

Uhkaako ulkoistaminen kuntaeläkkeiden rahoitusta?

Kunnan ulkoistaessa palvelujaan työnantajan ja työntekijän eläkemaksut menevät kunnallisen eläkejärjestelmän sijasta yksityisalojen eläkejärjestelmään. Tämä heikentää kunnallisen järjestelmän (KuEL) rahoitus pohjaa. Vastaavasti yksityisalojen eläkejärjestelmän (TyEL) rahoitus pohja vahvistuu. Väestön ikääntymisen aiheuttama terveys- ja hoivapalvelujen tarpeen kasvu voi kuitenkin olla eläkejärjestelmien kannalta merkittävämpi ilmiö kuin palvelujen ulkoistaminen. Terveys- ja hoivapalveluiden kysynnän kasvun vuoksi on hyvin mahdollista, että seuraavan 20 vuoden aikana voitaisiin ulkoistaa yli 100 000 työpaikkaa lisää ilman, että KuELin maksupohja pienenee suhteessa TyELin maksupohjaan.

ETLAn tutkijat **Jukka Lassila**, **Niku Määttänen** ja **Tarmo Valkonen** ovat selvittäneet, kuinka palvelujen ulkoistaminen vaikuttaa kunnallisten eläkkeiden rahoitukseen. Tutkimus ”Kuntaeläkkeiden rahoitus ja kunnalliset palvelut” on tehty Eläkeneuvottelukunnan toimeksiannosta. Tutkimuksen mukaan ei ole erityisiä syitä odottaa, että henkilöiden siirtymistä järjestelmien välillä aiheutuisi merkittäviä ongelmia eläkkeiden rahoitukseen.

Lisää yhteistyötä eläkejärjestelmien välille

Tutkijat suosittelevat eläkejärjestelmien välille lisää yhteistyötä. Työntekijöiden lukumäärä on työeläkejärjestelmille yhteinen riski, jonka jakamisesta kannattaa sopia etukäteen.

Sekä KuELin että TyELin rahoitusriskien hallintaa voitaisiin tehostaa sopimalla, miten vakuutettujen määrien kehitykseen liittyvän epävarmuuden aiheuttama rahoitusriski kokonaisuudessaan jaetaan. Jako voidaan tehdä monella tavalla. Yksi mahdollisuus olisi soveltaa laaja-alaisesti siirtymämaksua, kiinnittämällä lähtökohtatilanteen tai jonkin muun perustilanteen työvoimaosuudet ja sopimalla että työvoimaosuuttaan 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. Järkevästi toteutettuna riskien jako turvaisi kunnallisten eläkkeiden rahoituksen, eikä ohjaisi ulkoistamiseen liittyviä päätöksiä.

Eläkeasiat eivät ole merkittäviä ulkoistamispäätöksissä

Se, että ulkoistaminen heikentää kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitus pohjaa, ei ole koko kansantalouden kannalta ongelma, sillä vastaavasti TyELin rahoitus pohja vahvistuu. Olisi siis hyvä, jos kunnat ulkoistamista ja omana työnä tekemistä vertaillaessa eivät välittäisi eläkejärjestelmän kautta tulevista vaikutuksista. Tutkimuksen mukaan kunnallisen eläkejärjestelmän säännöt eivät ole tässä suhteessa erityisen ongelmallisia.

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

Kuntien palkkaperusteiset eläkemaksut eivät riitä kattamaan kaikkia eläkemenoja. Loput eläkemenot kateetaan kuntien maksamilla eläkemenoperusteisilla maksuilla. Kunnan osuus kunakin vuonna maksettavasta eläkemenoperusteisesta maksusta määräytyy ennen vuotta 2005 kunnan palveluksessa karttuneiden eläkkeiden mukaan.

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

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

Toimeksiannossa kysyttiin myös, johtaako ulkoistaminen kuntien kannalta osin kaksinkertasiin kustannuksiin, kun ne maksavat yksityisen sektorin eläkkeitä ostopalvelun hinnoissa ja omia eläkkeitään omalla eläkemaksullaan. Kunnan kannalta tärkeintä on kuitenkin kokonaiskustannus (jos palvelujen määrä ja laatu ovat samat), eikä se, mistä kokonaiskustannus muodostuu. Ulkoistamiseen liittyväksi ongelmaksi mainitaan joskus myös se, että kunta maksaa palvelua tuottavan yrityksen mahdollisen voiton. Tässäkin asiassa kokonaiskustannus on tärkein. Vertailussa unohdetaan lisäksi usein että myös kunnan omassa tuotannossa on pääomakuluja ja riskejä.

Julkaisu

Lassila, Jukka – Määttänen, Niku – Valkonen, Tarmo: Kuntaeläkkeiden rahoitus ja kunnalliset palvelut, ETLA Raportit No 4, 30.1.2013

Lisätietoja:

Jukka Lassila, puh. 609 90221, matkap. 050 565 0406, jukka.lassila@etla.fi

Niku Määttänen, puh. 609 90253, niku.maattanen@etla.fi

Tarmo Valkonen, puh. 609 90258, matkap. 050 329 6014, tarmo.valkonen@etla.fi