



8.11.2018

FIVA 40/01.01.00/2018

Julkinen

Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
Marja.Isomaki@vm.fi

Viite: VM/1756/03.01.00/2018 VM 157:00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain muuttamisesta

Luonnos laiksi Kevasta

Valtiovarainministeriö on 8.10.2018 pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa Kevasta annetun lain (66/2016) muuttamisesta.

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksesta ja esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Lausunnon rakenne

Finanssivalvonta kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota eräisiin lakiluonnoksesta esille nouseviin keskeisiin seikkoihin. Keskeisiksi huomioiksi koetaan kysymykset Kevan valvonnan järjestämisestä, Kevan työhyvinvointitoiminnan laajuudesta sekä hallituksen toimintavelvoitteista.

Finanssivalvonta toteaa, että se tarkentaa tarvittaessa mielellään lausunnossa esittämiensä huomioiden taustaa ja tarkoitusta.

Uudistuksen laatu ja laajuus

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi muutos Kevaa koskevaan lakiin. Todetun lakiesityksen keskeinen sisältö koostuisi lähinnä kahdesta kokonaisuudesta. 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.

Finanssivalvonta toteaa, että luonnoksen yleinen tavoite kehittää Kevan lainsäädännöllistä asemaa on sinällään kannatettava.

Suppea luonnos ei kokonaisuutena kuitenkaan vastaa Kevan lainsäädännöllisestä asemasta ja sen kehittämisestä viime vuosina esille nousseisiin valvonnallisiin tai työeläkejärjestelmän toimeenpanoa koskeviin laillisuus- kysymyksiin. Ehdotus ei siten selvennä esimerkiksi Kevan jaettua valvontaa, Kevan hallinnon toimintavelvoitteita, tai vaikkapa yksityisen ja julkisen



8.11.2018

FIVA 40/01.01.00/2018

Julkinen

Työeläkelaitokset, Marja Koponen

työeläkejärjestelmän keskinäistä suhdetta ja kilpailuoikeudellista asemaa koskevia kysymyksiä.

Finanssivalvonta oudoksuu sitä, miksi esimerkiksi Kevan työkyvyttömyysriskin hallintaa koskevasta toiminnasta olisi juuri nyt säädettävä työeläkevakuutusyhtiölaista poikkeavalla tavalla. Kevan aseman mahdollisesta muuttamisesta työeläkevakuutusyhtiöksi on olemassa oma työryhmänsä.

Tavoiteasetannan puuttumisen vuoksi luonnoksen muodostamasta oikeudellisesta kokonaisuudesta, kattavuudesta ja tavoitteidenmukaisuudesta on eräin osin hankala lausua.

Kevalaista Finanssivalvonnan aikaisemmin antamia huomioita ja kehittämis ehdotuksia

Voimassa olevan lain mukaan on selvää, että Finanssivalvonnalla ei ole oikeutta valvoa Kevan hallintoa. Hallinnolla ja sijoitustoiminnalla on kuitenkin kaikissa Finanssivalvonnan valvomissa toimijoissa keskeinen yhteys. Keva ei ole tästä poikkeus. Finanssivalvonta uudistaa aikaisemmin ministeriölle ja Eduskunnassa lausumansa sekä toteaa, että Kevasta annettua lakia tulisi kehittää siten, että valvonnallisia rajapintoja ja mahdollisia katvealueita ei enää muodostuisi. *Finanssivalvonta esittääkin* ministeriön harkittavaksi, pitäisikö mainittua mahdollista epäkohtaa liudentaa esimerkiksi säätämällä Finanssivalvonnan tehtäväksi sijoitustoiminnan, rahoituksen suunnittelun sekä sisäpiirivalvonnan lisäksi myös hallinnon valvonta. Finanssivalvonta viittaa tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 6/2015 vp – HE 21/2015 vp) kirjattuun.

Finanssivalvonta huomauttaa, että esimerkiksi Työttömyysvakuutusrahastoa koskevassa, jaettuun valvontaan liittyvässä keskustelussa valvonnan siirtoa sosiaali- ja terveysministeriöltä kokonaan Finanssivalvonnalle perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 42/2012) esimerkiksi seuraavin perustein.

”Sosiaali- ja terveysministeriö on huolehtinut työttömyysetuuksia ja niiden rahoitusta koskevan lainsäädännön ja muun norminannon valmistelusta, soveltamisohjeiden vahvistamisesta, valtion talousarvioon liittyvistä asioista sekä Euroopan unionin piirissä tapahtuvan ja kansainvälisen yhteistyön koordinoinnista. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön osuus työttömyysvakuutusrahaston valvonnassa, koska sen tehtävät eivät asiallisesti ole valvonta-tehtäviä. Työttömyysvakuutusrahaston valvontaviranomaisena toimisi siten Finanssivalvonta”.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä ei voine olla erilaista asemaa valvonnallisina ministeriöinä.

Finanssivalvonta kiinnittää uudelleen ministeriön huomiota myös toimielinten yleisiä toimintavelvoitteita koskeviin vaatimuksiin. On sinällään myön-



8.11.2018

FIVA 40/01.01.00/2018

Julkinen

Työeläkelaitokset, Marja Koponen

teistä, että Kevasta säädetyssä laissa on hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Laista vaikuttavat puuttuvan kuitenkin edelleen hallitukselle ja toimitusjohtajalle säädetyt yleiset toimintavelvoitteet. Tämän mukaisesti Kevan hallituksen ja toimitusjohtajan velvollisuudeksi tulisi säätää velvoite johtaa Kevaa ammattitaitoisesti, terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden sekä luotettavaa hallintoa koskevien periaatteiden mukaisesti.

Finanssivalvonnan valvontakokemuksien mukaan tämän tyyppisellä sääntelyllä Kevasta annettuun lakiin kirjattuna olisi ratkaisevan suuri valvonnallinen merkitys arvioitaessa Kevan hallituksen, yksittäisen hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan toimien asianmukaisuutta.

2 § Kevan tehtävät

Finanssivalvonta on Kevalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 21/2015 vp) käsittelyn yhteydessä huomauttanut nykyisen kevalain 2 §:n 3 momentista

” 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.”

seuraavaa.

”Finanssivalvonta huomauttaa, että säännös hämärtää eri eläkejärjestelmien toimeenpanon rajapintaa sekä vaikuttaa yksityisen ja julkisten työeläkejärjestelmien toimeenpanon toteuttamistavan erilaisuudesta johtuen myös kilpailuoikeudellisesti arvelluttavalta.

Finanssivalvonnan kannalta tilanteen tekee erityisen ongelmalliseksi se, että sen lakimääräiseksi tehtäväksi on määrätty yksityisen työeläkejärjestelmän kilpailun valvonta. Säännöksen aiheuttaman rajapinnan sekoittumisen vuoksi Finanssivalvonta voi tai on itse asiassa pakotettu ottamaan eräin osin kantaa myös Kevan toimintaan kilpailuoikeudellisessa mielessä.

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen tämän merkittävän momentin yksityiskohtaisten perusteluiden tulkinnanvaraisuudesta. Perustelujen osalta (so. toiseen virkkeen sanamuoto) jää myös epäselväksi se, tarkoittaako säännös tosiasiallisesti Kevan toimialan laajennusta.”

Finanssivalvonta siis huomautti jo lain säätämisvaiheessa, että Kevan toiminnan rajapinta vaikutti muodostuvan lähtökohtaisesti tulkinnanvaraiseksi. Finanssivalvonta on lisäksi myöhemmin huomauttanut ministeriölle, että Kevan toiminnan rajapintojen tulkinnanvaraisuus vaikuttaa toteutuneen mietittäessä vaikkapa Kevan toiminnan laajuudesta käytyä, esimerkiksi terveystalveluiden tarjoamista koskevaa julkista keskustelua. Kohtaa ei esityksessä edelleenkaan ole korjattu, vaan 1 momenttiin on päinvastoin lisätty työkyvyttömyysriskin hallintaa koskeva toimintalaajennus.



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Finanssivalvonnalla on työhyvinvointipalveluiden valvontaan liittyvästä ongelma-asettelusta sekä sen valvonnasta vuosien kokemus. Yksityisen alan työeläkejärjestelmässä työeläkeyhtiöt olivat tietyssä mielessä vuosia säädosperustansa kanssa samassa tilanteessa, jossa Keva lienee tällä hetkellä. Edes suositustasoista normistoa ei ollut. Siten työhyvinvointitoimintaa harjoitettiin tulkiten sen liittyvän työeläkevakuutusliikkeeseen. Tuloksin laajuus vaihteli laitospohjaisesti. Aluksi se oli varovaista toimintaa, jossa työeläkeala yritti kouluttaa lääkärikuntaa työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoimintaan liittyvien lääkärilausuntojen yksityiskohtiin.

Kehitys johti kuitenkin lopulta siihen, että laitokset ryhtyivät kuka mistäkin syystä laajentamaan "työkyvyttömyysriskin hallintapalveluilla" toimintaa sen laatuksena ja laajuksena, jota ei laitosten toiminnan tarkoitus huomioon ottaen voi pitää soveliaana. Loppujen lopuksi päädyttiin tilanteisiin, joissa laitokset saattoivat esimerkiksi luvata asiakkailleen vaihtelevia määriä rahaa vaihteleviin tarkoituksiin. Rahoitusten päämäärien nivoutuminen eläkelaitosten toiminnan tarkoitukseen, työkyvyttömyysriskin alentumiseen ja riskiperusteisuuteen on kuitenkin tämän toiminnan harjoittamisen edellytys. Ääri-ilmiöissään menettely olisi saattanut olla lainsäädännön näkökulmasta tulkittavissa työeläkevarojen väärinkäytöksi. Lisäksi toiminnan laajentumisessa oli tulkintavaaraa koko yksityisalan työeläkejärjestelmän hajautetun toiminnan ohjautumisesta Suomen EU-liittymäsopimuksen mahdollistaman toiminnan ulkopuolelle.

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.

Finanssivalvonta on seurannut ohjeen toimivuutta erilaisten selvitysten ohella mm. seuraamalla yhtiöiden julkisuudessa näytettyä tapaa markkinoida ja tarjota näitä palveluja. Havaintojensa perusteella Finanssivalvonta kohdentaa toimintaan tarkastuksia. Summaarisesti todeten, ohje on Finanssivalvonnan tämänhetkisen käsityksen mukaan käytännössä lopettanut summittaisen rahanjaon irrallaan riskikartoituksesta, mutta ei ole estänyt laitoksia kehittämästä mitä erilaisimpia toimintamuotoja "työkyvyttömyysriskin hallintana" nimetyn toiminnan alle. Toiminta vaikuttaa siten saataneen saada muotoja, jossa esimerkiksi työeläkejärjestelmässä lakisääteisellä pakolla kerättyjä varoja mahdollisesti sekoittuu enemmän tai vähemmän selvästi yksityisten työhyvinvointipalveluita tuottavien yritysten markkinoihin. Menettely saattaa olla tulkittavissa ristiriidaksi laitosten toimilupien ja Suomen EU-liittymäsopimuksen kanssa. Tällä saattaa puolestaan olla arvaamaton merkitys koko yksityisen työeläkejärjestelmän hajautuksen tulvaisuuteen.



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Todetun johdosta Finanssivalvonnalle on selvää, että ”työkyvyttömyysriskin hallintaa” koskee lähtökohtaisesti edelleen se ongelma, että toiminta ymmärretään mitä moninaisimmilla tavoilla *ohjeessa olevasta esimerkkiluettelosta huolimatta*. Finanssivalvonnalla ei kuitenkaan ohjeen suositusluonteisuudesta johtuen ole oikeutta sanktioida toimintaa. Ilman määräyksenantovaltuutta ja siihen perustuvaa määräystä ei laitospohjaista toimiluvan mukaisuuden tarkastelua puolestaan voine tältä pohjalta suorittaa.

Ohjeen toimivuudesta on *yleisellä tasoilla* tiedotettu myös yksityisen alan työeläkejärjestelmää järjestelmätasolla ja laitosedustustensa kautta laitoksia valvovia työmarkkinakeskusjärjestöjä.

Asiasta on informoitu Finanssivalvonnan johtokuntaa. Tässä yhteydessä on todettu, että mikäli tämän palvelun laintasoista säätämistä ei jostakin syystä katsottaisi ministeriössä mahdolliseksi, tulisi harkita toiminnan kieltämistä em. toimialarajoitteiden vuoksi. *Finanssivalvonta katsoo havaintojensa perusteella, että työhyvinvointitoiminta tulee joko lopettaa, tai termille ”työkyvyttömyysriskin hallinta” on annettava määräykseen tai lakiin perustuva tarkka sisältö, jonka tulee rajautua työkyvyttömyysmenon hillitsemiseen, sosiaaliturvaan kuuluvan lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen hoitoon ja laissa mainittujen lakien mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoon ja yhtiölle tätä varten kertyvien varojen hoitoon vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.* Finanssivalvonnalle on tässä yhteydessä taattava riittävät ja tehokkaat sanktiointikeinot.

Ministeriö vaikuttaa hallituksen esitysluonnoksessa yrittävän ratkaista ongelman esittämällä säädettäväksi, että kevalain 1 §:n 1) kohtaan lisättäisiin sanat ”...kunta-alan, valtion ja evankelisluterilaisen kirkon henkilöstön työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa sekä muita...” Kuten aikaisemmin todetuista Finanssivalvonnan havainnoista voidaan päätellä muodostuu lähtökohtainen ongelma juuri siitä, mitä tarkoitetaan termeillä ”työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvällä toiminnalla”. *Finanssivalvonta toteaaakin, että ”työkyvyttömyysriskin vähentämistä” koskevaan toimintaan on säädettävä, esimerkiksi edellä todetun kaltainen selkeä raja.* Finanssivalvonnan käsityksen mukaan Kevan tehtäviin esitetty laajennus olisi sellaisenaan aikaisemman virheen toistamista ja esimerkiksi lopettaisi, tai ainakin merkittävästi vaikeuttaisi kaikkien muiden kuin työeläkejärjestelmään liitännäisten työhyvinvointipalveluja tarjoamisen.

Kokonaisongelma muodostuu edellä todettuakin monimutkaisemmaksi koska yksityisen ja julkisen alan työeläkejärjestelmät ja niiden toimeenpano eivät muodosta toisistaan erillisiä tyhjiöitä. Mikäli Kevan osalta nyt lausunnolla olevan lakiesityksen mukainen toiminnan laajennus sallittaisiin, olisi todennäköistä että yksityisen alan työeläkejärjestelmässä tulisi harkittavaksi saman tyyppinen ”avoin toimintasäännös”. Tämä taas, kuten moneen kertaan todettua, olisi liittymäsopimuksesta lähtien mahdotonta. Yksityisen



8.11.2018

FIVA 40/01.01.00/2018

Julkinen

Työeläkelaitokset, Marja Koponen

ja julkisen sektorin työeläkejärjestelmä olisi siten saatettu toiminnallisesti täysin eri asemaan.

Työeläkejärjestelmän toimeenpanon muodostaman kokonaisuuden varmistamisen vuoksi säännösten yhtenäisyyteen sekä sallitun toiminnan rajaamiseen yksityisessä ja julkisessa työeläkejärjestelmässä on kiinnitetty aikaisemmin lainvalmistelussa huomiota. Näin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hahmottelemassa hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi (luonnos 10.11.2015).

Työntekijän eläkelakiin, kunnalliseen eläkelakiin ja maatalousyrittäjien eläkelakiin ehdotettiin tuolloin lisättäväksi säännös eläkelaitosten järjestämien työkyvyttömyysriskin vähentämiseksi tarkoitettujen palveluiden sisällöstä.

Yksityisoikeudellisen työeläkejärjestelmän toimeenpanon keskeisiä lähtökohtia on nimittäin jo Suomen liittymäsopimuksen ehtojen noudattamisen valossa sosiaaliturvaa toimeenpaneuvien työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan rajaaminen toiminnan tarkoituksesta ja toiminnasta säädettyyn, toimiluvan mukaiseen toimintaan. Työeläkevakuutusyhtiöille ei ole laissa sallittu edes vakuutustoimintaan liittyvää liitännäistoimintaa. *Finanssivalvontaoudoksuu*, miten esimerkiksi kilpailunäkökulmasta valvottaisiin tilanne jossa työeläkejärjestelmää toimeenpaneuvien laitosten olisi lainsäädäntöperusteisesti sekä sallittua että kiellettyä harjoittaa muuta kuin toiminnan tarkoitusta. Keva ja työeläkevakuutusyhtiöt kun esimerkiksi kilpailevat kuntien määräysvaltaan kuuluvien osakeyhtiöiden vakuuttamisesta. Edellä mainittu johtaisi työeläkejärjestelmän eri osien, yksityisen ja julkisen työeläkejärjestelmän, toimeenpanon sisäiseen ristiriitatilanteeseen.

25 a § Riskiarvio

Finanssivalvonta pitää kannatettavana ministeriön esitystä Kevan hallituksen ja johdon velvoittamista riskiarvion laatimiseen.

Finanssivalvonnan kokemuksen mukaan tämän tyyppinen strateginen ja operatiivinen tarkastelukulma kokonaisriskien ja toiminnan sekä kokonaisriskien ja toiminnan strategisen kehittämisen suhteesta edistää merkittävästi esimerkiksi riskienhallintaa.

FINANSSIVALVONTA

Kaisa Forsström
Osastopäällikkö

Erkki Rajaniemi
Johdon neuvonantaja