

12.3.2013

## Valtiovarainministeriölle

VIITE

VM162:00/2011

Valtiovarainministeriö on 22.11.2012 päivätyllä kirjeellään pyytänyt Kevan lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausuntonaan Keva esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Kunnallishallintoa ja kuntien palvelutuotantoa ollaan lähivuosina uudistamassa monin tavoin. Kuntarakennetta pyritään uudistamaan uudella kuntarakennelailla. Tämän lisäksi on käynnissä sosiaali- ja terveystalouden uudistamista koskeva hanke, ammattikorkeakoulu-uudistus ja markkinoilla toimivien liikelaitosten yhtiöittämistä koskeva hanke.

Näillä kaikilla on vaikutuksensa myös kunnallisen henkilöstön asemaan. Keva pitääkin tärkeänä, että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen erityispiirteiden vuoksi meneillään olevien hankkeiden vaikutusta henkilöstön asemaan tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Kevan mielestä tarkastelussa tulisi erityisesti selvittää uudistusten vaikutus kunnalliseen eläkejärjestelmän rahoitukseen ja kunnallisen eläkelain mukaan vakuutettujen henkilöiden eläketurvaan.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan vaikuttavat ensi sijassa kunnallisen eläkelain mukaan vakuutettujen henkilöiden palkat. Suuret muutokset kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjassa vaikuttavat merkittävästi myös kunnallistalouteen. Vuoden 2012 loppuun mennessä kertyneiden eläke-etuuksien arvo oli noin 98 miljardia euroa ja vastaavasti rahaston varat olivat noin 34 miljardia euroa.

### **Kunnallinen eläkejärjestelmän rahoittamiseen vaikuttavista seikoista**

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitustilanne on tällä hetkellä melko vakaa. Palkkasumman kehityksen kannalta tärkein vaikuttava tekijä on vakuutettujen määrä. Vuonna 2012 palkkasumma oli 16,1 miljardia euroa ja vakuutettujen määrä arviolta 520 000. Palkkasumma ja vakuutettujen määrä ovat kasvaneet melko tasaisesti 90-luvun alun laman jälkeisenä aikana.

Työvoimavaltaisella kunta-alalla palkkakustannukset ja eläkemaksut muodostavat noin puolet kuntien ja kuntayhtymien menoista. Kuntasektorilla työnantajien eläkemaksut on jo jaettu työn sivukuluihin lukeutuvaan ja eläkemenoon perustuvaan maksuosaan.

12.3.2013

Kunta-alalla työnantajien eläkemaksut ovat tällä hetkellä keskimäärin yhteensä 23,9 prosenttia. Tämä on 6,55 prosenttiyksikköä yksityistä sektoria korkeampi maksutaso. Korkeampi maksutaso yksityiseen sektoriin nähden on seurausta mm. aiemmista, nykyistä paremmista eläketuuksista ja rahoitusperiaatteiden eroavuuksista.

Keskeisimpiä rahoitusperiaatteiden eroja yksityiseen sektoriin nähden ovat rahastoinnin myöhempi aloittaminen, rahaston varojen käyttämisen periaatteet ja maksutasossa olevan nostopaineen toteuttamisen aikataulu. Yksityisellä sektorilla rahastointi tapahtuu henkilötasolla, yksinkertaistettusti rahasto karttuu työsuhteen aikana, ja sitä puretaan henkilön siirryttyä eläkkeelle. Kuntajärjestelmässä ei ole henkilötason rahastointia; rahasto on puskurirahasto, jota käytetään maksutason vakauttamiseen. Yksityisen sektorin maksua ei ole pyritty nostamaan kestäväälle tasolle. Tällä hetkellä yksityisen sektorin maksussa on nousupainetta useiden prosenttiyksiköiden verran. Kuntajärjestelmä on tavoitellut kestäväää ja vakaata maksutasoa, ja tämänhetkisten arvioiden mukaan maksussa olisi vielä noin 0,3 prosenttiyksikön korotustarve. Tämän maksutason yhtenä edellytyksenä on, että kunnallinen palkkasumma kasvaa reaalisesti. Mikäli käsitys kestävästä ja vakaasta maksutasosta muuttuu, pyritään maksu saattamaan mahdollisimman nopeasti kestäväälle tasolle.

Kunnallinen eläkejärjestelmä on keskeisesti rakentunut riippuvaiseksi kunnallisen palkkasumman kehityksestä. Toistaiseksi palkkasumma on kuitenkin kasvanut palvelurakennemuutoksista huolimatta. Kunnallisen henkilöstön määrä ei ole vähentynyt, vaikka ostopalvelujen käyttö on lisääntynyt ja tai kuntapalveluja on yhtiöitetty.

Mikäli vakuutettujen määrä tulevaisuudessa pienenee, palkkasumma kääntyisi laskuun, ja ennen pitkää edessä olisi maksutason korotus. Tämä nostaisi kunnallisen työn hintaa ja heikentäisi kilpailukykyä, mistä voisi seurata uusia palvelurakenteiden muutoksia, jotka johtaisivat edelleen vakuutettujen määrään vähenemiseen.

Palvelurakennemuutoksilla ja omistusjärjestelyillä on vaikutus eläkejärjestelmään ja henkilöstön eläketurvaan. Kunnallisen eläkejärjestelmän ja kuntien yhteisvastuun kannalta oleellista on, että palvelutuotantoon järjestelävät ja uudistavat kunnat tietävät eri vaihtoehtojen vaikutukset henkilöstön eläketurvaan, eläkemaksuihin ja eläkkeiden rahoittamiseen.

Palvelurakenteen muutosten yhteydessä kunnallista henkilöstöä siirtyy palvelua tuottavien yksityisten yhtiöiden palvelukseen. Kertyneiden etuuksien rahoitusvastuu ei siirry siirtyvien henkilöiden mukana, vaan jää kunnallisen eläkejärjestelmän vastuulle. Jos siirtymä on suuri, aiheutuu siitä pitkäaikainen epätasapaino eläkemenon ja rahoituspohjana olevan palkkasumman kesken. Työeläkemaksujen pohjana oleva palkkasumma

12.3.2013

poistuu välittömästi siirtymisen yhteydessä, mutta kunnallisen eläkejärjestelmän menokehitys ei muutu oleellisesti ensimmäiseen 10 – 20 vuoteen. Käytännössä eläkemenokehitys suhteessa palkkasummaan vakiintuu normaalille tasolle vasta runsaan 50 vuoden kuluttua siirtymästä.

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

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

Kuntien oman toiminnan yhtiöittämiskehitystä voidaan pitää maltillisena. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä on noin 25 000 kunnallisissa yhtiöissä työskentelevää henkilöä eli noin 5 prosenttia vakuutettujen kokonaismäärästä.

Sen lisäksi, että kunnat ulkoistavat palvelutuotantoon yhtiöittämällä toimintojaan, tapahtuu palvelutuotannon ulkoistamista myös suorina osina yksityiseltä sektorilta. Näissä tapauksissa henkilöstöä ei siirry kuntasektorilta, vaan työpaikat syntyvät suoraan yksityisiin yrityksiin.

Kuntien palveluostoja koskevaa kehitystä voi seurata Tilastokeskuksen rekistereistä. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2011 kuntien muilta kuin kunnilta tai kuntayhtymiltä ostamien palveluiden (asiakas- ja muut palvelut) arvo oli lähes 8,8 miljardia euroa eli runsas puolet kunnallisen palkkasumman määrästä. Vuodesta 2000 lähtien ostopalveluiden arvo on kasvanut noin 170 prosentilla, keskimäärin 9,5 prosenttia vuodessa.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen periaate on jakojärjestelmä, jota tuetaan puskurirahastolla. Vuotuiset menot jaetaan Kevan jäsenyhteisöjen vastattavaksi palkkojen ja eläkemenojen perusteella. Puskurirahaston tarkoitus on pitää eläkemaksut menojen kasvusta huolimatta mahdollisimman alhaisina ja tasaisina.

Kunnallisen eläkejärjestelmän kannalta on ehdottoman tärkeää, että puskurirahastoon kerätyt varat käytetään kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusperiaatteiden mukaisesti tulevan maksupaineen hillitsemiseen eikä esimerkiksi eläkemaksujen pitämiseen kestävästä maksutasosta alhaisempaan.



12.3.2013

Kuntatyönantajan eläkemaksusta päättää lain mukaan Kevan valtuuskunta, ja työntekijöiden maksu on sidottu laissa kaikkien työeläkelakien piirissä oleville samansuuruiseksi.

Tällä hetkellä kunnallisessa eläkemaksussa on korotustarvetta noin 0,3 prosenttiyksikköä, joka aiheutuu lähinnä sijoitusnäkymissä tapahtuneissa muutoksista. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä riittävä maksutaso olisi näin ollen noin 29,7 prosenttia. Vuonna 2013 KuEL-eläkemaksua korotettiin noin 0,3 prosenttiyksiköllä, ja suunnitelman mukaan eläkemaksu nostetaan kestäväälle tasolle vuoteen 2015 mennessä. Tarkistamisedellytykset on kirjattu Kevan rahoitusstrategiaan.

Rahoituksessa keskeinen asia on vakuutettujen määrä. Jos kuntien henkilöstö vähenisi 10 prosenttia, se aiheuttaisi eläkemaksuihin edellä kuvatun korotustarpeen lisäksi 1,1 prosentin korotuspaineen. Henkilömäärän väheneminen 20 prosentilla toisi noin 2,5 prosenttiyksikön korotuspaineen ja 40 prosentin henkilömäärän väheneminen lähes kahdeksan prosenttiyksikön korotuspaineen.

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

Keva pitää kuntasektorin ja koko yhteiskunnan kannalta erittäin tärkeänä, että lainsäädäntöhankkeissa otetaan huomioon myös kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen turvaaminen. Julkisten eläkejärjestelmien rahoituksen turvaaminen on nostettu esille myös hallitusohjelmassa, ja asia on valmistelussa työmarkkinakeskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä.

### **Kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutuksista**

Kevan käsityksen mukaan kuntarakenneuudistuksen suorat henkilövaikutukset koskisivat alkuvaiheessa lähinnä hallintoa, jossa työskentelee arviolta viisi prosenttia kuntien henkilöstöstä. Muutoksissa, joiden vaikutuksia viiden vuoden irtisanomissuoja osaltaan hidastaa, tultaneen hyödyntämään lisääntyvässä määrin luonnollista poistumaa.

Kunnallisen eläkejärjestelmän näkökulmasta selvityksessä kaavailtu kuntarakenneuudistus on osa isompaa muutosta, jota seuraa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskeva selvitys. Muita samanaikaisia kunnallista eläkejärjestelmää koskettavia hankkeita ovat ainakin hallitusoh-

12.3.2013

jelmassa mainittu ammattikorkeakoulujen omistusohjan uudistus ja markkinoilla toimivia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön uudistaminen.

Meneillään olevilla uudistuksilla voi olla toteutuessaan mittava vaikutus kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaan. Järjestelmän rahoitus pohjan kannalta on keskeistä, kuinka paljon henkilöstöä siirtyy eläkejärjestelmästä toiseen.

Kunnallisesta henkilöstöstä suurin henkilöstömäärä on sosiaali- ja terveyspalveluissa. Esimerkiksi sairaanhoitopiireissä työskentelee runsaat 88 000 henkilöä, ja näiden palvelujen tuottamisen siirtyminen yksityiselle sektorille merkitsisi yli kahden prosenttiyksikön korotuspainetta kunnalliseen eläkemaksuun, ellei kustannusvaikutuksia tasoitettaisi esimerkiksi ns. siirtymämaksun kaltaisella järjestelyllä. Siirtymämaksua on sovellettu 1990-luvulta lähtien valtion ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien välillä, kun valtionhallintoa on uudistettu mm. yhtiöittämällä ja yksityistämällä.

Edellä kuvattujen muutosten lisäksi kunnallisten palvelujen tarpeet ovat muuttumassa; esimerkiksi väestön ikääntymisen vaikutuksista sosiaali- ja terveyspalvelujen käytölle ei ole vielä selviä arvioita. Valtakunnallisesti ikäluokat eivät ole enää 2000-luvulla pienentyneet, joten tältä osin koulutustarpeet eivät enää vähene, ja aikuiskoulutustarpeet ovat kasvussa. Myös maahanmuutolla on omat vaikutuksensa. Keva pitää tärkeänä, että palvelutarpeen muutosten henkilöstövaikutusten arviointi olisi osa kokonaisvaikutusten selvittämistä.

### **Lainsäädännön muuttaminen**

Keva pitää tärkeänä, että tulevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa selvitetään uudistusten vaikutukset palvelurakenteisiin, nykyiseen henkilöstöön ja että tehdään arvio kuntapalveluita tuottavan henkilöstön määrästä tulevaisuudessa. Vaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös muut kuntasektoria koskevat säädöshankkeet.

Aikaisemmissa eläkeuudistuksissa on suojattu pitkään kunnalliseen eläkejärjestelmään kuuluneiden henkilöiden aikaisemmin karttuneet, nykyistä paremmat eläke-etuudet. Jos kunnallista palvelutuotantoa siirretään yksityisen sektorin tehtäväksi, nämä eläke-etuudet raukeavat, ellei niitä lainsäädännöllä erikseen turvata. Kevan kannalta on tärkeää, ettei mahdollisia suojauksia jätetä Kevan jäsenyhteisöjen vastattavaksi tilanteessa, jossa henkilöstön määrä vähenee ja maksujen perusteena oleva palkkasumma samalla pienenee. Kevan arvioiden mukaan vielä työelämässä olevien osalta aiemman lisäeläkejärjestelmän suojattujen etuuksien nykyarvo on yli kaksi miljardia euroa.

12.3.2013

Kuntien tulisi toimintojen siirron yhteydessä ns. liikkeenluovutustilanteissa ottaa huomioon paremmista eläke-eduista aiheutuvat kustannusvaikutukset.

### **Muutoksen tukeminen**

Tulevat uudistukset ja muutokset aiheuttaa mittavia haasteita henkilöstölle ja kunnallisjohdolle. Edessä on merkittävä muutosjohtamisen haaste. Siksi Keva pitää tärkeänä, että rakenneuudistuksiin sisällytettäisiin muutosta tukevia toimenpiteitä. Onnistuneella muutosjohtamisella voidaan merkittävästi edesauttaa ja helpottaa rakenteiden uudistumista sekä pitää huolta henkilöstön työssä jaksamisesta.

### **Lopuksi**

Keva esittää seuraavat kantansa kuntauudistukseen liittyen:

Kuntarakenneuudistuksen ja siihen liittyvien tai sitä seuraavien hankkeiden ja lainsäädäntömuutosten ei pidä lisätä painetta kunnallisen eläkemaksun nostolle. Hallitsematon kunnallisten eläkemaksujen nousu pahentaisi kunnallistalouden tilannetta edelleen.

Meneillään olevat uudistukset on arvioitava kokonaisuutena. Arvioinnissa on otettava huomioon palvelutarvemutokset, rakenneuudistuksien vaikutukset kunnallisten palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoihin sekä edellä kuvattujen seikkojen vaikutukset kunnallisen henkilöstön määrään ja eläketurvaan.

Tehtäviin rakenneuudistuksiin on sisällytettävä muutoksia tukevia toimenpiteitä, joilla varmistetaan osaava muutosjohtaminen ja henkilöstön työssä jaksaminen.

Lisäksi Keva esittää, että sille varataan mahdollisuus antaa uusi lausunto siinä vaiheessa, kun sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta, valtionosuuslainsäädännön uudistusta ja kuntalain uudistusta sekä muita vastaavia uudistuksia valmistellaan.

Keva



Laura Rätty  
hallituksen puheenjohtaja



Merja Ailus  
toimitusjohtaja