

Talousvaliokunta  
HE 278/2018 vp

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi Kevasta annettuun lakiin säännökset riskiarviosta ja työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvistä tehtävistä. Riskiarviota koskeva säännös tulisi viedä pidemmälle paremman riskienhallinnan takaamiseksi ja työeläkeyhtiöitä vastaavan sääntelyn luomiseksi. Esityksen kirjaus työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvästä toiminnasta on liian väljä ja siten hyvin ongelmallinen. Esitetyssä muodossaan esitys uhkaa monimutkaistaa eläkejärjestelmää, lisätä sen kustannuksia ja aiheuttaa kilpailuhäiriöitä työhyvinvointisektorille.

### Riskiarvio

Esityksen mukaan Kevan olisi laadittava säännöllisesti riskiarvio sen toimintaan olennaisesti vaikuttavista riskeistä ja näiden hallinnasta, sekä päivitettävä sitä säännöllisesti sekä riskien oleellisesti muuttuessa. Työeläkevakuutusyhtiöiltä edellytetään riskiarvion lisäksi vakavaraisuusarviota. Vakavaraisuussääntely ei koske Kevaa, koska Kevalla ei ole muodollista eläkevastuuta. Kevan eläkevastuurahasto on poikkeuksellisesti luonteeltaan eläkemaksun tasaukseen tarkoitettu puskurirahasto.

Käytännössä kuitenkin Kevan eläketurvan toimeenpano vastaa pitkälti työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa. Keva on eläkevakuuttajista sijoitusvarallisuudella mitattuna suurin ja koko järjestelmän riskienhallinta paranisi, mikäli Keva seuraisi vakavaraisuuttaan työeläkeyhtiöiden tavoin. Työeläkeyhtiöitä kevyempi sääntely ei ole perusteltua. Esitykseen pitäisi lisätä velvoite vakavaraisuusarvion tekemisestä.

### Työkyvyttömyysriskin vähentäminen

Esitys ehdottaa työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan lisättäväksi Kevan lakisääteisiin tehtäviin. Kevalla on työuriin liittyvää tietopohjaa ja osaamista, jota on perusteltua hyödyntää työnantaja-asiakkaiden auttamisessa esim. strategisen työkykyjohtamisen osalta. Lakiesityksen tarkoituksena pitäisi siis olla Kevan nykyisen

työkyvyttömyysriskiä vähentävän toiminnan mahdollistaminen ja sääntelyn asettaminen tältä osin työeläkeyhtiöitä vastaavalle tasolle.

Keskeinen kysymys kuuluu, antaako lakiesitys Kevalle tarkoituksenmukaisen ja työeläkeyhtiöitä vastaavan mandaatin työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvässä toiminnassa? Seuraavien kahden väliotsikon alla vastataan osaltaan tähän kysymykseen.

### **Työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan rajaamisen ongelma on lakaistu maton alle**

Esityksen 2 §:ssä ei tarkenneta, mitä työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvä toiminta pitää sisällään. Kyseisen pykälän perustelutekstissä todetaan, että *”tehtävät liittyvät työn ja työpaikan kehittämiseen sekä henkilöstön työkykyä tukeviin toimiin”*. Perusteluissa todetaan myös, että *”työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan tulisi kohdistua ensisijaisesti johtamisen, työn, työprosessien ja työyhteisön toimivuuden kehittämiseen ja tähän liittyviin työkyvyn ylläpito-hankkeisiin”*.

*”Henkilöstön työkykyä tukevien toimien”* alle voidaan haluttaessa lukea monipuolisesti hyvinvointipalveluja ergonomiatarkastuksista työterveyshuoltoon ja johtamiskonsultoinnista ammatilliseen kuntoutukseen. Todettakoon, että lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa lueteltiin vielä lukuisa määrä palvelumuotoja (mm. työelämän kehittämisrahoitus, digitaaliset palvelut ja yhteiskehittämis- ja verkostopalvelut), jotka on nyt poistettu ja tilalle on pyritty saamaan tiukempi määritelmä hyvinvointipalveluille.

Hyvinvointipalvelujen rajauksen ongelma on siis todellinen ja sitä on yritetty lainvalmistelussa ratkaista – siinä kuitenkaan onnistumatta. Käytännössä ongelma ei ole poistunut mihinkään. Esitys mahdollistaa Kevan voimakkaan laajentumisen eläketurvan toimeenpanosta työhyvinvointitoiminnan ja työterveyspalvelujen alueelle.

Työterveyshuolto voidaan lukea työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyväksi toiminnaksi. Keva ei kuitenkaan työterveyshuoltoa nykyisellään tuota tai rahoita. Lakiesityksessä korostetaan, ettei Kevan palvelutarjontaa ole tarkoitus muuttaa. Lakiesityksen lähetekeskustelussa esittelevä ministeri Vehviläinen kuitenkin totesi, että *”Kevalla on mahdollisuuksia myös täällä työterveyshuollon puolella”*. Jos lakiesitys aidosti pitäisi Kevan palvelutarjonnan nykyisellä tasollaan, niin ministerin mainitsemia *”mahdollisuuksia”* työterveyshuollon puolella ei pitäisi olla.

### **Keva on saamassa työeläkeyhtiöitä selvästi löysemmän mandaatin hyvinvointipalveluihin**

Keva vertautuu työeläkevakuutusyhtiöihin, jolloin on loogista, että sille sallitaan samanlaiset mahdollisuudet työkyvyttömyysriskin hallintaan kuin työeläkeyhtiöille. Esimerkiksi lakiesityksen perustelutekstin sanamuoto *”tehtävät liittyvät työn ja työpaikan kehittämiseen*

*sekä henkilöstön työkykyä tukeviin toimiin” onkin poimittu Finanssivalvonnan (Fiva) suositusluonteisesta [ohjeesta](#), joka koskee työeläkeyhtiöiden työkyvyttömyysriskin hallintaa. Fiva toteaa esitysluonnoksesta antamassaan [lausunnossa](#), että edellä esitetty ohjeen laeva rajaus ”ei ole estänyt laitoksia kehittämästä mitä erilaisimpia toimintamuotoja ”työkyvyttömyysriskin hallintana” nimetyn toiminnan alle”.*

Fiva toteaa lausunnossaan, että työkyvyttömyysriskin hallintaan on vähintäänkin annettava lakiin perustuva tarkka sisältö ja Fivalle on tässä yhteydessä taattava riittävät ja tehokkaat sanktiointikeinot. Fiva huomauttaa, että *”Kevan tehtäviin esitetty laajennus olisi sellaisenaan aikaisemman virheen toistamista ja esimerkiksi lopettaisi tai ainakin merkittävästi vaikeuttaisi kaikkien muiden, kuin työeläkejärjestelmään liitännäisten työhyvinvointipalvelujen tarjoamisen”.*

Hyvinvointiala HALIn mielestä lakiesitys ei ollenkaan vastaa Fivan esittämiin ongelmiin. Kevan koko valvonta (ml. työkyvyttömyysriskin vähentämistoiminta) pitäisi siirtää VM:ltä Fivalle. Tämä olisi perusteltua myös hyvän hallintotavan näkökulmasta.

Työeläkeyhtiöiden hyvinvointitoiminnalla on euromääräinen rajoitus. Työntekijän eläkelain 169 § edellyttää, että työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi tehdyt palvelusopimukset ja kolmannelta osapuolelta ostettavat työkyvyttömyysriskin hallintaa tukevat palvelut tulee rahoittaa vain työkyvyttömyysriskin hallintaosasta kerättävällä maksulla. Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämistoiminnalle ei esitetä minkäänlaista rajoitinta. Fivan mainitsemat aikaisemmat virheet voidaan toistaa moninkertaisessa mittaluokassa, kun Keva on sijoitusvarallisuudeltaan suurin eläkevakuuttaja.

Fiva toteaa lausunnossaan vielä seuraavasti: *”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 [EU-]liittymäsopimuksesta lähtien mahdotonta. Yksityisen ja julkisen sektorin työeläkejärjestelmä olisi siten saatettu toiminnallisesti täysin eri asemaan”.*

## **Lakiesityksen vaikutukset olisivat vakavat**

Lakiesityksen myötä Keva voisi tuottaa tai rahoittaa eläkkeenmaksajien rahoilla monipuolisen valikoiman hyvinvointipalveluja, joita on tarjolla markkinoilla. Markkinahäiriköinnin vaara on ilmeinen. Keva on yli vuoden ajan valmistellut työterveyspalveluryhmää. Sen tarkoituksena on kiertää kilpailutukset julkisen sektorin asiakkaiden osalta. Myös avoimille markkinoille tarjottavat työterveyshuoltopalvelut ovat olleet suunnitteilla Kevan vetämässä hankkeessa.

Keva ja työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat kuntien määräysvaltaan kuuluvien osakeyhtiöiden vakuuttamisesta. Työterveyshuolto on vain yksi palvelu, jolla Keva saisi epäreilua kilpailuetua työeläkeyhtiöihin nähden.

Kevan laajentuminen muille toimialoille eläkkeenmaksajien varojen turvin olisi pois eläketurvan toimeenpanosta. Tämä ei voi olla eläkelaitoksen tehtävä, eikä eläkkeenmaksajan tai julkisella sektorilla työssäkävyn etu.

Kevan asemaa pohditaan parhaillaan yksityisen ja julkisen eläkejärjestelmän yhtenäistämistä ja jopa osittaista yhdistämistä selvittävässä työryhmässä. Selvittelyssä yhtenä vaihtoehtona Keva toimisi jatkossa työeläkeyhtiönä tai eläkekassana. Kun Kevan asemaa pohditaan ja eläkejärjestelmän kehittämistä suunnitellaan, niin lakiesityksen kaltainen eläkejärjestelmän monimutkaistaminen ei ole millään tavoin perusteltua.

### **Ratkaisuvaihtoehtona ongelmallisten palvelujen ulosrajaus**

Mikäli lakiesitystä halutaan välttämättä edistää esitetystä useista ongelmista huolimatta, niin osaratkaisu voisi löytyä keskeisimpien Kevalle kuulumattomien hyvinvointipalvelujen rajaamisella ulos lain perustelutekstissä. Näitä olisivat ainakin työterveyshuolto, työterveyshuollon tukipalvelut ja ammatillinen kuntoutus. Keskeisten Kevalle kuulumattomien palvelujen ulos rajaamisella välttyttäisiin pahimmalta markkinahäiriköinniltä ja eläkkeenmaksajien varoja käytettäisiin vastuullisesti ja jokseenkin samoin periaattein jokaisen eläkevakuuttajan kohdalla.

Työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvä toiminta on tärkeää työurien pidentämisen näkökulmasta. Myös eläkejärjestelmän vakaa ja tasapainoinen kehitys on kansantalouden ja kansalaisten toimeentulon kannalta keskeistä. Lakiesitys on kummastakin näkökulmasta hyvin ongelmallinen.

HALI esittää, että lakiesitys on palautettava uudelleen valmisteluun tai vaihtoehtoisesti rajattava edellä mainitut palvelut Kevan tehtävien ulkopuolelle.

Kunnioitavasti,

**Joel Kuuva**

talous- ja veroasiantuntija

050 414 6444

[joel.kuuva@hyvinvointiala.fi](mailto:joel.kuuva@hyvinvointiala.fi)