

27.3.2017

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asia: HE 15/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Kevan kirjallinen asiantuntijalausunto

Hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017) vp ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki. Lisäksi esityksessä on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esitykseen sisältyy myös maakunta- ja sote-uudistuksen edellyttämät muutokset Kevasta annettuun lakiin. Keva lausuu esityksestä siltä osin kuin sillä on vaikutuksia eläkejärjestelmään.

Kevan jäsenyhteisöt

Keva pitää kannatettavana sitä, että esityksen mukaan maakunnat ja Kunta- ja maakuntatyönantajat KT tulevat Kevan jäsenyhteisöiksi suoraan lain perusteella ja maakuntakonsernin yhtiöillä sekä palvelukeskuksilla on mahdollisuus hoitaa työeläkevakuuttaminen Kevassa. Henkilöstön eläke-etuuksien ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että maakuntiin siirtyvä henkilöstö kuuluu jatkossakin mahdollisimman laajasti julkisten alojen eläkelain ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piiriin.

Siirtyvän henkilöstön eläketurva

Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin lähes samanlaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on kuitenkin karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa vuoden 1994 loppuun saakka. Lisäeläkkeen saa, jos palvelussuhde on yhdenjaksoinen henkilökohittaiseen tai ammatilliseen eläkeikään saakka. Keva pitää tärkeänä, että henkilöstön siirtymisessä huolehditaan julkisen sektorin eläketurvan säilymisestä ja pitää kannatettavana sitä, että esityksessä eläke-etuuksien säilyminen on turvattu maakuntauudistuksesta johtuvissa henkilöstön siirroissa.

Palvelukeskusten eläkevakuuttaminen

Maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 16 §:ssä ehdotetaan, että maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi sen estämättä, mitä Kevasta annetun lain 3 §:ssä säädetään. Säännöksen perustelujen mukaan maakuntien valtakunnallisille palvelukeskuksille on tarpeen turvata mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöksi niiden perustamisesta lukien. Keva pitää tärkeänä, että ehdotettu 16 § tulisi voimaan 1.4.2017,

27.3.2017

kun ensimmäinen palvelukeskus aloittaa toimintansa, jotta se voisi liittyä Kevan jäsenyhteisöksi perustamisestaan lukien.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus

Hallituksen esityksessä esitetään Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksuihin muutoksia. Työnantajan eläkemaksun ehdotetaan jatkossa koostuvan kolmesta osasta: palkkaperusteisesta eläkemaksusta, työkyvyttömyyseläkemaksusta ja nykyisen eläkemenoperusteisen maksun korvaavasta tasausmaksusta.

Keva pitää jäsenyhteisöjensä eläkemaksurakenteeseen ehdotettuja muutoksia perusteltuina mutta huomauttaa, että jatkovalmistelussa tulee ratkaista sote- ja maakuntauudistuksen ja siihen liittyvän valinnanvapauden aiheuttamien markkina-muutosten vaikutukset eläkejärjestelmän rahoitukseen.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa esitetyjen linjausten ja asiakkaan valinnanvapautta koskevan hallituksen esitysluonnoksen perusteella on syytä olettaa, että yksityinen palvelutuotanto sote-palveluissa tulee kasvamaan. Kevan näkemyksen mukaan markkinaosuusmuutokset, joissa palvelutuotantoa siirtyy yksityiselle sektorille, muodostuvat merkittävimmäksi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen vaikuttavaksi tekijäksi. Maakuntien yhtiöillä on mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöiksi mutta yksityinen palvelutuotanto vakuutetaan aina työntekijän eläkelain mukaisessa TyEL-järjestelmässä.

Kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän palkkasummaan suhteutetut eläkemenot ovat aiemman paremman eläketurvan ja erilaisen ikä- ja sukupuolijakauman takia myös jatkossa suuremmat kuin TyEL-järjestelmässä. Esityksen mukaan Kevan palkkaperusteisen ja työkyvyttömyyseläkemaksun taso ovat sidottuja TyEL:n keskimääräiseen maksutasoon. Jos sote-palvelujen tuottamista siirtyy yksityisille yhtiöille, Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumma tulee vastaavalla määrällä laskemaan. Eläkkeistä aiheutuvat kustannukset laskevat kuitenkin vasta pitkän ajan kuluttua. Kevan on lakiperusteisesti hoidettava kuntien ja maakuntien henkilöstön eläketurva kaikissa tilanteissa. Puuttuva osa eläkemaksutulosta joudutaan korvaamaan korkeammalla Kevasta annetun lain 19 c §:ssä esitetyllä tasausmaksulla muiden maksujen ollessa sidottuja TyEL:n maksutasoon.

Edellä kuvatut markkinaosuusmuutokset johtavat tasausmaksun korottamiseen huomattavasti suunniteltua tasoa korkeammaksi. Yhtiön valinta TyEL:n tai Kevan eläkejärjestelmän välillä ei vaikuta maakunnan yhtiöille sote-palveluista maksumaan hintaan. Tasausmaksun kasvun myötä kuntien ja maakuntien eläkemaksujen kokonaismäärä kuitenkin kasvaa. Vastaavasti TyEL:n rahoitus helpottuisi ja TyEL-maksua olisi mahdollista alentaa kasvavien maksutulojen turvin. Tämä johtaisi vieläkin suurempaan tasausmaksun kasvuun, kun palkkasummaan perustuvat eläkemaksutulot Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä pienenisivät.

Tasausmaksu tulee lopulta suurelta osin valtion vastuulle, koska se rahoittaa maakuntien toiminnan ja osallistuu kuntien rahoitukseen valtionosuuksien kautta. Edellä kuvattu tasausmaksun nousu ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kallistuminen jäisivät siis pääosin valtion vastattavaksi.

Sote- ja maakuntauudistukseen liittyvä asiakkaan valinnanvapauden esitysluonnos on vasta lausunnoilla ja valinnanvapauden lopullinen muoto ja aikataulu ovat vielä

27.3.2017

tässä vaiheessa epäselviä. Keva toteaa, että esitysten erillään käsittely hankaloittaa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen vaikutusten arvioimista Kevan jäsenyhteisöjen eläketurvan rahoitukseen.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa on todettu, että on välttämätöntä määrittää ennakolta periaatteet, joilla kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus ja kyky huolehtia vastuistaan turvataan uudistuksessa erillisjärjestelyin. Erillinen virkamiestyöryhmä selvittää parhaillaan, miten sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusta eläkejärjestelmiin rajataan vuosina 2019-2025. Työryhmän on tarkoitus tehdä ehdotuksensa keväällä 2017. Kevan kannalta siirtymävaiheen ratkaisu on tärkeä. Ilman toimivaa erillisratkaisua uhkana on tasausmaksun nousupaine, jolla on vaikutusta kuntatalouteen ja maakuntien rahoitukseen. Keva painottaa, että siirtymäajan ratkaisua koskeva lakiesitys tulee käsitellä asiakkaan valinnanvapautta koskevan lakiesityksen yhteydessä. Lisäksi Keva korostaa, että kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän rahoitus on turvattava myös vuoden 2025 jälkeen.

Tasausmaksun jaon määraaikaisuus

Tasausmaksun jako kuntien ja maakuntien välillä tehdään esityksen mukaan ensimmäisen kerran kymmeneksi vuodeksi. Keva pitää ongelmallisena sitä, ettei esityksessä ole lainkaan säännöksiä tasausmaksun jakomekanismista kymmenen vuoden jälkeen. Tämä aiheuttaa Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmälle epävaikauksellisuuden ja heikentää eläkejärjestelmän rahoituksen ennustettavuutta.

Mikäli kymmenen vuoden jälkeinen jako tehdään sen hetkisten palkkasummien mukaan, tämä muodostaisi kannustintekijän palvelutuotannon yksityistämiseksi. Tämän lisäksi valinnanvapauden myötä on todennäköistä, että maakuntien osuus Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta pienenee, josta seuraa tasausmaksun kokonaismäärän kasvaminen. Tämä lisärasitus tulisi kohdistumaan enenevässä määrin kuntasektorille.

Mainittujen ongelmien takia Keva esittää, että tasausmaksun jakoperuste säädettäisiin toistaiseksi voimassaolevaksi.

Yksityiskohtaiset säännösmuutosehdotukset

Kevasta annetun lain 19 §:n 2 momentin mukaan jäsenyhteisöjen eläkemaksun tulee olla keskimäärin samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan työeläkevakuutusmaksu. Kohtaa tulisi täsmentää siten, että siinä säädettäisiin 19 a ja b §:n mukaisista eläkemaksuista. Maksu on samantasoinen 19 a ja b §:ssä säädettyjen maksujen osalta ja näiden lisäksi kunnat ja maakunnat maksavat tasausmaksua (19 c §).

Esitetyn 19 a ja b §:n sanamuodon mukaan jäsenyhteisöille on tehtävä eläkemaksun määrää koskeva päätös. Säännöstä tulisi tarkistaa, koska eläkemaksuista ei anneta työnantajakohtaisia päätöksiä, vaan työnantajan maksu määräytyy laskentaperusteiden kautta.

Esitetyissä 19 a-c §:ssä on viitattu eläkemaksujen määräämisessä julkisten alojen eläkelain 85 §:ssä tarkoitettujen työansioden yhteismäärään. Säännöksissä tulisi

27.3.2017

viitata myös julkisten alojen eläkelain 86 §:ään, koska siinä on säädetty eläkkeeseen oikeuttavista työansioista ulkomaantyössä ja myös näistä ansioista on määrättävä eläkemaksut.

Muutosehdotukset:

19 §

Jäsenyhteisöjen maksut

Keva päättää jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen **laskentaperusteista** ja tasausmaksun määrän. Keva antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Jäsenyhteisöjen **19 a ja 19 b §:ssä tarkoitetun** eläkemaksun tulee olla keskimäärin samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan työeläkevakuutusmaksu.

19 a §

Työansioihin perustuva eläkemaksu

Työansioihin perustuva eläkemaksu määrätään kullekin jäsenyhteisölle sen palveluksessa olevien henkilöiden julkisten alojen eläkelain **85 ja 86 §:ssä** tarkoitettujen työansioiden yhteismäärien perusteella.

19 b §

Työkyvyttömyyseläkemaksu

Työkyvyttömyyseläkemaksu määrätään ottaen huomioon sekä jäsenyhteisön julkisten alojen eläkelain **85 ja 86 §:ssä** tarkoitettujen työansioiden yhteismäärä että jäsenyhteisön toteutunut työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmeno tai jompikumpi näistä.

19 c §

Tasausmaksu

Tasausmaksu jaetaan maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on maakuntien ja kuntien osuus julkisten alojen eläkelain **85 ja 86 §:ssä** tarkoitetuista työansioista tämän lain voimaantullessa. Tätä jakoa käytetään vuosina 2019–2028. Tätä jakoa laskettaessa maakuntien työansioiksi lasketaan sen henkilöstön työansiot, joka siirtyy maakuntiin maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain (/) mukaan. Lisäksi maakuntien työansioiksi lasketaan ne julkisten alojen eläkelain **85 ja 86 §:ssä** tarkoitetut työansiot, jotka ovat työntekijöillä sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavassa yhtiössä, jonka osakkeiden omistus siirtyy maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä maakunnalle. Kuntien työansioiksi lasketaan kuntiin, kuntayhtymiin, yhtiöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin jäävän henkilöstön julkisten alojen eläkelain **85 ja 86 §:ssä** tarkoitetut työansiot.

KEVA



Timo Kietäväinen
toimitusjohtaja



Karoliina Kiuru
lakiasiainjohtaja