

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Keva

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Keva (RP 278/2018 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet
- direktör Hannu Ijäs, social- och hälsovårdsministeriet
- avdelningschef Kaisa Forsström, Finansinspektionen
- specialforskare Liisa Vuorio, Konkurrens- och konsumentverket
- jurist Ulla Suotunen, Pensionsskyddscentralen
- ledande expert Vesa Rantahalvari, Finlands näringsliv rf
- vice verkställande direktör Esko Kivisaari, Finanssiala ry
- expert Joel Kuuva, Hyvinvointiala HALI ry
- rådgivare till ledningen Keijo Karhumaa, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- direktör för juridiska ärenden Karoliina Kiuru, Keva
- Compliance Officer Markus Mankin, Keva
- arbetsmarknadsjurist Jouko Hämäläinen, KT Kommunarbetsgivarna
- verksamhetsledare Ismo Partanen, Läkarföretagen rf
- ledande jurist Outi Aalto, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens huvudsakliga innehåll. Propositionens huvudsakliga innehåll består av två helheter. Till lagen som gäller det kommunala pensionssystemet (Keva) ska fogas en bestämmelse enligt vilken Keva som en del av sitt strategiska beslutsfattande och sin riskhantering ska utarbeta en riskbedömning. Till lagen ska också fogas bland annat en bestämmelse om Kevas åtgärder för att minska risken för arbetsförmåga.

Utlåtande EkUU 67/2018 rd

Mål. Ekonomiutskottet omfattar och välkomnar syftet med regeringens proposition att utveckla Kevas juridiska ställning. Den föreslagna regleringen ger ändå inte svar på de tillsynsmässiga laglighetsfrågor som uppstått under de senaste åren i fråga om Kevas juridiska ställning och utvecklingen av den eller som berör verkställigheten av arbetspensionssystemet. Således förtydligar den föreslagna regleringen inte frågor om till exempel den delade tillsynen av Keva, skyldigheterna för Kevas förvaltning eller förhållandet mellan och ställningen för det privata och det offentliga arbetspensionssystemet.

Delad tillsyn. Enligt gällande lagstiftning är tillsynen av Keva delad mellan finansministeriet och Finansinspektionen på så sätt att ministeriet har hand om den allmänna övervakningen av verksamheten och Finansinspektionen övervakar planeringen av finansieringsverksamheten och placeringen av medlen. Det innebär att Finansinspektionen inte har befogenhet att övervaka Kevas förvaltning. De facto hänger dock förvaltningen och placeringsverksamheten tätt ihop med varandra.

Ekonomiutskottet påpekar att problem i samband med delad tillsyn har identifierats även i andra delområden, och i diskussionen om till exempel Sysselsättningsfonden motiverades överföringen av tillsynen i sin helhet från social- och hälsovårdsministeriet till Finansinspektionen (RP 42/2012 rd) med att ett ministerium som fungerar som en del av statsrådet inte i regel ska vara en tillsynsmyndighet.

Lagen om Keva bör utvecklas på så sätt att det inte längre bildas tillsynsmässiga överlappningar och eventuella skuggområden. Finansinspektionen bör tryggas tillräckliga och effektiva sanktionsmedel. I ett tidigare utlåtande (EkUU 9/2015 rd — RP 21/2015 rd) har ekonomiutskottet betonat att rättigheterna och ansvaret visavi tillsynen måste vara välavvägda. För det behövs tillräckliga befogenheter att de facto genomföra tillsynen. Dessutom ska arbetsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna ge rum för så lite tolkning som möjligt. De iakttagelser vid övervakningen som Finansinspektionen meddelade statsrådet hösten 2018 visar att den delade tillsynen inte fungerar i sin nuvarande form. Ekonomiutskottet anser det viktigt att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att statsrådet vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att ordna tillsynen av Keva på så sätt att det övergripande ansvaret och befogenheterna ska koncentreras till Finansinspektionen i syfte att se till att tillsynen är täckande och effektiv.

Förvaltningens skyldigheter. Ekonomiutskottet anser att det är bra att det i lagen om Keva finns behörighetsvillkor för styrelseledamöter och verkställande direktör. Det som saknas i lagen är ändå allmänna skyldigheter för styrelsen och verkställande direktören. Ekonomiutskottet anser att man borde införa en skyldighet för Kevas styrelse och verkställande direktör att leda Keva proffsigt och i enlighet med sunda och försiktiga affärsprinciper samt principer för en tillförlitlig förvaltning. Införande av dessa skyldigheter i lag skulle öka tillsynens genomslagskraft avsevärt. I regeringens proposition RP 14/2018 rd (landskapsreformens andra paket) finns en lag vars syfte är att reformera Kevas förvaltning. Dess 8 § innehåller redan en bestämmelse om allmänna skyldigheter för styrelsen och verkställande direktören. Ekonomiutskottet uppmanar social- och hälsovårdsutskottet att beakta detta i sitt betänkande.

Ekonomiutskottet understöder tanken om att lagstifta om skyldigheten att göra en riskbedömning i enlighet med regeringens proposition (25 a § i lagförslaget).

Utlåtande EkuU 67/2018 rd

Uppgifter. Vid utfrågningen av de sakkunniga i ekonomiutskottet diskuterades också frågan om Kevas uppgifter och ställning jämfört med arbetspensionsförsäkringsbolagen. Ekonomiutskottet konstaterar att Keva är en offentligrättslig pensionsanstalt som förvaltas av sina medlemssamfund. Kevas uppgifter omfattar endast de lagstadgade uppgifterna.

Enligt gällande lagstiftning kan Keva med stöd av ett avtal producera pensionsadministrativa tjänster och stödtjänster som behövs vid skötseln av dem även för kundgrupper som inte omfattas av tillämpningsområdet för pensionslagen för den offentliga sektorn, om tjänsterna inte innebär utövande av offentlig makt. Ekonomiutskottet påpekar att bestämmelsen redan i sin nuvarande form fördunklar gränserna mellan verkställigheten av de olika pensionssystemen och är rätt tveklaktig i och med att verkställigheten av de privata och de offentliga arbetspensionssystemen genomförs på olika sätt. Ekonomiutskottet tar fasta på att bestämmelsen i sig är problematisk och att motiveringarna till den lämnar utrymme för tolkning. Även Finansinspektionen har konsekvent och upprepade gånger påtalat problemen med bestämmelsen. Ekonomiutskottet anser att det är beklagligt att regeringen i samband med beredningen av det aktuella lagstiftningsförslaget inte har försökt åtgärda de utvecklingsbehov som tillsynsmyndigheten fört fram.

Hantering av risken för arbetsförmåga. Den föreslagna regleringen innebär att bestämmelsen om Kevas verksamhet ska kompletteras med åtgärder som ska minska risken för arbetsförmåga. I den föreslagna paragrafen preciseras ändå inte vad åtgärder som ska minska risken för arbetsförmåga innebär. I motiveringen till paragrafen konstateras att uppgifterna anknyter till utvecklingen av arbetet och arbetsplatserna och till åtgärder som stöder personalens arbetsförmåga. Enligt motiven ska de åtgärder som ska minska risken för arbetsförmåga i första hand rikta sig till att utveckla ledningen, arbetet, arbetsprocesserna och arbetsgemenskapen samt till anknytande projekt för upprätthållande av arbetsförmågan.

I fråga om arbetspensionssystemet för den privata sektorn ledde det vaga rättsläget till motsvarande delar till att pensionsanstalterna började utvidga sin verksamhet i en sådan riktning och omfattning som med tanke på syftet med anstalternas verksamhet inte kunde anses vara lämplig. Därför gav Finansinspektionen en anvisning av rekommenderande karaktär om saken (1/2016). Anvisningen innehåller bland annat föreskrifter om finansiering, riskbaserad övervakning, projekt som kan ersättas, uppföljning av genomslagskraft, beslutsfattande och dokumentering samt självrisk och rapportering till Finansinspektionen.

Anvisningen har ändå inte förhindrat anstalterna att utveckla alla möjliga verksamhetsformer under benämningen hantering av risken för arbetsförmåga. Verksamheten kan ha fått nya former där medel som samlats in med hjälp av en lagstadgad skyldighet i till exempel arbetspensionssystemet eventuellt blandas med marknaden för privata företag som producerar arbetshälsotjänster. Förfarandet kan anses strida mot pensionsanstalternas koncessioner. År 2018 beviljade Keva sammanlagt 400 000 euro för finansiering av utvecklingen av arbetslivet. Det sammanlagda beloppet av finansieringen som beviljas av Keva är avsevärt mindre än det sammanlagda beloppet av de arbetshälsopengar som arbetspensionsbolagen beviljar sina arbetsgivarkunder.

Enligt ekonomiutskottet är det klart att hanteringen av risken för arbetsförmåga förstås på alla möjliga sätt och att Finansinspektionen enligt gällande lagstiftning inte har rätt att ge sanktioner för verksamheten.

Utlåtande EkuU 67/2018 rd

Ekonomiutskottet anser att termen ”hantering av risken för arbetsförmåga” bör ges ett noggrant innehåll som baserar sig på föreskrift eller lag. Termens innebörd ska omfatta kontroll av utgifterna för invalidpension, skötseln av lagstadgad pensionsförsäkringsrörelse som hänför sig till den sociala tryggheten samt verkställande av det lagstadgade pensionskyddet och skötseln av de medel som inflyter till bolaget för detta ändamål på ett sätt som tryggar de förmåner som försäkringarna omfattar. Finansinspektionen bör garanteras tillräckliga och effektiva sanktionsmedel.

Solvensbedömning. Ekonomiutskottet konstaterar att Kevas finansiering skiljer sig från finansieringen av pensionsystemet för den privata sektorn enligt lagen om pension för arbetstagare. Till sin karaktär är Kevas finansieringssystem ett fördelningssystem som grundar sig på medlemsamfundens gemensamma ansvar för Kevas alla utgifter. Åren 1988—2016 har man dock samlat in mer avgifter än vad som behövs för Pensionsansvarsfondens utgifter. Fonden är en buffert som jämnar ut pensionsutgifternas inverkan på pensionsavgiften i framtiden.

Systemet enligt lagen om pension för arbetstagare är däremot ett decentraliserat system vars finansiering grundar sig på partiell fondering, där en del av de arbetspensionsförsäkringsavgifterna som betalats under respektive år fonderas för kommande år och resten används för finansiering av de pensioner som betalas ut under det pågående året. Varje enskild pension delas till en fonderad del och en utjämningsdel. En enskild pensionsanstalt svarar för de fonderade delarna och pensionsanstalterna svarar gemensamt för utjämnningen. På den fonderade delen av pensionerna enligt lagen om pension för arbetstagare tillämpas individuell fondering. Det innebär att varje pensionsanstalt enligt lagen om pension för arbetstagare själv ansvarar för den finansierade delen och den ansvarsskuld som betalas utifrån den. Om dessa fonderade förmåner ändå inte tryggas på grund av att arbetspensionsanstalten går i konkurs, har de övriga arbetspensionsanstalterna ett gemensamt ansvar för de fonderade förmånerna. Syftet med solvensreglerna i systemet enligt lagen om pension för arbetstagare är att trygga att medlen för att täcka ansvarsskulden räcker till och att reglerna efterföljs.

Med tanke på dessa skillnader mellan systemen konstaterar ekonomiutskottet att solvensbedömningen inte lämpar sig särskilt väl för Kevas system för finansiering av pensioner, då det inte omfattar element av ansvarsskuld eller kapitaltäckningskrav. Ändringen enligt regeringens proposition motsvarar i tillämpliga delar den ändring av arbetspensionsförsäkringsbolagens risk- och solvensbedömningar i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag som genomfördes genom lag 409/2016.

Bättre reglering. Som bäst pågår det ett separat utredningsarbete om pensionsystemen, vars syfte är att utreda huruvida det går att slopa systemet med separata pensionsystem. Om man kommer fram till att pensionsystemen fortsatt ska vara separata bör man på en övergripande plan fundera på utvecklingsbehoven i fråga om lagstiftningen om Keva, inklusive frågan om tillsynen av pensionsanstalten. En arbetsgrupp som berett ärendet lämnade ett enhälligt betänkande som grund för beredningen den 19 februari 2019.

Lagstiftningsbehovet bör bedömas i sin helhet med tanke på de ovannämnda frågorna om arbetspensionsaktörernas tjänster för hanteringen av risken för arbetsförmåga. I den övergripande bedömningen bör man beakta arbetspensionsaktörernas lagstadgade, och i fråga om bolagen även koncessionsenliga, uppgifter samt de problem i anknytning till tillhandahållande av tjänster som

Utlåtande EkuU 67/2018 rd

upptäckts i samband med tillsynen, såsom det finska arbetspensionssystemets särställning som tryggas i anslutningsfördraget till EU, ansvarsfull användning av de medel som används för finansiering av dessa tjänster och även konkurrensen inom branschen för arbetshälsotjänster.

Ekonomiutskottet ser det som viktigt att iakttagelserna vid tillsynen beaktas på behörigt sätt vid beredningen av lagändringarna. Därför föreslår utskottet att man i det lagförslag som eventuellt lämnas som ett resultat av utredningen av pensionssystemet redovisar i synnerhet hur de problem som Finansinspektionen har påtalat har beaktats i regleringen.

Lagförslaget är betydande också med tanke på de statligt anställda eftersom arbetslivstjänsterna för de statliga arbetsgivarna ska flyttas från Statskontoret till Keva.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå
vice ordförande Harri Jaskari saml (delvis)
medlem Touko Aalto gröna (delvis)
medlem Harry Harkimo liik (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf (delvis)
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Markus Lohi cent (delvis)
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Arto Pirttilahti cent (delvis)
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd
medlem Joakim Strand sv (delvis)
ersättare Teuvo Hakkarainen saf (delvis)
ersättare Lasse Hautala cent (delvis).

Utlåtande EkUU 67/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.