

Sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö
Inka Hassinen
Marja Isomäki

Lausuntopyyntönnö 25.2.2019

Lausunto eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportista

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen projektiryhmän asettama työryhmä ja työryhmän laatima loppuraportti on tuottanut erinomaista vertailutietoa julkisen eläkejärjestelmän historiasta, säännöstöstä, tunnusluvuista, pitkän aikavälin ennusteista sekä siitä, miten nämä tekijät suhteutuvat yksityiseen työeläkejärjestelmään. Vastaavaa selvitystä ei ole aikaisemmin tehty. Raportti sisältää laskelmia myös esimerkiksi järjestelmien välisten henkilösiirtymien vaikutuksista, mahdollisen yhdistämisen rahoituksellisista vaikutuksista sekä sen reunaehdoista, kuten esimerkiksi perustuslaillisesta näkökulmasta.

Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittänyt työryhmä päätyi arvioon, että kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmän yhdistäminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Yhdistäminen tulisi toteuttaa niin, että jatkossa kaikki työ vakuutettaisiin yksityisen sektorin eläkejärjestelmän TyEL:in mukaan. Kevasta tulisi TyEL-laitos, joka toimeenpanisi työntekijän eläkelakia. Rahoitusteknisesti kuntatyöntekijöiden TyEL:ä vastaava osa karttuneista ja makussa olevista eläkkeistä siirrettäisiin TyEL-järjestelmään. Työntekijän eläkelain tason ylittävä osa eläketurvasta jätettäisiin ns. Julkis-Kevaan. Se hoitaisi myös esimerkiksi valtion ja evankelisuterilaisen kirkon eläkkeitä.

Jos yhdistämisessä ei tehtäisi mitään muita toimia, TyEL-maksuun kohdistuisi yhdistymisen jälkeen noin 0,6 prosenttiyksikön korotuspaine. Valtaosa korotuspaineesta johtuu yksityiseen eläkejärjestelmään liittyvän uuden TyEL-Kevan muita laitoksia kalliimmasta vakuutuskanasta. Toisin sanoen työvoima on kunnallisessa eläkejärjestelmässä ikääntyneempää ja naisvaltaisempaa kuin yksityisessä eläkejärjestelmässä. Myös menneisyydessä eri säännöin karttuneet eläkkeet vaikuttavat kunta-alan korkeampaan eläkemenoprosenttiin.

Koska eläkejärjestelmien yhdistymisellä ei tavoitella muutoksia eläkemaksujen tasoon niin työryhmä ehdottaa, että yksityisen sektorin eläkejärjestelmään kohdistuva kustannuspaine neutraloidaan. Neutralointi tapahtuisi siirtämällä kunnallisesta eläkejärjestelmästä varoja yksityiseen TyEL-järjestelmään.

Pitkän aikavälin laskelmien mukaan maksuvaikutusten neutralointiin tarvittava rahamäärä olisi 10,5 miljardia euroa. Summa tarkentuu jatkovalmistelun yhteydessä.

Tällä hetkellä näyttää, että huomattava osa neutralointisummasta voidaan rahoittaa suoraan Kevaan jo kerätyistä varoista. Loppuosa tultaisiin keräämään kuntakentältä Julkis-Kevan jäsenyhteisöjen muita sektoreita korkeampina eläkemaksuina. Pitkällä aikavälillä julkisen sektorin maksurasitus ei muuttuisi, mutta maksujen ajoitus nopeutuisi.

Mahdollinen yhdistämisen vahvistaisi eläkejärjestelmien riskinkantokykyä

Vaikka kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohja on kehittynyt toistaiseksi hyvin ja väestön ikääntyminen vain lisää hyvinvointipalvelujen kysyntää tulevaisuudessa, näkymä julkisen sek-

torin työllisyyden kasvun suhteen on epävarma. Yhtiöittäminen on jatkunut kunta-alalla jo pitkään ja suuntaus jatkuu myös tulevaisuudessa. Sen lisäksi julkisen sektorin tulevaisuuden näkymiin vaikuttavat myös poliittiset linjaukset ja lakisääteiset muutokset.

Muita eläkejärjestelmään ja sen rahoitukseen vaikuttavia merkittäviä muutoksia tapahtuu väistämättä tulevaisuudessa esimerkiksi syntyvyydessä, työllisyydessä, nettomaahanmuutossa, sijoitusmarkkinoilla tai keskimääräisen eliniän kehityksessä. Raportin laskelmissa ei ole mukana esimerkiksi Tilastokeskuksen uuden väestöennusteen vaikutusta lakisääteisten eläkkeiden kehitykseen.

Eläkejärjestelmien yhdistämisen keskeisin hyöty on eläkejärjestelmää heikentävien riskien jakaminen yhdessä. Yhdistäminen poistaisi esimerkiksi sektorien välisistä työvoiman siirtymistä aiheutuvat toista eläkejärjestelmää heikentävät ja toista eläkejärjestelmää vahvistavat vaikutukset. Rahoituspohjien yhdistäminen vahvistaisi siten koko työeläkejärjestelmän kestävyyttä.

Eläkejärjestelmien erillisyydestä luopuminen yhdenmukaistaisi pitkällä aikavälillä myös eri sektoreiden työn hintaan sisältyvät eläkemaksut. Eläkemenoperusteisen maksun kanssa kunta-alan työnantajan keskimääräinen maksu on ollut viime vuosina keskimäärin noin neljä prosenttiyksikköä korkeampi kuin TyEL-työnantajan keskimääräinen maksu. Pitkällä aikavälillä muutos helpottaisi siten kuntasektorille palkattavien uusien työntekijöiden työllistämistä.

Neutralointisumma korottaa työn hintaa kuntasektorilla

Erillisen kunnallisen eläkejärjestelmän hyviin puoliin kuuluu muun muassa se, että järjestelmä on hyvin kustannustehokas ja tuottava. Osittain tätä selittää asiakaskanta, sillä yksityiseen sektoriin verrattuna kuntatyönantajat ovat suuria ja vakavaraisia asiakkaita. Myös eläkejärjestelmien palkkasummien kasvuvauhti on kehittynyt 1990-luvulta lähtien suurin piirtein samaa tasoa. Tätä aiemmin kunnallisen järjestelmän kasvuvauhti oli suurempaa kuin TyEL:ssä.

Eläkejärjestelmien yhdistämiseen liittyykin kuntien kannalta myös riskejä, joista osa liittyy mahdollisen yhdistämisen hintaan, tekniikkaan, aikatauluihin, tietojärjestelmiin ja reunaehtoihin. Osa riskeistä liittyy yhdistämisen jälkeisen uuden eläkejärjestelmän toimivuuteen ja kunnallisesta eläkejärjestelmästä muodostettujen molempien eläkeyhtiöiden toimintakykyyn uudessa järjestelmässä.

Näistä tekijöistä kuntien kannalta keskeisenä näyttäytyy yhdistämiseen liittyvä neutralointisumma ja siihen liittyvä maksamistekniikka. Työryhmäraportin työstöhetkellä laskelmat osoittavat, että kunnallisesta eläkejärjestelmästä tulisi siirtää yksityiseen työeläkejärjestelmään 10,5 miljardia euroa TyEL:n tasoisen vastuuvelan ja vakavaraisuuspääoman lisäksi. Summa on suuri. Sen suuruutta voi verrata esimerkiksi koko kuntasektorin opetustoimen käyttökustannuksiin, jotka yltyvät 12-13 miljardiin euroon.

Neutralointisumma olisi järjestelmien säilyessä erillisinä kerätty kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajilta pitkällä aikavälillä. Tästä huolimatta neutralointisumman suuruuteen liittyy epävarmuutta, sillä eläkejärjestelmiin liittyvät pitkän aikavälin laskelmat ovat hyvin herkkiä käytetyille oletuksille ja ennusteille. Kun toteutuva kehitys väistämättä poikkeaa käytetyistä oletuksista niin lukkoon lyödyn neutralointisumman ja ilman yhdistymistä muutoin toteutuneiden kustannusten väliin jää eroa.

Raportti ehdottaa, että valtaosa neutralointisummasta rahoitettaisiin kunnalliseen eläkejärjestelmään jo kerätyistä Kevan varoista. Tämä on hyvä linjaus. Alustavien laskelmien mukaan Kevalla on tähän käytettävissä olevia varoja noin 8,6 miljardia euroa. On varauduttava kuitenkin myös siihen vaihtoehtoon, että kunnallisesta eläkejärjestelmästä neutralointiin käytettävissä oleva summa voi pienentyä jatkovalmistelun aikana, esimerkiksi sijoitusmarkkinoiden muutosten tai syntyvyyden laskun vuoksi.

Osa neutralointisummasta, esimerkiksi 1,9 miljardia euroa, tullaan keräämään Julkis-Kevan rahoittajien muita sektoreita korkeampina eläkemaksuina. Kuntasektorin kokonaismaksu muodostuu siten TyEL-maksusta ja Julkis-Kevaan jätetyn eläkemenon rahoituksesta. Tässä vaiheessa näyttää, että kunnalliseen järjestelmään kohdistuva laskennallinen maksupaine on suurimmillaan vuoteen 2035 asti. Kerättävän summan suuruusluokkaa havainnollistaa se, että keskimääräisen kunnalliseron nosto yhdellä prosenttiyksiköllä tuottaa kuntien kassaan yksi miljardia euroa lisäverotuloja.

Yhteenveto

Kuntaliitto pitää suurella arvolla sitä, että julkisen ja yksityisen eläkejärjestelmän eroista ja samankaltaisuuksista on tuotettu ensimmäistä kertaa perinpohjainen tietopaketti. Myös pohdinta eläkejärjestelmien mahdollisen yhdistämisen tavoista ja taloudellisista vaikutuksista on erinomaisen arvokasta.

Eläkejärjestelmien yhdistämisellä voidaan saavuttaa aikaisempia, kahta erillistä eläkejärjestelmää, vahvempi uusi järjestelmä. Muuttuvassa toimintaympäristössä eläkejärjestelmien yhdistämisen keskeisin hyöty onkin erillisiä eläkejärjestelmiä heikentävien riskien jakaminen yhdessä. Tärkeää on myös, että eläkejärjestelmien yhdistäminen lähentää kuntatyöntekijien eläkemaksun tason yksityiseen sektoriin verrattuna. Sen vuoksi Kuntaliitto tukee ehdotusta eläkejärjestelmien erillisyydestä luopumisesta. Ehdotuksen jatkovalmistelu tulee kuitenkin tehdä huolella, ja jatkotyön vaatimalle aikataululle on varattava riittävä työrauha.

Jatkovalmistelussa tulee selkeyttää lisälaskelmin ja tarkennuksin, mitkä ovat yhdistämisen kustannukset ja kuntavaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Moni kuntakenttään vaikuttava asia, kuten neutralointisummaan liittyvä maksuteknikka, ratkaistaan jatkovalmistelussa. Jatkotyöhön tuleekin ottaa mukaan kattavasti niin kuntien kuin Kuntatyöntekijän edustajat.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajan näkökulmasta siirtyminen uuteen yhteiseen eläkejärjestelmään merkitsee paitsi mahdollisuuksia niin myös suurta riskiä, kun hyvin toimivasta järjestelmästä siirrytään vielä rakenteilla olevaan järjestelmään, jonka yksityiskohtia tai hintaa ei ole tässä vaiheessa selvillä. Jatkotyössä onkin selvitettävä, mitä keinoja olisi vielä hyödynnettävissä, jotta muutokseen liittyviä riskejä voitaisiin vähentää tai poistaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Punakallio
pääekonomisti, kuntatalous