



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoselvitys 2023

28.9.2023

Sisällysluettelo

1	Yhteenveto	3
2	Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien	4
3	Rakenteellisten tekijöiden vaikutus	6
3.1	Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset	7
3.2	Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset	11
4	Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	12
5	Maksutason tarkastelu ja kehitysnäkymät	14
6	Maksukomponentit.....	18

1 Yhteenveto

Kevan valtuutetut päättävät vuosittain Kevan jäsenyhteisöjen maksuista Kevan hallituksen esityksestä. Maksutasoselvitys on tarkoitettu tukemaan Kevan hallituksen ja valtuutettujen maksutasoa koskevaa päätöksentekoa. Samalla raportoidaan maksutason ja sen kannalta keskeisten tekijöiden toteutuneesta ja ennakkoidusta kehityksestä sekä toimintaympäristön muutoksesta tehdyt johdopäätökset.

Rahoituksellinen kokonaistilanne ja toimintaympäristö

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellinen kokonaistilanne on tämän hetken tiedoilla ja oletuksilla vakaa, mikä johtuu pääosin kasvaneesta rahastosta ja odotetusta lähivuosien palkkasummakehityksestä. Sijoitustoiminnan riskitason nosto tukee nykytason tuntumassa olevan maksutason säilymistä pitkällä aikavälillä. Toisaalta rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä kestävästä maksutasosta.

Maksutason ja -rakenteen toimivuuden kannalta keskeisiä seurattavia ja varautumista vaativia seikkoja ovat erityisesti Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset sekä niiden taustalla vaikuttava kunta- ja hyvinvointialuelouden tila. Myös muutokset eläke- ja eläkevastuurahaston määrä ja laskelmissa käytetty sijoitustuotto-oletus vaikuttavat tarvittavaan maksutasoon.

Suomen väestön ikääntyminen sitoo henkilöstöä sote-sektorille jatkossakin, vaikka ammattitaitoisen henkilöstön rajallinen saatavuus ohjaa palveluntuottajia hyödyntämään enemmän teknologisia vaihtoehtoja. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän erityispiirteeksi on tunnistettu huomattava toimialakeskittymä julkiseen terveydenhuoltoon. Tähän toimialaan liittyvällä kehityksellä on huomattava vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituspohjaan. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoituspohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa.

1.1.2023 toteutunut sote- ja pelastustoimen uudistus on merkittävin kunta-alaa koskeva uudistus vuosiin, mutta lähtötilanteessa sillä ei ole ollut merkittävää vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen, mikä johtuu siitä, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät ovat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille puolestaan tuo järjestelmän piiriin uusia vakuutettuja vuoden 2025 alussa.

Lyhyellä aikavälillä vakuutettujen määrä säilyy vakaana tai jopa hieman kasvaa. Samalla on kuitenkin tunnistettu, että rakenteelliset muutokset ja mahdolliset lainsäädäntöön tulevat muutokset voivat vaikuttaa merkittävästikin vakuutettujen määrään pidemmällä aikavälillä.

Päivitetty arvio kestävästä maksutasosta

Kevan on lain perusteella hoidettava rahoitukseen liittyvää tehtäväänsä eläke-edut turvaavalla tavalla. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on vakaa, eläke-edut turvaava, kilpailukykyinen ja ylisukupolvi-suuden huomioon ottava maksutaso. Kevan hallitus on 15.6.2022 päättänyt uudet rahoitus- ja maksuperiaatteet, jotka ohjaavat Kevan toimiston valmistelua, mutta hallitus voi omissa esityksessään poiketa toimiston valmistelemasta maksutasosta.

Valmistelun lähtökohtana on toukokuussa 2023 laadittu Asset/Liability -selvitys, jossa esitettiin arvio, että kestävä maksutaso olisi 27,0 prosenttia Kevan

jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Kun laskelmia päivitetään toteutuneen taloudellisen kehityksen ja lähivuosien näkymien perusteella, kestäväen maksutason arvioksi muodostuu edelleen 27,0 prosenttia palkkasummasta. Päivittynyt eläkemenoennuste korottaa arviota kestävästä maksutasosta noin 0,1 prosenttiyksikköä ja päivittynyt palkkasummaennuste vastaavasti laskee arviota 0,1 prosenttiyksikköä. Sen sijaan rahaston arvo toukokuun selvityksen jälkeen kehittynyt oletusten mukaisesti, eikä sillä ole juurikaan vaikutusta kestäväen maksutason arviointiin.

Kevan hallituksen rahoitus- ja maksuperiaatteiden mukaisesti kokonaismaksutasoa muutetaan tuoreen maksutasoselvityksen mukaista uutta kestäväen maksutasoa kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia. Kun ero vuoden 2023 maksutason ja tässä selvityksessä saadun kestäväen maksutason välillä on 0,4 prosenttiyksikköä, valmistelussa on lähdetty 0,1 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2024, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasona muodostuisi 27,3 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Eroa tämän hetken tiedoilla arvioidun kestäväen maksutason 27,0 jäisi 0,3 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2024 maksukomponenttien valmistelu

Kevan eläkemaksurakenteessa keskimääräinen palkkaperusteisen eläkemaksu vastaa keskimääräistä TyEL-maksua ja TyEL-maksun ylittävä osa tavoitteiltavasta kokonaismaksusta peritään tasausmaksulla kunnilta ja hyvinvointialueilta. Eläketurvakeskuksen 15.9.2023 julkaiseman ennusteen mukaan keskimääräinen TyEL-maksu ilman koronaosaa olisi 24,4 prosenttia palkoista vuonna 2024.

Mikäli tavoiteltavaksi vuoden 2024 kokonaismaksutasona vahvistettaisiin 27,3 prosenttia palkoista ja mikäli TyEL-maksu vahvistetaan yllä kerrotun mukaisesti, olisi keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu arviolta 24,4 prosenttia palkoista ja tasausmaksun kokonaismäärä 666 milj. euroa. Tasausmaksun kokonaismäärä olisi tällöin 21 milj. euroa korkeampi kuin vuonna 2023, mutta samalla Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan suhteutettuna arviolta 0,1 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuonna 2023. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistanee vuoden 2024 TyEL-maksun marraskuun 2023 puoliväliin mennessä.

Tässä maksutasoselvityksessä esille tulleet näkökohdat ja johtopäätökset on otettu huomioon Kevan vuosia 2024–2026 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuotta 2024 koskevaa budjettia laadittaessa.

Maksutasoselvitys toimitetaan Kevan hallituksen ja valtuutettujen käsittelyn jälkeen myös valtiovarainministeriölle ja Finanssivalvonnalle.

2 Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien

Eläkemaksun tasoon vaikuttavista tekijöistä keskeisin on luonnollisesti Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma. Vuodesta 1988 lähtien palkkasumma ja maksuprosentti ovat kehittyneet jäljempänä olevan taulukon mukaisesti (taulukko 1).

Vuosi 1988 on valittu tarkastelun alkupisteeksi, koska samana vuonna alkoi rahastointi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä. Palkkasumman keskimääräinen kasvu vuotta kohti on tarkastelujaksolla ollut 4,2 prosenttia. Vastaavana aikana keskimääräinen inflaatio on ollut 2,1 prosenttia vuodessa, ja reaali-inflaation palkkasumman kasvu on ollut 2,0 prosenttia vuodessa.

Viimeisten viiden vuoden aikana palkkasumman kasvuvauhti on ollut reaalisesti 1,5 prosenttia, eli selvästi hitaampaa, kuin koko tarkastelujaksolla vuodesta 1988 alkaen. Vuonna 2022 nimellinen palkkasumma kasvoi 4,5 prosenttia ja reaalin palkkasumma laski 2,4 prosenttia inflaation ollessa 7,1 prosenttia. Koska palkkasummakehitys vuonna 2022 vastasi Kevan budjetoinnissa ollutta arviota hyvin, laskennallinen eläkemaksuprosentti oli sama kuin maksutasosta päätettäessä, eli 27,90.

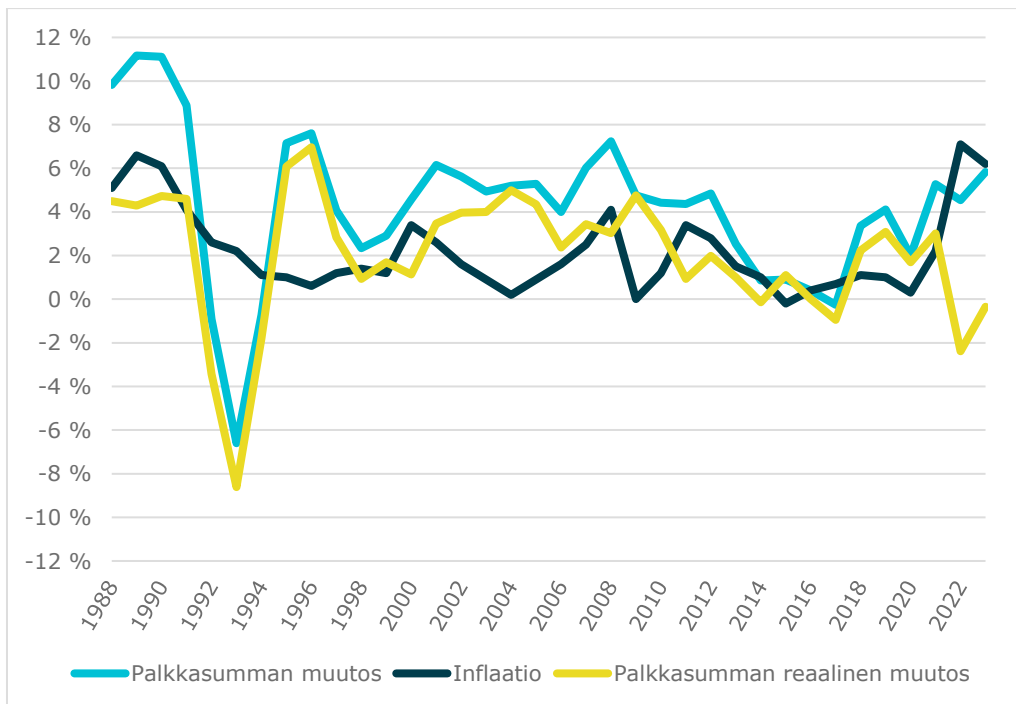
Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat jatkossakin normaaliin tapaan ansiotason ja työntekijämäärän kehitys. Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma kasvaneen vuonna 2023 noin 7,0 prosenttia ja on lähellä 21,8 mrd. euroa.

Julkisen sektorin lähivuosien palkoista on sovittu syksyllä 2022. Palkat nousevat Kevan jäsenyhteisöissä hieman yleistä ansiotasoa nopeammin. Palkkarakenneohjelma nostaa kuntien ja hyvinvointialueiden palkkoja noin 5 prosenttia vuosina 2023–2027. Hyvinvointialueilla palkkoja nostaa lisäksi palkkojen yhteensovittamis- ja palkkauksen kehittämishjelma, noin 6 prosenttia vuosina 2023–2025.

Tiedossa olevat palkankorotukset huomioiden ansiotasoindeksi nousee valtiovarainministeriön arvon mukaan vuonna 2023 kunnissa 5,2 % ja hyvinvointialueilla 6,0 %, vuonna 2024 kunnissa 3,3 % ja hyvinvointialueilla 4,7 % ja vuonna 2025 kunnissa 3,6 % ja hyvinvointialueilla 6,6 %.

Kevassa vakuutetun palkkasumman kehitykseen vaikuttaa ansiokehityksen lisäksi työntekijämäärän kehitys. Kevan arvon mukaan palkkasumma jäsenyhteisöissä kasvaa vuonna 2024 noin 5,5 %, vuonna 2025 noin 6,5 % ja vuonna 2026 noin 5,0 %. Vuoden 2024 palkkasummaksi arvioidaan 23,0 mrd. Vuoden 2025 palkkasummaa korottaa erityisesti TE-palvelujen siirto kunnille.

Kuvio 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman muutos, inflaatio ja reaalin muutos 1988–2022 ja 2023 arvio



Taulukko 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitys (milj. euroa), kasvuprosentti ja maksukertymän osuus palkkasummasta tarkastelujaksolla 1988–2022 ja 2023 arvio

Vuosi	Palkkasumma milj. euroa	Muutos (%)	Inflaatio (%)	Maksukertymä, (% palkkasum- masta)
1988	5 352	9,8	5,1	12,50
1989	5 949	11,2	6,6	14,40
1990	6 611	11,1	6,1	18,00
1991	7 198	8,9	4,1	18,54
1992	7 132	-0,9	2,6	19,15
1993	6 661	-6,6	2,2	20,23
1994	6 613	-0,7	1,1	22,01
1995	7 086	7,1	1,0	24,13
1996	7 625	7,6	0,6	24,81
1997	7 935	4,1	1,2	25,19
1998	8 121	2,3	1,4	25,89
1999	8 357	2,9	1,2	26,15
2000	8 739	4,6	3,4	26,36
2001	9 277	6,2	2,6	26,68
2002	9 799	5,6	1,6	26,92
2003	10 283	4,9	0,9	27,33
2004	10 818	5,2	0,2	27,67
2005	11 390	5,3	0,9	28,11
2006	11 846	4,0	1,6	28,31
2007	12 559	6,0	2,5	28,44
2008	13 469	7,2	4,1	28,12
2009	14 110	4,8	0,0	28,22
2010	14 733	4,4	1,2	28,42
2011	15 376	4,4	3,4	28,65
2012	16 121	4,8	2,8	29,12
2013	16 528	2,5	1,5	29,58
2014	16 670	0,9	1,0	29,82
2015	16 820	0,9	-0,2	29,81
2016	16 888	1,3	0,4	29,40
2017	16 844	-0,3	0,7	28,46
2018	17 410	3,4	1,1	28,26
2019	18 126	4,1	1,0	28,29
2020	18 487	2,0	0,3	28,41
2021	19 462	5,3	2,2	28,18
2022	20 345	4,5	7,1	27,90
2023*	21 770	7,0	5,9	27,36
<i>Keskiarvo 2022 asti</i>		4,2	2,1	

Palkkasumman kehityksessä näkyy myös hyvin suoraan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrän kehitys. Vakuutettujen määrän kehitys riippuu kuntien taloudellisen tilanteen kehityksestä ja sekä kuntien tehtävien että palvelutuotannon ulkoistamisen kehityksestä. Näitä rakenteellisia tekijöitä tarkastellaan seuraavassa tarkemmin.

3 Rakenteellisten tekijöiden vaikutus

Palkkasopimusten ja muun jatkuvan kehityksen ohella Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kehitykseen vaikuttavat rakenteelliset tekijät, jotka voivat

johtua kuntasektoriin kohdistuvista muutoksista tai aikaisempien muutosten vaikutusten vähittäisestä voimistumisesta.

Alla on esitetty palkkasummaan ja eläkemenoon kohdistuvia rakenteellisia muutoksia, joita on havaittu toimintaympäristön analyysissä. Rakenteellisten muutosten tiedostaminen on keskeistä arvioitaessa toukokuussa 2023 laaditun Asset/Liability -selvityksen tuloksia ja oletuksia, joihin ne perustuvat.

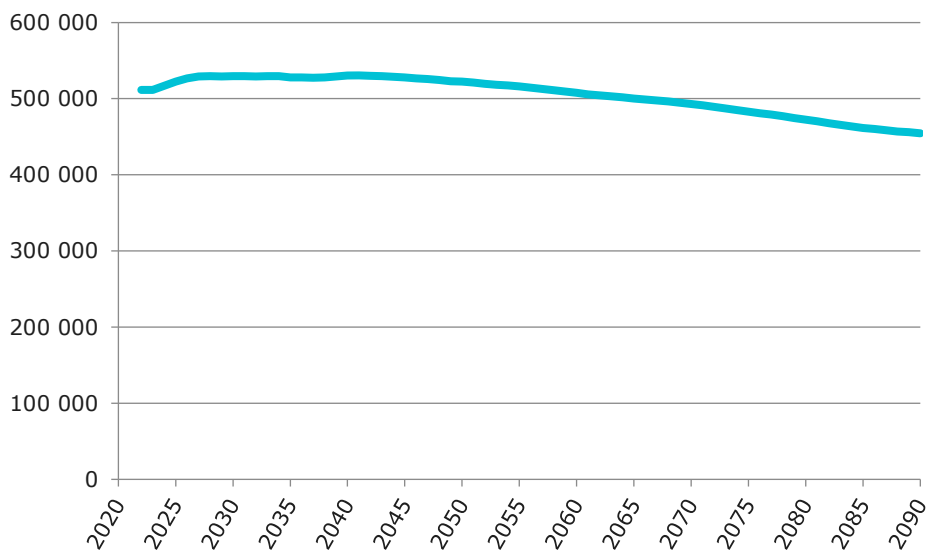
Toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus (sote- ja pelastustoimen uudistus) ja siihen liittyvä hyvinvointialueiden perustaminen on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistunut muutos.

Tämän ohella Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään vaikuttaa myös muita rakenteellisia muutoksia, jotka erilaisten kehityskulkujen kautta vaikuttanevat palkkasumman kehitykseen. Nämä on kokonaisarviossa otettava huomioon.

3.1 Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset

Kevan maksutulosta yli 89 prosenttia kertyy palkkasummaan suhteutettuna, jolloin kaikki palkkasumman reaalista kasvua pienentävät tekijät heikentävät järjestelmän maksupohjaa. Kevan toukokuussa 2023 laatiman Asset/Liability -selvityksen peruslaskelmassa oletuksena on sovellettu mekaanista, Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmat huomioivaa, henkilöpiirikehitystä (kuvio 2). Oletuksen mukaan vakuutettujen määrä kääntyy laskuun 2040-luvulla.

Kuvio 2: Vuoden 2023 Asset/Liability -selvityksen peruslaskelman vakuutettujen määrää koskeva arvio



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrän todellinen kehitys voi poiketa peruslaskelman oletuksesta. Rakenteelliset tekijät voivat eräissä tilanteissa merkittäväällä tavalla muuttaa käsitystä vaadittavasta maksutasosta, jos ne vaikuttavat vakuutettujen määrään vähentävästi. Vakuutettujen määrään vaikuttavat rakenteelliset tekijät voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- 1) paikallisesti tuotettavien yhteiskuntapalveluiden tarve, joiden kehitystä ohjaa erityisesti demografinen muutos, mutta myös yhteiskunnalliset ja teknologiset muutokset, kuten etätyön yleistyminen, digitalisaatio ja robotisaatio;
- 2) kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävät, jolloin tarkastelussa on vastuunjako valtion, kuntien, hyvinvointialueiden, yritysten ja järjestöjen kesken;

- 3) kuntien ja hyvinvointialueiden palvelustrategiat, eli tuottaako kunta tai hyvinvointialue palvelunsa omatuotantona vai ostopalveluna.

Lisäksi vakuutettujen määrän kehitystä voi rajoittaa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus.

Palveluiden tarve ja henkilöstön saatavuus

Jo pitkään on ollut nähtävissä, että, Suomen väestö ikääntyy ja tarvitsee sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita aikaisempaa enemmän. Tilastokeskuksen 30.9.2021 julkaiseman väestöennusteen mukaan työikäisten osuus väestöstä on tällä hetkellä 62 prosenttia. Osuus pienenee ennusteen mukaan 60 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä, jolloin 65 vuotta täyttäneitä on arviolta 250 000 enemmän kuin vuoden 2020 lopussa.

Runsaasti huomiota saanut vanhuspalvelulaki astui voimaan 1.10.2020. Lakimuutos koskee iäkkäiden tehostettua palveluasumista ja pitkäaikaisen laitoshoidon yksiköitä, joissa hoitohenkilöstön minimimitoitus nousee portaittain. Viimeisellä portaalla hoitajamitoituksen, eli työntekijöiden lukumäärän asiakasta kohden, on tarkoitus nousta nykyisestä luvusta 0,65 lukuun 0,7. Tämän portaan voimaantuloa on vaikeutuneen henkilöstötilanteen vuoksi jo lykätty 1.12.2023 asti ja tällä hetkellä hallitus valmistelelee esitystä siirtymäajan pidentämiseen 1.1.2028 asti.

Vanhuspalvelulain uudistamisen toisessa vaiheessa tavoitteena on ollut vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua sekä tarkastella asumista ja kotiin annettavia palveluja laajasti. Uudistukseen liittyvät lait tulivat voimaan 1.1.2023. Lain valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota henkilöstön rajalliseen saataavuuteen sekä nostettu esiin teknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia.

Jos sairaanhoidon ja vanhustenhoidon palveluita tuottavat henkilöt vakuutetaan jatkossakin pääsääntöisesti Kevassa, ikääntymiskehitys voisi johtaa Kevassa vakuutetun henkilöpiirin kasvuun. Merkittävä kasvu parantaisi tuntuvasti eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituspohjaa ja mahdollistaisi jopa maksutason alentamisen.

Ikääntymisen ohella samalla syntyvyyden voimakas madaltuminen vähentää lapsiperheisiin kohdistuvien palveluiden ja koulutuksen kysyntää. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2023 alkupuoliskolla syntyneiden lasten määrä on vuodesta 1900 alkavan mittaushistorian pienin. Kestää kuitenkin oman aikansa, ennen kuin palveluiden mitoitus reagoi syntyvyyden muutokseen. Muutos alkaa varhaiskasvatuksesta ja kouluverkostosta.

Koronapandemia pakotti uudistamaan työn tekemisen tapoja ja palveluiden järjestämistä monilla aloilla, millä voi olla merkittäviäkin, mutta vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän tulevaan palkkasummakehitykseen. Etätöiden lisääntyminen voi olla yhteiskunnallisena ilmiönä merkittävä. Se voi vaikuttaa sekä palvelujen kysyntään (esimerkiksi alueelliset muutokset) että tuottamiseen.

Sote- ja pelastustoimen uudistus

1.1.2023 toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus on merkittävin kunta-alaa koskeva uudistus vuosiin. Lähtötilanteessa sillä ei ole ollut merkittävää vaikutusta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen tai kuntasektorin henkilöstön eläketurvan jatkavuuteen, mikä johtuu siitä, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät (esimerkiksi HUS-yhtymä) ovat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän erityispiirteeksi on tunnistettu huomattava toimialakeskittymä julkiseen terveydenhuoltoon. Tähän toimialaan liittyvällä kehityksellä on huomattava vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituspohjaan.

TE-palvelut 2024 -uudistus

Työllisyyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille ja työllisyysalueille 1.1.2025. Siirron on arvioitu koskevan noin 4 300 henkilötyövuotta. Kunnille ja työllisyysalueille siirtyy pääosa nykyisin TE-toimistojen vastuulla olevista henkilöasiakas-, työnantaja- ja yrityspalveluista. Lisäksi kunnille ELY-keskuksista siirtyy TE-palvelujen hankinnat.

Kuntien muut tehtävät ja palvelustrategiat

Kuntien omaan harkintaan perustuvan palvelutuotannon järjestelyjen lisäksi lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa palvelutuottajien oikeudelliseen muotoon. Esimerkkinä tästä on tuorehko kuntalaki, jonka mukaan työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset toiminnot tuli yhtiöittää 1.1.2019 mennessä tai muuten järjestää toiminta siten, ettei se vääristä kilpailua. Näiden kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella enimmillään lähes 20 000 kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa olevaa kuntatyöntekijää siirtyi osakeyhtiöiden palvelukseen ja pääosin TyEL-järjestelmän piiriin.

Kilpailuneutraliteettivaatimus vaikuttaa edelleen, kun kunta toimii kilpailuilla markkinoilla. Yhtiöittämistä on seurannut monissa tilanteissa myös yksityistäminen, eli osakekanta on siirtynyt yksityiselle sektorille. Tällöin yhtiön on ilmoitettava Kevalle, ettei se enää täytä Keva-lain 3 §:n edellytyksiä jatkaa Kevan jäsenyhteisönä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa julkisen sektorin toiminnan järjestämiseen puututaan rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa in-house-yksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Sidosyhtiön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Lisäksi hallituksen on tarkoitus uudistaa myös hankintalakia. Muutosten tavoitteena on varmistaa, että hankinnan yhteydessä syntyy aito kilpailutilanne, jolla ei ole markkinavaikutuksia. Kuntia ja hyvinvointialueita ohjataan käyttämään yhteishankintoja.

Palvelutuotannon ja kuntien sisäisten tukitoimintojen ulkoistaminen johtaa usein palkkasumman leikkaantumiseen, sillä ulkoistaminen käytännössä tarkoittaa omien henkilöstöresurssien leikkaamista. Yksittäisinä tilanteita ulkoistamiset eivät yleensä ole olleet Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän tasolla merkittäviä, mutta rakenteellisena trendinä niiden vaikutus voi olla huomattava.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n tilastojen mukaan kuntien henkilöstömäärä oli huipussaan vuonna 2011, jolloin kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä, kun taas lokakuussa 2021 kunta-alalla työskenteli 434 000 henkilöä, mikä oli noin 9 000 henkilöä enemmän kuin vuonna 2020. KT:n arvion mukaan henkilöstömäärä kuitenkin jälleen laskee vuonna 2022.

Tärkeää on kuitenkin huomioida, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piirissä on vakuutettuina myös muita kuin kuntien ja kuntayhtymien työntekijöitä. Ulkoistamisista poiketen kuntasektorin sisällä toteutetut yhtiöittämiset eivät välttämättä leikkaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummaa, jos uusi yhtiö liittyy Kevan jäsenyhteisöksi. Toisaalta yhtiöittämistilanteissa voi tapahtua merkittäviäkin siirtymiä yksityisen sektorin eläkejärjestelmän piiriin.

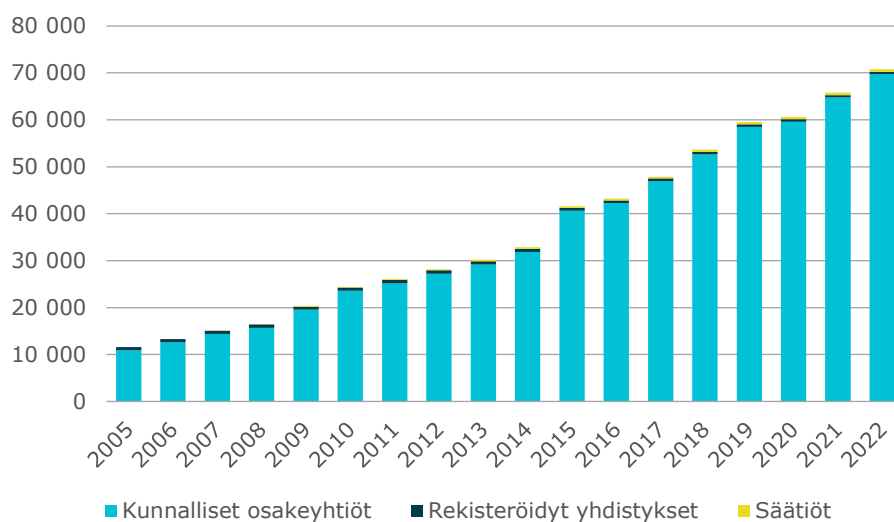
Kevan jäsenyhteisökenttä

Kevasta annetun lain mukaan Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät, Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. Näiden lakiin perustuvien jäsenyhteisöjen lisäksi Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä myös Keva-lain 3 §:n ehdot täyttävä osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö.

Kevan jäsenyhteisöiksi liittyneiden osakeyhtiöiden ja niiden palveluksessa olevien vakuutettujen lukumäärä on kasvanut koko ajan kasvanut vuosina 2005–2022. Vuonna 2022 näitä osakeyhtiöitä oli 623 ja niiden palveluksessa oli lähes 70 000 vakuutettua. Jäsenyhteisöiksi liittyneitä rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä on samalla ajalla ollut vuosittain noin 20 kappaletta ja niiden palveluksessa noin 1 000 vakuutettua. Kuviossa 3 näkyy vakuutettujen määrän kasvava kehitys näissä jäsenyhteisöissä.

Kevalla ei ole tarkkaa tietoa sellaisista kuntaomisteisista yhtiöistä, jotka vakuuttavat henkilöstönsä TyEL-järjestelmässä.

Kuvio 3: Kevan jäsenyhteisöiksi liittyneiden osakeyhtiöiden, rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden palveluksessa olevien vakuutettujen lukumäärä kunkin vuoden lopussa.



Kevan jäsenyhteisökentässä oma erillinen rooli on myös edellä oleviin sisältyvillä ammattikorkeakouluosakeyhtiöillä, joissa vuoden 2022 päätteessä oli noin 11 300 vakuutettua. Ammattikorkeakouluosakeyhtiöllä, joka on ollut Kevan jäsenyhteisö 1.4.2017, on oikeus pysyä Kevan jäsenyhteisönä 31.12.2035 asti riippumatta yhtiön omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista. Tällä poikkeussäännöllä on varmistettu henkilöstön eläketurvan täysi säilyvyys silloinkin, kun ammattikorkeakoulujen omistusta siirtyy esimerkiksi yliopistoille.

Muut palkkasummaan vaikuttavat rakenteelliset muutokset

Eri sektoreiden väliseen tehtävien jakoon liittyvät muutokset voivat astua voimaan hyvinkin hitaasti. Siirryttäessä peruskoulujärjestelmään 1970-luvulla keskikoulut ja kansakoulujärjestelmä yhdistettiin peruskouluiksi ja useimmat lukiot kunnallistettiin. Tällöin kuitenkin koulujen henkilökunta säilytettiin valtion eläkejärjestelmän piirissä. Myöhemmin 1990-luvulla tehtyjen päätösten mukaan kuntien ylläpitämien peruskoulujen ja lukioiden opettajien eläketurva ja eläkemaksut siirtyvät asteittain valtion eläkejärjestelmästä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään. Valtion eläketurvaan sisältyvien suojausten säilyttämiseksi siirtyminen tapahtuu kuitenkin hyvin hitaasti.

Pitkällä aikavälillä siirrossa on kuitenkin kyse merkittävästä eläkejärjestelmän palkkasummaa kasvattavasta tekijästä, sillä palveluksessa olevia opettajia oli valtion eläkejärjestelmässä vielä vuoden 2022 lopussa arviolta noin 18 000. Tämän henkilöstön palkkasumma oli noin 0,9 miljardia euroa vuonna 2022.

Opetustoimen henkilöstön arvioidaan syntyvyyden voimakkaan alenemisen ja siitä aiheutuvan koulutustarpeen supistumisen vuoksi tulevaisuudessa vähenevän siitäkin huolimatta, että oppivelvollisuuden pidennys ja maksuton toinen aste lisäänee hieman oppilasmääriä. Tästä huolimatta vuositasolla tämä nostaa Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaa arviolta noin 0,3 prosenttiyksiköllä vuodessa, vaikka muutos ei näy kuntien palkkasummassa.

3.2 Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset

Vuoden 2005 alussa voimaan tullessa eläkeuudistuksessa mahdollistettiin vanhuuseläkkeelle siirtyminen joustavasti 63–68 vuoden iässä. Eläkkeelle siirtymisen joustavuus säilyi myös vuoden 2017 alussa voimaan tulevassa eläkelainsäädännössä, mutta alinta eläkeikää nostetaan jatkossa vuosittain. Julkisen sektorin yleistä eläkeikää alemmat julkisen sektorin henkilökohtaiset eläkeiät säilytettiin uudistuksessa.

Eläkkeelle siirtymisen kehitys Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä on jatkunut lakimuutosten viitoittamaan suuntaan. Vuonna 2022 eläkkeelle siirryttiin keskimäärin 61,8 vuoden iässä eli noin 0,6 vuotta vanhempana kuin edellisvuonna. Nousun taustalla olivat edelleen työkyvyttömyyseläkkeiden alkuvuoden väheneminen sekä vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentyminen vanhuuseläkeiän alarajan korottamisen myötä. Vanhuuseläkkeelle siirryttiin vuonna 2022 keskimäärin 64,8 vuoden iässä, eli 0,2 vuotta vanhempana kuin edellisvuonna. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden keski-ikä nousi kaikissa eläkelajeissa 0,0–0,3 vuotta.

Eläkkeelle siirtymisen vaikutukset Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen ja maksutasoon on laskettu olettaen, että vanhuuseläkkeelle siirtyminen tapahtuu ikäluokan alimmassa eläkeiässä tai sitä matalammassa henkilökohtaisessa eläkeiässä. Kevan toukokuussa 2023 laatiman Asset/Liability -selvityksen mukaan vanhuuseläkkeelle siirtymisellä ei ole merkittävää vaikutusta maksutasoon, mikä pääosin johtuu eläkkeeseen tehtävästä lykkäyskorotuksesta.

Keva on pitkään seurannut elinajanodotteen kehittymistä tiiviisti koko väestön sekä julkisen sektorin eri eläkelakien tasoilla. Keva on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntasektorin ammatteihin näyttäisi olevan valikoitunut henkilöitä, jotka elävät koko maan väestöä pidempään – ei siis yksinomaan ammattialojen sukupuolirakenteen takia. Selittävänä tekijänä voitaneen pitää erityisesti eroja sosioekonomisessa asemassa, mihin puolestaan vaikuttavat myös koulutuserot Kevan jäsenyhteisöjen ja yksityisen sektorin ammattialoilla. Erot kuolevuudessa olivat keskeisesti esillä myös eläkejärjestelmien yhdistämistä koskevassa selvitystyössä. Tämän vuoksi toukokuussa 2023 laaditussa Asset/Liability -selvityksessä huomioitiin Kevan jäsenyhteisöjen omasta kannasta arvioitu kuolevuus.

4 Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kevan Asset/Liability -selvityksen peruslaskelman kestävä maksutaso on määritetty soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman oletusten perusteella. Eläketurvakeskus käyttää vuonna 2022 julkaistuissa laskelmissa eläkevaroille reaalityttö-oletusta, joka on 2,5 prosenttia vuosina 2022–2031 ja vuodesta 2032 alkaen 3,5 prosenttia.

Kevan sijoitustoiminnan reaalityttöavoite eroaa laskelman oletuksesta muun muassa sijoitusstrategiassa vaaditun riskilisän takia. Varsinaiseen sijoitustoiminnan järjestämiseen liittyy vaihteleviin markkinatilanteisiin ja erilaisiin sijoitusstrategioihin liittyviä näkökohtia, joiden takia Kevan kulloisetkin tuotto-odotukset voivat myös poiketa Eläketurvakeskuksen oletuksesta.

Kevan strategiassa tavoitteena on huolehtia vastuuden näkökulmasta järkevästä riskinotosta ja hyödyntää pitkää sijoitushorisonttia. Vastuullisen sijoittamisen lähtökohta on huolehtia eläkevarojen riittävydestä yli sukupolvien. Tämä edellyttää riittävää sijoitusriskin tasoa perustuen eläkevastuisiin ja sijoitusmarkkinan tarjoamaan kompensatioon riskin kantamisesta.

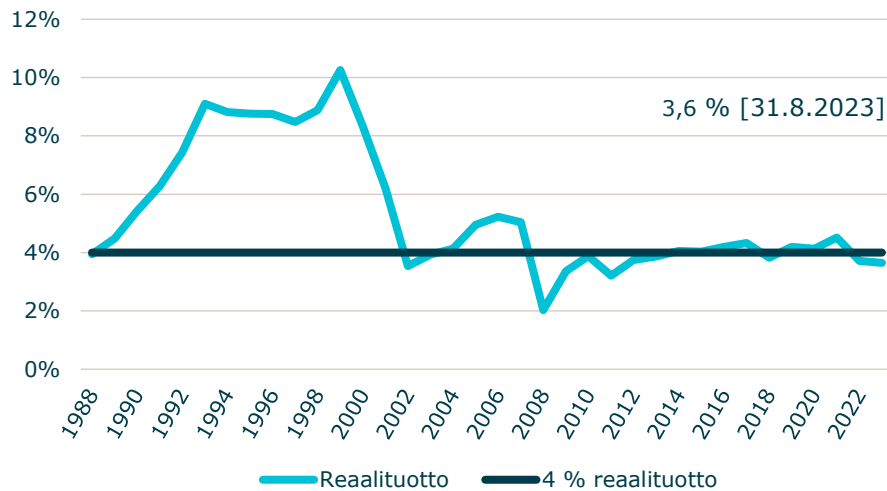
Kevan sijoitushorisontti on pitkä. Riskitasoa voidaan muokata kärsivällisesti ja vastasyklisesti hyväksyen aika ajoin syntyvät tappiot lyhyellä ja keskipitkälläkin aikavälillä. Sijoitushorisontti mahdollistaa sellaisten strategioiden hyödyntämisen, jotka painottavat pitkän aikavälin tuloksia.

Sijoitustoiminnalla tuetaan eläkemaksun vakautta. Sijoitussalkku rakennetaan ottaen mahdollisimman tarkasti huomioon odotukset tulevista Kevan jäsenyhteisöjen eläkemenosta ja maksutuloista. Koska näihin liittyy sekä ajallista että määrällistä epävarmuutta, sijoitustoiminnalle ei tällöin voida asettaa pysyvää ja kiinteää tuottotavoitetta vaan se määräytyy dynaamisesti kulloisenkin rahoitustilanteen mukaisesti.

Sijoitustoiminnan tavoiteasetanta lähtee kesäkuussa 2017 hyväksytyyn uuden sijoitusstrategian mukaisesti siitä, että kysytään, mikä reaalityttöavoite vaaditaan tasapainottamaan rahoitustasapaino huomioiden eksplisiittisesti mallintamattomat riskit. Tätä kirjoitettaessa tuo vaadittu reaalityttöavoite on noin 3,8 prosenttia. Maksutason muuttuessa tämä vaadittu reaalityttöavoite ja sijoitustoiminnan tavoiteasetanta tietenkin muuttuvat.

Vuosilta 1988–2023/08 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalityttöavoite on 3,6 prosenttia. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaalityttöavoite (nykymuotoiselle salkulle) jää kuitenkin 3,8 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle.

Kuvio 4: Sijoitusomaisuuden kumulatiivinen reaalituotto 1988–2023/08.



Eläkelaitoksen sijoitustoiminnan näkökulmasta keskeisin riski onkin niin sanottu pitkän aikavälin alijäämämääriskä eli riski siitä, ettei riittävää reaalituottoa saavuteta. Mikäli tämä riski toteutuu, joudutaan eläkemaksuja nostamaan. Kevan sijoitustoiminnan strategisessa suunnittelussa on havaittu, että sijoitussalkun nykyisellä riskitasolla on tulevaisuudessa haastavaa saavuttaa riittävää, vakaan maksutason turvaavaa reaalituottoa. Toisin sanoen alijäämämääriskin toteutumisen todennäköisyys on arvioitu liian korkeaksi. Vastauksena tähän haasteeseen Kevan hallitus on päättänyt, että sijoitustoiminnan riskitasoa nostetaan lähitulevaisuudessa merkittävästi.

Kun riskitaso asteittain nousee, odotetut pitkän aikavälin tuotot myös asteittain kasvavat ja alijäämämääriskä suhteessa tämän hetken tavoitetasoihin pienenee. Samalla myös odotetut tuotot vastaavat paremmin Eläketurvakeskuksen oletuksia. Riskitason tulevalla nostolla tähdätään siis siihen, että sijoitustoiminnan tuotot olisivat riittävät turvaamaan vallitsevan maksutason. Mahdolliset tavoitteiden ylittävät tuotot mahdollistaisivat toteutuessaan maksutason alentamisen tulevaisuudessa.

Rahoituskate, eli eläkemaksutulon ja eläkemenojen erotus laskee negatiiviseksi vuodesta 2017 alkaen ja sen odotetaan säilyvän negatiivisena jatkossakin. Tämä tarkoittaa, että Keva käyttää sijoitusvarallisuutta eläkevelvoitteiden hoitamiseen, jolloin sijoitusten likviditeetti nousee aikaisempaa merkittävämpään asemaan. Tästä syystä sijoitussalkun likviditeetti tulee varmistaa kuukausittain ottaen huomioon eläkkeiden maksuaikataulu, tehdyt ja oletetut uudet sijoitukset, omaisuuden suojaamisesta aiheutuvat likviditeettitarpeet sekä sijoitusmarkkinoiden vallitseva tilanne.

Raportin kirjoitushetkellä syyskuun jälkimmäisellä puoliskolla Kevan noin 64,0 miljardin euron sijoituksista valtaosa on hajautettu varsin tehokkaasti globaaleille ja likvideille markkinoille. Normaaliolosuhteissa likviditeettiä koskevat ehdot ovat helposti täytettävissä. Pääomamarkkinoiden mahdollisiin poikkeustilanteisiin tulisi varautua pitämällä riittävä osuus Kevan varoista lyhytaikaisissa rahamarkkinasijoituksissa tai muuten hyvin likvideissä instrumenteissa, jotta eläkkeiden maksatus ja uusien sijoitusten tekeminen voidaan asianmukaisella tavalla varmistaa.

5 Maksutason tarkastelu ja kehitysnäkymät

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohta on rahoitussellisen tasapainon tavoittelu sukupolvien yli kestävä vakaan maksutason ja sijoitustoiminnan tavoiteasetannan kautta. Eläkevastuurahaston tehtävänä on turvata maksutason vakaus ja ennustettavuus sekä eläkejärjestelmän maksuvalmius myös rahoitus pohjaan kohdistuvien riskien toteutuessa.

Rahoitus- ja maksuperiaatteet

Kevan hallitus on 15.6.2022 päättänyt uudet rahoitus- ja maksuperiaatteet, jotka ohjaavat Kevan toimiston valmistelua.

Keva laatii pääsääntöisesti kahden vuoden välein selvityksen Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemenon rakenteesta ja pitkän aikavälin rahoitussellisesta tilanteesta (Asset/Liability -selvitys). Peruslaskelman oletukset pohjautuvat soveltuvin osin Eläketurvakeskuksen käyttämiin oletuksiin, mutta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän poikkeava kuolevuus on huomioitu ensimmäisen kerran toukokuussa 2023 laaditussa selvityksessä.

Asset/Liability -selvityksessä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummaan suhteutettu kokonaismaksutaso määritetään siten, ettei eläke-etujen rahoituksen turvaaminen pitkälläkään aikavälillä edellytä palkkasummaan suhteutetun maksun korotusta.

Kevan toimisto laatii vuosittain maksutasoselvityksen, jossa maksutasoa tarkastellaan tuoreimman Asset/Liability -selvityksen tulosten ja toteutuneen taloudellisen kehityksen pohjalta. Toimiston vuosittaisen maksutason valmistelussa lähtökohtana on, että kokonaismaksutasoa muutetaan tuoreen maksutasoselvityksen mukaista uutta kestävä maksutasoa kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia, mikä tasaa maksutason vaihtelua. Kevan hallitus päättää maksuesityksestä Kevan valtuutetuille ja se voi poiketa toimiston valmistelemasta esityksestä.

Vuoden 2023 Asset/Liability -selvityksen kestävä maksutaso

Tuorein Asset/Liability -selvitys on laadittu toukokuussa 2023, jolloin selvityksen peruslaskelman oletukset pohjautuivat monilta osin Eläketurvakeskuksen syksyllä 2022 laatiman pitkän aikavälin laskelman oletuksiin ja Eläketurvakeskuksen 31.3.2023 julkaisemaan lyhyen tähtäimen ennusteeseen. Tällöin Asset/Liability -selvityksessä esitettiin arvio, että kestävä maksutaso olisi 27,0 prosenttia palkkasummasta, mutta kiinnitettiin huomiota lähtötilanteen ja olettusten merkitykseen.

Päivitetty arvio kestävästä maksutasosta

Tässä maksutasoselvityksessä kestävä maksutaso arvioidaan uudelleen toteutuneen taloudellisen kehityksen ja lähivuosien näkymien perusteella. Arvion pohjalla on toukokuussa 2023 laaditun Asset/Liability -selvityksen peruslaskelma, mutta vuosien 2024–2032 indeksikehitys pohjautuu Eläketurvakeskuksen 15.9.2023 julkaisemaan lyhyen aikavälin maksutasoennusteeseen. Lisäksi arvio vuosien 2023–2026 palkkasummasta ja eläkemenosta pohjautuu Kevan tuoreisiin arvioihin (taulukko 2) ja arvio Kevan rahaston arvosta perustuu 31.8.2022 tilanteeseen.

Taulukko 2: Arvio palkkasumman ja eläkemenon kehityksestä 2023–2026

Vuosi	Palkkasumma milj. euroa	Muutos edelli- sestä vuodesta %	Eläkemeno milj. euroa	Muutos edelli- sestä vuodesta %
2023	21 770	7,0	6 720	9,6
2024	22 967	5,5	7 267	8,1
2025	24 460	6,5	7 496	3,1
2026	25 683	5,0	7 800	4,1

Näillä muutoksilla kestävän maksutason arvioksi muodostuu 27,0 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta, mikä on sama kuin toukokuussa julkaistussa Asset/Liability -selvityksessä. Päivittynyt eläkemenoennuste tuoreet indeksikehitysarviot huomioiden korottaa arviota kestävästä maksutasosta noin 0,1 prosenttiyksikköä ja päivittynyt palkkasummaennuste vastaavasti laskee arviota 0,1 prosenttiyksikköä. Sen sijaan rahaston arvo on toukokuun selvityksen jälkeen kehittynyt oletusten mukaisesti, eikä sillä ole juurikaan vaikutusta kestävästä maksutason arvioon.

Vuoden 2024 maksutason valmistelu

Vuoden 2023 maksut mitoitettiin siten, että kokonaismaksutasoksi muodostui 27,4 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vuoden 2023 arvioidusta palkkasummasta, eli 0,5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2022. Maksutason alennus noudatti Kevan hallituksen 15.6.2022 päättämiä rahoitus- ja maksuperiaatteita, joissa lähtökohtana on, että kokonaismaksutasoa muutetaan tuoreen maksutasoselvityksen mukaista uutta kestävästä maksutasoa kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia, mikä tasaa maksutason vaihtelua.

Päättyessään Kevan valtuutetuille tekemästään esityksestä Kevan hallitus toteaa, että vuoden 2024 valmistelun tavoitteena olisi edelleen alentaa kokonaismaksutasoa samantasoisesti kuin 2023 ottaen huomioon Kevan 15.6.2022 hyväksytty strategia, hallituksen 15.6.2022 hyväksymät eläkkeiden rahoitusperiaatteet, mahdollinen 2023 aikana laadittava Asset/Liability-selvitys ja maksutasoselvitys.

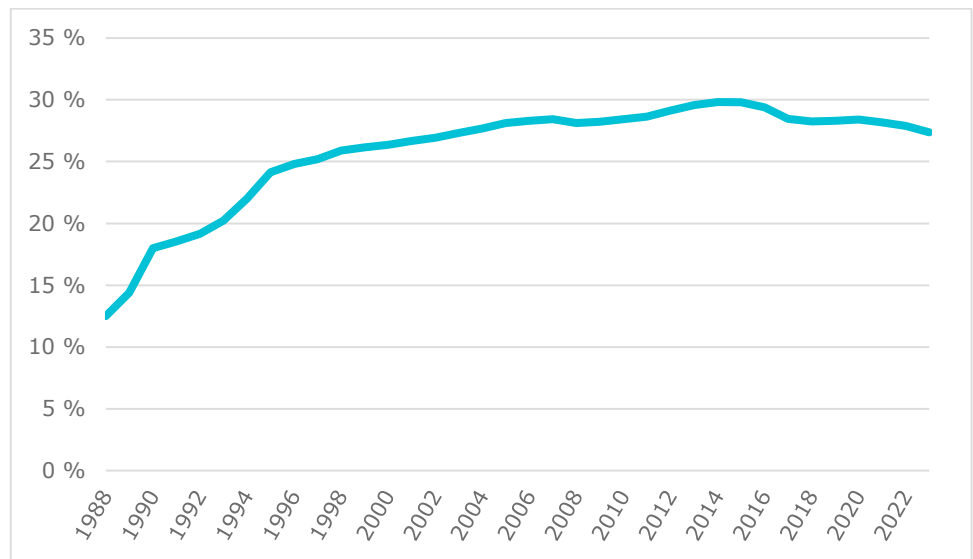
Sekä toukokuussa 2023 laaditussa Asset/Liability -selvityksessä että tämän maksutasoselvityksen laadinnan yhteydessä päivitettyssä laskelmassa kestäväksi maksutasoksi muodostuu 27,0 prosenttia vuodesta 2024 alkaen.

Kevan toimiston valmistelussa on lähdetty Kevan hallituksen 15.6.2022 päättämiä periaatteita noudattaen 0,1 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2024, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasoksi muodostuisi 27,3 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Eroa tämän hetken tiedoilla arvioitua kestävästä maksutasoon 27,0 jäisi 0,3 prosenttiyksikköä.

Maksutason kehitysnäkymät pidemmällä aikavälillä

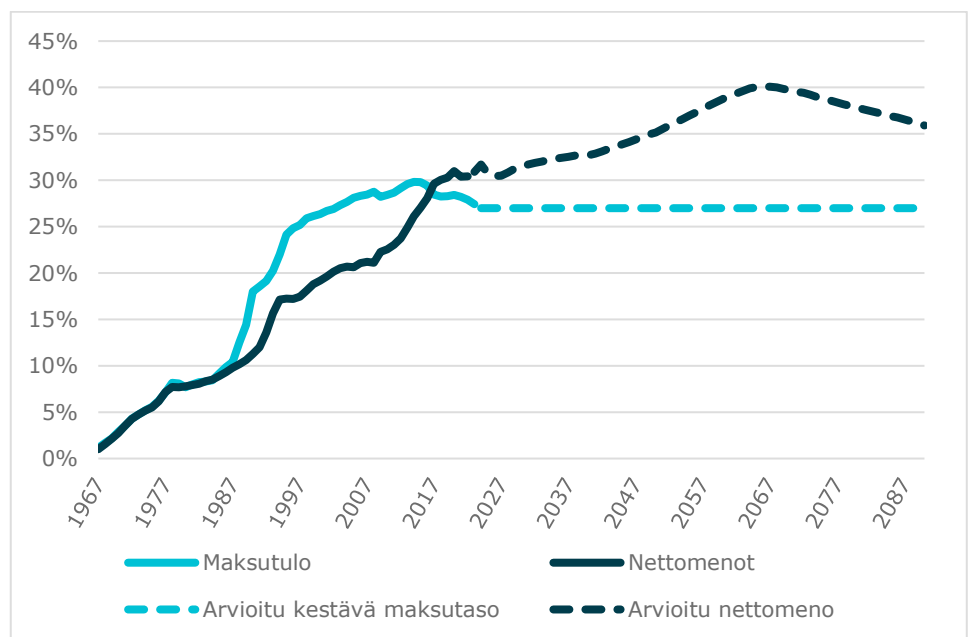
Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän arvioitu rahoitusasema on parantunut 2010-luvun puolivälin jälkeen, mikä on heijastunut myös maksutasoon (kuvio 5). Vuonna 2015 tavoiteltava kokonaismaksutaso oli 29,8 prosenttia, jonka jälkeen sitä on laskettu yhteensä 1,9 prosenttiyksikköä. Kehityksen taustalla on vaikuttanut vuoden 2017 eläkeuudistus, jonka arvioitiin laskevan kestävästä maksutasoa 0,86 prosenttiyksikköä, mikä myös huomioitiin täysimääräisesti päätettäessä Kevan jäsenyhteisöjen vuoden 2017 maksusuuksista. Lisäksi kehitykseen on vaikuttanut palkkasumman odotettua parempi kasvu ja rahaston kehitys, joka on vaihtelustaan huolimatta jatkunut hyvänä.

Kuvio 5: Maksukertymän suhde palkkasummaan 1988–2022 ja 2023 arvio



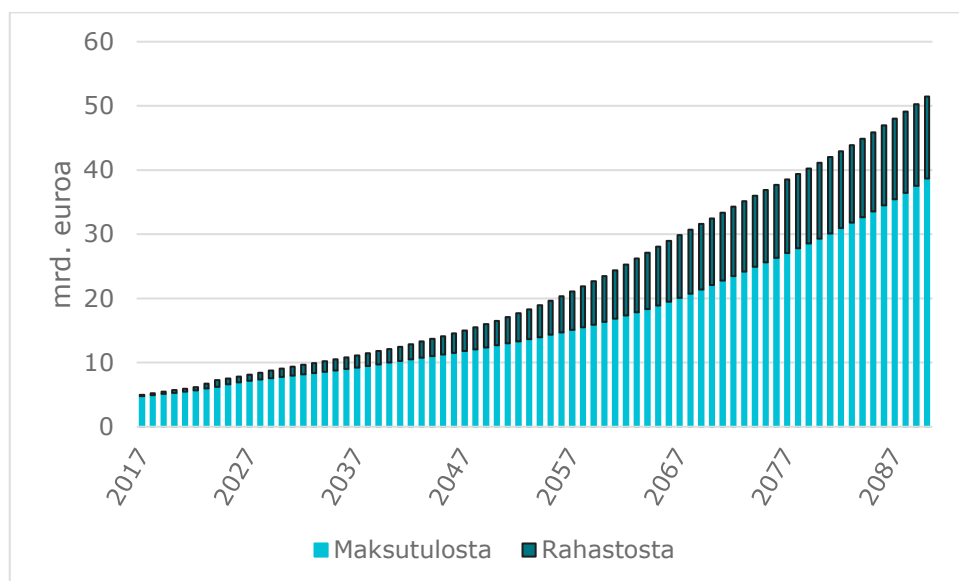
Vuodesta 2017 alkaen Kevan nettomenot ovat ylittäneet maksutulot, mikä tarkoittaa, että menojen kattamiseen käytetään myös rahastoa. Tämä tilanne on pysyvä. Kevan palkkasummaan suhteutettujen nettomenojen ja kokonaismaksutason ero on noin 3,5 prosenttiyksikköä vuonna 2023. Tämän hetken tiedoilla arvioiden ero nousee yli 10 prosenttiyksikköön 2050-luvulla. Alla kuviossa 6 näkyy myös Kevan nettorahastoinnin vaihe 1988–2016, jolloin kokonaismaksutulot ylittivät nettomenot.

Kuvio 6: Kevan nettomenot ja kokonaismaksutaso suhteessa palkkasummaan 1964–2090



Tämä siis tarkoittaa, että rahaston merkitys Kevan vuotuisten menojen rahoittamisessa kasvaa. Rahaston osuus menojen rahoittamisesta on noin 11 % vuonna 2023. Korkeimmillaan osuus nousee 33 % tuntumaan 2060-luvulla.

Kuvio 7: Kevan nettomenojen rahoituslähteet vuosina 2017–2090



Tarkasteltaessa maksutason kehitysnäkymiä pitkällä aikavälillä, on pidettävä mielessä oletuksiin liittyvät epävarmuudet ja niiden vaikutus laskelmiin. Rahaston lähtötasolla ja käytetyllä sijoitustuotto-oletuksella on huomattava merkitys kestäväen maksutason laskennassa. Sijoitusvarallisuuden vaihtelu on viime vuosina ollut voimakasta ja rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä vaadittavasta maksutasosta. Käytännössä rahaston arvon muutos kahdella miljardilla eurolla muuttaa maksun vakautustasoa noin 0,24 prosenttiyksiköllä, joten rahoitustilanne saattaa muuttua varsin nopeasti – molempiin suuntiin.

Sijoitustoiminnan lisäksi myös aikaisemmin osiossa 3 tarkastellut rakenteelliset tekijät voivat muuttaa rahoitusnäkymiä mahdollisesti myös sijoitustoimintaa voimakkaammin. Näitä tekijöitä ovat palvelutarpeeseen liittyvät tekijät (syntyvyys, maahanmuutto ja huoltosuhde), julkisen sektorin rooli palvelujen tuottamisessa (erityisesti julkinen terveydenhuolto), teknologian kehitys sekä lainsäädännön kautta tulevat muutokset, jotka vaikuttavat julkisen sektorin toimintaan.

Myös koko työeläkejärjestelmää koskevat muutokset voivat vaikuttaa maksutason kehitykseen. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan työeläkelainsäädäntöön valmistellaan tarvittavia muutoksia rahoituskellisen kestävyuden varmistamiseksi ja riittävän etuustason turvaamiseksi. Tuoreimpien tietojen mukaan muutoksilla tavoitellaan noin yhden miljardin euron säästöä julkiseen talouteen. Mikäli muutokset koskevat etuuksia, ne vaikuttavat tulevien eläkemenojen kautta myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestäväen maksutasoon. Jos puolestaan muutokset koskevat yksityisen sektorin vakavaraisuussäännöksiä siten, että ne mahdollistavat riskitason noston, Eläketurvakeskus muuttanee myös omien laskelmiensa tuotto-oletusta. Koska Kevan laskelmissa sovelletaan Eläketurvakeskuksen tuotto-oletusta, tällä on vaikutusta myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestäväen maksutasoon.

Hallitus myös valmistelee muutoksia ansiopäivärahaan sekä mahdollista aikuis-koulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamista. Näillä muutoksilla on vaikutusta Työllisyysrahaston kautta työeläkejärjestelmälle tuleviin maksuihin. Tällä voi olla vaikutusta myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen ja kestäväen maksutasoon.

6 Maksukomponentit

Kevan maksurakenteen keskeinen periaate on, että jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävästä työstä perittävät palkkaperusteiset eläkemaksut pidetään keskimääräistä TyEL-maksua vastaavalla tasolla. Koska Kevan tulee kattaa eläke-menot pitkällä aikavälillä, johon TyEL-tasoinen palkkaperusteinen maksu ei riitä, osa kokonaismaksusta tasataan yli sukupolvien ja peritään hyvinvointialueilta ja kunnilta tasausmaksulla.

Palkkaperusteinen eläkemaksu

Keva laskuttaa palkkaperusteisen eläkemaksun työnantajalta ansaintarekisteriin rekisteröityjen palkkojen perusteella, jotka ovat siirtyneet tulorekisteristä. Maksu on kerralla lopullinen ja kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun. Lisäksi palkkaperusteinen eläkemaksu sisältää työnantaja-kohtaisen työkyvyttömyyseläkemaksun, jonka tavoitteena on kannustaa työnantajaa panostamaan työkyvyn ylläpitoon ja etsimään ratkaisuja työn tarjoamiseen osittaisen työkyvyn säilyttäneille työntekijöille. Kevan lakisääteisenä tehtävänä on hoitaa työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa.

Palkkaperusteisen maksun määrään vaikuttavat työansiopohjainen eläkemaksu, keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu sekä korkein perittävä työkyvyttömyyseläkemaksu vahvistetaan vuosittain valtuutettujen päätöksellä. Vahvistettaville parametreille löytyy vastineet TyEL-maksusta ja sen perusteista. Samankaltaisuus TyEL-maksun kanssa on tärkeää, jotta eläkemaksut eivät vaikuttaisi palvelurakenteen muotoutumiseen. Kevan maksurakenne kohtelee kaikissa jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti.

Keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemaksun katsotaan vastaavan arvioitua TyEL-maksun keskimääräistä työkyvyttömyysoosaa. Työkyvyttömyysriskiker-toimen ylärajan katsotaan vastaavan TyEL-järjestelmän maksuluokkamallin korkeinta maksuluokkakerronta. Työansiopohjaisen eläkemaksun katsotaan vastaavan keskimääräisen TyEL-maksun ja arvioidun TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyysoosan erotusta. Arvioitu keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyysoosa ja maksuluokkamallin korkein maksuluokkakerronin kuitenkin kiinnittyvät vuosittain vasta TyEL-maksun vahvistamisen yhteydessä.

Vuonna 2020 koronapandemian takia työnantajan TyEL-maksuun tehtiin ajalla 1.5.–31.12.2020 tilapäinen alennus, jonka taustalla oli työmarkkinoiden keskusjärjestöjen esitys toimista, joilla alennetaan muun muassa työllistämisen kustannuksia. Alennus rahoitettiin käyttämällä yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän EMU-puskuria, joka kartutetaan uudestaan korottamalla työnantajan maksua tilapäisesti vuosina 2022–2025 siten, että tilapäisen alennuksen vaikutus korvataan kokonaan.

Tilapäinen alennus ei koskenut julkisen sektorin eläkemaksuja. Palkkaperusteisen eläkemaksun voidaan ajatella vastaavan perittävää keskimääräistä TyEL-maksua ilman koronaosaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työeläkevakuutusmaksun perusteet työeläkevakuutusyhtiöiden hakemuksesta, jota ei ole vielä lähetetty. Keva on kuitenkin saanut ennakkotiedon Kevan maksurakenteeseen vaikuttavista TyEL-maksun osista. Mikäli TyEL-maksu vahvistetaan tässä arvioiduista tiedoista poiketen, tulisi muutos ottaa huomioon myös päätettäessä Kevan jäsenyhteisöjen vuoden 2024 palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja tasausmaksusta.

Taulukko 3: Perittävät TyEL-maksut ilman koronaosaa ja TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa Eläketurvakeskuksen arvion 15.9.2023 mukaan. Työansiopohjainen eläkemaksu Kevan maksurakenteen mukainen.

Vuosi	Perittävä keskimääräinen TyEL-maksu ilman koronaosaa %	Työntekijän perusmaksu %	Työntekijän korotettu maksu %	TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa %	Työansiopohjainen eläkemaksu %
2024	24,40	7,15	8,65	0,80	23,60
2025	24,40	7,15	8,65	0,90	23,50
2026	24,40	7,15	-	0,90	23,50

Palkkaperusteinen eläkemaksu säilyisi siis 2024 kokonaisuutena keskimäärin vuoden 2023 tasolla. Jäsenyhteisötasolla maksut voivat kuitenkin muuttua eri määrän työkyvyttömyyseläketapausten kohdistumisen takia. Työkyvyttömyyseläkemaksun merkitys myös vähenee jonkin verran, sillä TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyyssosan odotetaan laskevan 0,80 prosenttiin palkoista vuonna 2024 (0,90 vuonna 2023). Samalla työansiopohjainen eläkemaksu kuitenkin siis nousisi 23,60 prosenttiin palkoista (23,50 vuonna 2023).

Työntekijän eläkemaksun odotetaan olevan vuonna 2024 edelleen vuoden 2023 tasolla, eli alle 53-vuotiailla ja 63 vuotta täyttäneillä 7,15 prosenttia ja 53–62-vuotiailla 8,65 prosenttia. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen ikärakenteen takia työntekijän eläkemaksun kertymä on arviolta 0,08 prosenttiyksikköä TyEL-järjestelmää korkeampi. Koska palkkaperusteinen maksu kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun, käytännössä keskimääräiseksi työnantajan osuudeksi palkkaperusteisesta eläkemaksusta jäisi arviolta 16,84 prosenttia palkoista vuonna 2024 (16,84 vuonna 2023).

Tasausmaksu

Keva-lain 19 c §:n mukaan Kevan tulee tasausmaksulla kattaa eläkemenot pitkällä aikavälillä palkkaperusteisen eläkemaksun lisäksi. Tasausmaksun kokonaismäärä mitoitetaan vuosittain tavoiteltavan kokonaismaksutason ja arvioidun palkkasummakehityksen perusteella. Tasausmaksun kokonaismäärän päättävät Kevan valtuutetut Kevan hallituksen esityksestä ja sen vahvistaa valtiovarainministeriö Kevan esityksestä.

Kevan valtuutetut ovat 30.11.2021 hyväksyneet tasausmaksun jakamista kunnille ja hyvinvointialueille koskevat laskuperusteet. Käytännössä tasausmaksun rakenne on hyvin tarkasti säädetty Keva-lain 19 c §:ssä.

Tasausmaksu jaetaan hyvinvointialueiden ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on hyvinvointialueiden ja kuntien osuus työansioista tasausmaksua koskevan lain voimaantullessa 1.1.2023. Kevan valtuutetut käsittelevät kokouksessaan 5.10.2023 Kevan hallituksen esitystä, jonka mukaan hyvinvointialueiden osuus tasausmaksusta on 51,3 prosenttia ja kuntien 48,7 prosenttia. Tasausmaksun jakosuhte on Keva-lain 19 c §:n perusteella pysyvä.

Hyvinvointialueiden osuus jaetaan hyvinvointialueiden kesken valtion rahoituksen suhteessa. Kuntien osuus jaetaan kuntien kesken kunakin vuonna kuntien viimeiseksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen verorahoituksen suhteessa, johon laissa luetaan myös valtionosuuksia. Kunnan tai hyvinvointialueen tasausmaksua ei siis määrätä sen henkilöstöön perustuen eikä se riipu siitä, miten kunta tai hyvinvointialue tuottaa palvelunsa.

Vuoden 2024 tasausmaksun kokonaismäärä mitoitetaan tavoiteltavan kokonaismaksutason, keskimääräisen palkkaperusteisen eläkemaksun ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän arvioidun vuoden 2024 palkkasumman perusteella. Mikäli vuoden 2024 tavoiteltavaksi kokonaismaksutasoksi päätetään 27,30 prosenttia ja keskimääräiseksi palkkaperusteiseksi eläkemaksuksi päätetään 24,40 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen arvioidusta vuoden 2024 palkkasummasta, tasausmaksun kokonaismäärä olisi 666 milj. euroa (645 milj. euroa vuonna 2023). Tämä vastaisi noin 2,9 prosenttia (3,0 prosenttia) arvioidusta palkkasummasta.