



22.4.2024

Kunta- ja alueosasto

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kevasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 29.2.–10.4.2024 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kevasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoja pyydettiin erikseen esityksen sisällön kannalta keskeisiltä tahoilta sekä joukolta kuntia ja hyvinvointialueita, minkä lisäksi muillakin halukkailla oli mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Lausuntoja saatiin yhteensä 16 kappaletta. Lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, Finanssivalvonta, Keva, Eläketurvakeskus, evankelis-luterilaisen kirkon Kirkkohallitus, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Rovaniemen kaupunki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT, Perussuomalaiset rp, Suomen Keskusta rp, Suomen Kuntaliitto ry ja Vihreä liitto rp. Kaikki esityksestä annetut lausunnot ovat luettavissa valtioneuvoston hankeikkunassa (<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM130:00/2023>).

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti esityksen tavoitteita ja ehdotettuja muutoksia. Kevan valvonnan siirtämistä kokonaan Finanssivalvonnan tehtäväksi ja muita ehdotettuja lakimuutoksia pidettiin perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina. Osa lausunnonantajista esitti kuitenkin yksittäisiä muutoksia esitysluonnoksen sisältöön. Valtaosalla näitä muutoksia haluttiin joko lähentää Kevan toimintaa koskevien rajoitusten ja Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksien sisältöä työeläkevakuutusyhtiöitä koskevan sääntelyn kanssa tai päinvastoin tekemään selkeämpi ero Kevaa koskevan sääntelyn ja työeläkevakuutusyhtiöitä koskevan sääntelyn välille. Lisäksi muutamat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota Kevan maksamien valvontamaksujen ehdotettuihin korotuksiin.

Seuraavassa on kuvattu tarkemmin lausuntopalautteen sisältöä asiaryhmittäin siltä osin kuin lausunnonantajat ottivat eri muutosehdotuksiin kantaa.

Valvonnan siirtoon liittyvät ehdotukset

Lähes kaikki lausunnonantajat ilmoittivat kannattavansa Kevan valvonnan siirtämistä kokonaan Finanssivalvonnan tehtäväksi ja pitivät sitä perusteltuna muutoksena, joka selventäisi eri toimijoiden rooleja, vastuuta ja prosesseja. *Rovaniemi, Eläketurvakeskus, Hyvil, Kuntaliitto ja Perussuomalaiset* ilmoittivat, ettei niillä ole huomautettavaa esityksestä tältä osin.

Kukaan lausunnonantajista ei vastustanut ehdotettua valvonnan siirtoa. *EK* kuitenkin katsoi, että vaikka valtiovarainministeriölle olisikin tarkoituksenmukaista jättää esitysluonnoksen mukaisesti eräitä Kevan hallintoon ja rahoitukseen liittyviä tehtäviä, eläkemenojen tasausmaksun vahvistaminen tulisi siirtää sosiaali-

ja terveysministeriölle, jolla on valtiovarainministeriötä paremmat edellytykset tähän tehtävään sen vahvistessa myös yksityisen sektorin työeläkelaitosten eläkemaksut.

Kevan, *JHL:n* ja *Keskustan* mukaan esityksessä olisi otettava selvemmin huomioon Kevan asema itsenäisenä julkisoikeudellisena eläkelaitoksena ja sen ero yksityisiin työeläkevakuutusyhtiöihin. *Keva* ja *Keskusta* huomauttivat, että Kevan toimintaan ei sovelleta vakuutustoiminnan lainsäädäntöä ja siksi Kevasta annetun lain (66/2016) 6 §:ään ehdotetut viittaukset vakuutustoiminnan lainsäädäntöön ja hyvään vakuutustapaan ovat virheellisiä ja ne tulisi poistaa. Lisäksi *Keva* totesi, että lain uudeksi 36 a §:ksi ehdotetut Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet saattaisivat vaikuttaa merkittävästi Kevan kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöihin. Nykyllaissa oleva kirjanpitomenettelyn kuvaus olisi jatkossa liian suppea, minkä vuoksi olisi välttämätöntä siirtää tietyt Kevan tilinpäätöstä koskevat periaatteet lakiin. *Kevan* ja *Keskustan* mukaan kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännöissä tulisi ottaa huomioon Kevan erityisluonne, kirjanpidon ja tilinpäätöksen jatkuvuuden periaate sekä oikean ja riittävän kuvan toteutuminen, ja siksi lain 35 §:ssä tulisi muun muassa turvata Kevan sijoitusomaisuuden kirjaaminen käypään arvoon, eläkevastuurahaston käyttö ja karttuneiden etuuksien pääoma-arvon esittäminen tilinpäätöksen liitetietona sekä ottaa huomioon, että *Keva* ei laadi konsernitilinpäätöstä eikä sovelta tilinpäätökseensä kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja. Myös *JHL* kiinnitti huomiota siihen, että Kevan asema itsenäisenä julkisoikeudellisena eläkelaitoksena eroaa yksityisistä työeläkevakuutusyhtiöistä ja että esitysluonnoksen muotoilut Finanssivalvonnan valvontavaltuuksista ja niiden vaikutuksista Kevan sisäiseen toimintaa (esimerkiksi kirjanpitoon, tilinpäätöksiin ja työkyvyttömyysriskin hallintaan) tulisi käydä tarkemmin läpi, jotta muutosten tosiasialliset seuraukset voidaan rajata tarkkarajaisesti esityksen alkuperäisten tavoitteiden mukaisiksi.

Finanssialan mukaan Kevasta annetun lain 6 §:ssä tulisi säätää myös Finanssivalvonnan suorittamasta Kevan markkinoinnin valvonnasta. *KT* piti toivottavana, että Finanssivalvonta antaisi tarkempia ohjeita Kevan työkyvyttömyysriskin pienentämistehtävään liittyvien toimialarajojen tulkinnasta, koska tämä tulkinta on ollut tähän saakka vaikeaa. Lisäksi *KT* totesi, että Finanssivalvonnalla ei ole kokemusta Kevan käytössä olevan puskurirahaston valvonnasta ja esitysluonnos jättää hieman tulkinnanvaraiseksi, miten Finanssivalvonta käytännössä valvoisi Kevan rahoituksen suunnittelua, sijoitustoimintaa ja riskienhallintaa.

Muut ehdotetut muutokset

Finanssivalvonta kannatti ehdotettuja muutoksia Kevan johtoa koskeviin kelpoisuusvaatimuksiin ja toimintavelvoitteisiin sekä säännöstä Kevan vastuullisesta matemaatikosta. *Finanssivalvonta* kuitenkin katsoi, että muutosehdotus, jonka mukaan Kevan hallituksen tulisi jatkossa arvioida Kevan hallintosääntöä Kevan hallinto- ja ohjausjärjestelmän sijaan, saattaa aiheuttaa epäselvyyttä lain tulkinnassa. Kevasta annettuun lakiin tulisi *Finanssivalvonnan* mukaan harkita vastaavien säännösten lisäämistä kuin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 11 §:n 2 momentissa (vastuullinen vakuutusmatemaatikko ei saa toimia toimitusjohtajana), 12 §:n 3 momentissa (hallituksen jäsenet eivät saa olla esimerkiksi toisen vakuutusyhtiön tai luottolaitoksen palveluksessa tai luottamustehtävässä) sekä 27 ja 28 §:ssä (sijoituspäätösten valmistelu ja tekeminen sekä sijoitussuunnitelma). Lisäksi tulisi harkita määräyksenantovaltuuden antamista Finanssivalvonnalle Kevan tehtäviin kuuluvasta työkyvyttömyysriskin hallinnasta.

Keva ja *Keskusta* katsoivat Kevan hallintoa koskevien muutosehdotusten olevan tarkoituksenmukaisia. *Kirkkohallitus* piti Kirkon eläkerahaston kannalta tärkeänä, että Kevan valvontaa koskeva sääntely laajenisi ja tarkentuisi esityksen myötä.

Myös *sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* ja *Finanssiala* kannattivat Kevan hallitukselle ja toimitusjohtajalle ehdotettuja erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ja toimintavelvoitteita. Molemmat niistä mainitsivat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä parhaillaan käynnissä olevan säädöshankkeen työeläkevakuutusyhtiöiden johdon pätevyys- ja kokemusvaatimusten täydentämiseksi (STM:033:00/2021). *Finanssiala* katsoi, että Kevan johtoa koskevissa kelpoisuusvaatimuksissa pitäisi ottaa huomioon kyseisestä säädöshankkeesta johtuvat mahdolliset muutokset, koska ne voivat olla olennaisia valvonnan kannalta. *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* totesi, että kyseisen sääntelyn kehittämistä on koordinoitu ministeriöiden kesken hyvin.

Pohjois-Savon hyvinvointialue, *EK*, *JHL*, *KT* ja *Vihreä liitto* kannattivat Kevan hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle ehdotettuja uusia pätevyysvaatimuksia ja velvoitteita. *KT* ilmoitti erikseen kannattavansa myös ehdotettuja säännöksiä Kevan vastuullisen matemaatikon vaatimuksista.

Finanssivalvonta, *Rovaniemi*, *Hyvil*, *KT* ja *Kuntaliitto* kiinnittävät huomiota Kevasta annetun lain 14 §:ään ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan Kevan toimitusjohtajalta odotettaisiin muun ohella hyvää ”johdon tuntemusta”. *Finanssivalvonnan* mukaan olisi lain tulkinnan ja soveltamisen näkökulmasta selkeämpää käyttää työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla vakiintunutta ilmaisua ”liikkeenjohdon tuntemus”. *Rovaniemi*, *Hyvil*, *KT* ja *Kuntaliitto* pitivät ilmaisua ”johdon tuntemus” poikkeuksellisena ja yleisestä kielenkäytöstä poikkeavana, minkä vuoksi ainakin esityksen perusteluissa tulisi avata, mitä sillä tarkoitetaan tai mistä se on peräisin.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnit

Keva mukaan esitysluonnoksessa ehdotettu valvontamaksun korotus vaikuttaa suurelta suhteutettuna vaadittaviin Finanssivalvonnan lisäresursseihin. Taseen loppusumman perusteella määräytyvä maksu muodostuisi korkeaksi huojennuksesta huolimatta, koska Kevan taseessa sijoitusomaisuus arvostetaan käypään arvoon toisin kuin työeläkevakuutusyhtiöillä. Maksun taso tulisi vaihtelevaan vuosittain arvostusten muuttuessa, ja hallintokustannusten nousupaine kohdistuisi kuntiin ja hyvinvointialueisiin, koska kustannusten kohoaminen katetaan eläkevastuurahastosta. Kohonneesta valvontamaksusta johtuvia kustannuksia ei voida siirtää aiheuttamisperiaatteen mukaan muiden julkisten eläkejärjestelmien kustannettaviksi.

Myös *Keskustan* mukaan ehdotettu valvontamaksun suuruus ja aiottu lisäresurssit vaikuttavat kohtuuttoman suurilta ja ylimitoiteltuilta. *KT* katsoi, että Finanssivalvonnalle tulee taata valvontaa varten riittävät resurssit mutta piti ehdotettuja valvontamaksuja suurina ja näki tarpeellisena arvioida Finanssivalvonnan henkilötyövuosien ja kustannusten määrää uudelleen valvontatoiminnan vakiinnuttua.

Lisäksi *Keva* huomautti, että jos Kevan kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöihin tulisi merkittäviä muutoksia, tästä aiheutuisi sille kustannuksia esimerkiksi lisäresurssien tarpeen, tietojärjestelmäkustannusten ja tilintarkastusprosessin osalta. Kustannukset riippuisivat muutostarpeiden laadusta ja laajuudesta. *Keva* myös muistutti Finanssivalvonnan Kevan toiminnan sisältöön kohdistuvan valvonnan osalta, että Kevan toimintaa ei voi eikä pidä arvioida samojen periaatteiden mukaisesti kuin työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa, vaan siinä tulee ottaa huomioon Kevan tehtävien ja toimialan lakisääteisyys ja se, että *Keva* ei harjoita vakuutus toimintaa, työkyvyttömyysriskin vähentämisessä ei ole suoraan kyse vakuutusriskin hallinnasta eivätkä Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden eläketurvan hoitamiseksi kerättävät lakisääteiset maksut sisällä erillistä työkyvyttömyysriskin hallintaosaa. *Keva* myös totesi, että esityksen tarkoituksena on ollut ainoastaan valvontavastuun siirto ja tämä tulisi ottaa tarkemmin huomioon ehdotettujen

säännösten sisällössä, jotta vältetään vaikutuksilta, joita ei ole tavoiteltu. Jos ehdotetut muutokset aiheuttaisivat muutoksia Kevan toimintaan, muutosten toimeenpanolle tulisi antaa riittävä siirtymäaika.

Kirkkohallitus piti Kirkon eläkerahaston osalta riittävänä, että valtion, kirkon, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin eläkkeiden hoidon yleisen kustannustehokkuuden ja toiminnan laadun arviointi Kevassa tehtäisiin esitysluonnoksen mukaisesti vuosittain ja erityisesti viiden vuoden välein tehtävästä arvioinnista luovuttaisiin. Lisäksi *Kirkkohallitus* totesi, että Kirkon eläkerahasto maksaa oman valvontamaksunsa Finanssivalvonnalle, ja piti tärkeänä, että esitysluonnoksen mukanaan tuomia Finanssivalvonnan lisääntyneitä Kevan valvontakustannuksia ei siirretä tai siirry valtion, kirkon, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin maksettaviksi kuluiksi.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Useat lausunnonantajat esittivät pienempiä muutoksia eräisiin esitysluonnoksessa käytettyihin sanamuotoihin ja termeihin.