

Lassila, Jukka; Määttä, Niku; Valkonen, Tarmo

Research Report

Kuntaeläkkeiden rahoitus ja kunnalliset palvelut

ETLA Report, No. 4

Provided in Cooperation with:

The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

Suggested Citation: Lassila, Jukka; Määttä, Niku; Valkonen, Tarmo (2013) : Kuntaeläkkeiden rahoitus ja kunnalliset palvelut, ETLA Report, No. 4, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/201286>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kuntaeläkkeiden rahoitus ja kunnalliset palvelut

Jukka Lassila* – Niku Määttänen** – Tarmo Valkonen***

* ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, jukka.lassila@etla.fi

** ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, niku.maattanen@etla.fi

*** ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, tarmo.valkonen@etla.fi

Selvitys on tehty eläkeneuvotteluryhmän toimeksiannosta.

Kiitämme Merja Ailusta, Christina Lindelliä, Allan Paldaniusta, Pekka Palolaa, Jukka Rantalaa ja Ismo Riskua hyödyllisistä kommenteista. Myös eläkeneuvotteluryhmän kommentit selvityksen väliraporttiin ovat vieneet työtä eteenpäin.

ISSN-L 2323-2447

ISSN 2323-2447 (print)

ISSN 2323-2455 (online)

Sisällysluettelo

	Tiivistelmä	2
	Abstract	2
1	Johdanto ja keskeiset tulokset	3
1.1	Ulkoistaminen, eläkkeet ja kunnallisverot	4
1.2	Eläkeasiat eivät ole merkittäviä ulkoistamispäätöksissä	5
1.3	Työntekijöiden lukumäärä on työeläkejärjestelmille yhteinen riski, jonka jakamisesta kannattaa sopia etukäteen	6
2	Eläkejärjestelmien talous, kun henkilöitä siirtyy yhdestä eläkejärjestelmästä toiseen	7
3	Ulkoistaminen ja eläkevaikutukset yksittäisen kunnan ja kuntasektorin kannalta	11
3.1	Eläkemenoperusteisten maksujen määräytyminen tulevaisuudessa	12
3.2	Kunta ja kuntasektori	13
4	Eläkkeiden rahoitus ja palvelutuotannon tehokkuus	14
5	Erityiskysymyksiä	15
6	Ulkoistaminen ja eläkesäännöt	15
	Liite 1 Miten vakuutettujen määrät kehittyvät KuELissa ja TyELissä?	17
	Liite 2 Mallikehikko	19
	Liite 3 Julkisen alan ammattiliittojen puheenjohtajien kannanotto	26
	Liite 4 Eläkeneuvotteluryhmän muistio	28

Tiivistelmä

Kunnan päätös tuottaa jokin palvelu itse tai ostaa se yksityiseltä tuottajalta vaikuttaa työeläkkeiden rahoitukseen. Selvityksessä tarkastellaan niitä ulkoistamispäätösten vaikutuksia, jotka ovat seurauksia eläkejärjestelmien erillisyydestä. Kunnan ulkoistaessa palvelujaan työnantajan ja työntekijän eläkemaksut menevät yksityisalojen eläkejärjestelmään kunnallisen eläkejärjestelmän sijasta. Tämä heikentää kunnallisen järjestelmän palkkaperusteista rahoitus pohjaa. Vakuutettujen määrän muutosten vaikutus eläkejärjestelmille ei kuitenkaan riipu siitä, mistä syystä muutos tapahtuu. Väestön ikääntymisen aiheuttama terveys- ja hoivapalvelujen tarpeen kasvu voi olla ulkoistamista merkittävämpi ilmiö. On hyvin mahdollista, että seuraavan 20 vuoden aikana voitaisiin ulkoistaa yli 100 000 työpaikkaa lisää ilman, että kunnallisen eläkejärjestelmän maksupohja pienenee suhteessa yksityisalojen eläkejärjestelmän maksupohjaan. Selvityksen mukaan ei ole erityisiä syitä odottaa, että henkilöiden siirtymät järjestelmien välillä aiheuttaisivat merkittäviä ongelmia eläkkeiden rahoitukseen. Eläkejärjestelmien kannattaisi silti sopia, miten vakuutettujen tuleviin määriin liittyvä rahoitusriski jaetaan. Kunnallisen eläkejärjestelmän säännöt eivät vaikuta nykyisellään merkittävästi ulkoistamispäätöksiin. Uusista eläkemenoperusteisen maksun määräytymissäännöistä kannattaisi kuitenkin päättää pian.

Asiasanat: Kunnallinen eläkejärjestelmä, yksityisalojen eläkejärjestelmä, ulkoistamispäätökset, eläkkeiden rahoitus

JEL: H55, H22, H75

Abstract

Municipal employees and private-sector employees in Finland belong to separate earnings-related pension systems. Both systems are financed by contributions from the payroll, and are mostly pay-as-you-go. Thus if a municipality decides to buy services from the private sector, instead of producing them by own employees, the pension contributions will go to the private-sector pension system rather than the municipal pension system. This weakens the financial base of the municipal system and strengthens that of the private-sector system. Outsourcing, however, is not the only factor affecting the relative size of the two systems. Increasing demand for health and long-term care services, caused by population ageing and mostly financed by municipalities, may increase the number of municipal employees substantially during the next 20 years even if outsourcing becomes more widespread. We don't foresee any pension financing problems caused by shifts between municipal and private-sector pension systems in the future. Still the systems should jointly decide how the risk related to future contribution bases is best divided. We also conclude that the current financing rules of the municipal pension system do not significantly affect outsourcing decisions.

Key words: Municipal pension system, private-sector pension system, outsourcing, pension financing

JEL: H55, H22, H75

1 Johdanto ja keskeiset tulokset

Kunnan päätös tuottaa jokin palvelu itse tai ostaa se yksityiseltä tuottajalta vaikuttaa työeläkkeiden rahoitukseen. Kuntien henkilökunta on kunnallisen eläkejärjestelmän (KuEL) piirissä ja vakuutettu Kevassa. Yksityisten palvelutuottajien työntekijät on vakuutettu yksityisalojen työeläkejärjestelmään (TyEL) kuuluvissa työeläkeyhtiöissä, kassoissa tai säätiöissä. Kummasakin eläkejärjestelmässä eläkkeiden rahoitus perustuu valtaosaltaan ns. jakoperiaatteeseen, jonka mukaan eläkemaksuista saatavat tulot käytetään jo eläkkeellä olevien eläkkeiden maksumiin. KuEL ja TyEL ovat erillisiä järjestelmiä, joten sillä, kumpaan järjestelmään eläkemaksut menevät, on vaikutuksia sekä kuntien eläkejärjestelmän rahoitukseen ja sen kautta kaikkien kuntien talouteen että myös yksityisalojen eläkejärjestelmän rahoitukseen.

Selvityksessä tarkastellaan niitä ulkoistamispäätösten vaikutuksia, jotka ovat seurauksia eläkejärjestelmien erillisyydestä. Selvitys on tehty eläkeneuvotteluryhmän toimeksiannosta (ks. liite 4). Toimeksiannon lähtökohtana on ”kuntasektorin eläkkeiden rahoituksen turvaaminen” ja se, ”että eläkejärjestelmät eivät saisi olla määräävä tekijä palvelujen järjestämisvalintoja tai mahdollisia rakennejärjestelyjä tehtäessä”. Raportissa ei oteta kantaa siihen, onko yksityinen taho tehokkaampi vai tehottomampi palveluntuottaja kuin kunta, eikä pyritä ennustamaan ulkoistamiskehitystä.

Selvityksen taustaryhmään ovat kuuluneet Jukka Rantala, Christina Lindell ja Ismo Risku Eläketurvakeskuksesta, Merja Ailus ja Allan Paldanius Kevasta ja Tampereen kaupungin hallinto- ja henkilöstöryhmän entinen johtaja Pekka Palola (eläkkeellä). Heidän asiantuntevat kommenttinsa ja näkemyksensä sekä heidän tekemänsä ja teettämänsä toimeksianto liittyvät muistiot ovat merkittävästi ohjanneet selvityksen tekemistä. Myös eläkeneuvotteluryhmän kommentit selvityksen väliraporttiin ovat vieneet työtä eteenpäin. Selvityksen tuloksista ja johtopäätöksistä vastaavat luonnollisesti vain kirjoittajat itse.

Seuraavassa esitetään ensin keskeiset johtopäätökset ja suositukset. Luvussa 2 tarkastellaan mitä eläkejärjestelmien taloudessa tapahtuu, kun vakuutettujen lukumäärät eläkejärjestelmissä muuttuvat joko siksi, että työuransa aloittavista henkilöistä aiempaa suurempi osa menee toiseen järjestelmään tai siksi, että henkilöitä siirtyy yhdestä eläkejärjestelmästä toiseen kesken työuran. Mukana on myös ETLAn limittäisten sukupolvien FOG-mallilla tehty laskelma siirtymästä KuELista TyELiin. Luvussa 3 tarkastellaan palvelutuotannon ulkoistamisen aiheuttamien siirtymien vaikutuksia sekä yksittäisen kunnan että koko kuntasektorin rahavirtojen kannalta. Luvussa 4 tarkastellaan eläkejärjestelmien vaikutuksia kunnissa tehtäviin palvelujen järjestämispäätöksiin. Keskeinen kysymys on, vaikuttaako kuntien eläkejärjestelmä kuntien päätöksiin ulkoistaa tai olla ulkoistamatta omaa tuotantoaan. Luvussa 5 tarkastellaan eräitä kysymyksiä, jotka liittyvät kuntien eläkejärjestelmän ja TyELin eroihin. Luvussa 6 pohditaan voiko ulkoistaminen uhata kunnallisia eläke-etuja ja miten mahdollinen uhka voitaisiin poistaa.

KuELin ja TyELin piirissä olevien vakuutettujen lukumäärien kehitykseen vaikuttavat muutkin asiat kuin ulkoistaminen. Esimerkiksi kuntarahoitteisten palvelujen tarpeen kasvu väestön ikääntyessä voi olla tässä suhteessa ulkoistamista merkittävämpi ilmiö. Liitteessä 1 esitetään tähän laajempaan näkökulmaan liittyviä laskelmia. Selvitystä varten rakennettiin kuntien ja eläkejärjestelmien rahoitusvirtoja kuvaava malli, jossa ovat mukana eläkemaksut, palvelun tuotantokustannukset ja hinta, kunnallisverot ja valtionosuudet. Malli on esitetty liitteessä 2. Liitteessä 3 on julkisen alan ammattiliittojen puheenjohtajien kannanotto ulkoistamisesta ja kuntaeläkkeistä. Liitteessä 4 on eläkeneuvotteluryhmän toimeksianto.

Keskeiset tulokset

Kunnan ulkoistaessa palvelujaan työnantajan ja työntekijän eläkemaksut menevät yksityisalojen eläkejärjestelmään kunnallisen eläkejärjestelmän sijasta. Tämä heikentää kunnallisen järjestelmän palkkaperusteista rahoituspohjaa.

Vakuutettujen määrän muutosten vaikutus eläkejärjestelmiin ei kuitenkaan riipu siitä, mistä syystä muutos tapahtuu. Väestön ikääntymisen aiheuttama terveys- ja hoivapalvelujen tarpeen kasvu voi olla ulkoistamista merkittävämpi ilmiö. On hyvin mahdollista, että seuraavan 20 vuoden aikana voitaisiin ulkoistaa yli 100 000 työpaikkaa lisää ilman, että KuELin maksupohja pienenee suhteessa TyELin maksupohjaan.

Ei ole odotettavissa, että henkilöiden siirtymät järjestelmien välillä aiheuttaisivat merkittäviä ongelmia eläkkeiden rahoitukseen. Eläkejärjestelmien kannattaisi silti sopia, miten vakuutettujen tuleviin määriin liittyvä rahoitusriski jaetaan.

Kunnallisen eläkejärjestelmän säännöt eivät vaikuta nykyisellään merkittävästi ulkoistamispäätöksiin. Järjestelmä toimii tässä suhteessa oikein. Uusista eläkemenoperusteisen maksun määräytymissäännöistä kannattaisi kuitenkin päättää pian.

1.1 Ulkoistaminen, eläkkeet ja kunnallisverot

Kunta hyötyy ulkoistamisesta, jos ostopalvelut vastaavat laadultaan kunnan omana työnä tekemiä mutta ovat hinnaltaan halvempia. Koko kuntasektorin kannalta kustannussäästö ulkoistamisesta on kuitenkin pienempi kuin miltä se näyttää yksittäisten kuntien näkökulmasta tarkasteltuna.

Työntekijöiden siirtyminen KuELista TyELin piiriin alentaa osaltaan TyELin työntekijä- ja työnantajamaksua verrattuna tilanteeseen, jossa siirtymää ei tapahdu. Myös kuntatyönantajan *palkkaperusteinen* maksu alenee, koska se nykykäytännön mukaisesti seuraa yksityisalojen maksua. Kuntien *eläkemenoperusteiset* eläkemaksut nousevat. Nousulla kompensoidaan Kevan menettämä palkkaperusteinen maksutulo. Ulkoistamiseen liittyvän TyEL-vakuutettujen määrän ja siten TyEL-palkkasumman kasvun seurauksena työntekijän eläkemaksu alenee sekä kunta-aloilla että yksityisaloilla. Tämä nostaa maksussa olevia työeläkkeitä eläkeindeksin kautta ja tulevia eläkkeitä eläkepalkan nousun kautta. Työeläkkeiden suureneminen kumoo osan TyEL-maksujen alennusvarasta. Indeksivaikutus lisää myös kuntien eläkemenoa.

Yksityisalojen työeläkemaksun väliaikaisella laskulla on myös kansantaloudellisia vaikutuksia, koska se vähentää aluksi yritysten työvoimakustannuksia verrattuna vaihtoehtoon, jossa siirtymää ei tapahtuisi. Maksun aleneminen siirtyy vähitellen korkeammiksi palkkoiksi. Nämä vaikutukset ovat merkittävän suuruiset vain siinä tapauksessa että ulkoistaminen on huomattavan suurta suhteessa yksityisalojen palkkasummaan. Hyvin pitkällä aikavälillä ulkoistamisen vaikutukset poistuvat kokonaan, kun eläkejärjestelmät ovat sopeutuneet uuteen tasapainoonsa.

Koska kunnilla ei ole erityisesti Kevalle maksettaviin maksuihin korvamerkittyjä tuloja, voidaan ajatella, että kaikki kuntatyönantajan eläkemaksut kerätään kunnallisveroilla. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousee eläkemaksun noustessa. Kunnallisveroa maksetaan sekä palkoista että tulonsiirroista. Näin kunnallisveron maksupohja on laajempi kuin palkkasumma, eikä se kohdennu pelkästään työtuloihin. Työntekijöiden siirtyminen yksityiselle sektorille keventää tämän vuoksi hieman työn verotusta. Myös sukupolvien välinen tulonjako muut-

tuisi lievästi nuorempien ikäpolvien eduksi, sillä kunnallisveron nousun kautta eläkeläiset osallistuvat aiempaa enemmän eläkkeiden maksamiseen. Vastaavasti työikäisten verorasitus pienenee, sillä he hyötyvät työntekijän eläkemaksun alenemisesta.

Edellä kuvattu rahoitusvaikutus ei sinällään vaikuta kansantalouden kannalta ongelmalliselta. Julkisen alan ammattiliittojen puheenjohtajat ovat kuitenkin esittäneet huolen siitä, että veronkorotusten sijasta kunnallisten eläkkeiden määräytymissääntöjä saatetaan muuttaa niin, että eläkemeno alenee (liite 3). Jos samanlaisia muutoksia ei tehdä yksityisalojen etuussääntöihin, on tämä vaihtoehto erittäin huono. Yksityisalojen ja julkisten alojen eläkkeiden etuussääntöjen yhtenäistäminen on merkittävä saavutus, joka tekee eläkejärjestelmien erojen pohittamisen tarpeettomaksi, kun kansalaiset valitsevat koulutustaan ja työalojaan. Se helpottaa myös mutkikkaiden eläkeasioiden ymmärtämistä ja järkevää varautumista vanhuuden aikaan. Jos samanaikaisesti muutetaan yksityisalojen työeläkesääntöjä vastaavasti, ei eriytymistä synny. Tällaisten muutosten tekeminen pelkästään ulkoistamisesta aiheutuvan kunnallisten eläkkeiden rahoitusongelman vuoksi ei kuitenkaan ole luultavaa.

Ay-johtajien kannanotossa esitetään myös, että ”Kuntien on kehitettävä palveluitaan kokonaisuutena ja omana työnä, jotta huolestuttavasti yleistynyt palvelujen ulkoistaminen ja runsas eläköityminen eivät toisi nousupaineita eläkemaksuihin”. Tämäkin vaihtoehto on huono, jos se tarkoittaa, että kunnat päättävät olla ulkoistamatta myös silloin, kun se olisi tehokkain tapa järjestää tietty palvelu. Tällöin menetettäisiin ne tehokkuusedut, jotka ovat järkevän ulkoistamisen peruste.

1.2 Eläkeasiat eivät ole merkittäviä ulkoistamispäätöksissä

Ulkoistaminen heikentää kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjaa ja nostaa sitä kautta lopulta kuntien eläkemaksuja. Tämä rahoituspohjan heikkeneminen ei ole kuitenkaan koko kansantalouden kannalta ongelma, sillä vastaavasti TyELin rahoituspohja vahvistuu. Olisi siis hyvä, jos kunnat ulkoistamista ja omana työnä tekemistä vertaillessaan eivät välittäisi eläkejärjestelmän kautta tulevista vaikutuksista. Emme näe, että kunnallisen eläkejärjestelmän säännöt olisivat tässä suhteessa erityisen ongelmallisia.

Kevan nykyisen maksusäännön mukaan kuntatyönantajan maksu pidetään keskimäärin samansuuruisena kuin yksityisalojen työnantajan eläkemaksu. Tältä osin kunnan oma työ on neutraalissa asemassa ostopalveluihin verrattuna.

Eläkemenoperusteisten maksujen nousu pienentää kunnan suoraa kustannussäästöä ulkoistamisesta. Jos kunta sisäistää omien siirtymäpäätöstensä vaikutuksen eläkemenoperusteiseen maksuun, tämä periaatteessa vähentää ulkoistamista. Käytännössä vaikutus ei kuitenkaan ole suuri, koska valtaosan eläkemaksuvaikutuksista maksavat muut kunnat. Ulkoistamisesta saatavan välittömän kustannussäästön täytyisi olla hyvin pieni, jotta kunnan kannattaisi ottaa tämä maksuvaikutus huomioon.

Kevan täytyy tulevaisuudessa muuttaa eläkemenoperusteisen maksun määräytymissääntöä, koska ennen vuotta 2005 määräytyneet eläkkeet poistuvat aikanaan maksettavien eläkkeiden joukosta. Jokin muu maksuperuste täytyy asettaa. Kuntapäätäjät saattavat odottaa, että tähän tulevaan maksuperusteeseen vaikuttaa oman kunnan nykyinen ja tuleva palkkasumma. Uusis-

ta säännöistä kannattaisi päättää mahdollisimman pian, jotta tällaiset ulkoistamispäätöksiin mahdollisesti vaikuttavat odotukset poistuisivat. Sääntöjen pitäisi olla sellaisia, että kunta ei voi tai sen ei kannata omilla päätöksillään vaikuttaa osuuteensa eläkemenoperusteisista maksuista.

1.3 Työntekijöiden lukumäärä on työeläkejärjestelmille yhteinen riski, jonka jakamisesta kannattaa sopia etukäteen

Toimeksiannon näkökulma oli yksisuuntainen: mitä tapahtuu, kun ulkoistamisen myötä työntekijöitä siirtyy kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityisalojen eläkejärjestelmään. Vakuutettujen määrän muutosten vaikutus eläkejärjestelmille ei kuitenkaan riipu siitä, mistä syystä muutos tapahtuu. Ulkoistaminen on vain yksi tekijä KuELin ja TyELin piirissä vakuutettujen lukumäärien kehityksessä. Esimerkiksi väestön ikääntymisen aiheuttama kuntarahoitteisten terveys- ja hoivapalvelujen tarpeen kasvu voi olla merkittävämpi kuntatyöntekijöiden määrään vaikuttava ilmiö. Yksityisalojen työntekijöiden määrään puolestaan vaikuttavat kaikki talouden rakenteen muutokset ja kehityspiirteet. Työikäisen väestön määrä ja työhön osallistumistaso asettavat kaikille työeläkejärjestelmille yhteisen vakuutettujen määrää koskevan rajoitteen.

Vakuutettujen määrien kehitykseen liittyvä epävarmuus muodostaa työeläkejärjestelmille yhteisen rahoitusriskin. Ulkoistaminen on vain osa tätä riskiä. Toimeksiannossa mainitaan ulkoistamisen kaltaista tilannetta varten aikoinaan luotu järjestelmä, jossa valtionlaitosten siirtymässä yhtiöittämisen seurauksena TyELiin niiden työeläkemaksusta maksetaan 10 vuoden ajan osa valtiolle ns. siirtymämaksuna, jos siirtynyt henkilömäärä ylittää 200. Emme pidä näin ajatukseltaan kapea-alaiseen vakuutettujen määrään liittyvän riskien jaon soveltamista kunnallisen ja yksityisalojen eläkejärjestelmien välillä järkevänä. Se voisi esimerkiksi johtaa maksuihin TyEL-laitoksilta Kevalle myös tilanteessa, jossa Kevan vakuutettujen määrä muista syistä kasvaa ja TyELin vakuutettujen määrä alenee. Liitteen 1 laskelmassa arvioidaan, että jos kunnallisten palvelujen tarve ja työvoima kasvavat väestön ikääntymisen myötä tavalla, joka huomioi sekä ikäryhmittäiset kustannuserot että viimeisiin elinvuosiin osuvat suuremmat palvelutarpeet, seuraavan 20 vuoden aikana voidaan ulkoistaa yli 100 000 työpaikkaa lisää ilman, että KuELin maksupohja pienenee suhteessa TyELin maksupohjaan.

Eläkejärjestelmien kannattaisi sopia, miten vakuutettujen määrien kehitykseen liittyvän epävarmuuden aiheuttama rahoitusriski kokonaisuudessaan jaetaan. Näin voitaisiin tehostaa sekä KuELin että TyELin rahoitusriskien hallintaa. Jako voidaan tehdä monella tavalla. Siirtymämaksua voitaisiin esimerkiksi soveltaa laaja-alaisesti kiinnittämällä lähtökohtatilanteen tai jonkin muun perustilanteen työvoimaosuudet ja sopimalla, että osuuttaan kasvattava järjestelmä maksaa väliaikaista hyvitystä toiselle järjestelmälle. KuEL ja TyEL pysyisivät edelleen erillisinä järjestelminä. Perustilanteen valinta olisi kuitenkin melko mielivaltaista.

Riskien jako voisi perustua myös nykymuotoiseen tasausmaksuun, jota yksityisalojen eläkelaitokset maksavat ETK:lle yhteisesti kustannettavia eläkkeitä varten. Keva voisi osallistua tähän järjestelmään. Tämä vaatisi vakuutusteknistä työtä ja aiheuttaisi pysyviä kustannuksia.

TyEL-laitosten ja Kevan maksupohjariskit voidaan jakaa muillakin hallinnollisilla tavoilla, joiden pohtiminen ei kuulu tämän selvityksen piiriin. Järkevästi toteutettuna riskien jako turvaisi kunnallisten eläkkeiden rahoituksen yhtä hyvin kuin muidenkin työeläkkeiden eikä ohjaisi ulkoistamiseen liittyviä päätöksiä.

2 Eläkejärjestelmien talous, kun henkilöitä siirtyy yhdestä eläkejärjestelmästä toiseen

Ulkoistaminen muuttaa KuELin ja TyELin piirissä vakuutettujen henkilöiden suhteellisia osuuksia. Tämä voi tapahtua joko siten, että henkilöitä siirtyy KuELista TyELiin tai siten, että uusien työntekijöiden palkkaamisessa TyELin osuus kasvaa. Käytännössä molempia tapoja esiintyy. Eläkejärjestelmien kannalta ei juuri ole väliä kummalla tavalla siirtymä tapahtuu.

Taulukoissa 1 ja 2 kuvataan eläkejärjestelmän rahavirtoja kahdessa hyvin yksinkertaisessa tilanteessa. Taloudessa on yhtä aikaa kaksi samanlaista jakoperiaatteella rahoitettua eläkejärjestelmää. Molemmissa järjestelmissä on alkutilanteessa kaksi nuorta työntekijää (ikä 1) ja kaksi keski-ikäistä (ikä 2) työntekijää ja neljä eläkkeensaajaa, kaksi ikäryhmässä 3 ja kaksi ikäryhmässä 4. Eläkkeen suuruus on normeerattu ykköseksi. Se rahoitetaan alkutilanteessa työeläkemaksulla, joka on maksajaa kohden myös ykkösen suuruinen.

Taulukon 1 tapauksessa kaikki henkilöt pysyvät koko ikänsä sen sektorin piirissä, johon he nuorina menevät töihin, ja siten he pysyvät saman eläkejärjestelmän piirissä koko ikänsä. Yhtään henkilöä ei koskaan siirry järjestelmästä toiseen. Järjestelmien suuruus muuttuu uusien rekrytointien kautta.

Kun periodista 2 alkaen järjestelmään A tulee yksi työikäinen henkilö vähemmän, niin järjestelmän A maksutulot alenevat ja työeläkemaksua joudutaan nostamaan. Maksu pysyy korkeampana siihen asti kunnes eläkeikäisten määrä on pienentynyt yhtä suureksi kuin työikäisten (periodilla 5). Vastaavasti järjestelmässä B siirtymä lisää eläkkeen maksajien ja saajien määrää pysyvästi ja alentaa maksua periodien 2–4 ajaksi.

Esimerkkiä on hyödyllistä tarkastella myös eläkemaksujen ja eläkemenon nykyarvon avulla. Esimerkissä järjestelmän A eläkemenon nykyarvo pienenee, koska eläkemeno pienenee perio-

Taulukko 1 Siirtymä jakojärjestelmästä toiseen: muutos nuorien palkkaamisessa					
Henkilöitä järjestelmässä A					
Ikä 4	2	2	2	2	1
Ikä 3	2	2	2	1	1
Ikä 2	2	2	1	1	1
Ikä 1	2	1	1	1	1
M/h	1,00	1,33	2,00	1,50	1,00
Henkilöitä järjestelmässä B					
Ikä 4	2	2	2	2	3
Ikä 3	2	2	2	3	3
Ikä 2	2	2	3	3	3
Ikä 1	2	3	3	3	3
M/h	1,00	0,80	0,67	0,83	1,00
Periodi	1	2	3	4	5

dilla 4 yhdellä yksiköllä ja periodista 5 alkaen kahdella yksiköllä. Toisaalta ilman henkeä kohden lasketun eläkemaksun korottamista, eläkemaksutulo pienenesi yhdellä yksiköllä jo periodilla 2 ja kahdella yksiköllä siitä eteenpäin, joten maksutulon nykyarvo pienenesi enemmän kuin eläkemenon nykyarvo.

Taulukon 2 tapauksessa keski-ikäisiä työntekijöitä siirtyy järjestelmästä A järjestelmään B. Periodilla 2 siirtyy yksi työntekijä ja siitä eteenpäin heitä siirtyy kaksi jokaisella periodilla. Periodilla 2 siirtynyt työntekijä saa periodeilla 3 ja 4 puolet eläkkeestään järjestelmästä A ja puolet järjestelmästä B, ja hänet on merkitty puolikkaana eläkkeensaajana kumpaankin järjestelmään. Vastaavalla tavalla on menetelty muiden siirtyvien henkilöiden kohdalla.

Kun periodista 2 alkaen järjestelmässä A on vähemmän työikäisiä henkilöitä, sen maksutulot alenevat, ja työeläkemaksua joudutaan nostamaan. Maksu pysyy korkeampana siihen asti kunnes eläkeikäisten määrä on pienentynyt yhtä suureksi kuin työikäisten (periodilla 5). Vastaavasti järjestelmässä B siirtymä lisää eläkkeen maksajien ja saajien määrää pysyvästi ja alentaa maksua periodien 2–4 ajaksi. Maksudynamiikka kuvaa yleisemminkin tilannetta, jossa yksi jakojärjestelmä supistuu ja toinen laajenee.

Kehityksen yleiskuva on siis samanlainen kummassakin tarkastellussa tapauksessa. Eläkemaksujen kehitys on kuitenkin hieman erilainen, vaikka työntekijöiden lukumäärät ovat molemmissa tapauksissa samat. Jälkimmäisessä tapauksessa siirtyvien henkilöiden omat eläkkeet tulevat maksuun nopeammin, ja tämä pienentää maksuvaikutuksia periodeilla 3 ja 4.

Kummassakin tapauksessa menettävä eläkejärjestelmä joutuu siis korottamaan maksuaan, ja saava järjestelmä voi alentaa omaansa. Näin käy myös silloin, kun ajatellaan KuELin olevan järjestelmä A ja TyELin järjestelmä B. Alkuvaiheessa KuEL menettää maksutuloa. Tämä menetys jatkuu, jos kyse on toiminnan pysyvästä siirtymisestä. Vähitellen kuitenkin toiminnasta syntyy TyELin piirissä uutta eläkemenoa. Tämä olisi syntynyt KuELissa, jos siirtymää ei olisi ollut.

Taulukko 2 Siirtymä jakojärjestelmästä toiseen työurien keskellä					
Henkilöitä järjestelmässä A					
Ikä 4	2	2	2	1,5	1
Ikä 3	2	2	1,5	1	1
Ikä 2	2	1	0	0	0
Ikä 1	2	2	2	2	2
M/h	1,00	1,33	1,75	1,25	1,00
Henkilöitä järjestelmässä B					
Ikä 4	2	2	2	2,5	3
Ikä 3	2	2	2,5	3	3
Ikä 2	2	3	4	4	4
Ikä 1	2	2	2	2	2
M/h	1,00	0,80	0,75	0,92	1,00
Periodi	1	2	3	4	5

Taulukoiden 1 ja 2 avulla kuvattuja tarkasteluja täytyy kuitenkin täydentää ainakin viidellä tavalla, kun sitä sovelletaan KuELiin ja TyELiin. Ensinnäkin, KuELin maksupolitiikkana on pitää työnantajan palkkaperusteiset eläkemaksut yksityisalojen maksun tasolla. Työntekijöiden siirtymä pois KuELista johtaa silloin eläkemienoperusteisten maksujen nousuun. Toiseksi, koska KuEL on osittain rahastoiva, siirtymä ei nosta kuntasektorin maksurasitusta koko painollaan. Noin kolmasosa karttuneista kuntaeläkkeistä maksetaan rahastoiduista varoista. Rahastointi antaa myös mahdollisuuden ajoittaa maksujen nousun eri tavalla kuin jakojärjestelmä, ellei oleteta, että jakojärjestelmällä voi olla velkaa. Kolmanneksi, myös TyEL on osittain rahastoiva. Kasvaneesta maksutulosta osa rahastoidaan ja siirtymän maksua alentava vaikutus jakautuu siksi pitemmälle ajalle. Neljänneksi, mitä vanhemmista siirtyjistä on keskimäärin kyse, sitä pienempi on menetys, koska korotettujen karttumien ikäalueella eläkemaksut eivät vastaa karttuvaa eläkettä. Viidenneksi, taulukon laskelmassa ei ole otettu huomioon sitä, että ennen vuotta 1995 kuntatyöntekijöille karttui eläkettä suuremmalla karttumaprosentilla kuin yksityisaloilla.

Työntekijöiden siirtyminen KuELista TyELin piiriin alentaa siis ennen pitkää TyELin työntekijä- ja työnantajamaksua verrattuna tilanteeseen, jossa siirtymää ei tapahdu. Myös kuntatyönantajan palkkaperusteinen maksu alenee, jos se nykykäytännön mukaisesti seuraa yksityisalojen maksua. Koska kunnilla ei ole erityisesti Kevalle maksettaviin maksuihin korvamerkittyjä tuloja, voidaan ajatella, että kaikki kuntatyönantajan eläkemaksut kerätään kunnallisveroilla. Keskimääräinen kunnallisvero nousee, koska eläkemienoperusteinen maksu nousee enemmän kuin mitä palkkaperusteinen meno alenee.

Kunnallisveroa maksetaan sekä palkoista että tulonsiirroista. Näin kunnallisveron maksupohja on laajempi kuin palkkasumma, eikä se kohdennu pelkästään työtuloihin. Työntekijöiden siirtyminen yksityiselle sektorille keventää tämän vuoksi hieman työn verotusta.

Kuten edellä kuvattiin, ulkoistamisen seurauksena työntekijän eläkemaksu alenee sekä kuntaaloilla että yksityisaloilla. Vakuutetun eläkemaksun aleneminen nostaa maksussa olevia työeläkkeitä eläkeindeksin kautta ja tulevia eläkkeitä eläkepalkan nousun kautta. Tämä kumoaa osan TyEL-maksujen alennusvarasta. Indeksivaikutus lisää myös kuntien eläkemenoa. Vaikka myös kuntatyönantajan palkkaperusteinen maksu alenee vähemmän, TyEL-maksua seuraten, eläkemienoperusteiseen maksuun kohdistuu nousupaineita.

Esimerkki 1

Kunta ostaa palveluja yksityiseltä yritykseltä, jonka työntekijät olivat aiemmin kunnan palveluksessa. Yrityksen palkkasumma on 100 000 € vuodessa, ja yritys maksaa työeläkemaksuina 16 000 € yksityisalojen eläkeyhtiölle. Oletetaan, että kunta maksaa yritykselle ostopalveluista 116 000 €. Palvelujen tekeminen kunnan omana työnä olisi maksanut saman verran, palkkoina 100 000 € ja kuntatyönantajan eläkemaksuina 16 000 € vuodessa. Kunta ei siis suoraan hyödy eikä häviä ulkoistaessaan palvelutuotantoaan.

Ulkoistamisen vuoksi Kevalta jää pysyvästi saamatta palkkaperusteisia työnantajamaksuja 16 000 € ja vakuutetun maksuja 5 000 €. Toisaalta Keva säästää eläkemenoissa, sillä ulkoistettujen työntekijöiden siirtyessä eläkkeelle TyEL-järjestelmä maksaa heidän eläkkeensä ulkoistamisen jälkeen karttuneiden eläkeoikeuksien osalta.

Koska Kevalta jää saamatta palkkaperusteisia maksuja, sen täytyy kerätä enemmän eläkemienoperusteisia maksuja kunnilta. Se voi myös pienentää rahastojaan koska tulevat eläkevastuutkin ovat pienempiä. Ulkoistamisesta tulee kuitenkin kuntasektorille kokonaisuudessaan maksurasitusta.

Veron kohtaanto tarkoittaa sitä, kuka viime kädessä maksaa veron aiheuttaman rasituksen. Mikä on eläkemaksujen kohtaanto? Yksityiset yritykset rahoittavat eläkemaksut tuloillaan. Maksujen alentuminen siirtyy joko palkkojen nousuun, tuotteiden halvempiin hintoihin tai kasvaviin voittoihin. Mitä kilpaillummat hyödyke- ja pääomamarkkinat ovat, sitä enemmän alentuminen siirtyy palkkoihin.

Myös sukupolvien välinen tulonjako muuttuu, sillä kunnallisveron nousun seurauksena eläkeläiset osallistuvat aiempaa enemmän eläkkeiden maksamiseen. Vastaavasti työikäisten verorasitus pienenee, sillä he hyötyvät työntekijän eläkemaksun alenemisesta.

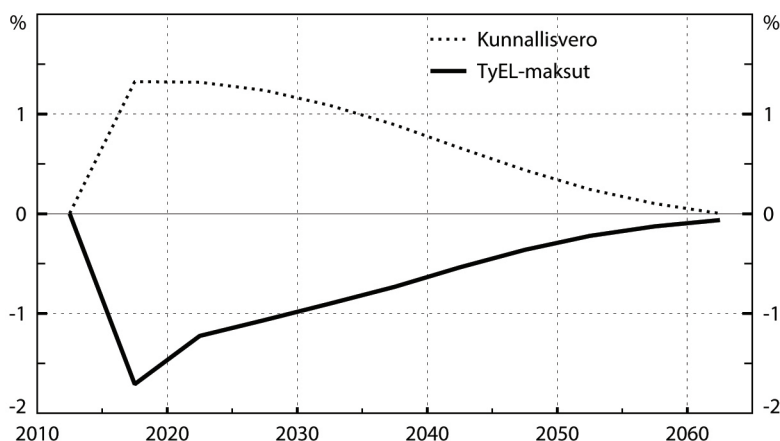
Kuvio 1 havainnollistaa työntekijöiden siirtymää. FOG-mallilla tehdyssä laskelmassa oletetaan, että 20 % julkisen sektorin työvoimasta, mikä vastaa vajaata 30 prosenttia kuntien työvoimasta, siirtyy pysyvästi yksityisalojen eläkejärjestelmän piiriin. Siirtyvien ikärakenne on laskelmassa sama kuin TyELin piirissä jo olevien. Eläkekattumien ja eläkeikien oletetaan olevan samoja.

Laskelmassa oletetaan, että palveluiden tuotantokustannukset pysyvät täsmälleen samoina kuin ennen siirtymää. Ulkoistamisesta ei siten tässä ole hyötyä, mutta ei haittaakaan. Kuntien maksamista kustannuksista osa on eläkemaksuja, jotka menevät siirtyvien työntekijöiden osalta TyEL-järjestelmään. Nämä rahat jäävät Kevalta saamatta, joten Keva korottaa kunnilta perittäviä eläkemenoperusteisia maksuja. Kunnat nostavat veroprosenttiaan maksaakseen kohonneet eläkemaksut.

Laskelmassa työnantajan ja vakuutetun TyEL-maksut alenevat aluksi yli puolitoista prosenttiyksikköä. Alenema puolittuu n. 20 vuodessa ja käytännöllisesti katsoen katoaa 50 vuodessa. Laskelmassa Keva purkaa rahastojaan tasataksaan kunnille tulevaa maksurasitusta. Kunnallisveron nousu on lähes TyEL-maksun laskun peilikuva.

Siirtyvien työntekijöiden ikärakenteella voi periaatteessa olla huomattava vaikutus laskelman tuloksiin. Jos KuELsta TyELiin siirtyvät työntekijät olisivat suhteellisen vanhoja, vaikutusten etumerkki voisi muuttua. Superkarttumaiässä olevan työntekijän osalta TyEL häviää ja KuEL voittaa.

Kuvio 1 Kunnallisverot ja TyEL-maksut, muutos



3 Ulkoistaminen ja eläkevaikutukset yksittäisen kunnan ja kuntasektorin kannalta

Tarkastellaan ulkoistamista ensin yksittäisen kunnan kustannusten kannalta huomioiden sen, että kunnat yhteensä rahoittavat kuntien eläkejärjestelmän menot. Kunta voi palvelujen ostopäätöksissään ottaa huomioon omien päätöstensä vaikutuksen Kevan talouteen ja siitä eläkemaksujen välityksellä takaisin kuntaan. Tarkastelemme asiaa esimerkillä, jossa Keva jakaa maksurasituksen tasaisesti ajassa. Esimerkin mukaan eläkejärjestelmän kautta tuleva vaikutus ulkoistavalle kunnalle on pieni, koska sille kohdistuu vain sen omaa eläkemenoperusteista osuutta vastaava kustannus, ja muut kunnat maksavat loput.

Toiseksi tarkastelemme tilannetta, jossa kunta odottaa, että eläkemenoperusteisten maksujen määrätymisperusteet muuttuvat tulevaisuudessa ja että kunnan nykyiset päätökset vaikuttavat sen tulevaan maksuosuuteen. Tämän asian potentiaalinen vaikutus on suurempi kuin oman ulkoistamisen välitön eläkekustannus.

Esimerkki 2

Oletetaan, että kunta ostaa palveluja yksityiseltä yritykseltä. Palvelujen tekeminen kunnan omana työnä maksaisi palkkoina 100 000 € ja kuntatyönantajan eläkemaksuina 16 000 € vuodessa. Verrataan palvelujen ostoa siihen, että kunta tuottaisi palvelut itse, olettaen että luvut säilyvät muuttumattomina vuodesta toiseen. Työntekijät ikääntyvät ja vaihtuvat, mutta toisessa tilanteessa he ovat kunnan palveluksessa, toisessa yksityisen yrityksen palkkalistalla. Oletetaan, että kunta maksaa yritykselle vähemmän kuin 116 000 €. Kunta siis hyötyy ulkoistaessaan palvelutuotantoaan, kun eläkejärjestelmän kautta tulevia vaikutuksia ei oteta huomioon. Miten tilanne muuttuu, kun eläkeasiat otetaan huomioon?

Ulkoistamisen vuoksi Kevalta jää pysyvästi saamatta palkkaperusteisia työnantajamaksuja 16 000 € ja vakuutetun maksuja 5 000 €. Toisaalta Keva säästää eläkemenoina, sillä ulkoistettujen työntekijöiden siirtyessä eläkkeelle TyEL-järjestelmä maksaa heidän eläkkeensä ulkoistamisen jälkeen karttuneiden eläkeoikeuksien osalta. Maksumenetyksen nykyarvo on kuitenkin suurempi kuin säästyneiden eläkemenojen ja rahastojen pienentämisen nykyarvo. Kevan täytyy siis kerätä enemmän eläkemenoperusteisia maksuja kunnilta. Keva voi myös pienentää rahastojaan, koska tulevat eläkevastuutkin ovat pienempiä. Tämä vaikuttaa kuitenkin vain nettomenetyksen ajoittumiseen, ei sen suuruuteen nykyarvomielessä.

Tulevien eläke-etuuksien nykyarvo saadaan diskonttaamalla ne työeläkerahastojen tuotolla. Yksinkertaisimmin laskelma voidaan tehdä käyttämälle maksuille arvioitua ns. sukupuolviittoa (ks. Korkman, Lassila, Määttänen ja Valkonen: *Hyvinvointivaltion rahoitus*, ETLA B 230, 2007 ja Hyytinen, Lassila, Määttänen ja Valkonen: *Eläkevaroilla vauhtia Suomen talouskasvuun?* ETLAn Keskusteluaiheita No 1224, 2010). Olettaen, että maksun ja etuuden keskimääräinen aikaväli on 40 vuotta ja että rahastojen tuoton ja sukupuolviittoa erotus on noin yksi prosenttiyksikkö, vastaa lisäetuuksien nykyarvo kahta kolmasosaa maksutulon kasvun arvosta. Menetetystä maksutulosta olisi siis kertynyt eläkeoikeutta nykyarvoltaan noin kaksi kolmasosaa, joten yksi kolmasosa on aitoa menetystä. Tässä laskennassa sukupuolviittoa riippuu rahastoinnin asteesta. Täysin rahastoivassa järjestelmässä sukupuolviittoa olisi sama kuin rahastotuotto, eikä nettomenetystä tulisi. Yo. laskelma on tehty TyELille, mutta on suunnilleen voimassa Kevällekin, koska rahastointiaste on samaa suuruusluokkaa.

Esimerkissä Kevan menetys on kolmasosa maksun menetyksestä, eli 7 000 € vuodessa. Oletetaan, että se kerää tämän verran lisää eläkemenoperusteisena maksuna. Kunnan osuus tästä on määrätynyt

ennen vuotta 2005 tehdystä työstä. Merkitään osuutta kirjaimella a . Osuus vaihtelee kuntatyönantajan suuruuden mukaan.

Jos kunta maksaa yritykselle palvelusta $(116\,000 - x)$ euroa, on kunnalle tuleva säästö, omaan tuotantoon verrattuna, $x - a \cdot 7\,000$ euroa. Eläkevaikutus siis pienentää suoraa kustannussäästöä, mutta vaikutus ei ole suuri, koska valtaosan eläkevaikutuksista maksavat muut kunnat. Suurellekin kunnalle ostopalveluista saatavan hyödyn pienentyminen on vain satoja euroja, pienelle vain muutama euro. Suoran kustannussäästön x täytyisi olla hyvin pieni, jotta kunnan kannattaisi ottaa tämä eläkevaikutus huomioon.

Esimerkki osoittaa myös sen, että eläkevaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon myös tulevien eläkevastuiden siirtyminen, ei vain maksujen menetys.

Vaikka eläkevaikutus on yksittäisen kunnan kannalta pieni, on hyvä kysyä pitäisikö kunnan ottaa se huomioon. Tätä pohditaan luvussa 4.

Miten kustannuksia voi tulla joka vuosi, vaikka kahden eläkejärjestelmän esimerkissä maksut palaavat lähtötilanteen tasolle pysyvän siirtymän jälkeen? Jakojärjestelmissä siirtymäsukupolvi maksaa myös tulevien sukupolvien kustannukset. Jos järjestelmä voisi velkaantua, se voisi halutessaan jakaa kustannukset esimerkin 2 kuvaamalla tavalla, joka vastaa vuosittaisten erojen vaikutuksia. Ilman velkaantumista jakojärjestelmässä maksetaan koko maksumenetys heti korkeampina maksuina, ja kun etuuksien pienentyminen myöhemmin tapahtuu, voidaan maksut palauttaa alkuperäiselle tasolle.

3.1 Eläkemenoperusteisten maksujen määräytyminen tulevaisuudessa

Kevan maksumenetys vaikuttaa palveluja yksityiseltä ostavan kunnan lisäksi myös muihin kuntiin. Esimerkin 2 mukaisesta kehityksestä aiheutui Kevälle 7 000 euron menetys nykyarvomielessä joka vuosi. Jos Keva kerää tämän verran lisää eläkemenoperusteisena maksuna, jokaisen kunnan on maksettava lisää.

Kunkin kunnan eläkemenoperusteinen maksuosuus on määräytynyt ennen vuotta 2005 tehdystä työstä, eikä kunta voi siihen enää vaikuttaa. Kevan täytyy kuitenkin joskus muuttaa eläkemenoperusteisen maksun määräytymissääntöä, koska ennen vuotta 2005 määräytyneet eläkkeet poistuvat aikanaan maksettavien eläkkeiden joukosta. Jokin muu maksuperuste täytyy asettaa. Kunta saattaa odottaa, että tähän tulevaan maksuperusteeseen vaikuttaa kunnan nykyinen ja tuleva palkkasumma. Vähentämällä omaa palkkasummaansa kunta voi tällöin odottaa vähentävänsä tulevia eläkemenoperusteisia maksujaan. Tämä tekee palvelujen oston yksityiseltä sektorilta houkuttelevammaksi.

Kuinka suuri tämä vaikutus voi olla? Eläkemenoperusteisen maksun määrä suhteessa KuEL-palkkasummaan on nykyisin 6,25 %. Jos kunta ajattelee, että se ostopalvelujen käyttöä lisäämällä voi vähentää omaa työvoimaansa niin, että tulevaisuudessa määräytyvät uudet eläkemenoperusteiset maksut jäävät $100 \cdot b$ prosenttia pienemmiksi, on tästä aiheutuva hyöty kunnalle keskimäärin $b \cdot 6,25$ % palkkasummasta. Hyöty kasvaa, jos eläkemenoperusteisten maksujen osuutta Kevan tuloista joudutaan ulkoistamisten myötä tulevaisuudessa kasvattamaan.

Koska tämä odotettu hyöty kohdistuu kunnan koko osuuteen eläkemenoperusteisista maksuista eikä vain kunnan omista ulkoistamispäätöksistä aiheutuvaan osaan, on hyöty helposti paljon suurempi kuin esimerkissä 2 mainittu tappio (itseisarvoltaan) – jos tulevat eläkemenoperusteiset maksut todella riippuvat kunnan omista nykyisistä päätöksistä. Ero kasvaa sitä suuremmaksi, mitä enemmän kunnat odottavat omien päätöstensä vaikuttavan tuleviin eläkemenoperusteisten maksujen maksuosuuteen.

Vaikka tällaisia odotuksia kunnilla ei merkittävästi olisikaan, niitä luultavasti tulee sitä enemmän, mitä pienemmäksi nykyisten eläkemenoperusteiden määräytymispohja ohenee. Arvuuttelun tulevista säännöistä voisi lopettaa päättämällä niistä mahdollisimman pian. Vaihtoehtoja on pohdittu mm. Kuntien eläkevakuutuksen maksutoiminnan raportissa v. 1994. Jos määräytymispohja on kunnan palkkasummasta riippumaton, järjestelmä olisi neutraali ulkoistamisen suhteen.

3.2 Kunta ja kuntasektori

Keva saa palkkaperusteisia eläkemaksuja sekä kuntatyönantajan maksuina että Kevassa vakuutettujen työntekijöiden työeläkemaksuina. Sillä, että palkkaperusteisia maksuja peritään kahdella nimellä, ei ole Kevan eikä kuntasektorin kannalta merkitystä. Ulkoistaminen vaikuttaa molempiin maksuvirtoihin samalla tavalla. Tätä havainnollistetaan seuraavassa kuvaamalla yhtälömuotoisesti rahavirtoja ja päätöksentekotilanteita lyhyellä aikavälillä, kun eläkemenot eivät ole vielä muuttuneet ulkoistamispäätöksen vuoksi.

Yksittäisen kunnan budjettirajoitus voidaan yksinkertaistaen esittää seuraavasti:

(1) Kunnallisverot + valtionosuudet = palkkamenot + ostopalvelumenot + palkkaperusteiset työeläkemaksut + muut maksut Kevalle

Yksittäisen kunnan välitön kustannusten muutos ulkoistamisesta voidaan määritellä seuraavasti:

(2) välitön kustannusmuutos = palkkamenojen ja työnantajan palkkaperusteisten työeläkemaksujen muutos + ostopalvelumenojen muutos

Yhtälössä (2) on oletettu, että yksittäinen kunta ei ota huomioon ulkoistamispäätöksensä vaikutusta eläkemenoperusteiseen maksuun.

Koko kuntasektorin budjettirajoitus on yksittäisten kuntien budjettirajoitusten summa:

(3) Kunnallisverot yhteensä + valtionosuudet yhteensä = palkkamenot yhteensä + ostopalvelumenot yhteensä + työnantajan palkkaperusteiset työeläkemaksut yhteensä + muut maksut Kevalle yhteensä

Kevan budjettirajoitus puolestaan on seuraavanlainen:

(4) Eläkemenot + Kevan rahastojen muutos = työnantajan palkkaperusteiset maksut yhteensä + muut maksut Kevalle yhteensä + maksutulo vakuutetuilta + Kevan sijoitustuotot

Sijoittamalla Kevan budjettirajoitus (4) kuntasektorin budjettirajoitukseen (3) saadaan laajennetun kuntasektorin rahavirtoja kuvaava yhtälö:

(5) Kunnallisverot yhteensä + valtionosuudet yhteensä = palkkamenot yhteensä + ostopalvelumenot yhteensä + eläkemenot + Kevan rahastojen muutos - Kevan sijoitustuotot - maksutulo vakuutetuilta

Ulkoistamisen välitön vaikutus koko kuntasektorin talouteen olettaen, että valtionosuudet, kuntien eläkemenot, rahastojen muutos ja sijoitustuotot eivät muutu ja että kunnallisverot tasapainottavat budjetit, on yhtälön (5) perusteella:

(6) Kunnallisverojen muutos yhteensä = palkkamenojen muutos yhteensä + ostopalvelumenojen muutos yhteensä - vakuutetuilta saadun maksutulon muutos

Koko kuntasektorin ja yksittäisen kunnan päätöksenteko-ongelman ero näkyy, kun yhtälö (6) kirjoitetaan yksittäisten kuntien välittömien kustannusmuutosten (2) avulla:

(7) Kunnallisverojen muutos yhteensä = välittömät kustannusmuutokset yhteensä - työnantajan palkkaperusteisten maksujen muutos yhteensä - vakuutetuilta saadun maksutulon muutos

Koko kuntasektorin kannalta kustannussäästö ulkoistamisesta on siis pienempi kuin miltä se näyttää yksittäisten kuntien näkökulmasta tarkasteltuna. Ensi vaiheessa erotus on täsmälleen niiden palkkaperusteisten eläkemaksujen (kuntatyönantajan ja vakuutetun maksut yhteensä) suuruinen, jotka Kevalta jäivät ulkoistamisen vuoksi saamatta. Myöhemmin erotus pienenee sitä mukaa kun kuntien eläkemenot ulkoistamisen vuoksi pienenee.

Käytännössä ulkoistamisen vaikutus näkyy kuntien eläkemaksuissa mahdollisesti pitkälläkin viiveellä. Eläkemaksut ovat aluksi kiinteitä, ja rahasto on joustava elementti. Tämän vuoksi ulkoistamisen vaikutusten tarkempi laskenta pitäisi tehdä nykyarvoilla. Tämä ei kuitenkaan muuta asiaa laadullisesti.

4 Eläkkeiden rahoitus ja palvelutuotannon tehokkuus

Kunta hyötyy ulkoistamisesta, jos ostopalvelut tuotetaan tehokkaammin ja tehokkuusero näkyy ostopalvelun hinnassa. Kevan kautta tuleva lisäkustannus on pieni.

Koko kuntasektorin kannalta kustannussäästö ulkoistamisesta on pienempi kuin miltä se näyttää yksittäisten kuntien näkökulmasta tarkasteltuna. Ulkoistaminen heikentää kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaa ja nostaa sitä kautta lopulta kuntien eläkemaksuja. Yksittäinen kunta kuitenkin sisäistää tästä vaikutuksesta korkeintaan sen (yleensä hyvin pienen) maksuosuuden, joka aiheutuu sen omista ulkoistamispäätöksistä.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjan heikkeneminen ei ole kuitenkaan koko kansantalouden kannalta ongelma, sillä TyELin rahoitus pohja vahvistuu vastaavasti. Koko kansantalouden kannalta ulkoistamisen tuottama tehokkuusmuutos on toiminnan tehostumisesta syntynyt kustannussäästö lisättynä verorakenteen muutoksen tehokkuusvaikutuksilla. Siirtymä alentaa palkkaperusteisia maksuja mutta korottaa kunnallisveroja, joita maksavat myös ei-ak-

tiivit. Se siis vähentää työhön kohdistuvaa verotusta, jolloin verorakennemuutoksen tehokkuusvaikutus on positiivinen.

Palvelutuotannon tehokkuuden kannalta on siis hyvä, että ulkoistamispäätöksiä ei optimoida kuntien eläkejärjestelmän tai koko kuntasektorin tasolla. Jos kunnat tekevät ulkoistamispäätöksensä palvelutuotannon suorien kustannusvaikutusten perusteella eivätkä välitä eläkejärjestelmän kautta tulevista vaikutuksista, lopputulos on kansantalouden kannalta hyvä.

5 Erityiskysymyksiä

Ulkoistamisissa, joissa kunnallisesta eläkejärjestelmästä siirtyvillä henkilöillä on erityisiä eläke-etuja, on tärkeätä, että menettely tällaisten etuuksien suhteen on täsmällisesti sovittu ulkoistamisen yhteydessä. Kuten luvussa 2 todettiin, merkittävä osa ulkoistamisesta on sellaista, jossa julkisen sektorin työntekijät eivät siirry yksityiselle sektorille, vaan palvelut ostetaan yksityiseltä tuottajalta. Tällöin ongelmaa erityiseduista ei synny.

Ulkoistamiseen liittyväksi ongelmaksi mainitaan joskus se, että kunta maksaa myös palvelua tuottavan yrityksen mahdollisen voiton. Kokonaiskustannus on kuitenkin kunnalle tärkein asia (jos palvelujen määrä ja laatu ovat samat) eikä se, mistä kokonaiskustannus muodostuu. Vertailussa unohdetaan lisäksi usein, että myös kunnan omassa tuotannossa on pääomakuluja ja riskejä.

6 Ulkoistaminen ja eläkesäännöt

Edellä olevissa tarkasteluissa on oletettu, että eläkejärjestelmien säännöt pysyvät ennallaan ulkoistamisesta riippumatta. Tällöin mahdollinen eläkemenoperusteisten maksujen nousu joko heijastuu kunnallisveroihin, kuten luvussa 2, tai luo tarpeen kuntien muiden tulojen lisäämiseen tai menojen vähentämiseen. Julkisen alan ammattiliittojen puheenjohtajien kannanotossa 6.9.2012 (ks. liite 3) esitettiin kuitenkin huoli siitä, voidaanko julkisen sektorin eläkkeiden rahoitus kaikissa oloissa turvata verotusta kiristämällä. Ottamatta kantaa siihen, kuinka perusteltu tällainen huoli on, tarkastelemme kolmea vaihtoehtoa veronkorotuksille.

Ensiksi, kunnallisten eläkkeiden määräytymissääntöjä muutetaan niin, että tuleva eläkemeno alenee. Jos samanlaisia muutoksia ei tehdä yksityisalojen etuussääntöihin, on vaihtoehto erittäin huono. Yksityisalojen ja julkisten alojen eläkkeiden etuussääntöjen yhtenäistäminen on merkittävä saavutus, joka tekee eläkejärjestelmien erojen pohtimisen tarpeettomaksi, kun kansalaiset valitsevat koulutustaan ja työnantajiaan. Se helpottaa myös mutkikkaiden eläkeasioiden ymmärtämistä ja järkevää varautumista vanhuuden aikaan. Vaihtoehto on niin huono, että emme usko sen tulevan vakavan harkinnan piiriin. Jos samanaikaisesti muutetaan yksityisalojen eläkesääntöjä vastaavasti, ei eriytymistä synny. Tällaisten muutosten tekeminen pelkästään ulkoistamisesta aiheutuvan kunnallisten eläkkeiden rahoitusongelman vuoksi ei kuitenkaan ole luultavaa, varsinkin kun ulkoistaminen parantaa yksityisalojen eläkkeiden rahoitusta.

Toiseksi, kunnat päättävät olla ulkoistamatta silloinkin, kun se olisi hinta- ja laatuvertailun perusteella parempi tapa tuottaa palvelut kuin oma työ. Ay-johtajien kannanoton mukaan ”Kuntien on kehitettävä palveluitaan kokonaisuutena ja omana työnä, jotta huolestuttavasti yleis-

tynyt palvelujen ulkoistaminen ja runsas eläköityminen eivät toisi nousupaineita eläkemaksuihin”. Tämäkin vaihtoehto on huono. Tällöin menetettäisiin ne tehokkuusedut, jotka ovat järkevän ulkoistamisen perussy. Kuten luvussa 4 todettiin, kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjan heikkeneminen ei ole koko kansantalouden kannalta ongelma, sillä vastaavasti TyELin rahoituspohja vahvistuu.

Kolmanneksi, vakuutettujen tuleviin määriin liittyvä keskinäinen riski jaetaan KuELin ja TyELin kesken. Riskin jako voidaan tehdä monella tavalla. Työvoimaosuudet voidaan kiinnittää lähtökohtatilanteen perusteella ja sopia, että osuuttaan kasvattava järjestelmä maksaa hyvitystä toiselle järjestelmälle. Järjestelmät pysyisivät täysin erillisinä. Perustilanteen valinta olisi kuitenkin melko mielivaltaista ja menettely lisäisi hallintokustannuksia pysyvästi.

Riskien jako voisi myös perustua nykymuotoiseen tasausmaksuun, jota yksityisalojen eläkelaitokset maksavat ETK:lle yhteisesti kustannettavia eläkkeitä varten. Keva voisi osallistua tähän järjestelmään. Tämä vaatisi toki mittavan vakuutusteknisen työn ja kasvattaisi kustannuksia. Se myös veisi Kevan toimintaa yksityisten työeläkeyhtiöiden suuntaan.

TyEL-laitosten ja Kevan maksupohjat voitaisiin yhdistää jollakin muullakin tavalla. Näillä ratkaisuilla voitaisiin turvata kunnallisten eläkkeiden rahoitus yhtä hyvin kuin muidenkin työeläkkeiden, eivätkä ne estäisi tehokkuusetujen hakemista ulkoistamisella. Maksupohjien yhdistäminen on harkitsemisen arvoista ulkoistamisesta riippumatta, sillä se vähentäisi sekä KuELin että TyELin rahoitusriskejä.

Liite 1 Miten vakuutettujen määrät kehittyvät KuELissa ja TyELissä?

Vaikka raportissa ei pyritä ennustamaan kunnallisten palvelujen ulkoistamisen kehitystä, on hyödyllistä pohtia asiaa. Seuraavassa laskelmassa oletetaan, että yksityisen sektorin osuus ikääntyvän väestön terveys-, hoiva- ja muiden sosiaalipalvelujen ja koulutuksen tuotannossa pysyy nykyisellä tasollaan. Ulkoistaminen siis pysyy suhteellisesti vakiona.

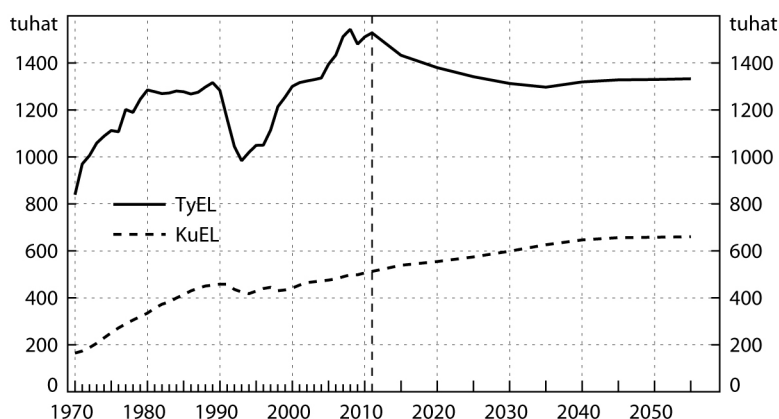
Toiseksi oletetaan, että näiden palvelujen tarve ja tuotanto kasvavat väestön ikääntymisen myötä tavalla, joka huomioi sekä ikäryhmittäiset kustannuserot että viimeisiin elinvuosiin osuvat suuremmat palvelutarpeet. Työllisyyden oletetaan seuraavan tuotannon määrää. Mahdollinen tuottavuuden kasvu menee kokonaan palvelujen laadun parantamiseen. Palveluindeksin laskennassa käytetään Tilastokeskuksen v. 2012 julkaisemaa väestöennustetta. Indeksilaskentaan myös Tilastokeskuksen vuoden 2009 ennusteen ympärille tehdystä stokastisesta väestöennusteesta. Laskentamenetelmä ja stokastinen ennuste on kuvattu julkaisussa Vanhalle varaksi, turvaksi tutisevalle (Lassila ja Valkonen, ETLA B246, 2010).

Kevalla oli 507 000 vakuutettua v. 2010 lopussa. Näistä 344 000 oli terveys-, sosiaali- ja sivistysaloilla. Heidän lukumääränsä kehittyi laskelmassa yllä kuvatun palveluindeksin mukaisesti. 163 000 henkilöä kuului ammattialoihin ”yleinen” ja ”tekninen”, ja heidän määränsä oletetaan pysyvän samana.

TyELin piirissä vakuutettuja oli 1 500 000 ja muita työeläkevakuutettuja (VaEL ja muut julkiset, MYEL, YEL ja MEL) n. 470 000 vuonna 2010. KuEL mukaan lukien vakuutettuja oli yhteensä 2 477 000.

Vakuutettujen kokonaismäärän oletetaan seuraavan väestöennusteen mukaista 18–64 -vuotiaan väestön määrää (osallistumisasteiden muutoksia ei ennakoida). Kun KuELin vakuutettujen määrä on laskettu, ja muiden työeläkevakuutettujen määrän oletetaan olevan 470 000 tulevaisuudessakin, voidaan TyEL-vakuutettujen määrä laskea residuaalina. Kuviossa L1 on esitetty TyEL- ja KuEL-vakuutettujen määrät vuodesta 1970 alkaen, ja vuoden 2012 väestöennusteeseen perustuvat arviot tulevasta kehityksestä.

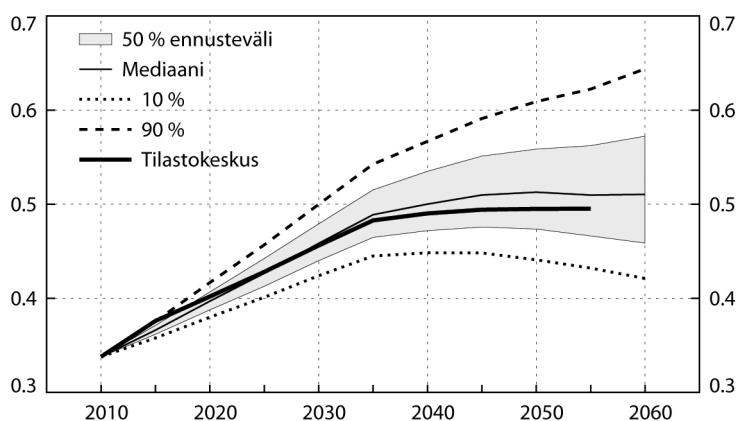
Kuvio L1 Vakuutettujen määrä v. 1970–2055



Laskelman mukaan TyEL-vakuutettujen määrä laskee 200 000:lla vuoteen 2035 mennessä. Kevan vakuuttamien määrä puolestaan nousee yli 100 000:lla henkilöllä. TyEL-vakuutettujen määrän lasku johtuu työikäisen väestön määrän ennustetusta pienenemisestä ja Kevan vakuuttamien määrän kasvusta.

Väestökehityksen ennustevirheiden merkitys näkyy kuviossa L2, jossa on KuEL-vakuutettujen määrän suhde TyEL-vakuutettujen määrään laskettu stokastisen väestöennusteen 3000 väestöpolun avulla. Kuviossa on myös Tilastokeskuksen v. 2012 ennusteen mukainen suhdeluku. Vaikka jakauma on laaja, ei väestöennusteisiin liittyvä epävarmuus muuta käsitystä KuELista kasvavana järjestelmänä.

Kuvio L2 KuEL-vakuutettujen määrä TyEL-vakuutettua kohden



Epävarmuus palvelutuotannon työllistävyydestä voi luonnollisesti muuttaa KuELin vakuutettujen määrääarviota, mutta asiaa emme tässä arvioi.

Taulukossa L1 on Tilastokeskuksen v. 2012 ennusteen perusteella laskettu, paljonko lisäulkoistamista pitäisi tapahtua, jotta eläkejärjestelmien henkilömäärien suhde pysyisi nykyisellään. Lopputulemaa kutsutaan eläkejärjestelmien suhteellisen koon kannalta neutraaliksi ulkoistamisvaraksi.

Taulukko L1 Vakuutettujen määrä, 1000 henk.

Vuosi	TyEL	KuEL	Neutraali ulkoistamisvara
2010	1 500	507	0
2015	1 432	539	41
2020	1 380	555	66
2025	1 341	574	90
2030	1 313	599	116
2035	1 297	626	140
2040	1 319	647	150
2045	1 328	656	155
2050	1 329	658	156
2055	1 333	660	157

Liite 2 Mallikehikko

Jotta voitaisiin tarkastella, mitä *eläkejärjestelmien kautta tulevia* vaikutuksia on kunnan päätöksillä tuottaa palvelu itse tai ostaa yksityiseltä, selvityksessä on tehty tarkastelukehikko, jossa on seuraavat osat:

1. Kunta, jolla oma palvelutuotantoyksikkö
2. Yksityinen palvelutuottaja
3. Muut kunnat ja koko kuntasektori (jotta yhden kunnan päätösten vaikutukset muihin kuntiin näkyvät)
4. KuELin ja TyELin rahavirtojen ja vastuiden muutokset pääpiirteissään ulkoistamiseen liittyen
5. Eläkemaksut, kunnallisverot
6. Palvelun tuotantokustannukset ja hinta
7. Kunnallisverot ja valtionosuudet

Kehikkoa on käytetty kunnan eri päätöstilanteiden ja päätösten kuvaamiseen ja niiden rahallisten vaikutusten jäljittämiseen. Aluksi kuvataan kuntaeläkkeiden rahoitusta. Sitaatit ovat Kevan verkkosivuilta (osittain lyhennettyjä)

Kuntaeläkkeiden rahoitus

Työnantajan kunnallinen eläkemaksu koostuu kolmesta osasta:

- palkkaperusteisesta maksusta
- varhaiseläkemenoperusteisesta maksusta ja
- eläkemenoperusteisesta maksusta.

KuEL-maksu määräytyy maksettujen palkkojen ja eläkemenojen perusteella. Palkansaaja maksaa palkkaperusteista eläkemaksua, jonka suuruus riippuu hänen iästään.

Työnantajan eläkemaksut vuonna 2012:

- Työnantajan palkkaperusteinen eläkemaksu: 16,35 % työntekijöiden KuEL-palkkoista
- Varhaiseläkemenoperusteisen maksun (varhe-maksu) määrä suhteessa KuEL-palkkasummaan: 1,0 %
- Eläkemenoperusteisen maksun määrä suhteessa KuEL-palkkasummaan: 6,25 %

Kuntatyönantajat ovat yhdessä vastuussa kunnallisten eläkkeiden rahoituksesta. Eläkejärjestelmän kustannukset jaetaan vuosittain kaikkien kuntatyönantajien kesken.

Eläkemenoperusteinen maksu

”Eläkemenoperusteista maksua maksetaan vain niistä maksussa olevista eläkkeistä, jotka ovat karttuneet jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005.

Kevan valtuuskunta vahvistaa vuosittain eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärän. Maksun kokonaismäärä vuonna 2012 on 1 001 miljoonaa euroa eli noin 26 % vuoden 2012 arvioidusta eläkemenosta. Maksu jaetaan jäsenyhteisöjen kesken sen perusteella, kuinka paljon

nyt maksussa olevista eläkkeistä on karttunut kunkin jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005 tehdystä työstä.

Eläkemenoperusteista maksua eivät maksa oman henkilökuntansa työn perusteella ne yhteisöt, jotka ovat liittyneet Kevan jäsenyhteisöksi 1.1.2005 tai sen jälkeen. Poikkeuksena on esimerkiksi kuntaliitostilanne, jossa lakkautettavien kuntien henkilöstö ja samalla eläkemenoperusteiset maksut siirtyvät uuteen kuntaan. Sen sijaan, jos perustetaan uusi osakeyhtiö jatkamaan kunnalta siirtyvää toimintaa, osakeyhtiölle ei aiheudu siirtävästä henkilöstöstä eläkemenoperusteisia maksuja.

Eläkemenoperusteisella maksulla ei ole yhteyttä maksussa oleviin palkkoihin, joten työnantajan kannattaa budjetoida se euromääräisenä erillään palkkaperusteisesta maksusta.”

Varhaiseläkemenoperusteinen maksu

”Työnantaja maksaa varhaiseläkemenoperusteisesta eli varhe-maksua, kun sen työntekijät jäävät ensimmäistä kertaa

- työkyvyttömyyseläkkeelle
- yksilölliselle varhaiseläkkeelle
- työttömyyseläkkeelle tai
- kuntoutustuella eli alkavat saada määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä

Työntekijän ikä ei vaikuta varhe-maksun määrään.

Kevan valtuuskunta päättää varhe-maksun määrän jokaiselle vuodelle erikseen. Maksu jaetaan jäsenyhteisöjen kesken varhaiseläkkeistä aiheutuvien menojen suhteessa. Varhe-maksun kokonaismäärä vuonna 2012 on yhteensä 160 miljoonaa euroa (vuonna 2011 yhteensä 153 miljoonaa euroa), eli noin 4,2 % arvioidusta eläkemenosta (vuonna 2010 noin 4,3 %).

Vuonna 2009 ja sen jälkeen alkavat eläkkeet vaikuttavat työnantajan varhe-maksuun tasan 36 kalenterikuukauden ajan eläkkeen alkamisesta. Näin ollen maksut voivat jakautua neljälle vuodelle.

Varhe-maksun määrä riippuu työnantajan koosta seuraavalla tavalla:

- Pientyönantajat (palkkasumma alle 1,9365 milj. euroa vuoden 2012 tasossa) maksavat varhe-maksua yhteisvastuullisesti. Työnantajat jakavat keskenään yhteenlaskettujen varhaiseläkkeittensä aiheuttaman varhe-maksun ikään kuin ne olisivat yhdessä yksi suuri työnantaja. Maksu jaetaan pientyönantajien kesken palkkasummaan suhteutettuna.
- Keskisuuret työnantajat (palkkasumma 1,9365–30,984 milj. euroa vuoden 2012 tasossa) maksavat varhe-maksua osittain yhteisvastuullisesti. Yhteisvastuullinen osuus työnantajan maksusta on sitä pienempi, mitä suurempi palkkasumma on. Toisin sanoen, mitä suurempi työnantaja on, sitä enemmän maksu perustuu sen omiin varhaiseläkemenoihin. Yhteisvastuullinen osuus varhe-maksusta jaetaan keskisuurten työnantajien kesken ositettujen palkkasummien suhteessa. Loppuosan varhe-maksusta keskisuuret työnantajat maksavat oman henkilöstönsä varhaiseläkkeiden perusteella samalla tavalla kuin suuret työnantajat.

- Suurten työnantajien (palkkasumma yli 30,984 milj. euroa) varhe-maksu määräytyy kokonaan kunkin oman henkilöstön varhaiseläkkeiden perusteella.

Yhteisvastuullisuus vaikuttaa pieniin ja keskisuuriin työnantajiin niin, että varhe-maksu jakautuu tasaisemmin kullekin vuodelle ja työnantaja välttyy satunnaisilta suurilta maksuilta. Kun varhe-maksua maksetaan yhteisvastuullisesti, maksua maksavat myös ne työnantajat, joiden palveluksesta ei ole kukaan jäänyt varhe-maksuun vaikuttavalle eläkkeelle.

Jos varhaiseläkkeelle jäävä työntekijä on viimeisinä työssäolovuosinaan ollut useamman kuntatyönantajan palveluksessa, eläkkeeseen liitettävä tuleva aika perustuu useamman kuntatyönantajan palvelukseen. Tällöin eläkkeestä aiheutuva varhe-maksu jaetaan näiden työnantajien kesken kultakin saatujen ansioiden suhteessa.”

Merkintöjä

Aika t , kunta i

Kuntien eläkemeno yhteensä $A(i, t)$, sisältää myös varhaiseläkemenon $V(t)$.

Eläkeperusteisilla maksuilla rahoitettava meno $a(t)A$ (Keva päättää $a:n$)

Jakoperuste $J(i, t)$, johtaa osuuteen $a(i, t)$. $\sum_i a(i, t) = a(t)$

Kuntatyönantajan palkkaperusteinen eläkemaksu $k(t)$

Työnantajan TyEL-maksu $m(t)$

Vakuutetun maksu $h(i, t)$ [painotettu alle 53 v. maksusta $h_1(t)$ ja 53 v. täyttäneiden maksusta $h_2(t)$]

Kunnan varhaiseläkkeisiin perustuva maksu Kevalle $Varhe(i, t)$

Kunnan palkkasumma $W(i, t)$

Kevan rahasto periodin t alussa $F(t)$. Rahaston tuotto on $r(t)$

Kunnan ostamat palvelut, määrä $Q(i, t)$

Kunnallisveroprosentti $\tau(i, t)$

Kunnan veropohja $Y(i, t)$

Kunnan palvelutyöpanos $K(i, t)$, palkka $w(i, t)$

Kunnanhallintoon menevä palkkasumma $H(i, t)$

Yksityisen palvelutyön palkka työyksikköä kohti $w^p(i, t)$

Yksityisen palvelutyön veloitus työyksikköä kohti $z(t)$ (sisältää katteen π)

Kunnan ostaman palvelun vaatima työpanos $L(i, t)$

Kunnan rahoittamien palvelujen määrä $C(i, t)$

Kunnan tuottamien palvelujen määrä $G(i, t)$

Valtionosuudet $O(i, t) = O(S(i, t))$

Diskonttaustermi β

Kevan rahoitus ja nykyinen maksukäytäntö

Kevan yhden periodin budjettirajoitus on

(1.1)

$$F(t+1) = F(t)(1+r(t)) - (1-a(t))A(t) + \sum_i \langle (1-b(i, t))v(t)W(i, t) + b(i, t)V(i, t) \rangle + \sum_i [k(t) + h(i, t)]W(i, t)$$

Nykyinen Kevan maksusääntö on pitää kuntatyönantajan maksu keskimäärin samana kuin yksityinen TyEL-maksu.

$$(1.2) \quad k(t) + v(t) = m(t)$$

Tämä ei riitä määrittelemään Kevan rahoituspolitiikkaa. Jos ajatellaan, että rahastolle F on olemassa tavoite F^T , voidaan eläkemenerusteisille maksuille asettaa tuottotavoite siten, että

$$(1.3) \quad \begin{aligned} a(t)A^E(t-1, t) &= F^T(t, t+1) - F(t)(1 + r^E(t-1, t)) + A^E(t-1, t) \\ &- (1 - b^E(t-1, t))v(t)W^E(t-1, t) + b^E(t-1, t)V^E(t-1, t) \\ &- [k(t) + h(i, t)]W^E(t-1, t) \end{aligned}$$

jossa yläviite E viittaa ennusteeseen, ja ensimmäinen aika-argumentti kertoo, milloin ennuste on tehty, ja jossa b^E on ennustettu keskimääräinen osuus siitä varhaiseläkemenon osasta, jota ei makseta yhteisvastuullisesti.

Yksinkertaisemmin: eläkemenerusteinen maksu on nykyisin tärkein joustava osa, se viime kädessä tasapainottaa budjetin.

Voi kuvitella skenaarioita, joissa nykyinen maksukäytäntö ajautuu vaikeuksiin. Jos eläkemeno kasvaa paljon suhteessa maksupohjaan, ulkoistamisen seurauksena tai muuten, niin eläkemenerusteiset maksut voivat kasvaa kestäättömälle tasolle, ainakin suhteessa jakoperusteisiin.

Jos palkkasumma pienenee $\Delta W(t)$ määrällä, Kevan budjettiin tulee suuruudeltaan $(k(t) + h(t))\Delta W(t)$ (+ varhevaikutus) oleva vaje. Se on katettava maksuja nostamalla ja rahastoja pienentämällä.

Yksittäinen kunta ja kuntaeläkkeet

Kunnalla on palkkamenoja, maksuja Kevalle ja ostopalvelumenoja, jotka rahoitetaan kunnallisveroilla ja valtionosuuksilla. Palkkasumma on hajoitettu palvelutöihin ja hallintoon. Yhden periodin budjettirajoitus:

$$(1.4) \quad (1 + k(t))W(i, t) + a(i, t)A(t) + Varhe(i, t) + z(i, t)L(i, t) = \tau(i, t)Y(i, t) + O(C(i, t))$$

$$(1.5) \quad W(i, t) = w(i, t)K(i, t) + H(i, t)$$

Kunnan varhe-menot ovat

$$(1.6) \quad Varhe(i, t) = (1 - b(i, t))v(t)W(i, t) + b(i, t)V(i, t)$$

jossa

$$(1.7) \quad \begin{aligned} b(i, t) &= 0 \Leftrightarrow W(i, t) \leq W^A(t) \\ b(i, t) &= [W(i, t) - W^A(t)] / [W^Y(t) - W^A(t)] \Leftrightarrow W^A(t) < W(i, t) < W^Y(t) \\ b(i, t) &= 1 \Leftrightarrow W(i, t) \geq W^Y(t) \end{aligned}$$

Merkitään $b(i, t)$:n muutosta palkkasumman muuttuessa termillä β' eli

$$(1.8) \quad b' = b'(W(i, t))$$

Palveluyhtälöitä: kunnan rahoittamat palvelut C tuotetaan omin voimin (määrä G) tai ostamalla (Q).

$$(1.9) \quad z(i, t) = (1 + \pi)(1 + m(t))w^p(i, t)$$

$$(1.10) \quad Q(i, t) = q(i, t)L(i, t)$$

$$(1.11) \quad G(i, t) = g(i, t)K(i, t)$$

$$(1.12) \quad Q(i, t) + G(i, t) = C(i, t)$$

Oletetaan, että kunta i ulkoistaa palvelujaan määrällä $g(i, t)\Delta K(i, t)$. Se aiheuttaa muutoksen $S(i, t)$ kunnan palvelukustannuksiin.

$$(1.13) \quad S(i, t) = [(1 + k(t))w(i, t) - z(i, t)q(i, t) / g(i, t)]\Delta K(i, t)$$

Jatkossa voi olla syytä katsoa dynaamista budjettirajoitusta, jossa velkaantuminen ei kuitenkaan ole keskeinen tekijä. Tärkeätä on, mitä odotetaan tulevaisuuden eläkemenerusteisista maksuista Kevalle, mahdollisesti varhevaikutukset ja ehkä työvoiman sopeutumiskustannukset.

Odotetaanko nykyisten palkkamenojen aiheuttavan eläkemenerusteisia maksuja tulevaisuudessa? Nykyiset jakoperusteet häviävät ajan mittaan, ja toisaalta nykyinen maksupolitiikka vaatii rahoitusta muutenkin kuin palkkaperusteisesti. Oletetaan että

$$(1.14) \quad a^E(i, t, t + s) = f(W(i, t), W(i, t + 1), \dots, W(i, t + s - 1))$$

Työvoiman määrän sopeuttamiskustannukset eivät ole KuEL-asioita mutta voivat olla relevantteja skenaarioissa ja helpottaa keskustelua. Olkoon N luonnollisen poistuman kautta nykyisestä kunnallisesta työvoimasta jäljelle jäävä laskennallinen työvoima. Jos se on suurempi kuin suunniteltu tuleva kunnallinen työvoima, voi aiheutua sopeutuskustannuksia.

$$(1.15) \quad \sum_{t=1}^T s(N(i, t) - K(i, t))$$

Oletetaan että ulkoistamisesta keskusteltaessa keskeinen tarkasteltava asia on kunnan palvelukustannukset nyt ja tulevaisuudessa, ml. työvoiman sopeutuskustannukset ja mahdolliset odotukset tulevista muutoksista eläkemenerusteisiin. Diskontatut palvelukustannukset ovat

$$(1.16) \quad \sum_{t=t(0)}^T \beta(i, t) \left[(1 + k(t))w(i, t)K(i, t) + z(i, t) \left[\frac{C(i, t) - g(i, t)K(i, t)}{q(i, t)} \right] - O(C(i, t)) + s(N(i, t) - K(i, t)) \right] \\ + \sum_{t=t(0)}^T \beta(i, t) (a^E(i, t(0), t)A(t + u) + \sum_t \beta(i, t) b'(w(i, t)K(i, t)) [V(i, t) - v(t)w(i, t)K(i, t)])$$

Alemman rivin ensimmäinen termi on palkkamenojen diskontattu odotettu vaikutus tuleviin jakoperusteisiin. Tätä kautta tulevat eläkemenoperusteiset maksut Kevalle vaikuttavat ulkoistamispäätöksiin. Tämä on yksi skenaarioefekti: jos odotetaan, että muut (kaikki) ulkoistavat, voidaan odottaa, että aA on suuri, ja tämä voi kiihdyttää ulkoistamista. Alarivin toinen termi on oman palvelutyön palkkasumman vaikutus varhaiseläkkeiden rahoitukseen – eli se, muuttuuko omalla vastuulla olevien ja yhteisvastuullisten varhaiseläkkeiden suhde, ja jos muuttuu, miten se vaikuttaa kunnan kustannuksiin. Ulkoistaminen pienentää kunnan omaa palkkasummaa ja voi lisätä yhteisvastuullisuuden osuutta kaavan mukaan. Vaikutus kustannuksiin voi olla pienentävä, jos kunnalta on lähtenyt (suhteellisesti) paljon väkeä varhaiseläkkeille, tai suurentava, jos varhaiseläkeläisiä on vähän.

Näkökulma 1: Kunnan päätöshorisontin vaikutus

Oletetaan, että kunnat pohtivat kaavan sisältämiä asioita, mutta päätöshorisontti vaihtelee. Lyhytnäköiset kunnat unohtavat odotetun jakoperustevaikutuksen, kahdesta syystä. Ensinnäkin, nykyiset jakoperusteet ovat käytössä vielä vuosia. Toiseksi, palkoista kertyvän eläkeoikeuden muuttuminen eläkkeiksi vie aikaa.

Johtopäätös: lyhytnäköisen kunnan kannalta KuEL toimii keskimäärin neutraalisti. Mitä kaukonäköisempiä kunnan päättäjät ovat, sitä enemmän painoa saavat mahdolliset odotukset nykyisten ja uusien palkkamenojen vaikutuksista tulevaisuuden eläkemenoperusteisiin maksuihin Kevalle. Samoin työvoiman sopeutuskustannusten merkitys nousee. Varhe-maksut vaihtelevat kunnan palkkasumman mukaan, mutta maksut vaihtelevat myös yksityisellä puolella.

Näkökulma 2: Valtionosuudet

Valtionavut riippuvat väestörakenteesta, eivät kunnan työvoimasta ja palvelujen tuottamisavasta. Valtionosuudet vaikuttavat kaavan palvelukustannuksiin. Ulkoistamisen mahdollinen hyöty on riippumaton valtionosuuksien suuruudesta. Jos valtio maksaisi vakio-osan toteutuneista kustannuksista, ulkoistamiskannustin pienentyisi.

Valtionosuuksilla ja ulkoistamisella voi kuitenkin olla käytännössä yhteys. Jos kuntien talousahdinko johtaa pohtimaan ulkoistamisasiaa, valtionosuudet vähentävät tarvetta. Rationaalinen ajattelu kuitenkin näkee samat säästömahdollisuudet koko ajan.

Ulkoistaminen ja kunnat

Työntekijöiden siirtyminen KuELista TyELiin vähentää KuELiin jo kertyneiden eläkeoikeuksien jakojärjestelmäluonteista maksupohjaa. Tästä seuraa koko kuntasektorille tappio. Rahastointi pienentää tätä tappiota.

Kuntasektorin yhtälöt

Kuntasektorin budjettirajoitus saadaan aggregoimalla yksittäisten kuntien yhtälöt.

$$(1.17) \quad (1 + k(t))W(t) + a(t)A(t) + Varhe(t) + z(t)L(t) = \tau(t)Y(t) + O(C(t))$$

Sijoitetaan Kevan budjettirajoitus kuntasektorin budjetti-identiteettiin:

$$(1.18) \quad \tau(t)Y(t) + O(C(t)) = W(t) + z(t)L(t) + A(t) + F(t+1) - F(t)(1 + r(t)) - h(t)W(t)$$

Kuntasektori saa tuloja kunnallisveroista ja valtionavuista ja käyttää rahat hallinnon ja oman palvelutuotannon palkkoihin, ostopalveluihin ja maksuihin Kevalle. Kevalle maksettava määrä on yhtä kuin eläkemeno ja rahastoihin laitettava määrä miinus kuntasektorin työntekijöiden työeläkemaksuista kertyvä summa.

Ulkoistaminen ja Keva

Keva menettää palkkaperusteisina tuloina sen, mikä olisi kertynyt yksityistetyn työn teettämisestä kunnallisesti. Mitä tehottomampaa kunnallinen työ on, sitä enemmän Keva menettää, annettuna ulkoistamisen määrä palveluilla mitaten. Menetetyt tulot on kerättävä eläkemenerusteisina maksuina ja rahastoja pienentämällä.

(1.19)

$$\begin{aligned} F(t+1) = & F(t)(1 + r(t)) - (1 - a(t))A(t) + \sum_i [(1 - b(i, t))v(t)W(i, t) + b(i, t)V(i, t)] \\ & + \sum_i [k(t) + h(i, t)] \left[H(i, t) + w(i, t) \frac{C(i, t) - Q(i, t)}{g(i, t)} \right] \end{aligned}$$

Liite 3 Julkisen alan ammattiliittojen puheenjohtajien kannanotto

Ay-johtajat kiirehtivät julkisen sektorin eläkerahoituksen varmistamista

06.09.2012 12:01

Julkisen sektorin eläkkeiden rahoitus on varmistettava nopeasti, vaativat julkisen alan ammattiliittojen puheenjohtajat. Eläkeläisten määrä kasvaa, joten eläkemaksuissa on merkittävä nousupaine jo lähivuosina, toteavat puheenjohtajat **Jarkko Eloranta** (JHL), **Olli Luukkainen** (JUKO), **Maija Pihlajamäki** (Jyty), **Keijo Houhala** (KTK), **Silja Paavola** (SuPer) ja **Jaana Laitinen-Pesola** (Tehy).

Puheenjohtajat varoittavat tuodittautumasta verotuksen varaan.

- Ei siihen voi luottaa, että kaikissa oloissa julkisen sektorin eläkkeiden rahoitus turvataan verotusta kiristämällä.

Yksityisten alojen työeläkemaksu on sovittu työurasopimuksessa vuoteen 2016 saakka. Saman sopimuksen mukaan linjaratkaisu julkisen puolen rahoituksesta tehdään valtion talousarvion kehystarkastelun yhteydessä.

- Nämä hallitusohjelmaan ja työurasopimukseen kirjatut sitoumukset pitää tulkita niin, että julkisen sektorin työntekijöille kuuluu heidän ansaitsemansa työeläke eikä rahoitusta saa tasapainottaa nuorempien työntekijäpolvien eläke-etuja leikkaamalla.

Julkisten alojen eläkkeiden rahoituksesta on siis sovittava samassa tahdissa kuin valmistellaan työurasopimuksen mukaisesti vuonna 2017 voimaan tulevaa eläkeuudistusta.

- Samalla on luotava järjestelmä, joka tulevaisuudessa varmistaa kohoavien eläkemaksujen oikeudenmukaisen jakautumisen julkisen sektorin työnantajien ja työntekijöiden kesken.

Yksityisen sektorin eläkemaksujen taso perustuu pohjimmiltaan työmarkkinajärjestöjen neuvotteluihin ja sopimiseen. Julkisella puolella vastaavaa mekanismia ei ole, vaan työntekijöiden eläkemaksu määräytyy lain nojalla samansuuruisena kuin yksityisellä puolella. Sen sijaan kuntatyönantajien eläkemaksun tasosta päättää Keva itsenäisesti.

- Tällainen tilanne ei työntekijöiden näkökulmasta ole tyydyttävä.

Kuntien on kehitettävä palveluitaan kokonaisuutena ja omana työnään, jotta huolestuttavasti yleistynyt palvelujen ulkoistaminen ja runsas eläköityminen eivät toisi nousupaineita eläkemaksuihin. Jos työntekijöiden eli maksajien määrä vähenee, eläkevastuut kasvavat. Julkinen sektori maksaa entisten työntekijöidensä eläkkeitä vielä pitkään, koska eläkkeensaajia on lähivuosina yhä enemmän.

Keskeiset työmarkkinajärjestöt käsittelevät eläkkeiden rahoitusta Eläketurvakeskuksen toimitusjohtajan Jukka Rantalan vetämässä eläkeneuvotteluryhmässä. Ay-johtajat vaativat, että ryhmä ottaa myös julkisen sektorin eläkkeiden rahoitusongelmat vakavasti.

Kunta-alalta on lähtenyt ja lähtee eläkkeelle 322 000 henkilöä vuosina 2010–2030. Poistuma on suurin vuosina 2014 ja 2015, kumpanakin yli 17 000 henkilöä. Lokakuussa 2011 kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä. (Lähteet: Keva ja KT.)

Lisätietoja:

Puheenjohtaja Jarkko Eloranta, 0400-912 399 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL

Puheenjohtaja Olli Luukkainen, 0500-652 872 Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO

Puheenjohtaja Maija Pihlajamäki, 0400-537 756 Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty

Puheenjohtaja Keijo Houhala, 0400-551 175 KTK Tekniikan Asiantuntijat

Puheenjohtaja Silja Paavola, 050-527 5085 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer

Puheenjohtaja Jaana Laitinen-Pesola, 040-595 1772 Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy

Liite 4 Eläkeneuvotteluryhmän muistio

ENR 6.2.2012

KUNTASEKTORIN ELÄKKEIDEN RAHOITUKSESTA

Julkisen sektorin rahoituksen turvaaminen on osa Eläkeneuvotteluryhmän hallitukselta saamaa toimeksiantoa. Neuvotteluryhmälle on esitelty Kevan rahoitusstrategian mukainen Kevan hallituksen hyväksymä Asset/Liability-selvitys rahoituksen tulevaisuuden näkymistä. Neuvotteluryhmä on saanut lausunnot selvityksestä samoin kuin Eläketurvakeskuksen uusimmasta PTS-laskelmasta ETLAlta ja PT:ltä. Tämän muistion tarkoituksena on hahmottaa keskustelun pohjaksi keskeisiä aiheita, joita rahoituksen turvaamisen yhteydessä on noussut esiin. Tarkoitus on, että tämä muistio on samalla toimeksianto asiasta tehtävälle erilliselle selvitykselle.

Yksityistäminen ja mahdolliset rakennemuutokset

Yksi huoli kuntasektorin eläkkeiden rahoituksen turvaamisessa on pelko kuntatöiden siirtymisestä laajasti yksityiselle sektorille joko ostopalvelujen muodossa tai kuntien tuottamien palvelujen mahdollisissa rakennemuutoksissa. Silloin kunnilta perittävä eläkemaksu suhteessa kuntien omaan palkkasummaan kasvaisi voimakkaasti.

On vakuutusperiaatteen mukaista, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkemaksu kerätään palkkasumman perusteella, mutta se ei ole välttämätöntä erityisesti vanhojen kertyneiden eläkeoikeuksien suhteen, koska jäsenyhteisöjen tulot viime kädessä perustuvat kuntien tuloihin ja kunnilla on verotusoikeus. Nykyäänkään eläkemaksu ei perustu kokonaan palkkasummaan. Palkkaperusteinen maksu on lähellä TyEL-maksua siksi, ettei eläkemaksu vaikuttaisi siihen, kenellä työ teetetään. Loppuosa eläkemaksusta peritään eläkeperusteisena ilman sidonnaisuutta palkkasummaan. Silti ilmeisesti ainakin joissakin kunnissa Kevan ohjeistuksesta huolimatta tämäkin erä jyvitetään eri toiminnoille palkkasumman perusteella, mikä kyseisen toiminnon näkökulmasta nostaa kunnan oman työn hintaa.

Toisaalta kunnan ostamissa yksityisissä palveluissa yksi osa hintaa on yksityisen toimijan työeläkemaksu. Työeläkemaksussa suurin erä on tasausmaksu, jolla kustannetaan maksussa olevia yksityisen sektorin aiemmin kertyneitä eläkkeitä. Laajamittainen yksityistäminen johtaisi siis kuntien näkökulmasta osin kaksinkertaiseen kustannuksiin nykytilaan verrattuna, kun ne maksaisivat yksityisen sektorin vanhoja eläkkeitä ostopalvelun hinnoissa ja omia vanhoja eläkkeitään omalla eläkemaksullaan.

Kokonaiseläkemenot eivät yllä kuvatussa tilanteessa sanottavasti muuttuisi eikä siten myöskään kokonaisrahoituksen tarve. Kunnallisverot ja valtionosuudet todennäköisesti nousisivat ja vastaavasti yksityisen sektorin maksupaine vähenisi. Veroilla on laajempi maksupohja kuin työeläkemaksuilla. Ne ovat osittain progressiivisia, kun työeläkemaksu on suhteellinen. Muutoksella olisi siis jossain määrin tulonjakovaikutuksia.

Valtion osalta tämän kaltaista tilannetta varten on aikanaan luotu järjestelmä, jossa valtionlaitosten siirtymässä TyEL:iin yhtiöittämisen seurauksena niiden työeläkemaksusta maksetaan 10 vuoden ajan osa valtiolle ns. siirtymämaksuna. Siirtymämaksua maksetaan, jos siirtynyt henkilömäärä ylittää 200. Kuntapuolella ostopalvelut saattavat koskea laajemmin pieniä yksiköitä kuin valtiolla.

Ennen vuotta 1993 kuntapalvelun aloittaneilla työntekijöillä on KuEL:n mukainen lisäeläkeosuus, jonka saaminen edellyttää kunnallisen palvelussuhteen säilymistä eläkkeelle siirtymiseen saakka. Tällä säilytettiin vanha käytäntö, että henkilö saattoi saada suurimman mahdollisen eläkekertymän vain, jos hän jatkoi kuntayhteisöjen palveluksessa eläkkeelle jääntiinsä saakka. Ratkaisulla oli huomattava eläkekustannuksia alentava vaikutus.

Kun työntekijä siirtyy liikkeenluovutuksen tai yhtiöittämisen yhteydessä yksityiselle sektorille TyELin piiriin, hän menettää lisäeläkeosuuden. Näissä tilanteissa vastaanottava yritys joutuu useimmiten järjestämään vastaavan lisäeläkkeen, mikä tuo yritykselle merkittävän lisäkustannuksen. Yksityisessä omistuksessa olevia osakeyhtiöitä rasittavat siten korkeammat eläkekustannukset kuin kunnan määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä, joilla on mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöksi. Näissä tilanteissa kunnat maksavat yksityisen palvelun osana myös kuntatyöstä karttunutta lisäeläkettä.

Eläkemaksun määrääminen

KuEL:n 131 §:n mukaan Kevan menot jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattaviksi. Menoihin luetaan myös siirrot eläkevastuurahastoon sen mukaan kuin Kevan valtuuskunta erikseen päättää. Eläkemaksuista päättää Kevan valtuuskunta. Valtuuskunta päättää myös missä määrin maksu perustuu palkkoihin ja missä määrin jäsenkohtaiseen eläkemenoon.

Kevan strategian mukaiset eläkemaksun määräämisen periaatteet on kuvattu liitteessä.

Toimeksianto: Selvityksessä tulee

- koota tilastotietoa tapahtuneesta yksityistämiskehityksestä ja tehdä analyysi siihen vaikuttaneista tekijöistä
- tehdä erilaisia skenaarioita ja suuruusluokka-arvioita mahdollisista työntekijäsiirtymistä eri sektorien välillä
- muodostaa käsitys, onko ongelmia olemassa tai odotettavissa
- jos ongelmia on, analysoida erilaiset ratkaisuvaihtoehdot ja tehdä ehdotus ratkaisuksi.

Lähtökohtana selvityksessä on kuntasektorin eläkkeiden rahoituksen turvaaminen ja että eläkejärjestelmät eivät saisi olla määräävä tekijä palvelujen järjestämisvalintoja tai mahdollisia rakennejärjestelyjä tehtäessä.

Selvityksen tulisi olla valmis 31.5.2012 mennessä.

LIITE: Kevan strategian mukaiset eläkemaksun määräämisen periaatteet.

Kevan hallituksen hyväksymän Kevan strategian mukaan:

”Kunnallisen eläkemaksun kokonaistaso ja erityisesti työnantajien maksu pidetään mahdollisimman vakaina ja ennustettavana. Jos palkkasumman reaalin kasvuvauhti alittaa 3 vuoden keskiarvolla mitaten 1 prosentin tai ylittää 2 prosenttia, hallitus harkitsee maksumuutosesityksen tekemistä valtuuskunnalle. Tarvittavat muutokset tehdään hallitusti ja pitkän aikavälin näkökulmaa korostaen.”

Kevan johtoryhmän hyväksymässä Kevan rahoitusstrategiassa on kuvattu asiaa tarkemmin:

”Palkkasumman ja sijoitustuottojen vaikutus maksutasoon

Palkkasumman kasvuvauhtia seurataan jatkuvasti. Jos palkkasumman keskimääräinen reaalikasvu kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana alittaa 1 prosenttiyksikön vuosivauhdin, hallitus tekee valtuuskunnalle esityksen pitkän aikavälin rahoitustilanteen vakauttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä ottaen kuitenkin huomioon rahaston arvossa tapahtuneet muutokset. Vastaavasti, jos palkkasumman reaalin vuosikasvu kolmen vuoden keskiarvolla mitaten ylittää 2 prosenttiyksikköä, hallitus voi tehdä valtuuskunnalle esityksen maksutason alentamisesta ottaen jälleen kuitenkin huomioon rahaston arvossa tapahtuneet muutokset.

Palkkasumman kasvuvauhdin seurannassa ensimmäinen kolmen vuoden tarkastelujakso on 2007–09.

Sijoitusten arvon vuosittaisella vaihtelulla ei ole välitöntä ja mekaanista yhteyttä kulloinkin vallitsevaan maksutasoon. Jos rahaston arvo kuitenkin merkittäväällä tavalla pienenee sijoitusten arvon alentuessa, hallitus voi esittää valtuuskunnalle, että maksutasa korotetaan rahoitustilanteen vakauttamiseksi. Vastaavasti hallitus voi rahaston arvon kasvaessa oletettua suuremmaksi esittää valtuuskunnalle maksutason alentamista. Edellytyksenä kuitenkin on, että tämä odotettua suurempi osuus rahastosta sijoitetaan mahdollisimman hyvin eläkemenoihin aiheutuvien kassavirtojen oletettua kehitystä vastaavalla tavalla, jotta riski maksutason uudelleen korottamisesta olisi mahdollisimman vähäinen.”

Näitä periaatteita kuvataan tarkemmin vuosittain Kevan hallitukselle ja valtuuskunnalle annettavassa maksutasoselvityksessä.

Aikaisemmin ilmestynyt ETLA Raportit-sarjassa (ennen ETLA Keskusteluaiheita)
Previously published in the ETLA Reports series (formerly ETLA Discussion Papers)

- No 1282 *Kari E.O. Alho*, Targets, Models and Policies: A Quantitative Approach to Raising the EU Employment Rate. 29.8.2012. 18 p.
- No 1283 *Stefanie A. Haller – Jože Damijan – Ville Kaitila – Črt Kostevc – Mika Maliranta – Emmanuel Milet – Daniel Mirza – Matija Rojec*, A Portrait of Trading Firms in the Services Sectors – Comparable Evidence from Four EU Countries. 6.9.2012. 33 p.
- No 1284 *Jože Damijan – Stefanie A. Haller – Ville Kaitila – Mika Maliranta – Emmanuel Milet – Matija Rojec*, The Performance of Trading Firms in the Services Sectors – Comparable Evidence from Four EU Countries. 6.9.2012. 40 p.
- No 1285 *Tuomo Nikulainen – Julia Salmi*, Uudistaminen ja yhteistyöverkostot Suomen teollisuudessa. Havainnot yrityskyselystä. 14.9.2012. 23 s.
- No 1286 *Tuomo Nikulainen – Antti-Jussi Tahvanainen – Martti Kulvik*, Expectations, Reality and Performance in the Finnish Biotechnology Business. 19.9.2012. 25 p.
- No 1287 *Matias Kalm – Timo Seppälä*, Palaako tuotanto Aasiasta Suomeen? Case Polkupyörä. 19.9.2012. 24 s.
- No 1288 *Timo Seppälä – Martin Kenney*, Competitive Dynamics, IP Litigation and Acquisitions. The Struggle for Positional Advantage in the Emerging Mobile Internet. 4.10.2012. 30 p.
- No 1 *Nuutti Nikula – Markku Kotilainen*, Determinants for Foreign Direct Investment in the Baltic Sea Region. 6.11.2012. 30 p.
- No 2 *Olavi Rantala*, EU:n ilmastopolitiikan talousvaikutukset vuoteen 2020. 26.11.2012. 44 s.
- No 3 *Jukka Lassila – Tarmo Valkonen*, Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys. 21.1.2013. 26 s.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen julkaisemat "Raportit" ovat raportteja alustavista tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista. Tässä sarjassa julkaistuja monisteita on mahdollista ostaa Taloustieto Oy:stä kopiointi- ja toimituskuluja vastaan.

Julkaisut ovat ladattavissa pdf-muodossa osoitteessa: www.etla.fi » julkaisut » raportit

Papers in this series are reports on preliminary research results and on studies in progress. They are sold by Taloustieto Oy for a nominal fee covering copying and postage costs.

Publications in pdf can be downloaded at www.etla.fi » publications » reports

ETLA

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
The Research Institute of the Finnish Economy
Lönnrotinkatu 4 B
00120 Helsinki

ISSN-L 2323-2447, ISSN 2323-2447, ISSN 2323-2455 (Pdf)

Puh. 09-609 900
Fax 09-601 753
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi