

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain muuttamisesta (HE 278/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- johtaja Hannu Ijäs, sosiaali- ja terveysministeriö
- osastopäällikkö Kaisa Forsström, Finanssivalvonta
- erikoistutkija Liisa Vuorio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Ulla Suotunen, Eläketurvakeskus
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- varatoimitusjohtaja Esko Kivisaari, Finanssiala ry
- asiantuntija Joel Kuuva, Hyvinvointiala HALI ry
- johdon neuvonantaja Keijo Karhumaa, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- lakiasiaintohtaja Karoliina Kiuru, Keva
- Compliance Officer Markus Mankin, Keva
- työmarkkinalakimies Jouko Hämäläinen, KT Kuntatyönantajat
- toiminnanjohtaja Ismo Partanen, Lääkäripalveluyritykset ry
- johtava lakiasiantuntija Outi Aalto, Työeläkevakuuttajat TELA ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö. Esityksen keskeinen sisältö koostuu kahdesta kokonaisuudesta. Kunnallista eläkejärjestelmää (Keva) koskevaan lakiin sisällytettäisiin säännös, jonka mukaan Kevalla olisi velvollisuus laatia riskiarvio strategisen päätöksenteon ja riskienhallinnan osana. Lakiin lisättäisiin myös säännös muun muassa Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvistä tehtävistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 67/2018 vp

Tavoitteet. Talousvaliokunta yhtyy hallituksen kokonaisesityksen tavoitteeseen kehittää Kevan lainsäädännöllistä asemaa pitäen sitä kannatettavana. Ehdotettu sääntely ei kokonaisuudessaan kuitenkaan vastaa Kevan lainsäädännöllisestä asemasta ja sen kehittämisestä viime vuosina esille nousseisiin valvonnallisiin tai työeläkejärjestelmän toimeenpanoa koskeviin laillisuuskysymyksiin. Ehdotettu sääntely ei siten selvennä esimerkiksi Kevan jaettua valvontaa, Kevan hallinnon toimintavelvoitteita tai yksityisen ja julkisen työeläkejärjestelmän keskinäistä suhdetta ja kilpailuoikeudellista asemaa koskevia kysymyksiä.

Jaettu valvonta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Kevan valvonta jakautuu valtiovarainministeriön ja Finanssivalvonnan välille siten, että yleinen toiminnan valvonta on ministeriöllä ja rahoitustoiminnan suunnittelua ja varojen sijoittamista valvoo Finanssivalvonta. Tämä merkitsee, ettei Finanssivalvonnalla ole valtuuksia valvoa Kevan hallintoa. Hallinto ja sijoitustoiminta ovat kuitenkin tosiasiallisesti tiiviissä yhteydessä toisiinsa.

Talousvaliokunta muistuttaa, että jaetun valvonnan ongelmia on identifioitu muillakin osa-alueilla ja esimerkiksi työllisyysrahastoa koskevassa keskustelussa valvonnan siirron perusteena sosiaali- ja terveysministeriöltä kokonaan Finanssivalvonnalle (HE 42/2012 vp) oli se, ettei valtioneuvoston osana toimivan ministeriön lähtökohtaisesti kuulu toimia valvontaviranomaisena.

Kevasta annettua lakia tulisi kehittää siten, että valvonnallisia rajapintoja ja mahdollisia katvealueita ei enää muodostuisi. Finanssivalvonnalle on turvattava riittävät ja tehokkaat sanktiointikeinot. Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (TaVL 9/2015 vp — HE 21/2015 vp) korostanut, että valvontaan liittyvien oikeuksien ja vastuiden tulee olla tasapainossa, mikä edellyttää riittäviä valtuuksia valvonnan tosiasialliseen suorittamiseen sekä mahdollisimman vähän tulkinnanvaraisuutta valvojatahojen välistä työnjakoa koskevassa sääntelyssä. Finanssivalvonnan syksyllä 2018 valtioneuvostolle kirjelmöimät valvontahavainnot osoittavat, että valvonnan jakaminen ei ole nykymuodossaan toimiva. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta esittäisi valtioneuvoston ryhtyvän tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimiin Kevan valvonnan järjestämiseksi siten, että kokonaisvastuu ja valtuudet keskitettäisiin Finanssivalvonnalle valvonnan kattavuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Hallinnon toimintavelvoitteet. Talousvaliokunta pitää hyvänä, että Kevasta säädetyssä laissa on hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Laista puuttuu kuitenkin hallitukselle ja toimitusjohtajalle säädetyt yleiset toimintavelvoitteet. Talousvaliokunta katsoo, että Kevan hallituksen ja toimitusjohtajan velvollisuudeksi tulisi säätää velvoite johtaa Kevaa ammattitaitoisesti, terveiden ja varovaisten liiketoimintaperiaatteiden sekä luotettavaa hallintoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Näiden velvoitteiden tuominen lain tasolle olisi merkittävää valvonnan vaikuttavuuden kannalta. Hallituksen esitykseen HE 14/2018 vp (MaKu II -pakettiin) sisältyy laki Kevan hallinnon uudistamiseksi, jonka 8 pykälään sisältyy jo säädös hallituksen ja toimitusjohtajan yleisistä toimintavelvoitteista. Talousvaliokunta kehottaa sosiaali- ja terveysvaliokuntaa huomiomaan tämän mietinnössään.

Talousvaliokunta kannattaa hallituksen esityksen mukaisesti (1. lakiehdotuksen 25 a §) riskiarvion tekemisvelvoitteesta säädettäväksi laissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 67/2018 vp

Tehtävät. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys Kevan tehtävistä ja asemasta työeläkevakuutusyhtiöihin verrattuna. Talousvaliokunta toteaa, että Keva on julkisoikeudellinen, jäsenyhteisöjensä hallinnoima eläkelaitos, jonka tehtäviin kuuluvat ainoastaan ne tehtävät, joista säädetään laissa.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan Keva voi sopimuksen perusteella tuottaa eläkehallintopalveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös julkisten alojen eläkelain soveltamisalan ulkopuolisille asiakasryhmille, jos palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Talousvaliokunta huomauttaa, että säännös jo nyky muodossaankin hämärtää eri eläkejärjestelmien toimeenpanon rajapintaa ja on yksityisten ja julkisten työeläkejärjestelmien toimeenpanon toteuttamistavan erilaisuuden takia myös kilpailuoikeudellisesti varsin kyseenalainen. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota paitsi säännöksen itsensä ongelmallisuuteen myös sen perustelujen tulkinanvaraisuuteen. Myös Finanssivalvonta on johdonmukaisesti ja toistuvasti kiinnittänyt huomiota säännöksen ongelmallisuuteen. Talousvaliokunta pitää valitettavana, ettei valvontaviranomaisen esiin tuomia kehittämistarpeita ole pyritty hoitamaan käsillä olevaa lainsäädäntöehdotusta valmisteltaessa.

Työkyvyttömyysriskin hallinta. Ehdotettu sääntely merkitsisi, että Kevan toimintaa koskevaan säännökseen lisättäisiin työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvä toiminta. Ehdotetussa pykälässä ei kuitenkaan tarkenneta, mitä työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvä toiminta pitää sisällään. Pykälän perusteluissa todetaan, että tehtävät liittyvät työn ja työpaikan kehittämiseen sekä henkilöstön työkykyä tukeviin toimiin. Perustelujen mukaan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan tulisi kohdistua ensisijaisesti johtamisen, työn, työprosessien ja työyhteisön toimivuuden kehittämiseen ja tähän liittyviin työkyvyn ylläpitoonhankeisiin.

Yksityisen alan työeläkejärjestelmässä oikeustilan väljyys vastaavalta osin johti siihen, että laitokset ryhtyivät laajentamaan toimintaansa sen laatuksena ja laajuksena, jota ei laitosten toiminnan tarkoitus huomioon ottaen voitu pitää soveliaana, minkä vuoksi Finanssivalvonta antoi asiasta suositusluonteisen ohjeen (1/2016). Ohje sisältää muun muassa säännökset rahoituksesta, riskiperusteisuudesta, korvattavista hankkeista ja vaikuttavuuden seurannasta, päätöksenteosta ja dokumentoinnista, omavastuusta ja raportoinnista Finanssivalvonnalle.

Ohje ei ole kuitenkaan estänyt laitoksia kehittämästä mitä erilaisimpia toimintamuotoja työkyvyttömyysriskin hallintana nimetyn toiminnan alle. Toiminta on saattanut saada muotoja, joissa esimerkiksi työeläkejärjestämässä lakisääteisellä velvoitteella kerättyjä varoja mahdollisesti sekoituu yksityisten työhyvinvointipalveluita tuottavien yritysten markkinoihin. Menettely saattaa olla tulkittavissa ristiriitaiseksi laitosten toimilupien kanssa. Kevan vuonna 2018 myöntämän työelämän kehittämisrahoituksen kokonaismäärä oli 400 000 euroa. Kevan myöntämän rahoituksen kokonaismäärä on huomattavasti pienempi kuin TyEL-yhtiöiden työnantaja-asiakkailleen myöntämien työhyvinvointirahojen kokonaismäärät.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että työkyvyttömyysriskin hallinta ymmärretään mitä moninaisimmilla tavoilla eikä Finanssivalvonnalla ole voimassa olevassa sääntelyssä oikeutta sanktioida toimintaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 67/2018 vp

Talousvaliokunta katsoo, että termille ”työkyvyttömyysriskin hallinta” on annettava määräykseen tai lakiin perustuva tarkka sisältö, jonka tulee rajautua työkyvyttömyysmenon hillitsemiseen, sosiaaliturvaan kuuluvan lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen hoitoon ja lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoon ja yhtiölle tätä varten kertyvien varojen hoitoon vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla. Finanssivalvonnalle on taattava riittävät ja tehokkaat sanktiointikeinot.

Vakavaraisuusarvio. Talousvaliokunta toteaa, että Kevan rahoitus eroaa yksityisten alojen eläkejärjestelmän (TyEL) rahoituksesta. Kevan rahoitusjärjestelmä on luonteeltaan jakojärjestelmä perustuen jäsenyhteisöjen yhteisvastuuseen kaikista Kevan menoista. Vuosina 1988—2016 maksua on kuitenkin kerätty eläkevastuurahaston menoja suurempana. Rahasto on luonteeltaan pus-kuri, ja sillä tasoitetaan eläkemenon vaikutuksia eläkemaksuun tulevaisuudessa.

TyEL-järjestelmä puolestaan on hajautettu järjestelmä, jonka rahoitus perustuu osittain rahastoi-vaan järjestelmään, jossa osa kunakin vuonna maksetuista työeläkevakuutusmaksuista rahastoi- daan tulevia vuosia varten ja loppuosa käytetään kyseisenä vuonna maksettavien eläkkeiden ra- hoitukseen. Kukin yksittäinen eläke jaetaan rahastoituu osaan ja tasausosaan. Rahastoidut osat ovat yksittäisen eläkelaitoksen vastuulla ja tasausosa on eläkelaitosten yhteisvastuulla. TyEL- eläkkeiden rahastoituu osaan sovelletaan yksilökohtaista rahastointia. Tämä merkitsee, että ku- kin TyEL-eläkelaitos on itse vastuussa rahastoidusta osasta ja sen perusteella lasketusta vastuu- velasta. Jos kuitenkin nämä rahastoidut etuudet jäävät eläkelaitoksen konkurssin vuoksi turvaa- matta, kantavat muut TyEL-eläkelaitokset yhdessä vastuun rahastoiduista etuuksista. TyEL-jär- jestelmän vakavaraisuussäännökset pyrkivät turvaamaan vastuuvelan katteena olevien varojen riittävän määrän ja sääntöjen noudattamisen.

Nämä järjestelmien väliset eroavaisuudet huomioiden talousvaliokunta toteaa, ettei vakavarai- suusarvion tekeminen sovellu erityisen hyvin Kevan eläkerahoitusjärjestelmään; siihen ei kuulu vastuuvelan eikä vakavaraisuusvaatimuksen elementtejä. Hallituksen esityksen mukainen muu- tos vastaa soveltuvin osin työeläkevakuutusyhtiöstä annettuun lakiin lailla 409/2016 tehtyä muu- tosta työeläkevakuutusyhtiöiden riski- ja vakavaraisuusarvioista.

Sääntelyn kehittäminen. Parhailtaan on käynnissä eläkejärjestelmien erillisselvitystyö, jonka tar- koituksena on selvittää, voidaanko eläkejärjestelmien erillisyydestä luopua. Mikäli päädytään sii- hen, että eläkejärjestelmät jatkavat erillisinä, on tarpeen pohtia kokonaisvaltaisesti Kevaa koske- van lainsäädännön kehittämistarpeita mukaan lukien eläkelaitoksen valvontaa koskevaa kysy- mystä. Asiaa valmistellut työryhmä jätti yksimielisen mietintönsä 19.2.2019 jatkovalmistelun pohjaksi.

Ottaen huomioon työeläke toimijoiden työkyvyttömyysriskinhallintapalveluihin liittyvät edellä kuvatut kysymykset lainsäädäntötarvetta tulee arvioida kokonaisuutena. Kokonaisarviossa on huomioitava työeläke toimijoiden laissa ja yhtiöiden osalta myös toimiluvissa rajatut tehtävät sekä palveluiden tarjoamiseen valvontahavaintojen mukaan liittyvät ongelmat muun muassa suo- malaisen työeläkejärjestelmän EU-liittymäsopimuksessa turvatulle erityisasemalle, näiden pal- veluiden rahoitukseen käytettävien varojen vastuulliselle käytölle sekä myös työhyvinvointipal- veluiden toimialan kilpailulle.

Valiokunnan lausunto TaVL 67/2018 vp

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että valvontahavainnot otetaan asianmukaisesti huomioon lainsäädännön muutosten valmistelussa, minkä vuoksi valiokunta esittää, että eläkejärjestelmien selvitystyön tuloksena mahdollisesti annettavassa lainsäädäntöehdotuksessa kuvataan erityisesti, kuinka Finanssivalvonnan esiintuomat ongelmat on huomioitu sääntelyssä.

Lakiesitys on merkittävä myös valtiolla työskentelevien työntekijöiden kannalta, sillä valtiotyöntekijäntien työelämäpalvelut on tarkoitus siirtää Valtiokonttorista Kevan hoidettaviksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok (osittain)
jäsen Touko Aalto vihr (osittain)
jäsen Harry Harkimo liik (osittain)
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps (osittain)
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk (osittain)
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk (osittain)
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r (osittain)
varajäsen Teuvo Hakkarainen ps (osittain)
varajäsen Lasse Hautala kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller