjestelmien rahoitusrakenteissa on merkittäviäkin eroja, mutta siitä huolimatta eläkejärjestelmien maksutasot ovat yhteneviä, kunnallisen eläkejärjestelmän vanhoja vastuita lukuun ottamatta.

Tyel- järjestelmässä ja KuEL-järjestelmässä on käytössä osittainen rahastointi. Valtaosa maksussa olevista eläkkeistä rahoitetaan jakojärjestelmän kautta työssä käyvien työntekijöiden ja työnantajien maksamilla maksuilla. Kertyneiden eläkerahastojen ja niiden tuottojen avulla eläkemaksujen nousupainetta voidaan hillitä.

Yksityisellä sektorilla rahastointi aloitettiin heti järjestelmän käynnistyttyä. Rahastointi on vakuutuskohtaisista: maksetusta eläkemaksusta osa rahastoidaan ja vastaavasti maksussa olevista eläkkeistä osa maksetaan niihin liittyvistä rahastoista.

Kuntasektorilla rahastointi aloitettiin vasta vuonna 1988. Rahasto on puskurirahasto eikä sillä ole yhteyttä yksittäisiin vakuutuksiin. Rahaston purkamiseen ei liity erillisiä sääntöjä, vaan se on viime kädessä Kevan harkinnassa.

Työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys perustuu viime kädessä Suomessa tehtävään työhön. Talouden kasvu ja työllisyys määrittävät niin palkankorotusvaran kuin eläke-etuudet ja niiden rahoitusnäkyvät tulevaisuudessa. Rahastoinnilla on keskeinen merkitys annettujen eläkelupausten turvaamisessa. Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnalla, vakavaraisuussäännöillä ja rahastojen käyttöä koskevilla normeilla turvataan tyel-järjestelmän kestävyttä pitkällä aikavälillä.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahasto on puskurirahasto (vuoden 2013 lopussa noin 38 mrd. eur; vrt. kertyneiden etuuksien nykyarvo 101 mrd. euroa), jota koskevaa sijoitustoimintaa ei ole säännelty vakavaraisuus- tai muilla rajoitteilla. Rahasto on osa kuntataloutta, jonka kestävyys perustuu viime kädessä kunnallisen itsehallinnon kunnille suomaan päätöksentekoon. Kevan piiriin kuuluvien työntekijöiden määrällä ja sen kehityksellä on luonnollisesti merkitystä tässä suhteessa, mutta viime kädessä eläkevastuu on kuntatalouden kannettavana.

Rahastointiaste kunnallisessa eläkejärjestelmässä ja tyel- järjestelmässä on suurin piirtein samalla tasolla: sijoitusvarat ovat noin kolmasosa tähän asti kertyneistä eläkeoikeuksista.

Edellä olevat pohdinnat johtavat ajatukseen eri eläkejärjestelmien – tässä tapauksessa Tyelin ja KuELin – yhdistämisestä. Olisiko aika kypsä trendinomaisesti tapahtuneen hitaan integraation loppuunsaattamisesta? Tämä on kysymys, johon myönteisen vastauksen antamisen edellytyksenä tulee olla se, että lopputulos on kokonaisuutena nykytilaa parempi. Ratkaisun tulee antaa lisäarvoa kaikille osapuolille.

Nykytilan säilyttämisen puolesta voidaan esittää vahvoja perusteluita. Kunnallinen eläkejärjestelmä on osa kuntahallintoa ja – taloutta. Se on aikoinaan perustettu kunnallisen itsehallinnon pohjalta ja se on hoitanut perustehtävänsä hyvin. Julkinen eläkejärjestelmä osana työeläkejärjestelmää korostaa suomalaisen EU-luokittelun mukaiseen I-pilariin kuuluvan hajautetun eläkejärjestelmän toimivuutta. Keva on tuloksellisesti laajentanut toimialuettaan muidenkin julkisten eläkejärjestelmien toimeenpanijaksi.

Järjestelmien välisen integraatiopolun loppuun asti kulkeminen edellyttää sen tosiseikan tunnustamista – ja siitä luopumista -, että kunnallisen eläkejärjestelmän perusta on vahvasti kunnallisessa itsehallinnossa. KuELin siirtyminen toimimaan osana Tyel-järjestelmää edellyttää nykyisen Kevan toimesta tapahtuvan maksumääräytymismallin muuttamista, siirtymistä TyElin mukaiseen rahastointimalliin sekä Kevan hallinto- ja



päätöksentekomallin muuttamista työmarkkinapainotteiseksi. Vastapainoksi integraatio tyel-järjestelmän kanssa tarjoaa vakaan ja ennustettavan rahoitusjärjestelmän, keskeisen roolin tyel-järjestelmässä ja siihen liittyvät vaikutusmahdollisuudet. Järjestelmien yhdistäminen ei ole helppo tehtävä. Siihen liittyy runsaasti juridisia, poliittisia ja vakuutusteknisiä ongelmia. Edut ja haitat on tarkoin punnittava. Selvitystyö vaatii aikaa ja resursseja, mutta yhdistäminen on mahdollista tehdä, jos niin halutaan.

On myös syytä korostaa sitä, että tämänkin selvitystyön kuluessa on käynyt ilmi, että KuEL-järjestelmän rahoituksen kestävyys ei sinänsä ole nyt käytössä olevien tietojen ja niihin perustuvien skenaarioiden perusteella näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa uhattuna. Merkittävä haaste tässä suhteessa liittyy vastuuseen vanhoista lisäeläke-etuuksista. Rahoitus on turvattu, vaikka kunta-alan työntekijämäärä monien skenaarioiden mukaan joka tapauksessa tulee pienenemään. Argumentaatio integraation puolesta painottuu varautumiseen järjestelmän toimivuuden turvaamiseksi pidemmällä aikavälillä. Lisäksi tässä tarkastelussa huomiota kiinnitetään muihin näkökohtiin kuten KuEL-järjestelmän ja Kevan rooliin ja vaikutusmahdollisuuksiin eläkepolitiikan ja -järjestelmien sekä työmarkkinapolitiikan kokonaisuudessa samoin kuin käytössä olevien resurssien ja osaamisen parempaan hyödyntämiseen.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA EHDOTUKSIA

Kunnallinen eläkejärjestelmä ei ole kriisissä eikä näköpiirissä ole pikaisia toimia vaativia uhkatekijöitä. On helppo yhtyä aiempien selvitysten yleiseen johtopäätökseen siitä, että kuntasektorin eläkkeiden rahoitus pohja ei tällä hetkellä ole vaarassa, mutta että kuntasektorin työntekijämäärään vaikuttavien rakenteellisten uudistusten vaikutuksia eläkkeiden rahoitus pohjaan on syytä tarkkaan seurata ja tarvittaessa ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Kuntasektorin eläkkeiden rahoitus riippuu pitkällä aikavälillä kuntien kyvystä kaiken kaikkiaan huolehtia menojensa rahoituksesta. Keskeinen ohjenuora jatkotoimille on luonnollisesti annetun eläkelupauksen pitäminen – oli kysymys vanhoista tai uudemmissa etuuksista - ja eläketurvan kestävyys myös pitkällä aikajänteellä.

Nykymuotoinen kunnallinen eläkejärjestelmä on pitkän kehityskulun tulos. Lähtökohtana olleesta kunnallisten eläkesääntöjen maailmasta on asteittain siirrytty kiinteäksi osaksi työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan keskiössä olevaa työeläkemaailmaa. Muutos on tapahtunut asteittain mutta johdonmukaisesti ja tulevaa ennakoiden. KuEL-järjestelmän kehityksessä on yhtäältä syvennetty ja hiottu omaa ydinosaamista ja toisaalta ankkuroiduttu pragmaattisesti yksityisen työeläkejärjestelmän tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Kunnallisen eläkejärjestelmän ja Kevan ydinosaamisen jalostaminen on johtanut siihen, että Keva toimii laajamittaisesti muunkin julkisen sektorin eläketurvan toimeenpanijana.

Selvitystyön kuluessa on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että kunnallisen eläkejärjestelmän ja Kevan asemaa kuntakentän, talouden ja työmarkkinoiden sekä sosiaaliturvan muutospainoiden johdosta voitaisiin edelleen lähentää työeläkejärjestelmän kanssa, kuitenkin siten, että nykyisen toimintamallin vahvuudet säilytetään. Tämä perustuu näkemykseen siitä, että tulevaisuuden toimintaympäristössä raja-aidat julkisen ja yksityisen välillä hämärtyvät edelleen. Ohjaavana visiona on, että vahva ja toimintakykyinen julkinen sektori toimii tulevaisuudessakin hyvässä yhteistyössä yksityissektorin kanssa toimintaympäristössä, jossa molemmat osapuolet hyötyvät yhtenevistä pelisäännöistä ja toimintavoista niin työmarkkinoilla kuin sosiaaliturvassakin. Lisähyötynä olisi mitä ilmeisimmin vielä saatavissa hallinnollisen taakan alenemista ja eläkejärjestelmän ymmärrettävyyden lisääntymistä.

Seuraavat ehdotukset perustuvat edellä oleviin pohdintoihin. Ne on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa on ehdotuksia, jotka ovat joko vireillä jo nyt tai joita koskeva valmistelutyö tulisi välittömästi käynnistää. Lisäksi siihen sisältyy kunnallisen eläkejärjestelmän ja Kevan hallinnoinnin uudistamista koskeva

kokonaisuus. Ehdotuksen toinen osa koskee kunnallisen eläkejärjestelmän ja Kevan integroimista yksityisen puolen tyel-järjestelmän kanssa. Ehdotukset muodostavat kokonaisuutena eräänlaisen tiekartan, joka johdattaa tarvittaessa suhteellisen nopeastikin toimeenpantavista ehdotuksista pidemmän aikavälin valmistelua vaativaan järjestelmän kokonaisuudistukseen. Ensimmäisen osan ehdotusten valmistelu palvelisi osaltaan myös toisen osan ehdotuksen valmistelua.

Kaikki ehdotukset tähtäävät kunnallisen eläkejärjestelmän toimintamahdollisuuksien ja – kyvyn vahvistamiseen eläkepolitiikassa ja sitä kautta turvaamaan myös eläkkeiden rahoituksen tulevaisuudessa.

Yhteistä kaikille ehdotuksille on myös se, että ne koskevat tavalla tai toisella kunnallisen KuEL-järjestelmän ja Tyel-järjestelmän suhteita. Tämä ei ole sinänsä mikään uusi avaus, pikemminkin kyse on pitkään jatkuneen kehitystrendin jatkumisesta. Kyse on myös viime kädessä perusvalinnasta: onko kunnallinen eläkejärjestelmä tulevaisuudessa edelleen osa kuntataloutta ja kunta politiikkaa vai osa työmarkkinoita ja eläkepolitiikkaa. Tämän valinnan tekeminen ei ole helppo tehtävä ja se on viime kädessä omistajien eli kuntien asia päättää. Nykytilan säilyttäminenkin on vaihtoehto. Siihen päätyminen olisi kuitenkin syytä tehdä harkitusti, edut ja haitat punniten.

## **Ehdotus 1: nykyisten rakenteiden ja menettelyjen uudistaminen**

### *Selvitys kilpailuoikeudellisista ongelmista*

Selvitystyön yhteydessä on viitattu kunnallisen eläkejärjestelmän ja tyel- järjestelmän välillä mahdollisesti esiintyviin kilpailullisiin ongelmiin. Kyse on tällöin lähinnä kunnallisten yhtiöiden palveluksessa olevien työntekijöiden vakuuttamisesta. On väitetty, että yhtiöittämissä tilanteissa ilmenee epätervettä kilpailua. Epäselvyyksien hälventämiseksi tulisi selvittää rajapintatilanteisiin liittyvät kilpailuoikeudelliset näkökohdat. Niiden selvittäminen ja tarvittavien ratkaisujen etsiminen on perusteltua siinäkin mielessä, että mahdolliset kilpailuoikeudelliset ongelmat voivat muodostaa piilevän riskin koko kunnallisen eläkejärjestelmän toimijoille. Pohdittavia kysymyksiä ovat mm. seuraavat:

- hankintalain soveltaminen työeläkevakuutusten hankintaan
- eläkemenoperusteisen maksun perimättä jättäminen kunnallisilta yhtiöiltä ja valtiontukinormit
- kunnallisen eläkelain 8 §:n mukaisen lisäeläketurvan siirtymättömyys liikkeenluovutustilanteissa

### *Pelissäännöt rajapintaongelmiin*

Ns. rajapintaongelmiin KuELin ja TyELin välillä tulisi muutoinkin kehittää selkeät pelissäännöt. Tavoitteena tulisi olla selkeät, ennustettavat ja kaikkien osapuolten hyväksymät menettelytavat niitä tilanteita varten, joissa kunnalliset yhtiöt päättävät eläkevakuutuksistaan. Menettelyjen tulee myös johtaa tasapuoliseen ja kilpailua vääristämättömään vastuunjakoon kustannuksista sekä luonnollisesti turvata työntekijän eläke-etuudet kyseisissä muutostilanteissa. Alustavissa keskusteluissa erilaisista vaihtoehdoista on viitattu mm. eräiden valtion liikelaitosten yhtiöittämisessä sovellettuun ns. siirtymämaksumalliin, jossa TEL-järjestelmä hyvitti valtiolle osakeyhtiöiksi muutettujen liikelaitosten vanhoja työntekijöitä koskevasta eläkevastuusta siirtymämaksua 10 vuoden ajan. Myös muita menettelyjä on esitetty kuten vapaakirjaoikeuden muuttaminen tai henkilöpiirin jakaminen kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Asiaa on syytä pohtia ja ratkaisua etsiä Kevan, Tyel-järjestelmän, VM:n, STM:n sekä työmarkkinaosapuolten kesken.

### *Eläkemenoperusteisen maksun uusi rakenne*

Eläkemenoperusteisen maksun rakenteen tarkastelua on ehdotettu mm. ETLAn raportissa. Kevassa on käynnissä asiaa koskeva sisäinen työ. Kuntien eläkevakuutuksen maksutoimikunnan raportissa vuodelta 1994 on perusteellisesti kartoitettu silloiset, myös teoreettiset vaihtoehdot kilpailukykyiselle maksuperus-

teelle. Vaikka eläkemenoperusteista maksua ei varsinaisesti ole kiinnitetty kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvan rahoittamiseen, on lisäeläketurvan kustannus osaltaan keskeinen - joskin ajan mittaan poistuva - elementti tämän maksunosan tarvetta arvioitaessa.

Tavoitteena maksun määrätymisperusteiden osalta on pidetty sitä, että maksu kohtelee kuntia mahdollisimman tasapuolisesti. Eläkemenoperusteisen maksun perusajatus on sinänsä terve; se pyrkii kohdistamaan kustannusvastuun aiheuttajaperiaatteen mukaan. Kuntakentän voimakkaiden kasvu- ja työllisyserojen takia kantokyykerot voimistuvien kasvukeskusten ja taantuvien kuntien välillä lisääntyvät. Olisi sen vuoksi perusteltua pohtia nykyisen maksurakenteen toimivuutta sekä pyrkiä kehittämään nykytilanteeseen paremmin sopivia uusia maksuperusteita. Ratkaisumalleja voisi hakea esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää tai yhteistyöstä vastuunjaossa tyel- järjestelmän kanssa.

#### *Kunnallisen eläkejärjestelmän hallinnoinnin uudistaminen*

Olisi perusteltua harkita Kevan osalta siirtymistä samankaltaiseen hallintomalliin kuin yksityisen puolen tyel- järjestelmässä. Työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnossa (hallituksessa ja hallituneuvostossa) ovat edustettuina vakuutuksenottajat ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt, joista palkansaajien keskusjärjestöt edustavat samalla myös vakuutettuja työntekijöitä.

Kevan osalta vastaavanlaisten periaatteiden soveltaminen tarkoittaisi ensinnäkin valtuuskunnan kokoonpanon muuttamista niin, että valtuuskunnassa olisivat vakuutuksenottajien (kuntien) lisäksi edustettuina kunta-alan pääsopijajärjestöt ja KT työnantajien edustajana. Samaa periaatetta tulisi soveltaa myös Kevan hallituksen kokoonpanoon: KuELin mukaan Kevan hallituksessa on yhdeksän jäsentä sekä jokaisella heistä henkilökohtainen varajäsen. Hallituksen jäsenistä kaksi jäsentä ja heidän varajäsenensä valitaan kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen yhteisesti ehdottamista henkilöistä. Olisi perusteltua muuttaa Kevan hallituksen kokoonpanoa siten, että KT edustaisi hallituksessa työnantaja samalla tavalla kuin pääsopijajärjestöjen edustajat työntekijöitä.

Edellä olevista ehdotuksista riippumatta tulisi kuntien eläkeneuvottelukuntaa koskevaa lakia uudistettaessa huolehtia siitä, että kuntien eläkeneuvottelukunnassa olisi selkeä kunnallisten työmarkkinaosapuolten edustus: nykyisten neljän julkisen alan pääsopijajärjestöjen edustajan lisäksi neljä työnantajapuolen edustajaa, jotka nimeäisi KT. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi kaksi Kevan nimeämää asiantuntijajäsentä. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja tulisivat edelleen STM:stä.

Koska KT:n keskeisenä tehtävä on kuntien työnantajaedunvalvonta kaikissa työmarkkina-asioissa ja koska se osallistuu myös työmarkkinakeskusjärjestötasolla keskeisiin eläkeneuvotteluihin, olisi siten luontevaa, että KT edustaa kuntatyönantajaa myös kunnallisista eläkeasioista neuvotellessa kuntien eläkeneuvottelukunnassa. Kevalla puolestaan on kiistämätön asiantuntijatehtävänsä kunnallisen eläkejärjestelmän kehittämisessä. Tässä suhteessa sen asema tulisi rinnastaa tyel- järjestelmän vastaavaan tilanteeseen, jossa eläkeläistosten edustajat toimivat eläkelainsäädännön neuvottelu- ja valmisteluvaiheissa asiantuntijoina.

Myös maksun määräämistä koskevat menettelytavat tulisi muuttaa yksityisen puolen tyel- järjestelmässä sovellettujen menettelyjen mukaisiksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että KT ja pääsopijajärjestöt neuvottelisivat ja sopisivat maksusta samalla tavalla kuin työmarkkinoiden keskusjärjestöt yksityisellä puolella. Keva toimisi neuvotteluprosessissa asiantuntijana.

Mikäli esitetyt muutokset toteutetaan, olisi perusteltua harkita KuEL- eläkemaksun vahvistusmenettelyn siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöön tai muuta vastaavaa vahvistusmenettelyä.

## **Ehdotus 2: Keva työeläkeyhtiöksi**

Pidemmän aikavälin ratkaisuna tulisi selvittää KuEL- järjestelmän yhdistämistä yksityisen puolen tyel-järjestelmään. Kysymys on siitä, olisiko mahdollista yhdistää KuEL vuoden 1995 jälkeen alkaneiden työsuhteiden osalta uudeksi yhtenäiseksi eläkejärjestelmäksi TyELin kanssa. Mallissa Kevan asema muuttuisi merkittävästi. Tämän toimeksiannon puitteissa ei ole ollut mahdollista arvioida ehdotuksen yhteyksiä ja vaikutuksia muihin julkisen sektorin eläkejärjestelmiin.

Tässä tarkoitettussa mallissa Kevasta tulisi irrottaa erillinen toiminto, joka vastaisi nykyisen KuELin mukaisesti kaikkien ennen vuotta 1995 alkaneiden kunnallisten lisäetuksellisten palvelussuhteiden vakuuttamisesta ja sen edellyttämästä toimeenpanosta. Uusi Keva puolestaan ryhtyisi toimimaan TyELin mukaisena eläkevakuutusyhtiönä, joka hoitaisi vuoden 1995 jälkeen alkaneiden työsuhteiden vakuuttamisen. Jaon yhteydessä uusi Keva siirtyisi toimimaan kaiken kaikkiaan yksityisen tyel:n periaatteiden mukaan. Uusi Keva voisi toimia yhtä lailla yksityissektorin vakuuttajana kuten vastaavasti nykyiset tyel- laitoksetkin kuntasektorin vakuuttajina. Muutos vaikuttaisi merkittävästi Kevan asemaan ja siksi Kevan toimintamahdollisuudet, erityisesti vakavaraisuus, tulisi turvata riittävän pitkällä siirtymäajalla, jonka aikana kunnilla olisi vakuuttamisvelvollisuus Kevassa. Kevan nykyiset vahvuudet ja erityisesti sen kasvava rooli julkisen sektorin eläkejärjestelmien toimeenpanijana tulisi muutoksen yhteydessä turvata.

Tähän malliin liittyy kuitenkin merkittävä määrä poliittisia, lainsäädännöllisiä, rahoituksellisia ja teknisiä kysymyksiä, jotka vaativat perusteellista ennakkoselvittelyä sekä hyötyjen ja haittojen arviointia. On myös syytä arvioida muutosten vaikutuksia EU-näkökulmasta. Nyt tehdyn selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmeiseksi, että tällainen uudistus olisi mahdollista tehdä, joskin kyse on monessa mielessä haasteellisesta harjoituksesta. Eläkepolitiikassa vaadittavan pitkäjänteisyyden vuoksi olisi kuitenkin tärkeää, että valmistelutyö käynnistettäisiin mahdollisimman pian.