

VM - valtiovarainministeriö

VM/1756/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kevasta annetun lain muuttamisesta

## **Finanssiala ry ei kannata työeläkejärjestelmien tarpeettomia eroavaisuuksia**

- Työkyvynhallintaa varten myönnettyjen valtuuksien tulee olla samanlaiset sekä Kevalla että työeläkeyhtiöillä.
- Koska Kevan asema on parhaillaan perusteellisesti selvittävänä yksityisen ja julkisen työeläkejärjestelmän yhtenäistämistä selvittävissä työryhmissä, on järjestelmien eroja lisäävä ehdotus ajankohdaltaan erittäin huono.
- Kevalle ehdotettu velvollisuus tehdä riskiarvio on kannatettava, mutta riskiarvion lisäksi Kevan tulisi tehdä myös vakavaraisuusarvio.
- Kevan valvonta tulisi siirtää kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle.

### **1 Kevaa ja työeläkeyhtiöitä tulisi koskea työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan osalta samanlainen sääntely**

Ehdotettu Keva-lain 2 §:n muutos on hyvin ongelmallinen. Kevalle ehdotetaan sanamuodon mukaan jopa velvollisuudeksi hoitaa työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa. Muutoksen myötä Keva voisi siirtyä kilpailemaan työhyvinvointipalveluiden puolelle, mutta eläkeyhtiöiden osalta on sen sijaan tiukasti rajattua, mitä ja millä tavoin ne voivat tältä osin tehdä. Näin selkeästi erilaista sääntelyä ei voida pitää perusteltuna.

Keva ja työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat kuntien määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden työeläkevakuuttamisesta. Lakiesitys mahdollistaisi Kevalle työkyvyttömyysriskien hallinnan palveluihin enemmän vapausastetta sekä säännöksen että valvonnan osalta kuin mitä työeläkeyhtiöillä on Finanssivalvonnan nykyisen ohjeistuksen perusteella. Lain säätäminen esityksen mukaisena lisäisi jo ennestään mittavia kilpailuneutraliteettiongelmia yksityisen ja julkisen työeläkejärjestelmän välillä.

Työkyvyttömyysriskin hallinnasta ei ole laintasoista sääntelyä. Finanssivalvonta on antanut asiasta ohjeita. Työkyvyttömyysriskin hallintaa koskevan lavean säännöksen lisääminen vain Kevaa koskevaan lakiin asettaisi Kevan juridisesti erilaiseen ja siten huomattavasti parempaan asemaan työeläkeyhtiöihin nähden, vaikka Keva kilpaileekin työeläkeyhtiöiden kanssa osin samoista asiakkaista. Asialla voi olla myös EU-oikeudellista ulottuvuutta. Työeläkejärjestelmän EU-oikeudellisen asema perustuu siihen, että työeläkeyhtiöt voivat harjoittaa vain vakuustoitinnaksi katsottavaa lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa. Työkyvyttömyysriskin hallinnasta tulisivatkin säätää samalla tavalla julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Kevan asema on pohdittavana parhaillaan yksityisen ja julkisen työeläkejärjestelmän yhtenäistämistä ja jopa osittaista yhdistämistä selvittävässä työryhmässä. Yhtenä vaihtoehtona selvittelyssä on se, että Keva toimisi jatkossa työeläkeyhtiönä tai

12.11.2018

Poikonen Piritta  
Kivisaari Esko

eläkekassana. *Koska tällainen perusteellinen selvitys on vireillä, Kevan työkyvyttömyysriskien hallintaa ohjaavaa uutta säännöstöä, jolla ei mahdollisesti olisi jatkuvuutta ja joka joka tapauksessa heikentäisi työeläkeyhtiöiden kilpailullista asemaa, ei ole työeläkejärjestelmän kokonaisuuden ja työkyvyttömyysriskien hallinnan kannalta perusteltua säätää.*

Työkyvyttömyysriskin hallintaa koskevat ehdotukset tulisi arvioida *työeläkevarojen tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta*. Kevaa koskevien muutosten tulisi olla yhdenmukaisia työeläkeyhtiöitä koskevan sääntelyn kanssa tältä osin. Varojen käytön näkökulma on erityisen tärkeä, koska eläkejärjestelmien yhdistymistä selvitetään osin julkisen sektorin eläkkeiden rahoituksesta esiin nostettujen huolien takia.

Finanssivalvonnan työeläkevakuutusyhtiöitä koskevien ohjeiden (FIVA 16/01.00/2015) lähtökohtana on työeläkeyhtiöiden työkyvyttömyysriskien hallinnan osalta riskiperusteisuus sekä se, että varat kohdentuvat todennettavissa oleviin työkyvyttömyysriskeihin. Tämä selkeä periaate puuttuu lakiluonnoksesta. Päinvastoin toiminnan katsotaan voivan olla hyvin laajaa kattaen jopa myös laajan tutkimustoiminnan. Eläkejärjestelmien yhdistämistä arvioitaessa olisikin tarkoituksenmukaista miettiä, olisiko Kevan laaja tutkimustoiminta perustellumpaa järjestää vahvistamalla esimerkiksi Eläketurvakeskuksen tutkimustoimintaa.

Esitysluonnoksessa mainitaan, ettei Keva osallistu yksittäisen jäsenyhteisön kustannuksiin. Kuitenkin luonnoksessa kerrotaan, että työnantaja-asiakkaiden kehittämishankkeisiin on myönnetty rahoitusta vuodesta 2016. Hankkeissa kuvataan olleen 50 prosentin omavastuu. Näin on suositeltu myös työeläkeyhtiöitä koskevassa Finanssivalvonnan ohjeessa, mikäli työkyvyttömyysriskien hallinnan hankkeet edellyttävät rahoitusta. Esitysluonnoksesta ei käy tarkemmin ilmi kehittämissuunnitelmien kriteerit, vaan niitä kuvataan tarkastellun asiantuntijaraadissa vaikuttavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden perusteella.

Lakiluonnoksesta puuttuvat myös selkeät rajaukset työnantajan vastuulla olevaan toimintaan työterveyden ja työturvallisuuden suhteen. Finanssivalvonnan ohjeiden mukaan työturvallisuuden edistämiseen liittyvät kulut eivät ole työkyvyttömyysriskin hallintaa, vaan työsuojeluun liittyviä kustannuksia. Suunniteltu pykälämuotoilu on kaiken kaikkiaan liian lavea jättäen mahdollisuuksia väljille tulkinnoille sekä työeläkevarojen epätarkoituksenmukaiselle käytölle.

Luonnoksessa on mukana myös Kevan työhyvinvointitoiminnan laajentaminen valtiotyönantajalle. Luonnoksessa ei ole kuvattu, mitä tämä Valtiokonttorilta Kevalle siirtyvä työelämän kehittämistoiminta olisi ja mitä Valtiokonttori hoitaisi itse. Kuvaus siitä, mistä valtiotyönantaja jatkossa maksaisi vuosittain korvauksen Kevalle (arvio 150 000 - 200 000 euroa vuodessa), on epäselvä mm. siltä osin, sovellettaisiinko siihen työnantajan omavastuuta. Mikäli parhaillaan käynnissä oleva eläkejärjestelmien yhtenäistämistä koskeva selvitystyö johtaisi Kevasta muodostettavan työeläkeyhtiön perustamiseen, joutuisivat myös nämä valtiotyönantajalle laajentumista koskevat lakimuutokset heti taas uuden arvioinnin kohteeksi.

Luonnoksessa kuvataan, että valtion työelämän kehittämistoimintaa on hoitanut tähän saakka lähtökohtaisesti vain Valtiokonttori. Keva on luonnoksen perusteella kuitenkin jo nyt tarjonnut palveluita Valtiokonttorille. Keva siis tarjoaa jo nykyisellään

työkyvyttömyysriskien hallintaa jäsenyhteisöilleen yksityisten työeläkeyhtiöiden mahdollisuuksista poikkeavalla tavalla. Valtiovarainministeriö valvoo Kevaa tässä suhteessa. Nykytilanne ei anna aihetta Kevaa koskevan lain uudelle säännökselle työkyvyttömyysriskien hallinnasta. Sääntelytarpeeseen ei vaikuta se, että Keva tarjoaisi palveluja myös valtiolle ja kirkolle. *Sääntelykysymys tulisi sen sijaan ratkaista koko työeläkejärjestelmän kannalta kestäväällä tavalla.*

## 2 Kevalle ehdotettu velvollisuus tehdä riskiarvio on liian suppea

Finanssiala ry (FA) kannattaa Kevalle ehdotettua velvollisuutta laatia riskiarvio. *Riskiarviota* koskeva sääntely on saatettu työeläkeyhtiöiden osalta voimaan jo vuoden 2017 alusta lukien, mutta yhtiöiden tulee laatia riskiarvion lisäksi myös *vakavaraisuusarvio*.

Työeläkeyhtiön vakavaraisuudeksi kutsutaan vastuun ylittävää osaa varoista. Käytännössä vakavaraisuus tarkoittaa yhtiön kykyä kestää sijoitustoiminnan epävarmuutta. Yhtiöllä tulee olla riittävä puskuri markkinoiden heilahtelujen varalle. Vakavaraisuusrajan alittamisesta seuraa valvonnallisia toimenpiteitä (tervehdyttämis- ja rahoitussuunnitelmat). Eläkevakuuttajan on vakavaraisuusrajaa laskettaessa tunnistettava kuhunkin sijoitukseen liittyvät riskit ja vakuutusriski. Mitä riskillisempiä sijoituksia eläkevakuuttajalla on, sitä suurempi on vakavaraisuusraja.

Kevalla ei ole vakavaraisuussääntelyä. Koska sillä ei ole muodollisesti vastuovelkaa, sen koko rahasto (n. 50 mrd euroa) näyttäytyy vakavaraisuutena. Kevalle on kuitenkin syntynyt vastuu ansaitusta eläketurvasta, jota varten kartutetulla sijoitusvarallisuudella on tarkoitus hallita tulevaa maksunkorotuspainetta. Sijoitusriski on siten mitoitettava Kevan riskinkantokykyyn suhteessa maksunkorotusriskiin. Vaikkei varsinaista vastuovelkaa olekaan, vakavaraisuusarvion pohjalta voitaisiin kuitenkin arvioida maksunkorotuksen todennäköisyys. Kevaa koskevan lain 25 a §:ssä tulisi siksi säätää Kevalle velvollisuus tehdä sekä riski- että vakavaraisuusarvio.

## 3 Hallintoa koskeva sääntely

Kevan hallintoa tulisi koskea vastaavat säännökset kuin mitkä koskevat Kevaa jopa huomattavasti pienempiä työeläkeyhtiöitäkin. Vaatimuksia tulisi yhtenäistää erityisesti toimitusjohtajaa ja vastuullista vakuutusmatemaatikkoa koskevilta osin.

## 4 Kevan valvonta

Kevan rahoitustoiminnan suunnittelua ja Kevan varojen sijoittamista valvoo Finanssivalvonta. Kevan toiminnan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Hallinto ja sijoitustoiminta kytkeytyvät toisiinsa kuitenkin niin olennaisella tavalla, että valvontavastuun jakaminen nykyisellä tavalla eri tahoille saattaa aiheuttaa rajapintaongelmia ja mahdollisia valvonnan katvealueita.

Finanssivalvonnalla ei siis ole nykylakien puitteissa oikeutta valvoa Kevan hallintoa. Näin ollen Finanssivalvonta ei voi valvoa myöskään Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa. Sääntelyn ja myös sen valvonnan tulisi kuitenkin olla samanlaista samantyyppisille toimijoille. Työeläkelaitoksena Keva kilpailee osin samoista asiakkaista työeläkeyhtiöiden kanssa. Näin ollen työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan sääntelyn ja valvonnan tulisi olla yhdenmukaista niin Kevan ja työeläkeyhtiöiden kuin muidenkin työeläkelaitosten osalta.

12.11.2018

Poikonen Piritta  
Kivisaari Esko

Yleisesti voidaan lisäksi sanoa, että tällä hetkellä vallitseva tilanne, jossa valvova viranomainen on sama taho, joka vastaa valvottavaansa koskevan lainsäädännön valmistelusta, on epätoivottava. Tällä perusteella Finanssivalvonnan edeltäjä Vakuutusvalvontavirasto erotettiin aiemmin sosiaali- ja terveysministeriöstä. FA katsookin, että Kevan valvonta tulisi siirtää kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle.

FINANSSIALA RY

Esko Kivisaari