

Asia: VN/28720/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kevasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Näkemyksenne valvonnan siirtoon liittyvistä ehdotuksista

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Kevan valvonta siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtiovarainministeriöltä Finanssivalvonnan tehtäväksi. Lakiin lisättäisiin Finanssivalvonnan valvontatehtäväänsä tarvitsemat toimivaltasäännökset.

Keva katsoo, että valvonnan siirtäminen valtiovarainministeriöltä Finanssivalvonnalle on perusteltua. Valvonnan siirto selkeyttää eri toimijoiden rooleja ja valvontaan liittyviä prosesseja ja vastuita. Huomioiden perustelut valvonnan siirrolle, olisi valvonta mahdollista siirtää myös jollekin muulle taholle esim. valtioneuvoston piirissä.

Keva katsoo, että muutoksen yhteydessä olisi selvemmin huomioitava Kevan asema itsenäisenä julkisoikeudellisena eläkelaitoksena ja sen ero yksityisiin työeläkevakuutusyhtiöihin. Keva kiinnittää valvonnan siirtoon liittyvien kohtien osalta huomiota seuraaviin asioihin:

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 2.2. mainitussa valtion, kirkon, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin henkilöstön eläkeasioiden hoidossa ei ole kyse ostopalvelusta vaan Kevan lakisääteisestä tehtävästä, johon liittyvät kustannukset korvataan Kevasta annetun lain 24 §:n mukaisesti.

Ehdotetun Kevasta annetun lain valvontaa koskevan 6 §:n mukaan Finanssivalvonta valvoo, että Keva noudattaa tätä lakia ja muuta sitä koskevaa vakuutustoiminnan lainsäädäntöä ja hyvää vakuutustapaa. On tärkeä huomata, että Kevan toimintaan ei sovelleta vakuutustoiminnan lainsäädäntöä. Keva on itsenäinen jäsenyhteisöjensä hallinnoima julkisoikeudellinen eläkelaitos ja sen toimintaan sovelletaan laajasti viranomaistoimintaa koskevaa sääntelyä (esim. hallintolaki,

julkisuuslaki, hankintalaki, tiedonhallintalaki jne.). Keva pitää tärkeänä, että ehdotetun muutoksen yhteydessä huomioidaan se, että Keva ei ole vakuutusyhtiö eikä sen toiminnassa ole kyse vakuutustoiminnasta. Viittaus vakuutustoiminnan lainsäädäntöön ja hyvään vakuutustapaan on virheellinen ja tulisi poistaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetuista säännöksistä Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksia koskee 36 a §. Ehdotetun 36 a §:n 1 mom. 5-7:n kohta sisältävät määräyksenantovaltuuksia, jotka saattaisivat vaikuttaa merkittävästi Kevan kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöihin. Kevan kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännöt eroavat monelta osin merkittävästi työeläkevakuutusyhtiöiden käytännöistä. Nykyisessä Kevasta annetussa laissa oleva kirjanpitomenettelyn kuvaus olisi jatkossa liian suppea huomioiden tapahtuva muutos. Valvontavastuun muutoksen myötä Kevan tilinpäätösperiaatteiden vahvistaminen siirtyisi käytännössä Kevan hallitukselta Finanssivalvonnalle. Tämän vuoksi on välttämätöntä siirtää tietyt Kevan tilinpäätöstä koskevat periaatteet lakiin.

Keva katsoo, että kirjanpito- ja tilinpäätöskäytännöissä tulee huomioida Kevan erityisluonne, kirjanpidon ja tilinpäätöksen jatkuvuuden periaate sekä oikean ja riittävän kuvan toteutuminen. Keva ei ole kirjanpitovelvollinen kirjanpitolain mukaan vaan Keva noudattaa kirjanpitolakia soveltuvin osin. Kevan juridinen muoto eroaa työeläkeyhtiöistä ja muista työeläkealan toimijoista. Keva ei harjoita liiketoimintaa eikä tavoittele markkina-osuuksia. Keva on tuloverosta vapautettu yhteisö eikä Kevan toimintaan liity vakavaraisuussäännöksiä, jotka vaikuttavat kirjanpitoon ja tilinpäätökseen.

Edellä esitetyin perustein Keva katsoo, että seuraavat periaatteet tulisi turvata Kevasta annetun lain 35 §:ssä:

- Kevassa sijoitusomaisuus kirjataan taseessa käypään arvoon ja käyvän arvon muutokset kirjataan tulokseen. Käypien arvojen käyttö jatkossakin mahdollistaa kirjanpidon jatkuvuuden ja varmistaa, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan Kevan taloudellisesta asemasta ja tuloksesta. Käyvän arvon menettelyllä on Kevalle reaalityöeläkealalla merkitys.
- Kevassa on käytössä eläkevastuurahasto ja tuloksen vuosittainen tilinpäätössiirto rahastoon. Tuloslaskelman vuosittaisten tulojen ja menojen erotus, rahastoituva tulos, lisätään tai vähennetään taseen eläkevastuurahastoon/-rahastosta. Eläkevastuurahastoa on käytettävä, koska Kevalla ei ole omaa pääomaa, käyvän arvon rahastoa, tai vakava-raisuuskehikon vakavaraisuuspääomaa.
- Karttuneiden etuuksien pääoma-arvo esitetään aina Kevan tilinpäätöksen liitetietona. Kevan ei ole mahdollista tehdä kattamattoman eläkevastuun kirjausta taseeseen. Kevalla ei ole vakuutusteknistä vastuovelkaa eikä Kevan tase voi painua miinukselle.
- Keva ei laadi konsernitilinpäätöstä, koska Keva ei muodosta juridista konsernia, Keva ei ole kirjanpitolain mukainen kirjanpitovelvollinen vaan soveltaa kirjanpitolakia Kevasta annetun lain perusteella. Keva ei ole kirjanpitolaissa tarkoitettu konsernitilinpäätösvelvollinen oikeushenkilö.
- Keva ei sovelle tilinpäätökseensä kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja.

2. Näkemyksenne muista ehdotetuista muutoksista

Keva katsoo että lakiin ehdotetut muutokset, jotka koskevat muun muassa Kevan hallintoa, ovat tarkoituksenmukaisia ja selventävät osaltaan nykytilaa.

Muihin muutoksiin liittyen ehdotetussa 24 §:n 3 momentissa mainitaan, että Valtiovarainministeriö, kirkon eläkelaitos, Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki arvioivat vuosittain eläkkeiden hoidon kustannustehokkuudelle ja laatutasolle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Aiemman säännöksen mukaan vastaava arviointi tehtiin viiden vuoden välein. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällaiselle yli kymmenen vuotta sitten siirtyneiden tehtävien seurannalle ei olisi enää tarvetta, mutta vastaava seuranta on kuitenkin säädetty tehtäväksi nyt vuosittain. Tarkoitus lienee ollut mainita, että nykyisenlaista suppeampaa seurantaa tehdään edelleen vuosittain, mutta erilliselle viiden vuoden välein tehtävälle laajemmalle tarkastelulle ei ole enää tarvetta.

3. Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

Taloudellisten vaikutusten osalta Keva huomauttaa, että jos edellä esitettyihin kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöihin tulisi merkittäviä muutoksia, tulisi tästä aiheutumaan Kevalle kustannuksia sekä lisäresurssien tarpeen ja tietojärjestelmäkustannusten että esimerkiksi tilintarkastusprosessin osalta. Kustannukset riippuisivat mahdollisten muutostarpeiden laadusta ja laajuudesta.

Kevaan kohdistuvan valvontamaksun määrä tulisi ehdotuksen mukaan nousemaan 108 % ja valvontamaksun määrä tulisi olemaan 1 569 927 euroa. Valvontamaksun määrä vaikuttaa suurelta suhteutettuna vaadittaviin lisäresursseihin. Taseen loppusumman perusteella määräytyvä maksu muodostuisi Kevan osalta korkeaksi huojennuksesta huolimatta, koska Kevan taseessa sijoitusomaisuus arvostetaan käypään arvoon toisin kuin työeläkeyhtiöillä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että maksun taso tulisi vaihtelemaan vuosittain arvostusten muuttuessa. Edellä mainittu kustannusten kohoaminen katetaan eläkevastuurahastosta, jolloin hallintokustannusten nousupaine kohdistuisi kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Esityksessä on todettu, että Finanssivalvonta ei valvo muita Kevan hoitamia julkisia eläkejärjestelmiä, joten kohonneesta valvontamaksusta johtuvia kustannuksia ei voida siirtää aiheuttamisperiaatteen mukaan näiden muiden julkisten eläkejärjestelmien kustannettaviksi.

Viranomaisvaikutusten osalta hallituksen esitysluonnos mainitsee Finanssivalvonnan Kevan toiminnan sisältöön kohdistuvan valvonnan esim. toimialarajoissa pysymisen sekä työkyvyttömyysriskin pienentämiseen liittyvän Kevan lakisääteisen tehtävän osalta. Keva muistuttaa, että Kevan toiminnan arvioinnissa tulee huomioida se, että Kevan tehtävistä ja toimialasta säädetään laissa ja esimerkiksi työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän tehtävän sisältöä on arvioitava sitä koskevan lainsäädännön pohjalta. Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan tarkoitus on vähentää julkisen alan henkilöstön riskiä tulla työkyvyttömäksi ja pienentää siten työkyvyttömyys-eläkkeisiin liittyviä kustannuksia. Keva ei harjoita vakuutustoimintaa eikä työkyvyttömyysriskin vähentämisessä siten ole suoraan kyse vakuutusriskin hallinnasta. Kevan

toimintaan ei myöskään liity esimerkiksi samanlaista työeläkejärjestelmän EU-oikeudellisesta asemasta johtuvaa toimialavaikutusta, joka koskee Suomen yksityistä työeläkejärjestelmää eivätkä Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden eläketurvan hoitamiseksi kerättävät lakisääteiset maksut sisällä erillistä työkyvyttömyysriskin hallintaosaa. Kevan toimintaa ei siis voi eikä pidä arvioida hallituksen esitysluonnoksessa mainitulla tavalla samojen periaatteiden mukaisesti kuin työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa.

4. Muut huomiot esitysluonnoksesta

Esillä olevan muutoksen tarkoitus on ollut ainoastaan siirtää valvontavastuu Valtiovarainministeriöltä Finanssivalvonnalle eikä tarkoituksena ole ollut vaikuttaa Kevan toiminnan sisältöön. Tämä tulee huomioida vielä tarkemmin säännösten sisällössä, jotta vältetään sellaisilta vaikutuksilta, joita muutoksella ei ole tavoiteltu.

Jos ehdotetut muutokset aiheuttaisivat muutoksia Kevan toimintaan, tulisi muutosten toimeenpanolle antaa riittävä siirtymäaika huomioiden muutosten laatu ja laajuus.

Rantanen Jussi-Pekka
Keva