Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
3.6.2024

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kevasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (55/2024 vp.)[1]

Esityksen keskeinen asia on Kevan valvonnan siirtäminen valtiovarainministeriöltä Finanssivalvonnalle. Esitykseen sisältyvät muut ehdotukset eivät ole rakenteellisesti yhtä huomattavia, joskaan eivät kaikin osin aivan vähämerkityksellisiäkään.

> ***Pidän esityksen keskeistä ehdotusta valvonnan siirtämisestä Finanssivalvonnan tehtäväksi selvästi tarpeellisena. Ehdotusta on myös perusteltu esityksessä pääosin asianmukaisesti. Muutoksessa olennaisinta ei ole se, mikä viranomainen huolehtii Kevan valvonnasta, vaan se, että tähänastisesta poiketen Keva tulisi todellisen valvonnan piiriin. Tämä ilmenee esityksestä osin rivien välistä.***
>
> ***Myös muita esityksen sisältyviä ehdotuksia on pidettävä olennaisimmin osin aiheellisina. Esitykseen olisi kuitenkin sopinut myös eräitä muita asioita Kevan hallintoon liittyen.***

1. Valvonnan siirtämisen perusratkaisusta

Keva on historiallisesti, erityisesti sen vielä toimiessa Kuntien eläkevakuutuksen nimellä, koettu kuntien omaksi eläkelaitokseksi, jossa kuntasektori on pyrkinyt pitämään valtion roolin minimissä. Valvonta on kuitenkin ollut valtiovallan asiana ja se on ollut pääasiassa sillä valtion viranomaisella, jolle kunta-asiat ovat ylipäänsä kuuluneet. Aiemmin tämä oli sisäasiainministeriö ja kunta-asioiden siirryttyä valtiovarainministeriöön VM.

Kevan tehtäväkenttä on eri vaiheissa laajentunut merkittävästi ja Kevasta on tullut myös Suomen suurin työeläkesijoittaja. Rahoituksen suunnittelun ja varojen sijoittamisen valvonta onkin jo kuulunut Finanssivalvonnalle, mutta yleinen valvonta on pysynyt VM:n tehtävänä.

Yksittäisen eläkelaitoksen valvonta soveltuu monella tavoin huonosti valtiovarainministeriön tehtäväksi. Tämä liittyy muun muassa 1) ministeriöiden rooliin, josta on ylipäänsä pyritty karsimaan

[1] Olen myös Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elon hallituksen jäsen. Tietyt työnantajat voivat valita Kevan ja yksityisalojen työeläkejärjestelmän välillä, mutta käytännössä Kevan ja Elon välinen kilpailuasetelma on kapea enkä näe, että sillä olisi vaikutusta rooliini ulkopuolisena lausunnonantajana.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

yksittäiskysymyksiä koskevia hallinnollisia tehtäviä, 2) jännitteisiin suhteessa valtiovarainministeriön muihin Kevaan liittyviin tehtäviin ja 3) siihen, ettei VM ole ylipäänsä ammattimainen valvonta-viranomainen eikä sille ole tähän tehtävään perehtynyttä ja paneutunutta henkilöstöä. Näitä seikkoja on kuvattu asianmukaisesti esityksen perusteluissa. Olen tuonut paljolti samoja näkökohtia esiin lausunnossani talousvaliokunnalle vuonna 2020. Tuolloin käsiteltyyn hallituksen esitykseen ei sisältynyt ehdotusta valvonnan siirtämisestä, mutta valiokunta sisällytti lausuntoonsa tätä koskevia kannanottoja ja totesi nimenomaisesti, että ratkaisu valvonnan siirtämisestä kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle toteutuisi esimerkiksi muuttamalla lain 6 §:ää (sen 1 momenttia) ja kumoamalla 7 § (TaVL 5/2020).

Nykyinen valtiovarainministeriön suorittama valvonta on käsitykseni mukaan huomattavan ohutta eikä juurikaan vastaa sitä, miten eläkelaitoksen valvonta ylipäänsä Suomessa ja kansainvälisesti ymmärretään. Tämä on outo asetelma, erityisesti kun otetaan huomioon, että Keva on monilla mittareilla Suomen suurin eläkelaitos. Vaikka sijoitustoimintaa ja rahoituksen suunnittelua valvoo Finanssivalvonta, tämänkin valvonnan luonteeseen saattaa heijastua se, että Finanssivalvonta, joka antaa kertomuksensa valtiovarainministeriölle, toimii eräässä mielessä avustavassa roolissa.

Nykyisen valvonnan luonnetta osoittaa lähes alastomasti se, että valvonnan siirtymisen pois valtiovarainministeriöltä ei esityksessä arvioida vaikuttavan ministeriön henkilöresurssitarpeita vähentävästi. Toisaalta Finanssivalvonnassa uuden tehtävän arvioidaan tuovan aluksi kolmen ja myöhemmin kahden henkilötyövuoden lisätarpeen. Nämä arviot kuvastavat havainnollisesti sitä, että muutos merkitsisi Kevan siirtymistä tosiasiallisen valvonnan piiriin.

Aikanaan on ehkä lähdetty siitä, että kun Keva on julkinen viranomainen, siellä hoidetaan asioita tämän roolin edellyttämällä tavalla eikä ulkoiselle viranomaisvalvonnalle ole samanlaista tarvetta kuin julkisista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä eläkelaitoksissa. Vaikka Kevan toiminta on yleisesti luotettavaa ja laadukasta, tällainen ajatustapa ei vastaa nykyaikaista ajattelua, kun otetaan huomioon edunsaajien turvaamisen tärkeys ja Kevan sijoitustoiminnan mittavuus.

Valvonnan siirtäminen kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle olisi tullut tehdä ajat sitten ja on erinomaisen paikallaan, että se ollaan nyt tekemässä.

2. Valvonnan sisällöstä

Kevasta annetun lain 6 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi seuraava säännös: ”Finanssivalvonta valvoo, että Keva noudattaa tätä lakia ja muuta sitä koskevaa työeläkevakuutustoiminnan lainsäädäntöä ja siihen liittyviä hyviä toimintatapoja. Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa erityisesti, että Kevan toiminta on järjestetty eläketurvaan kuuluvat edut turvaavalla tavalla ja että yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät ovat riittävät ja luotettavat.” Esityksen perustelujen mukaan valvonta kattaisi muun muassa toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimusten täyttämisen, eläkevarojen käytön ja sijoitustoiminnan sekä sisäisen valvonnan.

Valvonnan sisältöä koskeva säännös näyttää sinänsä asianmukaiselta. Jossain määrin huomio kiinnittyy siihen, että kun Finanssivalvonta nykyisen lain mukaan valvoo sijoitustoimintaa ja rahoituksen suunnittelua, esitettävässä säännöksessä nämä eivät esiinny ”erityisesti valvottavissa” asioissa tai muuten erikseen mainittuina. Lienee sinänsä selvää, että nämä asiat sisältyvät uudenkin valvonnan piiriin ja kuten edeltä ilmenee, sijoitustoiminta mainitaan myös perusteluissa. Kun uudessa säännöksessä kuitenkin mainitaan tiettyjä erityisesti valvottavia asioita, hieman epäselväksi voi jäädä, kohdistuuko uusi valvonta täydellä painolla myös muihin tärkeisiin osa-alueisiin kuten juuri sijoitustoimintaan.

Tulevan valvonnan voidaan odottaa olevan suurelta osin samankaltaista kuin työeläkeyhtiöihin nykyisin kohdistuva valvonta. Joitakin eroja kuitenkin jää taustalla olevan lainsäädännön erilaisuuksiin liittyen. Erityisesti sijoitustoiminnan valvonnan luonne poikkeaisi merkittävästi sen vuoksi, että Kevaa ei koske minkäänlainen sen tyyppinen vakavaraisuuslainsäädäntö, joka on tärkeässä roolissa yksityisalojen eläkelaitosten valvonnassa. Myös muun muassa työkyvyttömyysriskin pienentämistä koskeva säännöstö poikkeaa olennaisesti yksityisaloista. Tähän nähden voidaan pitää hieman harhaanjohtavana seuraavaa muotoilua esityksen perusteluissa: ”Finanssivalvonta valvoisi Kevalle säädettyä erityistehtävää työkyvyttömyysriskin pienentämisessä. Tältä osin Finanssivalvonnan tulisi valvoa erityisesti työeläkevarojen käyttöä tässä asiassa, ja valvontaa tulisi suorittaa samojen periaatteiden mukaisesti kuin Finanssivalvonta tällä hetkellä valvoo työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa.”

Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluisi esityksen perustelujen mukaan valvoa muun muassa hallintolain ja julkisuuslain noudattamista, mutta sama ei koski esimerkiksi hankintalainsäädäntöä, työlainsäädäntöä tai tietosuojalainsäädäntöä. Nämä rajanvedot ilmenevät lain säännöksistä osin varsin välillisesti eivätkä tämän kahtiajaon perustelut kaikin osin avaudu esityksen lukijalle.

3. Hallintoa koskevista muutoksista

Esitykseen sisältyvät muuta kuin valvontaa koskevat muutokset ovat lähinnä pienehköjä tarkennuksia, jotka ovat mielestäni pääosin aiheellisia. On hyvä lähtökohta, että hallituksen ja toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimukset vastaisivat pitkälti yksityisalojen eläkelaitoksia koskevia säännöksiä. Hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksia koskevien yksityisalojen säännösten muuttaminen on parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelussa ja olisi hyvä, jos samassa yhteydessä voitaisiin tarpeen mukaan tarkistaa myös Kevasta annetun lain säännökset. Nykytyyppiseen käytäntöön, jossa otetaan huomioon niin laista ilmenevät ehdottamisoikeudet kuin tosiasiallinen poliittinen edustavuus, saattaisi kylläkin liittyä haasteita, mikäli hallituksen jäsenyen kelpoisuusvaatimukset kiristyisivät.

Kevasta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 14.2 §, jonka mukaan toimitusjohtajan olisi oltava hyvämaineinen ja hänellä tulisi olla hyvä työeläkevakuutustoiminnan, sijoitustoiminnan ja liikkeenjohdon tuntemus. Vaatimus vastaa työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain mukaisia toimitusjohtajan vaatimuksia. Lieneekö Kevan viranomaisluonteen varjelua perusteluteksti, jonka mukaan vaatimuksella liikkeenjohdon tuntemuksesta ”ei kuitenkaan tarkoitettaisi nimenomaan yritys- tai liiketoiminnan johtamisen tuntemusta”. Erottelu, jonka mukaan liikkeenjohdon tuntemuksella ei tarkoiteta liiketoiminnan johtamisen tuntemusta, vaatii tulkitsijalta kohtalaisia verbaalisen jonglöörin taitoja. Jos tällä tarkoitetaan sitä, että toimitusjohtajalla ei ole välttämätöntä olla kokemusta yksityisen elinkeinoelämän puolelta, olisi ollut rehellisempää tuoda asia suorasanaisemmin esiin.

4. Kevan hallinnon perusratkaisu ja luottamushenkilöiden valinta

Keva-lain 1 §:n mukaan Keva on julkisoikeudellinen jäsenyhteisöjensä hallinnoima eläkelaitos. Jäsenyhteisöjä ovat lähinnä kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet.

Kevan tehtäväkenttä oli jo ennen sote-uudistusta laajentunut merkittävästi yli perinteisen kuntien eläkelaitoksen tehtävän. Keva huolehtii lakisääteisenä tehtävänään myös valtion, evankelis-luterilaisten seurakuntien sekä Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta. Näitä muita työnantajia ja niiden henkilöstöä ja eläkkeensaajia koskevat tehtävät ovat huomattava osa Kevan tehtäväkokonaisuutta. Myös Keva itse on viime vuosina usein korostanut luonnettaan julkisten alojen eläkelaitoksena.

Kevan hallintoa ja päätösvaltaa koskeva sääntely ei vastaa Kevan muutosta käytännössä kaikkien julkisten alojen eläkelaitokseksi. Päätösvalta on tiukasti jäsenyhteisöillä (ja niiden työmarkkinajärjestöillä) muun muassa keskeistä päätösvaltaa käyttävien hallintoelinten valinnassa. Kyseisten säännösten mukaisesti koko hallinto koostuu kuntien ja hyvinvointialueiden edustajien ja näiden sektorien työmarkkinajärjestöjen ehdottamista jäsenistä. Erityisesti valtion eläkejärjestelmän toimeenpano on kuitenkin iso tehtävä ja vaikka valtio on nykyisin työnantajana entistä pienempi, etenkin eläkemenot ovat osin historiallisista syistä huomattavat. Kevan hallinnossa ei ole henkilöitä, joiden odotettaisiin olevan erityisemmin kiinnostuneita valtiosta työnantaja-asiakkaana tai valtion henkilöstön tai eläkkeensaajien eduista. On huomattava sekin, että Kevassa tehdään myös priorisointeja eri työnantajien palveluissa eikä valtiotyönantajalla ole tässä puolustajia.

Myöskään se, että Keva huolehtii eläkevarojen sijoittamisesta vain kuntien ja hyvinvointialueiden osalta, ei merkitse sitä, ettei muun asiakaskunnan asioiden hoito olisi tärkeää – olkoonkin, että sijoitustoiminta on Kevan ehdottomasti merkittävimpiä tehtäviä. Hyvinvointialueiden toimiminen valtion rahoituksella merkitsee sitä paitsi, että myös sijoitustoimintaan liittyy jopa melko suora valtion huomattava intressi.

Nykyisen perusmallin puitteissa voitaisiin ajatella, että Kevan hallituksen kuudesta muusta kuin työmarkkinaedustajasta vaikkapa kaksi valtiovarainministeriö voisi valita vapaasti. Muiden nyt äänettömiksi yhtiömiehiksi jäävien asiakastahojen edustus voitaisiin helpommin ottaa huomioon valtuutettujen nimeämisessä. Näissä ratkaisuissa olisi kuitenkin tietty jännite suhteessa lain perussäännökseen, jonka mukaan Keva on jäsenyhteisöjensä hallinnoima. Linjakkaampaa olisi ottaa perustavanlaatuisempaan tarkasteluun se, soveltuuko historiasta juontuva kunnille ja hyvinvointialueille pidätetty päätösvalta lähes koko julkista sektoria palvelevalle eläkelaitokselle.

2.6.2024

Timo Viherkenttä
OTT, Senior Fellow
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu