



# Kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhdistäminen

## Työryhmän loppuraportti

# Kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhdistäminen

Työryhmän loppuraportti

Eläkejärjestelmien yhdistämistä valmisteleva työryhmä

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-8655-8

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2022

## Kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhdistäminen Työryhmän loppuraportti

### Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:6

**Julkaisija** Sosiaali- ja terveysministeriö

**Yhteisötekijä** Eläkejärjestelmien yhdistämistä valmisteleva työryhmä

**Kieli** suomi **Sivumäärä** 113

**Tiivistelmä** Yhdistämistyöryhmän tehtävänä on ollut valmistella kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen aiemmin toimineen ns. Eläkejärjestelmien erillisyyss - työryhmän loppuraportin ehdotusten pohjalta. Raportin mukaan eläkejärjestelmien rahoitus ja eläketurva olisi yhdistetty, ja kunta-alan työntekijät olisi vakuutettu yksityisalojen työeläkelainsäädännön mukaan. Aiemmin kuntapuolen eläkejärjestelmästä kertyneet eläkeoikeudet olisi jaettu kahteen osaan ja yksityisalojen eläkejärjestelmää vastaava osuus olisi siirretty uuteen perustettavaan eläkelaitokseen.

Yhdistämistyöryhmän raportissa on kuvattu selvitettyjä kysymyksiä eläkejärjestelmien yhdistämisen rahoituksesta, juridiikasta, etuuksista, julkisesta taloudesta ja kilpailusta.

Rahoituksen osalta valmistelussa oli tärkeää kustannusneutraalius, kokonaisriskien minimoiminen ja kokonaiskustannusten hallinta. Kustannusneutraaliuden toteuttaminen osoittautui kuitenkin erittäin vaikeaksi asiaksi. Sellaista rahoitusmallia, jonka kaikki työryhmän jäsenet olisivat voineet hyväksyä, ei löydetty. Tästä johtuen työryhmä ei katsonut enää tarkoituksenmukaiseksi jatkaa eläkejärjestelmien yhdistämisen tai hallituksen esityksen valmistelua, joten työryhmä laati loppuraportin selvitetystä asioista. Molempien eläkejärjestelmien rahoitus on edelleen turvattu, vaikka eläkejärjestelmiä ei nyt yhdistetä.

**Asiasanat** työeläkejärjestelmä, työeläkkeet, eläkelaitokset, eläkejärjestelmät, kunnallinen eläkejärjestelmä, eläkejärjestelmien yhdistäminen

**ISBN PDF** 978-952-00-8655-8

**ISSN PDF** 2242-0037

**Asianumero** VN/8246/2019

**Hankenumero** STM048:00/2019

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8655-8>

## Sammanslagning av det kommunala pensionssystemet och arbetspensionssystemet för den privata sektorn Arbetsgruppens slutrapport

---

### Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2022:6

**Utgivare** Social- och hälsovårdsministeriet

---

**Utarbetad av** Arbetsgruppen som bereder sammanslagningen av pensionssystemen

**Språk** finska **Sidantal** 113

---

**Referat** Arbetsgruppen för sammanslagningen av pensionssystemen har haft till uppgift att bereda en sammanslagning av det kommunala pensionssystemet och pensionssystemet för den privata sektorn utgående från slutrapporten av den arbetsgrupp som har utrett skillnaderna i pensionssystemen. Enligt rapporten skulle finansieringen av pensionssystemen och pensionsskyddet ha slagits samman, och de anställda inom kommunsektorn hade då försäkrats enligt arbetspensionslagstiftningen för den privata sektorn. De pensionsrättigheter som tidigare intjänats inom det kommunala pensionssystemet hade då delats in i två delar och den andel som motsvarar pensionssystemet för den privata sektorn hade överförts till den nya pensionsanstalten under bildning.

I rapporten av arbetsgruppen som berett sammanslagningen beskrivs de frågor som utretts angående finansieringen av sammanslagningen av pensionssystemen samt juridiken, förmånerna, den offentliga ekonomin och konkurrensen i samband med sammanslagningen.

I fråga om finansieringen var kostnadsneutralitet, minimering av de totala riskerna och hantering av de totala kostnaderna viktigt. Att uppnå kostnadsneutralitet visade sig dock vara mycket svårt. En finansieringsmodell som alla medlemmar i arbetsgruppen hade kunnat godkänna hittades inte. Därför såg arbetsgruppen det inte längre som ändamålsenligt att fortsätta beredningen av sammanslagningen av pensionssystemen eller av en regeringsproposition, så arbetsgruppen utarbetade en slutrapport om de frågor som utretts. Finansieringen av de båda pensionssystemen är fortfarande tryggad, även om sammanslagningen inte genomförs nu.

**Nyckelord** arbetspensionssystem, arbetspensioner, pensionsanstalter, pensionssystem, kommunala pensionssystemet, sammanslagning av pensionssystemen

---

**ISBN PDF** 978-952-00-8655-8

**ISSN PDF** 2242-0037

**Ärendenr.** VN/8246/2019

**Projektnr.** STM048:00/2019

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8655-8>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Taustaa .....</b>	<b>11</b>
1.1	Erillisyytyöryhmä ja sen linjaukset .....	11
1.2	Yhdistämistyöryhmä ja sen valmistelu .....	12
<b>2</b>	<b>Eläkejärjestelmien yhdistämisen tarkoituksena varautuminen mahdollisiin tuleviin riskeihin .....</b>	<b>13</b>
2.1	Maksutulomuutokseen kohdistuvat riskit .....	15
2.2	Kunnallisten palveluiden rakennejärjestelyt ja liikkuvuuden esteet .....	17
2.3	Yhdistämisen myötä työn hinnan yhtenäistyminen pitkällä aikavälillä .....	18
<b>3</b>	<b>Rahoituksen liittyviä selvittelyjä .....</b>	<b>19</b>
3.1	Maksuvaikutusten neutralointi .....	19
3.1.1	Neutraloinnin vaihtoehdot .....	22
3.2	Rahoitusmallin tekninen toteuttaminen .....	23
3.2.1	TyEL-Kevan vastuuvetä .....	24
3.2.1.1	Puuttuvat ansiot .....	25
3.2.1.2	Vanhuseläkkeiden vastuut .....	25
3.2.1.3	Työkyvyttömyyseläkkeiden vastuut .....	25
3.2.1.4	Muut vastuut .....	26
3.2.2	TyEL-Kevan vakavaraisuuspääoma .....	27
3.2.3	Julkis-Kevan vastuulla oleva eläkemeno .....	27
3.2.4	Kustannustenjako .....	29
3.2.5	Työkyvyttömyyseläkkeiden rahastointi .....	30
3.2.6	Maksuluokat .....	31
3.2.7	Työnantajakohtaiset kannansiirrot .....	32
3.2.8	Ansioiden korjaukset yhdistämistä edeltävältä ajalta .....	33
3.2.9	Tietojärjestelmämuutokset .....	34
3.3	Eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvät vakavaraisuusvaikutukset .....	34
3.4	Eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvät laskelmat .....	35
3.4.1	Oletukset .....	36
3.4.2	Laskelmien validointi .....	40
3.4.3	Julkisen talouden vaikutukset .....	41
3.5	Kilpailuun liittyvät asiat .....	41

<b>4</b>	<b>Juridisia selvittelyjä.....</b>	<b>45</b>
4.1	Uuden työeläkelaitoksen eläkelaitosmuoto .....	45
4.1.1	Eläkekassan ja työeläkevakuutusyhtiön eroja .....	45
4.1.2	TyEL-Kevan perustaminen ja esiyhtiö .....	48
4.1.2.1	Esiyhtiön juridisen muodon valinta.....	49
4.1.2.2	Esiyhtiö ja sen perustaminen .....	50
4.1.2.3	Esiyhtiön toiminta ja rahoitus .....	50
4.1.2.4	Esiyhtiön johto, hallinto ja päätöksenteko .....	51
4.1.2.5	Siirtymäaika eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen.....	52
4.1.2.6	Kevan jäsenyhteisöt, joilla on ns. valinnanvapaus .....	53
4.1.2.7	Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykset siirtymäaikaan liittyen .....	53
4.1.2.8	Eteran työeläkevakuutusyhtiöksi muuttuminen .....	54
4.1.2.9	TyEL-Kevan mahdollisen siirtymäajan pituuden arviointia.....	55
<b>5</b>	<b>Etuuslainsäädäntöön liittyvät kysymykset .....</b>	<b>56</b>
5.1	Kunnallisen sektorin lisäturva.....	56
5.1.1	Lisäeläketurvan säilyttämisen työskentely – ja ansioehto .....	57
5.2	Ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltaminen yhdistämisen jälkeen.....	58
5.2.1	Lausuntomenettely .....	61
5.2.2	Ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltaminen 60 vuotta täyttäneen osalta .....	62
5.2.3	Siirtymätilanteet.....	63
5.3	Yhdistämistä edeltävän KuEL/JuEL-työskentelyn ja TyEL-työskentelyn määrittelemisen vanhuuseläkettä myönnettäessä, kun kyse on jatkuvasta työsuhteesta.....	64
5.4	Erytisryhmien eläkevakuuttaminen.....	66
5.4.1	Toimeksiantosuhteiden vakuuttaminen .....	66
5.4.2	Omaishoitajat ja perhehoitajat .....	67
5.4.3	Luottamushenkilöt ja kunnan eläinlääkärien toimenpidepalkkiot.....	68
5.5	TyEL:n soveltamisalan muuttaminen, jotta laki olisi sisältänyt myös kunnalliset virka- ja työsuhteet ja erityisryhmät .....	68

<b>Liitteet.....</b>	<b>70</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>113</b>



## JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 14.9.2019 tehdyllä päätöksellään työryhmän valmistelemaan kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistämistä (VN/8246/2019). Ns. yhdistämistyöryhmä asetettiin toimikaudelle ajalle 19.8.2019–31.12.2021.

Yhdistämistyöryhmän tehtävänä oli valmistella kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen aiemmin vuosina 2017–2019 toimineen ns. Eläkejärjestelmien erillisyyss-työryhmän loppuraportin ([sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:15](#)) ehdotusten pohjalta sekä selvittää raportissa esitettyjä lukuisia yhdistämiseen liittyviä jatkoselvitystarpeita.

Erillisyystyöryhmän tehtävänä oli ollut omassa työssään arvioida, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä. Erillisyystyöryhmä katsoi, että eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista, jos se toteutetaan erillisyystyöryhmän raportissa ehdotetulla tavalla.

Yhdistämistyöryhmän työn pohjana oli siten erillisyyssraportissa esitetyt keskeiset linjaukset jatkotyölle, kuten että kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin eläkejärjestelmien yhdistämisen ajankohdasta alkaen työntekijän eläkelain (TyEL) mukaisesti. Lisäksi kuntatyöntekijöiden TyEL:ia vastaava osa eläkkeistä siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tätä osaa toimeenpanemaan perustettaisiin uusi TyEL-laitos (ns. TyEL-Keva). Kevasta siirrettäisiin TyEL-tasoa vastaava vastuovelka ja sen kattamiseen tarvittavat varat sekä tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa vastaava määrä varoja uuteen perustettavaan TyEL-Kevaan. Jäljelle jäävät paremmat eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan ns. Julkis-Kevaan. Tämän osan rahoituksesta vastaisivat kunnat. Yhdistämisen jälkeen kuntatyöntekijöiden eläketurva määräytyisi lähtökohtaisesti työntekijän eläkelain mukaisesti. Erillisyystyöryhmän raportti sisälsi lisäksi ehdotuksia tietyksi suojasäännöksi kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvan ja julkisten alojen eläkelain mukaisen ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän osalta.

Keskeisenä edellytyksenä erillisyyseraportissa oli lisäksi, että järjestelmien yhdistäminen tulee toteuttaa maksuvaikutuksiltaan neutraalisti niin, ettei järjestelmien rahoituksesta vastaavien maksurasitus pitkän aikavälin tarkastelussa muuttuisi. Yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen tulisi pitkän aikavälin tarkastelussa olla neutraali.

Yhdistämistyöryhmä valmisteli kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhdistämiseen liittyviä asioita eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän ehdotusten ja päälinjausten pohjalta. Laaja valmistelutyö on koskenut eläkejärjestelmien yhdistämisen rahoitukseen, juridiikkaan, rahoituksen teknisiin kysymyksiin, etuuksiin, julkiseen talouteen ja kilpailuun liittyviin kysymyksiin. Työryhmä on valmistellut, arvioinut ja täsmentänyt lukuisia yhdistämiseen liittyviä asioita ja kokonaisuuksia, rahoitusmalleja, vaikutusarviointeja ja laskelmia.

Työryhmän valmistelussa tärkeinä päämäärinä olivat rahoituksen toteuttamisen osalta erityisesti kustannusneutraalius ja riskienhallinta sekä kokonaisriskien minimoiminen ja kokonaiskustannusten hallinta. Tavoitteena oleva kustannusneutraaliuden toteuttaminen osoittautui kuitenkin erittäin vaikeaksi asiaksi rahoitusvaihtoehtojen tarkentumisessa työryhmän toimikauden loppupuolella.

Sen estämiseksi, ettei yksityisen sektorin eläkevakuutusmaksua olisi jouduttu nostamaan eläkejärjestelmien yhdistämisen vuoksi, olisi kunnallisesta eläkejärjestelmästä tullut eläkevastuiden ja näiden katteena olevien varojen lisäksi siirtää noin 15 miljardin euron neutralointimaksu yksityisen sektorin eläkejärjestelmään. Neutralointimaksun syynä on pääosin kuntasektorilla työskentelevien keskimääräistä pidempi elinikä, joten neutralointimaksu ei olisi ollut ylimääräistä kustannusta kuntasektorille, vaan sama määrä varoja tarvittaisiin joka tapauksessa kunnallisen eläkejärjestelmän eläkkeiden kustantamiseen. Tämän neutralointimaksun maksamisen suorittamistavasta tehtiin työryhmän työn aikana useita erilaisia vaihtoehtoisia malleja, mutta sellaista rahoitusmallia, jonka kaikki työryhmän jäsenet olisivat voineet hyväksyä, ei löydetty. Tästä johtuen työryhmä on päätenyt siihen, ettei eläkejärjestelmien yhdistämisen valmistelua ole tarkoituksenmukaista jatkaa. Työryhmä korostaa, että molempien eläkejärjestelmien rahoitus on edelleen turvattu riippumatta siitä, ettei kunnallista ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmää yhdistettäisi nyt.

Valmistelun keskeyttämisestä johtuen tarkoituksenmukaista ei ollut jatkaa myöskään hallituksen esityksen valmistelua, vaan työryhmä on koonnut loppuraportin työryhmässä selvitetystä ja käsitellyistä keskeisistä eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyneistä asioista. Työryhmä toteaa lisäksi, että valmistelussa on ollut kyse eläkejärjestelmien yhdistämiseen tähtäävästä kokonaisuudesta, jonka vuoksi valmistelun yhteydessä sovittujen yksittäisten muutosehdotusten toteuttaminen raukeaa myös. Myös loppuraportissa esitetyt arviot vaikutuksista olisivat työn jatkuessa tarkentuneet uusien laskelmien myötä.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut osastopäällikkö, ylijohtaja Heli Backman sosiaali- ja terveysministeriöstä (19.5.2020 alkaen), johtaja Hannu Ijäs sosiaali- ja terveysministeriöstä (18.5.2020 saakka), ja varapuheenjohtajana osastopäällikkö, ylijohtaja Jani Pitkäniemi valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän pysyvinä jäseninä ovat toimineet johtaja Jaana Rissanen sosiaali- ja terveysministeriöstä (2.8.2021 alkaen), johtaja Hannu Ijäs sosiaali- ja terveysministeriöstä (ajalla 19.5.2020–1.8.2021), ylimatemaatikko Tarja Taipalus sosiaali- ja terveysministeriöstä (18.5.2020 saakka), hallitusneuvos Erik Strömberg sosiaali- ja terveysministeriöstä (18.5.2020 saakka), finanssineuvos Ulla Hämäläinen valtiovarainministeriöstä, johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, asiantuntija Antti Tanskanen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, työmarkkina-asiamies Juha Knuuti KT Kuntatyönantajista (10.9.2020 alkaen), tutkimuspäällikkö Mika Juutinen KT Kuntatyönantajista (1.3.–9.9.2020), johtava työmarkkinalakimies Jouko Hämäläinen KT Kuntatyönantajista (28.2.2020 saakka), työura- ja eläkeasioiden päällikkö Sinikka Näätsaari Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, lakimies Samppa Koskela STTK ry:stä ja johtava asiantuntija Katri Ojala Akava ry:stä.

Pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet ylimatemaatikko Minna Lehmuskero sosiaali- ja terveysministeriöstä (24.5.2021 alkaen), ylimatemaatikko Tarja Taipalus sosiaali- ja terveysministeriöstä (ajalla 19.5.2020–23.5.2021), hallitusneuvos Erik Strömberg sosiaali- ja terveysministeriöstä (18.5.2020 saakka), lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki valtiovarainministeriöstä, hallintojohtaja Markus Mankin Kevasta (1.11.2021 alkaen), rahoitusjohtaja Allan Paldanius Kevasta (31.10.2021 saakka), johtaja Pasi Mustonen Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varmasta (yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden edustaja), toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes Työeläkevakuuttajat TELLA ry:stä, johtaja Karoliina Kiuru Eläketurvakeskuksesta (10.9.2020 alkaen), johtaja Heli Backman Eläketurvakeskuksesta (18.5.2020 saakka) ja pääekonomisti Minna Punakallio Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Carita Wuorenjuuri sosiaali- ja terveysministeriöstä (19.10.2020 alkaen), neuvotteleva virkamies Pirjo Moilanen sosiaali- ja terveysministeriöstä (24.5.2021 alkaen) ja neuvotteleva virkamies Inka Hassinen sosiaali- ja terveysministeriöstä (18.10.2020 saakka).

Työryhmä perusti työskentelynsä tueksi 6 alaryhmää valmistelemaan erityiskysymyksistä materiaalia työryhmälle.

Työryhmä kokoontui 35 kertaa.

# 1 Taustaa

## 1.1 Erillisyystyöryhmä ja sen linjaukset

Sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmä asetti 12.6.2017 sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän arvioimaan, onko työeläkejärjestelmässä tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kokonaan tai osittain kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä sekä arvioimaan mahdollisen muutoksen vaikutukset ([Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävä työryhmä STM059:00/2018](#)).

Työnsä aikana työryhmä analysoi eläkejärjestelmien eroja, mahdolliseen yhdistymiseen liittyviä kysymyksiä sekä vaihtoehtoisia yhdistämisen toteuttamistapoja. Työryhmä katsoi, että tehtyjen selvitysten perusteella eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista, jos yhdistäminen toteutetaan työryhmän raportissa ehdotetulla tavalla. Työryhmän raportti ([sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:15](#)) julkaistiin 19.2.2019.

Raportti sisälsi ehdotuksen eläkejärjestelmien yhdistämisen toteuttamistavasta. Ehdotuksen mukaan eläkejärjestelmien yhdistymisen ajankohdasta alkaen kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin työntekijän eläkelain (395/2006, TyEL) mukaisesti. Kuntatyöntekijöiden TyEL:ia vastaava osa eläkkeistä siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tätä osaa toimeenpanemaan perustettaisiin uusi TyEL-laitos (ns. TyEL-Keva). Kevasta siirrettäisiin TyEL-tasoa vastaava vastuuvélka ja sen kattamiseen tarvittavat varat sekä tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa vastaava määrä varoja uuteen perustettavaan TyEL-Kevaan. Jäljelle jäävät aiemmin kertyneet TyEL:n tasoa paremmat eläkeoikeudet ja niihin liittyvät rahoitusvastuut jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan ns. Julkis-Kevaan. Tämän osan rahoituksesta vastaisivat jatkossakin kunnat ja maakunnat.

Yhdistämisen jälkeen eläketurva määräytyisi lähtökohtaisesti TyEL:n mukaisesti. Työryhmän raportti sisälsi lisäksi ehdotukset suojaäännöksiksi kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvan ja julkisten alojen eläkelain (81/2016, JuEL) mukaisen ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän osalta. Raportin mukaan järjestelmien yhdistäminen toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti niin, ettei järjestelmien rahoituksesta vastaavien maksurasitus pitkän aikavälin tarkastelussa muuttuisi. Yhdistymisen vaikutus julkiseen talouteen tulisi olla pitkän aikavälin tarkastelussa neutraali.

Työryhmän mukaan yhdistämisen katsottiin edellyttävän siirtymäaikaa, jonka aikana TyEL-Kevan toiminta sopeutettaisiin TyEL-järjestelmän vaatimuksiin. Siirtymäajan jälkeen kilpailu TyEL-Kevan ja muiden eläkelaitosten kesken avautuisi ja kaikilla kunnallisen ja yksityisen sektorin työnantajilla olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää eläketurva TyEL:ssa säädetyllä tavalla.

Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportista pyydettiin lausunnot asian kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, valvontaviranomaisilta, kunnilta, työmarkkina-keskusjärjestöiltä ja työeläkealan toimijoilta. Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat tai suhtautuivat myönteisesti eläkejärjestelmien yhdistämiseen ja yhdistämistyön jatkamiseen työryhmän raportissa ehdotetuilla periaatteilla.

## 1.2 Yhdistämistyöryhmä ja sen valmistelu

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa todettiin, että valmistellaan kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen Eläkejärjestelmien erillisyyttä-työryhmän ehdotusten pohjalta. Asiasta on kirjaus myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 14.8.2019 työryhmän valmistelemaan eläkejärjestelmien yhdistämistä ([Eläkejärjestelmien yhdistämistä valmisteleva työryhmä STM048:00/2019](#)).

Työryhmää koskevan asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhdistämisestä eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän ehdotusten ja päälinjausten pohjalta. Jatkovalmistelussa työryhmän tuli täsmentää lukuisia yhdistämiseen liittyviä yksityiskohtia ja laskelmia. Työryhmän tuli lisäksi laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä asetettiin toimikaudelle 19.8.2019–31.12.2021.

Työryhmä perusti työskentelynsä tueksi useita alaryhmiä valmistelemaan erityiskysymyksistä materiaalia työryhmälle. Lisäksi Eläketurvakeskus perusti erillisiä työryhmiä tietojärjestelmämuutoksia koskevan selvityksen tekemistä varten. Alaryhmät ja niiden kokoonpanot ovat muistion liitteenä (liite 1).

## 2 Eläkejärjestelmien yhdistämisen tarkoituksena varautuminen mahdollisiin tuleviin riskeihin

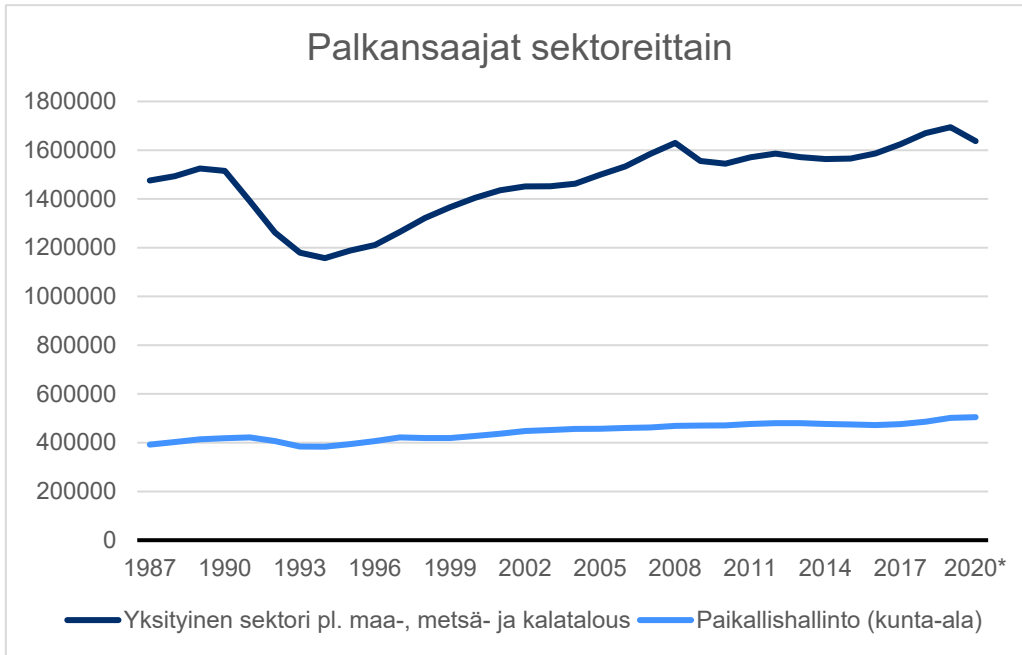
Työryhmässä tehdyn, eläkejärjestelmien yhdistämiseen tähdänneen valmistelun lähtökohtana ja tavoitteena oli varautuminen mahdollisiin tulevaisuudessa tapahtuviin muutoksiin yhteiskunnassa. Kunnallisen ja yksityisten alojen TyEL-eläkejärjestelmän yhdistäminen nähtiin yhtenä keinona nykyistä paremmin varautua eläkejärjestelmiin mahdollisesti tulevaisuudessa kohdistuviin erilaisiin riskeihin. Työryhmän työn aikana katsottiin seuraavaksi kuvatut riskit ja muutokset sellaisiksi mahdollisiksi tulevaisuudessa tapahtuviksi riskeiksi, joihin varautuminen katsottiin tarpeelliseksi. Tässä esitetyjä euromääriä ja vaikutusarviota olisi ollut tarkoitus vielä uusien laskemien johdosta tarkentaa työryhmän lopputyön aikana.

Tulevaisuuden muutostrendeihin liittyy monia epävarmuuksia. Osa epävarmuuksista liittyy esimerkiksi eläkejärjestelmien riskinkantokykyyn, eläkemaksun kehityksen vaikuttamiseen ja eläkejärjestelmien kestävyysasteeseen. Eläkejärjestelmien yhdistämisen yhtenä tavoitteena oli kasvattaa molempien eläkejärjestelmien osalta joukkoa, joka kantaisi riskin mahdollisista toimintaympäristön muutoksista. Yhdistymisen jälkeen yhdistettyyn eläkejärjestelmään kohdistuvat riskit olisi mahdollista kantaa yhdessä nykyisten yksityisen sektorin ja kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajien kesken erityisesti pitkällä aikavälillä. Kun riskinkanto jaetaan suuremman joukon kesken, pystytään ne kantamaan paremmin eikä riskien toteutuminen kohdistu niin voimakkaasti yksittäiseen toimialaan tai sektoriin.

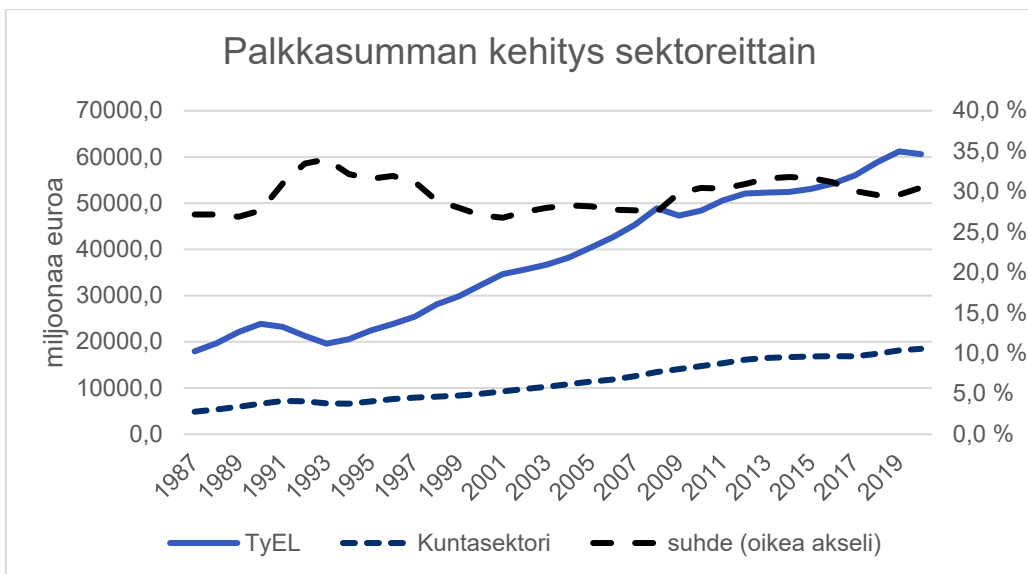
Eläkejärjestelmään vaikuttavia merkittäviä muutoksia voi tapahtua esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin työnjaossa, talous- ja työllisyyskehityksessä, sijoitusmarkkinoilla, syntyvytydessä, nettomaahanmuutossa tai keskimääräisen eliniän kehityksessä.

Erityisesti työllisyys, ja siitä seuraava maksutulon kehitys, ovat herkkiä suhdanne- ja rakennemuutoksille. Historian perusteella voidaan todeta, että suhdanteet vaikuttavat hyvin eri tavoin kuntasektorin ja yksityisen sektorin työllisyyteen. Yksityisellä sektorilla työllisyys heiluu voimakkaammin suhdanteiden mukana, kun taas kuntasektorilla työllisyyden kehitys on huomattavasti vakaampaa. Myös nettomaahanmuutto voi kohdistua hyvin eri tavoin eri sektoreille. Kun sektorit ovat samassa eläkejärjestelmässä, kehittyvät yhteenlaskettu eläkemaksutulo tasaisemmin.

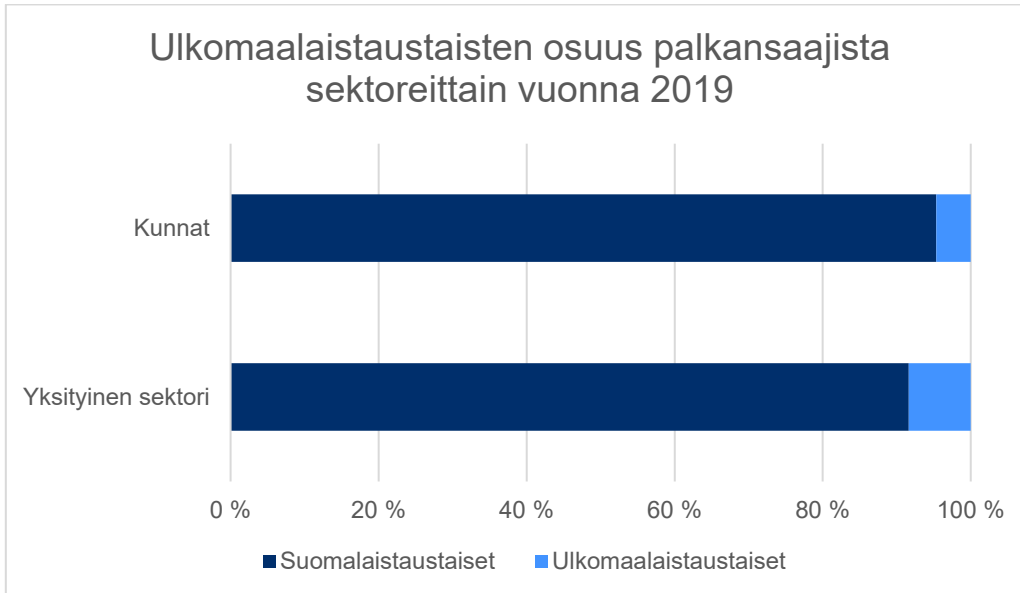
**Kuvio 1.** Palkansaajien lukumäärä yksityisillä ja kunnallisilla aloilla vuosina 1987–2019. Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.



**Kuvio 2.** Työntekijöiden kokonaispalkkasumman kehitys yksityisaloilla ja kuntasektorilla sekä näiden välinen suhde vuosina 1987–2019. Lähde: Eläketurvakeskus.



**Kuvio 3.** Ulkomaalaistaustaisten osuus palkansaajista yksityisaloilla ja kuntasektorilla vuonna 2019. Lähde: TEM, kototietokanta.



Lähtökohtaisesti syntyvyyden voidaan pitkällä aikavälillä olettaa vaikuttavan kaikkiin eläkejärjestelmiin samansuuntaisesti. Lyhyellä aikavälillä lasten määrä vaikuttaa välittömästi esimerkiksi varhaiskasvatukseen työvoimatarpeeseen ja siten syntyvyys kohdistaa työvoimaa eri sektoreille eri tavoin.

Sijoitusmarkkinoilta tulevien riskien kantokykyä yhdistäminen ei suoraan vahvistaisi.

## 2.1 Maksutulomuutokseen kohdistuvat riskit

Suuri osa työeläkkeistä rahoitetaan vuotuisen, maksettuihin palkkoihin perustuvan, vakuutusmaksutulon kautta. Siten vakuutettujen ja vakuutettavan palkkasumman muutokset eläkejärjestelmässä vaikuttavat järjestelmän rahoitustasapainoon.

On mahdollista, että tulevaisuudessa tapahtuu merkittäviäkin työnjaon muutoksia julkisen ja yksityisen sektorin välillä ja tällöin myös työntekijöiden ansioista maksettavat eläkemaksut siirtyvät toisen sektorin eläkejärjestelmään. Aiemmin ansaitut eläkeoikeudet jäävät kuitenkin maksutuloa menettäneen eläkejärjestelmän vastuulle. Tämä vaikuttaa eläkejärjestelmien rahoituspohjaan siten, että työvoimaa ja siten maksutuloa menettävälle sektorille syntyy maksunkorotuspaine. Työvoimaa vastaanottava sektori saa lisääntyneestä työvoimasta maksettavaa uutta maksutuloa, jolloin se hyötyy lisämaksutulosta.



Tulevina vuosina sektorisiirtymien mahdollinen kohde voisi olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuolto, vaikka kesällä 2021 voimaan tullut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei sisältänyt merkittäviä työvoiman siirtymistä edistäviä elementtejä. Toisaalta väestön ikääntyminen lisää vähitellen painetta lisätä julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden tarjontaa. Tulevaisuuden kulku on epävarmaa ja esiin voi nousta tekijöitä, jotka aiheuttaisivat merkittävää työntekijöiden siirtymää kuntasektorilta yksityiselle sektorille tai päinvastoin. Työntekijöiden määrän väheneminen ja siten maksupohjan heikentyminen on riski molemmille eläkejärjestelmille.

Väestön ikääntyminen luo painetta kunnille palkata lisää henkilökuntaa sosiaali- ja terveystalveluihin ja toisaalta vähentää opetushenkilöstön määrää, mikäli syntyvyyskehitys toteutuu ennustetun kaltaisena. On kuitenkin todennäköistä, että palvelutarpeen kasvua pyritään hillitsemään erilaisilla toimilla ja että sote-palveluiden järjestäjät pyrkivät parantamaan tuottavuuttaan, sillä lisähenkilöstön saatavuuteen liittyy haasteita. Lisäksi on mahdollista, että osa palvelutarpeen kasvusta ohjautuu yksityisen sektorin sote-tuotannon ja -henkilöstömäärän kasvuksi suoran yksityisen kysynnän tai julkisen sektorin ostopalveluiden kautta.

Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin laskelmissa on arvioitu kunnallisten perustalveluiden palvelutarpeen kehitykseksi yhteensä noin 20 000 henkilön lisäys tulevina vuosikymmeninä. Mikäli tämä heijastuisi suoraan kuntasektorin palkkasumman kehitykseen, kasvattaisi se selvästi kuntasektorin osuutta palkkasummasta. Tällainen työlisten määrän kehitys vahvistaisi kuntasektorin maksupohjaa niin, että pitkän aikavälin kestävä vakiomaksutaso alenisi noin 0,2 prosenttiyksikköä. Samalla yksityisen sektorin pitkän aikavälin kestävä maksutaso nousisi vajaat 0,1 prosenttiyksikköä.

Toisaalta on mahdollista, että yksityisen sektorin osuus sote-toimialalla jatkaa kasvuaan. Tällaista kehityskulkua voisi kuvata esimerkiksi laskelmassa, jossa 10 prosenttia kunta-alan sote-palkkasummasta (n. 27 500 työllistä) siirtyisi yksityiselle sektorille vuosina 2025–2034. Tällaisen kehityksen johdosta kuntasektorin pitkän aikavälin kestävä vakiomaksutaso nousisi noin 0,4 prosenttiyksikköä ja yksityisen sektorin maksutasoa voitaisiin alentaa noin 0,1 prosenttiyksikköä.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta ei voida kuitenkaan tarkastella pelkästään kunta-alan palkkasumman perusteella. TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksun perusteet eroavat toisistaan siten, että kaikki Kevan menot katetaan sen jäsenyhteisöiltä perittävillä maksuilla. Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevat työntekijät osallistuvat eläkemenojen rahoitukseen työntekijän eläkemaksun osuudella. Tähän rahoitusosuuteen vaikuttaa kuntasektorin palkkasumman suuruus. Kevan jäsenyhteisöt puolestaan rahoittavat kaikki menonsa verotuloilla, valtionosuuksilla, asiakasmaksuilla ja muilla toiminnan tuloilla.

Valmistelussa yhdistäminen nähtiin keinona poistaa eläkejärjestelmistä edellä kuvailut sektoreiden väliin siirtymiin liittyvät riskit. Yhdistämisen jälkeen henkilöstösiirtymillä yksityisen sektorin ja kuntasektorin välillä ei olisi enää ollut merkitystä eläkejärjestelmien rahoituksen kannalta, koska maksutulo pysyy samassa järjestelmässä.

Maksuvaikutuksiltaan kustannusneutraalin yhdistämisen tavoitteena oli arvioida molempien eläkejärjestelmien tulevia kassavirtoja (tulot ja menot). Tulevien maksutulojen arviointi oli osa tätä tarkastelua. Työryhmän työn aikana tehdyn arvion perusteella työvoiman mahdollisella siirtymisellä sektorilta toiselle nähtiin olevan suuri merkitys tuleviin kassavirtoihin ja sitä kautta neutralointilaskelman tulokseen. Siirtymien suuntaa ja suuruutta on kuitenkin erittäin hankalaa arvioida. Erityisesti poliittiset päätökset voivat aiheuttaa merkittävää siirtymää suuntaan tai toiseen. Täten esityksen valmistelussa päätettiin ottaa lähtökohdaksi se, että sektoreiden palkkasummien kehitys oletetaan pysyvän vakiona. Poikkeuksena tähän olivat jo tiedossa olevat siirtymät eläkejärjestelmästä toiseen.

Nykyään kuntasektorin työeläkemaksun kestävä tason määrittämisessä on otettu huomioon riski työvoiman määrän laskusta pitkällä aikavälillä. Työvoiman sektorien väliset muutokset eivät yhdistämisen myötä olisi vaikuttaneet enää maksutasoon, joten riski olisi voitu jatkossa jättää huomioimatta maksutasoa määrättäessä.

## 2.2 Kunnallisten palveluiden rakennejärjestelyt ja liikkuvuuden esteet

Yhtenä tavoitteena nähtiin myös, että eläkejärjestelmien yhdistämisen ja lisäeläketurvaan suunniteltujen muutosten myötä eläkejärjestelmillä ei enää olisi ollut vaikutusta kunnallisten palvelujen tuottamistapaan eikä rakennemuutosten yhteydessä tarvitsisi tehdä etuuksiin liittyviä erityisjärjestelyjä.

Nykyisin oikeus lisäeläketurvan säilymiseen edellyttää työntekijän pysymistä Kevan jäsenyhteisön palveluksessa eläkeikään saakka. Jos rakennemuutoksen yhteydessä työntekijöiden vakuuttaminen ei jatku enää Kevassa, työnantaja voi turvata lisäeläketurvan tasoiset etuuden muulla tavoin, esimerkiksi yksityisen henkivakuutusyhtiön kautta. Tämä on voinut johtaa siihen, että palvelut on pyritty tuottamaan sellaisessa yhteisömuodoissa, joissa on voitu jatkossakin säilyä Kevan jäsenyhteisönä ja näin turvata lisäeläketurvan piirissä pysyminen ilman erityisjärjestelyjä. Tosin lisäeläkejärjestelyt ovat poistumassa ajan myötä, jolloin yhdistäminen olisi vain nopeuttanut tältä osin sektoreiden välisten eläketurvan erojen poistumista.

Muutoksen jälkeen kaikki kuntien työntekijät olisi vakuutettu TyEL-järjestelmässä ja kaikista kuntien ja hyvinvointialueiden rahoittamista palveluista olisi maksettu työeläkevakuutusmaksut samaan järjestelmään riippumatta siitä, olisiko palveluja ulkoistettu vai olisiko kunta järjestänyt ne itse.

Lisäeläketurvan yhdenjaksoisuusehdon lieventäminen työryhmän valmistelemalla tavalla olisi vähentänyt eläkejärjestelmien eroista aiheutuvia työvoiman liikkuvuuden esteitä, kun oikeus lisäeläketurvaan olisi säilynyt yhdistämisen jälkeen riippumatta siitä, millä sektorilla henkilö työskentelee.

## 2.3 Yhdistämisen myötä työn hinnan yhtenäistyminen pitkällä aikavälillä

Valmistelun yhtenä tavoitteena oli myös kuntasektorin työnantajien työeläkemaksun määräytyminen TyEL:n mukaan TyEL:n tasoisen eläketurvan osalta. Eläkejärjestelmien yhdistämisen myötä työstä maksettava eläkemaksu olisi määräytynyt samoin perustein kuntasektorilla ja yksityisellä sektorilla, kun kaikkien työntekijöiden osalta maksu olisi määräytynyt TyEL:n mukaan. Muutoksen jälkeen kaikki kuntien oma tuotanto ja niiden kanssa mahdollisesti kilpaileva yksityinen tuotanto olisivat olleet eläkemaksujen osalta samalla viivalla.

Kuntasektorin rahoitettavaksi olisi jäänyt TyEL-maksun lisäksi muutamaksi vuosikymmeneksi myös historiasta kertyneitä TyEL-tasoa parempia eläke-etuuksia. Tarkoituksena olisi ollut rahoittaa tämä erikseen Julkis-Kevan kautta TyEL-maksun lisäksi.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen tavoitteena oli myös yhdenmukaistaa edelleen eläketurvan sisältöä, kun kaikki yksityisten alojen ja kunta-alan työntekijät olisi vakuutettu samassa eläkejärjestelmässä työntekijän eläkelain mukaisesti. Tämä nähtiin tarpeelliseksi, koska nykyisin samanlaisessa työssä työskentelevien henkilöiden eläke-etuudet voivat olla erilaiset riippuen siitä, onko henkilö TyEL:n vai JuEL:n piirissä. Merkittävin tällainen ero on työkyvyttömyyseläkkeen määritelmä.

## 3 Rahoitukseen liittyviä selvittelyjä

Yhdistämistyöryhmässä tarkasteltu tapa luopua eläkejärjestelmien erillisyydestä perustui eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän ehdotukseen ja analyysiin erilaisista kehittämisvaihtoehdoista. Erillisyystyöryhmässä oli esillä kuusi erilaista kehittämisvaihtoehtoa, joista kahdessa eläketurvan järjestäminen olisi säilynyt erillisenä jatkossakin, mutta rahoitus olisi yhdistynyt osittain, kahdessa sekä rahoitus että eläketurvan järjestäminen olisi yhdistetty osittain ja kahdessa vaihtoehdossa rahoitus ja eläketurvan järjestäminen olisi pääasiallisesti yhdistetty.

Erillisyystyöryhmä päätyi raportissaan esittämään jatkotyön pohjaksi mallia, jossa rahoitus ja eläketurvan järjestäminen olisi pääasiallisesti yhdistetty. Ehdotettu malli olisi poistanut raportin mukaan sektorien välisen rahoituspohjariskin, järjestelmien erillisyyden sekä kuntasektorin työntekijöiden lisäeläkeoikeudesta johtuvat hankaluudet toimialan rakenteellisissa muutoksissa sekä työvoiman liikkuvuudessa.

Yhdistämistyöryhmä jatkoi valmistelun jatkotyötä edellä mainitun mallin pohjalta, jossa JuEL:n mukaan kertyneet eläkeoikeudet jaettaisiin kahteen osaan ja TyEL:a vastaava osa lähtökohtaisesti siirrettäisiin uuteen perustettavaan TyEL-laitokseen. Vakuutus-tekniisesti mallin toteuttaminen olisi ollut suhteellisen raskas toteuttaa, koska Kevassa järjestetty eläketurvahistoria olisi tullut muuntaa tekniisesti TyEL:n mukaiseksi. Vaihtoehdossa eläkejärjestelmien erillisyyden poistuminen rahoituksen osalta, mutta kokonaan vasta 2060-luvulla.

### 3.1 Maksuvaikutusten neutralointi

Erillisyystyöryhmän ehdotuksen mukaan jatkotyössä tuli tarkentaa maksuvaikutusten neutraloinnin tekniikkaa ainakin seuraavilta osin:

- *Maksuvaikutusten neutralointiin liittyvän kertasuorituksen jakautuminen TyEL-järjestelmässä niin, että vaikutus eläkelaitoksille on mahdollisimman tasapuolinen*
- *Kertasuorituksen vaatimat toimet TyEL-järjestelmän vakavaraisuuden ja odotetun tuoton pitämiseksi ennallaan*
- *Kertasuorituksesta muodostettavan puskurin purkautumissäännöt*
- *Mietitään työkyvyttömyyseläkkeiden vastuunjako yhdistymisessä ottaen huomioon Kevassa maksussa olevien eläkkeiden siirtyminen TyEL-järjestelmään*

- *Julkis-Kevaan jätettävien varojen määrä*
- *Laskelmat neutralointiratkaisujen herkkyydestä oletuksille lopullisen ratkaisun tueksi*
- *Selvitetään työkyvyttömyysmääritelmän yhtenäistämisen vaikutukset työkyvyttömyyksien alkavuuksiin ja eläkemenoon.*

Kunnallisen ja yksityisen eläkejärjestelmän yhdistäminen oli tarkoitus tehdä siten, että järjestelmästä toiseen ei olisi siirtynyt ylimääräisiä kustannuksia. Yhdistyminen oli siten tarkoitus tehdä kustannusneutraalisti, jolloin TyEL-maksuun ei yhdistämisestä johdun olisi kohdistunut nosto- tai laskupaineita. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajien maksurasitus ei olisi myöskään odotusarvoisesti muuttunut, mutta maksun ajoitus olisi saattanut muuttua. Yhdistämisen seurauksena kunta-alan eläkemeno ja sen rahoitustarve pitkällä aikavälillä eivät käytännössä olisi muuttuneet, jos tehtyjen laskelmien oletukset olisivat toteutuneet arvioidun mukaisina. Käytännössä todellisuus olisi poikennut ainakin hieman arvioidusta, joten kustannusneutraalius ei todennäköisesti olisi toteutunut aivan täsmällisesti. Vaikka yhdistämistä ei tehtäisi, sama määrä varoja tarvittaisiin joka tapauksessa kunnallisen eläkejärjestelmän eläkkeiden kustantamiseen, vain maksujen ajoitus olisi voinut muuttua.

Kunnallisen ja yksityisen eläkejärjestelmän yhdistämisessä varoja ja eläkevastuita olisi siirretty kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään ja osa vastuista ja mahdollisesti myös varoista olisi jätetty Kevaan, joka olisi jatkanut julkisoikeudellisenä toimijana toimista yhdistämisen jälkeen eli ns. Julkis-Kevana. Varoja olisi tarvittu kolmea eri käyttötarkoitusta varten: uuden TyEL-laitoksen perustamista varten, TyEL-järjestelmään maksettavaa neutralointia varten ja TyEL-tasoista turvaa paremman eläketurvan rahoittamiseen (kuva 1).

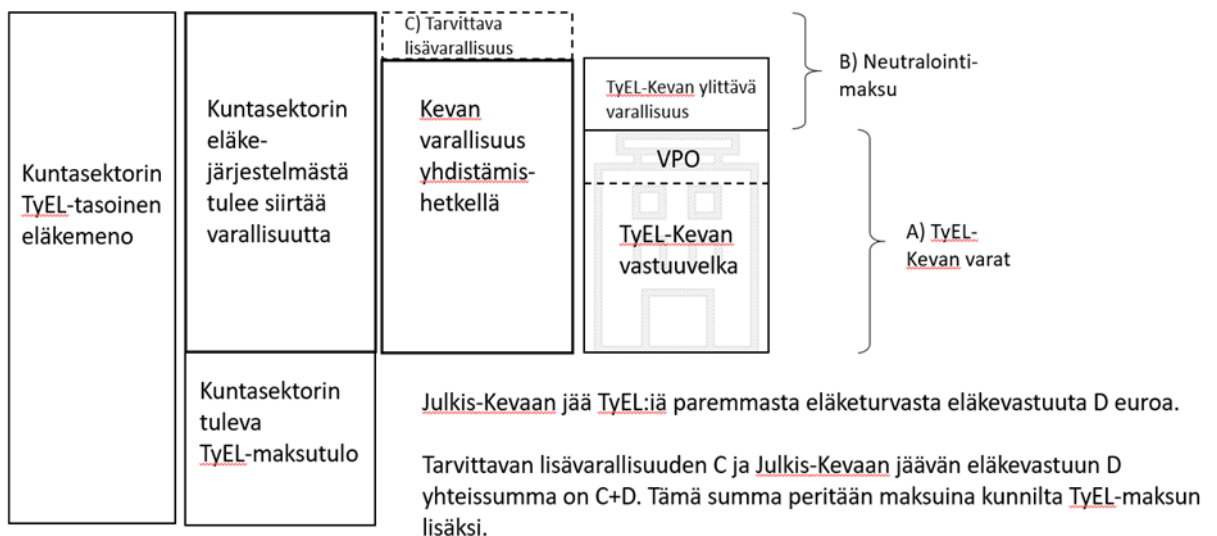
Kunta-alan TyEL:n tasoista eläketurvaa hoitamaan olisi perustettu uusi TyEL-laitos eli ns. TyEL-Keva. Yhdistymishetkellä Kevassa vakuutetut henkilöt olisivat siirtyneet TyEL-Kevan vakuutettaviksi. Yhdistämishetkellä TyEL-Keva olisi aloittanut toimintansa työeläkeyhtiönä. Tälle yhtiölle olisi muodostettu TyEL:n sääntöjen mukaisesti maksussa olevia ja tulevia eläkkeitä varten eläkevastuut ja niitä varten olisi siirretty oikea määrä varoja. Eläkevastuun katteen lisäksi TyEL-Keva olisi tarvinnut säädösten mukaisen vakavaraisuuspääoman. Suurin osa Kevan nykyisistä varoista olisi tarvittu TyEL-Kevan eläkevastuiden ja vakavaraisuuspääoman kattamiseen ja myöhemmin TyEL-tasoisten eläkkeiden maksamiseen eli noin 46 mrd. euroa vuoden 2019 hintatasossa (Kuva 1, erä A).

Nykyisessä Kevassa vakuutettujen ja eläkkeensaajien joukko on keskimäärin ikääntyneempää sekä naisvaltaisuudesta johtuen pitkäikäisempää kuin nykyisessä TyEL-järjestelmässä keskimäärin. Tästä syystä kunnallisen eläkejärjestelmän TyEL-tasoisena eläketurvan eläkemenon suhteessa palkkasummaan on jonkin verran korkeampi kuin TyEL-järjestelmässä. Siten Kevan vakuutusmaksun yhdistäminen TyEL:iin olisi luonut paineen nostaa keskimääräistä TyEL-maksua. Tarkoituksena olisi kuitenkin ollut, että Kevan jäsenyhteisöt olisivat tavalla tai toisella neutraloineet TyEL-maksuun kohdistuvan korotuspaineen.

Neutralointi olisi ollut mahdollista toteuttaa joko lisäämällä TyEL-järjestelmän tuloja, pienentämällä menoja tai näiden yhdistelmällä. Tulojen lisäys olisi voitu tehdä esimerkiksi maksamalla kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään ns. neutralointimaksu, jolla olisi saatu tasattua yhdistämisestä johtuva TyEL-maksun korotuspaine. Neutralointimaksun suuruus olisi ollut arvioiden mukaan noin 15 mrd. euroa vuoden 2019 hintatasossa (kuva 1, erä B). Menojen vähentäminen olisi puolestaan voitu tehdä siten, että Julkis-Kevaan olisi jätetty osa TyEL-tasoisesta eläkemenosta. Näitä kahta tekniikkaa olisi myös ollut mahdollista yhdistää.

Kunta-alan TyEL:n tasoista eläketurvaa paremman eläketurvan (eli parempi karttuma, alennetut eläkeiät) rahoitusvastuu olisi jäänyt yhdistämisessä Julkis-Kevaan. Paremman eläketurvan rahoittamiseksi olisi tarvittu varoja noin 8 mrd. euroa vuoden 2019 hintatasossa. (kuva 1, erä D). Julkis-Kevaan olisi jäänyt myös yhdistymisen jälkeen toimeksiantosuhteista karttuva eläkemenon, jonka kustannus olisi ollut noin 0,2 mrd. euroa.

**Kuva 1.** Kunnallisen ja yksityisen eläkejärjestelmän yhdistäminen ja neutralointimaksu



### 3.1.1 Neutraloinnin vaihtoehdot

Yhdistymisestä seuraavaan TyEL-maksun korotuspaineen neutralointiin olisi ollut erilaisia vaihtoehtoja kuten edellä kuvattiin. Eri neutralointitekniikoilla ei olisi ollut vaikutusta neutraloinnin määrään: neutralointia varten tarvittava rahoitustarve olisi ollut sama tekniikasta riippumatta. Neutralointitekniikat olisivat eronneet toisistaan siinä, miten ne olisi toteutettu teknisesti ja miten ja milloin rahavirrat olisivat kulkeneet. Edellä mainituista seikoista olisi seurannut se, että neutralointitekniikat eivät olisi eronneet toisistaan neutraloinnin määrältään, mutta jonkin verran toteuttamiskustannuksiltaan. Kustannuksia olisi aiheuttanut muun muassa Kevan nykyisen sijoitusstrategian ja -salkun muokkaaminen eläkejärjestelmien yhdistämisessä ja nykyisen Kevan jakautumisessa Julkis-Kevaan ja TyEL-Kevaan. Lisäksi neutralointitekniikasta riippuen kustannuksia olisi aiheuttanut neutralointimaksuun tarvittavan likvidin siirtoerän muodostaminen ja siirtäminen kunnallisesta järjestelmästä yksityisalojen järjestelmään.

Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittänyt työryhmä esitti mallia, jossa maksuvaikutusten neutraloinnin edellyttämä rahamäärä hoidettaisiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe perustuisi siihen oletukseen, että Kevalla olisi yhdistämishetkellä varoja yllä, mitä tarvitaan TyEL-Kevalle muodostettavan TyEL-tasaisen eläkevastuun ja vakavaraisuuspääoman kattamiseen. Nämä TyEL-Kevan perustamisesta yllä jäävät varat käytettäisiin kokonaan tai osittain maksuvaikutusten neutralointiin maksamalla TyEL:iin ns. neutralointimaksu. Loppuosa neutraloinnista eli toinen vaihe hoidettaisiin jättämällä osa TyEL:n mukaisesta eläkemenosta Julkis-Kevan vastuulle eli sitä ei tuotaisi osaksi TyEL-järjestelmää. Tällöin Kevan olemassa olevat varat riittäisivät neutralointiin eikä tarvittaisi enää lisävarojen siirtoa eläkejärjestelmien kesken.

Selvitystyötä tehdessä kävi ilmi, että neutralointimaksun tuominen kerralla edellä kuvatuksen ensimmäisen vaiheen mukaisesti TyEL:iin olisi ollut käytännössä hankalaa ja siihen liittyvät kustannukset olisivat olleet suuria. Sillä olisi ollut myös vaikutuksia eläkelaitosten vakavaraisuuteen. Tämän takia yhdeksi neutralointivaihtoehdoksi nousi vaihtoehto, jossa TyEL:n mukaista eläkemenoa jätettäisiin Julkis-Kevaan niin paljon, ettei TyEL:iin tarvitsisi siirtää muita varoja TyEL-Kevan alkupääoman lisäksi. Tätä vaihtoehtoa kutsuttiin puhtaaksi jättötekniikaksi. Tällöin Kevasta olisi siirretty TyEL:iin varoja vain TyEL-Kevan vastuovelkaa ja vakavaraisuuspääomaa vastaava määrä. Kustannusneutraalin yhdistämisen toteuttamiseksi Julkis-Kevaan olisi pitänyt jättää ennen 1972 syntyneiden työntekijöiden TyEL-tasoisista etuuksista 14,5 prosenttia. (Perusteena ikärajukselle oli se, että myös Julkis-Kevaan jätettävä parempi eläketurva koskee ennen 1972 syntyneitä henkilöitä).

Selvitystyön edetessä neutralointitekniikasta tehtiin paljon analyysyjä ja selvitettyjen asioiden pohjalta koottiin uusi neutralointimalli, jota kutsuttiin osamaksutekniikaksi.

Osamaksuteknikka muistutti osin jättekniikkaa. Osamaksutekniikan eri elementeillä pyrittiin kokonaisriskien minimoimiseen ja kokonaiskustannusten hallintaan. Osamaksutekniikalla tarkoitettiin neutralointitekniikkaa, jossa TyEL-Kevan perustamisesta (vastuuelva ja vakavaraisuuspääoma) yli jäävä Kevan varallisuus olisi jätetty Julkis-Kevaan. Yhdistämishetkellä Julkis-Keva olisi suorittanut neutralointimaksuna alkumaksun TyEL-MEL-järjestelmään, minkä jälkeen Julkis-Keva olisi maksanut vuosittain tietyn ajan neutralointimaksua TyEL-MEL-järjestelmään.

Alkumaksu ja vuosittaiset erät olisi talletettu TyEL-MEL -toimijoiden taseilla uuteen sijoitussidonnaiseen vastuunosaan, joka olisi ollut osa tasausjärjestelmää. Sijoitussidonnaisen vastuuelvan tuottovaatimus olisi määritelty tietyn indeksikorin tuoton perusteella. Indeksikorin mukaisesta tuotosta olisi saatu tuottovaatimus, jolla käyttämätöntä sijoitussidonnaista vastuuelvaa olisi muutettu. Neutralointimaksun siirtäminen eläkelaitosten taseille uuteen sijoitussidonnaiseen vastuunosaan katsottiin olevan mahdollisimman tasapuolinen eläkelaitoksille. Jos eläkelaitos olisi sijoittanut neutralointiin tarkoitettut varat sijoitussidonnaisen vastuuelvan tuottovaatimuksen perusteena olevan indeksikorin mukaisesti, uudella erällä ei olisi ollut vakavaraisuusvaikutuksia eläkelaitokselle.

Sijoitussidonnaisen vastuuelvan käytöstä tasauseläkemenon katteeksi olisi pitänyt laatia etukäteen suunnitelma. Tällaista suunnitelmaa ei ehditty tehdä, koska valmistelutyö keskeytyi.

Julkis-Kevaan vastuulle jäävän neutralointimaksun tuottovaatimus ehdotettiin sidottavaksi myös samaan annettujen indeksien muodostamaan allokaatioon.

Yhdistämissä ei päästy neutralointitekniikan valinnasta ratkaisuun. Näin ollen tarkempien selvitysten tekemistä ja laskelmien päivittämistä ei enää jatkettu.

## 3.2 Rahoitusmallin tekninen toteuttaminen

Erillisyystyöryhmän ehdotuksen mukaan jatkotyössä tuli tarkentaa rahoitusmallia ainakin seuraavilta osin:

- *TyEL-Kevan TyEL-tasoisten eläkkeiden tekninen toteutus*
- *Maksuluokkamallin tekninen soveltaminen TyEL-Kevaan, esim. maksuluokkien muodostaminen (jos yhtiö)*
- *Julkis-Kevaan jäävien eläkkeiden huomioon ottaminen kustannustenjaossa*



– *Työnantajakohtaisten kannansiirtojen toteutus TyEL-Kevasta.*

Yhdistämistyöryhmän työssä rahoitusmallia pohti rahoitusalaryhmän alla toiminut tekniikkaryhmä. Seuraavassa on kuvattu tarkemmin tekniikkaryhmän selvittämiä rahoitusmalliin liittyviä asioita.

### 3.2.1 TyEL-Kevan vastuuelka

Erillisyystyöryhmän selvitystyössä oli pohdittu sitä, miten TyEL:n mukaiset vakuutus-tekniset suureet olisi mahdollista määrittää Kevan vakuutuskannalle tilanteessa, jossa Keva aloittaisi TyEL:n mukaisen vakuuttamisen. Lähtökohtana oli määrätä TyEL/TEL:n mukaiset vakuutustekniset suureet Kevan vakuutuskannalle mahdollisimman tarkasti vastaamaan tilannetta, jossa ne olisi alusta lähtien laskettu TyEL/TEL:n mukaisilla säännöillä.

Keskeinen lähtötieto Kevan vakuutusteknisten suureiden laskennassa olisi ollut henkilötason ansiotieto, joka olisi tarvittu myös menneiltä vuosilta. Jotta TyEL:n laskuperusteiden mukaiset vakuutustekniset suureet olisi voitu laskea KuEL:n voimaantulosta lähtien, olisi kaikki laskennan vaatimat lähtötiedot tulleet olla saatavissa 1960-luvulta lähtien. Koska kaikkia vanhempia tietoja ei enää olisi mahdollista saada, pohdittiin erilaisia tekniikoita, joilla puuttuvat lähtötiedot olisi voitu arvioida tai korvata. Vuotta 1984 aikaisemmat ansiotiedot ovat puutteellisia, mutta sen jälkeiset ansiotiedot ovat hyvin kattavasti tiedossa. Vuodesta 2005 lähtien ansiotiedoissa ei ole enää puutteita.

TyEL-Kevan TyEL:n mukaisen vastuuelan ja sen osien laskemiseksi olisi tullut TyEL-Kevalle määritellä TyEL:n mukaiset rahastoidut eläkkeet sekä varausten ja puskurirahastojen muodostamissäännöt. Kuntasektorin eläkejärjestelmässä vakuutetuista ansiosta ei kuitenkaan olisi voitu muodostaa täysin TyEL-säännösten mukaisia eläkesuureita. Merkittävin este liittyi ansiotietojen rekisteröintiin. Toisin kuin TEL-järjestelmässä, jossa ansiot tarvittiin rahastoitujen eläkkeiden muodostamista varten, KVTEL:ssä kerättiin vain eläkepalkan laskentaan vaikuttaneet ansiot eläkettä laskettaessa.

Siten TyEL:n rahastoidun eläkkeen muodostamiseen olisi erityisesti vanhuuseläkkeiden osalta tehty yksinkertaistuksia. Yksinkertaistukset olisivat palvelleet käytännön mukaista toteutusta. Yksinkertaistusten vaikutukset olisi otettu huomioon tarvittaessa neutralointilaskelmassa siten, että yksinkertaistuksilla ei olisi ollut vaikutusta eri sektoreiden rahoitusvastuisiin.

TyEL-tasoisien rahastoidun eläkkeen perusteena olevat vuosiansiot olisi saatu vuodesta 2005 lähtien yhteisestä ansaintarekisteristä ja vuosilta 1964–2004 Kevan vanhasta Henri-rekisteristä. Vertaamalla Eläketurvakeskuksen rekistereitä Henri-rekisteriin oli kuitenkin havaittu, että osa vuotta 2005 edeltävän ajan ansiotiedoista puuttui. Rekistereitä vertaamalla oli etsitty Kevan palvelussuhteet, joissa on ansiotietojen osalta puutteita ennen vuotta 1984.

### 3.2.1.1 Puuttuvat ansiot

Puuttuvien ansioiden osalta olisi menetelty seuraavasti:

- Jos palvelussuhteesta eivät olisi puuttuneet kaikki vuosiansiot, niin olisi etsitty palvelussuhteen vanhin vuosiansio, joka olisi monistettu kyseisen palvelussuhteen niille vuosille, joilta ansio puuttui.
- Jos palvelussuhteen kaikki ansiot olisivat puuttuneet, niin olisi käytetty kunkin ansiovuoden sukupuolen ja syntymävuoden todellisten ansioiden keskiarvoa.

Kummassakin tapauksessa generoidut ansiot olisi indeksoitu ansiotasoindeksillä. Näin saatuja ansioita olisi muunnettu vuosikohtaisilla kertoimilla siten, että kunkin vuoden kaikkien ansioiden, todellisten ja generoitujen, summaksi olisi tullut kyseisen vuoden ETK:n tilastotietokannan mukainen palkkasumma. Generoiduista ansiotiedoista laskettujen rahastoitujen eläkkeiden määrä oli noin 8 prosenttia kaikista TyEL-Kevan rahastoiduista osista vuoden 2018 lopussa.

### 3.2.1.2 Vanhuuseläkkeiden vastuut

Todellisista ja generoiduista ansioista olisi laskettu TyEL:n vastuulla olevat rahastoidut osat TyEL:n rahastointisäännösten mukaisesti. Kun TyEL:n mukainen rahastoitu eläke olisi ollut tiedossa, olisi vanhuuseläkkeiden vastuovelka ollut laskettavissa. Vanhuuseläkevastuut olisi laskettu yhdistämishetkelle TyEL-Kevalle vahvistettavan, erillisen KuEL-kuolevuusperusteen mukaan. Vastuunlaskenta olisi ollut muuten identtinen TyEL-laskuperusteisiin nähden, mutta KuEL-perusteessa ikäsiirto olisi poikennut TyEL:ssä käytetyistä ikäsiirroista, jotta TyEL:stä poikkeavan, korkeamman eliniän ennuste tulisi huomioiduksi.

### 3.2.1.3 Työkyvyttömyyseläkkeiden vastuut

Jo alkaneita työkyvyttömyyseläkkeitä varten varattu vastuovelka eli korvausvastuu olisi ollut laskettavissa, kun TyEL-Kevan vastuulla oleva rahastoitu työkyvyttömyyseläke olisi ollut tiedossa.

Kuntasektorin työkyvyttömyyseläke olisi määräytynyt karttuneiden eläkkeiden ja tulevan ajan perusteella. Siihen mahdollisesti sisältyvä kuntasektorin korkeammasta karttumasta syntyvä KuEL-ylite olisi sisällytetty TyEL:iin siirtyvään työkyvyttömyyseläkkeeseen ja olisi otettu huomioon neutralointilaskelmassa. Rahastoitua eläkkeen osaa laskettaessa eläkkeen alkumäärä olisi ollut siis karttuneen eläkkeen määrä.

Kuntasektorin vastuulla ollut TyEL-tasoinen eläke olisi jaettu TyEL:n kunakin hetkenä voimassa olleiden rahastointisääntöjen mukaan TyEL-Kevan vastuulla olevaan rahastoituu osaan ja tasausosaan. Vakuutettuina ansioina olisi tarkasteltu vain kuntasektorin ansioita, jotta muita TyEL:n rahastoituja osia ei olisi tarvinnut muuttaa.

JuEL-tökyvyttömyyseläkkeet, joissa eläketapahtuma on ollut ennen vuotta 2004, eivät ole VILMA-eläkkeitä eli eläke on myönnetty ja maksettu erikseen eri lain mukaisissa laitoksissa. Näiden osalta eläkkeen maksu olisi jatkunut entiseen tapaan. Kuitenkin Kevassa maksussa olleet kuntasektorin eläkkeet olisivat siirtyneet TyEL-Kevan maksettaviksi.

Tulevia työkyvyttömyyseläkkeitä varten varatun vastuuvelan eli työkyvyttömyyseläkkeiden vakuutusmaksuvastuun ja ns. tuntemattomien varauksen laskentaan tarvitaan laskentavuoden ja sitä edeltävän kolmen vuoden maksun teoreettiset työkyvyttömyyseläkeosat. Selvitystyössä arvioitiin, että nämä tarvittavat tiedot olisivat olleet laskettavissa, mutta selvitystyö jäi kesken.

#### 3.2.1.4 Muut vastuut

TyEL-Kevan tasausvastuu olisi laskettu rekursiivisesti viiden vuoden takaa vastavasti kuin osittaisissa vakuutusten kannansiirroissa. Laskenta olisi perustunut rekursiiviseen tekniikkaan, jossa lähdetään liikkeelle esimerkiksi vuodelle v-5 lasketusta keskimääräisestä tasausvastuusta. Tästä eteenpäin tasausvastuuta olisi laskettu vuosittain eteenpäin TyEL:n mukaisilla laskentasäännöillä ja suureilla.

Osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu tasataan aina vuoden lopussa laskuperusteiden mukaisesti kullekin eläkelaitokselle saman suuruiseksi suhteessa vastuuvelaan. TyEL-Kevan osaketuottosidonnaiseen lisävakuutusvastuuseen liittyvä vastuuvelka olisi ollut laskettavissa, kun muut vastuuvelan osat olisi tiedetty.

### 3.2.2 TyEL-Kevan vakavaraisuuspääoma

Erillisyytöryhmän ehdotuksen mukaan TyEL-Kevan alkuhetken vakavaraisuuspääoma olisi ollut yhdistymistä edeltävän vuoden lopun työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuusasteiden mediaania vastaava määrä. Vastaavasti meneteltiin, kun edellisen kerran eläkejärjestelmiä yhdistettiin lakiin perustuen. Tällöin TEL-, LEL- ja TaEL-järjestelmät yhdistettiin ja työeläkevakuutusyhtiö Etera aloitti TyEL:n mukaisen toimintansa.

### 3.2.3 Julkis-Kevan vastuulla oleva eläkemeno

Ennen yhdistymistä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä ja TyEL-järjestelmä ovat olleet rahoituksellisesti itsenäisiä. VILMA-järjestelyssä eläkkeen maksava TyEL-laitos tai Keva on perinyt kustannukset eläketasolla toisen järjestelmän laitokselta.

Yhdistymisen myötä Kevan jäsenyhteisöjen eläkkeet (KuEL-eläkkeet) ja TyEL-eläkkeet olisi myönnetty yhdistyneen järjestelmän piiristä.

Tekniikkaryhmässä käsitellyssä ratkaisussa Julkis-Kevan kautta tuleva rahoitus olisi kytketty osaan vanhuuseläkemenosta. Kytköksestä johtuen tätä osaa olisi kutsuttu Julkis-Kevan vastuulla olevaksi eläkemenoksi, vaikka koko eläke olisikin maksettu yhdistyneestä TyEL-järjestelmästä. Julkis-Kevan vastuulla oleva eläkemeno olisi muodostunut TyEL-tasaisen eläketurvan ylittävästä eläketurvasta.

Julkis-Kevan vastuulla olevan eläkemenon laskemista varten osalle kunta-alalla ennen yhdistymistä työskennelleistä olisi laskettu ja yhdistymishetkellä olisi kiinnitetty ja rekisteröity Arekiin henkilötasoinen euromääräinen suure (KuEL-ylite). Henkilön ollessa vanhuuseläkkeellä, KuEL-ylite olisi määrittänyt Julkis-Kevan kautta tulevan TyEL-järjestelmän rahoituksen. Kustannustenjakoa on kuvattu yksityiskohtaisemmin osiossa 3.2.4.

Eläke-etuuksien yhdenmukaistamisesta johtuen yllä määritellyn mukaista KuEL-ylitettä olisi voinut esiintyä vain ennen vuotta 1972 syntyneillä henkilöillä tai perhe-eläkkeissä näiden henkilöiden edunsaajilla. Parhaaksi ratkaisuksi katsottiin rajoittaa KuEL-ylitteen tarkastelu yksinomaan varsinaisiin vanhuuseläkkeisiin (sekä alkaneet että vastaiset).

KuEL-ylitteen tarkempaan määrittämiseen löydettiin ratkaisu tekniikkaryhmän työssä. KuEL-ylitettä ei olisi pystytty aivan tarkasti määräämään esimerkiksi puutteellisten historiatietojen vuoksi.

KuEL-ylite olisi käsitelty kustannustenjaossa pitkälti ikään kuin se olisi ollut Julkis-Kevan vastuulla oleva vanhuuseläkkeen rahastoitu osa. Siitä poiketen, KuEL-ylitteeseen ei olisi tullut iv-korotuksia, vaan sitä olisi korotettu palkkakertoimella tai työeläkeindeksillä, sen mukaan onko kyse vastaisesta vai alkaneesta eläkkeestä. Kyseessä olisi ollut siis vanhuuseläkkeiden kustannustenjaossa käytössä olevaa kollektiivista menettelyä vastaava menettely, jonka kautta Julkis-Keva olisi hoitanut rahoitusvastuunsa sen vastuulle jäävästä eläkemenosta. Tähän liittyvää kustannustenjakoa on kuvattu yksityiskohtaisemmin osiossa 3.2.4.

Yhdistymishetkellä vanhuuseläkkeellä olevien henkilöiden osalta KuEL-ylitteen käsittely olisi ollut yksinkertaista yhdistymisen jälkeen, sillä ylitettä olisi korotettu ainoastaan työeläkeindeksillä. Valtaosa, arviolta noin 96 prosenttia, Julkis-Kevan vastuulla olevasta eläkemenosta olisi ollut tällaista eläkemenoa.

Pienempi osuus KuEL-ylitteistä olisi liittynyt sellaisten ennen 1972 syntyneiden henkilöiden KuEL-ylitteisiin, joilla vanhuuseläke ei vielä yhdistymishetkellä olisi ollut maksussa. Näistä henkilöistä aiheutuvaksi eläkevastuuksi oli arvioitu noin 1,0 mrd. euroa, mikä on noin 12 prosenttia kaikista KuEL-ylitteistä.

Näihin yhdistymishetkellä vielä vastaisiin KuEL-ylitteisiin olisi sovellettu eläkkeen alkuun asti palkkakerrointa ja eläkkeen alkaessa elinaikakerrointa sekä varhennusvähennystä tai lykkäyskorotusta. Tämän jälkeen näihin ylitteisiin olisi sovellettu työeläkeindeksiä, kuten muihinkin KuEL-ylitteisiin.

Alun perin erillisyystyöryhmässä oli kehitetty malli, jossa KuEL-ylitteitä seurattaisiin eläketasolla eläkkeiden maksujärjestelmissä. Eläketurvakeskuksen yhdistämistyön IT-toteutusta tarkastelevissa ryhmissä päädyttiin lopulta siihen tulokseen, että ylitteiden tarkastelu eläketasolla olisi ollut raskas sekä toteutuksen että ylläpidon näkökulmasta. Tekniikkaryhmässä luotiin kustannustenjakoon malli, jolla keskitetyn ratkaisun kautta olisi päästy TyEL-laitosten rahoituksen näkökulmasta samaan lopputulokseen kuin eläkkeiden yliteosilla. Ratkaisu olisi mahdollistanut myös KuEL-ylitteiden soveltamisen vain vanhuuseläkkeisiin.

Keskitetty ratkaisu nähtiin toimivaksi myös yhdistämiseen liittyvän neutraloinnin kannalta. Jos yhdistämisen neutralointi olisi toteutettu tavalla, jossa olisi jätetty Julkis-Kevan vastuulle enemmän eläkemenoa, tämä neutralointiosa olisi voitu kytkeä samaan yhteyteen ja muodostaa tähän liittyvä henkilötason osa.

KuEL-ylitteiden rekisteröinti henkilötasolla Arekiin tasausosaksi olisi ollut teknisesti huomattavasti yksinkertaisempaa kuin ylitteiden kytkeminen eläkkeisiin eläketasolla.

Ehdotettu ratkaisu olisi vaatinut vain kevyitä IT-järjestelmätöitä ja olisi ollut siten kustannustehokas. KuEL-yllitteisiin liittyvä kustannustenjako olisi saatu toteutettua kustannustehokkaasti ja luotettavasti Eläketurvakeskuksessa.

Koska kustannusrasitus olisi otettu huomioon edellä kuvatuilla henkilötasoisilla KuEL-yllitteillä, järjestelmien välistä kustannussiirtoa ei olisi syntynyt. Myöskään nykyisten TyEL-eläkelaitosten rahoitusvastuu ei olisi muuttunut.

Ennen vuotta 1972 syntyneiden työkyvyttömyyseläkkeissä olisi voinut olla vähäisessä määrin TyEL-tasoa parempaa eläketurvaa, mutta tämän merkitys oli katsottu pieneksi. Työkyvyttömyyseläkettä maksetaan vain vanhuuseläkkeen alkamiseen asti, eli kyseisen ikäluokan viimeisetkin työkyvyttömyyseläkkeet päättyvät vuonna 2037. Yhdistymisen jälkeen alkavissa työkyvyttömyyseläkkeissä TyEL-tasoa paremman turvan merkitys olisi käynyt vuosi vuodelta pienemmäksi lähestyttäessä vuotta 2037. Tarkasteltaessa merkitystä työkyvyttömyyseläkkeen rahastoidun osan pääoma-arvoon, yllitteen merkitys olisi supistunut hyvin nopeasti, sillä euromääräisen yllitteen pienentymisen lisäksi myös eläkkeen maksuaika olisi lyhentynyt vuosi vuodelta.

Työkyvyttömyyseläkkeen yllitteen käsittely olisi monimutkaistanut IT-järjestelmiä merkittävästi. Tämän vuoksi yllitteitä ei olisi huomioitu laskettaessa työkyvyttömyyseläkkeen rahastoitua osaa tai tasausosia. Ratkaisu olisi korottanut työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoituja osia vähäisessä määrin suhteessa siihen vaihtoehtoon, että yllitteet olisi poistettu.

### 3.2.4 Kustannustenjako

Yhdistymisen jälkeen alkaneet kuntasektorin eläkkeet olisivat menneet maksuun TyEL-Kevassa tai muussa VILMA-eläkelaitoksessa VILMA-säännösten mukaisesti. Julkis-Keva ei olisi myöntänyt tai maksanut kuntasektorin eläkkeitä eli se ei olisi ollut näiden osalta enää toimeenpaneva VILMA-laitos. Julkis-Kevan rahoitusvastuulla olevat eläkeosat olisi maksanut jokin muu eläkelaitos kuin Julkis-Keva. Julkis-Kevan rahoitusvastuulla olevat eläkeosat olisi määrätty yhdistämishetkellä ja talletettu KuEL-yllitteinä yhteisiin tietojärjestelmiin henkilötasolla.

Julkis-Kevan vastuulla olevan eläkemenon selvittely olisi tehty vuosittain TyEL-MEL-VILMA-eläkeselvittelyn yhteydessä.

VILMA-eläkelaitokset olisivat maksaneet kuntasektorin eläkkeet yhdistymisen jälkeen TyEL-eläkkeinä. Keskitetystä rekisteristä olisi saatu poimittua maksettuja kuntasektorin eläkkeitä vastaavat KuEL-ylitteet, jotka olisi huomioitu ko. VILMA-eläkelaitoksen osalta TyEL-MEL-VILMA-eläkeselvittelyssä.

Arviot maksettavista Julkis-Kevan rahoitusvastuulla olevista muiden eläkelaitosten maksamista eläkeosista olisi otettu huomioon määrättäessä TyEL-MEL-VILMA-eläkeselvittelyyn liittyviä eläkelaitoskohtaisia ennakoita.

Tässä esitetyn selvittelytekniikan arvioitiin olevan tietojärjestelmien kannalta kustannustehokkain menettelytapa, jolla olisi voitu jakaa maksettujen Julkis-Kevan eläkeosien rahoitusvastuut oikealla tavalla eläkelaitosten kesken. Vastaava kustannustenjakoselvittelytekniikka on käytössä TyEL-MEL-vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien selvittelyssä.

Koska KuEL-eläkettä olisi käsitelty TyEL-eläkkeestä erillisenä, olisi rahastointisääntöihin voitu luoda erilliset käsittelysäännöt KuEL-eläkkeelle ja varsinaiselle TyEL-eläkkeelle.

### 3.2.5 Työkyvyttömyyseläkkeiden rahastointi

Kuten aiemmin kohdassa 3.2.3 on kerrottu, kuntasektorilla ennen yhdistämistä karttunut myönnetty eläke eli KuEL-eläke olisi jaettu TyEL:n rahastointisääntöjen mukaan TyEL-Kevan vastuulla olevaan rahastoitavaan osaan ja tasausosaan käyttäen vakuutettuina ansioina vain kuntasektorin ansioita.

Työkyvyttömyyseläke määräytyy karttuneiden eläkkeiden ja tulevan ajan perusteella. Kuntasektorin korkeampi karttunut eläke olisi korottanut työkyvyttömyyseläkkeitä samaan tapaan kuin vanhuuseläkkeitä. KuEL:n mukaisista työkyvyttömyyseläkkeistä ei olisi erotettu TyEL-tasoa parempaa turvaa eli niihin ei olisi muodostettu KuEL-ylitettä, vaan työkyvyttömyyseläkkeen alkumäärä olisi sisältänyt koko kuntasektorilla karttuneen eläkkeen.

Työkyvyttömyyseläkkeiden käsittelyyn liittyvät sääntömuutokset kohdistetaan yleisesti eläketapahtumahetken perusteella. Siten tässäkin olisi ollut hyvä jakaa käsittelysäännöt eläketapahtuman perusteella. Jotta olisi välttytty koko kustannustenjaon uudelleen määrittämiseltä, ennen yhdistämistä olevien eläketapahtumien osalta kuntasektorin osuus työkyvyttömyyseläkkeestä olisi käsitelty kokonaisuutena TyEL-Kevan vastuulle tulevana eläkkeenä eikä TyEL:n kustannustenjakoa olisi muutettu. Työkyvyttömyys-

eläkkeiden osalta ei olisi tehty jakoa TyEL:n tasoiseen turvaa ja TyEL-tasoa parempaan turvaan, koska siitä olisi aiheutunut eläkemenovaikutuksiin nähden merkittävät IT-järjestelmäkustannukset ja riskit.

Tarkemmille rahastointisäännöille löytyi myös ratkaisu tekniikkaryhmän työssä. Ratkaisu rakentui sen pohjalle, sijoittuuko eläketapahtuma yhdistymistä edeltävään vai jälkeiseen aikaan.

### Kustannustenjaon muuttaminen

Työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoinnissa käytäntönä on, että rahastoitua osaa korjataan tietojen muuttuessa. Jos esimerkiksi vastuunjaon tarkasteluajan ansiot muuttuvat siten, että vastuunjako muuttuu, rahastoituja osia korjataan. Samoin toimitaan, jos työkyvyttömyyseläkkeen määrää korjataan tai eläke muuttuu osaeläkkeestä täydeksi eläkkeeksi tai toisinpäin. Työkyvyttömyyseläkkeeseen ja sen kustannustenjakoon olisi tullut merkittävä määrä muutoksia, joten tekniikkaryhmässä katsottiin perustelluksi toimia samoin myös niiden eläkkeiden osalta, joiden eläketapahtuma olisi ollut ennen yhdistämistä.

Jos ansiotiedoissa tai eläkkeen määrässä olisi tapahtunut muutoksia, olisi korjattu myös työkyvyttömyyseläkkeiden vastuunjakoa, vaikka eläketapahtuma olisi ollut ennen yhdistämistä. Korjauksella olisi ollut vaikutusta vain niihin työkyvyttömyyseläkkeisiin, jotka yhdistymisen myötä olisivat tulleet TyEL-Kevan vastuulle.

Yhdistymisen jälkeen Julkis-Kevan tehtävänä olisi ollut yhdistymistä edeltävien ansiotietojen ylläpito ja korjaaminen sekä mahdollinen maksujen perintä ja palautusten hyvittäminen. Julkis-Keva olisi hoitanut maksujen laskennan, perinnän ja palautukset yhdistämistä edeltävältä ajalta erillään TyEL-järjestelmästä. TyEL-järjestelmän vastuulla olisi ollut kuitenkin todellisten, korjattujen KuEL-eläkkeiden maksaminen. Julkis-Keva olisi tulouttanut korjauksista perimänsä maksut TyEL-järjestelmälle kustannustenjaon kautta.

### 3.2.6 Maksuluokat

TyEL:ssä työkyvyttömyyseläkemaksu määrätään siten, että sen tulisi kattaa puolet maksun keräämisvuotta seuraavan kahden vuoden eläketapahtumien menosta. Mikäli työkyvyttömyyseläketariffia ei olisi alettu laskea etukäteen yhdistyvien eläkejärjestelmien yhteisillä tiedoilla, TyEL-yhtiöiden varaukset liittyen vastaisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin olisivat olleet yhdistymishetkellä todennäköisesti liian matalat, koska eläke-



järjestelmien yhdistämisen myötä työkyvyttömyyseläkemeno ja työkyvyttömyyseläke-tariffi olisivat nousseet. Näin ollen yhdistymishetkellä olisi ollut tarpeen laskea uudet TyEL:n mukaiset vastaisten työkyvyttömyyseläkkeiden varaukset.

Kevassa on käytössä työkyvyttömyyseläkemaksu, johon vakuutukselle arvioitu riski vaikuttaa. Riskikerroin lasketaan eri tavalla kuin TyEL:n maksuluokkamallissa (käytetään vain maksettuja eläkkeitä täysien kuntoutustukien ja täysien työkyvyttömyyseläkkeiden osalta), mutta se toimii monilta osin samoin kuin TyEL:ssä (vakuutuksen oma eläkemeno vaikuttaa, vakuutukselle lasketaan omavastuuaste).

Yhdistetyssä TyEL:ssä maksuluokkamallin parametrien määrittäminen ja kuntasektorin työnantajien siirtyminen TyEL-mallin piiriin jäi selvitystyössä kesken.

### 3.2.7 Työnantajakohtaiset kannansiirrot

Vakuutuskannan siirrossa yksityisen sektorin eläkelaitoksen vakuutuskanta siirretään toisen eläkelaitoksen hoidettavaksi. Tällöin siirretään myös koko aikaisempi vakuutus-historia eläkevastuineen ja varoineen uuden eläkelaitoksen vastuulle. Työnantajakohtainen kannansiirto on mahdollista, jos vakuutuskannan tai sen osan edellisestä siir- rosta on kulunut vähintään viisi vuotta.

Siirtyvä vakavaraisuuspääoma lasketaan prosenttiosuutena siirtyvän vakuutuskannan vastuuvelasta. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa siirtyvän vakavaraisuuspääoman määrästä asetuksen neljännesvuosittain Finanssivalvonnan esityksestä.

Yhdistymisen jälkeen myös TyEL-Kevasta olisi voinut siirtyä vakuutuskantaa toiseen eläkelaitokseen tai TyEL-Keva olisi voinut vastaanottaa vakuutuskantaa toisesta eläkelaitoksesta.

TyEL-Kevalle olisi ollut mahdollista muodostaa työnantajakohtaiset rahastot, joten läh- tökohtaisesti TyEL-Kevasta tai TyEL-Kevaan tehtävään kannansiirtoon olisi sovellettu normaaleja TyEL:n säädöksiä. Poikkeuksen olisivat muodostaneet TyEL-Kevalle vah- vistettava KuEL-kuolevuusperuste. TyEL-Kevan vakuutuskannan elinajanodote olisi ollut pidempi kuin muilla TyEL:n mukaista toimintaa harjoittavilla eläkelaitoksilla.

Kun olisi laskettu TyEL-Kevan vastuuvelan määrää, ennen yhdistymistä karttuneista eläkkeistä syntyvä vanhuuseläkevastuu olisi laskettu käyttäen TyEL-Kevan omaa KuEL-kuolevuusperustetta.

Mikäli TyEL-Keva olisi luovuttanut vakuutuskantaansa eläkesäätiölle tai -kassalle, olisi vastuovelka siirretty sen mukaisena kuin se olisi ollut TyEL-Kevassa. Siirtyvä vastuovelka ja kannan vastaanottavan eläkelaitoksen vastuovelka olisi laskettu siis ennen yhdistämistä edeltävältä ajalta KuEL-kuolevuusperusteen mukaan. KuEL-kuolevuusperusteen soveltaminen olisi ollut perusteltua eläkkeiden turvaavuuden näkökulmasta.

Selvitystyö jäi kesken niiden tilanteiden osalta, jossa eläkesäätiöön tai -kassaan siirrettyä TyEL-Kevan vakuutuskantaa olisi siirretty edelleen eläkeyhtiöön. Ajatuksena oli, että vastuut olisi siirretty TyEL:n kuolevuusperusteen mukaisina, jos siirtyvän vastuvelan koko suhteessa vastaanottavan työeläkeyhtiön vastuisiin olisi ollut enintään jokin tietty prosenttimäärä, jolloin tätä pienempi vakuutuskanta olisi muodostanut enää vain pienen osan eläkeyhtiön vakuutuskannasta. Siirtyvän kannan pitkäikäisyysriski ei siten olisi ollut merkittävä suhteessa vastaanottavan TyEL-yhtiön kokonaisvakuutusriskiin ja kahden kuolevuusperusteen soveltaminen olisi aiheuttanut monimutkaisuutta vakuutuskannan hoitoon. Mikäli KuEL-kuolevuusperusteen mukaista vakuutuskantaa olisi siirretty edelleen eläkekassasta tai -säätiöstä TyEL-yhtiöön, olisi siirretty kuolevuusperustemuutoksen johdosta vapautuva vastuovelka ja sitä vastaava vakavaraisuuspääoma tasausvastuuseen.

### 3.2.8 Ansioiden korjaukset yhdistämistä edeltävältä ajalta

Aikaisempien vuosien ansiotietoihin tulee vuosittain korjauksia. Kustannustenjakoon ilmoitettuihin TyEL-ansioihin sisältyy vuosittain nettomääräisesti 0,1–0,2 prosenttia ansiosummaa kasvattavia korjauksia. Ansiokorjaukset vaikuttavat henkilön eläketurvaan. Korjaustietoja käytetään mm. henkilön työeläkkeen määrän laskentaan ja TyEL-vakuutusmaksun laskentaan. Tekniikkaryhmän suunnittelema ratkaisu oli, että

- KuEL/JuEL-ansiot olisivat jääneet nykyisessä muodossa yhteiseen ansaintarekisteriin ja niiden korjauksista olisi vastannut Julkis-Keva.
- KuEL/JuEL-ansikorjaukset olisivat vaikuttaneet TyEL-järjestelmän tasauseläkemenoon.
- Julkis-Keva olisi perinyt KuEL/JuEL-ansioiden korjauksista aiheutuvat palkkaperusteiset korjausmaksut työeläkevakuutusmaksun perintää koskevien säädösten mukaisesti ja välittänyt korjausmaksut TyEL:n tasausjärjestelmälle kustannustenjaon kautta.

Tekniikkaryhmä selvitti myös ratkaisun, jolla korjatut KuEL/JuEL-ansioiden olisi muutettu TyEL:n mukaisiksi ja ansiokorjaukset huomioitu Julkis-Kevan vastuulla olevassa eläkemenossa sekä TyEL:n vakuutusteknisissä suureissa. Ratkaisulla ei olisi ollut vaikutusta eläkejärjestelmien väliseen rahoitukseen, sillä ansionkorjauksista aiheutuvat eläkemenon ja maksutulon muutokset olisivat kohdistuneet molemmat TyEL-MEL-tausjärjestelmään. IT-järjestelmien lisäksi suurin vaikutus ratkaisulla olisi ollut TyEL-Kevan ja Julkis-Kevan toimintaan. Julkis-Keva olisi jäänyt KuEL-ansioiden rekisterinpitäjäksi. Ansioiden selvittely- ja korjaustilanteissa tulorekisteriä edeltävältä ajalta asiakkaiden olisi tullut olla yhteydessä Julkis-Kevaan. Julkis-Keva myös olisi hoitanut korjauksista aiheutuvat maksuvaikutukset.

### 3.2.9 Tietojärjestelmämuutokset

Eläketurvakeskus selvitti yhteisiin tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia ja niiden kustannuksia. Eläkejärjestelmien erillisyysselvityksen yhteydessä selvitettiin alustavasti yhdistämisen muutosvaikutuksia työeläkealan yhteisiin tietojärjestelmiin. Nyt tehdyssä jatkoselvityksessä arvioitiin muutoksia laajemmin sekä yhteisten tietojärjestelmien että eläkevakuuttajien omien tietojärjestelmien osalta. Muutoksia ja niiden kustannuksia pystyttiin kuitenkin arvioimaan selvitystyössä vain melko karkealla tasolla, sillä esimerkiksi edellisissä kappaleissa kuvatut tekniset ratkaisut ja niiden keskeneräisyys vaikuttivat arvioihin.

Muutoksia ja kustannuksia syntyisi selvityksen mukaan sekä yhteisiin tietojärjestelmiin että työeläkevakuuttajien omiin järjestelmiin. Työeläkealan tietojärjestelmien lisäksi eläkejärjestelmien yhdistäminen vaikuttaisi tulorekisteriin. Tulorekisterin muutoksia ei selvitystyössä arvioitu. Muutostöille olisi tullut varata riittävä, muutaman vuoden toteuttamisaika. Karkea arvio kokonaiskertakustannuksesta työeläkealan tietojärjestelmämuutosten osalta oli runsas 100 miljoonaa euroa.

## 3.3 Eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvät vakavaraisuusvaikutukset

Eläkejärjestelmien yhdistämisestä olisi aiheutunut kahdesta eri syystä vakavaraisuusvaikutuksia TyEL-eläkelaitoksille: ensinnä KuEL-vakuutuskannan yhdistämisestä TyEL:iin syntyvä vaikutus ja toiseksi neutralointimaksusta syntyvä vaikutus. Tavoitteena oli, ettei yhdistämisestä olisi syntynyt merkittäviä vakavaraisuusvaikutuksia, sillä vaikutuksilla olisi voinut olla merkitystä työeläkejärjestelmän ja työeläkelaitosten sijoitusriskinkantokykyyn ja siten tuleviin sijoitustuottoihin.

Vakuutuskannan yhdistämisestä syntyvä vaikutus olisi aiheutunut pääasiassa yhdistämisestä seuraavasta työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoinnin kasvusta ja siitä aiheutuvasta vastuuvelan kasvusta. Arvioiden mukaan työeläkeoimijoiden keskimääräinen vakavaraisuusaste olisi voinut alentua suurimmillaan muutaman vuoden päästä yhdistämisestä jopa noin 0,5 prosenttiyksikköä. Sen jälkeen tilanne olisi tasoittunut muutamassa vuosikymmenessä.

Neutralointimaksusta aiheutuva vaikutus olisi riippunut valittavasta neutralointitekniikasta. Riippuen valittavasta tekniikasta, neutraloinnin ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoinnin vaikutus olisi voinut yhdessä aiheuttaa enimmillään arviolta prosenttiyksikön aleneman vakavaraisuusasteeseen. Vaikutus olisi voinut siten olla merkittävä.

Vakavaraisuusvaikutusten selvittäminen ja ratkaisut vaikutusten minimoimiseen jäivät työryhmän työssä kesken.

### 3.4 Eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvät laskelmat

Eläkejärjestelmien yhdistämistä ja neutralointia arvioitiin ETK:n pitkän aikavälin laskentamallilla (PTS-laskelma). Laskelma pyrkii olemaan olemassa olevilla tiedoilla sen hetken paras arvio kustannusneutraalista yhdistämisestä. Tässä raportissa esitetyt laskelmat on tehty vuoden 2020 loppupuolella. Jos eläkejärjestelmien yhdistämisen selvittelyä olisi jatkettu, myös laskelmat olisi päivitetty.

Laskelmat perustuvat oletuksiin mm. väestökehityksestä, eläkealkavuuksista, työllisyydestä ja sijoitustuotoista pitkälle tulevaan, joten arvion tulokset voivat poiketa selvästi tulevaisuudessa toteutuvasta kehityksestä. Taustalla on myös paljon erilaisia oletuksia, joista osa perustuu viimeisiin toteumiin. Oletuksiin sisältyy paljon epävarmuutta jo lyhyelläkin aikavälillä. Yhdistämiseen liittyvät laskelmat tehdään todella pitkällä aikavälillä, jolloin oletusten epävarmuus korostuu. Tämän takia perusoletuksilla tehtyjen laskelmien rinnalla oli tarkoitus esittää erilaisia herkkyyyslaskelmia, jotta perusoletuksista poikkeavan kehityksen vaikutus olisi pystytty hahmottamaan.

Seuraavassa taulukossa on esitetty eläkejärjestelmien arvioitu tilanne ennen suunniteltua yhdistymistä.

**Taulukko 1.** Eläkejärjestelmän tilanne vuoden 2025 lopussa nykyisen lain mukaan, rahamäärät vuoden 2019 hintatasossa. Lähde: Eläketurvakeskus.

	TyEL	Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä
Palkkasumma, miljoonaa	65 827	20 033
Eläkemeno, miljoonaa	17 923	6 547
Eläkemeno/palkkasumma	27,2 %	32,7 %
Varat 31.12.2025, miljoonaa	140 088	58 548

Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan neutraali yhdistäminen olisi vaatinut seuraavanlaista varojen siirtoa kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityisen sektorin eläkejärjestelmään: TyEL-Kevan vastuuvelan muodostamiseen olisi tarvittu arvion mukaan 37,5 mrd. euroa. Tämän lisäksi TyEL-Keva olisi tarvinnut vakavaraisuuspääomaa 8,1 mrd. euroa. Tämän TyEL-Kevan muodostamiseen tarvittavan varallisuuden lisäksi yksityisen sektorin eläkejärjestelmään olisi tullut siirtää kunnallisesta eläkejärjestelmästä varoja 14,6 mrd. euroa, jotta yhdistäminen olisi ollut kustannusneutraali.

### 3.4.1 Oletukset

Rahoitusalaryhmän alatyöryhmänä toiminut oletusryhmä perustettiin professori Lasse Koskisen arviointityön (kts. loppuraportin kohta 3.4.2) perusteella tarkastelemaan ETK:n neutralointilaskelmien taustalla olevia oletuksia sekä niihin liittyvää epävarmuutta. Oletusryhmä katsoi, että ETK:n laskelmissa käytettyjä perusoletuksia voitaisiin pitää pääsääntöisesti hyvin perusteltuina. Ainoastaan työkyvyttömyyseläkkeiden sektorikohtaiseen alkavuuteen liittyvää oletusta tarkasteltiin uudelleen saadun tutkimustiedon valossa. Koska oletukset sisältävät paljon epävarmuutta, sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, oletusryhmä katsoi, että herkkyystarkastelujen avulla tulisi pyrkiä avaamaan epävarmuuden suuruutta sekä oletuksista poikkeavan kehityksen vaikutusta neutralointilaskelmiin.

Oletusryhmän muistio on loppuraportin liitteenä 2.

Seuraavassa on kuvattu oletustyöryhmän työn perusteella ETK:n laskelmissa käytetyt keskeisiä oletuksia.

## Sektorien palkkasummien taso

Sektorien palkkasummien taso vaikuttaa siihen, millaisella maksutasolla eläketurva olisi voitu rahoittaa sekä nykyisin mukaan, että yhdistämisen jälkeen.

Oletus siitä, miten työvoima tulevaisuudessa olisi jakautunut kuntasektorin ja yksityisen sektorin välillä, olisi vaikuttanut siihen, millaiset kunnallisen eläkejärjestelmän ja TyEL-järjestelmän rahoitusasemat olisivat nykyisin mukaisessa laskelmassa, eli jos yhdistämistä ei tapahtuisi. Erityisesti se vaikuttaisi riittäväksi arvioituun TyEL-maksun tasoon ja sitä kautta myös yhdistämiseen.

Laskelmassa on lähtökohtaisesti oletettu, että järjestelmien palkkasummien suhde olisi säilynyt tulevaisuudessa muuttumattomana. Tähän pääsääntöön olisi tehty kuitenkin seuraavat poikkeukset. Peruskoulujen ja lukioiden ennen vuotta 1970 syntyneet opettajat kuuluvat valtion eläkejärjestelmän piiriin ja myöhemmin syntyneet kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin. Tämä siirtymäsääntö kasvattaa kunnallisen järjestelmän palkkasummaa suhteessa TyEL:iin. Toisaalta valtion ja MYEL:n vakuutettujen piirien oletetaan supistuvan tulevaisuudessa ja tämän oletetaan kasvattavan TyEL-vakuutettujen määrää. Lisäksi vuonna 2020 TyEL-palkkasumma supistuu, mutta kasvaa kunnallisen eläkejärjestelmän palkkasummaa nopeammin vuosina 2021 ja 2022. Vuoden 2022 jälkeen kunta-alan palkkasumma kasvaisi suhteessa TyEL-palkkasummaan vuoteen 2035 asti ja pienenesi suhteessa TyEL:iin tämän jälkeen. Vuonna 2019 Kevan vakuutettu palkkasumma oli 29,6 prosenttia suhteessa TyEL-palkkasummaan. Laskelmassa suhde asettuu pitkällä aikavälillä 30,6 prosenttiin.

## Palkkasummien ikä- ja sukupuolirakenteet

Palkkasumman ikä- ja sukupuolirakenne vaikuttaa karttuvien eläkkeiden kustannuksiin. Laskelmassa oletettiin sektorien työllisten sukupuolijakojen säilyvän tulevaisuudessa muuttumattomina. Naisten osuus palkkasummasta on huomattavasti suurempi kunta-alalla, mikä kasvattaa kunta-alan eläkekustannuksia suhteessa TyEL:iin naisten pitemmän elinajan seurauksena.

Tällä hetkellä kunta-alan palkkasumma on historiallisista syistä muodostunut ikärakenteeltaan TyEL:iä selvästi vanhemmasta vakuutuskannasta, mikä kasvattaa palkkasummasta karttuvan eläkemenon kustannuksia. Vanhemmalle ikärakenteelle on useita syitä. Kuntasektorin työvoima on keskimäärin yksityistä sektoria koulutetumpaa ja korkeammin koulutetuilla työurat tyypillisesti alkavat ja päättyvät myöhemmin. Lisäksi korkeammin koulutetuilla palkat tyypillisesti kasvavat matalammin koulutettuja nopeammin. Toisaalta kuntasektorille on palkattu 1970- ja 1980-luvuilla paljon uutta, iältään nuorta työvoimaa, minkä takia tällä hetkellä kuntasektorilla on töissä paljon eläkeiän kynnyksellä olevaa henkilöstöä. Laskelmassa palkkasummien ikärakenteen

oletettiin konvergoituvan tulevaisuudessa samanlaisiksi siltä osin, kun ero ei selity kunta-alan työvoiman korkeammalla keskimääräisellä koulutustasolla eikä sektorien työvoiman sukupuolierolla.

## Sijoitusten tuotto

TyEL-eläkelaitosten ennen yhdistämistä saama sijoitustuotto olisi vaikuttanut siihen, kuinka paljon varallisuutta Kevasta olisi siirretty TyEL-järjestelmään, jotta yhdistäminen olisi ollut kustannusneutraali. Kevan saama sijoitustuotto puolestaan olisi vaikuttanut siihen, kuinka paljon varallisuutta Kevalla olisi ollut käytettävissä yhdistämiseen.

Sijoitusten tuotto yhdistämisen jälkeen olisi vaikuttanut siihen, kuinka neutralointimaksu olisi riittänyt kustannusvaikutuksen neutralointiin.

Eläkevarojen reaalityttö-oletus ETK:n PTS-laskelmissa ja eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvissä laskelmissa on 2,5 prosenttia vuoden 2028 loppuun asti ja tämän jälkeen 3,5 prosenttia. Sama oletus pätee kaikille eläkevaroille sektorista riippumatta.

## Elinajan odote

Eri järjestelmien vakuutettujen elinajan odotteet vaikuttavat keskeisesti yhdistämisen kustannusvaikutuksiin. Kevan vanhuuseläkeläisten rahapainotettu kuolevuus on TyEL:n vanhuuseläkeläisiä matalampaa. Kunnallisen eläkejärjestelmän 63-vuotiaan vanhuuseläkeläisen elinajanodote on havaintojen perusteella kummallakin sukupuolella noin 0,7 vuotta TyEL:n elinajanodotetta korkeampi. Kuolevuuseron oletettiin säilyvän tulevaisuudessa. Laskelmissa on muutoin väestöennusteen pohjana Tilastokeskuksen väestöennuste (vuodelta 2019) vuoteen 2070 saakka. Tämän jälkeen ennustetta jatkettiin samoin oletuksien kuolevuuden kehitystä lukuun ottamatta (kuolevuuden alenemisvauhti puolitettu).

Neutralointilaskelmassa oletettiin TyEL-Kevan vakuutuskannalle muusta TyEL:stä poikkeava laskentaperuste, jossa olisi huomioitu kunta-alan eläkeläisten TyEL:iä korkeampi elinajanodote. Tämä peruste olisi koskenut vain yhdistämishetkenä muodostettavia TyEL-Kevan eläkevastuita, eikä yhdistämisen jälkeen karttuvaa rahastoitua osia. Kuolevuusperusteen täsmällinen toteutus olisi vaikuttanut Kevan eläkevastuuseen/vastuuvelkaan ja sitä kautta neutralointiin.

## Työkyvyttömyyseläkekavuus

Eri järjestelmien vakuutettujen työkyvyttömyysriski vaikuttaa vakuutuskannasta syntyvien työkyvyttömyyseläkkeiden kustannuksiin ja sitä kautta neutraloinnin tarpeeseen.

Työkyvyttömyysalkavuuksissa on eroa, joka osittain johtuu muista kuin vakuutettujen taustatekijöistä. Työkyvyttömyysmääritelmä näyttäisi olevan yksi eroa selittävä tekijä. On kuitenkin epävarmaa, kuinka paljon sektorien väliset erot olisivat konvergoituneet, mikäli järjestelmien työkyvyttömyysmääritelmät ja rahoituksen sisältämät kannusteet olisivat yhtenäistyneet. Työkyvyttömyysalkavuuksissa nykyisin olevan eron ei kuitenkaan arvioitu säilyvän yhdistämisen jälkeen.

Asian arvioimiseksi tehtiin kaksi selvitystä: Kevan selvitys JuEL:n ja TyEL:n erilaisten työkyvyttömyysmääritelmien vaikutuksesta työkyvyttömyyspäätöksiin ja Eläketurvakeskuksen rekisteritietoihin perustuva selvitys sektorikohtaisesta työkyvyttömyysalkavuudesta.

Kevan selvitys toteutettiin normaalin ratkaisutoiminnan ohella arvioimalla ammatillisen määritelmän piiriin kuuluvalla eläkkeen hakijalle annettavan myönteisen päätöksen yhteydessä, olisiko kyseessä myönteinen vai hylkäävä päätös, jos hakemusta arvioidaisiinkin yleisen määritelmän mukaan. Selvityksen perusteella noin 9 prosentin joukko ammatillisen työkyvyttömyyseläkemääritelmän piiriin kuuluvista, myönteisen päätöksen saaneista henkilöistä olisi saanut kielteisen päätöksen yleisen työkyvyttömyysmääritelmän mukaan. 60 vuotta täyttäneiden osalta vastaava joukko oli noin 7 prosenttia. On todennäköisempää, että määritelmäeron vaikutus olisi selvityksessä saatua yhdeksää prosenttia pienempi kuin sitä suurempi. Koko kuntasektorin työkyvyttömyyshakemuksista ammatillisen määritelmän mukaisia on Kevan arvion mukaan noin 60 prosenttia, joten koko kannan osalta selvityksen antama vaikutus olisi 5,4 prosenttia. Edellä todettu päätelmä huomioiden ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän poistumisen vaikutus kuntasektorin työkyvyttömyysalkavuuteen voisi olla muutaman prosentin alkavuutta laskeva.

Eläketurvakeskuksen selvityksessä tarkasteltiin, miten työkyvyttömyyseläkealkavuus eroaa kuntasektorin ja yksityisen sektorin välillä, kun otetaan huomioon myös yksilötason tekijöitä sekä työnantajan koko. Selvityksen perusteella KuEL-järjestelmästä siirtyään osatyökyvyttömyyseläkkeelle useammin kuin TyEL-järjestelmästä, ja työpaikan koolla on merkitystä erityisesti osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Eroa työkyvyttömyysalkavuudessa sektoreiden välille jäänee myös yhdistämisen jälkeen.

Edellä mainittujen selvitysten ja myös aiempien Eläketurvakeskuksen selvitysten perusteella päädyttiin siihen, että neutralointilaskelmassa kuntasektorin yhdistämisen jälkeistä työkyvyttömyysalkavuutta alennettaisiin vuoden 1971 jälkeen syntyneiden osalta 4 prosenttia kussakin ikä-sukupuoliryhmässä. Vaikutuksen oletettiin olevan kaikkiin työkyvyttömyyseläkkeisiin sama.



## Muu yleinen talouskehitys

Ansiotason kasvu, työllisten määrän kehitys, työttömyys yms. molemmille sektoreille yhteiset tekijät voisivat vaikuttaa neutralointilaskelman tuloksiin.

ETK:n PTS-laskelmassa työllisyysaste kohoaa 74 prosenttiin vuoteen 2085 mennessä, mutta työllisyysaste ei enää käytännössä nouse vuoden 2065 jälkeen.

Reaalisen ansiotason kasvun arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa. Samoja oletuksia on käytetty myös eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvissä laskelmissa.

### 3.4.2 Laskelmien validointi

Vakuutustieteen professori Lasse Koskinen Tampereen yliopistosta arvioi sekä yhdistämistyöhön liittyviä laskelmia, että laskelmissa käytettyjä oletuksia. Koskinen esitti arvionsaan, että:

- Priorisoidaan yhdistämistyön arvioinnissa käytettävän ETK:n laskentamallin uudet oletukset ja reunaehdot sen perusteella miten ne vaikuttavat neutralointisummaan. Tämän jälkeen suoritetaan niiden asettaminen ja validointi systemaattisella tavalla ja dokumentoidusti sopivan asiantuntijaryhmän toimesta.
- Selvitetään mikä on stokastisten ja yksilöllisten simulointien tarve neutralointisumman ennuste-epävarmuuden ymmärtämisen kannalta. Tarvittaessa täydennetään laskelmia stokastisilla simuloinneilla.
- Tutkitaan, millainen on ennustehetken valinnan vaikutus neutralointisumman suuruuteen ja tarvittaessa sovelletaan sopivaa tilastollista menetelmää (kuten bootstrap tai eksponentiaalinen tasoitus) tai asiantuntijaharkintaa ei-toivotun herkkyyden pienentämiseksi.

Ensimmäisen suosituksen johdosta perustettiin oletustyöryhmä, joka priorisoi ja validoi oletukset. Tämän oletustyöryhmän työtä on kuvattu yllä raportin kohdassa 3.4.1. Toisen suosituksen osalta arvioitiin, ettei stokastisia laskelmia neutraloinnista ja yksilöpohjaisia simulointeja kannata laatia, kun otetaan huomioon aikataulurajoitteet ja laskelmista saatava lisähyöty suhteessa työmäärään. Stokastisia laskelmia voitaneen

kuitenkin käyttää perustelevaan herkkyystarkasteluissa käytettyjen tuottovaihtoehtojen numeerisia arvoja. Kolmannen suosituksen osalta tilastollisten menetelmien soveltuvuutta oli tarkoitus selvittää, mutta selvitystyö jäi kesken.

Professori Koskisen arvio on loppuraportin liitteenä 3.

### 3.4.3 Julkisen talouden vaikutukset

Yhdistämisen vaikutuksia julkiseen talouteen arvioitiin julkisen talouden alaryhmässä, mutta ryhmän työ jäi kesken. Erillisyystyöryhmän loppuraporttiin julkisen talouden vaikutuksista tehtiin valtiovarainministeriössä laskelmat, joiden lähtöaineistona olivat Eläketurvakeskuksen tekemät laskelmat eri tahojen eläkemaksurasituksen muuttumisesta. Näiden muutosten ohella julkisen talouden laskelmissa huomioitiin myös muut välittömät vaikutukset julkiseen talouteen. Nämä julkisen talouden vaikutukset esitettiin kansantalouden tilinpidon kehikossa.

## 3.5 Kilpailuun liittyvät asiat

Erillisyystyöryhmän ehdotuksen mukaan jatkotyössä tuli selvittää TyEL-Kevan kilpailuasemaan liittyvien erityissäännöksiä tarpeellisuutta. Ehdotuksen mukaan ainakin seuraavia asioita tuli tarkastella:

- TyEL-Kevan kuolevuusperusteen valmisteleminen ennen yhdistämistä karttuneen eläkkeen osalta
- TyEL-aikaisesta toiminnasta syntyvien poikkeavia riskejä varten tarvittavien erityissäännösten kartoittaminen
- Selvitetään erilaisten työkyvyttömyysmääritelmien vaikutusta Kevan eläkemenoon ja tarvittaessa valmistellaan erityissäännökset työeläkelaitosten neutraalin kilpailuaseman turvaamiseksi
- Eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen kaikkien kuntasektorin työnantajien olisi järjestettävä työntekijöiden eläketurva TyEL-järjestelmässä. Muutosten jälkeen tietyiltä kuntaomisteisilta yhtiöiltä poistuisi mahdollisuus valita, minkä eläkejärjestelmän piirissä niiden työntekijät ovat.

Rahoitusasioita kilpailunäkökulmasta selvitettiin erillisessä alaryhmässä. Alaryhmän työ jäi selvitystyössä kesken, eikä kokonaisuutta ehditty käsittelemään työryhmässä.

Seuraavassa on kuvattu alaryhmän lähtökohtia kilpailuun liittyvien rahoitusasioiden selvittämiseen.

TyEL-järjestelmässä eläkelaitokset kilpailevat asiakkaista keskenään ja kilpailulla haetaan tehokkuushyötyjä sekä parempia sijoitustuottoja. Erillisyystyöryhmän loppuraportin mukaan ehdotetun muutoksen vaikutukset kilpailuun työeläkealalla riippuvat osittain siitä, perustettaisiinko uusi TyEL-Keva työeläkevakuutusyhtiönä vai eläkekassana. Työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat kaikista TyEL:n soveltamisalan piirissä olevista asiakkaista. Eläkekassat eivät yhtä laajasti kilpaile työeläkevakuutusyhtiöiden ja toisten eläkekassojen kanssa, sillä eläkekassojen lakisääteiset toimintapiirit ovat rajoitetut.

Kilpailuvaikutusten kannalta olennaista olisi uuden eläkelaitoksen elinkelpoisuus ja kilpailuneutraliteetti. Keskeisiä seikkoja elinkelpoisuuden kannalta olisivat eläkelaitoksen vakavaraisuus suhteessa riskeihin ja kilpailijoihin sekä työeläkevakuutusyhtiössä kilpailukyky asiakashyvitysten kautta. Eläkekassalla olisi vakavaraisuuden vahvistamiseen enemmän mahdollisuuksia kuin työeläkevakuutusyhtiöillä. Toisaalta eläkekassassa osakkaat ovat vastuussa myös eläkelaitoksen riskeistä toisin kuin työeläkevakuutusyhtiön asiakastyönantajat.

Työeläkevakuutusyhtiön onnistuminen sijoitustoiminnassa ja toiminnan tehokkuus vaikuttavat suoraan asiakashyvityksiin. Niiden lisäksi asiakashyvityksiin vaikuttaa vakavaraisuuspääoman kautta työeläkevakuutusyhtiön vakuutuskannan riskillisuus suhteessa muihin yhtiöihin. Työeläkemaksusta rahastoitavat osat määrätään keskimääräisen rahastoidun eläkemenon perusteella. Jos työeläkevakuutusyhtiön näistä osista saama maksutulo ei riitä kattamaan sen vakuutuskannan perusteella syntyvää rahastoitua eläkemenoa, on erotus katettava vakavaraisuuspääomasta, mikä pienentää asiakashyvityksiä. Jos tilanne on toisinpäin, yli jäävät varat kasvattavat vakavaraisuuspääomaa.

Yhdistämisen lähtökohtana oli, että TyEL-Kevan olisi ollut TyEL-vakuuttamisessa pitkäaikainen ja toimintakykyinen toimija. Tämä tarkoittaa sitä, että TyEL-Kevalle ei olisi saanut tulla merkittävää kilpailuetua tai -haittaa.

TyEL:n nykyisen rahoitusrakenteen periaatteisiin ei olisi tehty olennaisia pysyviä muutoksia, koska kyseessä olisi ollut työeläkelakien yhdistämiseen liittyvä poikkeuksellinen järjestely. Tämä olisi merkinnyt mm. pääosin yhtenäisten maksu- ja vastuuperusteiden säilyttämistä. Eläkejärjestelmän toimeenpanoa hankaloittavia erityissäännöksiä olisi asetettu vain, jos tasapuolista kilpailuasetelmaa ei muuten olisi voitu mahdollistaa.

Vakavaraisuus ja asiakashyvitykset vaikuttavat työeläkeyhtiön elinkelpoisuuteen ja kilpailuasemaan. Näihin vaikuttavat työeläkeyhtiön riskiliikkeen tulos, vastuuvelan kehitys sekä hoitokustannustulos. Täten näitä on tarkasteltava osana kokonaisuutta, jossa monopolina toiminut laitos muuttuu TyEL-toimijoiden uudeksi kilpailijaksi.

Hyvin perusteltu lähtökohta olisi ollut, että historiasta ei olisi saanut olla TyEL-Kevalle hyötyä eikä haittaa.

Tästä periaatteesta olisi seurannut kolme seikkaa:

1. Yhdistämisen jälkeen TyEL-Kevan tulokseen ei enää tulisi olla odotettavissa voittoja eikä tappioita yhdistämistä edeltävältä ajalta.
2. Koska eläkeyhtiöiden pääasiallinen kilpailukeino ovat asiakashyvitykset, TyEL-Kevan asiakashyvityspotentiaali ei olisi saanut alkutilanteessa merkittävästi poiketa suuntaan tai toiseen muista yhtiöistä.
3. Yhdistämistä edeltävältä ajalta peräisin olevien vakuutuskannan rakenteesta johtuvien etujen ja haittojen vaikutukset olisi tullut yhdistämisen jälkeenkin syntyvän vastuun osalta vaimentaa, kunnes ne kannan muuttumisen tai muiden seikkojen vuoksi eivät enää olisi olleet oleellisia. Eturen ja haittojen vaimennus olisi tullut olla symmetrinen molempiin suuntiin.

Kohdasta 1. olisi seurannut, että TyEL-Kevan ennen yhdistämistä syntyneet vastuut olisi rahoitettava KuEL/JuEL-maksuilla ja että KuEL/JuEL-ajalta peräisin olevat varat ja vastuut on arvioitava realistisella pohjalla eli niihin ei saisi sisältyä muista yhtiöistä merkittävästi poikkeavia yli- tai alivarauksia.

Työeläkeyhtiön vakavaraisuus vaikuttaa asiakashyvitysten tasoon. Mitä korkeampi työeläkeyhtiön vakavaraisuuspääoma on, sitä suuremmat ovat asiakashyvitykset. Jos aloittavan TyEL-Kevan vakavaraisuuspääoma olisi asetettu toimijoista parhaimmaksi, TyEL-Keva olisi saanut kilpailuedun. Päinvastaisessa tilanteessa seurauksena olisi ollut kilpailuhaitta. Edelleen, muista laitoksista heikoin (tai rahastosiirrolla aloittanut eläkesäätiö) voi ainakin jossakin määrin perustella, että uusi toimija ei saisi olla sitä paremmassa asemassa. Nykyisin vakuutuskannan siirroissa käytettävä siirtyvä vakavaraisuuspääoma esimerkiksi perustuu keskiarvoajatteluun, joten siinäkin ei ole otettu vertailukohtaksi vakavaraisuudeltaan heikointa laitosta. Vakavaraisuus vaikuttaa myös tuottovaatimukseen. Vaikka suurimpien toimijoiden painoa on rajoitettu tuottovaatimuksen laskennassa, voi ison toimijan merkittävän hyvä tai huono vakavaraisuus vaikuttaa tuottovaatimuksen määrään ja siten myös muiden toimijoiden vakavaraisuuteen vastakkaiseen suuntaan.

Kohdan 2. osalta TyEL-Kevan alkuketken vakavaraisuuspääomaksi olisi määritelty yhdistymistä edeltävän vuoden lopun työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuusasteiden mediaania vastaava määrä. Tämä linjattiin jo erillisyystyöryhmän työssä ja vastaavasti meneteltiin, kun edellisen kerran eläkejärjestelmiä yhdistettäessä lakiin perustuen aloitti TyEL:n mukaisen toimintansa työeläkevakuutusyhtiö Etera. Erillisyystyöryhmän työssä todettiin, että jos jatkovalmistelussa päädyttäisiin siihen, että TyEL-Keva on eläkekassa, alkuketken vakavaraisuuspääomaksi määritettäisiin täydennyskertoimen laskennassa käytettävää eläkelaitosten keskimääräistä vakavaraisuutta vastaava määrä. Lisäksi nykyisin asiakashyvityksiin vaikuttaa hoitokustannustulos. TyEL-Kevan hoitokustannustuloksen taso olisi ollut vaikeasti arvioitavissa. TyEL-Kevan toiminta olisi eronnut merkittävästi nykyisen Kevan toiminnasta, jolloin ei olisi pystytty luotettavasti arvioimaan TyEL-Kevan liikekuluja.

Kohdan 3. perusteella TyEL-Kevan vakuutuskannan rakenteesta mahdollisesti johtuva merkittävä ero riskiliikkeiden tuloksessa olisi tullut hoitaa erityissäännöin. Erillisyystyöryhmän työssä linjattiin, että TyEL-Kevaan siirtyvien henkilöiden TyEL:stä poikkeavan, korkeamman eliniän vuoksi ennen yhdistymistä karttuneista eläkkeistä syntyvä vanhuuseläkevastuu laskettaisiin omalla kuolevuusperusteella, jossa pidempi elinajan ennuste on otettu huomioon.

Muilta osin kilpailuasemaan liittyvien erityissäännöksiä tarpeellisuuden arviointi jäi työryhmän selvitystyössä kesken.

## 4 Juridisia selvittelyjä

### 4.1 Uuden työeläkelaitoksen eläkelaitosmuoto

Erillisyyseraportin ehdotuksen mukaan uuden työeläkelaitoksen muodon valinta tulee tehdä valmistelun alkuvaiheessa:

*”Perustettava TyEL-Keva voisi olla työeläkevakuutusyhtiö tai eläkekassa. Lähtökohtaisesti suurin osa tarkastelusta pätee molempiin eläkelaitosmuotoihin ja mahdolliset erot on pyritty toteamaan erikseen. Jos perustettava eläkelaitos on eläkekassa, jatkovalmistelussa tulee vielä arvioida, aiheutuuko kassamuodon valinnasta sellaisia erityispiirteitä, mitä tässä työssä ei ole otettu huomioon. Laitosmuodon valinta tulee olla tiedossa lainvalmistelua tehtäessä ja tästä syystä laitostenmuodon valinta tulee tehdä jatkovalmistelun alkuvaiheessa.”*

Yhdistämistyöryhmän valmistelussa selvitettiin vaihtoehtoja uuden eläkelaitoksen juridiseksi muodoksi. Selvittelyn perusteella työryhmä katsoi, että uuden perustettavan TyEL-laitoksen laitostenmuoto olisi ollut työeläkevakuutusyhtiö.

#### 4.1.1 Eläkekassan ja työeläkevakuutusyhtiön eroja

Valmistelussa tarkasteltiin eläkekassan ja työeläkevakuutusyhtiön eroavaisuuksia. Yhtenä keskeisenä erona nähtiin, että eläkekassan toiminta tapahtuu aina rajatussa toimintapiirissä, kun taas työeläkevakuutusyhtiön asiakkaina voivat olla kaikki TyEL:n piiriin kuuluvat työnantajat. Mainitun toimintapiirin sääntelyn tarkoituksena on erottaa muun muassa eläkekassatoiminta markkinoilla toimivista työeläkevakuutusyhtiöistä. Eläkekassatoiminta on lisäksi aina sidoksissa siinä osakkaana oleviin työnantajiin siten, että vain eläkekassan osakkaana oleva työnantaja voi vakuuttaa kassassa työntekijänsä. Eläkekassan toimintapiirin voivat muodostaa työnantajat, jos toiminnan harjoittaminen tämän ryhmän keskuudessa on perusteltua työnantajien konsernisuhteen tai taloudellisen tai toiminnallisen yhteyden, toimialan samankaltaisuuden taikka muun seikan vuoksi. Tällainen samankaltaisuus voisi olla esimerkiksi se, että työnantajat ovat kuntia.

Eläkekassan ja työeläkevakuutusyhtiön erona on myös vakuutusliikkeen harjoittaminen. Vakuutuskassalakea sovelletaan muun muassa vakuutuslaitokseen, joka vakuutus toimintaa liikemäisesti harjoittamatta myöntää toimintapiirissään eläkkeitä. Ei-liikemäisyydellä tarkoitetaan sitä, että toiminta ei saa olla vakuutusliikkeen harjoittamista,

jossa keskeistä on muun muassa uusien asiakkaiden hankinta ja uusien vakuutustuotteiden markkinoille tuominen. Kiellon tarkoituksena on tehdä ero eläkekassan harjoittaman sosiaalisen henkilövakuustotoiminnan ja vakuutusyhtiöiden harjoittaman liiketoiminnan välillä. Vakuutusliikkeelle ominainen asiakashankinta ei ole siten mahdollista. Eläkekassa ei voi kilpailla markkinaosuuksista työeläkevakuutusmarkkinoilla työeläkevakuutusyhtiöiden kanssa. Sen sijaan sijoitustuottojen tavoittelu ja kustannustehokkuus ovat osa sekä työeläkevakuutusyhtiöiden että eläkekassojen toimintaa.

Erona nähtiin myös, että eläkekassa perustetaan hoitamaan sen osakkaina olevien työnantajien vakuutustarpeita, eikä eläkekassa markkinoi etuuksiaan tai kilpaile eläkekassan osakkaiden työntekijöiden vakuuttamisesta muiden eläkekassojen tai työeläkevakuutusyhtiöiden kanssa. Eläkekassalle ei tämän vuoksi synny kustannuksia myynnistä, markkinoinnista tai jakelusta. Sen sijaan työeläkevakuutusyhtiön asiakaspotentiaalina ovat kaikki TyEL-vakuutuksen piirissä olevat työnantajat. Kilpailu asiakkaista muiden yhtiöiden kanssa aiheuttaa siten myyntiin ja markkinointiin liittyviä kustannuksia, joita eläkekassalle ei synny. Toisaalta laajempi asiakaspotentiaali antaa yhtiölle myös mahdollisuuden kasvaa.

Työnantajan asema eläkekassassa ja työeläkevakuutusyhtiössä on myös hyvin erilainen. Työeläkevakuutusyhtiössä työnantaja toimii vakuutuksenottajana. Kun työnantaja ottaa vakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, vastuu työntekijöiden tulevista eläkeistä siirtyy työeläkevakuutusyhtiön kannettavaksi. Työeläkevakuutusyhtiö perii työnantajalta vakuutusmaksua siitä, että ottaa nämä riskit kannettavakseen. Eläketurvan järjestämiseen liittyvä riski siirtyy siten kokonaan työeläkevakuutusyhtiölle.

Eläkekassassa riskit eivät samalla tavalla siirry pois työnantajalta. Eläkekassa vastaa eläketurvan hoitamisesta, minkä vastineeksi se perii vakuutusmaksua. Eläkekassan osakkaalla on vakuutusmaksun lisäksi lisämaksuvelvollisuus, jonka nojalla kassan osakkaat voivat tarvittaessa joutua suorittamaan lisämaksua kassalle. Toisaalta, jos kassalla menee hyvin, maksua voidaan myös pienentää.

Eläkekassassa työnantaja on kassan osakas, jolla on mahdollisuus vaikuttaa kassan toimintaan ja saada siitä mahdollisesti hyötyä eläketurvavelvoitteen edullisempaan hoitamiseen. Työnantajan vakuutusmaksujen alentaminen on sallittua tietyn laissa säädetyn vakavaraisuusaseman ylittyessä. Keskimääräistä alemmat riskit omaava vakuutuskanta, onnistunut sijoitustoiminta ja kevyt organisaatio saattavat johtaa alempiin vakuutusmaksuihin eläkekassalle kuin mitä työnantaja työeläkevakuutusyhtiön asiakkaana suorittaisi työeläkevakuutusmaksuina. Jos eläkekassa on riittävän vakavarainen, kassan osakkaina olevat työnantajat voivat säädellä vakuutusmaksutasoa esimerkiksi sopeutuakseen taantumaan tai rahoittaakseen investointeja. Työnantaja

voi myös vaikuttaa kassan omaisuuden sijoittamiseen ja tätä kautta sijoituksista saattaviin tuottoihin. Laki asettaa kuitenkin samanlaiset rajat riskinotolle niin eläkekassojen kuin työeläkevakuutusyhtiöidenkin sijoitustoiminnassa.

Työeläkevakuutusyhtiössä yksittäisellä työnantajalla ei ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa maksutasoon, sijoitustoimintaan tai muutoinkaan yhtiön toimintaan. Omaan maksuun voi vaikuttaa vain työkyvyttömyysriskiä mittaavan maksuluokan ja yhtiövalinnan kautta. Työeläkevakuutusyhtiöt antavat asiakkailleen maksunalennuksia, jotka riippuvat yhtiön sijoitus- ja vakuutustoiminnan ylijäämästä sekä liiketoiminnan tehokkuudesta.

Rajoitetusta toimintapiiristä johtuen eläkekassan toimintaan liittyy jäsenkadon riski. Työnantajan suurin intressi pysyä eläkekassan osakkaana on ennen kaikkea työeläkevakuutusyhtiöitä matalampi maksutaso. Jos maksutaso ei pysy riittävän alhaisena, työnantajat voivat pitää tarkoituksenmukaisena siirtyä työeläkevakuutusyhtiön asiakkaaksi. Jos eläkekassassa sijoitusriskit tai vakuutusriskit toteutuvat oletettua suurempina, joudutaan maksuja nostamaan. Jos maksun kohotessa useat osakkaat vaihtavat työeläkevakuutusyhtiöiden asiakkaiksi, jää jäljelle jääneiden osakkaiden vastuulle taloudellisista velvoitteista huolehtiminen. Kun eläkekassan toimintapiiri on rajoitettu, osakaskatoa ei ole mahdollista korvata hankkimalla uusia osakkaita kassan toimintapiirin ulkopuolelta. Ei-liikemäisyyden vuoksi eläkekassa ei voi myöskään työeläkeyhtiöille ominaisen aktiivisen markkinoinnin ja myynnin kautta hankkia uusia asiakkaita toimintapiirin sisällä.

Eläkekassan osakas voi erota kassasta ja jättää kassaan sen vastuvelan, joka on syntynyt eronneen osakkaan velvoitteista työnantajana tämän ollessa kassan osakkaana. Eläkekassan jäljellä olevat osakkaat vastaavat siitä, että kassalla on lain edellyttämä määrä vastuuvelkaa vastaavia varoja myös eronneen osakkaan kassaan jättämän vastuun osalta. Jos kassassa ei ole riittävästi varoja, eläkekassan jäljellä oleville osakkaille syntyy lisämaksuvelvollisuus, jonka enimmäismäärä on vakuutuskas-salaissa rajoitettu. Eläkekassassa maksu voi olla vahvistettu sen suuruiseksi, että se määräytyy vasta tilivuoden lopussa samalla tavalla kuin eläkesäätiössä eli sen suuruiseksi, että kulut saadaan katettua. Tämä voi olla haastavaa, jos ennakkomaksut on asetettu liian alhaiseksi (esim. jos sijoitustoiminnan tulos on odotettua heikompi).

Eläkekassan hallinto poikkeaa työeläkevakuutusyhtiön hallinnosta. Eläkekassalla tulee olla hallitus ja toimitusjohtaja. Eläkekassan kassankokouksessa vakuutetut ja osakkaat käyttävät päätösvaltaa. Eläkekassan kassankokouksessa jokaisella vakuutetulla on yksi ääni. Osakkaalla tai jos osakkaita on useampia, yhteisesti ei saa olla suurempaa äänimäärää kuin kokouksessa edustettuina olevilla vakuutetuilla on yhteensä. Eläkekassan hallituksen valitsee kassankokous. Kassan säännöissä voidaan määrätä, että osakkailla on oikeus valita enintään puolet hallituksen jäsenistä.



Työeläkevakuutusyhtiöllä tulee olla hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Työeläkevakuutusyhtiön yhtiökokouksessa päätösvaltaa käyttävät yhtiön osakkaat. Työeläkevakuutusyhtiön hallintoneuvoston valitsee yhtiökokous. Hallintoneuvostossa on oltava vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajia, jotka valitaan keskeisten työnantajien ja palkansaaajien edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Hallintoneuvosto valitsee hallituksen jäsenet sekä valvoo hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa.

Edellä esitetyistä syistä työryhmä katsoi eläkekassan toimintamallin soveltuvan TyEL-Kevaa huomattavasti pienimuotoisempaan toimintaan. Laitosmuotojen vertailun tuloksena eläkejärjestelmien yhdistämistä selvittävä työryhmä piti tarkoituksenmukaisempaan ratkaisua, jossa uusi perustettava työeläkelaitos olisi ollut työeläkevakuutusyhtiö.

## 4.1.2 TyEL-Kevan perustaminen ja esiyhtiö

Erillisyyseraportin ehdotuksen mukaan jatkotyössä tuli valmistella TyEL-Kevan perustamiseen liittyviä asioita:

*”Kevasta siirrettäisiin TyEL-tasoa vastaava vastuuvélka ja sen kattamiseen tarvittavat varat sekä tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa vastaava määrä varoja uuteen perustettavaan TyEL-Kevaan. Uusi TyEL-Keva perustettaisiin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain mukaisesti ennen yhdistymistä, jotta sen olisi mahdollista toimia yhdistymishetkestä alkaen. Jäljelle jäävät eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana toimivaan Julkis-Kevaan. TyEL-Kevan perustamiseen liittyvät yksityiskohtat tarkentuisivat jatkovalmistelun yhteydessä.”*

Työryhmä valmisteli ehdotusta laiksi kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen työntekijöiden työeläkejärjestelmän yhdistämisestä, jonka perusteella kunnallinen eläkejärjestelmä olisi yhdistetty yksityisten alojen työntekijöiden TyEL-järjestelmään. Samassa yhteydessä olisi perustettu erillislain nojalla yksi uusi TyEL-laitos, johon olisi siirtynyt kunta-alan TyEL-tasoiset eläkeoikeudet, rahastoidut eläkkeet ja niitä vastaavat eläkevastuut ja vakavaraisuuspääoma. Yhdistämisvaiheessa Kevan jäsenyhteisöt olisivat siirtyneet uuden TyEL-laitoksen vakuutuksenottajiksi suoraan lain nojalla.

Työryhmä selvitti työssään uuden TyEL-Kevan perustamiseen liittyviä yksityiskohtia. Työryhmän näkemyksen mukaan TyEL-Kevan perustaminen olisi tapahtunut vaiheittain. Noin kolme vuotta ennen yhdistämishetkeä olisi perustettu ns. esiyhtiö, joka eläkejärjestelmien yhdistämishetkellä olisi muuttunut työeläkevakuutusyhtiöksi (TyEL-Keva). Työryhmä valmisteli lakiluonnoksen, johon sisältyi säännökset muun muassa

esiyhtiön perustamisesta, sen toiminnasta, tehtävistä ja sen muuttumisesta keskinäiseksi työeläkevakuutusyhtiöksi.

#### 4.1.2.1 Esiyhtiön juridisen muodon valinta

Esiyhtiön yhtiömuodon osalta työryhmä selvitti valmistelun alkuvaiheessa, olisiko esiyhtiö ollut osakeyhtiö vaiko työeläkevakuutusyhtiö. Selvityksen pohjalta työryhmä katsoi, että esiyhtiön yhtiömuodon osalta olisi perusteltua, että esiyhtiö olisi osakeyhtiö, koska työeläkevakuutusyhtiöistä annettu laki (354/1997; TVYL) ei keskeisiltä osiltaan olisi soveltunut esiyhtiön toimintaan ja esiyhtiö oli voitava perustaa ilman vakuutuskantaa. Työryhmän näkemyksen mukaan yhdistämislaissa olisi tullut säätää lukuisia merkittäviä poikkeuksia työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin esiyhtiön tehtävien ja toimiluvan osalta, mikäli esiyhtiö olisi perustettu suoraan työeläkevakuutusyhtiönä. Selvittelyn perustella hallintoa koskevat säännökset olisivat soveltuneet työeläkevakuutusyhtiö-muotoiseen esiyhtiöön, mutta muut TVYL:n säännökset olisivat olleet joko vaikeasti sovellettavissa, liian raskaita tai käytännössä tarpeettomia. Osakeyhtiön todettiin myös olevan nopeammin perustettavissa, eli osakeyhtiönä esiyhtiö olisi voinut nopeammin aloittaa valmistautumisen eläkejärjestelmien yhdistämiseen.

Merkittävät poikkeukset, joista olisi tullut säätää erikseen, olisivat koskeneet muun muassa työeläkevakuutusyhtiön toiminnan harjoittamista. TVYL:n soveltamisalaa koskevan pykälän mukaan lakia sovelletaan suomalaiseen keskinäiseen vakuutusyhtiöön ja vakuutusosakeyhtiöön, jonka toiminta käsittää TyEL:ssä tai TyEL:ssa ja YEL:ssä tarkoitetun lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen harjoittamisen. Lisäksi TVYL:n toiminnan tarkoitusta sääntelevässä pykälässä todetaan, että työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla TyEL:n ja YEL:n mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Esiyhtiön tarkoituksena ei kuitenkaan olisi ollut TYEL:ssä tai YEL:ssä tarkoitetun eläkevakuutusliikkeen harjoittaminen eikä sen yhtiölle tätä varten kertyvien varojen hoitaminen, joten sen toiminta olisi ollut työeläkevakuutusyhtiölain soveltamisalan ja työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksen vastainen. Esiyhtiöllä ei myöskään olisi ollut työeläkevakuutusyhtiöltä edellytettävää vastuuvelkaa tai vakavaraisuuspääomaa.

TVYL:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava myös TyEL:n tai TyEL:n ja YEL:n mukaisen toiminnan harjoittamista varten valtioneuvoston antama toimilupa. Koska esiyhtiö ei olisi harjoittanut TyEL:n tai TyEL:n ja YEL:n mukaista toimintaa useampaan vuoteen, se ei olisi voinut saada myöskään valtioneuvoston toimilupaa työeläkevakuustoittoiminnan harjoittamiseen.

Työeläkevakuutusyhtiöön sovelletaan myös VYL:n säännöksiä siltä osin, kuin niiden soveltamista ei ole erikseen rajattu pois. VYL:n yhtiön rekisteröimistä koskeva säännös koskee myös työeläkevakuutusyhtiöitä. Säännöksen mukaan vakuutusyhtiö on ilmoitettava kaupparekisteriin kolmen kuukauden kuluttua toimiluvan myöntämisestä, tai yhtiön perustaminen raukeaa. Kaupparekisteri-ilmoitukseen on liitettävä mm. ilmoitus siitä, että toimilupa on saatu. Koska esiyhtiö ei olisi voinut saada yllä esitetystä syistä toimilupaa, ei yhtiön merkitseminen kaupparekisteriinkään työeläkevakuutusyhtiönä olisi onnistunut.

#### 4.1.2.2 Esiyhtiö ja sen perustaminen

Yhdistämislaissa Kevalle olisi säädetty uudeksi tehtäväksi perustaa yksityisoikeudellinen osakeyhtiö, jota olisi kutsuttu nimellä esiyhtiö. Esiyhtiö olisi ollut osakeyhtiölain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettu yksityinen osakeyhtiö ja Keva olisi merkinnyt lain mukaan kaikki sen osakkeet. Keva olisi ollut esiyhtiön ainoa omistaja, eikä se olisi voinut tarjota yleisölle esiyhtiön osakkeita.

Esiyhtiövaihe olisi kestänyt kolme vuotta. Esiyhtiöllä olisi ollut siten noin kolme vuotta aikaa valmistautua työeläkevakuutusyhtiöksi muuttumiseen ja eläkejärjestelmien yhdistämiseen. Tänä aikana esiyhtiöön ei olisi voitu soveltaa työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain kannalta merkityksellisimpiä säännöksiä kuten esimerkiksi soveltamisalaa, toiminnan tarkoitusta ja toimilupaa koskevia säännöksiä. Esiyhtiön yhtiömuodon muutos työeläkevakuutusyhtiöksi olisi tapahtunut lakisääteisesti.

#### 4.1.2.3 Esiyhtiön toiminta ja rahoitus

Esiyhtiön toiminnan tarkoituksena olisi ollut valmistautua vastaanottamaan kunnallisesta eläkejärjestelmästä siirtyvä vakuutuskanta ja valmistautua keskinäisenä työeläkevakuutusyhtiönä toimimiseen eläkejärjestelmien yhdistyessä. Esiyhtiön tehtävänä olisi ollut vakuuttamista koskevien järjestelmien rakentaminen ja kehittäminen, toimivan IT-kokonaisuuden varmistaminen ja muiden käytännön järjestelyjen toteuttaminen (mm. TyEL-Kevan toimitilat). Lisäksi esiyhtiön toiminnan aikana olisi tehty kannansiirtoon liittyvät valmistelut, sekä tarvittavat esiyhtiön hallintosäännökset. Esiyhtiön toiminnan loppupuolella esiyhtiössä olisi mm. valmisteltu luonnokset TyEL-Kevan laskuperusteiksi toimilupahakemusta varten, sekä sijoitussuunnitelma ja TVYL:n mukaiset hallintosäännökset (mm. TyEL-Kevaa varten sisäinen tarkastus, omistajaohjauksen periaatteet, palkitsemisjärjestelmää koskevat linjaukset ja riski- ja vakavaraisuusarvio).

Esiyhtiö olisi muuttunut keskinäiseksi työeläkevakuutusyhtiöksi kolmen vuoden siirtämääjän jälkeen yhdistämislaisissa säädetyllä tavalla. Finanssivalvonnan tehtävänä olisi ollut esiyhtiön toimintasuunnitelman toteutumisen valvominen.

Osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Koska esiyhtiön toiminnan tarkoitus olisi poikennut osakeyhtiölain pääsäännöstä, olisi esiyhtiön toiminnan tarkoituksesta tullut olla määräys esiyhtiön yhtiöjärjestyksessä. Esiyhtiön toiminnan tarkoitus olisi tullut ottaa huomioon kaikessa esiyhtiön toiminnassa. Esiyhtiö ei siten olisi harjoittanut TyEL:ssä tai YEL:ssä tarkoitettua eläkevakuutusliikettä eikä se olisi hoitanut yhtiölle tätä varten kertyviä varoja. Esiyhtiöllä ei myöskään olisi ollut vakuutusnottajia eikä vakuutettuja.

Keva, joka olisi ollut esiyhtiön ainoa omistaja, olisi vastannut esiyhtiön toiminnan aikaisesta rahoituksesta. Käytännössä, koska esiyhtiöön ei olisi maksettu sen toiminnan aikana esimerkiksi vakuutusmaksuja, olisi esiyhtiön toiminta ollut käytännössä koko sen olemassaoloajan tappiollista. Esiyhtiön osakepääoma olisi muuttunut työeläkeyhtiön pohjarahastoksi yhdistämishetkellä.

Työryhmässä selvitettiin myös yhdistämiseen liittyviä mahdollisia veroseuraamuksia ja mahdollisuutta niiden neutralointiin (mm. varainsiirtovero, arvonlisävero) valtiovarainministeriön vero-osaston kanssa. Työryhmän työn päättyessä ennenaikaisesti, veroselvitystä koskeva työ jäi kesken. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tehtiin selvitystyötä liittyen mahdollisiin valtioneuvoston päätöksentekokysymyksiin.

#### 4.1.2.4 Esiyhtiön johto, hallinto ja päätöksenteko

Työryhmän näkemyksen mukaan esiyhtiön johto ja hallinto olisi ollut osittain osakeyhtiölain ja osittain TVYL:n säännöksiin mukainen. Keva olisi esiyhtiön ainoana osakkeenomistajana käyttänyt esiyhtiössä päätösvaltaa. Tämä olisi soveltuvin osain vastannut mitä osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:ssä on säädetty. Koska Keva olisi ollut esiyhtiön ainoa omistaja, olisi esiyhtiön yhtiökokouksessa äänivaltaa käyttänyt käytännössä vain Kevan valtuuttama edustaja. Kevan antaman hallintosäännön mukaan Kevassa yhtiökokousedustajasta ja edustajalle annettavista toimiohjeista päättää Kevan hallitus. Siltä varalta, että Kevan hallintosääntöä olisi esiyhtiön olemassaolon aikana muutettu, oli tarkoitus ottaa yhdistämislakiin myös säännös, jonka mukaan esiyhtiön yhtiökokouksessa käsiteltävät asiat olisi kuitenkin aina tullut valmistella Kevan hallituksessa.

Esiyhtiön johto olisi koostunut hallituksesta, toimitusjohtajasta ja hallintoneuvostosta. Esiyhtiön ensimmäisenä toimintavuonna johtoon olisi kuulunut vain hallitus ja toimitusjohtaja, mutta ei hallintoneuvostoa. Tänä aikana hallituksen olisi valinnut yhtiökokous Kevan valtuutettujen ehdottamista henkilöistä. Koska työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava hallitus, hallintoneuvosto ja toimitusjohtaja, olisi noin kaksi vuotta ennen eläkejärjestelmien yhdistämistä esiyhtiölle valittu työeläkevakuutusyhtiötä vastaava johto. Eli ensimmäisen toimintavuoden jälkeen esiyhtiöön olisi valittu TVYL:n edellytykset täyttävä hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä olisi ollut valita esiyhtiöön TVYL:n edellytykset täyttävä hallitus. Esiyhtiön toimitusjohtaja, hallintoneuvosto ja hallitus olivat jatkaneet uuden työeläkevakuutusyhtiön johtona yhdistämishetken jälkeenkin, kunnes uusi johto olisi TVYL:n mukaan nimetty. Esiyhtiöön olisi valittu sen toiminnan aikana myös vastuullinen vakuutusmatemaatikko. Yhdistämislakiin valmisteltiin lisäksi muun muassa johdon ja vakuutusmatemaatikon tehtäviin, valintaan, kokoonpanoon ja kelpoisuusedellytyksiin liittyvät säännökset.

#### 4.1.2.5 Siirtymäaika eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen

Erillistyöryhmän raportin ehdotuksiin on kirjattu seuraavasti siirtymäajasta:

*”Työryhmä toteaa, että yhdistyminen edellyttää laajaa lainvalmistelua sekä tarvittavan ajan varaamista uuden eläkelaitoksen perustamiseen sekä siirtymäaikaa, jonka aikana TyEL-Kevan toiminta sopeutetaan TyEL-järjestelmän vaatimuksiin. Siirtymäajan aikana TyEL-Keva toimisi erillislain nojalla, eikä se osallistuisi tuona aikana TyEL-laitosten väliseen kilpailuun. Siirtymäajan jälkeen kilpailu eläkelaitosten kesken avautuisi ja kaikilla työnantajilla olisi samanlaiset mahdollisuudet järjestää työeläketurva työeläkevakuutusyhtiöissä, eläkekassassa tai -säätiossä. Siirtymäajan jälkeen myös kansansiirrot olisivat mahdollisia, koska yhdistymisen yhteydessä siirrettävä vakuutus-kanta muutettaisiin myös historian osalta vakuutusteknisesti TyEL- kantaa vastaavaksi vakuutuskannaksi.”*

Työryhmässä on selvitetty eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyvää mahdollista siirtymäaikaa eli heti yhdistämisen jälkeistä ajanjaksoa, jonka aikana TyEL-Keva ei olisi ollut vielä TyEL-eläkelaitosten välisen kilpailun piirissä. Kevan lakisääteisestä ja rajoitetusta toimialasta johtuu, ettei Keva varsinaisesti kilpaile nykyisin asiakkaista minäkään muun eläkelaitoksen kanssa. Siirtymäajan aikana TyEL-Kevan toimintaa olisi tarvittaessa voitu sopeuttaa TyEL-järjestelmän vaatimuksiin.

Yhdistämisen yhteydessä kuntatyönantajat olisivat tulleet eläkejärjestelmien yhdistämishetkellä uuden työeläkevakuutusyhtiön vakuutuksenottajiksi suoraan erillislain nojalla. Siirtymäajalla kuntatyönantajalla ei olisi ollut oikeutta vaihtaa työntekijöidensä eläkevakuutusta toiseen eläkelaitokseen. Siirtymäajan päätyttyä kilpailu eläkelaitosten

kesken olisi avautunut ja kuntatyönantajilla olisi ollut mahdollisuus valita työeläketurvan järjestämisen tapa valitsemassaan työeläkevakuutusyhtiössä tai eläkesäätiössä tai eläkekassassa siten kuin työntekijän eläkelaisissa säädetään. Siirtymäajan päättymisen jälkeen uusi työeläkevakuutusyhtiö olisi voinut alkaa vakuuttaa myös yksityisten alojen työntekijöitä.

Siirtymäaikaa koskevassa valmistelussa otettiin huomioon myös vakuutusten siirtämiselle lainsäädännöstä tulevat rajoitteet, jotka vaikuttavat käytännössä työnantajan oikeuteen ja ajankohtaan siirtää työntekijöiden vakuuttaminen eläkelaitoksesta toiseen. Työnantaja voi siirtää lain mukaan TyEL- ja YEL-vakuutuksia työeläkelaitoksesta toiseen 4 ajankohtana vuodessa ja vakuutuksen tulee olla voimassa yhdessä yhtiössä vähintään vuoden. Voimassa olevan vakuutuksen irtisanomisaika on aina 3 kalenterikuukautta.

#### 4.1.2.6 Kevan jäsenyhteisöt, joilla on ns. valinnanvapaus

Kevasta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisesti tietyillä kuntaenemmistöisillä työnantajatahoilla on oikeus liittyä valintansa mukaan Kevan jäsenyhteisöiksi, mikäli täytävät momentissa säädetyt edellytykset. Käytännössä näillä työnantajilla on nykyään oikeus valita vakuuttavatko työntekijöidensä työskentelyn JuEL:n vaiko TyEL:n mukaan.

Valmistelussa tarkoituksena oli, että tällaisen ns. valinnanvapauden piiriin kuuluneen työnantajan, joka olisi ennen yhdistämishetkeä ollut vakuutettuna JuEL:ssa, vakuuttaminen olisi siirtynyt yhdistämishetkellä suoraan lain perusteella TyEL- Kevaan ja TyEL:n soveltamisalaan. Yhdistämishetkellä kumoutuneen Keva-lain 3 §:n 2 momentin vuoksi kaikkiin kuntapuolen työnantajiin, riippumatta olisivatko he olleet aiemmin valintavapauden piirissä vai ei, olisi yhdistämisen jälkeen tullut soveltaa samoja TyEL-työnantajia koskevia säännöksiä.

#### 4.1.2.7 Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykset siirtymäaikaan liittyen

Valmistelussa otettiin huomioon myös kilpailu- ja kuluttajaviraston erillisyystyöryhmän työn yhteydessä antamassaan lausunnossa esiin tuodut seikat. Lausunnossaan kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoi, että olisi erittäin tärkeää toteuttaa eläkejärjestelmien yhdistäminen työeläkelaitosten kilpailuedellytysten tasapuolisuus turvaten sekä siten, että TyEL-Keva olisi lähtökohdiltaan elinkelpoinen ja kilpailukykyinen sen kuitenkin saamatta perusteetonta kilpailuetua muihin työeläkelaitoksiin nähden. Lisäksi kilpailuvaikutukset tulisi arvioida huolellisesti mm. kilpailun avautumisen ajankohtaa koskevien kokonaisuuksien osalta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto totesi myös, että mikäli uusi perustettava TyEL-Keva saisi toiminnassaan hyötyä tai kärsisi haittaa suhteessa muihin työeläkelaitoksiin kilpaillessaan asiakkaista muiden työeläkelaitosten kanssa, uudistuksen voitaisiin olettaa johtavan työeläkejärjestelmän kannalta vahingollisiin vaikutuksiin.

#### 4.1.2.8 Eteran työeläkevakuutusyhtiöksi muuttuminen

Työryhmässä tehtiin vertailua myös, miten siirtymäajan pituus muodostui Eteran muuttuessa työeläkevakuutusyhtiöksi 2000-luvun alkupuolella. Etera muutettiin vuonna 2003 erillislailla (255/2003) keskinäiseksi työeläkevakuutusyhtiöksi toimittuaan tätä ennen LEL työeläkekassana. Etera aloitti toimintansa työeläkevakuutusyhtiönä 1.7.2003 siten, että se ei saanut erillislain 3 §:n mukaisesti harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin LEL:n mukaista toimintaa ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta. Hallituksen esityksen (159/2002 vp) perustelujen mukaan tarkoituksena oli, että ”ehdotettu laki aikanaan, arviolta noin 5–8 vuoden sopeuttamisajan jälkeen kumottaisiin. Samanaikaisesti toteutettaisiin uudistus, jonka mukaan kaikkien työeläkevakuutusyhtiöiden olisi mahdollista vakuuttaa kaikkien toimialojen työsuhteita. Kun tässä vaiheessa työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailu avautuisi, yhtiöksi muuttunut työeläkekassa olisi ennättänyt saavuttaa riittävän valmiuden ja yritysrakenteen ottaa vastaan kilpailu tasavertaisissa olosuhteissa muiden yhtiöiden kanssa.” Vuoden 2007 työeläkeuudistuksen yhteydessä erillislaki sekä LEL:ä ja TaEL:ä koskevat lait kumottiin, jolloin myös kilpailu vapautui.

Kilpailun avauduttua 1.1.2007 Eteran ensimmäinen siirtoliikenne tapahtui 1.7.2007 eli Etera toimi työeläkevakuutusyhtiönä 4 vuotta ennen ensimmäistä siirtokierrosta. Eteran ensimmäisen TyEL-toimintavuoden aikana vuonna 2007 sen TyEL-maksutulo väheni 13,8 prosenttia verrattuna vuoteen 2006. Lisäksi vakuutettujen määrä vähentyi noin 8 prosenttia ja vakuutusten määrä noin 17 prosenttia.

TyEL-Kevan tilannetta ei työryhmän mielestä voitu kuitenkaan suoraan verrata Eteran tilanteeseen. Etera oli ennen TyEL-aikaa mm. jo valmiiksi mukana yhteisessä tasausjärjestelmässä, sen LEL-kannasta laskettiin rahastoidut eläkkeet sekä näistä johtuva vakuutustekninen vastuuvélka, joka vastasi TEL-laitosten vastuuvélkaa. Lisäksi Eteraan sovellettiin jo ennen TyEL-aikaa vakavaraisuussäännöksiä ja sillä oli vakavaraisuuspääoma sekä vastuuvélan katteeksi tarvittava varallisuus.

Eteran tilanteesta poiketen TyEL-Kevalle olisi muodostettu vastuuvélka, määrätty vakavaraisuuspääoma ja siirretty näiden katteeksi tarvittava varallisuus vasta yhdistämishetkellä. Yhdistymishetkellä TyEL-Keva olisi myös tullut ensimmäistä kertaa osaksi tasausjärjestelmää.

#### 4.1.2.9 TyEL-Kevan mahdollisen siirtymäajan pituuden arviointia

Mahdollisen siirtymäajan tarpeen ja sen pituuden tarkastelussa työryhmä arvioi keinoja, joilla kilpailun avautuminen olisi voinut tapahtua ennakoidusti mutta myös riittävän varovaisesti. Lähtökohtana nähtiin, että kilpailun avautumisesta ei saisi aiheutua työeläkejärjestelmän kannalta vahingollisia vaikutuksia.

TyEL-Kevan toiminta työeläkevakuutusyhtiönä olisi työryhmän valmistelemien säännösten mukaan alkanut yhdistämishetkellä. Yhdistämishetkestä alkaen TyEL-Kevan tehtävänä olisi ollut hoitaa normaaliin työeläkevakuutustoimintaan kuuluvat tehtävät lain edellyttämällä tavalla ilman suurempia viivästyksiä. Tällaisia tehtäviä olivat olleet mm. eläkkeiden ratkaisutoiminta, vakuutusten hoito, eläkkeiden ratkaisu ja maksu, sijoitustoiminta, vakavaraisuusvaatimusten täyttyminen, likviditeetin turvaaminen ja kustannustenjakovelvoitteet.

Yhdistämishetkellä TyEL-Kevan vastuuelka, vakavaraisuuspääoma ja näiden katteeksi siirrettävä varallisuus olisi perustunut arvioihin. Tästä johtuen yhdistämismuutoksen alussa, kun lopulliset TyEL-Kevan suuret olivat selvinneet, olisi TyEL-Kevan ja Julkis-Kevan varat täsmäytetty. Käytännössä TyEL-Kevan lopullinen vastuuelka, vakavaraisuuspääoma ja sijoitusvarallisuus olisi voitu määrätä vasta yhdistämishetken jälkeisen kevään ja syksyn aikana, kun näiden laskemiseen ja määräytymiseen tarvittavat tiedot olisivat olleet saatavilla. Keskeisiä tietoja olisivat olleet esimerkiksi vakuutettujen palkat yhdistämisestä edeltävältä vuodelta, henkilötasolla muodostettavan vastuuelan muut lähtötiedot, muiden TyEL-laitosten tietojen perusteella määräytyvät suuret kuten osaketuottokerroin, tasausvastuun laskentaan tarvittavat kertoimet ja kaikkien yhtiöiden vakavaraisuusasteet.

Vakuutuskilpailun avautumiseen olisi liittynyt lisäksi useita muita TyEL-Kevalle tulleita tehtäviä, kuten esimerkiksi tarjouksien laskeminen ja niihin liittyvät neuvottelut sekä siirtyvien vakuutusten sopimuksiin liittyvät toimenpiteet. Sen arviointi, että olisiko kilpailun avaaminen samanaikaisesti yhdistymiseen liittyvien töiden ollessa vielä kesken, voinut vaarantaa TyEL-Kevan perustehtävän toimeenpanon, jäi työryhmässä kesken.

Valmistelun yhteydessä nähtiin tarpeelliseksi ennen siirtymäaikaa koskevan asian päättämistä tehdä lisäksi selvitys työeläkevakuutuksesta kilpailutettavana hankintana, sekä hankintalainsäädännön soveltumisesta ja prosesseista yhdistämiseen liittyen. Työryhmän pyynnöstä Kuntaliitto valmisteli selvitystä hankintalainsäädäntöön liittyviin kysymyksiin. Työryhmän työn päättyessä ennenaikaisesti, hankintalainsäädäntöselvitystä koskeva työ jäi kesken. Työryhmä ei ottanut työssään kantaa siirtymäajan käyttöönottoon tai sen pituuteen.



## 5 Etuuslainsäädäntöön liittyvät kysymykset

Erillisyyseraportin ehdotuksen mukaan kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin yhdistymisen ajankohdasta alkaen TyEL:n mukaan, ja heidän eläketurvansa määräytyisi pääsääntöisesti yksityisten puolen eläkelainsäädännön mukaisesti. Raportin mukaan jatkotyössä olisi muutettava TyEL:n soveltamisalaa, jotta laki sisältäisi myös kunnalliset virka- ja työsuhteet. Lisäksi jatkotyössä olisi mietittävä, missä omaishoitajien, perhehoitajien ja kunnallisten luottamushenkilöiden eläketurvasta säädetään. Raportin kirjauksen mukaan jatkovalmistelussa nähtiin tarve selvittää mm. lisäeläketurvaan ja ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltamiseen liittyvä kysymyksiä.

*”Yhdistymisen jälkeen eläketurva määräytyisi työntekijän eläkelain mukaisesti. Kuitenkin ne henkilöt, joilla muutoksen voimaantullessa on oikeus kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaan, säilyttäisivät tämän oikeuden yhdistymisen jälkeen nykyistä vastaavin ehdoin. Lisäeläketurvan säilyttämisen edellytyksenä olevan työskentelyehdon täyttäisi lisäksi nykyisestä poiketen myös muualla kuin kunta-alalla työskentelyllä (edellä kuvattu lisäeläketurvan hoitamisen vaihtoehto 2 B). Siirtyminen TyEL:n työkyvyttömyysmääritelmän piiriin toteutettaisiin kuitenkin siten, että nykyistä ammatillista työkyvyttömyyden määritelmää sovellettaisiin kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään siirtyvien ennen vuotta 1972 syntyneiden henkilöiden työkyvyttömyyden arvioinnissa. Henkilön tulisi olla työkyvyttömyyseläkettä hakiessaan ennen yhdistymistä voimassa olleen Keva-lain 3 §:ssä tarkoitetun tahon palveluksessa. Ammatillinen työkyvyttömyysarviointi tehtäisiin Julkis-Kevassa ja sen perusteella myönnetyn eläkkeen rahoituksesta vastaisi Julkis-Keva. Eläkkeiden myöntämisen tarkempi tekninen toteutus selvitettäisiin jatkovalmistelussa.”*

### 5.1 Kunnallisen sektorin lisäturva

Yhdistämistyöryhmän työn jatkolinjauksien pohjana oli erillisyyseraportin ehdotukset, joiden mukaan yhdistymisen jälkeen eläketurva määräytyisi TyEL:n mukaisesti, mutta ne henkilöt, joilla muutoksen voimaantullessa olisi ollut oikeus kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaan, olisivat säilyttäneet tämän oikeuden yhdistymisen jälkeen nykyistä vastaavin ehdoin. Lisäeläketurvan säilyttämisen edellytyksenä olevan työskentelyehdon olisi täyttänyt lisäksi nykyisestä poiketen myös muualla kuin kunta-alalla työskentely. Lisäeläketurva olisi erillisyyseraportin linjauksen mukaan säilynyt, jos työeläkkeeseen oikeuttavia vuotuisia ansioita olisi ollut riittävä määrä.

Lisäksi erillisyystyöryhmä katsoi, että ammatillisen eläkeiän tapauksissa lainmuutoksen jälkeen karttuvan eläkkeen (yhdistämishetki → ammatillisen eläkeiän täyttämisen) olisi saanut maksuun ammatillisessa eläkeiässä erityisenä kompensatiolisänä. Kompensatiolisä olisi maksettu JuEL-järjestelmästä ja sitä olisi maksettu ammatillisen eläkeiän täyttämiseen yleisen eläkeiän täyttämiseen saakka. Kompensatiolisä olisi korvautunut TyEL-eläkkeellä TyEL:n mukaisessa yleisessä eläkeiässä tai myös jos työntekijälle olisi myönnetty työkyvyttömyyseläke.

Työryhmässä käsiteltiin edellä mainittujen linjausten pohjalta eri malleja lisäeläketurvan järjestämiseksi Kevan muuttuessa TyEL-yhtiöksi. Työryhmä päätyi työssään jatkamaan valmistelua mallilla, jossa

- lisäeläketurvaa koskevat hakemukset ohjautuisivat käsiteltäväksi viimeisen laitoksen päättelysääntöjen mukaisesti viimeisen työskentelyn vakuuttaneeseen eläkelaitokseen,
- ammatillisen eläkeiän tapaukset ohjattaisiin kuitenkin aina Julkis-Kevan ratkaistavaksi,
- ja mikäli ammatillisen eläkeiän jälkeen tulisi myönnettäväksi TyEL-eläke, lähtökohtana olisi, että pyritään ratkaisuun, jossa viimeisen työskentelyn vakuuttanut eläkelaitos ratkaisee tämän. Tällöin pyrittäisiin siihen, ettei järjestely muodostuisi kohtuuttoman hankalaksi edunsaajalle.

### 5.1.1 Lisäeläketurvan säilyttämisen työskentely – ja ansioehto

Voimassa olevien säännösten mukaan oikeus kuntasektorin määrälliseen lisäeläkkeeseen (0,2 % karttuma 31.12.1994 saakka) ja ammatilliseen eläkeikään säilyy, jos palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisena. Palvelussuhteen yhdenjaksoisuusedellytyksistä säädetään JuEL:n voimaantulon 9 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisten alojen eläkelain voimaantulon jälkeen palvelussuhteen yhdenjaksoisuuden säilyminen tarkastellaan edelleen erikseen KuEL-lain soveltamisen piiriin kuuluneiden palvelussuhteiden, VaEL-lain soveltamisen piiriin kuuluneiden palvelussuhteiden sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen palveluksen perusteella. Kunkin eri työnantajan piiriin kuuluvan palvelussuhteen on erikseen täytettävä vuosiansioedellytys. Jos mainittu ansiovaatimus ei kaikkina vuosina täyty, edellytetään, että edellä mainitut palvelussuhteet jatkuvat yhdenjaksoisesti 1 päivästä tammikuuta 2017 eläketapahtumaan saakka. Siten JuEL:n voimaantulosta 1.1.2017 eteenpäin yhdenjaksoisuus on säilynyt, mikäli työntekijällä on ollut KuEL/JuEL-ansioita vähintään 6 000

(vuoden 2004 tasossa) jokaisena kalenterivuotena ennen eläketapahtumavuotta tai KuEL/JuEL-palvelussuhde on jatkunut yhdenjaksoisesti päivästä päivään 1.1.2017 alkaen aina eläketapahtumaan saakka.

Työryhmän työssä tarkoituksena oli, että ne henkilöt, joilla muutoksen voimaantullessa olisi ollut oikeus kunnallisen eläkejärjestelmän lisäeläketurvaan, olisivat säilyttäneet tämän oikeuden yhdistymisen jälkeen nykyistä vastaavin ehdoin.

Erillisyyseraportin linjauksen mukaan lisäturvan säilymisen edellytyksenä olevan työskentelyehdon täyttäisi lisäksi nykyisestä poiketen myös muualla kuin kunta-alalla työskentely. Raportin mukaan henkilö voisi siis saavuttaa oikeuden lisäeläketurvaan, vaikka työskentelisi yksityisellä sektorilla, valtiolla tai muualla julkisella sektorilla, kunhan vuotuisia ansioita olisi riittävästi. Työryhmän etuusryhmässä kuitenkin katsottiin alustavasti, että yhdenjaksoisuuden säilyttäisivät TyEL:n, MEL:n, JuEL:n (valtio, evankelis-luterilainen kirkko, Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki, kunnalliset toimeksiantosuhteet) sekä ortodoksisesta kirkosta annetun lain sekä Ahvenanmaan maakuntalain mukaan vakuutetut ansiot. Näitä ansioita olisi tullut olla jokaisena kalenterivuotena ennen eläketapahtumavuotta vähintään 8 790 euroa (vuoden 2021 tasossa) lisäturvan säilymiseksi.

Sen sijaan yrittäjä YEL- ja MyEL-työtuloa ei olisi nähty tarkoituksenmukaiseksi ottaa huomioon yhdenjaksoisusedellytyksiä tarkastellessa, koska yrittäjätulon ei nähty korvaavan missään tilanteessa kuntatyötä yhdistämisen jälkeen. Lisäksi YEL- ja MYEL-vakuutukseen liittyy erityispiirteitä (vakuutuksen takautuva ottaminen, mahdolliset maksuhäiriötilanteet, työtulon joustotilanteet), jotka olisivat edellyttäneet lisäsääntelyä sekä työtulon huomioonottaminen olisi edellyttänyt järjestelmämuutoksia.

Lisäksi nykyinen JuEL:n voimaantulolain 9 §:ssä säädetty työskentelyehto olisi säilytetty. Säännöksen mukaan, mikäli ansiovaatimus ei kaikkina vuosina täyty, edellytetään, että palvelussuhteet jatkuvat yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

## 5.2 Ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltaminen yhdistämisen jälkeen

Työryhmä selvitti keinoja, miten tiettyjen erillisyyseraportissa sovittujen työntekijöiden osalta säilytettäisiin ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltaminen yhdistämisen jälkeenkin. Erillisyyseraportissa sovittu mukaisesti soveltamiselle olisi tullut asettaa tiettyjä reunaehtoja, kuten, että nykyistä ammatillista työkyvyttömyyden määritelmää olisi sovellettu niiden henkilöiden työkyvyttömyyden arviointiin, jotka

- a) olisivat olleet muutoksen voimaantullessa kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä,
- b) olisivat kuuluneet ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmän piiriin, ja
- c) olisivat olleet syntyneet ennen vuotta 1972. Lisäksi ehtona oli, että
- d) henkilön olisi tullut olla työkyvyttömyyseläkettä hakiessaan ennen yhdistymistä voimassa olleen Keva-lain 3 §:ssä tarkoitetun tahon palveluksessa. Ammatillinen työkyvyttömyysarviointi olisi tullut tehdä yhdistämisen jälkeenkäin aina Julkis-Kevassa.

Taustalinjauksena työryhmässä nähtiin, että valittava työkyvyn arviointi- ja eläkkeen ratkaisukäytäntö ei olisi saanut näkyä eläkkeen hakijalle pitkittyneinä ratkaisuaikoina. Arvioitiin, että noin 120 000 henkilöä olisi ollut siirtymäsäännöksen piirissä. Nykyisillä alkavuuksilla tämän arvioitiin tarkoittavan, että noin 8 000–9 000 täyttä työkyvyttömyyseläkettä olisi tullut maksuun.

Työkyvyttömyyden arvioinnin toteuttamisen osalta työryhmässä nähtiin kaksi eri vaihtoehtoa:

1. Arvion tekisi ensin normaaliin tapaan ns. viimeinen eläkelaitos. Jos eläkelaitos olisi päätymässä hylkäävään päätökseen yleisen työkyvyttömyysmääritelmän mukaan, asia siirtyisi Julkis-Kevaan arvioitavaksi. Vaihtoehdossa kaikkien yleisen työkyvyttömyysmääritelmän mukaan myönnettyjen eläkkeiden rahoitus olisi mennyt normaalein kustannustenjakosäännöin. Ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän mukaan myönnettyjen eläkkeiden rahoituksesta vastaisi Julkis-Keva. Tämän ratkaisun vaikutukset yhdistymisen neutralointilaskelmiin ja TyEL-maksun määräytymistekniikkaan nähtiin vähäisiksi. Vaihtoehdosta nähtiin aiheutuvan viivettä asiakkaan eläkepääätösprosessiin.
2. Kaikki siirtymäsäännöksen piirissä olevien työkyvyttömyyseläkehakemukset menisivät suoraan Julkis-Kevan arvioitaviksi. Jos Julkis-Keva myös ratkaisisi ja rahoittaisi kaikki ko. joukolle myönnettävät työkyvyttömyyseläkkeet, olisi sillä vaikutusta työkyvyttömyysmaksun määräytymiseen, kuntatyönantajien maksuluokkiin, TyEL-Kevan kilpailuasemaan sekä eläkejärjestelmien yhdistämisen neutralointilaskelmiin. Nämä kaikki tilanteet olisivat vaatineet poikkeusratkaisujen tekemistä. Vaihtoehdosta ei toisaalta olisi syntynyt viivettä ratkaisuvaiheessa, paitsi mikäli hake-

musten suuri lukumäärästä olisi aiheutunut ruuhkaa Julkis-Kevan ratkaisutoimintaan. Vaihtoehto olisi mahdollistanut erilaisia toteutustapoja sekä ratkaisun että rahoituksen näkökulmasta.

Asiaa valmisteltiin etuustyöryhmässä, jossa valmistelun perusteella päädyttiin ehdottamaan työryhmälle seuraavaa vaihtoehtoa. Ehdotuksen mukaan, jos ennen vuotta 1972 syntyneellä työntekijällä, joka olisi ollut 31 päivänä joulukuuta 2025 Kevan jäsenyhteisön palveluksessa, ei olisi oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen TyEL:n 35 §:n perusteella, hänellä olisi kuitenkin oikeus JuEL:n ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen, mikäli hän on tullut kykenemättömäksi virkaansa tai työhönsä sairauden, vian tai vamman vuoksi yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajaksi. Lisäksi edellytyksenä olisi, että työntekijä on työkyvyttömyyden alkaessa ollut palvelussuhteessa johonkin nykyisen Kevasta annetun lain 3 §:ssä säädettyyn Kevan jäsenyhteisöön.

Suojauksen tutkimiseen liittyvien toimeenpanon haasteiden johdosta nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi ehdottaa lievää rajausta Kevasta annetun lain 3 §:ssä säädettyyn, koska toimeenpanijoiden puolelta nähtiin ongelmalliseksi tietyt kunnan määräysvaltaan ja henkilöstön siirtymiseen liittyvien kriteerien selvittäminen. Myös työnantaja joutuisi pitkänkin ajan kuluttua selvittämään yhtiön perustamisvaiheen henkilöstön aiempaa työhistoriaa enemmistökriteerin osalta, ja tämä selvitys tulisi tehdä myös jo työpaikkaa sittemmin mahdollisesti vaihtaneiden henkilöiden osalta.

Siten ainoana erona Kevasta annetun lain 3 §:n sanamuodon mukaiseen tilanteeseen olisi ollut, että suojaus olisi säilynyt myös tilanteessa, jossa suojattu henkilö yhdistymisen jälkeen olisi siirtynyt suojatun työnantajan palveluksesta sellaisen kunnan määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, joka a) ei tuota tai tue kunnan lakisääteisiä palveluita tai b) henkilöstön enemmistö ei ole välittömästi ennen sen perustamista siirtynyt Kevan jäsenyhteisöstä. Koska tarkoitus kuitenkin oli edellyttää, että henkilö olisi ollut kunnallisessa palvelusuhteessa yhdistymishetkellä, muutos olisi koskenut arvion mukaan vain yksittäisiä henkilöitä.

Ehdotus olisi pitänyt käytännössä suojauksen piirissä myös sellaiset oletettavasti yksittäiset henkilöt, jotka yhdistymisen jälkeen olisivat siirtyneet Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2025 olleesta yhteisöstä sellaiseen kunnallisessa määräysvallassa (mutta ei sataprosenttisessa omistuksessa) olevaan yhteisöön, joka ei olisi tuottanut kunnan lakisääteisiä palveluita, tai kohdeyrityksen alkuperäisen henkilöstön enemmistö ei olisi siirtynyt Kevan jäsenyhteisöstä.

Suojaus olisi siten ollut nykyisen Kevasta annetun lain 3§:ssä säädetyn Kevan jäsenyhteisöjen sanamuodon mukainen, kuitenkin lievästi rajattuna siten, ettei toimialan

ja henkilöstön siirtymisen selvittämistä edellytettäisi. Työryhmän näkemyksen mukaan suojausasia olisi tullut selvittää työkyvyttömyyseläkehakemuksen yhteydessä.

Tietojärjestelmäselvittelyssä todettiin, että ajantasainen rekisteri ei nopeuttaisi prosessia eikä lisääisi varmuutta työntekijän eläkeoikeuden päättelyyn. Suuri osa (n. 90 %) tapauksista olisi selviä, mutta samat päättelyt ja tutkiminen olisi tehtävä pienen erityisjoukon vuoksi, vaikka olisi ajantasainen rekisteri. Tutkinnan mahdollistamiseksi työeläkealan tiedonsaantioikeuksia olisi tullut laajentaa. Lisäksi kustannukset olisivat olleet arviolta noin 14–18 milj. euroa ajalta, jona ammatillisia arviointeja olisi tullut tehtäväksi.

## 5.2.1 Lausuntomenettely

Työryhmä selvitti myös keinoja, miten ammatillisen työkyvyttömyyden arviointi tulisi tehdä yhdistämisen jälkeen. Työryhmä päätyi ehdottamaan vaihtoehtoa, jonka mukaan arviointi tehtäisiin yhdistämisen jälkeen ns. lausuntomenettelyn kautta. Kun ratkaisevana eläkelaitoksena olisi ollut yksityisten alojen ratkaiseva eläkelaitos, olisi sen tullut ensin selvittää onko hakija ammatillisen suojauksen piiriin kuuluva henkilö, ja näissä tilanteissa pyytää Julkis-Kevalta ammatillista työkyvyttömyysarviointia koskeva sitova lausunto. Kevan lausunto olisi ollut ammatillisen työkyvyttömyysarvion osalta yksityisten alojen ratkaisevaa eläkelaitosta sitova.

Lausunto olisi pyydetty niistä työkyvyttömyyseläkehakemuksista, joissa yksityisten alojen eläkelaitos olisi TyEL 35 §:n perusteella päätymässä hylkäämään hakemuksen joko kokonaan tai osittain. Kokonaan hylkäävällä ratkaisulla olisi tarkoitettu tilannetta, jossa hakijalle ei myönnetä työkyvyttömyyseläkettä lainkaan ja hänelle annetaan hylkäävä valituskelpoinen päätös. Kokonaan hylkäävä ratkaisu olisi ollut kyseessä myös silloin, kun täysi työkyvyttömyyseläke hylätään, mutta hakijalle annetaan ennakkopäätös osatyökyvyttömyyseläkkeestä. Osittain hylkäävällä ratkaisulla olisi tarkoitettu tilannetta, jossa eläkkeenhakijalle myönnetään osatyökyvyttömyyseläke, vaikka olisi hakenut täyttä työkyvyttömyyseläkettä tai, että eläkkeenhakijalle myönnetään kuntoutustuki hakemuksen liitteenä olevassa lääkärinlausunnossa arvioitua lyhyemmälle ajalle: esimerkiksi kun hoitava lääkäri on pitänyt hakijaa työkyvyttömänä toistaiseksi ja hakijalle myönnetään kuntoutustuki tai kun kuntoutustuki myönnetään lyhyemmälle ajalle, kuin hoitava lääkäri on arvioinut. Sekä kokonaan että osittain hylkäävään päätökseen liitettäisiin aina valitusosoitus. Arvion mukaan lausuntomenettelyn kautta Julkis-Kevalle olisi lähetetty kokonaisuudessaan noin 4 500 uutta työkyvyttömyyseläkehakemusta.

Kevan lausuntoa ei olisi pyydetty kuitenkaan kahdessa, tarkasti rajatussa tilanteessa. Työryhmän etuusalatyöryhmän ehdotuksen mukaan lausuntoa ei olisi pyydetty Julkis-Kevalta, jos yksityisten alojen ratkaiseva eläkelaitos olisi ollut myöntämässä kuntoutustukea, jonka kesto ei olisi olennaisesti poikennut haetusta ajasta ja kuntoutustuen myöntäminen haettua lyhyemmälle ajalle olisi johtuisi eläkkeenhakijan ammatillisen kuntoutuksen käynnistymisestä tai työhön palaamisesta. Näissä tilanteissa lausunnon pyytäminen olisi ollut tarpeetonta, koska hakijan toimeentulo olisi ollut turvattu koko haetulta ajalta. Olennaista poikkeamaa haetusta ajasta tulisi tullut tarkastella suhteessa haetun kuntoutustuen pituuteen. Näissäkin tilanteissa osittainen hylkäävä ratkaisu olisi tullut aina perustella ja hakijalla olisi ollut päätöksestä valitusoikeus.

## 5.2.2 Ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltaminen 60 vuotta täyttäneen osalta

Alatyöryhmässä tarkasteltiin ammatillisen työkyvyttömyyseläkemääritelmän soveltamista myös sellaisten 60 vuotta täyttäneiden kunnallisen sektorin työntekijöiden osalta, joiden oli sovittu olevan suojauksen piirissä. Heidän osaltaan selvitettiin, olisiko 60 vuotta täyttäneiden henkilöiden työkyvyttömyysarviointiin voinut riittää TyEL:n mukaisen 60 vuotta täyttäneiden kriteerien soveltaminen. TyEL:n määritelmän soveltaminen 60 vuotta täyttäneiden työkyvyttömyysmääritelmän arviointiin olisi yksinkertaistanut hakijoiden eläkkeen myöntämisprosessia ja vähentänyt lausunnotonmenettelyn piiriin tulevia tapauksia.

Työkyvyttömyyseläkeoikeuden arvioinnista 60 vuotta täyttäneiden osalta on säädökset julkisten alojen eläkelain 33 §:ssä sekä TyEL:n 35§:ssä. Määritelmän eroavat jonkin verran toisistaan. JuEL 33 §:n 3 momentissa säädetään: ” Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään työkyvyn heikentymisen arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä, 60 vuotta täyttäneen työntekijän, jonka työura on pitkä, työkyvyttömyyseläkeoikeutta arvioitaessa otetaan huomioon myös työn aiheuttama rasittuneisuus ja kulu-neisuus sekä työn vaativuus ja vastuullisuus, jos nämä seikat yhdistyneenä sairau-teen, vikaan tai vammaan tekevät työntöön jatkamisen kohtuuttomaksi. ” Ja TyEL:n 35 §:n 3 momentin mukaan ” Sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, arvioitaessa 60 vuotta täyttäneen työntekijän oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen painotetaan työ-kyvyttömyyden ammatillista luonnetta”.

Uusien työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysosuus oli julkisella sektorilla vuonna 2018 23,8 prosenttia ja yksityisellä 31,2 prosenttia. Yli 60-vuotiaiden hakemuksissa hylkäysosuus julkisella sektorilla oli vuoden 2018 lopussa 6,9 prosenttia ja yksityisellä 10,6 prosenttia. Kevassa keväällä 2020 tehdyn työkyvyttömyysselvityksen (TK-määri-

telmäselvitysraportti) mukaan ammatillisesti arvioitujen myöntöjen ja yleisesti arvioitujen hylkäävien päätösten välillä oli jonkin verran eroja (selvityksestä tarkemmin kohdassa 3.4.1).

Kuntasektorin työkyvyttömyysalkavuus on kokonaisuutena TyEL:ä korkeampaa. Syyt eroihin lienevät moninaiset esim. eliniänodotteen eron vaikutus terveyteen, erilainen toimiala ja työnantajarakenne, ammatillinen työkyvyttömyysmääritelmä, erot yli 60-vuotiaiden hakijoiden määrässä ja työkyvyttömyyseläkemaksuissa. Siten erot johtunevat osittain julkisen sektorin lievemmästä määritelmästä, mutta osittain myös eroista hakijakunnan rakenteessa ja ammattialoissa. Lisäksi osatyö-kyvyttömyyseläkehakemusten suurempi osuus julkisella sektorilla selittää eroa. Osatyökyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysosuus on pienempi kuin täyden työkyvyttömyyseläkkeen hakemuksissa. Mikäli JuEL:ssa olisi siirrytty TyEL:n työkyvyttömyysmääritelmään, ero olisi pienentynyt, mutta se ei olisi poistunut.

Tämän johdosta nähtiin tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa, että myös 60 vuotta täyttäneet työntekijät, jotka olisivat olleet ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän suojauksen kriteerien piirissä, olisivat tulleet lausuntomenettelyn ja ammatillisen työkyvyttömyysarvioinnin piiriin. Lausuntomenettelyn ulkopuolelle olisivat jääneet siten ne 60 vuotta täyttäneet henkilöt, jotka eivät olisi kuuluneet suojauksen piiriin muutoinkaan. Heidän työkyvyttömyyseläkkeensä olisi ratkaistu pelkästään TyEL:n 60 vuotta täyttäneitä koskevan työkyvyttömyysmääritelmän nojalla.

Alatyöryhmä ei ehtinyt esitellä ehdotustaan työryhmälle hankkeen keskeytyessä, joten työryhmä ei ottanut ehdotukseen kantaa.

### 5.2.3 Siirtymätilanteet

Etuusalatyöryhmässä tarkasteltiin myös, miten ammatillisen työkyvyttömyysarviointia koskevia säännöksiä sovellettaisiin yhdistämiseen liittyvissä siirtymätilanteissa. Alatyöryhmän ehdotuksen mukaan ehdotettua mahdollista JuEL:n suojaussäännöstä olisi sovellettu pääasiallisesti sellaisiin työkyvyttömyyshakemuksiin, joissa eläketapahtumahetki eli työkyvyttömyyden alkamishetki olisi ollut eläkejärjestelmien yhdistämisen jälkeen.

Työkyvyttömyyseläkehakemukseen, jossa hakijan kunnallinen palvelussuhde olisi ollut voimassa yhdistämishetkellä, mutta työkyvyttömyys olisi alkanut ennen yhdistymistä, olisi ehdotuksen mukaan sovellettu eläketapahtumahetkellä voimassa olleen JuEL:n säännöksiä ammatillisesta työkyvyttömyysarviointista. Menettelyprosessi olisi kuitenkin ollut soveltuvin osin sama kuin yhdistämisen jälkeisissä tilanteissa siltä osin,



että hakemus olisi ohjautunut ensisijaisesti TyEL-eläkelaitokseen. Ja TyEL-laitos, ollessaan päätyössä hylkäävään ratkaisuun, olisi pyytänyt lausuntomenettelyn kautta Julkis-Kevan lausunnon ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän soveltumisesta.

### 5.3 Yhdistämistä edeltävän KuEL/JuEL-työskentelyn ja TyEL-työskentelyn määrittelemisen vanhuuseläkettä myönnettäessä, kun kyse on jatkuvasta työsuhteesta

Yhdistämistyöryhmän etuuksia käsittelevässä alatyöryhmässä selvitettiin keinoa, miten vanhuuseläkettä myönnettäessä olisi käsitelty jatkuvaa KuEL/ TYEL-työsuhdetta yhdistämisen jälkeen.

Erillisuusryhmän raportin mukaisesti yhdistämistä edeltävät KuEL-vakuutuskaudet olisivat rahoituksellisesti siirtyneet TyEL:iin, mutta tietojärjestelmissä kyseinen aikaisempi aika olisi jäänyt näkymään KuEL-vakuutusaikana. Kun henkilön jatkuvan työsuhteen vakuuttaminen olisi siirtynyt eläkejärjestelmien yhdistämisen johdosta JuEL/KuEL:n piiristä TyEL:iin vakuutettavaksi, oli sovittu, että henkilön KuEL-työskentelystä syntynyt eläkeoikeus vapaakirjattaisiin tietojärjestelmiin siten, kun se olisi päätynyt suunniteltuun yhdistämiseen vuoden 2025 lopussa. Vapaakirjauksen vuoksi ko. jatkuva työsuhde, jonka vakuuttaminen olisi muuttunut yhdistämisen vuoksi JuEL:sta TyEL:iin (ns. hybridityösuhde), olisi näyttäytynyt tietojärjestelmissä kuten se olisi päätynyt yhdistämishetkellä, vaikka käytännössä työsuhde olisi jatkunut ennallaan.

Vapaakirjauksen vuoksi, ja koska tietojärjestelmässä vanhuuseläkkeet myönnetään lakikohtaisesti, olisi voinut olla mahdollista, että henkilö olisi hakenut alimmassa vanhuuseläkeiässä vain julkisen puolen vanhuuseläkkeen maksuun (KuEL-jakson) ja jatkanut työskentelyään, työoikeudellisesti katsottuna samassa, TyEL:n mukaan vakuutetussa työsuhteessa. Käytännössä henkilö olisi voinut voimassa olevien säännösten mukaisesti hakea ja saada KuEL:n vapaakirjan vanhuuseläkkeenä maksuun ennen kuin jatkuva hybridityösuhde olisi päättynyt.

Tämä ei olisi kuitenkaan vastannut TyEL:n 11 §:n 1 momentissa säädettyä, jonka mukaan vanhuuseläkkeen myöntämisen edellytyksenä on, ettei työntekijä enää ole siinä työsuhteessa, josta hän jää eläkkeelle. Lain mukaan työskentely, josta työntekijä hakee vanhuuseläkettä, tulee TyEL:n mukaan aina päättää.

Tämän vuoksi työryhmässä nähtiin tarkoituksenmukaiseksi selvittää keinoa, miten yhdistämistä edeltävä KuEL-työskentelyjakso olisi teknisesti yhdistetty jatkuvaan TyEL-työskentelyyn siten, että toimeenpanossa vanhuuseläkkeen myöntötilanteissa, hybridityösuhdetta olisi voitu käsitellä yhtenä jatkuvana työsuhteena, vaikka rekistereiden mukaan JuEL-aika olisi näyttäytynyt vapaakirjana. Katsottiin, että saadakseen vanhuuseläkkeen maksuun esitetyn kaltaisesta yhdistämisaikajankohdan yli jatkuvasta työsuhteesta, työntekijän olisi tullut pääsääntöisesti lopettaa kyseinen työsuhde jäädessään vanhuuseläkkeelle. Tällöin hän olisi saanut samasta ajankohdasta oikeuden vanhuuseläkkeeseen sekä yhdistämistä edeltävältä ajalta karttuneen KuEL- eläkkeen osalta, että yhdistämisen jälkeisestä ajalta karttuneen TyEL-eläkkeen osalta.

Järjestelmäsyistä poikkeuksena olisi kuitenkin ollut muun rinnakkaisen julkisen palveluksen tilanteet, kuten jos työntekijällä olisi ollut hybridityösuhteen rinnalla esimerkiksi valtion palvelussuhde. Tällöin työntekijälle olisi myönnetty hänen jäädessään valtion palveluksesta vanhuuseläkkeelle samassa yhteydessä myös hybridityösuhteesta ennen yhdistämistä karttunut KuEL-eläke. Tämä olisi vastannut nykyistä tilannetta, jossa työntekijälle myönnetään kaikki eläketapahtumaan mennessä karttunut julkisen puolen eläke hänen päättäessään yhden julkisen puolen työ- tai virkasuhteen. Työryhmässä tarkasteltiin myös lisäeläketurvan ja ammatillisen eläkeiän tilanteita hybridityösuhteiden kannalta.

Tulorekisterissä ja tietojärjestelmissä ei nykyisin ole pääsääntöisesti TYEL:n vakuuttamiseen liittyen työsuhteen alkamis- ja päättymistietoja. Sen sijaan kuntapuolen työnantajat ilmoittavat nykyisin työntekijöidensä palvelusuhdetietoja tulorekisteriin laajemmin kuin yksityisen puolen työnantajat. Jotta jatkuvan hybridityösuhteen käsittelemisen yhtenä työsuhteena vanhuuseläketilanteessa olisi onnistunut järjestelmissä, harkinnassa oli keino, että kuntatyönantajat olisivat ilmoittaneet tulorekisterille yhdistämisen jälkeenkin palvelusuhdetietoja, kuten nykyisin. Mainittu kuntatyönantajien ilmoittamisvelvollisuus olisi siten poikennut yhdistämisen jälkeisenä aikana muiden TyEL-työnantajien velvollisuuksista, ja siitä olisi tullut säätää erikseen laissa.

Lisäksi työryhmä valmisteli lainmuutoksia viimeisen laitoksen periaatetta koskeviin säännöksiin. Työryhmässä olisi tullut myös tarkastella työeläkeotetta koskevia kysymyksiä.

## 5.4 Erityisryhmien eläkevakuuttaminen

### 5.4.1 Toimeksiantosuhteiden vakuuttaminen

Toimeksiantosuhteiden vakuuttamisen osalta työryhmä päätyi selvittelyjen jälkeen vaihtoehtoon, että toimeksiantosuhteet olisi vakuutettu jatkossakin JuEL:ssa. Työryhmä harkitsi myös toimeksiantosuhteiden vakuuttamista TyEL:ssä tai MyEL:ssä. Keskusteltiin myös vaihtoehdosta, että julkisen puolen toimeksiantosuhteiden sääntely yhdenmukaistettaisiin yksityisen puolen kanssa. TyEL:ssä ei ole toimeksiantosuhteiden vakuuttamisvelvollisuutta. Työryhmä ei kuitenkaan katsonut mahdolliseksi edistää vaihtoehtoa.

Yksityisen alan työeläkejärjestelmä perustuu periaatteelle, että työtä tekevä on joko työntekijä, joka vakuutetaan TyEL:ssä tai yrittäjä, joka vakuutetaan YEL:ssä. JuEL:ssa säädetään kuitenkin, että toimeksiantosuhteet, jotka ovat alle YEL-minimin, vakuutetaan kuten työntekijät. TyEL:ssä sen sijaan toimeksiantosuhteita ei voi vakuuttaa. Jos JuEL:n toimeksiantosuhteita olisi tullut siirtää TyEL:iin, olisi se saattanut aiheuttaa vaatimuksia myös yksityisen alan toimeksiantosuhteiden vakuuttamisesta TyEL:ssä. Tämä olisi voinut merkitä selkeää muutosta TyEL:n peruseriaatteisiin. Siten kunta-alan toimeksiantosuhteita ei nähty tarkoituksenmukaiseksi siirtää yhdistämistyön yhteydessä TyEL:ssä vakuutettavaksi.

Yhtenä vaihtoehtona selvitettiin myös toimeksiantosuhteiden siirtämistä MYEL:iin. Nykyisin osa toimeksiantosuhteista on kuitenkin sellaisia, että ne kuuluisi varsinaisesti vakuuttaa työsuhteena. Keva ei kuitenkaan tutki asiaa, vaan vakuuttaa nämä toimeksiantosuhteena, jos kunta näin ilmoittaa. Tämä johtuu siitä, että eläketurva on sama JuEL:n mukainen turva riippumatta siitä vakuutetaanko työskentely toimeksiantosuhteena vai työsuhteena. Yhdistämisen jälkeen näissä tilanteissa työsuhteet olisi tullut vakuuttaa TyEL:ssä, jonka johdosta JuEL:a sovellettaessa olisi tullut erikseen tutkia, että ilmoitetut toimeksiantosuhteet ovat varmasti JuEL:n mukaisia, eivätkä TyEL:n tai YEL:n mukaan vakuutettavia. Toimeksiantosuhteiden vakuuttamiseen liittyvä selvitystyö eläkelaitoksessa olisi siten tullut olemaan yhdistämisen jälkeen huomattavasti työläämpää JuEL:ssa kuin mitä se on tällä hetkellä. Kun Melassa ei olisi ollut kokemusta toimeksiantosuhteiden käsittelystä, vakuuttaminen olisi ollut Melassa vieläkin työläämpää kuin Julkis-Kevassa. Lisäksi vakuuttaminen olisi edellyttänyt tarvittavien järjestelmien rakentamisen Melaan. Kuntien olisi lisäksi tullut ilmoittaa tietoja ja asioida monen eri tahon kanssa. Nykyisin, kun kunnat asioivat työeläketurvan osalta ainoastaan Kevan kanssa, niin kahdenkin tahon kanssa asiointi olisi saattanut vaikeuttaa kuntien toimintaa. Tärkeäksi nähtiin myös, että Julkis-Kevassa olisi ollut valmiina ko. erityisryhmiä koskevat tietojärjestelmät ja asiantuntemus.

Mainituilla perusteilla päädyttiin jatkamaan kunta-alan toimeksiantosuhteiden eläkevaakuuttamista JuEL:ssa eläkejärjestelmien yhdistymisen jälkeenkin, vaikka se olisi käytännössä tarkoittanut yhden kunnallisen erityisryhmän jäämistä Julkis-Kevan hoidettavaksi ja yhdistämisen ulkopuolelle.

Toimeksiantosuhteiden osalta työryhmässä olisi tullut vielä erikseen määritellä ne kunnalliset toimeksiantajat, joilla olisi ollut velvollisuus vakuuttaa toimeksianto JuEL:n, koska nykyiset Kevan jäsenyhteisöt olisivat lakanneet ja siirtyneet yhdistämisessä yksityisen sektorin eläkejärjestelmän piiriin.

## 5.4.2 Omaishoitajat ja perhehoitajat

Työryhmässä tehdyn näkemyksen mukaan yhdistämisen jälkeen omaishoitajat ja perhehoitajat olisi vakuutettu TyEL:ssä. Näiden erityisryhmien jättäminen myös JuEL:iin olisi ollut mahdollinen vaihtoehto. Työryhmässä kumpaakaan vaihtoehtoa ei pidetty selkeästi parempana, mutta TyEL:ssä vakuuttamiseen päädyttiin siksi, että periaatteena yhdistämishankkeessa oli siirtää mahdollisimman paljon kunta-alan vakuutettavia TyEL:iin. Periaatteena oli myös jättää mahdollisimman vähän kuntasektorin vakuutettavia JuEL:iin, jotta kunta-alan JuEL-asioiden hoitoon ei tarvittaisi kovin suurta organisaatiota jatkossa. Selvityksen perusteella myöskään tietojärjestelmäkustannukset eivät TyEL:iin siirron johdosta olisi muodostuneet kovin suuriksi hankkeen kokonaiskustannuksiin nähden.

Tämä linjaus olisi tarkoittanut, että TyEL:iin olisi tullut yksi ryhmä lisää, jotka eivät olisi olleet työntekijöitä eivätkä yrittäjiä. Toisaalta sekä omaishoitajat että perhehoitajat ovat molemmat tarkasti rajattuja lakisääteisiä ryhmiä, jonka vuoksi siirto TyEL:n piiriin nähtiin mahdollisena.

Työryhmä selvitti myös muita vaihtoehtoja, kuten vakuuttamisen siirtämistä Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melalle, joka hoitaa muidenkin erityisryhmien, kuten mm. apurahansaajien vakuuttamista. Työryhmän Melalta saaman selvityksen mukaan olisi voinut olla mahdollista siirtää omaishoitajien ja perhehoitajien eläketurvan vakuuttaminen Melalle. Tämä olisi vaatinut kuitenkin lisäselvityksiä ja muutoksia Melan järjestelmiin, jotta näiden erityisryhmien eläketurva olisi säilynyt ennallaan. Lisäksi Melaan ja kuntiin olisi tullut rakentaa tarvittavat tietojärjestelmät ja yhteydet. Koska toimeksiantosuhteiden vakuuttaminen ei olisi kuitenkaan ollut helposti siirrettävissä TyEL:iin, sulkeutui myös Mela vaihtoehtona pitkälti pois myös omaishoitajien ja perhehoitajien osalta, jotta kuntien ei tarvitsisi asioida kolmen eri tahon kanssa.

### 5.4.3 Luottamushenkilöt ja kunnan eläinlääkärien toimenpidepalkkiot

Työryhmässä tehdyn linjauksen mukaan luottamushenkilöiden ja eläinlääkärien toimenpidepalkkioiden vakuuttaminen olisi siirretty TyEL:n piiriin. Työryhmän selvittelyn mukaan luottamushenkilöt ja eläinlääkärien toimenpidepalkkiot olisivat olleet siirrettävissä TyEL:iin vähäisillä lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla. Ratkaisua puolsi lisäksi se, että eläinlääkäreillä on aina ja luottamushenkilöillä usein samanaikaisesti JuEL-vakuutettavaa työtä. Siten näiden henkilöiden työeläketurvan hoito olisi vaikeutunut sekä työnantajan että työntekijän näkökulmasta, ellei näitä ryhmiä olisi siirretty TyEL:iin myös muiden kuin TyEL-ansioiden osalta.

Luottamushenkilöiden osalta työryhmässä olisi tullut vielä erikseen määritellä ne kunnalliset tahot, joilla olisi ollut velvollisuus vakuuttaa työskentely TyEL:ssä.

## 5.5 TyEL:n soveltamisalan muuttaminen, jotta laki olisi sisältänyt myös kunnalliset virka- ja työsuhteet ja erityisryhmät

TyEL:n soveltamisalaa olisi tullut laajentaa koskemaan kunnallisia virka- ja työsuhteita ja edellä mainittuja erityisryhmiä, joiden oli tarkoitus siirtyä TyEL:n piiriin. Työryhmä valmisteli mm. säännöksiä, joissa TyEL:n 1 §:ä olisi laajennettu koskemaan myös kunnallisella alalla työskentelevien eläketurvaa. Lisäksi olisi säädetty mm. kunnallisen viranhaltijan sekä kunnallista luottamustehtävää hoitavan henkilön kuulumisesta lain soveltamisalaan sekä omaishoitajien ja perhehoitajien kuulumisesta lain soveltamisalaan.

Kunnallisia viranhaltijoita ovat kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 2 §:ssä tarkoitetut henkilöt, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Kunnallista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ovat esimerkiksi kuntien valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien jäsenet. Kunnallisiin virkasuhteisiin sekä kunnallisiin luottamustehtäviin olisi sovellettu samoja säännöksiä kuin työsuhteessa tehdyn työn vakuuttamiseen. Kunnallinen luottamustehtävä olisi siten TyEL:ssä säädettyjen työsuhteen vakuuttamista koskevien ehtojen täytyessä ollut pakollisesti vakuutettavaa toisin kuin TyEL:n 8 §:n mukainen yksityisoikeudellisen yrityksen tai yhteisön luottamustehtävä, jonka vakuuttaminen on vapaaehtoista. Kunnallisen virkasuhteen ja kunnallisen luottamustehtävän hoitamisesta saadut palkkiot olisivat katsottu eläkkeen perusteena olevaksi ansioksi siten, kuin TyEL:n 70 ja 73 §:ssä säädetään ja niiden hoitamiseen

perustuva eläke olisi vastannut uuden säännöksen mukaan työsuhteeseen perustuva eläkettä.

Myös omaishoitajia ja perhehoitajia koskevia TyEL:n säännöksiä valmisteltiin. Kunnan tai kuntayhtymän kanssa perhehoitolain (263/2015) 3 §:ssä tarkoitetun toimeksiantosopimuksen tehnyt perhehoitaja sekä omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 2 §:n mukainen omaishoitaja olisi TyEL:n säännöksen mukaisesti rinnastettu TyEL:n 4 §:ssä tarkoitettuun työntekijään. Perhe- ja omaishoitajana toimimisesta saatu palkkio olisi vastannut työsuhteesta saatua työtuloa siten kuin 70 §:ssä säädetään.

## Liitteet

Liite 1. Alaryhmät ja niiden tehtävät ja kokoonpanot

Liite 2. Keskeiset neutralointilaskelmiin vaikuttavat oletukset

Liite 3. Eläkejärjestelmien yhdistämishankkeessa käytettävän maksuvaikutusten neutralointimallin arviointi

## Liite 1. Alaryhmät ja niiden tehtävät ja kokoonpanot

### Eläkejärjestelmien yhdistäminen, alaryhmät

#### Rahoitusryhmä

##### Tehtävät:

Rahoitukseen ja vakuutustekniikkaan liittyvät kysymykset

- Maksuvaikutusten neutralointilaskelmien päivittäminen
- Maksuvaikutusten neutraloimiseksi mahdollisesti suoritettavaan kertamaksuun liittyvät ratkaisut sekä niiden vaikutukset
- TK-määritelmän yhtenäistämisen vaikutukset eläkkeiden alkavuuteen ja eläkemenoon
- TyEL-aikaisesta toiminnasta TyEL-Kevalle mahdollisesti syntyvät poikkeavat riskit kokonaisuutena
- Herkkyysslaskelmat eri neutralointiratkaisuista
- Laskelmat Julkis-Kevaan jätettävien varojen vaikutuksista
- Ehdotus lopullisesta neutralointiratkaisusta
- Selkokielineen kuvaus neutralointilaskelmien taustasta, periaatteista yms. HE-pykäliden, perusteluiden ja vaikutusarvioiden tekoon osallistuminen

##### Kokoonpano:

Minna Lehmuskero	STM, pj. (Tarja Taipalus kevät 2021 asti, sijaisena välissä Pirjo Moilanen)
Pirjo Moilanen	STM
Ilari Ahola	VM (Juho Kostiainen kesä 2020 asti)
Ismo Risku	ETK
Mikko Sankala	ETK (Kaarlo Reipas kesä 2021 asti)
Hanna Mäkinen	TELA (Minna Lehmuskero kevät 2021 asti)
Allan Paldanius	Keva (syksy 2021 asti)
Mikko Karpoja	Elo (TyEL-yhtiöiden edustaja)
Tanja Toivanen	Ilmarinen (TyEL-yhtiöiden edustaja)



## Rahoitusryhmän tekninen alaryhmä

### Tehtävät:

Rahoitusmallin tekninen tarkentaminen, raportointi rahoitusryhmälle

- TyEL-Kevan TyEL-tasoisten eläkkeiden generoinnin tekninen toteutus ja sen vaikutusten arviointi
- TK-eläkkeiden vastuunjako yhdistymisessä ottaen huomioon Kevassa maksussa olleiden eläkkeiden siirtyminen TyEL-järjestelmään
- Julkis-Kevaan jäävien eläkkeiden huomioinen kustannustenjaossa
- Maksuluokkamallin tekninen soveltaminen TyEL-Kevaan
- Työnantajakohtaisten kannansiirtojen toteutus TyEL-Kevasta

### Kokoonpano:

Minna Lehmuskero	STM, pj. (Tarja Taipalus kevät 2021 asti, sijaisena välissä Pirjo Moilanen)
Harri Isokorpi	STM
Jaakko Aho	ETK
Hanna Mäkinen	TELA
Roman Goebel	Keva
Eero Heinilä	Keva
Tanja Toivanen	Ilmarinen
Ritva Tarkiainen	Varma
Jens Lindholm	Elo
Teppo Rakkolainen	Veritas
Lauri Ojala	Porasto (ESY)

## Rahoitusryhmän kilpailualaryhmä (rahoitusasiat)

### Kokoonpano:

Minna Lehmuskero	STM, pj (Tarja Taipalus kevät 2021 asti)
Pirjo Moilanen	STM
Ilari Ahola	VM
Ismo Risku	ETK
Mikko Sankala	ETK (Kaarlo Reipas kesä 2021 asti)
Meeri Kesälä	ETK
Hanna Mäkinen	Tela (Minna Lehmuskero kevät 2021 asti)

## Etuusryhmä

### Tehtävät:

- Tekninen toteutus ammatillista työkyvyttömyyttä koskevien asioiden käsittelylle
- Tekninen toteutus lisäeläketurvan käsittelylle
- Laajempi henkilöpiiri
  - perhe- ja omaishoitajat, kunnalliset luottamushenkilöt, toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tehneet ja kunnaneläinlääkärin palkkiot
- Lakien voimaantulo
  - Ratkaistaan, kuinka toteutetaan se, että lainmuutosten voimaantuloon saakka noudatetaan JuEL:n pykälää historioineen siten, että kenenkään eläketurva historian osalta ei muutu. Ja kuinka toteutetaan TyEL:n soveltaminen lainmuutosten voimaantulosta eteenpäin.
- Eläkelakien soveltamisten muutos
  - Kunnallisen henkilöstön poisto JuEL:sta ja TyEL:n soveltamisalan laajentaminen koskemaan kunnallista henkilöstöä. JuEL:n voimaanpanolain läpikäynti, laukausäännökset yms.

### Kokoonpano:

Carita Wuorenjuuri	STM, pj. (Erik Strömberg kevät 2020 asti, Hannu Ijäs kevät 2021 asti)
Inka Hassinen	STM (syksy 2020 asti, Carita Wuorenjuuri kevät 2021 saakka)
Emmi Äärynen	STM (kevät 2020 - syksy 2021)
Eva Aalto	STM (syksy 2020 alkaen)
Outi Luoma-Aho	VM
Sinikka Näätäsaari	SAK
Samppa Koskela	STTK
Katri Ojala	Akava
Vesa Rantahalvari	EK
Antti Tanskanen	EK
Juha Knuuti	KT (Mika Juutinen ajalla kevät-syksy 2020, Jouko Hämäläinen kevät 2020 asti)
Kai Kullaa	OAJ
Markku Kojo	Juko

Keijo Karhumaa	JHL (sijaisena tarvittaessa Marja Lounasmaa, Jyty-liitto)
Anne Sainila-Vaarno	KoHo/Superliitto
Mikko Ryynänen	ETK
Laura Ojala	Keva
Pasi Mustonen	Varma (työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus, TyEL-yhtiöiden edustaja)
Merja Paananen	Keva (pysyvä asiantuntija)

## Juridiikkaryhmä

### Tehtävät:

Hallituksen esityksen laatiminen ja sisällölliset juridiset kysymykset, joita ei valmistella muissa ryhmissä

- Laki eläkejärjestelmien yhdistämisestä
- Pykälätekstien ja säännöskohtaisten perustelujen laatiminen muiden alaryhmien tekemien selvitysten ja pääryhmän linjausten perusteella
- HE-luonnoksen kirjoittamisen koordinointi
- Perustuslakikysymykset

### Kokoonpano:

Jaana Rissanen	STM, pj (Carita Wuorenjuuri syksy 2020 – syksy 2021, Inka Hassinen syksy 2020 asti)
Carita Wuorenjuuri	STM (Emmi Äärynen syksy 2021 asti)
Maijaliisa Takanen	ETK
Tuula Kallio	Varma (TyEL-yhtiöiden edustaja)
Outi Aalto	Tela
Marja Isomäki	VM
Ville Koponen	VM (vuoden 2021 alusta)
Jussi-Pekka Rantanen	Keva (Karoliina Kiuru kevät 2020 asti, Markus Mankin syksy 2020 asti)

## Julkisen talouden alaryhmä

### Tehtävät:

Arvioida yhdistymisen vaikutuksia julkiseen talouteen ja sen eri alasektoreihin

- Julkisen talouden vaikutusten arvioinnin päivitys ETK:n uusien laskelmien pohjalta
- Herkkyysslaskelmat eri neutralointiratkaisuista
- Laskelmat jäljelle jäävän Julkis-Kevan toiminnan kustannuksista julkiselle taloudelle
- Tarkastellaan kvalitatiivisesti mahdollisia välillisiä vaikutuksia

### Kokoonpano:

Laura Vartia	VM, pj.
Ismo Risku	Eläketurvakeskus
Risto Vaittinen	Työeläkevakuuttajat TELA ry
Minna Punakallio	Suomen Kuntaliitto
Minna Lehmuskero	STM (Tarja Taipalus kevät 2021 asti)
Jukka Mattila	VM
Jukka Hytönen	VM
Jenni Jaakkola	VM

## Tietojärjestelmäryhmät (ETK)

### Kustannustenjakoon liittyvien muutosten selvitysryhmä

#### Tehtävät:

JuEL/KuEL- eläketurvan rahoituksen muutoksesta aiheutuvat muutokset tietojärjestelmiin

- Uusien vakuutusmatemaattisten suureiden tuottaminen yhteisiin järjestelmiin
- Uusien vastuunjaossa tarvittavien tietojen hyödyntäminen
- Vastuunjaon laskentaan tarvittavat muutokset
- Mahdolliset kustannustenjaon yksinkertaistamisratkaisut

**Kokoonpano:**

Jaakko Aho	ETK (pj.)
Soile Honkanen	Arek
Kirsi Lahtinen	Arek
Roman Goebel	Keva
Tiina Pajunen	Elo
Pirjo Kinnunen	Porasto
Henna Kihniä	Varma
Anne Ranta	Varma
Otso Sarvasmaa	Ilmarinen
Kati Suontausta	Ilmarinen
Sergei Lahti	ETK
Camilla Juntunen	ETK

**Vakuuttamiseen liittyvien muutosten selvitysryhmä****Tehtävät:**

Vakuuttamisen prosessin läpikäynti ja siihen liittyvät mahdolliset muutostarpeet ja vaikutukset tietojärjestelmiin

- Työnantajajärjestelmän uudistamiseen liittyvä selvitystyö
- Tehdään selvitys sekä järjestelmän mahdollisesta kokonaisuudistuksesta, että nykyiseen järjestelmään tehtävistä muutoksista (vaihtoehdot)

**Kokoonpano:**

Tarja Keveri	ETK, pj.
Soile Honkanen	Arek
Johanna Linna	Keva
Tiina Pajunen	Elo
Pirjo Kinnunen	Porasto
Mia Turku	Varma
Nina Maavuori	Ilmarinen
Susanna Aaltonen	Ilmarinen
Jyrki Joutsenjärvi	ETK

## Eläkekäsittelyyn liittyvien muutosten selvitysryhmä

### Tehtävät:

- Vanhuuseläkkeen laskentaan ja ratkaisuun liittyvät muutokset ja vaikutukset tietojärjestelmiin
- Työkyvyttömyyseläkkeen laskentaan ja ratkaisuun liittyvät muutokset ja vaikutukset tietojärjestelmiin
- Työkyvyttömyyseläkkeiden vastuunjaon laskentaan liittyvät muutokset ja vaikutukset tietojärjestelmiin

### Kokoonpano:

Tiina Rantalainen	ETK, pj.
Kirsi Lahtinen	Arek
Johanna Linna	Keva
Päivi Syrjälä	Elo
Pirjo Kinnunen	Porasto
Saija Vesterinen	Varma
Maria Jukamo	Ilmarinen
Piia Autio	Ilmarinen
Tiina Haakana	Mela (Jussi-Pekka Rantanen, Mela syksy 2020 asti)
Satu Jumppanen	ETK
Milja Lappalainen	ETK

## Keskeiset neutralointilaskelmiin vaikuttavat oletukset

### Oletusryhmän muistio

Oletusryhmän jäseninä toimivat: Pj. Juho Kostianen (VM), Lasse Koskinen (TUNI), Ismo Risku (ETK), Kaarlo Reipas (ETK), Allan Paldanius (Keva), Mikko Karpoja (ELO), Juho Nyholm (VM) (31.3. asti), Ilari Ahola (VM) (31.3. alkaen), Jukka Mattila (VM) (24.2. asti), Allan Seuri (VM) (24.2 alkaen). Lisäksi ulkopuolisina asiantuntijoina toimivat Juho Tiri (VER) ja Sampo Lappo (ETK). Ryhmä on hyödyntänyt lisäksi ETK: ja Kevan selvityksiä tk-alkavuuksista sekä TELA:n kuolevuusperustejaoksen selvitystä elinajanodotteesta.

## Sisälllys

1 Yhteenveto .....	3
2 Sektorien palkkasummien suhde.....	4
2.1 Palkkasummien suhdannevaihtelu ja päätetyt sektorien väliset siirtymät .....	4
2.2 Palvelutarpeen kasvun vaikutus kunta- ja yksityisen sektorin palkkasummien kehitykseen ....	5
Johtopäätökset.....	8
3 Palkkasummien ikäjakaumat.....	9
Johtopäätös.....	10
4 Työvoiman sukupuolijakaumat sektoreittain .....	10
Johtopäätös.....	11
5 Sijoitusten tuotto .....	12
5.1 Laskelman perusoletukset .....	12
5.2 ETK:n pitkän aikavälin sijoitustuotto-oletuksen arviointi .....	14
5.3 TyEL:n ja Kevan sijoitustuottojen erot historiassa .....	14
Johtopäätökset.....	15
6 Erot järjestelmien elinajanodotteissa .....	16
6.1 TELA:n kuolevuusperustejaoksen lakikohtainen vertailu kuolevuudesta .....	16
6.2 Sosioekonomisen aseman yhteys elinajanodotteeseen .....	17
Johtopäätökset.....	18
7 Väestöennuste .....	18
7.1 Kokonaisedelmällisyys .....	19
7.2 Nettomaahanmuutto .....	19
7.3 Kuolevuus .....	20
Johtopäätökset.....	22
8 Muu yleinen talouskehitys .....	22
8.1 Työllisyysasteen kehitys .....	22
Johtopäätökset.....	23
8.2 Yleisen ansiotason kehitys .....	23
Johtopäätökset.....	24
9 Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus.....	24
Johtopäätökset.....	25
10 TyEL-Kevan vanhan kannan oma kuolevuusperuste.....	26
11 Laskentajakson pituuden vaikutus neutralointilaskelmaan.....	26



## 1 Yhteenveto

Tässä muistiossa on käyty läpi Eläketurvakeskuksen eläkejärjestelmien yhdistämistä koskeviin neutralointilaskelmiin keskeisesti vaikuttavat oletukset. Muistiossa on arvioitu valittujen perusoletusten mielekkyyttä suhteessa historialliseen kehitykseen ja talouden rakenteellisiin muutoksiin sekä oletusten välistä konsistenssia. Lisäksi raportissa on pyritty arvioimaan oletuksiin liittyvää epävarmuutta lyhyellä aikavälillä, ennen järjestelmien yhdistämistä sekä pitkällä aikavälillä.

Epävarmuuden mittaluokan hahmottamiseksi raportissa suositellaan oletuksille herkkyystarkasteluja lyhyelle aikavälille (2020–2026) ja pitkälle aikavälille (yhdistämisen jälkeen äärettömän horisontti). Herkkyystarkastelujen avulla voidaan tarkastella eri muuttujien vaikutusta neutralointisummaan, jätetöntechnikan mukaiseen osuuteen julkis-kevan jäävistä TyEL-vakuutetuista tai keskimääräiseen eläkemaksutasoon.

Nykyisissä laskelmissa käytettyjä perusoletuksia voidaan pitää pääsääntöisesti hyvin perusteltuina. Ainoastaan työkyvyttömyyseläkkeiden sektorikohtaiseen alkavuuteen liittyvää oletusta tulisi tarkastella uudelleen saadun tutkimustiedon valossa.

Liikaa ei voida kuitenkaan korostaa oletuksien sisältämää epävarmuutta, niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Herkkyystarkastelujen avulla tuleekin pyrkiä avaamaan epävarmuuden suuruutta sekä oletuksista poikkeavan kehityksen vaikutusta neutralointilaskelmiin.

Taulukko 1. Tiivistelmä oletuksista ja herkkyystarkasteluista

	Perusura	Herkkyystarkastelu v.2026 asti	Herkkyystarkastelu (pitkä aikaväli)
Sektorien palkkasummien taso	Taso pysyy vakaana pitkällä aikavälillä. Keskipitkällä aikavälillä huomioitu suhdannetilanne, tiedossa olevat kunta-sektorin lomarahaleikkausten palautukset, valtionsektorilta tapahtuvat siirtymät kuntasektorille sekä MyEL-piirin pieneminen. Kunta-alan osuus n. 31% 2023->	+ 3 % yks.	+ Kunta-alan palkkasumman osuus kasvaa palvelutarpeen kasvun mukaisesti - Kunta-alan työntekijöiden määrä alenee 27 000
Palkkasummien ikärakenne	ikärakenteen on oletettu konvergoituvan 2035 mennessä siltä osin, kun ero ei selity kunta-alan korkeammalla koulutustasolla. Ero 1,1 vuotta 2035->	-	+ Ero ikärakenteesta poistu kokonaan - Ikärakenteen konvergoitumisesta ei tapahdu
Työvoiman sukupuolijakaumat	Sektorien työllisten sukupuolijakojen oletetaan säilyvän tulevaisuudessa muuttumattomina	-	-
Sijoitusten tuotto	PTS-perusuran mukaiset sijoitustuotot molemmille sektoreille. 2,5 % vuoden 2028 loppuun asti ja tämän jälkeen 3,5 %	+3,5 % kokonaistuotossa + 0,5 % sektorien tuottoero	+ 1%
Elinajanodote	Kuolevuusero säilyvän tulevaisuudessa. Kevan vanhuuseläkeläisten elinajanodote on viimeisimpien havaintojen perusteella kummallakin sukupuolella noin 0,7 vuotta TyEL:n vastaavaa korkeampi	-	- Elinajanodote konvergoituu kokonaan - Ero kasvaa 1,4 vuoteen
Väestöennuste	Tilastokeskuksen tuoreinta väestöennuste	-	- Hedelmällisyys +- 0,35 tai - Maahanmuutto +- 7500 - Elinajanodote korkea/matala
Työllisyysaste	Kasvaa kohti 73,8 % v. 2085 mennessä	Sisältyy kohtaan 1	+ 2 %
Yleisen ansiotaso	Pitkällä aikavälillä 1,5%	Sisältyy kohtaan 1	+ 0,5%
TK-alkavuus	Erot sektorien TK-alkavuudessa oletetaan pysyvän nykytasolla. Tätä oletusta tulee tarkastella suhteessa tehtyihin selvityksiin.	-	+ Ero konvergoituu kokonaan - Ei konvergenssia.
TyEL-Kevan vanhan kannan kuolevuusperuste	TyEL-Kevalle muodostettavalle vakuutuskannalle muusta TyEL:stä poikkeava kuolevuusperuste, jossa on huomioitu kunta-alan eläkeläisten TyEL:iä korkeampi elin-ajanodote.	-	-
Laskentajakson pituuden vaikutus	Tarkastelu sisältää koko äärettömän tulevaisuuden olettaen, että eläkemeno ja -maksut säilyvät vuoden 2085 jälkeen vakioina suhteessa työtulosummaan.	-	- Laskelman katkaiseminen vuoteen 2085 - Laskelman katkaiseminen vuoteen 2070

## 2 Sektorien palkkasummien suhde

Sektorien palkkasummien suhteen kehitys vaikuttaa siihen, millaisella maksutasolla eläketurva voidaan rahoittaa sekä nykyisin mukaan että yhdistymisen jälkeen.

Oletus siitä, miten työvoima tulevaisuudessa jakautuu kuntasektorin ja yksityisen sektorin välillä, vaikuttaa siihen, millaiset Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja TyEL-järjestelmän rahoitus-asetat olisivat nykyisin mukaisessa laskelmassa, eli jos yhdistymistä ei tapahtuisi. Erityisesti se vaikuttaisi riittäväksi arvioitua TyEL-maksun tasoon ja sitä kautta yhdistymisen vaikutukseen.

Laskelmassa on lähtökohtaisesti oletettu, että järjestelmien palkkasummien suhde säilyy tulevaisuudessa muuttumattomana. Tähän pääsääntöön tehdään kuitenkin joitain poikkeukset, joita on kuvattu luvussa 2.1.

### 2.1 Palkkasummien suhdannevaihtelu ja päätetyt sektorien väliset siirtymät

Lyhyellä aikavälillä suhdanteet voivat heiluttaa merkittävästi yksityisen ja kuntasektorin palkkasummien suhdetta. Talouden taantumissa yksityisen sektorin palkkasumma supistuu yleensä kuntasektoria voimakkaammin ja näin kuntien palkkasumman suhteellinen koko kasvaa. Vastaavasti noususuhdanteessa yksityisen puolen työllisyys ja palkat nousevat kuntapuolta nopeammin. Kuviossa 1 näemme, että 90-luvun lamassa kuntasektorin palkkasumma nousi nopeasti 28 prosentista 34 prosenttiin suhteessa yksityiseen palkkasummaan, kun yksityisen sektorin irtisanomiset johtivat palkkasumman rajuun supistumiseen. Hyvän työllisyyskehityksen vuosina 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa kuntien palkkasumman osuus puolestaan liikkui 27 ja 28 prosentin välillä.

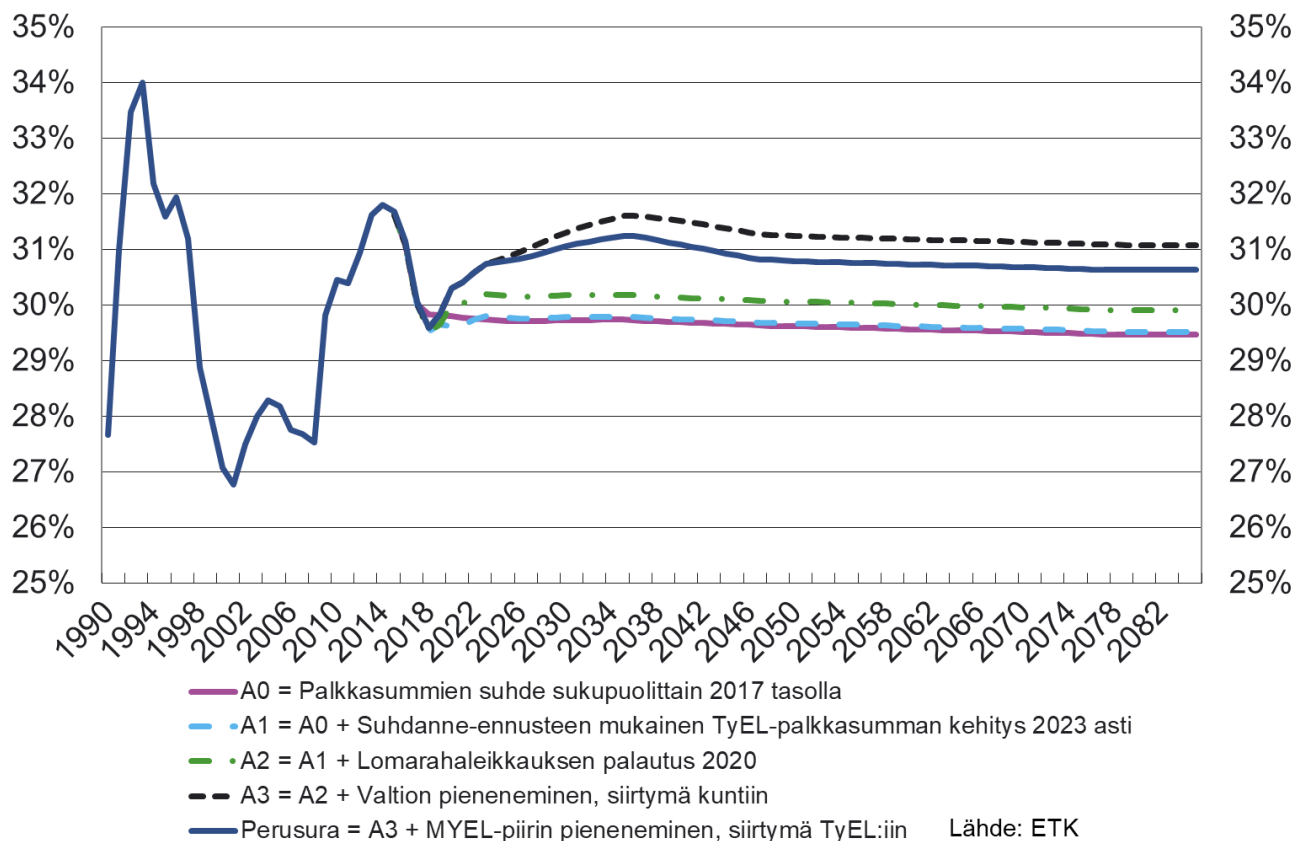
Kunta-alan ja yksityisen sektorin palkkasummien suhdetta kiinnitettäessä ennustelaskelmia varten on huomioitava vallitseva suhdannetilanne sekä arvioitava sopeutumisura kohti neutraalia suhdannetilannetta. ETK:n perusrassa on arvioitu suhdannetilanteen olevan vuonna 2019 lähellä neutraalia, jolloin palkkasummien suhde on lähellä tasapainoa. Tämä vastaa myös valtiovarainministeriön näkemystä, että talous olisi sunnilleen potentiaalisen tuotannon tasolla vuonna 2019. On kuitenkin huomioitava, että suhdannetilanteen määrittäminen reaaliaikaisesti on haasteellista, joten suhdannekorjaukseen liittyy huomattavaa epävarmuutta. Myös kuntien lomarahaleikkausten poistuminen vuonna 2020 on huomioitu erikseen laskelmissa suhdannetilanteen normalisoitumisena.

Suhdanteen lisäksi perusuran laskelmassa on huomioitu, että peruskoulujen ja lukioiden ennen vuotta 1970 syntyneet opettajat kuuluvat valtion eläkejärjestelmän piiriin ja myöhemmin syntyneet kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin. Tämä siirtymäsääntö kasvattaa kunnallisen järjestelmän palkkasummaa suhteessa TyEL:iin. Toisaalta valtiolta TyEL:n piiriin vaiheittain siirtyvät yliopisto-opettajat ja MYEL:n vakuutettujen piirien supistuminen oletetaan kasvattavan TyEL-vakuutettujen määrää keskipitkällä aikavälillä.

Näiden oletusten yhteisvaikutuksena kunta-alan palkkasumma kasvaa suhteessa TyEL-palkkasummaan vuoteen 2035 asti ja pienenee suhteessa TyEL:iin tämän jälkeen. Toteutuneeseen kehitykseen verrattuna vaihtelu on kuitenkin vähäistä. Vuonna 2018 Kevan vakuutettu palkkasumma oli 29,5 prosenttia TyEL-palkkasummasta. Nykyisessä laskelmassa suhde asettuu pitkällä aikavälillä 30,6 prosenttiin.

Koronakriisi tulee muuttamaan palkkasummien välistä suhdetta väliaikaisesti, ja vaikutukset lyhyellä aikavälillä tulee huomioida päivitetystä laskelmasta. Sillä ei kuitenkaan välttämättä ole vaikutuksia pidemmän aikavälin tasapainoon.

Kuvio 1. Kunta-alan vakuutettujen palkkasumma suhteessa yksityisten alojen vakuutettuihin



Kuten kuviosta 1 voidaan havaita, palkkasummien suhteeseen liittyy huomattavaa epävarmuutta myös lyhyellä aikavälillä. Tämän takia palkkasummien lyhyen aikavälin herkkyytarkasteluksi ehdotetaan +/- 3 prosenttiyksikköä perusuran ympärillä, joka vastaa lähihistoriassa havaittua vaihtelua.

## 2.2 Palvelutarpeen kasvun vaikutus kunta- ja yksityisen sektorin palkkasummien kehitykseen

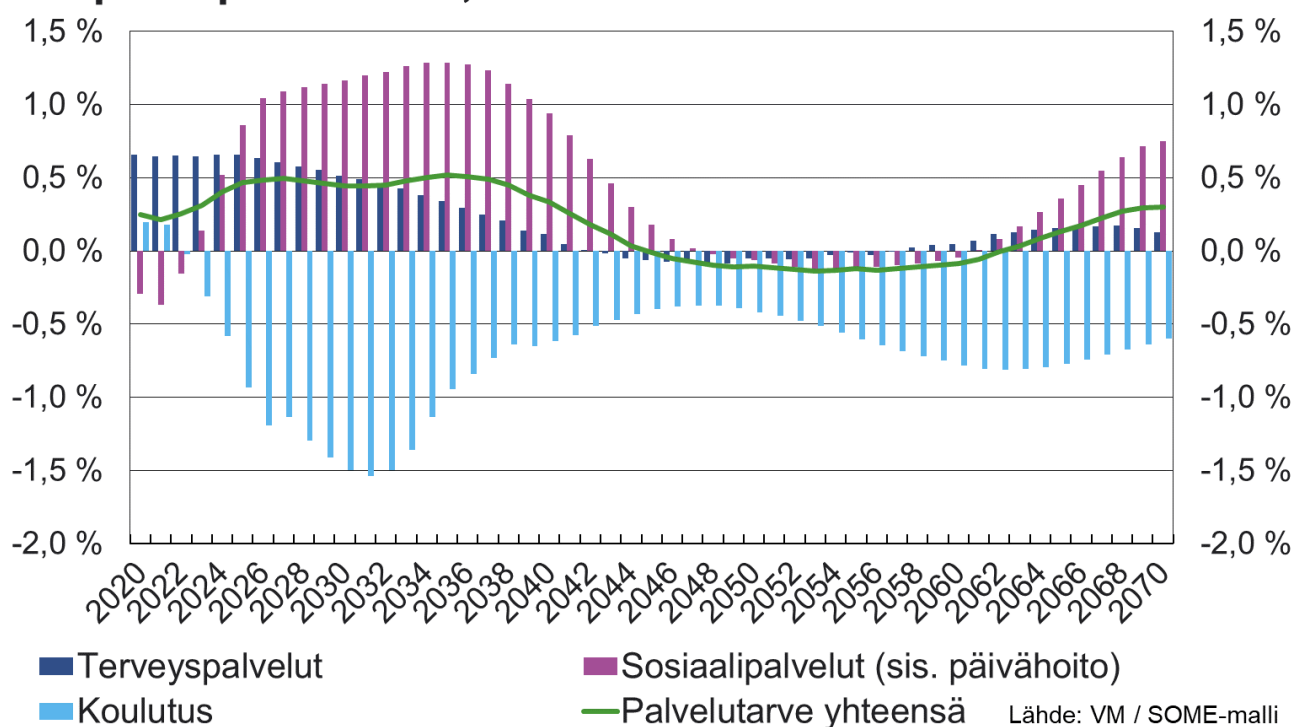
Väestön ikääntyminen lisää julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden laskennallista palvelutarvetta vähitellen. Toisaalta alhainen syntyvyys vähentää koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden laskennallista palvelutarvetta. Laskennallisen palvelutarpeen kehitystä arvioidaan väestöennusteen avulla, kun tiedetään, kuinka paljon eri ikä- ja sukupuoliryhmät käyttävät kutakin palvelua rahapainotetusti tällä hetkellä. Laskennallisen palvelutarpeen kasvu kertoo sen, kuinka paljon lisää henkilöstöä tulisi palkata väestön ikärakenteen muuttuessa, kun oletetaan, että palvelutuotannon rakenteet pysyvät lähtövuoden tasolla. Sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutarpeen kehityksen arvioinnissa huomioidaan lisäksi oletus, että eliniän pidentyessä palvelutarve myöhentyy puolella lisäelinvuosein määrästä yli 50-vuotiaalla.

Palvelutarve kasvaa ripeästi, ennen kaikkea sosiaalipalveluissa, 2040-luvun alkupuolelle saakka vanhus- ja hoivatarpeiden lisääntyessä. Myös terveydenhuollossa palvelutarve kasvaa aina 2030-luvun loppuun saakka. Koulutuksen palvelutarve alkaa supistua merkittävästi 2020-luvun puolivälin jälkeen

viime vuosien alhaisen syntyvyyden vuoksi. Yhteensä palvelutarve kasvaa keskimäärin noin 0,4 prosenttia vuodessa vuosina 2020–2040, minkä jälkeen palvelutarpeessa ei kokonaisuutena tapahtuisi enää olennaisia muutoksia vuosina 2040–2070. Kumulatiivisesti palvelutarpeen kasvupaine on noin 9 prosenttia vuodesta 2020 vuoteen 2040 mennessä.

Kuvio 2. Väestörakenteen aiheuttama palvelutarpeen vuosimuutos vuosina 2020–2070

## Arvio palvelutarpeen kehityksestä kunnallisissa peruspalveluissa, vuosikasvu



Kasvava palvelutarve luo painetta kunnille palkata lisää henkilökuntaa sosiaali- ja terveyspalveluihin ja toisaalta vähentää opetushenkilöstön määrää, mikäli syntyvyyskehitys toteutuu ennustetun kaltaisena. Mikäli koko palvelutarpeen kasvu ohjautuisi vastaavaksi lisäykseksi kunta-alan henkilöstömäärässä, voisi se vaikuttaa merkittävästi työvoiman jakautumiseen talouden eri sektoreiden kesken.

On kuitenkin todennäköistä, että palvelutarpeen kasvua pyritään hillitsemään erilaisilla toimilla ja että sote-palveluiden järjestäjät pyrkivät parantamaan tuottavuuttaan, sillä lisähenkilöstön saatavuuteen liittyy myös haasteita. Lisäksi on mahdollista, että osa palvelutarpeen kasvusta ohjautuu yksityisen sektorin sote-tuotannon ja -henkilöstömäärän kasvuksi suoran yksityisen kysynnän tai julkisen sektorin ostopalveluiden kautta.

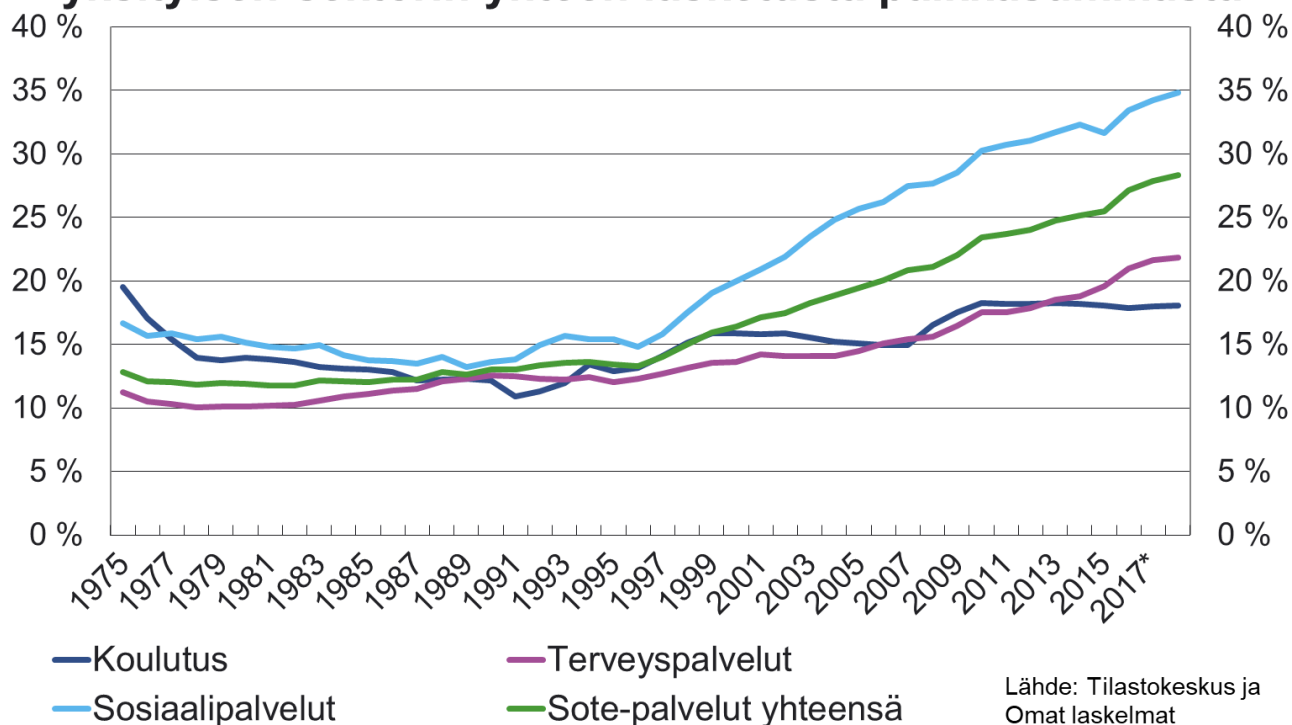
Sote- ja koulutussektorin palvelutarpeiden kehitys huomioiden on mahdollista, että kunta-alan palkkasumma tulee lähivuosikymmeninä kasvamaan selvästi yksityistä sektoria nopeammin palvelutarpeen kasvaessa. Tämä kuitenkin tarkoittaisi myös isoja veronkorotuksia, menoleikkauksia muilta julkisen talouden alueilta tai julkisen sektorin merkittävää velkaantumista. Siten voi arvioida, että tällaista kehitystä pyritään todennäköisesti jarruttamaan joillain keinoilla.

Toiseen suuntaan vaikuttava tekijä on se, että yksityisen sektorin sote-palveluiden palkkasumman osuus koko sote-sektorista on kansantalouden tilinpidon mukaan kasvanut huomattavasti 1990-luvun

puolivälisestä lähtien, kuten kuviosta 3 nähdään. Palkkasummalla mitattuna yksityisen sote-sektorin suhteellinen osuus oli 1990-luvun puolivälissä alle 14 prosenttia, mutta vuoteen 2018 tultaessa se oli kasvanut jo yli 28 prosenttiin. Koska yksityisen sote-sektorin osuus on kasvanut voimakkaasti, saattaa olla odotettavissa, että se jatkaa edelleenkin kasvuaan palveluiden ulkoistuksen jatkuessa. Tämä voi johtaa huomattaviinkin henkilöstösiirtymiin sektorien välillä. Sen sijaan koulutuspalvelutoimialalla vastaavaa ilmiötä ei ole havaittavissa, vaan eri sektoreiden osuudet ovat pysyneet melko vakaina etenkin viime vuosikymmenen aikana<sup>1</sup>.

Kuvio 3. Yksityisen sektorin osuus sote- ja koulutustoimialan palkkasummasta

### Yksityisen sektorin osuus paikallishallinnon ja yksityisen sektorin yhteen lasketusta palkkasummasta

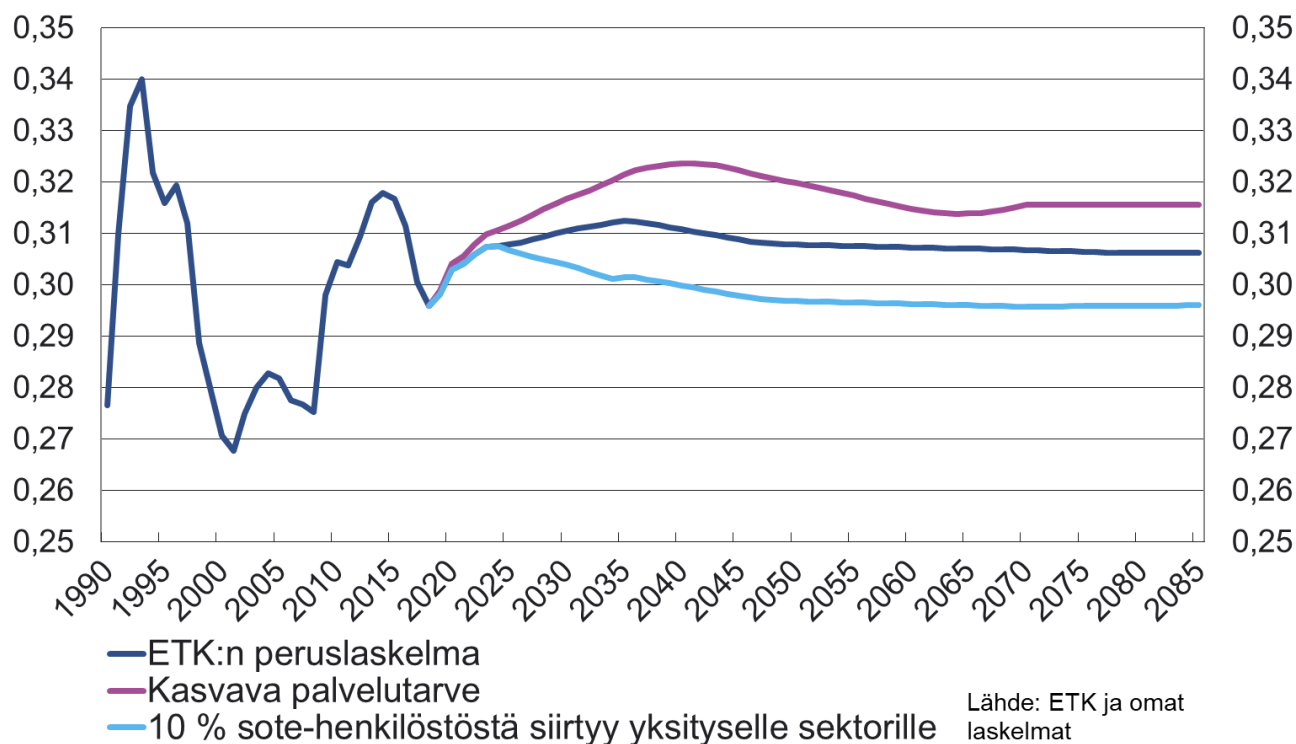


Kuvio 4 kuvaa kunta-alan ja yksityisen sektorin palkkasummien suhdetta Eläketurvakeskuksen peruslaskelmassa. Lisäksi kuvioon on piirretty kaksi erilaista skenaariota siitä, miten palkkasummien suhde voisi vaihtoehtoisesti kehittyä.

<sup>1</sup> Koulutustoimialalla julkista toimintaa on paikallishallinnon lisäksi myös valtiolla, mutta valtion osuus on jätetty tästä tarkastelusta pois. Yksityiseen sektoriin on laskelmassa laskettu yritysten lisäksi myös kotitaloudet ja yleishyödylliset yhteisöt.

Kuvio 4. Sektorien välisten palkkasummien suhde perusuralla ja herkkyytarkasteluissa

## Kunta-alan ja yksityisen sektorin palkkasummien suhde



Ensimmäisessä skenaariossa lähtökohdaksi on otettu, että valtiovarainministeriön arvioima palvelutarpeen kehitys heijastuisi suoraan kunta-sektorin palkkasumman kehitykseen. Lähtötiedoksi on otettu kunta-alan palkkasumman jakautuminen toimialoittain vuoden 2018 kansantalouden tilinpidon mukaan. Terveyspalveluiden palkkasummaa on kasvatettu terveystarpeen palvelutarpeen kehityksen tahdissa ja sama on tehty erikseen sosiaalipalveluille ja koulutukselle. Muun kuntasektorin palkkasumman on oletettu kasvavan samaa tahtia yksityisen sektorin palkkasumman tahdissa. Näin on menetelty vuoteen 2070 asti, jonka jälkeen palkkasummien suhde on pidetty vakiona.

Toisessa skenaariossa on oletettu palvelutarpeen kasvupaineiden toteutuvan ja lisäksi on oletettu, että 10 prosenttia kunta-alan sote-palkkasummasta (n. 27 500 työllistä) siirtyisi yksityiselle sektorille vuosina 2025–2034.

### Johtopäätökset

Yhdistämislaskelmissa on sektorien palkkasummien välisen suhteen osalta huomioitu suhdannetilanne sekä tiedossa olevat siirtymät sektorien välillä. Laskelmassa ei suoraan oteta kantaa SOTE-palveluiden järjestämisen rakenteesta tulevaisuudesta, mutta sektorikohtaisten suhteiden pysyminen vakiona pitkällä aikavälillä johtaa implisiittiseen oletukseen, että väestön ikääntymisen mukanaan tuoman palvelutarpeen kasvu kompensoituu muulla kuntasektorin palkkasumman sopeutuksella, tuottavuuden kasvulla tai yksityisten SOTE-palveluiden osuuden kasvulla.

Laskelman oletuksia palkkasummien välisestä suhteesta voidaan pitää perusteluna. Varsinkin lyhyen aikavälin palkkasummien suhdetta ja sen konvergoitumista pitkän aikavälin tasapainoon tulee tarkastella huolellisesti, kun laskelmia päivitetään uusimman tiedon mukaan, jossa suhdannetilanne näyttää selvästi edellistä laskelmaa heikommalta.

Eläkejärjestelmien erillisyyttä pohtineet työryhmän ehdotuksessa 8 on todettu, että sektorien välisen palkkasummien suhde kiinnitetään viimeisen havaitun vuoden tasolla. Tätä ei voida kuitenkaan pitää mielekkäänä oletuksena, koska suhdannevaihtelun vuoksi lähtötaso voi vaihdella voimakkaasti vuodesta toiseen. Lisäksi olemassa oleva informaatio tulevista sektorien välisistä siirtymistä on järkevä myös huomioida laskelmissa.

Oletuksiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Lyhyen aikavälin epävarmuus johtuu lähinnä suhdannevaihtelusta, kun taas pidemmän aikavälin vaihtelua ajaa palvelutarpeen kasvun jakautuminen eri sektoreille.

Lyhyen aikavälin herkkyytarkasteluksi ehdotetaan sektorien välisen osuuden vaihtelua +3 prosenttiyksikköä. Pidemmän aikavälin herkkyytarkastelun pohjaksi sopisi oletus, jossa yksityisen palveluiden osuus jäisi nykytasolle, jolloin palvelutarpeen kasvu näkyisi kokonaisuudessaan kuntasektorin palkkasumman kasvuna. Toisaalta mikäli terveyspalveluiden järjestämisessä tapahtuu merkittäviä muutoksia, voi kuntasektorin osuus palkkasumasta myös pienentyä, jota kuvataan herkkyytarkastelussa, jossa kuntasektorin sote-palkkasumma vähenee 10 prosentilla eli noin 27 000 henkilöllä suhteessa perusuraan.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen yhtenä pääasiallisena tavoitteena on vähentää sektorien välisten palkkasummien muutosten aiheuttamia ongelmia eläkejärjestelmille. Herkkyytlaskelmat voidaan myös ymmärtää niin, että niillä kuvataan, kuinka suuresta epävarmuudesta päästään eroon yhdistämällä järjestelmät.

### **3 Palkkasummien ikäjakaumat**

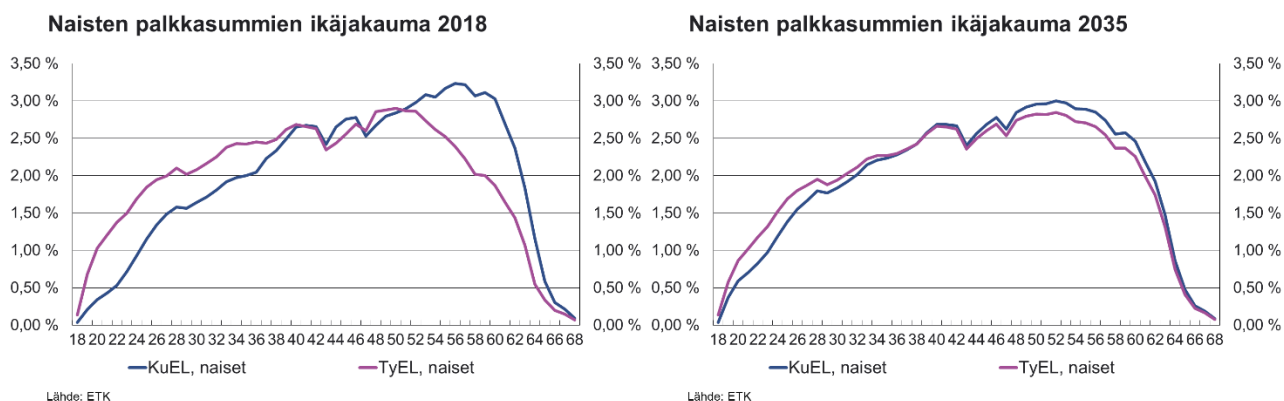
Tällä hetkellä kunta-alan palkkasumma on ikärakenteeltaan TyEL:iä selvästi vanhempaa, mikä kasvattaa palkkasummasta karttuvan eläkemenon kustannuksia. Vanhemmalle ikärakenteelle on useita syitä. Kuntasektorin työvoima on keskimäärin yksityistä sektoria koulutetumpaa ja korkeammin koulutetuilla työurat tyypillisesti alkavat ja päättyvät myöhemmin. Lisäksi korkeammin koulutetuilla palkkaurat tyypillisesti kasvavat matalammin koulutettuja nopeammin. Toisaalta kuntasektorille on palkattu 1970- ja 1980-luvuilla paljon uutta, iältään nuorta työvoimaa, minkä takia tällä hetkellä kuntasektorilla on töissä paljon eläkeiän kynnyksellä olevaa henkilöstöä.

On luontevaa olettaa, että ainakin koulutuseroista johtuva palkkasumman ikärakenteen erilaisuus säilyy myös tulevaisuudessa. Muunlainen oletus implikoi muutosta joko kuntasektorin koulutusrakenteessa tai koulutustasokohtaisissa työllisyys- ja palkkaprofiileissa. Sen sijaan 1970- ja 1980-luvuilla palkattu työvoima poistuu eläkkeelle viimeistään 2030-luvulla, joten tämän tekijän vaikutus palkkasumman ikärakenteeseen on väliaikainen.

Laskelmassa palkkasummien ikärakenteen on oletettu konvergoituvan tulevaisuudessa samanlaisiksi siltä osin, kun ero ei selity kunta-alan työvoiman korkeammalla keskimääräisellä koulutustasolla eikä sektorien työvoiman sukupuolierolla. Kuntasektorin ja yksityisen sektorin palkkasumat on jaettu eri koulutustasoille ja arvoitu, mikä osa toteutuneesta vuoden 2016 palkkasummien ikärakenteiden

erilaisuudesta selittyy koulutusaste-eroilla. Vuonna 2016 TyEL:n palkkasumman keski-ikä oli 3,5 vuotta KuEL:n palkkasumman keski-ikää matalampi. Tästä koulutusaste-erot selittivät 1,1 vuotta eli vajaan kolmanneksen. Laskelmassa palkkasummien ikärakenteiden oletetaan lähestyvän toisiaan niin, että vuoteen 2035 mennessä palkkasummien keski-ikien ero on 1,1 ja säilyy tämän jälkeen muuttumattomana.

Kuvio 5. Naisten palkkasummien ikäjakauma



## Johtopäätös

Tarkastelun pohjalta voidaan nykyistä perusuran oletusta sektorien välisten palkkasummien ikäprofiilien osittaisesta konvergoitumisesta pitää perusteltuna.

Koulutusrakenteet ja koulutustasokohtaiset palkkaprofiilit muuttuvat hitaasti, joten valitun lähtöta-sovuoden ja lyhyen aikavälin vaikutukset laskelmaan ovat pieniä.

Herkkyystarkasteluna ikärakenteen vaikutuksesta voisi havainnollistaa poistamalla kokonaan erot sektorien välisistä ikärakenteista ja toisaalta jättämällä ikärakenteiden erot nykyiselle tasolle.

## 4 Työvoiman sukupuolijakaumat sektoreittain

Peruslaskelmassa on oletettu, että kuntasektorin ja TyEL:n sukupuolijakaumat säilyvät tulevaisuudessa muuttumattomina. Naisten osuus palkkasummasta on huomattavasti suurempi kunta-alalla, mikä kasvattaa kunta-alan eläkekustannuksia suhteessa TyEL:iin naisten pitemmän elinajan seurauksena.

Kunta-alalla naisten osuus työllisistä (78,1%) on lähes kaksi kertaa suurempi kuin TyEL:n piirissä (42,1%)<sup>2</sup>. Naisten osuus työllisistä on kuitenkin pysynyt hyvin tasaisena molemmilla sektoreilla vuodesta toiseen. Näyttäisi siis siltä, että naisten osuus työllisistä ei vaihtele merkittävästi kummallakaan sektorilla lyhyellä- tai pitkällä aikavälillä (kuvio 6).

Kunta-alalla naisten osuus on suurin sosiaali- ja terveysalalla (kuvio 7), vaikka miesten osuus alalla on hiljalleen kasvanut<sup>3</sup>. Vastaavasti sivistys- ja kulttuuriala on tullut entistä naisvaltaisemmaksi pitemmän sukupuolijakauman kokonaisuutena lähes ennallaan. SOTE-alan osuus kuntien työllisistä oli

<sup>2</sup> ETK:n data

<sup>3</sup> Kevan data



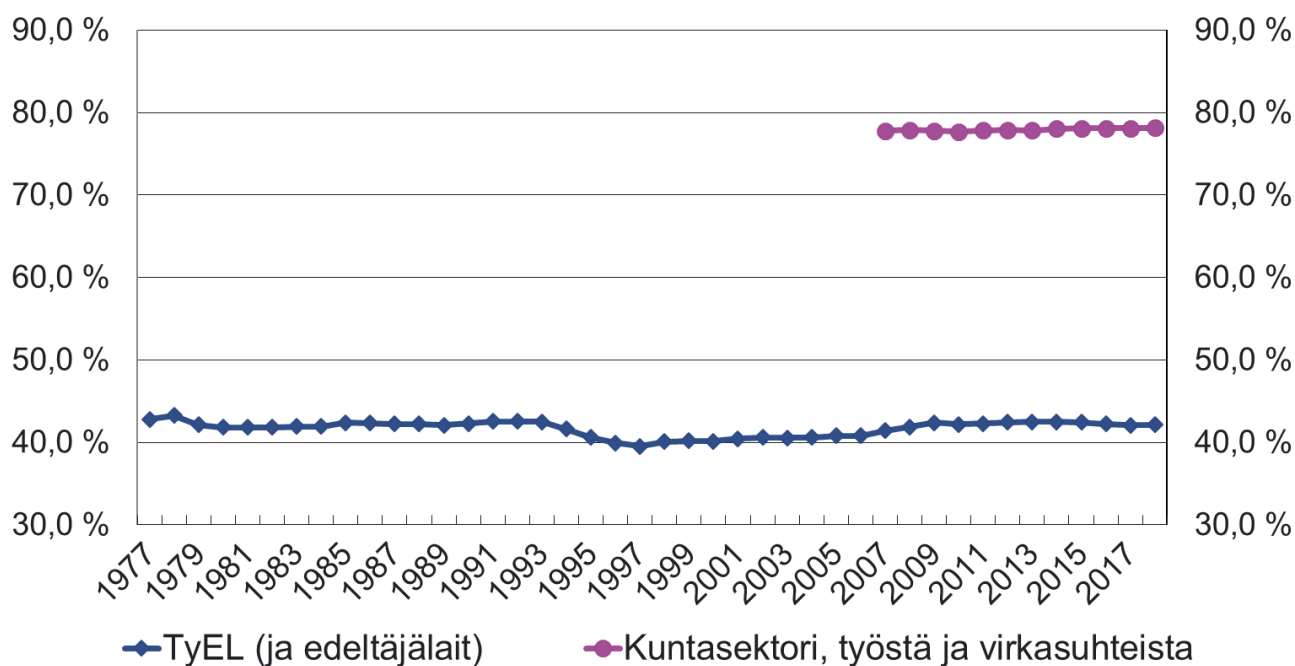
52,4 prosenttia vuonna 2018. Mikäli SOTE-sektorin osuus kuntien henkilöstöstä huomattavasti kasvaa, voi se mahdollisesti johtaa kuntasektorin naisvaltaistamiseen entisestään, mutta vaikutus tulisi todennäköisesti hitaasti. Ei-virkasuhteisen henkilöstön lopullinen eläkesektori voi vaikuttaa hieman sukupuolijakauman tasoon, mutta sen osuus palkkasummasta on melko vähäinen.

### Johtopäätös

Perusoletusta sektorien sukupuolijakojen säilymisestä lähtövuoden tasolla voidaan pitää perusteltuna. Olemassa olevan aineiston perusteella ei ole nähtävissä tarvetta herkkyystarkasteluille, koska sukupuolijakaumat ovat pysyneet historiallisesti hyvin tasaisina. Ei myöskään ole noussut esiin erityisiä syytä miksi sukupuolijakaumat muuttuisivat tulevaisuudessa.

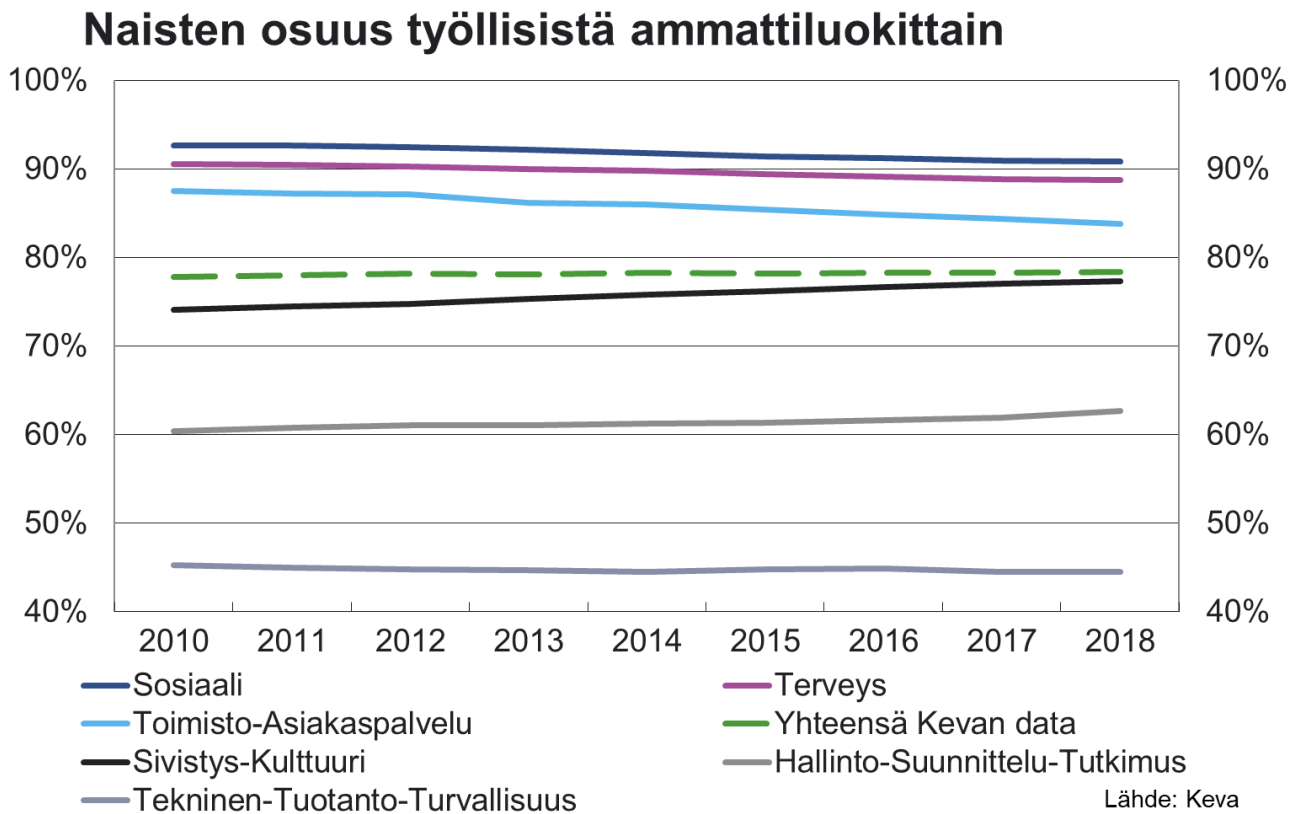
Kuvio 6. Naisten osuus yksityisen ja kuntasektorin vakuutetuista

### Naisten osuus työeläkevakuutetuista



Lähde: ETK

Kuvio 7. Naisten osuus Kevan vakuutetuista ammattiluokittain



## 5 Sijoitusten tuotto

TyEL-eläkelaitosten ennen yhdistymistä saama sijoitustuotto vaikuttaa siihen, kuinka paljon varallisuutta Kevasta olisi siirrettävä TyEL-järjestelmään, jotta yhdistyminen olisi kustannusneutraali. Kevan saama sijoitustuotto lyhyellä aikavälillä puolestaan vaikuttaa siihen, kuinka paljon varallisuutta Kevalla on käytettävissä yhdistymiseen. Sijoitustuottojen merkitys neutraloinnin kannalta on myös yhteydessä siihen, mitä suureita kiinnitetään ja missä vaiheessa. Sijoitusten tuotto yhdistymisen jälkeen vaikuttaa siihen, kuinka neutralointisumma riittää kustannusvaikutuksen neutralointiin.

Laskelmissa käytetty diskonttokorko vastaa sijoitusten tuottoa ja näin olleen muutokset sijoitustuotoissa muuttavat samalla myös diskonttokorkoa.

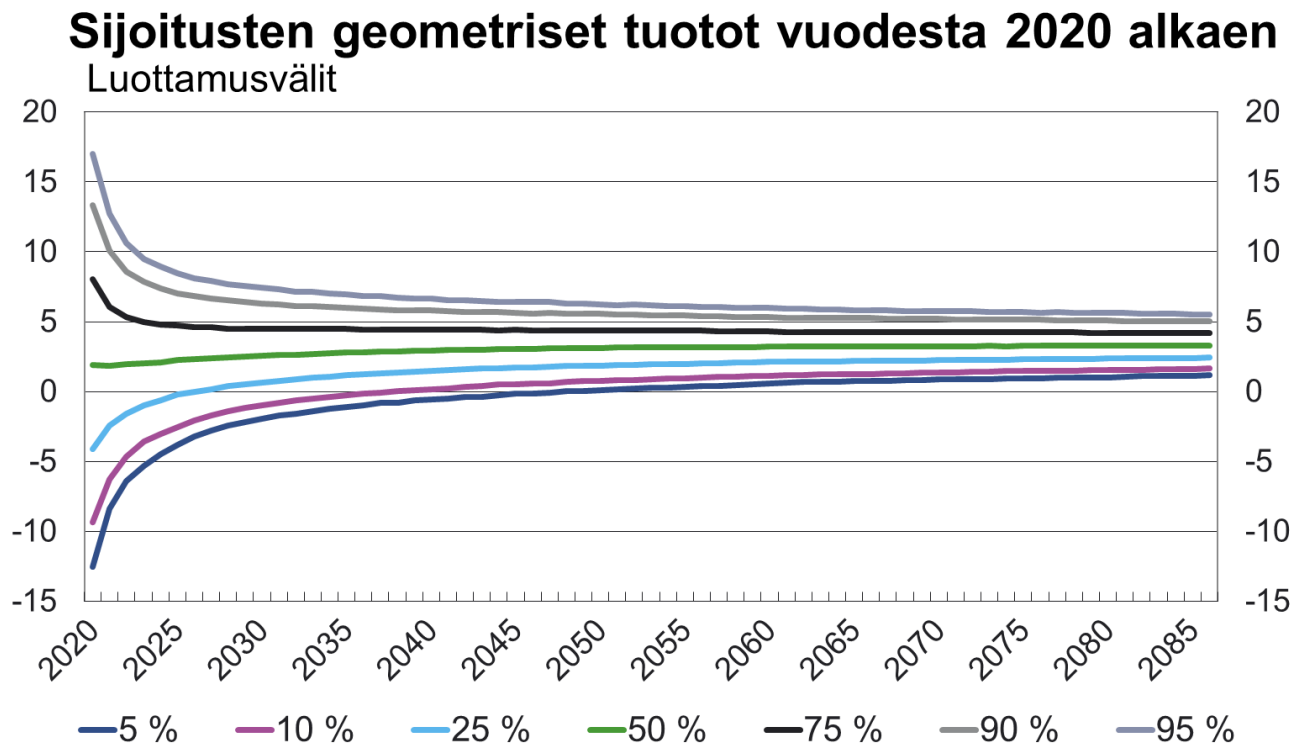
### 5.1 Laskelman perusoletukset

Eläkevarojen reaalityttö-oletusta on PTS2019 laskelmissa 2,5 prosenttia ensimmäisen vuosikymmenen aikana ja tämän jälkeen 3,5 prosenttia. Sama oletus pätee kaikille eläkevaroille sektorista riippumatta.

Sijoitustuotto-oletusten taustalla on allokaatio-oletus, jonka mukaan rahamarkkinasijoitusten osuus on 5 prosenttia, joukkovelkakirjojen ja lainojen osuus 33 prosenttia, kiinteistösijoitusten osuus 12 prosenttia ja osakkeiden ja muiden sijoitusten osuus yhteensä 50 prosenttia sijoitusvarallisuudesta. Sijoitustuottomallin hieman tarkemmasta jaottelusta johtuen osakkeet ja muut sijoitukset jaetaan vielä kahtia siten, että osakkeisiin on sijoitettu 37 prosenttia ja muihin, eli lähinnä hedge-rahastoihin, 13 prosenttia sijoitusvarallisuudesta.

Alla olevissa tuloksissa (kuvio 8 sekä taulukko 2) geometriset sijoitustuotot esitetään laskien vuoden 2020 alusta lukien. Ensimmäisinä vuosina luottamusvälit ovat laajoja, koska yksittäisenä vuotena saatavien sijoitustuottojen vaihtelu on suurta. Pidemmällä aikavälillä jakauma painuu kasaan hyvien ja huonojen tuottojen vaihdellessa. Myös sijoitustuottomallin lievä keskiarvohakuisuus vaikuttaa tähän suuntaan.

Kuvio 8. Sijoitusten geometriset tuotot vuodesta 2020 alkaen, luottamusvälit



Lähde: ETK:n laskelmat

Taulukko 2. Sijoitusten geometriset tuotot vuodesta 2020 alkaen eräinä poikkileikkausvuosina, luottamusvälit

	2020	2030	2040	2050	2060	2080
5 %	-12,5	-1,9	-0,5	0,1	0,6	1,0
10 %	-9,4	-1,0	0,1	0,8	1,1	1,5
25 %	-4,1	0,7	1,5	1,9	2,1	2,4
50 %	1,9	2,6	2,9	3,1	3,2	3,3
75 %	8,0	4,5	4,4	4,4	4,3	4,2
90 %	13,3	6,3	5,8	5,6	5,3	5,1
95 %	17,0	7,5	6,6	6,3	6,0	5,6

## 5.2 ETK:n pitkän aikavälin sijoitustuotto-oletuksen arviointi

TyEL-sektorin sijoitusten pitkän aikavälin tuotto-odotuksia voidaan arvioida käyttäen odotuksia reaalisesta talouskasvusta. Talouskasvun oletetaan yleisesti vaikuttavan sekä vallitsevaan korkotasoon että yritysten kannattavuuteen.

Korkosijoitusten reaalityottojen ennustemallit perustuvat usein vallitsevaan korkotasoon. Matalaris-kisten valtionlainojen reaalityotto-odotuksen odotusarvo perustuu pääosin nimelliseen korkotasoon ja siitä vähennettyyn inflaatio-odotukseen. Riskillisten lainojen tuotto-odotusta korjataan lisäämällä edelliseen luottoriskin mukainen lisätuotto-odotus. Osakkeiden reaalityottojen ennustemallit perustuvat usein joko yritysten pitkän aikavälin tulosodotuksiin tai osinkotuottoihin sekä näiden reaaliin kasvuodotuksiin. Ennustemalleihin sisältyvä kasvukomponentti on yhteydessä reaalikorkotasoon. Reaaliomaisuuden reaalityotto-odotus voidaan johtaa korko- ja osakesijoitusten tuotosta.

Taulukko 3: *TyEL-varojen pitkän aikavälin reaalityotto-odotus*<sup>4</sup>

Osakesijoitukset	50%	4.8%
Korkosijoitukset	30%	1.4%
Reaaliomaisuus	20%	3.0%
Yhteensä		3.4%

Edellä lyhyesti kuvattuja ennustemalleja ja TyEL-sektorin nykyistä keskimääräistä allokaatiota käyttäen reaalityoton pitkän aikavälin odotusarvoksi saadaan noin 3,4 prosenttia. On syytä korostaa, että näin muodostetut arviot tulevista tuotoista ovat pitkän aikavälin arvioita ja että erityisesti lyhyellä aikavälillä tuotot voivat poiketa huomattavasti ennustemallien tuloksista. TyEL-sektorin ja Kevan yhdistymiseen arvioitu 6 vuoden aika on suhteellisen lyhyt tuotto-odotusten näkökulmasta, jonka vuoksi tuotto-odotuksen keskihajonta on leveä. Jos 6 vuoden horisontilla käytämme tuoton 3,4 prosentin odotusarvoa sekä (maltillista ja vakioitua) 8 prosentin vuotuista volatilitteettia, periodin reaali-nen keskituotto voi vaihdella noin välillä 0–7 prosenttia yhden standardipoikkeaman mukaisesti ilmaistuna.

TyEL-sektorin ja Kevan salkkujen väliset eroavaisuudet ovat olleet viime aikoina suhteellisen vähäisiä, ja ennustemallien tuotto-oletukset antavat lähes saman tuotto-odotuksen molemmille salkuille.

## 5.3 TyEL:n ja Kevan sijoitustuottojen erot historiassa

TELA:n keräämän sijoitusvarojen tuottoaineiston perusteella Kevan sijoitusten tuotto on ollut 6,5 prosenttia vuosina 2005–2019 kun TyEL-yhtiöiden tuotto keskimäärin oli samana aikana 5,5 prosenttia (taulukko 4). Toisaalta Kevan vuosituottojen keskihajonta oli 9,1 prosenttia ja TyEL-yhtiössä 7,1 prosenttia. Kevan korkeampi tuotto ja suurempi tuottojen vaihtelu johtuu lähinnä KEVA:n salkun suuremmasta osakepainosta historiassa. Viime vuosina Kevan ja TyEL-yhtiöiden salkkujen rakenteet ovat kuitenkin lähentyneet toisiaan (taulukko 5). Mikäli historialliset sijoituslajikohtaiset tuotot ja niiden vaihtelut lasketaan vuoden 2019 sijoituspainojen mukaan, ovat Kevan ja TyEL-yhtiöiden tuotot ja niiden vaihtelut lähes yhtenevät koko tarkastelujaksolla.

Vuoden 2019 sijoituspainollakin laskettuna tuotoissa on vuosittaista vaihtelua (kuvio 9). Viiden vuoden keskimääräisen tuoton ero TyEL:n ja Kevan välillä on vaihdellut -0,7 ja 1,7 prosentin välillä, ollen kuitenkin viime vuosina noin 0,5 prosentin tuntumassa. TyEL-yhtiöiden keskinäisissä tuotoissa

<sup>4</sup> Perustuu VER:ssä tehtyihin mallilaskelmiin.

on myös jonkin verran hajontaa. Varman, Ilmarisen ja Veritaksen viiden vuoden keskituoton poikkeamat TyEL-yhtiöiden keskiarvosta mahtuvat kuitenkin pääsääntöisesti +/- 0,5 prosentin vaihteluvälän sisälle.

Taulukko 4. Kevan ja TyEL-yhtiöiden keskituotto ja keskihajonta 2005–2019

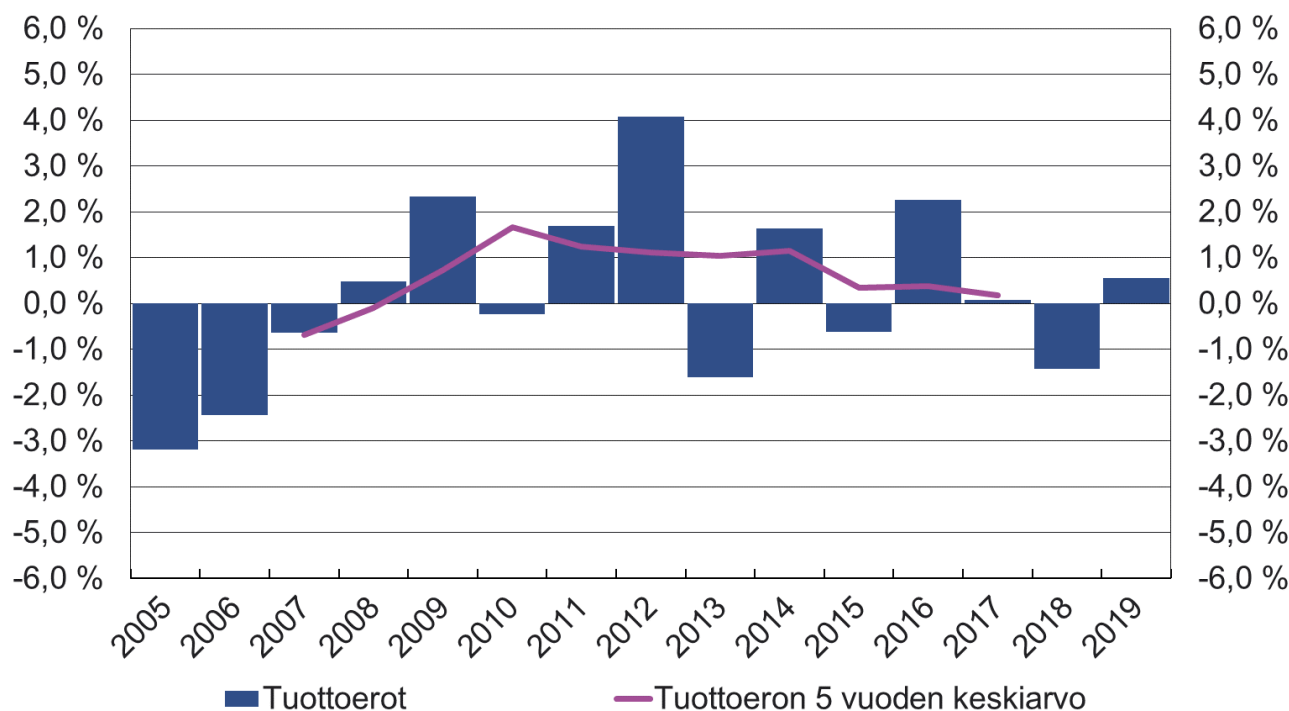
Tuotto	Toteutunut historia			Vuoden 2019 painot		
	TyEL	Keva	Ero	TyEL	Keva	Ero
Keskiarvo	5,5 %	6,5 %	1,0 %	7,0 %	7,2 %	0,2 %
Keskihajonta	7,1 %	9,1 %	2,0 %	9,4 %	9,4 %	-0,1 %

Taulukko 5. Sijoitusten painot vuoden 2019 lopussa

	Korkosijoitukset	Osakesijoitukset	Kiinteistösijoitukset	Muut sijoitukset
TyEL	30,8 %	46,7 %	11,3 %	11,2 %
Keva	37,8 %	48,8 %	6,3 %	7,0 %

Kuvio 9. Keva vs. TyEL-yhtiöt vuosittainen tuottoero laskettuna sijoituslajikohtaisilla tuotoilla käyttäen vuoden 2019 TyEL:n ja Kevan painoja<sup>5</sup>

## TYEL:n ja Kevan sijoitusten tuottoerot vuosittain



Lähde: TELA ja omat laskelmat

## Johtopäätökset

ETK:n PTS-laskelmissa käytettyjä sijoitusten keskipitkän ja pitkän aikavälin tuotto-oletuksia voidaan pitää uskottavina tarkasteltaessa kokonaisuutta sijoituslajikohtaisten tuotto-odotusten sekä sijoitusportfolioiden jakautumisen kautta. Pitkän aikavälin tuotto-odotuksiin liittyy epävarmuutta talous-

<sup>5</sup> Positiivinen luku tarkoittaa, että Kevan tuotto on ollut suurempi kuin TyEL:n

kasvun ja korkotason kautta. Lyhyellä aikavälillä sijoitustuotot voivat heilahtella paljokin suhdanteiden mukaan. Näin ollen lyhyen aikavälin heilahtelut ovat pitkän aikavälin heilahteluja voimakkaampia. Yhden vuoden sijoitustuottojen odotusarvon tuotot 90 prosentin luottamusvälillä voivat heilahtaa 10 prosenttiyksikköä suuntaansa. Vastaavasti neljän vuoden sisällä luottamusväli pienenee jo alle puoleen tästä, kun negatiiviset ja positiiviset tuotot voivat kumota toisiaan. Näin ollen sijoitustuottojen lyhyen aikavälin herkkyystarkastelut tulee tehdä huomattavan suurella vaihteluvälillä, kun taas pidemmän aikavälin tarkasteluun riittää pienempi varianssi.

Kevan ja TyEL-yhtiöiden sijoitusportfolioiden allokaatiot ovat lähentyneet toisiaan viime vuosina, joten näiden välillä ei ole nähtävissä systemaattista eroa tuotossa tai riskissä pitkällä aikavälillä. Lyhyen aikavälin rahastojen tuotot voivat kuitenkin poiketa toisistaan prosenttiyksiköitä. Herkkyystarkasteluihin olisi myös mahdollista sisällyttää tarkastelu, jossa sijoitustuotot ja diskonttokorko eroavat toisistaan, mutta se johtaisi moniin periaatteellisiin pohdintoihin diskonttokoron olemuksesta.

Pitkän aikavälin tuottojen herkkyystarkastelussa ehdotetaan käytettäväksi +/- 1 prosentin tuoton vaihtelua. Vuoteen 2026 ulottuvassa herkkyystarkastelussa yhteistuottojen vaihteluväli olisi +/-3,5 prosenttia ja sektorikohtaisten tuottojen eron vaihteluväli +/-0,5 prosenttia.

## **6 Erot järjestelmien elinajanodotteissa**

Eri järjestelmien sukupuolivakoidut elinajanodotteet vaikuttavat keskeisesti yhdistymisen kustannusvaikutuksiin. Tällä hetkellä yhdistymislaskelmissa on oletettu Kevan ja TyEL:n eläkeläisten kuolevuusero säilyvän tulevaisuudessa. Kevan vanhuuseläkeläisten elinajanodote on viimeisimpien havaintojen perusteella kummallakin sukupuolella noin 0,7 vuotta TyEL:n vastaavaa korkeampi

### **6.1 TELA:n kuolevuusperustejaoksen lakikohtainen vertailu kuolevuudesta**

Oletusryhmä hyödynsi tarkastelussaan TELA:n kuolevuusperustejaosta, jota tekee lakikohtaista vertailua kuolevuudesta vuosittain. Kuolevuusperustejaos on tarkastellut periodikohtaisia elinajanodotteita TyEL-, ja KuEL-piirien osalta. Lakien välinen vertailu on tehty käyttäen ETK:n laskemia rahanpainotettuja elinajanodotteita. Rahapainona on käytetty karttuneita tai maksussa olevia työeläkkeitä.

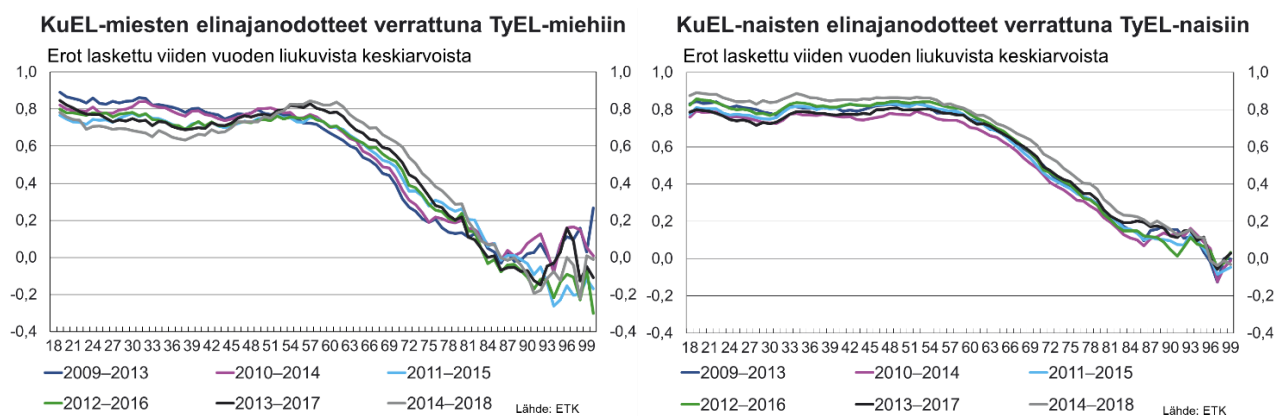
Molemmissa piireissä odote on kasvanut viimeisten vuosien aikana, miesten odote on kasvanut nopeammin kuin naisten. Miehillä TyEL-piirin odote on ollut tarkastelujaksolla keskimäärin noin 0,7 vuotta pienempi kuin KuEL:n piirissä ja naisilla vastaava ero on myös 0,7 vuotta (taulukko 6). Elinajanodotteen erot ovat erilaiset eri ikäisillä, joten edellä mainitut luvut ovat keskilukuja.

Taulukko 6. TyEL- ja KuEL-vakuutettujen 50-vuotiaan elinajanodotteet vuosina 2009–2018

Vuosi	TyEL M	KuEL M	Ero M	TyEL N	KuEL N	Ero N
2009	19,3	19,9	0,6	23,1	23,9	0,8
2010	19,3	20,2	0,9	23,1	23,9	0,7
2011	19,8	20,2	0,4	23,3	24,0	0,6
2012	19,9	20,3	0,5	23,2	23,9	0,7
2013	20,0	20,6	0,6	23,6	24,2	0,6
2014	20,2	21,0	0,8	23,4	24,1	0,6
2015	20,4	21,3	0,9	23,6	24,5	0,9
2016	20,4	20,8	0,4	23,5	24,2	0,8
2017	20,6	21,3	0,7	23,9	24,5	0,7
2018	20,8	21,6	0,9	23,9	24,7	0,8
keskiarvo	20,1	20,7	0,7	23,4	24,2	0,7

Ajallisesti tarkasteltuna KuEL:n ja TyEL:n rahapainotettujen elinajanodotteiden ero on vuosien 2009–2018 tietojen perusteella pienentynyt nuorilla miehillä, mutta vanhemmilla ikäluokilla ero on kasvanut. Naisilla ei ole havaittavissa selkeää muutosta, mutta viimeisten havaintojen perusteella ero on kasvanut miltei kaikissa ikäluokissa (kuvio 10).

Kuvio 10. Miesten ja naisten elinajanodotteen erot KuEL- ja TyEL vakuutetuissa 2009–2018



Itse malli, jolla yhdistymislaskelmavaikutukset otetaan huomioon, on laskettu niin että kaikissa i'issä madallettu samalla kertoimella, mutta miehille ja naisille on kuitenkin eri kertoimet. Ikäluokkakoh-  
taisia eroja ei siten huomioida.

## 6.2 Sosioekonomisen aseman yhteys elinajanodotteeseen

Väestöryhmien välisiä terveyseroja, ja siten eroja elinajanodotteessa, selittävät pääasiassa sukupuoli, sosioekonominen asema (esimerkiksi koulutusaste tai ammattiluokka), siviilisääty, asuinalue, äidin-  
kieli ja etninen tausta. Kun tarkastellaan yksityisen ja kunnallisen eläkejärjestelmän elinajanodotteen  
eroa, merkittävimmät eroavaisuudet selittävässä tekijöissä ovat sukupuoli sekä koulutuksella tai am-  
mattiluokalla mitattu sosioekonominen asema. Näistä sukupuolta on käsitelty jo erillisenä elinikään  
vaikuttavana tekijänä.

Sosioekonomisella asemalla on useissa tutkimuksissa<sup>6</sup> todettu olevan merkittävä yhteys elinajanodotteen pituuteen. Vaikka elinajanodote on kasvanut kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä, on kasvu ollut nopeampaa korkeamman koulutustason tai ammattiaseman henkilöillä.

Palkkasummien ikärakenteita koskevassa pohdinnassa on pidetty luontevana oletusta, että koulutuseroista johtuva ikärakenteen erilaisuus säilyisi myös tulevaisuudessa. Tämän oletuksen seurauksena yksityisen ja kunnallisen eläkejärjestelmän elinajanodotteen erot säilyisivät myös tulevaisuudessa.

## Johtopäätökset

ETK:n yhdistämislaskelmissa käytetty oletus kuntasektorin 0,7 vuotta pidemmästä eliniästä vaikuttaisi aineiston pohjalta perustellulta. Keskimääräinen kuolleisuus vaihtelee jonkin verran vuodesta toiseen. Vuosittainen eliniän vaihtelu vaikuttaa vain vähän eläkemenoon lyhyellä aikavälillä, joten elinajanodotteen lyhyen aikavälin heilahteluista johtuvan epävarmuuden huomioimista laskelmissa ei nähdä tarpeellisena.

Ero eläkejärjestelmien välisessä kuolleisuudessa on heilunut jonkin verran 10 vuoden tarkastelujakson aikana, mutta selkeää trendiä kuolevuuseron kehityksessä ei ole havaittavissa kummankaan sukupuolen osalta. Sektoreiden välisiä eroja elinajanodotteessa selittävät sukupuolen lisäksi etenkin erot ammattirakenteessa ja koulutustasossa. Pitkän aikavälin oletus vakiona pysyvistä sukupuolikohtaisesta kuolevuuserosta voidaan pitää perusteluna, kun johdonmukaisesti oletetaan (vrt. palkkasumman ikä- ja sukupuolirakenne), että sektorien väliset sukupuoli ja koulutuserot säilyvät nykyisellään myös tulevaisuudessa.

Pitkän aikavälin oletukseen liittyy kuitenkin epävarmuutta, jonka kokoa on hankala arvioida. Pitkän aikavälin epävarmuuden vaikutusta neutralointilaskelmaan voidaan hahmottaa herkkyystarkastelulla, jossa elinajanodotteiden oletetaan konvergoituvan pitkällä aikavälillä tai vastaavasti erkaantuvan liisää niin, että ero olisi 1,4 vuotta.

## 7 Väestöennuste

Väestöennusteita tehtäessä on tehtävä kolme keskeistä oletusta. Nämä ovat kokonaishedelmällisyys, nettomaahanmuutto sekä kuolevuus. Eläketurvakeskuksen peruslaskelmassa käytetään tuoreinta Tilastokeskuksen väestöennustetta vuoteen 2070 asti. Tämän jälkeen ennustetta jatketaan kuolevuuden kehitystä lukuun ottamatta samoin oletuksin. Tällä hetkellä tuorein Tilastokeskuksen väestöennuste on vuodelta 2019. Tilastokeskuksen lisäksi väestöennusteita tuottavat Suomelle ainakin Eurostat ja YK.

Tilastokeskuksen väestöennusteet perustuvat havaintoihin syntyvyyden, kuolevuuden ja muuttoliikkeen aikaisemmasta kehityksestä. Niitä laadittaessa ei oteta huomioon taloudellisten, sosiaalisten eikä muiden yhteiskuntapoliittisten päätösten mahdollista vaikutusta tulevaan väestönkehitykseen. Siten Tilastokeskuksen väestöennuste osoittaa vain sen, millainen väestökehitys on luvassa, jos viimeaikainen väestökehitys jatkuisi muuttumattomana seuraavat vuosikymmenet.

<sup>6</sup> Tapani Valkonen, Hilikka Ahonen, Pekka Martikainen: Sosiaaliryhmien väliset erot elinajanodotteessa kasvoivat 1990-luvun loppuvuosina.

SOSIAALILÄÄKETIETEELLINEN AIKAKAUSLEHTI 2017: 54: 3–5: Sosioekonomiset terveyserot 100-vuotiaassa Suomessa.

SOSIOEKONOMISTEN TERVEYSEROJEN KAVENTAMISHANKE TEROKA: Sosioekonomiset terveyserot - käsitteitä ja taustaa.

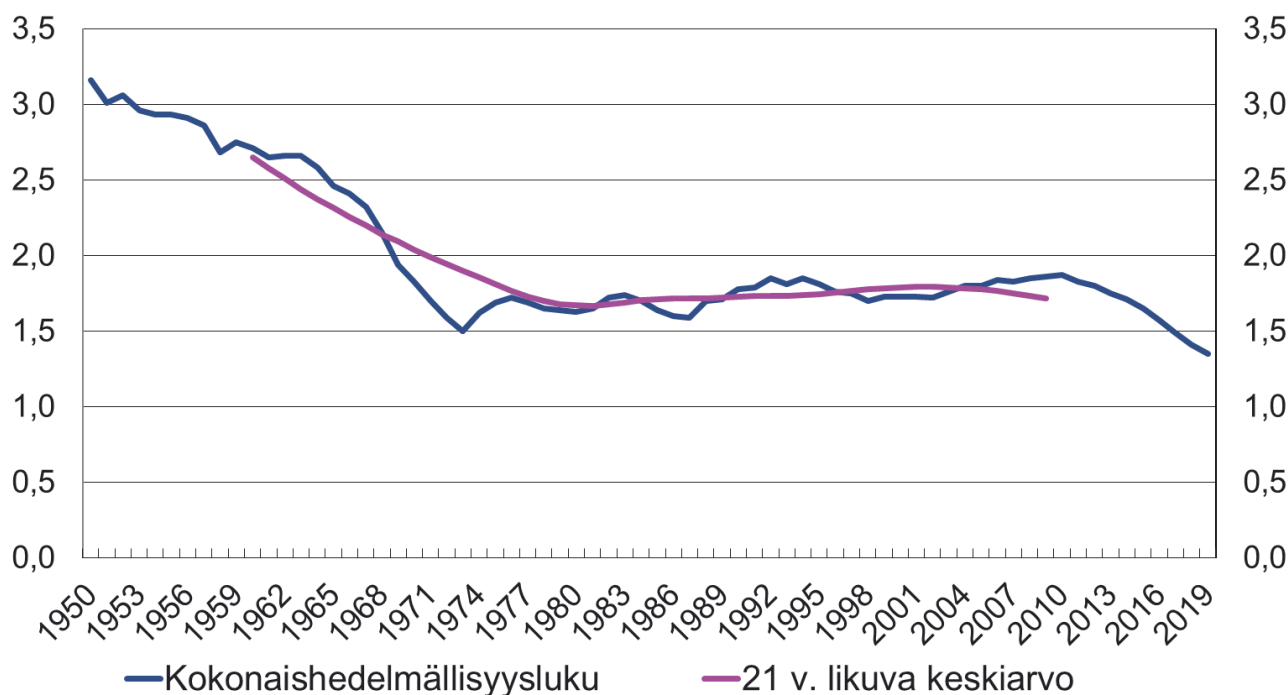


## 7.1 Kokonaishedelmällisyys

Tilastokeskuksen väestöennusteessa kokonaishedelmällisyys pysyy suunnilleen viimeisen havainnon tasolla koko tarkastelujakson ja on 1,35. Oletusta voi pitää luontevana oheista kuviota tarkasteltaessa, mutta oletukseen sisältyy merkittävää epävarmuutta.

Kuvio 11. Kokonaishedelmällisyyden kehitys 1950–2019

### Kokonaishedelmällisyyden kehitys pitkällä aikavälillä



Lähde: Tilastokeskus ja Omat laskelmat

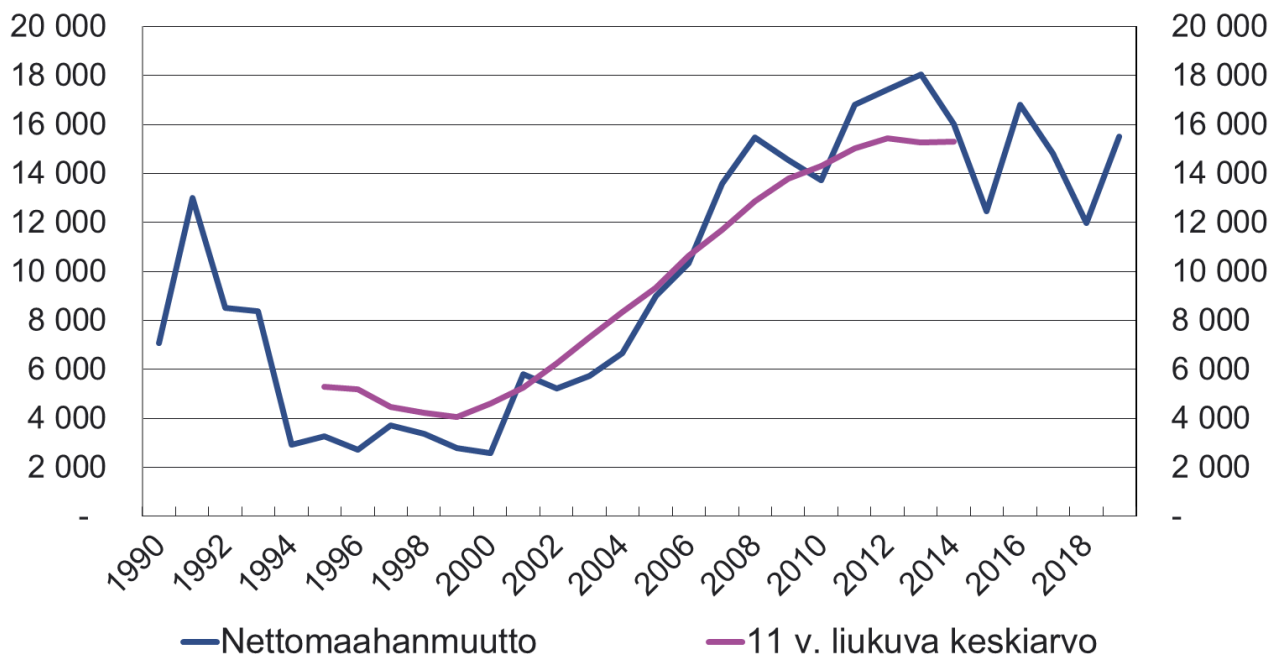
Kokonaishedelmällisyys on laskenut viimeisen vuosikymmenen ajan melko nopeasti. On kuitenkin mahdollista, että syntyvyys palautuu korkeammalle tasolle, sillä kokonaishedelmällisyysluku on viime vuosikymmeninä aaltoillut lukujen 1,5 ja 1,9 välillä. Siten olisi luontevaa tarkastella neutralointisumman herkkyyttä korkean syntyvyyden skenaariolle, jossa kokonaishedelmällisyysluku palautuisi esimerkiksi 10 vuodessa lukemaan 1,7. Toisaalta on mahdollista, että viime vuosikymmenellä nähty kokonaishedelmällisyyden laskeva trendi jatkuu. Siten olisi luontevaa tarkastella myös matalan syntyvyyden skenaariota, jossa kokonaishedelmällisyysluku laskisi esimerkiksi 10 vuodessa lukemaan 1,0.

## 7.2 Nettomaahanmuutto

Tilastokeskuksen väestöennusteessa oletetaan, että Suomi saa muuttovoittoa ulkomailta 15 000 henkilöä vuosittain. Tätä voidaan pitää luontevana oletuksena, kun tarkastellaan viime vuosien kehitystä oheisesta kuviosta.

Kuvio 12. Nettomaahanmuutto 1990–2019

### Nettomaahanmuuton kehitys pitkällä aikavälillä



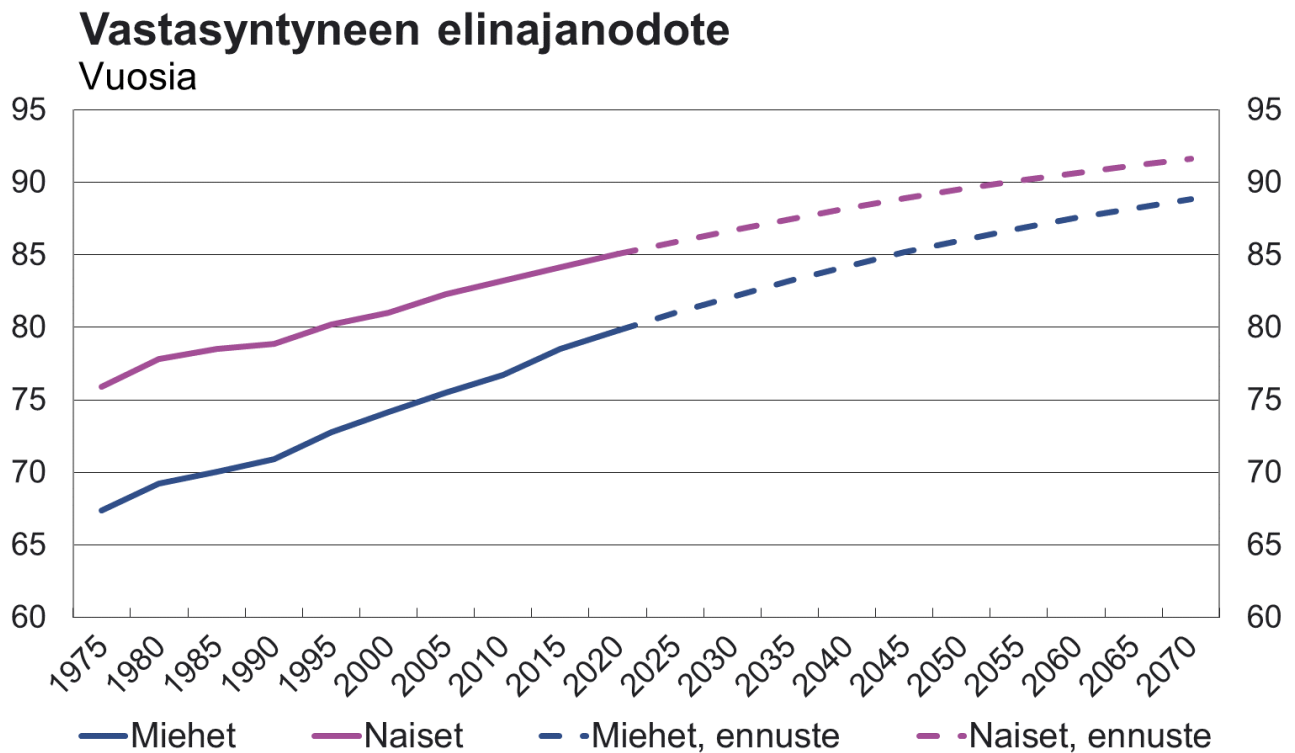
Lähde: Tilastokeskus ja Omat laskelmat

Nettomaahanmuuton kehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta, sillä muuttovirrat ovat herkkiä eri maissa tapahtuville yhteiskunnallisille muutoksille. Siten oletuksen vaikutusta neutralointisummaan olisi hyvä tarkastella. Luontevaa olisi tarkastella korkean nettomaahanmuuton skenaariota, jossa nettomaahanmuutto kasvaisi 50 prosentilla eli 7 500 hengellä vuodessa, jolloin vuotuinen nettomaahanmuutto olisi 22 500 henkeä. Toisaalta olisi hyvä tarkastella matalan nettomaahanmuuton skenaariota, jossa nettomaahanmuutto laskisi puoleen eli supistuisi 7 500 henkeen vuodessa.

### 7.3 Kuolevuus

Tilastokeskuksen väestöennusteessa kuolleisuuden ennustetaan jatkavan alentumistaan samalla tavoin kuin sen on havaittu alentuneen vertailtaessa kuolleisuutta ajanjaksoina 1987–1991 ja 2014–2018. Oheinen kuvio havainnollistaa havaittua ja ennustettua naisten ja miesten elinajanodotteen kehittymistä viime vuosikymmeninä ja seuraavan 50 vuoden aikana.

Kuvio 13. Vastasyntyneen elinajanodote 1975–2070



Lähde: Tilastokeskus

Eläketurvakeskuksen peruslaskelmassa Tilastokeskuksen väestöennustetta on jatkettu vuodesta 2070 eteenpäin muutoin samojen oletusten mukaan, mutta vuoden 2070 jälkeen kuolevuuden alenemisvauhti on puolitettu. Alenemisvauhdin hidastamisen perusteluna on se, että käytetyssä Tilastokeskuksen väestöennusteessa eliniät pitenevät vuoteen 2070 mennessä muihin väestöennusteisiin verrattuna nopeasti.

Kuolevuuden kehitykseen liittyy epävarmuutta, joten oletuksen vaikutusta neutralointisummaan olisi hyvä tarkastella korkean ja matalan kuolevuuden skenaarioissa. Kuolevuuden kehitys riippuu muun muassa ihmisten elintapojen ja terveysteknologian kehityksestä. Korkean kuolevuuden skenaariossa kuolevuuden alenemisvauhtia hidastettaisiin. Sama kuolevuuden aleneminen, joka peruslaskelmassa saavutetaan kolmessa vuodessa, saavutettaisiin korkean kuolevuuden vaihtoehdossa neljän vuoden aikana.

Matalan kuolevuuden skenaariossa peruslaskelman 50 vuotta täyttäneiden kuolevuuteen tehtäisiin yhden vuoden ikäsiirto 15 vuoden välein. Väli vuosien kuolevuudet muodostettaisiin interpoloimalla. Ikäsiirtoja käyttämällä kuolevuus ei painottuisi voimakkaasti hyvin suppealle ikäalueelle. Jos matalan kuolevuuden vaihtoehto tehtäisiin analogisella tavalla korkean kuolevuuden vaihtoehdon kanssa, kuolemantapaukset keskittyisivät ajan myötä voimakkaasti 90 ja 100 ikävuoden välille.

Tilastokeskuksen väestöennusteissa miesten ja naisten elinajanodotteet konvergoituvat hitaasti kohti toisiaan. Konvergoitumisen nopeudella voi olla vaikutusta neutralointilaskelmien kannalta, kun sektorien välillä on huomattava ero miesten ja naisten osuuksissa. Konvergenssin nopeuden muuttamista voisi harkita yhtenä herkkyystarkasteluna.

## Johtopäätökset

Tilastokeskuksen väestöennustetta voidaan pitää hyvänä perusoletuksena neutralointilaskelmiin. Väestöennusteella voi kuitenkin olla jonkin verran vaikutusta myös neutralointilaskelmiin, joten eri skenaarioita tulisi tarkastella herkkyyksien hahmottamiseksi. Syntyvyyden ja nettomaahanmuuton vaikutuksia voidaan havainnollistaa yhdessä herkkyystarkastelussa, koska niiden vaikutukset lienevät yhtenevät, vaikka ajoitus voi poiketa. Elinajanodotteelle tulisi puolestaan tehdä erillinen pitkän aikavälin herkkyystarkastelu.

## 8 Muu yleinen talouskehitys

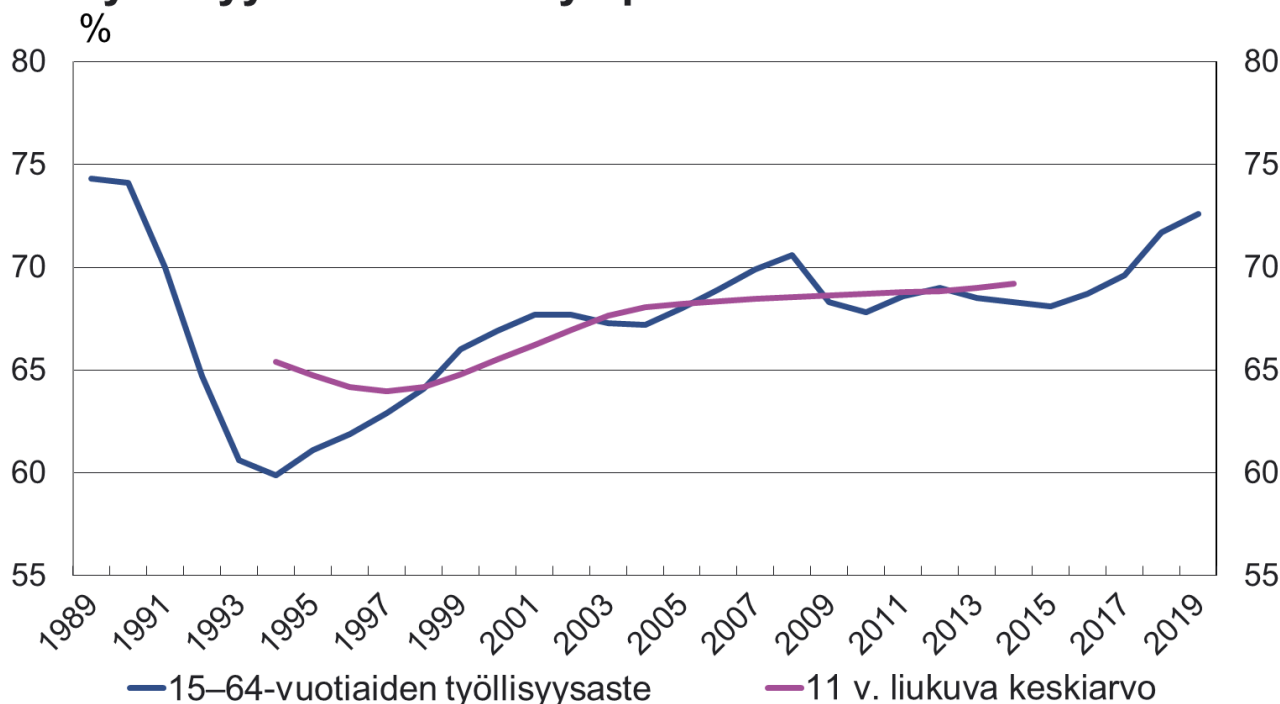
### 8.1 Työllisyysasteen kehitys

Eläketurvakeskuksen peruslaskelmassa työllisyys muodostuu työvoimavirtoja, eläkkeelle siirtymistä ja työttömyyden tasoa koskevista oletuksista. Suomalaisten 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 72,6 prosenttia vuonna 2019 korkeasuhdanteen päätteeksi. Pitkällä aikavälillä työllisyysaste nousee, kun vuoden 2017 eläkeuudistuksen myötä eläkeikä sidottiin elinajanodotteen kehitykseen. Eläketurvakeskuksen peruslaskelmassa työllisyysaste kohoaa 73,8 prosenttiin vuoteen 2085 mennessä, mutta työllisyysaste ei enää käytännössä nouse vuoden 2065 jälkeen.

Eläketurvakeskuksen työllisyysoletuksia voi pitää uskottavina, sillä esimerkiksi valtiovarainministeriön pitkän aikavälin laskelmissa työllisyysaste kohoaa 73,7 prosenttiin vuoteen 2070 mennessä. Työllisyysaste toki vaihtelee lyhyellä aikavälillä suhdanteiden mukana trendinsä ympärillä noin 2 prosenttiyksikköä molempiin suuntiin, kuten oheisesta kuviosta voidaan havaita. Kuvion perusteella työllisyysasteen pitkän aikavälin keskiarvo voisi tällä hetkellä olla hieman yli 70 prosenttia, jolloin vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutus työllisyysasteeseen olisi noin 3,5 prosenttiyksikköä.

Kuvio 14. *Työllisyysaste 1989–2019*

## Työllisyysasteen kehitys pitkällä aikavälillä



Lähde: Tilastokeskus ja Omat laskelmat

### Johtopäätökset

**Perusuran työllisyysoletusta voidaan pitää perusteltuna.** Työllisyyskehitykseen liittyy suhdannevaihtelun lisäksi pitkällä aikavälillä epävarmuutta yhteiskunnan ja työmarkkinoiden muuttuessa. Siten neutralointisumman herkkyyttä tälle oletukselle tulisi myös tarkastella. Historiallisen kehityksen perusteella luontevaa olisi tarkastella korkean työllisyyden skenaariota, jossa työllisyysaste kohoaisi asteittain esimerkiksi 10 vuodessa pysyvästi noin 2 prosenttiyksikköä peruslaskelmaa korkeammalle. Matalamman työllisyyden skenaariossa työllisyysaste laskisi asteittain esimerkiksi 10 vuodessa pysyvästi noin 2 prosenttiyksikköä peruslaskelmaa matalammalle tasolle. Näissä skenaarioissa työllisten määrä muuttuisi kaikkien työeläkejärjestelmien piirissä ja kaikissa ikä- ja sukupuoliryhmissä samassa suhteessa. Yksinkertaisuuden vuoksi työttömyyden oletettaisiin pysyvän peruslaskelman tasolla.

Lyhyen aikavälin suhdanneluonteinen työllisyysasteen heilunta vastaa vaikutuksiltaan sektorien palkkasummien suhteessa tehtyä herkkyydestarkastelua, joten erillinen lyhyen aikavälin herkkyydestarkastelu työllisyysasteen suhteen ei ole tarpeellista.

### 8.2 Yleisen ansiotason kehitys

Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmissa reaalisesti ansiotason kasvun arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa. Laskelmissa oletetaan, että työn tuottavuuden kasvu vastaa pitkällä aikavälillä reaalisesti ansiotason kehitystä. BKT:n oletetaan puolestaan kasvavan pitkällä aikavälillä työllisten määrän ja työn tuottavuuden määrääminä. Palkkasumman kansantulo-osuuden oletetaan pysyvän pitkällä aikavälillä vakiona.

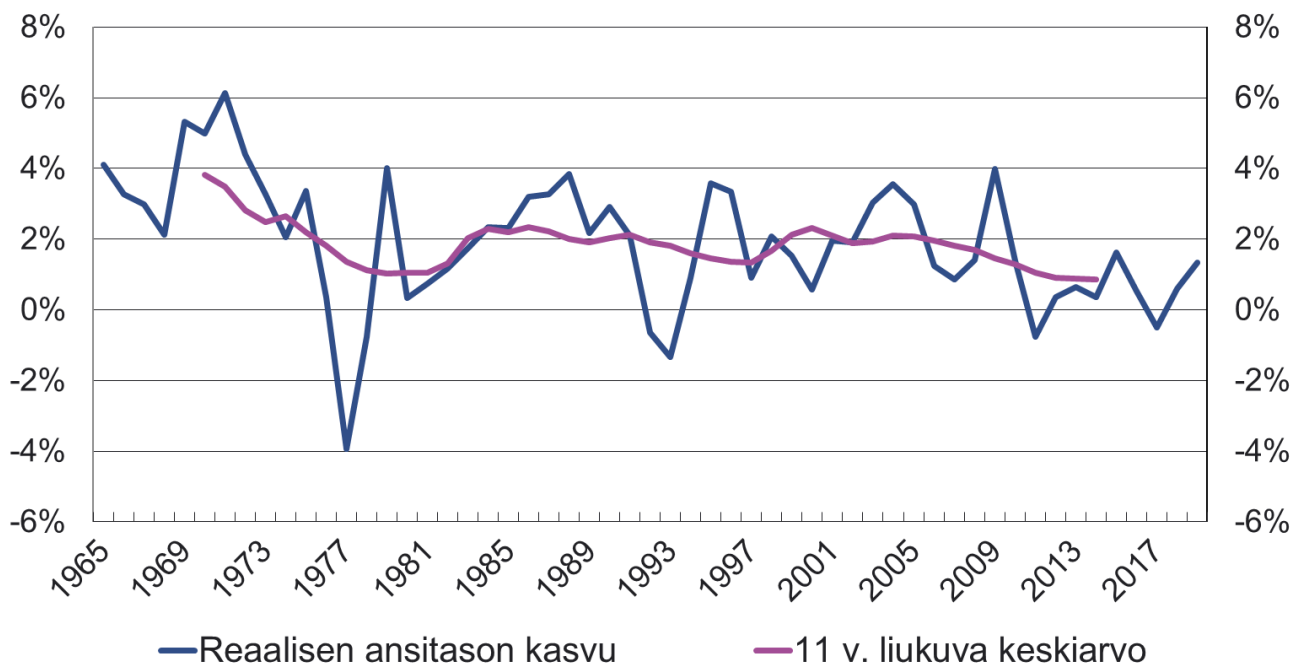
Historiallisen tarkastelun perusteella reaalisien ansiotason kasvutrendin voisi sanoa hieman hidastuneen. Reaalinen ansiotaso kasvoi keskimäärin 2,1 prosenttia vuosina 1985–2005 ja 1,4 % vuosina 1999–2019. Vuosina 2009–2019 kasvu oli enää 0,9 prosenttia.

## Johtopäätökset

Eläketurvakeskuksen peruslaskelman oletusta reaalisien ansiotason kehityksestä voi pitää realistisena ja muiden pitkän aikavälin laskelmia tuottavien tahojen käyttävät arviot ovat lähellä ETK:n arviota. Yleisen ansiotason kehitykseen tulevaisuudessa liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta, joten neutraalintusuman herkkyyttä tälle oletukselle tulisi myös tarkastella. Tällaisia tarkasteluita varten olisi luontevaa tarkastella nopean ansiokehityksen skenaariota, jossa reaalinen ansiotaso kasvaisi 2,0 prosenttia vuodessa sekä hitaan ansiokehityksen skenaariota, jossa reaalinen ansiotaso kasvaisi 1,0 prosenttia vuodessa. Lyhyen aikavälin heilahtelut ansiotasossa tulee huomioida jo sektorien palkkasummien suhteen herkkystarkastelussa.

Kuvio 15. Reaalisien ansiotason muutos 1965–2019

## Reaalisien ansiotason kehitys pitkällä aikavälillä



Lähde: Tilastokeskus

## 9 Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus

Peruslaskelmassa oletetaan nykyisten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuksissa havaittujen erojen säilyvän tulevaisuudessa. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen alkavuudet ovat samankaltaisia TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän välillä. Sen sijaan osatyökyvyttömyyseläkkeen alkavuus on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä huomattavasti korkeampi. Kuntasektorilla alkavista työkyvyttömyyseläkkeistä yli puolet on osatyökyvyttömyyseläkkeitä. Syyt eroihin lienevät moninaiset, muun muassa erilainen toimiala- ja työnantajarakente. Myös ammatillinen työkyvyttömyysmäärittelmä ja erot työkyvyttömyyseläkemaksuissa mahdollisesti lisää alkavuutta.

Järjestelmien yhdistämisen myötä ammatillista työkyvyttömyysmääritelmää ei enää siirtymäajan jälkeen sovelleta ja myös työkyvyttömyyseläkemaksuun tulee muutoksia. Työkyvyttömyyseläkemaksun muutoksen vaikutuksia työkyvyttömyyseläkemenoon on haasteellista arvioida etukäteen. Ammatillisen työkyvyttömyysmääritelmän muuttumisen vaikutuksia on selvitetty Kevan toimesta.

Kevan selvityksessä tehtiin normaaliprosessin yhteydessä ammatillisen myönnön saaneen hakijan osalta arvio myös TyELin tk-määritelmän (yleinen määritelmä ja 60-vuotta täyttäneiden määritelmä) mukaisesta ratkaisusta. Selvityksessä havaittiin, että määritelmäerolla on vaikutusta eläkeratkaisuihin. Selvityksessä ei pystytty kuitenkaan ottamaan kantaa siihen, olisiko hylkäävän päätöksen sijasta harkittu esimerkiksi ammatillista kuntoutusta tai täyden eläkkeen sijaan osa-aikaeläkettä. Vaikka ero ei näin ollen johdu pelkästään arviointikriteerien eroista, ammatillisella määritelmällä on kuitenkin selvästi vaikutusta tk-alkavuuteen.

Edellä mainitun selvityksen lisäksi Eläketurvakeskuksen Anu Polvinen laati tutkimuksen, jossa sektorien välisiä alkavuuseroja kuvataan tarkemmin ja selitetään osin vakuutettujen erilaisilla ominaisuuksilla. Tutkimus osoittaa, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä siirrytään selkeästi useammin osatyökyvyttömyyseläkkeelle kuin TyEL-järjestelmästä.

Osatyökyvyttömyyseläkkeissä havaittu alkavuusero sektoreiden välillä johtuu osittain yksilötason tekijöistä. Tutkimus myös osoittaa, että osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on yleisempää suuremmilla työnantajilla kuin pienillä työnantajilla. Osin erot työkyvyttömyyseläkealkavuuksissa voivat johtua myös erilaisista työkyvyttömyyden määritelmistä. Alkavuusero voi johtua osaltaan myös eroista työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa. Sekä yksityisellä että kuntasektorilla työkyvyttömyyseläkkeet vaikuttavat eläkemaksuihin, mutta kannustejärjestelmissä on eroja. TyEL-järjestelmässä määräaikaiset etuudet eivät vaikuta työnantajan eläkemaksuihin, mutta osatyökyvyttömyyseläke vaikuttaa. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä määräaikaiset kuntoutustuet puolestaan voivat vaikuttaa maksuihin, mutta osatyökyvyttömyyseläke ei.

### **Johtopäätökset**

Kevan tk-eläkemääritelmäselvityksessä on pyritty tutkimaan kuntasektorin ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmän vaikutusta eläkealkavuuteen. Selvityksen mukaan osassa arvioituista tapauksista TyELin tk-määritelmän mukainen ratkaisu olisi ollut hylkäävä, joten ammatillisella määritelmällä havaittiin selvästi olevan vaikutusta tk-alkavuuteen.

ETK:n tilastoanalyysistä käy ilmi, että kunta-alan tk-eläkealkavuudet ovat TyEL:ä korkeammat myös sen jälkeen, kun vakuutettujen niistä taustatekijöistä jotka vakioitiin tutkimuksessa. Etenkin osatyökyvyttömyyden osalta ero on huomattava. Taustatekijöiden kontrolloimiseen jälkeen jäävä ero voi johtua työkyvyttömyysmääritelmien ja rahoitusmallien kannustimien sektorikohtaisista eroista. Tutkimuksen perusteella ei voida kuitenkaan sanoa kuinka paljon selittämättömästä erosta johtuu näistä tekijöistä.

Tutkimusten perusteella voidaan yleisesti todeta, että tk-alkavuuksissa on sektorien välillä eroa, joka johtuu muista kuin vakuutettujen taustatekijöistä. Tk-määritelmä näyttäisi olevan yksi eroa selittävä tekijä. Tutkimusten perusteella ei kuitenkaan voida suoraan sanoa kuinka paljon sektorien väliset tk-alkavuudet konvergoituisivat, mikäli järjestelmien tk-määritelmät ja rahoituksen sisältämät kannusteet yhtenäistyvät. Neutralointilaskelmien nykyistä oletusta ennallaan säilyvistä tk-alkavuuksien eroista sektorien välillä tulisi kuitenkin harkita uudelleen saadun tutkimustiedon perusteella.

Neutralointilaskelmien herkkyyttä tk-alkavuuksien oletuksille voidaan havainnollistaa olettamalla, että erot alkavuuksissa konvergoituvat kokonaan tai että konvergoitumista ei tapahdu lainkaan.

Tk-alkavuuksien oletuksessa tulee myös huomioida Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportin johtopäätöksiin (12) kirjattu suositus: ”*Kerättäisiin seuraavien vuosien aikana tietoa siitä, minkälainen vaikutus työkyvyttömyysmääritelmän yhtenäistämisellä olisi TyEL-Kevan työkyvyttömyyseläkemenoon. Jos kokonaisuutena TyEL-Kevan yhdistymisen jälkeen syntyvien vakuutusriskien todetaan merkittävästi vaikuttavan neutraaliin kilpailutilanteeseen, valmistellaan lakiin erityissäännökset vaikutusten hillitsemiseksi sekä määriteltäisiin reunaehdot säännösten käyttöönotolle*”

## **10 TyEL-Kevan vanhan kannan oma kuolevuusperuste**

Tällä hetkellä neutralointilaskelmassa on oletettu TyEL-Kevalle muodostettavalle vakuutuskannalle muusta TyEL:stä poikkeava kuolevuusperuste, jossa on huomioitu kunta-alan eläkeläisten TyEL:iä korkeampi elinajanodote. Tämä peruste koskee vain yhdistymishetkenä muodostettavia TyEL-Kevan vastuita, eikä yhdistymisen jälkeen karttuvaa rahastoituja osia. Kuolevuusperusteen täsmällinen toteutus vaikuttaa Kevan vastuovelkaan ja sitä kautta neutralointiin.

Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportin johtopäätöksissä (11) todettiin myös, että TyEL-Kevaan siirtyvien henkilöiden TyEL:stä poikkeavan, korkeamman eliniän vuoksi ennen yhdistymistä karttuneista eläkkeistä syntyvä vanhuuseläkevastuu laskettaisiin omalla kuolevuusperusteella, jossa pidempi elinajan ennuste on otettu huomioon.

Tämän oletuksen suhteen ei nähdä tarvetta tehdä herkkyystarkastelua.

## **11 Laskentajakson pituuden vaikutus neutralointilaskelmaan**

Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman laskentajakso ulottuu vuoteen 2085 asti. Neutralointilaskelmat ottavat kuitenkin huomioon koko äärettömän tulevaisuuden olettaen, että eläkemenot ja -maksut säilyvät vuoden 2085 jälkeen vakioina suhteessa työtulosummaan. Neutralointisumma on laskettu niin, että odotusarvoisesti se tuottoineen neutraloisi yhdistymisen vaikutuksen TyEL-maksuun koko tulevaisuuden ajalta. Äärettömässä laskentajaksossa on se etu, ettei tulevaisuuden rahoitussääntöihin tarvitse ottaa kantaa, mutta kääntopuolena tulevaisuutta koskevien oletusten merkitys korostuu.

Neutralointisumma olisi mahdollista laskea myös niin, että se tuottoineen riittäisi neutraloimaan TyEL-maksuvaikutuksen johonkin tiettyyn vuoteen asti. Tällöin laskelmaan vaikuttaisi kuitenkin se, millaista TyEL-maksua katkaisuvuoteen asti peritään, ja yhdistymisen yhteydessä tehtävät päätökset yhdistyneen TyEL:n rahoitussäännöksistä vaikuttaisivat neutralointisumman suuruuteen. Toisin sanoen tiettyyn vuoteen päättyvien laskelmien tulokset riippuisivat siitä, millaiseksi laskelman laatija olettaa tulevaisuuden rahoitussäännöt.

Syksyllä 2019 tehdyssä laskelmassa neutralointisumman suuruus on 16,4 miljardia euroa vuoden 2017 hintatasossa. Laskelmassa yhdistymisen vaikutuksen TyEL-maksun tasoon oletetaan olevan suhteessa menovaikutukseen. Palkkasummaan suhteutettuna yhdistyneen TyEL:n menot ovat koko ennustejakson ajan korkeammat kuin TyEL:n menot ilman yhdistymistä olisivat. Tästä syystä laskentajakson lyhentäminen vähentää neutraloinnin tarvetta. Laskentajakson lyhentäminen vuoteen



2085 asti pienentäisi neutralointisumman 11,8 miljardiin euroon ja vuoteen 2070 asti 10,7 miljardiin vuoden 2017 hintatasossa.

## Sosiaali- ja terveysministeriö

### Vakuutusosasto

#### Eläkejärjestelmien yhdistämishankkeessa käytettävän maksuvaikutusten neutralointimallin arviointi

##### 1 Toimeksiannon sisältö

Kunnallisen eläkejärjestelmän ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistämishankkeen keskeinen periaate on toteuttaa yhdistäminen maksuvaikutuksiltaan kustannusneutraalisti.

Tätä varten on kehitetty laskentamalli, jolla arvioidaan järjestelmien eläkemenoa, maksutuloa ja eläkevaroja. Malli on monimutkainen ja sisältää paljon erilaisia, pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia oletuksia.

Koska mallin tulosten perusteella päätetään, miten paljon eläkevaroja siirretään järjestelmästä toiseen, on mallin rakenteella ja oletuksilla merkittävä rooli hankkeessa. Siten on tarpeen arvioida mallin rakennetta ja oletuksia myös hankkeen ulkopuolisen asiantuntijan toimesta.

Selvitysmiehen tulee arvioida

- I. Kustannusneutraaliuden määritelmää
  - Täyttääkö alkuehto "TyEL-maksu ei odotusarvoisesti muutu minään vuonna suhteessa siihen, että järjestelmiä ei yhdistetä" sen tavoitteen, että yhdistyminen olisi eri maksajatahojen osalta pitkällä aikavälillä maksuvaikutuksiltaan neutraali?
- II. Laskentamallin ja siihen sisältyvien oletusten sopivuutta eläkejärjestelmien yhdistämisen pitkän aikavälin maksuvaikutusten arvioimiseen
  - Mallin soveltuvuutta yhdistämisen rahoitusvaikutusten ja niiden neutraloinnin arviointiin
  - Kuinka perusteltuja ja johdonmukaisia laskelmassa käytetyt pitkän aikavälin oletukset ovat suhteessa toimintaympäristöön ja toisiinsa?
  - Ovatko käytetyt reunaehdot ja oletukset sopiva pohja yhdistämisen rahoitusvaikutuksia arvioiville laskelmille?
  - Mallin mahdolliset heikkoudet
- III. Maksuvaikutusten neutralointivaihtoehtoja
  - Tunnistettujen vaihtoehtojen soveltuvuutta käytännössä ja niiden herkkyyttä eniten muuttuville oletuksille

- IV. Vaihtoehtoja käytössä olevalle laskentamallille ja pohtia niiden ominaisuuksia suhteessa käytettyyn malliin pohdintaa
- V. Vaihtoehtoisia neutralointimalleja jo tunnistetuille vaihtoehtoilta ja pohtia niiden ominaisuuksien suhteessa tunnistettuihin vaihtoehtoihin

Selvitysmiehen tulee esittää arvionsa johtopäätökset mahdollisine suosituksineen sekä kirjallisessa muodossa että esitellä loppukeskustelussa.

## 2 Arvioinnin toteutus

Tämä arviointi perustuu julkaistun materiaalin osalta Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän (erillisyystyöryhmä) Eläkejärjestelmien erillisyyden raporttiin (2019) ja Eläketurvakeskuksen (ETK) raporttiin Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2019 sekä ETK:n kotisivuilta löytyvää mallinnusta käsittelevään muuhun materiaaliin ja ETK:n asiantuntijoiden toimittaneet aihepiiriin liittyvää lisämateriaaliin. Kirjallisen materiaalin lisäksi arviointi perustuu kahteen tapaamiseen ja puhelinkeskusteluihin eri asiantuntijatahojen kanssa. Tehtävään varattu aika rajasi tarkat laskentamallin yksityiskohtaiset validointityyppiset tarkastelut tämän arvioinnin ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveysministeriön 12.12.2019 järjestämässä rahoitusryhmän kokouksessa kommentoitiin arvion alustavaa versiota. Tässä versiota on korjattu ja täsmennetty työryhmän kommenttien perusteella.

## 3 Kustannusneutraaliuden määritelmä

***Täyttääkö alkuehto "TyEL-maksu ei odotusarvoisesti muutu minään vuonna suhteessa siihen, että järjestelmiä ei yhdistetä" sen tavoitteen, että yhdistyminen olisi eri maksajatahojen osalta pitkällä aikavälillä maksuvaikutuksiltaan neutraali?***

Määritelmän ja ehdon matemaattinen esitys on tulkintani mukaan yksinkertaistettuna seuraavan kaltainen.

Olkoon tarkasteluvuoden  $t$  nykyisen eläkejärjestelmän TyEL-maksuprosentti satunnaismuuttuja  $m(t)$  ja yhdistetyn eläkejärjestelmän TyEL-maksu satunnaismuuttuja  $my(t)$ .

(1) Alkuehto voidaan esittää muodossa  $E[ m(t+k) ] = E[ my(t+k) ]$  kaikilla  $k=1,2,3,\dots$

(2) Maksuvaikutusten pitkän tähtäimen neutraalius tarkoittaa satunnaismuuttujien toteutuneiden arvojen (maksuprosenttien) summan yhtäsuuruutta hetkellä  $(t+n)$   
 $\sum_{k=1}^n m(t+k) = \sum_{k=1}^n my(t+k)$  ja yksittäisten erotusten  $m(t+k) - my(t+k)$  pienuutta, kun aikaa on kulunut riittävästi eli  $n$  on suuri.

Ehdosta (1) ei seuraa ehdon (2) tarkka voimassaolo. Summat voivat poiketa toisistaan. Sen sijaan alkuehdosta (1) seuraa heikommalla tilastollisella relaatiolla

$$E \left[ \sum_{k=1}^n m(t+k) - \sum_{k=1}^n my(t+k) \right] = 0 = E[ m(t+k) - my(t+k) ]$$

Maksusummien erotus on siis satunnaismuuttuja, jonka odotusarvo on nolla. Tällöin myös vuosien yli laskettu keskimääräinen TyEL-maksun taso on odotusarvon mielessä sama ilman yhdistymistä ja yhdistymisen jälkeen (tilastollisessa mielessä harhaton). Vastaava koskee yksittäisiä vuosia. Tällöin odotusarvoinen maksusumma ja maksujen ajoitus on oikea.

Tulevan TyEL-maksun todennäköisyysjakauman ominaisuuksia ei tiedetä tarkasti, mutta voidaan olettaa molempien keskiarvojen lähestyvän vastaavaa odotusarvoa. Tämä on normaali vakuutusalan teoreettiselta mallilta oletettava ominaisuus. Kyseisen määritelmä toteuttaa normaalissa tilastollisessa mielessä neuraalisuuden TyEL-järjestelmän näkökulmasta. Koska TyEL-järjestelmän kustannusrasitus ei muutu, ei myöskään luovuttavan kunnallisen työeläkejärjestelmän kustannusrasitteen nykyarvo muutu (järkevässä tilastollisessa mielessä).

**Johtopäätös 3.1:** *Alkuehdosta "TyEL-maksu ei odotusarvoisesti muutu minään vuonna suhteessa siihen, että järjestelmiä ei yhdistetä" seuraa, että yhdistyminen on eri maksajatahojen osalta pitkällä aikavälillä maksuvaikutuksiltaan neutraali normaalin tilastollisen mallinnuksen mielessä. Täsmällistä neutraalisuutta se ei takaa, mutta on käyttökelpoinen lähtökohta annettuun tehtävään.*

#### **4 Laskentamallin ja siihen sisältyvien oletusten sopivuus eläkejärjestelmien yhdistämisen pitkän aikavälin maksuvaikutusten arvioimiseen**

- **Mallin soveltuvuus yhdistämisen rahoitusvaikutusten ja niiden neutraloinnin arviointiin**

Eläkejärjestelmien yhdistämishankkeen laskelmat on tehty ETK:ssa. Lähtökohtana on ollut ETK:n pitkän aikavälin laskentamalli (PTS), joka jäljittelee eläkejärjestelmän toimintaa käyttäen keskiarvotekniikkaa. Mallin ala kattaa Suomen työeläkelajien eläkemenot, -maksut, eläke-etuustasot ja eläkeläisten lukumäärät.

PTS-mallin on ohjelmoitu pääosin matemaattiseen mallinukseen soveltuvaa APL-ohjelmointikielellä. Lähtöaineistojen kokoamisessa hyödynnetään mm. SAS-ohjelmistoa, joka on suurten lähtöaineistojen käsittelyyn ja hallintaan soveltuva työkalu. Pitkän käyttöhistorian on suurella todennäköisyydellä karsinut merkittävät (ohjelmointi ym.) virheet mallin toteutuksesta.

PTS-laskelmat kertovat miten eläkemenot, etuuskien taso ja rahoitus kehittyvät, jos väestön- ja taloudenkehitystä koskevat oletukset toteutuvat ja eläkejärjestelmä pysyy muuttumattomana. Väestön- ja talouskehitystäkoskevat oletukset ovat itsekkin ennusteita.

Laskelmien avulla voidaan myös arvioida eläkejärjestelmän muutosten vaikutuksia. Tämä vaatii usein lisäoletuksia ja lisämallinnusta PTS-kehikkoon. Eläkejärjestelmien mahdollisen yhdistämisen vaikutuksien arvioimiseksi PTS-malliin on lisätty ja tarkennettu Kevan toimintaan liittyviä osia. Kutsutaan tässä laajennettua mallia (tiettyä PTS-mallin versiota) tässä arvioissa PTSY-malliksi.

Yhdistymisen seurauksena siirtyvä rahamäärä ja neutralointisumma voivat poiketa herkkyydeltään oletusmuutoksille.

**Johtopäätös 4.1:** PTS - ja PTSY-malli soveltuvat mallinnusperiaatteidensa, tietojärjestelmiensä ja lähtötietojensa perusteella rahoitusvaikutusten ja niiden neutraloinnin arvioimiseen. PTS-malli tuottaa keskiarvotekniikalla estimaatin odotusarvolle  $E[ m(t+k) ]$  ja PTSY-malli estimaatin odotusarvolle  $E[ my(t+k) ]$  ( $k=1,2,\dots$ ). Estimaattien tarkkuus riippuu mm. tehtyjen oletusten sopivuudesta.

**• Kuinka perusteltuja ja johdonmukaisia laskelmassa käytetyt pitkän aikavälin oletukset ovat suhteessa toimintaympäristöön ja toisiinsa?**

PTS-malli on ollut keskeisessä roolissa työeläkejärjestelmän kehitystyössä jo vuosikymmeniä. Mallin rakenteita ja oletuksia on testattu ja haastettu lukuisia kertoja.

Väestön- ja taloutta koskevat pitkät tähtäimen oletukset ovat itsekkin ennusteita. Näiden ennusteiden valinnassa on hyödynnetty ETK:n ulkopuolisia asiantuntijatahoja: Tilastokeskusta, valtioneuvostoa, Kelaa, työeläkelaitoksia ja Kevaa. Tämä vahvistaa oletusten objektivisuutta ja yhteensopivuutta eläkejärjestelmän toimintaympäristöön. Mallin oletusten valintaa jää kuitenkin merkittävää harkinnanvaraisuutta.

Eläkejärjestelmien mahdollisen yhdistymisen vaikutusten arviointiin kehitetyn PTSY-mallin uusia (PTS-mallista eroavat osat) ominaisuuksia ei ole testattu ja analysoitu yhtä kattavasti kuin PTS-mallin osalta.

**Johtopäätös 4.2:** PTS-mallin pitkän tähtäimen oletukset (ennusteet taustamuuttujille kuten työllisyydelle ja sijoitustuotoille) on tehty johdonmukaisesti suhteessa toimintaympäristöön ja toisiinsa. Ennusteluonteensa takia näiden oletusten valinta perustuu merkittävässä määrin asiantuntijoiden harkintaan. PTSY-mallin omat oletuksia ei olla harkittu yhtä seikkaperäisesti ja niiden johdonmukaisuus on vähemmän testattu kuin PTS-mallin osalta.

**• Ovatko käytetyt reunaehdot ja oletukset sopiva pohja yhdistämisen rahoitusvaikutuksia arvioiville laskelmille?**

Reunaehdot kuten eläkejärjestelmän rakenteellisten (lainsäädännöllisten) muutosten rajaaminen vain tarkasteltava olevaan yhdistymishankkeeseen ovat hyvin perusteltuja.

PTSY - mallissa käytetyt (uudet) oletukset kuten erilaiset konvergointinopeudet ja henkilösiirtymien määrät vaikuttavat merkittävästi neutralointilaskelmien tuloksiin. Edellisestä johtopäätöksestä seuraa, että PTSY-mallin reunaehtojen ja oletusten sopivuudesta ei ole riittävästi tietoa.

**Johtopäätös 4.3:** Tällä hetkellä ei ole riittävä näyttöä sen varmistamiseksi, että PTSY-mallin oletukset muodostavat sopivan pohjan rahoitusvaikutuksia arvioiville laskelmille.

PTSY-mallin oletuksia voidaan asettaa ja arvioida systemaattisesti. Esimerkiksi Euroopan vakuutusvalvontaviranomaisen (EIOPA) ”Ohjeet sisäisten mallien käytöstä” (EIOPA –Bos-14/180 FI) sisältää ohjeita olennaisten oletusten asettamiseksi (Ohje 16) ja ohjeita oletusten asettamisprosessin validoinniksi (Ohje 20) systemaattisen validoinnin tekemiseksi.

**Suositus 4.1:** *Priorisoidaan PTSY-mallin (uudet) oletukset sen perusteella miten ne vaikuttavat neutralisointisummaan. Tämän jälkeen suoritetaan niiden asettaminen ja validointi systemaattisella tavalla ja dokumentoidusti sopivan asiantuntijaryhmän toimesta.*

• **Mallin mahdolliset heikkoudet**

PTS-mallin (ja PTSY-mallin) vahvuus on sen selkeä ja suhteellisen yksinkertainen toimintaperiaate. Se tuottaa trendilaskelmia, jotka perustuvat ennustehetken tilanteeseen ja havaittujen kehityskulkujen jatkamiseen tulevaisuuteen keskiarvotekniikalla. Nämä ovat merkittäviä mallin rajoitteita.

**Johtopäätös 4.4:** *a) PTS-mallilla (ja PTSY-mallilla) on esitetty ainoastaan deterministisiä laskelmia. Luottamusvälit ovat mahdollisesti hyödyllinen väline mallin ennusteiden epävarmuuden kommunikoinnissa. b) PTS-malli (ja PTSY-malli) perustuu keskiarvotekniikkaan. Sen avulla ei voi tuottaa esimerkiksi yksilöllisiä simulaatioita, jotka saattaisivat mahdollistaa tarkemman mallinnuksen tietyissä tilanteissa. c) PTS-malli (ja PTSY-malli) kalibroidaan viimeisimpien tietojen perusteella mahdollisimman tarkasti ennustehetken tilanteeseen. Neutralisointisumman suuruus saattaa vaihdella merkittävästi valitusta ennustehetkestä riippuen.*

Johtopäätös 4.4. c) vaikuttaa merkittävimmitä. Johtopäätösten 4.4 a-b) merkitys kannattaa selvittää.

**Suositus 4.2:** *a) Selvitetään mikä stokastisten ja yksilöllisten simulointien tarve neutralisointisumman ennuste-epävarmuuden ymmärtämisen kannalta. Tarvittaessa täydennetään laskelmia stokastisilla simuloinneilla. b) Tutkitaan millainen on ennustehetken valinnan vaikutus neutralisointisumman suuruuteen ja tarvittaessa sovelletaan sopivaa tilastollista menetelmää (kuten bootstrap tai eksponentiaalinen tasoitus) tai asiantuntijaharkintaa ei-toivotun herkkyyden pienentämiseksi.*

## 5 Vaihtoehtoja käytössä olevalle laskentamallille ja pohdintaa niiden ominaisuuksista suhteessa käytettyyn malliin

Käytetyt PTS- ja PTSY-mallit on mahdollista korvata joiltain osin ETK:n ELSI-mikrosimulointimallia, jolla simuloidaan eläkejärjestelmän vaikutuksia mallintamalla ihmisten elinkaaria yksilötasolla. ELSI-malli tuottaa yksilötason lisäinformaatiota, mutta neutralointiennusteissa PTS-malli ja PTSY-malli tuottavat uskoakseni paremmat ennusteet, koska niiden rakenne ja logiikka on suunniteltu mahdollisimman hyvien keskiarvoennusteiden tekemiseen.

Käymieni keskustelujen perusteella vaikuttaa siltä, että nykyisin työeläkeyhtiöillä ja –laitoksilla on varsin rajalliset eläkejärjestelmätason mallinnusvalmiudet. Kevalla on oman toimintansa laskelmia varten sopiva malli, jota voi hyödyntää joidenkin ETK:n laskelmien vertaamiseen.

Muut ennustemallit eivät sovellu tarvittavien neutralointilaskelmien tekemiseen kokonaisuudessaan.

Joissakin henkivakuutusyhtiöissä on Solvenssi 2 ympäristössä stokastista ja yksilöllistä simulointeja tuottavia laskentamalleja. Kyseisen tyyppinen malli olisi PTS- ja PTSY-mallia joustavampi ja monipuolisempi, mutta vaatisi suuren työn siirtää Solvenssi malli TyEL-järjestelmään.

***Johtopäätös 5.1:*** PTS- ja PTSY-malleille ei välittömästi löydy korvaavaa mallia. Täydentäviä malleja joihinkin TyEL-järjestelmän osiin on olemassa.

## 6 Maksuvaikutusten neutralointivaihtoehdot

Eläkejärjestelmien yhdistymisestä (muodostetaan TyEL-Keva ja Julkis-Keva, johon jää mm. julkisen puolen korkeammat etuudet) seuraava TyEL-maksun korotuspaine johtuu siitä, että TyEL-järjestelmään tuleva meno on pääoma-arvoltaan suurempi kuin järjestelmään tulevat varat ja maksutulo. Tätä vaikutusta voidaan neutraloida a) kasvattamalla siirtyviä varoja (neutralointisumma) ja jättämällä enemmän menoa Julkis-Kevaan (jättötekniikka)

### ***• Tunnistettujen vaihtoehtojen soveltuvuus käytännössä ja niiden herkkyys eniten muuttuville oletuksille***

Erillisyytyöryhmän raportissa tunnistettiin kolme neutralointivaihtoehtoa.

Vaihtoehto 1: Suoritetaan maksuvaikutusten neutraloimiseksi tarvittava rahamäärä, joka on Erillisyytyöryhmän raportin mukaan 10,5 miljardia euroa ja ETK:n uuden laskelman mukaan 16,4 miljardia euroa, yhdistymishetkellä kunnallisesta eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään.

Vaihtoehto 2: Suoritetaan maksuvaikutusten neutraloimiseksi tarvittava rahamäärä, joka on Erillisyystyöryhmän raportin mukaan 10,5 miljardia euroa ja ETK:n uuden laskelman mukaan 16,4 miljardia euroa, esimerkiksi 10 vuoden aikana osissa Julkis-Kevasta TyEL-järjestelmään.

Vaihtoehto 3: Neutraloinnin toteuttamiseksi jätetään Julkis-Kevaan osa myös TyEL-tasoisesta eläkemenosta siten, että TyEL-järjestelmään siirtyvä eläkemenosaadaan vastaamaan TyEL:n eläkemenoa suhteessa palkkasummaan. Tällöin ei tarvittaisi ylimääräistä varojen siirtoa eläkejärjestelmien kesken.

Vaihtoehto 2 on toimiva jättötekniikka. Se lähtee ajatuksesta, että Kevan taustayhteisöt tarvitsevat lainaa TyEL-järjestelmästä. Mikäli tähän on tarvetta, on vaihtoehto 2 mielekäs. Vaihtoehdot 1 ja 3 ovat tavoitteen mukaisia ja mielekkäitä.

***Johtopäätös 6.1:*** *Vaihtoehdot 1 - 3 sekä monenlaiset niistä muodostetut yhdistelmät ovat mahdollisia toteuttaa käytännössä.*

Merkittävimmät herkkyudet Erillisyystyöryhmän raportin laskelmissa liittyivät mataliin tuottoihin (-1%) ja samalle tasolle asetettuihin työkyvyttömyysalkavuuksiin sekä kuolevuuksiin: 6,0, -7,5 ja -5,2 (mrd. euroa).

Erillisyystyöryhmän raportin laskelmassa oletettiin, että TyEL:n ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmien palkkasummien ikärakenteet konvergoituvat samoiksi tasaisesti vuoteen 2085 mennessä. Uudessa laskelmassa on puolestaan oletettu, että eri järjestelmien palkkasummien ikärakenteiden erot poistuvat vuoteen 2035 mennessä siltä osin, kun eroa ei selitä järjestelmien erilaiset koulutustasot. Tämä oletusmuutos kasvattaa neutralointisummaa ja siirtyvää rahamäärää 2,3 miljardilla.

Uudessa laskelmassa työkyvyttömyyseläkkeiden laskentamallia on muutettu vanhaan laskelmaan verrattuna. Tulevan ajan eläkekarttuman laskentaa on täsmennetty ja alkavien työkyvyttömyyseläkkeiden tasoa on kalibroitu toteutuneiden työkyvyttömyyseläkemenojen perusteella. Muutos kasvattavaa neutralointisummaa 3,2 miljardilla eurolla.

Uudet laskelmat muuttivat siirtyvää rahasummaa vähemmän eli 1,6 mrd. euroa.

***Johtopäätös 6.2:*** *Laskelmien herkkyys monelle mallioletuksille on merkittävä. PTS-mallin oletukset ovat yhteensopivia ja vahvan harkinnan ja testauksen tuloksia. Niitä voi pitää varsin pysyvinä. Uudet PTSY-malliin liittyvät vaikutuksiltaan suuret oletukset, kuten yhdistyvien tahojen työkyvyttömyysalkavuuksien ja kuolevuuksien konvergoitiolettamat, saattavat muuttua tarkemmassa harkinnassa.*



## 7 Vaihtoehtoisia neutralointimalleja jo tunnistetuille vaihtoehdoille ja pohdintaa niiden ominaisuuksista suhteessa tunnistettuihin vaihtoehtoihin

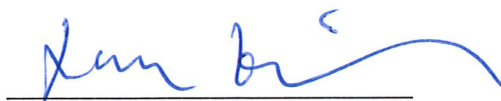
Periaatteellisella tasolla on mahdollista muodostaa erillinen julkisten eläkkeiden selvityskeskus, joka erottelee jatkuvasti TyEL-tason ylittävät maksut ja siirtää ne Julkis-Kevalle. Tämä neutraloi maksun ilman mitään mallinnusta. Ongelmana on järjestelmän pysyvyys ja ennustamattomat kustannusvaikutukset. Käytännön toteutuksen liittyisi myös paljon avoimia yksityiskohtia.

## 8 Muita havaintoja

Selvityksessä ilmeni, että nykyisin ETK:n mallinnusresurssit ja osaaminen ovat vahvoja. Tämä on hyvä, koska ETK kykenee puolueettomana datan omistaja toimimaan tehokkaasti koko eläkejärjestelmää koskevissa mallinnushankkeissa. Sen sijaa muiden eläkelaitosten mallinnuskapasiteetti ja osaaminen on ohut ja mahdollisuudet ETK:n kanssa käytävään mallinnuksen ammatilliseen keskusteluun ja tulosten vertailuun vähäiset. Poikkeuksena on Keva, jonka varsin kehittyntä mallia on käytetty PTS-mallin tuloksien testaamiseen.

Suunnitellun TyEL-Kevan institutionaaliseen toteutukseen liittyy riskejä, jotka eivät ilmene maksuvaikutusten neutralointi-mallin laskelmissa eivätkä mallin herkkyyssanalyseissa. Näitä ovat mm. mahdollisessa eläkekassa -toteutuksessa kilpailu- ja hajautushyötyjen menetys. Työeläkeyhtiö -toteutuksessa on riskinä mm. toimivan myyntikanavan muodostaminen ja kyky kilpailla välittömästi TyEL-ympäristössä. Pitkät siirtymäajat ovat TyEL-järjestelmän kilpalutilanteen kannalta ongelmallisia. Toisaalta jonkinlainen siirtymäaika lienee tarpeen riittävän pitkän valmistautumisajan (aika yhdistymiseen) lisäksi.

Tampereella 23.12.2019



Lasse Koskinen

professori, vakuutustiede

selvitysmies

## Lähteet

Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2019. [Lakisääteiset eläkkeet : pitkän aikavälin las-  
kelmat 2019.](#)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työeläkekassan muuttamisesta keskinäiseksi työeläkevakuutusyhtiöksi sekä lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain muuttamisesta HE 159/2002 vp.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:15. [Eläkejärjestelmien erilisyys : Työryhmän loppuraportti.](#)

