

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion eläketurvan rahoituksesta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä muutoksia, joilla valtion eläkejärjestelmän maksurakennetta uudistetaan ja selkeytetään. Samalla valtion eläkejärjestelmän työnantajakohtaisten vuosittaisten eläkemaksujen vahvistaminen siirrettäisiin tehtäväksi Kevassa valtiovarainministeriön päättämien perusteiden mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa työnantajan eläkemaksun määräytymistä ja saattaa se tasoltaan vastaamaan työeläkejärjestelmän keskimääräistä maksutasoa. Työeläkejärjestelmän keskimääräisen maksutaso on vakaampi ja paremmin ennustettavissa kuin valtion eläkejärjestelmän nykyinen vuosittain vaihteleva maksutaso. Jatkossa työnantajan eläkemaksun maksutasossa vuosittain tapahtuvat muutokset johtuisivat nykyistä selvemmin työkyvyttömyyseläkemaksusta, mikä parantaisi eläkemaksun ohjattavuutta. Samalla myös hallinto kevenisi, kun valtiolla ei olisi enää omaa erillistä laskentamallia järjestelmineen.

Nykyisistä työnantajan eläkemaksun laskentaperusteiden vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkeosista sekä eläketurvan toimeenpanosta aiheutuvasta hoitokuluosasta luovuttaisiin. Eläkemaksu laskettaisiin valtion eläkejärjestelmän piirissä olevilla työnantajilla nykyiseen tapaan prosentteina palkkasummasta. Eläkemaksuprosentti muodostuisi kaikille työnantajille yhteisestä työansioihin perustuvasta eläkemaksuprosentista ja työnantajakohtaisesta työkyvyttömyyseläkemaksuprosentista. Työnantaja pidättäisi työntekijän eläkemaksun ja vastaisi eläkemaksun suorittamisesta kokonaisuudessaan.

Lakimuutoksella ei muuteta niiden työnantajien piiriä, joiden henkilöstöstä tai sen osasta maksetaan eläkemaksua valtion eläkejärjestelmässä. Valtiovarainministeriö ei enää päättäisi työnantajakohtaisia eläkemaksuprosentteja, vaan Keva laskisi työnantajakohtaisen eläkemaksun valtiovarainministeriön päättämien perusteiden mukaisesti. Keva antaisi ohjeet eläkemaksun suorittamisesta ja huolehtisi eläkemaksun perimiseen liittyvistä tehtävistä, mikä vastaisi nykytilaa. Eläkemaksu maksettaisiin edelleen Valtion eläkerahaston tilille.

Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä muita toimeenpanoa selkeyttäviä tarkistuksia ja teknisluonteisia korjauksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lain on tarkoitettu tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Valtion eläketurvan rahoitus.....	3
Valtion eläkemaksurakenne.....	3
Työntekijän eläkemaksu.....	4
Eläkemaksuprosenttien vahvistaminen.....	4
1.2 Nykytilan arviointi.....	4
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	5
2.1 Tavoitteet.....	5
2.2 Eläkemaksurakennetta koskevat keskeiset ehdotukset.....	6
2.3 Eläkemaksujen vahvistamiseen liittyvät keskeiset ehdotukset.....	6
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	6
3.2 Vaikutukset valtion talouteen.....	7
3.3 Vaikutukset työntekijöiden ja työnantajien eläkemaksuihin sekä eri työnantajaryhmiin.....	7
4 ASIAN VALMISTELU.....	8
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	9
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	9
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	9
3 VOIMAANTULO.....	10
LAKIEHDOTUS.....	11
Laki valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	11
LIITE.....	12
RINNAKKAISTEKSTI.....	12
Laki valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	12

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtion eläketurvan rahoitus

Laki valtion eläketurvan rahoituksesta (67/2016) määrittelee, mitkä työnantajat valtion eläkejärjestelmässä maksavat työnantajan eläkemaksua ja mitkä komponentit valtion eläkemaksussa on. Työnantajan eläkemaksun perusteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1354/2016) on säädetty periaate, jonka mukaan valtion eläkemaksun on katettava valtion eläkejärjestelmässä syntyvän vastuun määrä. Periaate on lähtöisin jo vuonna 1972 eräiltä liikelaitoksilta budjettiin perityistä maksuista ja se otettiin valtion virastoilta perittävien eläkemaksujen perustaksi heti vuodesta 1991 alkaen, kun eläkemaksujen rahastointi aloitettiin.

Täyden rahastoinnin periaatteesta ja eläkeoikeuksien pääoma-arvoja laskettaessa käytettävästä diskonttauskorosta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa työnantajan eläkemaksun perusteista. Samassa asetuksessa todetaan myös, että työnantajan eläkemaksu lasketaan yhtenäisin perustein maksuluokissa, jotka määräytyvät työnantajan työkyvyttömyyseläkeriskin ja työntekijöiden palveluksiin perustuvan eläketurvan perusteella. Edellinen toteutuu työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallin kautta ja jälkimmäinen tariffiluokkien kautta.

Periaatetta on pyritty soveltamaan myös siten, että eläkemaksut mitoitetaan kattamaan juuri eläkejärjestelmässä syntyvän vastuun määrä. Eläkemaksujen turvaavuudella ei ole valtion eläkejärjestelmässä samaa roolia kuin muissa itsenäisissä eläkejärjestelmissä, sillä valtion eläkkeet katetaan valtion talousarvion rahoituksella ja rahoitusriskin kantaa kokonaan valtio.

Nimestään huolimatta valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluu myös täysin tai osittain varsinaisen valtion budjettitalouden ulkopuolisia työnantajia, kuten valtion rahastotalouden työntekijät, osa kuntien peruskoulujen ja lukioiden opettajista, ennen vuotta 1980 syntyneet yliopistojen työntekijät, valtion kaksi liikelaitosta (Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt), eräät yksityiset valtionapulaitokset sekä eräät muut työnantajat.

Valtion eläkejärjestelmän palkkasummasta kerättävistä eläkemaksuista noin 40 prosenttia tulee varsinaisen budjettitalouden ulkopuolisilta työnantajilta. Lisäksi kansanedustajat ja valtioneuvoston jäsenet rinnastetaan eläkerahoituksen näkökulmasta kuuluvaksi valtion eläkejärjestelmään, vaikka työnantajan eläkemaksua ei näistä maksetakaan.

Valtion eläkkeiden maksamisesta eläkkeensaajille huolehtii Keva. Sille siirretään valtion talousarviosta siihen tarvittavat rahavarat. Valtion eläkejärjestelmän työnantajat maksavat työnantajan eläkemaksut ja tilittävät myös pidättämänsä työntekijän osuuden suoraan Valtion eläkerahaston tilille. Keva hoitaa eläkemaksujen perintään liittyvät tehtävät.

Valtion eläkerahasto maksaa Kevalle valtiovarainministeriön erikseen vahvistaman korvauksen valtion palveluksesta karttuvaan eläketurvaan liittyvien tehtävien hoitamisesta.

Valtion eläkemaksurakenne

Työnantajan eläkemaksu muodostuu vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkeosasta sekä eläketurvan toimeenpanosta aiheutuvasta hoitokuluosasta. Työnantajan eläkemaksun perusteista ja niiden vahvistamisesta on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella työnanta-

jan eläkemaksun perusteista. Voimassaolevan asetuksen mukaan työnantajan eläkemaksu lasketaan yhtenäisin perustein maksuluokissa, jotka määräytyvät työnantajan työkyvyttömyyseläkeriskin ja työntekijöiden palveluksiin perustuvan eläketurvan perusteella.

Eläkemaksun laskenta perustuu hoitokuluosaa lukuun ottamatta täyden rahastoinnin periaatteeseen. Eläkeoikeuksien pääoma-arvoja laskettaessa käytettävästä diskonttauskorosta on säädetty edellä mainitussa asetuksessa. Hoitokuluosan on tarkoitus kattaa Valtion eläkerahaston maksama korvaus valtion palveluksesta karttuvaan eläketurvaan liittyvien tehtävien hoitamisesta.

Työntekijän eläkemaksu

Julkisten alojen työntekijöiden eläkemaksusta säädetään julkisten alojen eläkelain (81/2016) 11 luvussa. Työnantaja pidättää työntekijän eläkemaksun ja tilittää sen Valtion eläkerahaston tilille. Työnantajan eläkemaksun laskennassa huomioidaan keskimääräinen työntekijän eläkemaksun kertymä.

Eläkemaksuprosenttien vahvistaminen

Valtiovarainministeriö vahvistaa vuosittain eläkemaksujen laskennassa käytettävät laskuperusteet sekä työnantajan eläkemaksuprosentit. Keva voi yksittäisiä työnantajia koskevissa muutostilanteissa päättää edellä tarkoitettujen eläkemaksun osien suuruudesta ilman valtiovarainministeriön erillistä päätöstä.

1.2 Nykytilan arviointi

Uusien, työstä karttuvien eläke-etuuksien näkökulmasta julkinen ja yksityinen työeläkejärjestelmä ovat nykyisin eräitä valtion toiminnan erityisluonteesta johtuvia poikkeuksia lukuun ottamatta hyvin samankaltaiset. Näitä poikkeuksia ovat muun muassa sotilaseläkejärjestelmä, eräät julkisen sektorin alemmat eläkeiät, julkisella sektorilla käytössä oleva ammatillisen työkyvyttömyyden käsite sekä mahdollisuus menettää eräitä julkisen sektorin yhdenjaksoista palvelusta edellyttäviä osia.

Eläkkeiden rahoituksen näkökulmasta julkisen sektorin ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Toisaalta välitöntä yhteyttä eläkemaksujen ja kertyvän etuuden välillä ei tarvitse olla, jos eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitusstrategia on turvattu. Eläkejärjestelmän rahoituksen pitäisi olla mahdollisimman ennustettava ja vakaa. Merkittävät poikkeamat eri eläkejärjestelmien maksurakenteessa ja maksutasossa aiheuttavat tarpeetonta ajankäyttöä eläkekustannusten muodostumisperiaatteiden läpikäymisessä.

Valtion eläkemaksujen taso on vaihdellut vuosittain selvästi enemmän kuin yksityisalojen TyEL-maksu. Työmarkkinajärjestöjen tavoitteena on tasainen ja tarkoituksenmukainen maksukehitys sekä vuoden 2017 eläkesopimuksessa sovittujen etuuksien ja niiden rahoituksen turvaaminen myös pitkällä aikavälillä. Eläketurvan sisältöön tehdyt muutokset, joiden keskeisenä tavoitteena on ollut tukea TyEL-maksun vakautta, ovat suoraan vaikuttaneet täyden rahastoinnin periaatteella laskettavaan eläkemaksuun. Samoin valtion eläkejärjestelmän piirissä tapahtuneet rakennemuutokset ovat heijastuneet valtion eläkejärjestelmän maksutasoon myös niillä työnantajilla, jotka ovat säilyneet valtion eläkejärjestelmän piirissä. Työnantajan eläkemaksun ennustamaton vaihtelu vaikeuttaa työnantajan budjetointia. Vaihtelu on kuitenkin perusteltua tilanteessa, jossa se on kytköksissä työnantajalla alkaneisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin.

Täyden rahastoinnin periaatteen mukainen maksu on määrätty yhtenäisin perustein maksuluokissa, jotka määräytyvät työnantajan työkyvyttömyyseläkeriskin ja työntekijöiden palvelukseen perustuvan eläketurvan perusteella. Täyden rahastoinnin periaate ei kuitenkaan toteudu työnantajatasolla, vaan valtion eläkejärjestelmässä tapahtuvat rakennemuutokset heijastuvat kaikkien työnantajien eläkemaksuihin. Erityisesti tilanteissa, joissa lainsäädäntö rajaa yksittäisen työnantajan valtion eläkejärjestelmän piirissä olevan henkilöstön ikärakennetta muista työnantajista poikkeavaksi, työnantajan eläkemaksu ei välttämättä vastaa työnantajan oman henkilöstön eläkeoikeuksien pääoma-arvoa. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi valtion eläkejärjestelmän piirissä olevat yliopistojen työntekijät ja kuntien opettajat.

Valtion eläkerahasto on ns. puskurirahasto, eli eläkkeitä ei ole rahastoitu koko eläkkeen maksuajalle, mitä täyden rahastoinnin periaate edellyttäisi. Valtion eläkerahastosta siirretään valtion talousarvioon kuukausittain määrä, joka vastaa 40 % valtion eläkemenosta. Talousarviosiirron mitoituksella ei ole millään tavalla sidoksissa täyden rahastoinnin periaatteeseen. Täyden rahastoinnin periaatteella, jolla valtion eläkemaksutaso määräytyy, ei siis ole valtion eläkkeiden rahoituksen kannalta ratkaisevaa periaatteellista merkitystä. Pikemminkin täyden rahastoinnin periaate voidaan ymmärtää yhdeksi helposti perusteltavaksi tavaksi mitoittaa valtion eläkemaksut.

Valtion eläkejärjestelmään soveltuvien täyden rahastoinnin periaatteen mukaisten laskuperusteiden ja sitä tukevien laskentajärjestelmien ylläpito on työlästä. Nykyiset laskuperusteet hyödyntävät soveltuvien osin työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisen eläkevakuutuksen kuolevuutta, työkyvyttömyyttä ja perheellisyttä koskevia yleisperusteita ja erityisperusteita. TyEL-järjestelmässä ei kuitenkaan nykyisin ole tarvetta laskuperusteille, jotka kuvaavat koko eläketurvan sisältöä. Mallien soveltuvuus valtion eläkejärjestelmään on käynyt yhä rajatummaxi ja erillisen maksujärjestelmän hyöty valtion eläkejärjestelmässä on käynyt yhä vähäisemmäksi.

Valtion eläkkeiden pääasiallinen rahoituslähde on valtion talousarvio. Sen vuoksi eläkkeiden rahoituksen kannalta oleellista ei ole periaate, jolla eläkemaksut mitoitetaan, vaan eläkemaksun riittävä ja johdonmukainen taso. Työnantajan budjetoinnin kannalta selkeintä olisi, jos eläkemaksutaso seuraisi läheisesti TyEL-maksun tasoa, jonka kehitysnäkymät ovat tällä hetkellä vakaat ja valmiina saatavilla.

Koska täyden rahastoinnin periaatteesta säädetään valtioneuvoston asetuksella, eläkemaksutason määräytymiseen voitaisiin vaikuttaa myös asetusta muuttamalla. Eläkemaksurakenteeseen tehtävät muutokset kuitenkin korostavat lupomista täyden rahastoinnin periaatteesta eläkemaksujen mitoituksessa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa valtion eläkemaksun rakennetta yhdistämällä eläkemaksun nykyiset vanhuus-, perhe-eläke- ja hoitokuluosat yhdeksi työansioihin perustuvaksi eläkemaksuksi. Muutoksen yhteydessä nykyisestä täyden rahastoinnin periaatteesta luovuttaisiin, mitä korostettaisiin kumoamalla nykyinen työnantajan eläkemaksun perusteista annettu valtioneuvoston asetus. Uudella valtioneuvoston asetuksella eläkemaksun perusteista eläkemaksun taso asetettaisiin tiiviisti seuraamaan keskimääräistä TyEL-järjestelmän työeläkevaikutusmaksun tasoa. Rahoitusperiaatteen muuttaminen tarkoittaa myös sitä, ettei eläkemaksuilla ole yhteyttä nykyjärjestelmän ja uuden järjestelmän välillä.

2.2 Eläkemaksurakennetta koskevat keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työnantajan maksua määritettäessä ei enää laskettaisi erillisiä vanhuus- ja perhe-eläkeosia tai hoitokuluosaa, vaan ne korvattaisiin työansioihin perustuvalla eläkemaksulla. Työkyvyttömyyseläkemaksu korvaisi nykyisen työnantajan eläkemaksun työkyvyttömyysoosan. Työnantaja pidättäisi työntekijän eläkemaksun ja vastaisi eläkemaksun suorittamisesta kokonaisuudessaan.

Nykyinen työnantajan eläkemaksun perusteista annettu valtioneuvoston asetus kumottaisiin ja eläkemaksun perusteista säädettäisiin tarkemmin uudella valtioneuvoston asetuksella. Uuden eläkemaksurakenteen tarkoituksena on, että työansioihin perustuva eläkemaksu olisi kaikilla työnantajilla sama prosenttiosuus työntekijän palkoista. Työkyvyttömyyseläkemaksu olisi työnantajakohtainen ja tasoltaan keskimäärin yhtä suuri kuin TyEL-maksun keskimääräinen työkyvyttömyysoosa. Myös työansioihin perustuva eläkemaksu mitoitettaisiin siten, että eläkemaksu kokonaisuudessaan olisi keskimäärin yhtä suuri kuin keskimääräinen TyEL-maksu on kaikki osat huomioiden.

2.3 Eläkemaksujen vahvistamiseen liittyvät keskeiset ehdotukset

Valtiovarainministeriö vahvistaa nykyisin vuosittain päätöksellään eläkemaksujen laskennassa käytetyt laskuperusteet sekä päättää työnantajan eläkemaksuprosentit Kevan esityksestä. Esityksessä ehdotetaan, että Keva vahvistaisi työnantajakohtaiset eläkemaksut valtiovarainministeriön päättämien perusteiden mukaisesti, mikä olisi hallinnollisesti yksinkertaisempaa ja mahdollistaisi eläkemaksujen tiedottamisen työnantajille nykyistä aikaisemmin.

Eläkemaksujen laskennassa käytettävät laskuperusteet valtiovarainministeriö päättäisi edelleen Kevan esityksestä. Käytännössä, TyEL-tasoa seurattaessa, laskuperusteet koskisivat pääosin työkyvyttömyyseläkemaksua, eikä niitä olisi tarkoitus muuttaa vuosittain. Sen sijaan laskuperusteisiin liittyvät parametrit, jotka valtiovarainministeriö myös päättäisi Kevan esityksestä, muuttuisivat käytännössä vuosittain.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Keskimääräinen valtion eläkemaksu on vuonna 2018 noin 23,76 prosenttia palkoista. Valtion eläkemaksun laskennassa on huomioitu tilapäinen alennus, joka johtuu vuosien 2013—2015 eläkemaksujen laskennassa havaitusta virheestä. Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta lukuun ottamatta tilapäinen alennus on keskimäärin 1,27 prosenttia palkoista. Ilman tilapäistä alennusta valtion keskimääräinen eläkemaksu vuonna 2018 olisi ollut 24,93 prosenttia palkoista. Tilapäinen alennus lakkaisi joka tapauksessa vuonna 2019.

Keskimääräinen TyEL-maksu on 24,4 prosenttia ja se on sovittu vuoden 2021 loppuun. TyEL-tasoiseen eläkemaksuun siirtyminen laskee jonkin verran Valtion eläkerahaston eläkemaksutuloa. Toisaalta valtion eläkemaksujen nykyiset laskuperusteet olisi muutettava vastaamaan työkyvyttömyyseläkkeiden ja perhe-eläkkeiden kustannusten laskemiseen liittyviä muutoksia. Täyden rahastoinnin periaatteen jatkaminen johtaisi todennäköisesti jopa jonkin verran TyEL-tasoa matalampaan eläkemaksutuloon. Ehdotettu TyEL-tasoinen eläkemaksu turvaa Valtion eläkerahaston eläkemaksutulon nykyistä paremmin.

3.2 Vaikutukset valtion talouteen

Maksurakenneuudistuksella ei olisi olennaista vaikutusta valtion eläkemenoihin, eikä valtion budjettitalouden tasapainoon. Marginaalinen vaikutus eläkemenoihin saattaisi tulla sitä kautta, jos uusi maksurakenne kannustaisi työnantajia nykyistä paremmin etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja työntekijän työkyvyn heikentyessä. Uudistuksella ei myöskään olisi olennaista vaikutusta Valtion eläkerahaston talousarviosiirtoon, joka määräytyy valtion eläkemenojen perusteella.

Valtion talousarvion alaiset työnantajat maksavat eläkemaksunsa toimintamenoistaan. Näiden osalta maksutason muutoksen vaikutuksia käsitellään budjettiprosessin yhteydessä osana toimintamenojen mitoittamista. Mitoituksessa ei huomioida valtion eläkemaksun tilapäisen alennuksen päättymistä tai työnantajakohtaista työkyvyttömyyseläkkeistä aiheutuvaa vaihtelua työnantajakohtaisessa eläkemaksussa. Toimintamenoihin kohdistuva tasovaikutus on kertaluonteinen, eikä sitä ole tarvetta tarkastella vuosittain.

3.3 Vaikutukset työntekijöiden ja työnantajien eläkemaksuihin sekä eri työnantajaryhmiin

Esitys ei muuta työntekijän eläkemaksua. Työntekijän eläkemaksu on vuoden 2025 loppuun asti ikävälillä 53—62 vuotta 1,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin muissa ikäryhmissä. Käytännössä muutos tarkoittaisi, että työnantajan osuus eläkemaksusta olisi 1,5 prosenttiyksikköä matalampi tässä ikäryhmässä.

Maksurakenteen muutos vaikuttaisi työnantajan eläkemaksukuluihin. Nykyisin työnantajan eläkemaksu lasketaan yhtenäisin perustein maksuluokissa, jotka määräytyvät työnantajan työkyvyttömyyseläkeriskin ja työntekijöiden palveluksiin perustuvan eläketurvan perusteella. Eläkemaksu muodostuu TyEL-maksua korkeammaksi työntekijöillä, jotka ovat sotilaseläkejärjestelmän piirissä tai joilla on yleistä eläkeikää alempi henkilökohtainen tai ammatillinen eläkeikä. Muista työntekijöistä perittävä eläkemaksu on TyEL-maksua matalampi. Uuteen maksurakenteeseen siirtyminen voi korottaa tai laskea työnantajan maksutasoa.

Työnantajan maksutason muutosta tarkasteltaessa uuden maksurakenteen mukaista maksutasoa verrataan vuoden 2018 maksutasoon huomioiden, että tilapäinen alennus poistuu ja että kilpailukyky sopimus alentaa työnantajan eläkemaksua. Valtion osalta työnantajan eläkemaksuprosentti alenisi vuonna 2019 puolustusvoimilla arviolta 4,71 prosenttiyksikköä (noin 30,3 milj. euroa) ja rajavartiolaitoksella arviolta 6,77 prosenttiyksikköä (noin 8,9 milj. euroa). Kaikilla muilla virastoilla eläkemaksuprosentti nousisi keskimäärin arviolta 0,39 prosenttiyksikköä (kokonaisvaikutus noin 11,3 milj. euroa). Valtion osalta kokonaisvaikutus olisi yhteensä arviolta 0,73 prosenttiyksikköä (noin 31,1 milj. euroa) maksutasoa alentava.

Kuntatyönantajilla maksurakenneuudistus alentaisi työnantajan eläkemaksua keskimäärin arviolta 0,71 prosenttiyksikköä (noin 7,5 milj. euroa). Yliopistoilla työnantajan eläkemaksu nousisi keskimäärin arviolta 0,21 prosenttiyksikköä (noin 1,9 milj. euroa). Sekä yliopistojen että kuntien maksutason muutos johtuu osin nykyisestä matalasta maksutasosta, mikä taas on seurausta periaatteesta, että henkilöstön ikärakenne ei vaikuta työnantajan eläkemaksun tasoon. Kuntien henkilöstössä ammatillisen eläkeiän valinneita on huomattavasti enemmän kuin yliopistoissa, minkä vuoksi kuntien nykyinen maksutaso on yliopistojen maksutasoa korkeampi ja siksi myös maksurakenneuudistuksen vaikutus on eri suuntainen kuin yliopistoilla. Muilla yksityisillä valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvilla työnantajilla maksu alenisi keskimäärin arviolta 0,17 prosenttiyksikköä (noin 0,2 milj. euroa).

HE 101/2018 vp

Työnantajalle kohdistuvan työkyvyttömyyseläkemaksun tarkoitus on ohjata työnantajaa etsimään vaihtoehtoisia työjärjestelyjä työntekijän työkyvyn heiketessä. Uudessa eläkemaksurakenteessa työkyvyttömyyseläkemaksun merkitys korostuu, sillä se on ainoa työnantajakohtaisesti vaihteleva eläkemaksun osa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmisteluun on osallistunut myös Keva. Valmistelun aikana on kuultu Valtion eläkerahastoa ja opetus- ja kulttuuriministeriötä erityisesti yliopistoihin kohdistuvista vaikutuksista.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa ministeriöiltä, Kevalta, Valtion eläkerahastolta sekä valtiovarainministeriön budjettiosastolta, kunta- ja aluehallinto-osastolta ja rahoitusmarkkinaosastolta.

Lausunnon antoivat Keva, Valtion eläkerahasto, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtioneuvoston kanslia sekä valtiovarainministeriön budjettiosasto ja kunta- ja aluehallinto-osasto.

Esityksen keskeisiä tavoitteita pidettiin kannatettavina ja perusteltuina. Useimmilla lausunnon antaneilla tahoilla ei ollut esitykseen mitään erityisiä huomioita. Saadut yksityiskohtaisemmat kommentit koskivat pääasiassa esityksen taloudellisia vaikutuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kuulemisen yhteydessä sekä lausunnossaan tuonut esille, että yliopistojen eläkemaksua nostavat muutokset tulisi kompensoida täysimääräisesti. Lausuntojen perusteella taloudellisten vaikutusten arviointia on tarkennettu työnantajiin kohdistuvien vaikutusten osalta ja esitykseen on lisätty arviot esityksen vaikutuksista valtion talouteen sekä eri työnantajaryhmiin.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 §. Eläkemaksu. Pykälän otsikko muutettaisiin muotoon Eläkemaksu, joka vastaisi paremmin sen asiasisältöä. Otsikon muuttamisella korostetaan sitä, että työnantaja vastaa eläkemaksun maksamisesta kokonaisuudessaan. Käytäntö vastaa työntekijän eläkelain 152 §:n mukaista käytäntöä, jossa työnantaja vastaa työeläkevakuutusmaksun maksamisesta kokonaisuudessaan.

Pykälän *1 momentin* sisältöä päivitetäisiin vastaamaan eläkemaksujärjestelmässä tapahtuvia muutoksia. Sanat työnantajan eläkemaksu korvattaisiin sanalla eläkemaksu. Momentissa mainitut nykyisen eläkemaksun osat, kuten vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkeosat, korvattaisiin työnansioihin perustuvalla eläkemaksulla ja työkyvyttömyyseläkemaksulla. Momentin loppuun lisättäisiin lauseet, joiden mukaan eläkemaksu sisältää julkisten alojen eläkelain 168 §:n mukaisen työnantajan eläkemaksun ja työnantaja vastaa eläkemaksun suorittamisesta kokonaisuudessaan. Julkisten alojen eläkelain 169 §:n mukaan työnantaja pidättää työntekijän palkasta työntekijän eläkemaksun. Määrä, jonka työnantaja on pidättänyt työntekijän palkasta ei vaikuta eläkemaksuun, jonka työnantaja suorittaa.

Pykälän *2 momenttia* muutettaisiin siten, että sanat työnantajan eläkemaksu korvattaisiin sanalla eläkemaksu. Lisäksi momentin alkuun lisättäisiin lauseet siitä, että Keva vahvistaa eläkemaksun valtiovarainministeriön päättämien perusteiden mukaisesti ja antaa ohjeet eläkemaksun suorittamisesta. Momentista myös poistettaisiin tarpeettomana lause, jonka mukaan Valtion eläkerahasto maksaa Kevalle Kevasta annetun lain 24 §:n 2 momentin mukaisen korvauksen. Riittää, että asiasta säädetään edellä mainitussa Kevasta annetussa laissa.

Pykälän *3 momentista* korjattaisiin momenttiviittaus. 1 momentin sijaan viitattaisiin saman pykälän 2 momenttiin.

Pykälän *4 momenttia* muutettaisiin siten, että sanat työnantajan eläkemaksu korvataan sanalla eläkemaksu. Viittaus Kevan eläketurvan toimeenpanoa varten saaman hoitokulun määrään ja sen vahvistamiseen poistettaisiin tarpeettomana. Lisäksi pykälässä säilyisi edelleen valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin eläkemaksun laskuperusteista eli työansioihin perustuvan eläkemaksun prosentista ja työkyvyttömyyseläkemaksun laskennassa tarvittavista parametreista sekä 1 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettujen varojen hoidosta ja tilittämisestä. Käytännössä valtiovarainministeriö vahvistaisi vuosittain laskuperusteiden laskennassa käytettävät matemaattiset kaavat hallintopäätöksellä.

Pykälän *5 momentti* kumottaisiin tarpeettomana, koska eläkemaksujen määrääminen siirtyisi jatkossa kokonaan Kevan tehtäväksi.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetut muutokset edellyttävät nykyisen työnantajan eläkemaksun perusteista annetun valtioneuvoston asetuksen kumoamista ja uuden korvaavan asetuksen antamista sekä valtion eläkkeiden maksamiseen tarvittavien varojen siirrosta ja kustannusten korvaamisesta Kevalle annetun valtioneuvoston asetuksen (284/2017) tarkistamista.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran määrättäessä vuoden 2019 eläkemaksuja.

Työnantajan eläkemaksun perusteista annetaan uusi valtioneuvoston asetus, joten tällä lailla kumotaan voimassa oleva työnantajan eläkemaksun perusteista annettu valtioneuvoston asetus (1354/2016).

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain (67/2016) 2 § seuraavasti:

2 §

Eläkemaksu

Valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset sekä yhteisöt ja laitokset, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla lainsäädännössä säädetty valtion vastattavaksi tai joihin on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006), maksavat eläkemaksun, joka muodostuu työansioihin perustuvasta eläkemaksusta ja työkyvyttömyyseläkemaksusta. Eläkemaksu sisältää julkisten alojen eläkelain 168 §:n mukaisen työntekijän eläkemaksun. Työnantaja vastaa eläkemaksun suorittamisesta kokonaisuudessaan.

Keva vahvistaa eläkemaksun valtiovarainministeriön päättämien perusteiden mukaisesti. Keva antaa ohjeet eläkemaksun suorittamisesta ja huolehtii eläkemaksun perimiseen liittyvistä tehtävistä. Eläkemaksu maksetaan Valtion eläkerahaston tilille.

Edellä 2 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä noudatetaan, mitä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla säädetään ja määrätään tilintekijästä. Mainituissa lainkohdissa tarkoitettut varat pidetään erillään Kevan varoista.

Eläkemaksun laskuperusteista ja niiden vahvistamisesta sekä 1 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettujen varojen hoidosta ja tilittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan työnantajan eläkemaksun perusteista annettu valtioneuvoston asetus (1354/2016).

Helsingissä 23 päivänä elokuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain (67/2016) 2 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Työnantajan eläkemaksu

Eläkemaksu

Valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset sekä yhteisöt ja laitokset, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla lainsäädännössä säädetty valtion vastattavaksi tai joihin on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006), maksavat työnantajan eläkemaksun, joka muodostuu vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkeosasta sekä eläketurvan toimeenpanosta aiheutuvasta hoitokuluosasta.

Valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset sekä yhteisöt ja laitokset, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla lainsäädännössä säädetty valtion vastattavaksi tai joihin on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006), maksavat *eläkemaksun, joka muodostuu työansioihin perustuvasta eläkemaksusta ja työkyvyttömyyseläkemaksusta. Eläkemaksu sisältää julkisten alojen eläkelain 168 §:n mukaisen työntekijän eläkemaksun. Työnantaja vastaa eläkemaksun suorittamisesta kokonaisuudessaan.*

Keva huolehtii työnantajan eläkemaksun perimiseen liittyvistä tehtävistä. Työnantajan eläkemaksu maksetaan valtion eläkerahaston tilille. Valtion eläkerahasto maksaa Kevalle Kevasta annetun lain 24 §:n 2 momentin mukaisen korvauksen.

Keva vahvistaa eläkemaksun valtiovarainministeriön päättämien perusteiden mukaisesti. Keva antaa ohjeet eläkemaksun suorittamisesta ja huolehtii eläkemaksun perimiseen liittyvistä tehtävistä. Eläkemaksu maksetaan Valtion eläkerahaston tilille.

Edellä 1 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettuisa tehtävissä noudatetaan, mitä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla säädetään ja määrätään tilintekijästä. Mainituissa lainkohdissa tarkoitettut varat pidetään erillään Kevan varoista.

Edellä 2 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettuisa tehtävissä noudatetaan, mitä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla säädetään ja määrätään tilintekijästä. Mainituissa lainkohdissa tarkoitettut varat pidetään erillään Kevan varoista.

Työnantajan eläkemaksun perusteista ja Kevan eläketurvan toimeenpanoa varten saaman hoitokulun määrästä ja niiden vahvistamisesta sekä 1 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettujen varojen hoidosta ja tilittämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Eläkemaksun *laskuperusteista* ja niiden vahvistamisesta sekä 1 momentissa ja julkisten alojen eläkelain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettujen varojen hoidosta ja tilittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Työnantajan eläkemaksun perusteena olevien vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-

HE 101/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

eläkeosien suuruudesta päättää Kevan esityksestä valtiovarainministeriö. Edellä sanottun estämättä valtiovarainministeriö voi päättää myös perusteista, joita soveltamalla Keva voi yksittäisiä työnantajia koskevissa muutostilanteissa päättää edellä tarkoitettujen eläkemaksun osien suuruudesta ilman valtiovarainministeriön erillistä päätöstä. Keva päättää työnantajan eläkemaksun suorittamisesta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Tällä lailla kumotaan työnantajan eläkemaksun perusteista annettu valtioneuvoston asetus (1354/2016).
