



Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän maksutasoselvitys 2024

26.9.2024

Sisällysluettelo

1	Yhteenveto.....	3
2	Palkkasumman kehitys vuodesta 1988 lähtien.....	5
3	Rakenteellisten tekijöiden vaikutus	8
3.1	Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat muutokset.....	8
3.2	Eläkemenon kehitykseen vaikuttavat muutokset	13
4	Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen.....	14
5	Maksutason tarkastelu ja kehitysnäkymät	16
6	Maksukomponentit.....	22

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 ennakoidusta kehityksestä sekä toimintaympäristön muutoksesta tehdyt johtopäätökset.

Rahoituksellinen kokonaistilanne ja toimintaympäristö

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksellinen kokonaistilanne on tämän hetken tiedoilla ja oletuksilla parempi kuin vuotta aikaisemmin, mikä johtuu pääosin kasvaneesta rahastosta ja odotetusta lähivuosien palkkasummakehityksestä, mutta osin myös muista maksutasoon vaikuttaneista tekijöistä. Ero vuoden 2024 maksutason ja tässä selvityksessä tarkastellun kestäväen maksutason välillä mahdollistaa maksutason maltillisen laskun vuodelle 2025.

Sijoitustoiminnan riskitason nosto tukee nykytason tuntumassa olevan maksutason säilymistä pitkällä aikavälillä. Toisaalta rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä kestävästä maksutasosta. Lisäksi palkkasumman kehitykseen liittyy poikkeuksellisen paljon epävarmuutta johtuen julkisen talouden alijäämästä ja sen supistamiseen tähtäävien sopeutustoimien toteutumisesta.

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 eläkemenon kehityksessä sekä 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.

Työllisyyspalveluiden järjestämistäsiirto valtiolta kunnille tuo järjestelmän piiriin uusia vakuutettuja vuoden 2025 alussa. Senkin jälkeen lyhyellä aikavälillä vakuutettujen määrä säilynee vakaana tai jopa hieman kasvava palvelutarpeen mukana ja muiden rakenteellisten tekijöiden tuella. Samalla kuitenkin kuntien ja etenkin hyvinvointialueiden toimintaan kohdistuu sopeutuspainetta, joka voi heijastua henkilöstön määrään sitä

supistavasti. Riski vakuutettujen määrän laskuun on olemassa. Lisäksi on tunnistettu, että rakenteelliset muutokset ja mahdolliset lainsäädäntöön tulevat muutokset voivat vaikuttaa merkittävästikin vakuutettujen määrään pidemmällä aikavälillä.

Kestävä maksutaso

Tämän maksutasoselvityksen kestävän maksutason arviossa lähdetään olennaisin osin toukokuussa 2023 laaditussa Asset/Liability -selvityksessä käytetystä peruslaskelmasta. Syksyn 2023 maksutasoselvityksessä arvio kestävistä maksutasosta oli 27,0 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Kun laskelmia päivitetään toteutuneen taloudellisen kehityksen, aineistossa tapahtuneiden muutosten, tuoreiden lähivuosien näkyvien sekä muualla lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten tiedoilla, kestävän maksutason arvioksi muodostuu 26,1 prosenttia palkkasummasta.

Vuoden 2025 kokonaismaksutaso

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

Kevan hallituksen rahoitus- ja maksuperiaatteiden mukaisesti kokonaismaksutasoa muutetaan tuoreen maksutasoselvityksen mukaista uutta kestävää maksutasoa kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia. Kun ero vuoden 2024 maksutason ja tässä selvityksessä saadun kestävän maksutason välillä on 1,05 prosenttiyksikköä, valmistelussa on lähdetty 0,25 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2025, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasoksi muodostuisi 26,9 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Eroa tämän hetken tiedoilla arvioitun kestävään maksutasoon 26,1 jäisi 0,8 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2025 maksukomponenttien valmistelu

Kevan eläkemaksurakenteessa keskimääräinen palkkaperusteisen eläkemaksu vastaa keskimääräistä TyEL-maksua ja TyEL-maksun ylittävä osa tavoiteltavasta kokonaismaksusta peritään tasausmaksulla kunnilta ja hyvinvointialueilta. Eläketurvakeskuksen 4.9.2024 julkaiseman ennusteen mukaan keskimääräinen TyEL-maksu ilman koronaosaa olisi 24,4 prosenttia palkoista vuonna 2025.

Mikäli tavoiteltavaksi vuoden 2025 kokonaismaksutasoksi vahvistettaisiin 26,9 prosenttia palkoista ja mikäli TyEL-maksu vahvistetaan yllä kerrotun mukaisesti, olisi keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu arviolta 24,4 prosenttia palkoista ja tasausmaksun kokonaismäärä 613 milj. euroa. Tasausmaksun kokonaismäärä olisi tällöin 19 milj. euroa matalampi kuin

vuonna 2024, mutta samalla Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummaan suhteutettuna arviolta 0,23 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuonna 2024. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vahvistanee vuoden 2025 TyEL-maksun marraskuun 2024 puoliväliin mennessä.

Tässä maksutasoselvityksessä esille tulleet näkökohdat ja johtopäätökset on otettu huomioon Kevan vuosia 2025–2027 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuotta 2025 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 4,3 prosenttia. Vastaavana aikana keskimääräinen inflaatio on ollut 2,2 prosenttia vuodessa, ja reaalin palkkasumman kasvu on ollut 2,0 prosenttia vuodessa.

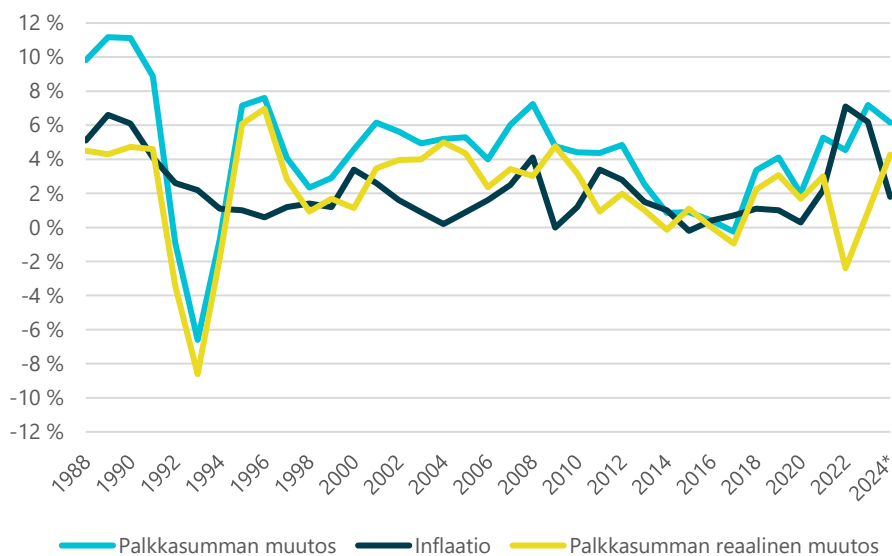
Viimeisten viiden vuoden aikana palkkasumman kasvuvauhti on ollut reaalisesti 1,2 prosenttia, eli selvästi hitaampaa, kuin koko tarkastelujaksolla vuodesta 1988 alkaen. Vuonna 2023 nimellinen palkkasumma kasvoi 7,2 prosenttia, mutta reaalin palkkasumma kasvoi vain 0,9 prosenttia inflaation ollessa 6,2 prosenttia. Koska palkkasummakehitys vuonna 2023 ylitti Kevan budjetoinnissa olleen arvion, laskennallinen eläkemaksuprosentti oli 27,35, kun tavoitteena maksua päätettäessä oli ollut 27,40.

Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kasvu on vuonna 2024 jatkunut budjetoitua nopeampana. Palkkasumman arvioidaan kasvavan vuonna 2024 noin 6,1 prosenttia ja olevan noin 23,1 mrd. euroa. Palkkasumman kehitykseen vaikuttavat jatkossakin normaaliin tapaan ansiotason ja työntekijämäärän kehitys.

Taulukko 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitys (milj. euroa), kasvuprosentti ja maksukertymän osuus palkkasummasta tarkastelujaksolla 1988–2023 ja 2024* 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	21 809	7,2	6,2	27,35
2024*	23 150	6,1	1,8	27,13
Keskiarvo 2023 asti		4,3	2,2	

Kuvio 1: Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman muutos, inflaatio ja reaalin muutos 1988–2023 ja 2024 arvio



Tiedossa olevat palkankorotukset huomioiden ansiotasoindeksi nousee valtiovarainministeriön arvon mukaan kunnissa 3,7 % vuosina 2025–2027 ja hyvinvointialueilla 6,7 % vuonna 2025, 4,4 % vuonna 2026 ja 4,1 % vuonna 2027.

Kevan arvon mukaan palkkasumma jäsenyhteisöissä kasvaa 6,0 % vuonna 2025, 5,0 % vuonna 2026 ja 4,5 % vuonna 2027. Vuoden 2025 palkkasumma arvioidaan 24,539 mrd. euroa.

Arvio palkkasummasta perustuu valtiovarainministeriön arvioon ansiotasoindeksistä ja hyvinvointialueiden palkkasumman kehityksestä. Hyvinvointialueiden palkkasumman kasvuksi vuodelle 2025 valtiovarainministeriö on arvioinut 5,3 %. Lisäksi on huomioitu hyvinvointialueiden 1 % palvelutarpeen kasvu hyvinvointialueiden rahoituslain mukaista kasvua vastaavasti. Lisäksi TE-palvelujen siirtyminen valtiolta kunnille kasvattaa palkkasummaa vuonna 2025 arviolta 0,7 % ja opettajien siirtyminen valtion eläkejärjestelmästä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmään 0,3 %.

Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman kehitykseen liittyy useita tekijöitä, joita on vaikea arvioida. Kuntien ja etenkin hyvinvointialueiden toimintaan kohdistuu sopeutuspainetta, joka voi heijastua henkilöstön määrään sitä supistavasti. Palkkasumma-arviossa on hyödynnetty Valtiovarainministeriön ennustetta, johon on sisällytetty hyvinvointialueiden sopeutustoimia valtiovarainministeriön kansantalousosaston arvon mukaisesti.

Palkkasumman kehityksessä näkyy myös hyvin suoraan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän vakuutettujen määrän kehitys. Vakuutettujen määrän kehitys riippuu kuntien ja hyvinvointialueiden taloudellisen tilanteen, kuntientehtävien ja 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 kuntiin ja hyvinvointialueisiin 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 tämän selvityksen laskelman tuloksia ja oletuksia, joihin ne perustuvat.

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

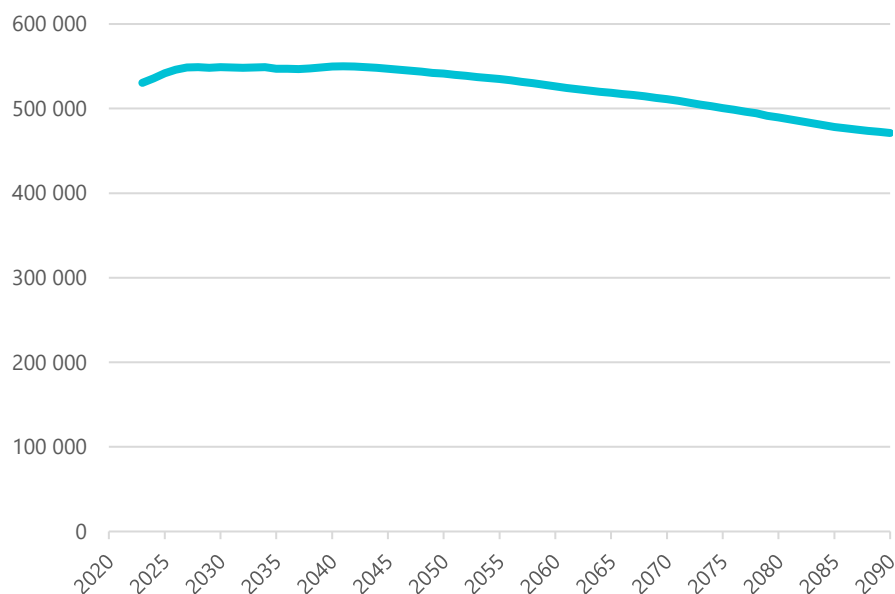
Toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus (sote- ja pelastustoimen uudistus) ja siihen liittyvä hyvinvointialueiden perustaminen on edelleen selvästi keskeisin rakenteellinen kuntasektoriin ja sitä myötä Kevan jäsenyhteisökenttään kohdistunut muutos.

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 90 prosenttia kertyy palkkasummaan suhteutettuna, jolloin kaikki palkkasumman reaalista kasvua pienentävät tekijät heikentävät järjestelmän maksupohjaa. Tässä selvityksessä oletuksena on sovellettu mekaanista, Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmat huomioivaa, henkilöpiirikehitystä (kuvio 2). Oletuksen mukaan vakuutettujen määrä kääntyy merkittävämmiin laskuun 2040-luvulla.

Kuvio 2: Laskelman 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 yleistymisen, 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. THL:n arvion mukaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarve kasvaa lähivuosina noin prosentin vuodessa. Palvelutarpeen kasvu nostaa hyvinvointialueiden yleiskatteista rahoitusta.

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, 1.1.2028 alkaen, hoitajamitoituksen, eli työntekijöiden lukumäärän asiakasta kohden, oli tarkoitus nousta nykyisestä luvusta 0,65 lukuun 0,7, mutta syksyn 2024 budjettiriihen pöytäkirjamerkinnöissä mainittu teknologian hyödyntäminen ikäihmisten hoivassa viittaa hoitajamitoituksen laskuun lukuun 0,6 jo vuoden 2025 aikana.

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 saatavuuteen sekä nostettu esiin teknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia.

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

Ikääntymisen ohella samalla syntyvyyden voimakas madaltuminen vähentää lapsiperheisiin kohdistuvien palveluiden ja koulutuksen kysyntää. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2023 kokonaishedelmällisyysluku oli 1,26, joka on vuodesta 1776 alkavan tilastoinnin matalin syntyvyyden taso. Syntyneiden määrä laski 43 383 lapseen vuonna 2023. Kestää kuitenkin oman aikansa, ennen kuin palveluiden mitoitus reagoi syntyvyyden muutokseen. Muutos alkaa varhaiskasvatuksesta ja kouluverkostosta. Vielä pidemmällä aikavälillä vaikutukset näkyvät myös työvoiman määrässä, ellei maahanmuutto kasva esimerkiksi ilmastonmuutoksen seurauksena.

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.

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. Esimerkiksi kilpailuneutraliteettivaatimus on johtanut vakuutettujen siirtymisiin osakeyhtiöihin. Yhtiöittämistä on seurannut monissa tilanteissa myös yksityistäminen, eli osakekanta on siirtynyt yksityiselle sektorille, jolloin henkilöstö on vakuutettava TyEL-järjestelmässä.

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. Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon otettava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Lisäksi hallituksen on tarkoitus uudistaa myös hankintalakia. Muutosten tavoitteena on varmistaa, että hankinnan yhteydessä syntyy aito kilpailutilanne, jolla ei ole markkinavaihtokutsia. 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 käyttämien Tilastokeskuksen tilastojen mukaan kuntien henkilöstömäärä saavutti uuden huippunsa loka-kuussa 2022, jolloin kunta-alalla työskenteli 444 000 henkilöä. Lisäksi palkattomalla virkavapaalla tai työlomalla oli 27 600 henkilöä. Lukumäärissä eivät ole mukana sivutoimiset tuntiopettajat. Henkilöstömäärä on kasvanut noin 25 000 työntekijällä vuodesta 2017.

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 yhtiöittämistilanteessa voi tapahtua merkittäviäkin siirtymiä yksityisen sektorin eläkejärjestelmän piiriin.

Kevan jäsenyhteisökenttä

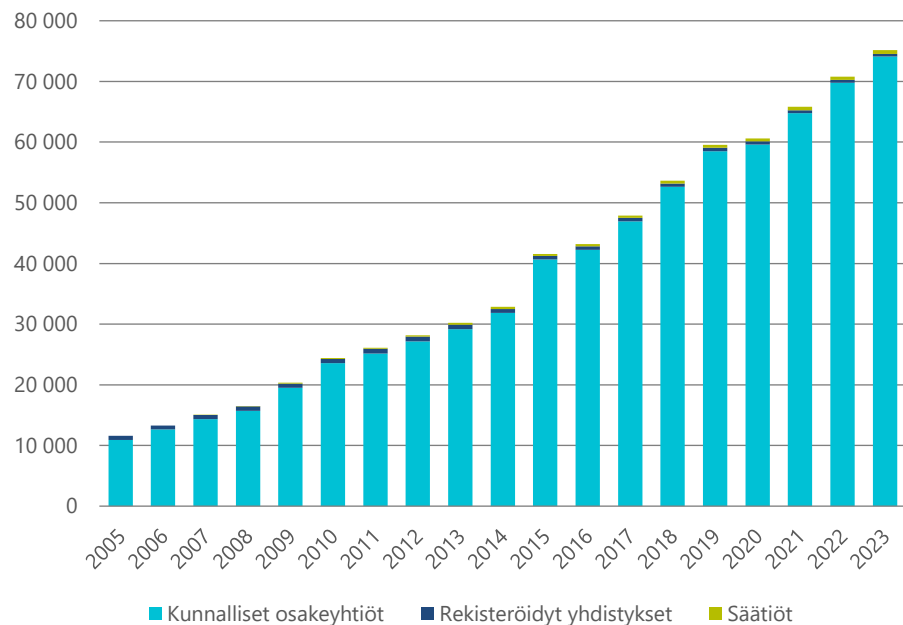
Kevasta annetun lain mukaan Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät, Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT. Näiden lakiin perustuvien jäsenyhteisöjen lisäksi Kevan jäsenyhteisöiksi voivat liittyä myös Keva-lain 3 §:n ehdot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

Kevan jäsenyhteisöiksi liittyneiden osakeyhtiöiden ja niiden palveluksessa olevien vakuutettujen lukumäärä on kasvanut koko ajan vuosina 2005–2023. Vuonna 2023 näitä osakeyhtiöitä oli 638 ja niiden palveluksessa oli yli 74 000 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 jäsenyhteisöksi 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 2023 päätöksessä oli noin 11 600 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 2023 lopussa arviolta noin 17 000. Tämän henkilöstön palkkasumma oli noin 0,9 miljardia euroa vuonna 2023.

Opetustoimen henkilöstön arvioidaan syntyvyyden voimakkaan alenemisen ja siitä aiheutuvan koulutustarpeen supistumisen vuoksi tulevaisuudessa vähenevän siitakin huolimatta, että oppivelvollisuuden pidennys ja maksuton toinen aste lisännee 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 tulleessa 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.

Eläkkeellesiirtymisikä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmässä on kehittynyt vaihtelevasti eri eläkelajeissa vuonna 2023. Eläkkeelle siirryttiin keskimäärin 61,2 vuoden iässä, eli noin 0,6 vuotta nuorempana kuin edellisvuonna. Koska vanhuuseläkkeelle siirryttiin vuonna 2023 keskimäärin 64,8 vuoden iässä, eli samassa iässä kuin edellisvuonna, eläkkeellesiirtymisiän laskun taustalla ovat työkyvyttömyyseläkkeet. Täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden keski-ikä nousi 0,1 vuotta, mutta muissa työkyvyttömyyseläkelajeissa keski-ikä laski 0,1–0,9 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 siirtymisiällä 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 yhdistämisistä koskevassa selvitystyössä. Tämän vuoksi

toukokuussa 2023 laaditussa Asset/Liability -selvityksessä huomioitiin Kevan jäsenyhteisöjen omasta kannasta arvioitu kuolevuus.

4 Sijoitustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen keskeisin riski pitkällä aikavälillä on, etteivät eläkemaksut yhdessä sijoitustuottojen kanssa riitä kattamaan eläkemenosta ja muista kuluista johtuvia menoja.

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

Kevan sijoitustoiminnan reaalituottotavoite 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 vastuiden näkökulmasta järkevästä riskinotosta ja hyödyntää pitkää sijoitushorisonttia. Vastuullisen sijoittamisen lähtökohta on huolehtia eläkevarojen riittävydestä yli sukupolvien. Tämä edellyttää riittävää sijoitusriskin tasoa perustuen eläkevas-tuisiin ja sijoitusmarkkinan tarjoamaan kompensatioon riskin kantamisesta.

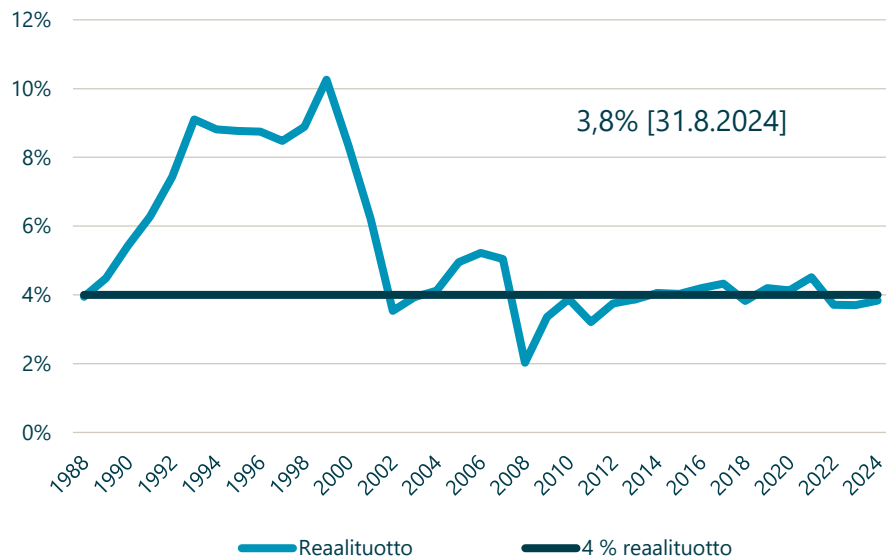
Kevan sijoitushorisontti on pitkä. Riskitasoa voidaan muokata kärsivällisesti ja vastasyklisesti hyväksyen aika ajoin syntyvät tappiot lyhyellä ja keskipitkälläkin aikavälillä. Sijoitushorisontti mahdollistaa sellaisten strategioiden hyödyntämisen, jotka painottavat pitkän aikavälin tuloksia.

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 hyväksytyn uuden sijoitusstrategian mukaisesti siitä, että kysytään, mikä reaalituottotaso vaaditaan tasapainottamaan rahoitustasapaino huomioiden eksplisiittisesti mallintamattomat riskit. Tätä kirjoitettaessa tuo vaadittu reaalituottotaso on noin 3,7 prosenttia, jos maksutasoksi asetetaan 26,9 prosenttia vuodesta 2025 alkaen. Maksutason muuttuessa tämä vaadittu reaalituoton taso ja sijoitustoiminnan tavoiteasetanta tietenkin muuttuvat.

Vuosilta 1988–2024/08 laskettu sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaali- tuotto on 3,8 prosenttia. Keskipitkän aikavälin näkymissä sijoitustoiminnan kumulatiivinen reaali- tuotto (nykymuotoiselle salkulle) jäänee yhä hieman 3,7 prosentin tuottotavoitteen alapuolelle.

Kuvio 4: Sijoitusomaisuuden kumulatiivinen reaali- tuotto 1988–2024/08.



Eläkelaitoksen sijoitustoiminnan näkökulmasta keskeisin riski onkin niin sanottu pitkän aikavälin alijäämätarve eli riski siitä, ettei riittävää reaali- tuottoa saavuteta. Käytännössä tämä keskeinen riski tarkoittaa, ettei sijoituksista saada maksutasolaskelmien oletusta vastaavaa reaali- tuottoa, joka perustuu Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien oletukseen.

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 reaali- tuottoa. Toisin sanoen alijäämätarve toteutumisen todennäköisyys on arvioitu liian korkeaksi. Vastauksena tähän haasteeseen Kevan hallitus päätti kesäkuussa 2023, että sijoitustoiminnan riskitasoa nostetaan silloisessa lähitulevaisuudessa merkittävästi. Periaatepäätöksen mukaisesti sijoitustoimintaa ohjaavan referenssiportfolion osakepainoa on tuon jälkeen nostettu toistaiseksi yhteensä 6 %-yksiköllä.

Kun riskitaso asteittain nousee, odotetut pitkän aikavälin tuotot myös asteittain kasvavat ja alijäämätarve 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 tavoitteen ylittävät tuotot mahdollistaisivat toteutessaan 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 eläkelvelvoitteiden 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 68,4 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 rahoituksellisen 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 rahoitus- ja maksuperiaatteet, jotka ohjaavat Kevan toimiston valmistelua.

Keva laatii pääsääntöisesti kahden vuoden välein selvityksen Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemenon rakenteesta ja pitkän aikavälin rahoituksellisesta 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 kokonaismaksutaso muutetaan tuoreen maksutasoselvityksen mukaista uutta kestävä maksutaso kohti ottamalla maksunmuutostarpeesta huomioon 20–30 prosenttia, mikä

tasaa maksutason vaihteluja. Kevan hallitus päättää maksuesityksestä Kevan valtuutetuille ja se voi poiketa toimiston valmistelemasta esityksestä.

Maksutason asettamiseen liittyvät valvontanäkökulmat

Kevasta annetun lain (66/2016) 6 §:n mukaan Kevan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Kevan rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo Finanssivalvonta, joka on velvollinen antamaan suoritamastaan valvonnasta kertomuksen valtiovarainministeriölle.

Kevan hallituksen esittämät maksut vuodelle 2024 poikkesivat Kevan toimiston valmistelemasta esityksestä siten, että vuoden 2023 kokonaismaksutason (27,4) ja maksutasoselvityksen mukaisen kestävänsä maksutason (27,0) välisestä erotuksesta otettiin huomioon 62,5 prosenttia siten, että vuoden 2024 maksutaso on 27,15 prosenttia palkkasummasta.

Vuotta 2023 koskeneessa valvontalausunnossa¹ valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että Kevan valtuutetut päättivät hallituksen esityksestä jatkaa maksutason alentamista ja piti Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtaa tärkeänä.

Eduskunta on hyväksynyt (HE 55/2024) mukaiset lakimuutokset, joilla Kevan valvonta siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtiovarainministeriöltä Finanssivalvonnan tehtäväksi. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Valvontamuutoksen yhteydessä Keva-lakiin tulee Kevan vastuullista matemaatikkoa koskevat säännökset. Vastuullisen matemaatikon tulee huolehtia Kevassa sovellettavien vakuutusmatemaattisten menetelmien asianmukaisuudesta sekä siitä, että Kevan jäsenyhteisöiltä kerättävien maksujen perusteet täyttävät laissa säädetyt vaatimukset. Lisäksi vastuullisen matemaatikon on annettava vuosittain Kevan hallitukselle arvio siitä, että Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan rahoitusta on hoidettu eläketurvaan kuuluvat edut turvaavalla tavalla ja että maksut riittävät kattamaan eläkemenot pitkällä aikavälillä. Koska näiden etujen rahoitus perustuu eläkevastuurahaston ohella myös tuleviin maksuihin, maksujen tason turvaavuutta arvioitaessa on otettava huomioon rahoituksen ylisukupolvisuus.

Vuoden 2023 maksutasoselvityksen kestävä maksutaso

Edellinen maksutasoselvitys on laadittu syyskuussa 2023. Pohjana oli tuolloin tuoreimman, toukokuussa 2023 laaditun Asset/Liability -selvityksen peruslaskema, jossa kestäväksi maksutasoksi oli muodostunut 27,0 prosenttia palkkasummasta. Maksutasoselvityksessä tarkasteltiin kestävänsä maksutasoa toteutuneen taloudellisen kehityksen ja päivittyneiden lähivuosien näkymien perusteella. Eri tekijöiden vaikutukset olivat vähäisiä ja kumosivat toisiaan, jolloin kestävänsä maksutasoksi muodostui edelleen 27,0.

¹ Valvontalausunto 19.6.2024 on merkitty salassa pidettäväksi JulkL (621/1999) 24.1 §:n 15 ja 17 kohta. Keva viittaa lausuntoon yleisellä tasolla.

Päivitetty arvio kestävästä maksutasosta

Tässä maksutasoselvityksessä kestävää maksutasoa arvioidaan uudelleen toteutuneen taloudellisen kehityksen, päivitetyn aineiston ja lähivuosien näkymien perusteella. Arvion pohjalla on syyskuussa 2023 laaditun maksutasoselvityksen laskelma, jossa kuitenkin saatavilla olevat oletukset, ennusteet ja lähtötilanne on päivitetty sekä muualla lainsäädännössä tehdyt muutokset on huomioitu.

Taulukko 2: Peruslaskelman keskeiset oletukset.

Vakuutettujen määrä	Lähtökohtana vuoden 2023 lopun tilanne. Määrä kehittyy Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman 2022 kuntasektorin muutosten mukaisesti. Yliopistokonserneihin kuuluvien osakeyhtiömuotoisten ammattikorkeakoulujen vakuutetut poistuvat toimintapiiristä vuoden 2035 lopussa. TE-keskuksista siirtyvät vakuutetut liittyvät toimintapiiriin vuoden 2025 alussa.
Ansiotason vuotuinen reaaliakasvu	Vuoteen 2033 asti Eläketurvakeskuksen lyhyen aikavälin eläkemeno- ja maksutasoennusteen 4.9.2024 mukainen ja sen jälkeen Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman 2022 mukainen (keskimäärin 1,2 %).
Vuotuinen inflaatio	Vuoteen 2033 asti Eläketurvakeskuksen lyhyen aikavälin eläkemeno- ja maksutasoennusteen 4.9.2024 mukainen ja sen jälkeen 2,0 %.
Vanhuuseläkkeelle siirtyminen	Eläkeuudistuksen 2017 mukaisesti muuttuneessa ammatillisessa, henkilökohtaisessa tai ikäluokan alimmassa eläkeiässä.
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen	Täysien työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus arvioidaan vuosien 2019–2023 tiedoista. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisessä oletetaan aleneva trendi 1,6 % vuodessa ja aleneman odotetaan hidastuvan 5 % vuodessa. Muissa kuin täysissä työkyvyttömyyseläkkeissä ei oleteta muutosta.
Kuolevuus	Lähtökohtana Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahapainotteinen kuolevuus. Kuolevuus perustuu vuosien 2019–2023 tietoihin. Kuolevuus alenee samaan tapaan kuin Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman 2022 kuolevuus.
Ikäluokan alin vanhuuseläkeikä	Eläketurvakeskuksen 1.12.2023 julkaiseman ennusteen mukainen.
Elinaikakerroin	Eläketurvakeskuksen 1.12.2023 julkaiseman ennusteen mukainen.
Rahaston arvioitu määrä vuoden 2024 lopussa	69,842 mrd. euroa, arvioitu 30.8.2024 tilanteesta.
Vuotuinen reaalin sijoitustuotto	Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman 2022 mukainen, eli 2,5 % vuoteen 2031 saakka ja sen jälkeen 3,5 %
Laskentajakso	Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman 2022 mukainen, eli 2023–2090

Ansiopäivärahaan tehdyt muutokset sekä aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamiset nostavat Kevan arviota kestävästä maksutasosta. Tämä johtuu siitä, että muutokset laskevat eläkemenoja vasta pitkällä aikavälillä, mutta näkyvät nopeasti Työllisyysrahaston työeläkejärjestelmälle maksamassa korvauksessa. Arvio muutosten yhteisvaikutuksesta kestävään maksutasoon on 0,3 %-yksikköä, kun huomioidaan

Eläketurvakeskuksen 4.9.2024 julkaiseman lyhyen aikavälin ennusteen tiedot Työllisyysrahaston korvauksesta vuoteen 2033 asti.

Arvio vuosien 2024–2027 palkkasummasta ja eläkemenosta pohjautuu Kevan tuoreisiin arvioihin (taulukko 3). Kun lisäksi huomioidaan päivittyneet ennusteet indeksikehityksestä vuoteen 2033 asti, vaikutus maksutasoon on -0,2 %-yksikköä.

Taulukko 3: Arvio palkkasumman ja eläkemenon kehityksestä 2024–2027

Vuosi	Palkkasumma milj. euroa	Muutos edellisestä vuodesta %	Eläkemeno milj. euroa	Muutos edellisestä vuodesta %
2024	23 150	6,1	7 213	7,4
2025	24 539	6,0	7 449	3,3
2026	25 766	5,0	7 677	3,1
2027	26 925	4,5	7 933	3,3

Arvio Kevan rahaston arvosta 31.12.2024 on kasvanut 3,0 mrd. euroa. Tämän vaikutus kestävään maksutasoon on -0,3 %-yksikköä. Eläkkeiden alkavuudet (pl. vanhuuseläkkeet) arvioidaan vuosien 2019–2023 tiedoista, kun vuoden 2023 maksutasoselvityksessä eläkkeiden alkavuudet arvioitiin vuosien 2019–2021 tiedoista. Tämän vaikutus kestävään maksutasoon on -0,2 %-yksikköä. Näillä muutoksilla kestävä maksutason arvioksi muodostuu 26,1 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta.

Taulukko 4: Yhteenvedo maksutasoon vaikuttaneista muutoksista ryhmiteltynä keskeisimpiin kokonaisuuksiin.

Maksutasoselvitys 2023	27,0 %
Muutokset vakuutettuihin	-0,4 %
Muutokset eläkealkavuuksiin	-0,2 %
Muut muutokset lähtöaineistoon	-0,1 %
Ansiopäivärahaa, aikuiskoulutustukea ja vuorotteluvapaata koskevat lakimuutokset	0,3 %
Palkkasumman ja eläkemenon budjettiennuste	-0,2 %
Rahaston arvon (31.12.2024 arvio) päivittäminen	-0,3 %
Maksutasoselvitys 2024	26,1 %

Vuoden 2025 maksutason valmistelu

Vuoden 2024 maksut mitoitettiin siten, että kokonaismaksutasona muodostui 27,15 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummasta. Tässä maksutasoselvityksessä kestävä maksutason arvioksi on muodostunut 26,1 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän palkkasummasta vuodesta 2025 alkaen.

Kevan toimiston valmistelussa on lähdetty Kevan hallituksen 15.6.2022 päättämiä periaatteita noudattaen 0,25 prosenttiyksikön maksutason laskusta vuodelle 2025, jolloin tavoiteltavaksi kokonaismaksutasona

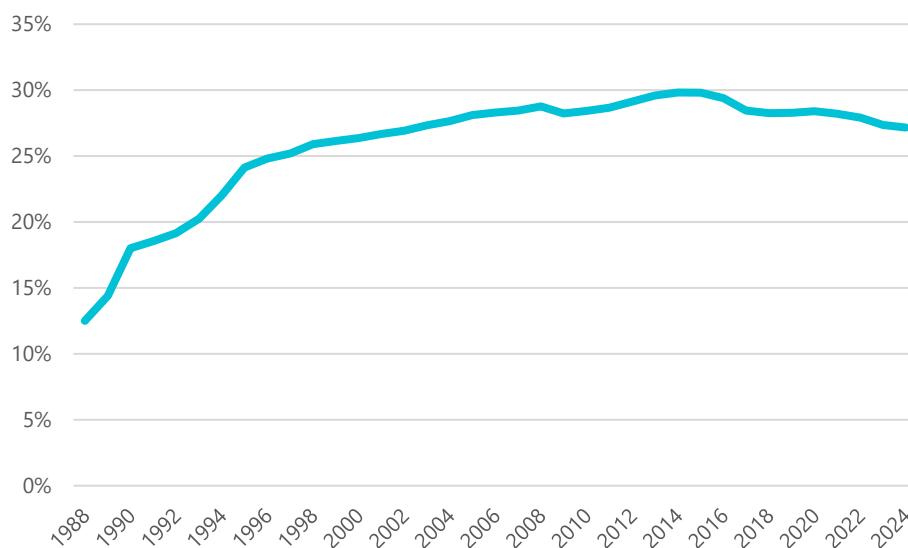
muodostuisi 26,9 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen palkkasummasta. Maksun muutostarpeesta otetaan tällöin huomioon 24 prosenttia, joka on hallituksen asettamissa rajoissa. Ero tämän hetken tiedoilla arvioituun kestävään maksutasoon 26,1 jäisi 0,8 prosenttiyksikköä.

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 2,65 prosenttiyksikköä. Vuoden 2024 maksutaso on matalin yli 20 vuoteen.

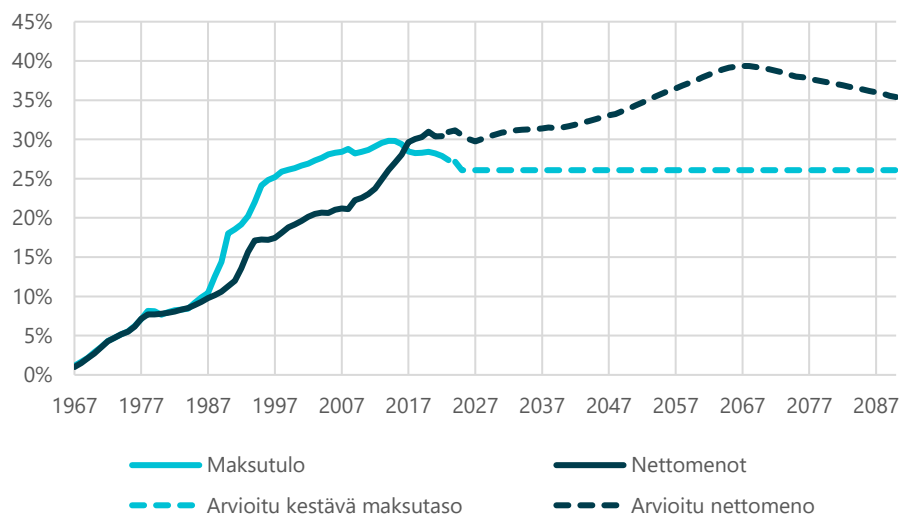
Kehityksen taustalla on vaikuttanut vuoden 2017 eläkeuudistus, jonka arvioitiin laskevan kestävää maksutasoa 0,86 prosenttiyksikköä, mikä myös huomioitiin täysimääräisesti päätettäessä Kevan jäsenyhteisöjen vuoden 2017 maksuosuuksista. Lisäksi kehitykseen on vaikuttanut palkkasumman odotettua parempi kasvu ja rahaston kehitys, joka on vaihtelustaan huolimatta jatkunut hyvänä.

Kuvio 5: Maksukertymän suhde palkkasummaan 1988–2023 ja 2024 arvio



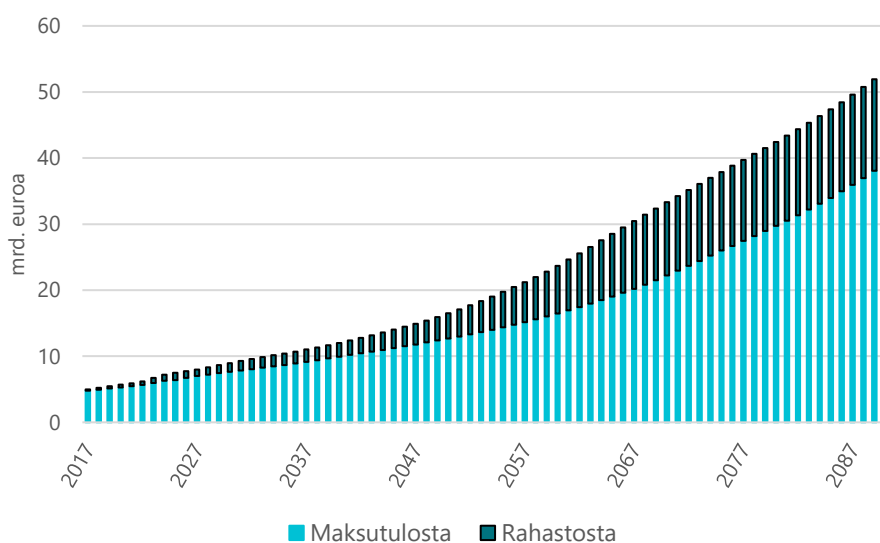
Vuodesta 2017 alkaen Kevan nettomenot ovat ylittäneet maksutulot, mikä tarkoittaa, että menojen kattamiseen käytetään myös rahastoa. Tämä tilanne on pysyvä. Kevan palkkasummaan suhteutettujen nettomenojen ja kokonaismaksutason ero on noin 4,0 prosenttiyksikköä vuonna 2024. Tämän hetken tiedoilla arvioiden 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 13 % vuonna 2024. Korkeimmillaan osuus nousee 34 % 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 kestävänsä maksutason laskennassa. Sijoitusvarallisuuden vaihtelu on viime vuosina ollut voimakasta ja rahaston arvon voimakkaat vaihtelut muuttavat nopeasti myös käsitystä vaadittavasta maksutasosta. Käytännössä rahaston arvon muutos miljardilla eurolla muuttaa maksun vakautustasoa noin 0,1 prosenttiyksiköllä, joten rahoitustilanne saattaa muuttua varsin nopeasti – molempiin suuntiin.

Sijoitustoiminnan lisäksi myös aikaisemmin osiossa 3 tarkastellut rakenteelliset tekijät voivat muuttaa rahoitusnäkyviä mahdollisesti myös sijoitustoimintaa voimakkaammin. Näitä tekijöitä ovat palvelutarpeeseen liittyvät tekijät (syntyvyys, maahanmuutto ja huoltosuhde), julkisen sektorin rooli palvelujen tuottamisessa (erityisesti julkinen terveydenhuolto), julkisen talouden velkaantumisesta aiheutuva sopeutus paine, 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 rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi ja riittävän etuustason turvaamiseksi. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt neuvottelevat asiasta tammikuun 2025 loppuun asti.

Muutoksilla tavoitellaan noin yhden miljardin euron säästöä julkiseen talouteen. Mikäli muutokset koskevat etuuksia, ne vaikuttavat tulevien eläkemenojen kautta myös Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kestävään 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 kestävään 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 eläkemenot 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 työnantajakohtaisen työkyvyttömyyseläkemaksun, jonka tavoitteena on kannustaa työnantajaa panostamaan työkyvyn ylläpitoon ja etsimään ratkaisuja työn tarjoamiseen osittaisen työkyvyn säilyttäneille työntekijöille. Kevan lakisäätteenä 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 työkyvyttömyysosaa. Työkyvyttömyysriskertoimen ylärajan katsotaan vastaavan TyEL-järjestelmän maksuluokkamallin korkeinta maksuluokkakerrointa. Työansiopohjaisen eläkemaksun katsotaan vastaavan keskimääräisen TyEL-maksun ja arvioidun TyEL-maksun keskimääräisen työkyvyttömyysosan erotusta. Arvioitu keskimääräinen TyEL-maksun työkyvyttömyysosa ja maksuluokkamallin korkein maksuluokkakerroin 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 2025 palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja tasausmaksusta.

Taulukko 5: Perittävät TyEL-maksut ilman koronaosaa ja TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa Eläketurvakeskuksen arvion 4.9.2024 mukaan. Työansiopohjainen eläkemaksu Kevan maksurakenteen mukainen.

Vuosi	Perittävä keskimääräinen TyEL-maksu ilman koronaosaa %	Työntekijän perusmaksu %	Työntekijän korotettu maksu %	TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyyssosa %	Työansio-pohjainen eläkemaksu %
2025	24,40	7,15	8,65	0,80	23,60
2026	24,40	7,30	-	0,80	23,60
2027	24,40	7,30	-	0,90	23,50

Palkkaperusteinen eläkemaksu säilyisi siis 2025 kokonaisuutena keskimäärin vuoden 2024 tasolla. Myös jäsenyhteisötasolla maksut säilyisivät keskimäärin vuoden 2024 tasolla, koska keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu olisi edelleen 0,80 prosenttiyksikköä palkoista (0,80 vuonna 2024) ja työntekijän eläkemaksun odotetaan olevan vuonna 2025 edelleen vuoden 2024 tasolla, eli alle 53-vuotiailla ja 63 vuotta täyttäneillä 7,15 prosenttia ja 53–62-vuotiailla 8,65 prosenttia. Koska palkkaperusteinen maksu kattaa myös työnantajan pidättämän työntekijän eläkemaksun, käytännössä keskimääräiseksi työnantajan osuudeksi palkkaperusteisesta eläkemaksusta jäisi arviolta 16,85 prosenttia palkoista vuonna 2025 (16,85 vuonna 2024).

Samalla on kuitenkin hyvä kiinnittää jo huomiota siihen, että vuoden 2017 eläkeuudistuksessa sovitun mukaisesti 53–62-vuotiaiden korkeampiin karttumiin perustuva korotettu työntekijän eläkemaksu lakkaa vuodesta 2026 alkaen. Tällöin työnantajan osuus palkkaperusteisesta eläkemaksusta nousee Kevan jäsenyhteisöillä arviolta 0,25 prosenttiyksikköä. TyEL-järjestelmässä työnantajan maksun odotetaan laskevan samaan aikaan 0,28 prosenttiyksikköä, koska ikärakenteen vaikutus työntekijän eläkemaksun kertymään on erilainen ja erityisesti koska vuosien 2022–2025 työnantajan maksun tilapäinen korotus lakkaa.

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.

Käytännössä tasausmaksun rakenne on hyvin tarkasti säädetty Keva-lain 19 c §:ssä. Hyvinvointialueiden osuus tasausmaksusta on 51,3 prosenttia ja kuntien osuus 48,7 prosenttia. 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 2025 tasausmaksun kokonaismäärä mitoitetaan tavoiteltavan kokonaismaksutason, keskimääräisen palkkaperusteisen eläkemaksun ja Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän arvioidun vuoden 2025 palkkasumman perusteella. Mikäli vuoden 2025 tavoiteltavaksi kokonaismaksutaksoksi päätetään 26,9 prosenttia ja keskimääräiseksi palkkaperusteiseksi eläkemaksuksi päätetään 24,4 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen arvioidusta vuoden 2025 palkkasummasta, tasausmaksun kokonaismäärä olisi 613 milj. euroa (632 milj. euroa vuonna 2024). Tämä vastaisi noin 2,5 prosenttia (2,73 prosenttia) arvioidusta palkkasummasta.