

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kevasta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan Kevalla olisi velvollisuus tehdä riskiarvio strategisen päätöksenteon ja riskienhallinnan osana. Riskiarviossa Kevan tulisi arvioida oleellisten riskien vaikutusta Kevan toimintaan sekä niitä toimenpiteitä, jotka ovat aiheellisia arvioinnissa esiin nousseiden riskien hallitsemiseksi. Riskiarvio tulisi tehdä säännöllisesti ja se tulisi päivittää viipymättä, jos riskit ovat merkittävästi muuttuneet.

Lakiin lisättäisiin myös säännös Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvistä tehtävistä. Työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvä toiminta säädettäisiin Kevan tehtäväksi myös valtiotyönantajien osalta. Tehtävät liittyvät Kevan vakuutettujen työn ja työpaikkojen kehittämiseen sekä julkisen sektorin henkilöstön työkykyä tukeviin toimiin.

Kevan olisi palvelujen valvontaa varten ilmoitettava tietoja palvelujen sisällöstä ja kustannuksista valtiovarainministeriölle sen määräämällä tavalla osana valtionvarainministeriön Kevaan kohdistamaa valvontaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 keväällä.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Kevan toiminta ja riskienhallinta.....	3
Työkyvyttömyysriskiä vähentävä toiminta.....	5
Ammatillinen kuntoutus ja työkyvyttömyysetuudet.....	6
Työhyvinvointi sote- ja maakuntauudistuksessa.....	7
1.2 Nykytilan arviointi.....	7
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	8
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	9
4 ASIAN VALMISTELU.....	9
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	11
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	11
1.1 Laki Kevasta.....	11
2 VOIMAANTULO.....	12
LAKIEHDOTUS.....	13
Laki Kevasta annetun lain muuttamisesta.....	13
LIITE.....	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
Laki Kevasta annetun lain muuttamisesta.....	15

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kevan toiminta ja riskienhallinta

Keva huolehtii kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläkeasioista. Se on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminta perustuu Kevasta annettuun lakiin (66/2016, KevaL). Keva hoitaa noin 1,2 miljoonan julkisen sektorin työntekijän ja eläkkeensaajan työeläkepalvelut.

Kevalla oli vuoden 2017 lopussa työnantaja-asiakkaana noin 1 060 jäsenyhteisöä. Jäsenyhteisöjä ovat kaikki Suomen kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä osa kunnallisista yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä sekä säätiöistä. Lisäksi Kevalla on noin 1 300 valtion ja kirkon työnantaja-asiakasta. Myös Kela on Kevan työnantaja-asiakas.

Keva vastaa kunta-alan henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta ja eläkevarojen sijoittamisesta. Eläkkeet rahoitetaan kunta-alan työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä maksuilla. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on koko kuntasektorin yhteisvastuu. Eläkelaitoksen valtuuskunta päättää eläkelaitoksen menojen jakamisesta jäsenyhteisöjen kesken. Valtuuskunta vahvistaa myös kunnallisen eläkemaksun suuruuden. Vuonna 2017 Kevan maksutulo oli noin viisi miljardia euroa.

Jäsenyhteisöjen yhteisvastuu merkitsee sitä, että Kevan menot (eläkemenot, toimintamenot ja rahastointi) jaetaan jäsenyhteisöjen maksettaviksi KevaL 19 §:n mukaisesti. Rahoitus perustuu sekä eläkemaksuihin että rahaston sijoitustuottoihin ja varoihin. Sukupolvien yli kestäväälle tasolle määriteltävä maksu pidetään vakaana käyttämällä rahaston sijoitustuottoja ja varoja. Sijoitustuottoa on käytetty eläkkeiden maksamiseen ensimmäisen kerran vuonna 2017.

Tuleviin eläkevastuisiin varaudutaan eläkevastuurahaston avulla. Rahasto on luonteeltaan puskurirahasto. Eläkevastuurahastoon siirrettävästä määrästä päättää vuosittain Kevan valtuuskunta. Rahaston sijoitukset on tehtävä KevaL 21 §:n mukaan niin, että huolehditaan niiden varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta. Sijoitusomaisuus oli noin 51,9 miljardia euroa vuoden 2017 lopussa.

Valtion henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta vastaa valtio (laki valtion eläketurvan rahoituksesta 67/2016), evankelisluterilaisen kirkon henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta vastaa evankelisluterilainen kirkko (laki evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan rahoituksesta 68/2016) ja Kelan henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta vastaa Kela. Keva maksaa julkisten alojen eläkelain (81/2016, JuEL) perusteella Suomen valtion, evankelisluterilaisen kirkon ja Kelan eläkkeensaajille heidän eläkkeet. Keva varautuu näihin maksuihin likviditeettisuunnitelmaansa.

Kevan riskienhallinnasta säädetään KevaL 25 §:ssä. Riskienhallinta on osa Kevan hallintojärjestelmää, jonka tehtävänä on mahdollistaa Kevan toiminnan johtaminen terveiden ja varoisten periaatteiden mukaisesti.

Kevalla on oltava sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä riskienhallintajärjestelmä, joka kattaa Kevaan kohdistuvien riskien ja riskien yhteisvaikutusten jatkuvan tunnistami-

sen, mittaamisen, seurannan, valvonnan ja raportoinnin. Riskienhallinnan on katettava sijoitus-, maksuvalmius- ja keskittymäriskin hallinta sekä operatiivisten riskien hallinta. Lisäksi Kevalla on oltava riskienhallintatoiminto, joka on riippumaton riskiä ottavista toiminnoista. Riskienhallintajärjestelmästä tulee olla Kevan hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet, joita hallituksen tulee myös arvioida säännöllisesti.

Kevan tehtävänä on hallituksen hyväksymän strategian mukaan huolehtia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoituksesta kaikissa tilanteissa. Tämä tehtävä edellyttää mm. hyvää ja mahdollisimman ajantasaista käsitystä Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkkeistä aiheutuvien vuotuisten menojen rakenteesta ja järjestelmän rahoituksellisesta tilanteesta.

Kevan hallituksen hyväksymän sijoitusstrategian mukaan sijoitustoiminnalla ensi sijassa tuetaan eläkemaksun vakauttamistavoitetta. Tämä edellyttää, että sijoitussalkku rakennetaan ottamalla mahdollisimman tarkasti huomioon odotukset tulevasta Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemenoista ja maksutuloista. Koska näihin liittyy sekä ajallista että määrällistä epävarmuutta, ei sijoitustoiminnalle voida asettaa pysyvää ja kiinteää tuottotavoitetta, vaan se määräytyy dynaamisesti kulloisenkin rahoitustilanteen mukaisesti.

Sijoitustoiminnan tavoiteasetanta lähtee kesäkuussa 2017 hyväksytyyn uuden sijoitusstrategian mukaisesti siitä, että haetaan reaalituottotaso, joka johtaa rahoitustasapainon saavuttamiseen. Järjestelmä on tasapainossa, jos oletettujen maksutulokassavirtojen nykyarvo yhdessä rahoitettujen varojen kanssa vastaa oletettujen eläkemenokassavirtojen nykyarvoa. Kevan hallitus määrittää tuottovaadetta vastaavan riskinottohalukkuuden tason.

Maksutason muuttuessa vaaditun reaalituoton taso ja sijoitustoiminnan tavoiteasetanta muuttuvat.

Yksityisten työeläkelaitosten (jäljempänä *TyEL-eläkelaitokset*) vakavaraisuusrajan kautta määritellään ne rajat, joiden alittuessa eläkelaitos joutuu selvitystilaan. Eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetun lain (315/2015) mukaisella vakavaraisuusmallilla otetaan huomioon eläkelaitoksen olennaiset ja todelliset sijoitustoiminnan riskit sekä vakuutusriskit. Vakavaraisuusmallin tarkoituksena on kuvata eläkelaitoksen riskejä kokonaisuutena mahdollisimman oikein. Riskienhallinnan osalta vaaditaan työeläkelaitoksessa tehokasta riskienhallintajärjestelmää, jossa tarkastellaan erityisesti riskejä, jotka otetaan huomioon vakavaraisuuspääomavaatimusta laskettaessa ja toisaalta myös niitä riskejä, joita ei oteta huomioon laskennassa.

TyEL-eläkelaitokset vastaavat vastuuvélkansa kattamisesta ja sen lisäksi ne viime kädessä vastaavat toistensa eläkevastuista. TyEL-eläkelaitoksen vakavaraisuudella tarkoitetaan eläkelaitoksen kykyä selviytyä eläkevakuutustoimintaa uhkaavista erilaisista riskeistä. Vakavaraisuutta mitataan vakavaraisuuspääomalla, jota mitoitetaan vakavaraisuusrajan avulla. Vakavaraisuusrajan laskennasta säädetään laissa eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta.

Lakiin työeläkevakuutusyhtiöistä (354/1997, jäljempänä *TVYL*) on säädetty vuoden 2017 alusta voimaan tullut 12 k §, joka määrittää TVYL:in mukaisen eläkelaitoksen velvollisuuden riski- ja vakavaraisuusarvion tekemiseen. Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmä eroaa yksityisten alojen työeläkejärjestelmästä. Kevan jäsenyhteisöt vastaavat Kevan menoista, joihin kuuluvat eläkemenot, toimintakulut ja siirrot eläkevastuurahastoon. Eläkevastuurahasto on eläkemaksun tasaukseen tarkoitettu puskurirahasto. Ei ole tarkoituksenmukaista, että Kevalla olisi vakavaraisuuskehikko tai että sitä koskisi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annettu laki.

Työkyvyttömyysriskiä vähentävä toiminta

Työkyvyn ylläpito ja työkyvyttömyysriskin ennaltaehkäisy ovat tärkeitä tekijöitä eläketurvan rahoituksen kestävyyskannalta. Toiminnan tavoitteena on vähentää työntekijöiden riskiä tulla työkyvyttömäksi. Keva maksoi työkyvyttömyyseläkkeitä vuonna 2017 pelkästään kunta-alalla noin 40 000 eläkkeensaajalle. Yhteensä työkyvyttömyyseläkkeitä maksettiin kunta-alalla noin 416 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 8,3 prosenttia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemenosta. Tehokas työkyvyn ylläpito vaikuttaa työkyvyttömyyseläkkeiden vähenemisen kautta myös keskimääräiseen eläkkeelle siirtymisen ikään. Työkyvyttömyysriskiä ennaltaehkäisevä toiminta on eläkejärjestelmän kustannuksia alentavaa ja se myös tukee periaatteita ja tavoitteita nykyistä pidemmistä työurista.

Kevassa on ollut jo vuodesta 1999 alkaen kunta-alan työnantaja-asiakkaille tarkoitettua henkilöstön työkyvyn ylläpitoa tukevaa toimintaa ja palveluja. Palvelut ovat kohdentuneet osatyökykyisten työssä jatkamisen mahdollistamiseen, työkyvyn tuen prosessien ja strategisen työkykyjohtamisen kehittämiseen sekä työkyvyttömyyskustannusten arviointiin ja hallinnan keinoihin. Keva myös toimii erilaisissa työkykyjohtamiseen ja työkyvyn edistämiseen liittyvissä verkostoissa. Kevalla on työeläkeyhtiöistä poiketen omaa tutkimustoimintaa, joka keskittyy strategiseen työkykyjohtamiseen ja työkyvyn tukemisen erityistilanteisiin julkisella alalla. Tutkimustiedoilla tuetaan asiakkaiden kehittämistyötä ja kohdennetaan Kevan tarjoamia palveluita asiakkaiden kehittämistarpeisiin. Vastaavaa tietoa, jolla työkyvyttömyyttä voidaan ennaltaehkäistä julkisella sektorilla, ei ole muualla kootusti saatavilla. Työkykyä ja työkykyjohtamista käsittelevä tutkimus, työkyvyttömyyden kustannusten tutkiminen sekä näihin liittyvä tiedon hallinta mahdollistavat vaikuttavan työkyvyttömyyden ennaltaehkäisyn. Kunta-alan lisäksi Keva on tarjonnut evankelis-luterilaisen kirkolle työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyviä palveluja vuodesta 2010, jolloin kirkon henkilöstön eläketurva siirtyi Kevan hoidettavaksi.

Valtion työelämän kehittämistoimintaa on hoitanut lähtökohtaisesti vain Valtiokonttori myös sen jälkeen, kun valtion eläketurvan toimeenpano siirrettiin Kevan vastuulle vaiheittain vuosien 2011 ja 2013 alusta. Keva on tarjonnut työkykyjohtamisen palveluita valtiotyönantajille vain hyvin rajoitetusti liittyen pääosin ammatilliseen kuntoutukseen, osatyökyvyttömyyseläkkeisiin, tilastointiin tai tutkimustoimintaan.

Keva myös rahoittaa työurien tukemiseen liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita. Tutkimusrahoitusta on myönnetty vain yhteiskunnallisesti merkittäviin tutkimushankkeisiin, kuten Tilastokeskuksen työolotutkimukseen. Lisäksi Keva on vuodesta 2016 alkaen rahoittanut kunta-alan ja evankelis-luterilaisen kirkon työnantaja-asiakkaiden työelämän kehittämishankkeita erikseen haettavalla kehittämisrahalla. Rahoitus on kilpailtua. Hakemukset arvioi asiantuntijaraati, jossa on myös Kevan ulkopuolisia asiantuntijoita. Rahoitusta myönnetään vaikuttaviksi ja tarkoituksenmukaisiksi katsottuihin hankkeisiin määrätyn kriteerein. Hankkeilta vaaditaan rahoituksen saajalta 50 prosentin omarahoitussuos.

Keva tukee rahoitettujen hankkeiden kohdalla verkostoitumista ja tarjoaa mahdollisuuksia tutkimustuloksista viestimiseen parhaiden käytänteiden levittämiseksi julkisella sektorilla. Rahan käyttämisestä ja hankkeen toteutumisesta raportoidaan Kevalle.

Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvään toimintaan ei kerätä jäsenyhteisöiltä erillistä rahoitusta, eikä Keva osallistu työkyvyttömyysriskin vähentämisestä yksittäisille jäsenyhteisöilleen aiheutuviin kustannuksiin. Kevan toiminnan kaikki menot sen jäsenyhteisöjen eläketurvan hoitamisesta jaetaan KevaL 19 §:n mukaisesti jäsenyhteisöjen maksettavaksi. Kir-

kon keskusrahasto maksaa Kevalle KevaL 24 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon palveluksessa olevien henkilöiden eläketurvan hoitamisesta ja kirkolle tarjottavat työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvistä palveluista aiheutuvat kustannukset korvataan Kevalle tätä kautta. Valtion osalta samalla tavoin korvattavia työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyviä kustannuksia on syntynyt vain pieneltä osin.

Myös yksityiset työeläkevakuutusyhtiöt ovat tarjonneet työkyvyttömyyden ennaltaehkäisyyn liittyviä palveluja 1990-luvulta alkaen. Finanssivalvonta on antanut työkyvyttömyysriskin hallinnasta yksityisiä eläkeyhtiöitä koskevat määräykset ja ohjeet (Työkyvyttömyysriskin hallinta: Työeläkevakuutusyhtiö; 1/2016). Ohjeeseen on koottu Finanssivalvonnan suositukset työeläkevakuutusyhtiöiden työkyvyttömyysriskin hallintaan tähtäävän toiminnan periaatteista. Ohjeistuksen tarkoituksena on parantaa työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan, kilpailun ja varojen käytön valvottavuutta sekä edistää toiminnan kilpailuneutraaliteettia. Kevaa koskien ei ole vastaavia ohjeita tai määräyksiä.

Ammatillinen kuntoutus ja työkyvyttömyysetuudet

Työkyvyttömyyden riskin vähentämisen toiminta ja ammatillinen kuntoutus tähtäävät molemmat työkyvyn ylläpitämiseen ja parantamiseen, mutta ne ovat erityyppisiä palveluita lähtökohdiltaan ja kohderyhmiltään sekä ajoittuvat eri vaiheeseen työkyvyn ylläpitämisessä. Työkyvyn vahvistamista toteutetaan ongelmien ehkäisemiseksi ja ennakointiseksi, kun ongelmia ei ole vielä syntynyt ja sitä toteutetaan yhdessä työnantaja-asiakkaan kanssa. Työkyvyn edistäminen kohdistuu siten lähtökohtaisesti kaikille työntekijöille. Työkyvyn edistämistoiminta tarkoittaa strategisen työkykyjohtamisen, työkyvyn prosessien sekä työkyvyttömyyskustannusten hallinnan kehittämistä.

Jos työntekijän työkyky on heikentynyt, henkilöllä voi olla oikeus julkisten alojen eläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen tai kuntoutukseen. Ennen kuin Kevassa tehdään päätös työkyvyttömyyseläkkeestä, Kevan on lain mukaan varmistettava, että työntekijän mahdollisuudet kuntoutukseen on selvitetty. Ammatillisen kuntoutuksen etuudet kohdistuvat yksilöön ja niillä tuetaan työhön paluuta siinä vaiheessa, kun työkyky on jo laskenut ja työkyvyn menetyks uhkaa johtaa työkyvyttömyyseläkkeelle. Kuntoutuksen tavoitteena on henkilön työ- ja ansiokyvyn ylläpitäminen tai parantaminen ja siten työelämässä pysyminen tai työelämään palaaminen. Ammatillinen kuntoutus voi olla esimerkiksi neuvontaa, työkokeilua, valmennusta tai koulutusta.

Varhaiseläkemenoperusteisen maksun määräytyminen luo kunta-alan työnantajille taloudellisia kannusteita edistää työssä jatkamista. Työnantaja maksaa varhaiseläkemenoperusteista maksua, kun sen työntekijät jäävät työkyvyttömyyseläkkeelle tai kuntoutustuella. Osatyökyvyttömyyseläkkeestä tai osakuntoutustuesta ei aiheudu varhaiseläkemenoperusteista maksua ja tällä on pyritty vaikuttamaan siihen, että työntekijä jatkaisi osa-aikaisessa työssä täyden työkyvyttömyyden sijasta. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevat työskentelevät yleensä eläkkeellä ollessaan, mikä on työurien pidentämisen tavoitteen mukaista. Kunta-alalla osatyökyvyttömyyseläkkeiden osuus on noin 50 prosenttia kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä ja valtiolla vastaava osuus on noin 40 prosenttia.

Varhaiseläkemenoperusteisen maksun määräytyminen kannustaa tukemaan työssä jatkamista myös ammatillisella kuntoutuksella, koska kuntoutusrahasta ei aiheudu työnantajalle varhaiseläkemenoperusteista maksua. Lisäksi maksujen nykyinen määräytyminen kannustaa työnantajaa tukemaan työntekijän työhön palaamista. Jos työntekijä palaa työkyvyttömyyseläkkeeltä töihin, eläkemaksut jäävät pienemmiksi, ja jos kuntoutustuella oleva työntekijä palaa töihin, työnantajalle maksetaan kuntoutumishyvitystä.

Työhyvinvointi sote- ja maakuntauudistuksessa

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa on kiinnitetty huomiota kuntien ja maakuntien henkilöstöjohtamiseen ja työelämän laatuun. Sote- ja maakuntauudistukseen, kuten vaativiin muutostilanteisiin yleensä, liittyy henkilöstön työkykyriskejä, jotka voivat johtaa merkittäviin työkyvyttömyyden lisäkustannuksiin, mikäli muutosjohtamisessa ei onnistuta. Keva on tunnistanut muutostilanteissa tukemisen strategisen työkykyjohtamisen toimilla keskeiseksi palvelumuodoksi työkyvyttömyysriskin ennaltaehkäisyyn. Keva on auttanut tulevia maakuntia ennakoimaan ja tunnistamaan työkykyyn ja työkyvyttömyyskustannuksiin liittyviä riskejä osana muita henkilöstöriskejä. Lisäksi Keva on auttanut rakentamaan työkykyjohtamista osana tulevan maakuntaorganisaation henkilöstöjohtamista, rakentamaan työkyvyn tuen prosesseja niin, että ne vastaavat uutta toimintaympäristöä sekä työpaikan arkea sekä kohdentamaan työterveyden toimia tunnistettuihin työkykyriskeihin ja muutostilanteisiin liittyviin työkyvyn tuen tarpeisiin. Lisäksi Keva on tukenut maakuntia ja kuntia luomaan tarvittavia verkostoja vaikuttavaan työkykyjohtamiseen.

Työhyvinvoinnin tärkeä merkitys on nostettu esiin myös valinnanvapauslain vaikutusarvioinnissa ja siinä todetaan muun muassa, että maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarvioinnin perusteella onnistuneissa rakenneuudistuksissa tarvitaan sekä kovan (lainsäädäntö, sopimusjärjestelmä) että pehmeän (muutosjohtaminen ja henkilöstöjohtamisen strategisuus) henkilöstöjohtamisen käytäntöjä.

Sote-uudistuksessa on myös esitetty uusia säännöksiä henkilöstöjohtamiseen ja työelämän laatuun liittyen. Hallituksen sote- ja maakuntauudistusta koskevassa esityksessä (HE 15/2017 vp) ehdotetaan, että laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta korvattaisiin lailla kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä. Lailla perustettaisiin tähän tehtävään Kunta- ja maakuntatyönantajat KT -niminen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi toimivalta edustaa kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntalain mukaisia maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Lakiehdotuksessa todetaan KT:n tehtävistä mm., että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävänä on työnantajaedunvalvonnan toteuttamiseksi hoitaa ja kehittää henkilöstöjohtamiseen, tuloksellisuuteen ja työelämän laatuun kuuluvia tehtäviä. Uutta säännöstä on esityksessä perusteltu, sillä, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n tehtävät on perusteltua määritellä laajemmin vastaamaan niitä tehtäviä, joita kunnallinen työmarkkinalaitos käytännössä tälläkin hetkellä hoitaa. Tätä perustellaan toimivallan selkiyttämisen ja jäsenmaksupurusteiden näkökulmasta. Perusteluissa todetaan myös, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n henkilöstöjohtamiseen, tuloksellisuuteen ja työelämän laatuun liittyvä tutkimus ja kehittämistoiminta palvelevat jäsenyhteisöjen toiminnan kehittämistä ja kustannusten hallintaa.

1.2 Nykytilan arviointi

Työkyvyttömyyseläkkeillä on huomattava vaikutus työeläkejärjestelmän kokonaiskustannuksiin ja sitä kautta Kevan jäsenyhteisöiden eläkemaksuihin. Työurien pidentäminen tukee myös julkisen talouden kestävyyttä. Työuran pituus on myös yksittäisen vakuutetun tulevan vanhuuseläkeaikaisen toimeentulon kannalta merkittävä tekijä. Mainittujen syiden vuoksi on tärkeää, että Keva auttaa aktiivisesti työnantaja-asiakkaitaan kehittämään sellaista strategista työkykyjohtamista, jolla voidaan ennalta ehkäistä työkyvyttömyysriskin toteutumista.

Julkisten alojen eläkeläissa (81/2016) työkyvyttömyys määritellään sairauden, vian tai vamman johdosta heikentyneen työkyvyn kautta. Puhuttaessa työkyvyttömyysriskin vähentämisestä ja työkyvyn edistämisestä työkyky nähdään laajempänä ilmiönä. Samalla korostuu strategisen työkykyjohtamisen merkitys, eli kaikkien niiden toimenpiteiden, joita organisaatiossa

suunnitellusti toteutetaan, seurataan ja arvioidaan henkilöstön tuloksellisen työkyvyn edistämiseksi ja työssä jatkamisen ylläpitämiseksi.

Kevassa jo pitkään tarjottu jäsenyhteisöille työkyvyttömyysriskiä vähentäviä ja ennaltaehkäiseviä sekä työkykyä edistäviä palveluja. Kevaan on vuosikymmenten kuluessa kertynyt työkyvyttömyyteen liittyvä tietovaranto, osaaminen ja verkosto, joista on merkittävää hyötyä työkyvyttömyyden ennaltaehkäisyn ja työkykyjohtamisen kehittämistyössä. Näiden avulla voidaan kehittää jäsenyhteisöille vaikuttavia työkyvyttömyysriskien pienentämiseen liittyviä palveluita. Toiminta on vakiintunutta ja laajentunut vuosien aikana.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n edellä mainitut tehtävät ja Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen ja työkykyjohtamisen tähtäävät palvelut kohdistuvat samoihin työnantajiin, mutta kyseessä ovat eri palvelut. Työkyvyttömyysriskiä pienentävien ja työkykyjohtamista edistävien palveluiden voidaan katsoa kuuluvan eläkelaitoksen tehtäviin. Palveluilla vähennetään riskiä työkyvyttömyydestä, ennaltaehkäistään työkyvyttömyyttä ja sitä kautta vähennetään työkyvyttömyyden kustannuksia. Selkeyden ja läpinäkyvyyden vuoksi myös Kevan työkyvyttömyysriskiä vähentävästä toiminnasta ja työkykyjohtamisen tuesta olisi säädettävä lailla. Säännöspohjan selkeyttämisellä ehkäistäisiin myös päällekkäisten palvelujen tarjoamisen riskiä.

Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvä toiminta on ollut pitkälti erilaista kuin Valtiokonttorin työhyvinvointitoiminta ja Kevan tarjoamat palvelut on koettu tarpeellisiksi myös valtion työnantajien keskuudessa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös Kevan velvollisuudesta riskiarvion tekemiseen. Eläkelaitoksen olisi laadittava riskiarvio säännöllisesti ja päivitettävä sitä riskien oleellisesti muuttuessa. Riskiarvio olisi osa eläkelaitoksen toiminnan strategista suunnittelua ja ohjausta.

Riskiarvion tavoitteena olisi palvella Kevan hallitusta ja johtoa eläkelaitoksen johtamisessa. Arvio täydentäisi riskejä koskevaa nykysääntelyä sekä kokoaisi yhteen eläkelaitoksen riskianalyysit. Arvio sisältäisi kootusti arviointia eläkelaitoksen toimintaan olennaisesti vaikuttavista riskeistä ja näiden hallinnasta. Arvio antaisi kokonaiskuvan riskeistä, joille eläkelaitos on altistunut tai voi tulevaisuudessa altistua. Riskiarvio olisi otettava huomioon eläkelaitoksen strategisessa päätöksenteossa ja riskienhallintajärjestelmässä sekä sijoitussuunnitelmaa laadittaessa. Näin se antaa pohjan hallituksen päätöksenteolle. Hallituksen ohjaava rooli arvion laatimisessa on tärkeä. Riskiarvion tekeminen olisi osa eläkelaitoksen riskienhallintaa.

Riskien arvioinnissa olisi otettava huomioon Kevan riskiprofiili ja strategia ja riskiarviossa tulisi arvioida oleellisten riskitekijöiden vaikutus Kevan toimintaan. Kevan olisi päivitettävä riskiarvio säännöllisesti sekä viipymättä, jos riskit ovat merkittävästi muuttuneet. Hallituksen tulisi etukäteen määritellä arviointitiheys ja ne tilanteet, jolloin arvio on päivitettävä. Riskiarviosta tulisi toimittaa yhteenveto ja siitä tehdyt johtopäätökset sekä valtiovarainministeriölle että Finanssivalvonnalle. Valtiovarainministeriön ja Finanssivalvonnan Kevaan kohdistuvia valvontatehtäviä ja niihin liittyvää toimivallan jakoa ei ole tarkoitus muuttaa.

Kevan lakisääteisiin tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvät tehtävät.

Keva tarjoaisi nykyistä vastaavasti jäsenyhteisöilleen ja kirkon organisaatioille palveluita työkykyjohtamisen ja työkyvyn tuen prosessien kehittämiseen sekä työkyvyttömyyskustannusten

hallintaan. Keva ryhtyisi tarjoamaan vastaavia palveluja myös valtiotyönantajille ja valtio korvaisi siitä aiheutuvat kustannukset Kevalle. Lainmuutos selkiyttäisi Kevan roolia muiden lakisääteisten toimijoiden työnjaossa sekä ehkäisisi päällekkäisiä toimintoja tulevaisuudessa. Lainmuutoksella ei ole tarkoitus muuttaa Kevan nykyistä palvelutarjontaa, eikä se lisäisi Kevan jäsenyhteisöjen tai evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan hoitamisen kustannuksia.

Keva antaisi valtiovarainministeriölle vuosittain kertomuksen työkyvyttömyysriskin vähentämiseen ja työkykyjohtamisen kehittämiseen liittyvästä toiminnasta.

3 Esityksen vaikutukset

Kevalle on jo nykyisen lainsäädännön mukaan oltava toimintansa laajuuteen ja laatuun nähden riittävä riskienhallintajärjestelmä. Riskiarvion edellyttäminen ei sinänsä toisi Kevalle merkittävästi uusia tehtäviä. Kuitenkin uuden lainsäädännön implementointi edellyttäisi Kevan olemassa olevien prosessien ja käytäntöjen muuttamista ja kehittämistä. Riskiarvio kokoaisi yhteen Kevan riskianalyytit. Riskiarvion tekeminen korostaisi nykyistä enemmän Kevan hallituksen roolia riskienhallinnassa. Hallitus osallistuisi entistä tiiviimmin prosessiin, jossa riskiarviota tehdään. Valvojille toimitettaisiin yhteenveto riskiarviosta. Riskiarvio tukisi sekä valtiovarainministeriön että Finanssivalvonnan kokonaiskuvan muodostamista Kevan riskeistä ja riskienhallinnasta sekä helpottaisi valvojen valvontatehtävien hoitamista. Esitys kehittäisi edelleen Kevan riskien ja niiden vaikutusten tuntemista.

Työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvien tehtävien lisäämisellä lakiin ei ole kunta-alan ja kirkon osalta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska Keva hoitaa jo nykyisin vastaavaa toimintaa. Valtion korvattavaksi tulevien Kevan toiminnan kustannusten arvioidaan kasvavan työkykyriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan takia noin 150 000—200 000 eurolla vuodessa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esityksestä on pyydetty ja saatu lausunnot KT Kuntatyönantajilta, Julkisan neuvottelujärjestö Juko ry:ltä, Julkisen alan unioni JAU ry:ltä, Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö Koho ry:ltä, valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Finanssivalvonnalta ja Työeläkevakuuttajat Tela ry:ltä. Lisäksi esityksestä on saatu lausunto Kevalta, Finanssiala ry:ltä sekä Hyvinvointiala Hali ry:n ja Lääkäripalveluyritykset LPY ry:n yhteinen lausunto.

Kaikki lausunnonantajat pitivät riskiarvion tekemiseen velvoittavan säännöksen lisäämistä lakiin kannatettavana. Osa lausunnonantajista vaati myös työeläkeyhtiötä vastaavan vakavaraisuussäännösten lisäämistä lakiin. Pääosa lausunnonantajista piti myös työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan lisäämistä Kevan lakisääteiseksi tehtäväksi kannatettavana, osa välttämättömänä, sillä Kevalle tullee siirtymään myös nykyisin Valtiokonttorille kuuluva työkyvyttömyysriskihallinnan vähentämiseen liittyvä toiminta valtiotyönantajan osalta. Osa lausunnonantajista piti ehdotettua säännöstä työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan lisäämisestä lakiin ongelmallisena ja pelkäsi Kevan työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan laajentumista työhyvinvointitoiminnaksi kilpailluille markkinoille peläten samalla markkinahäiriön vaaraa.

Toisaalta sinällään työkyvyttömyysriskin ja työkyvyttömyyseläkemenon vähentämiseen tähtäävä toiminta nähtiin tarpeellisena ja tältä osin vaadittiin esityksen täsmentämistä vastaamaan

HE 278/2018 vp

työeläkeyhtiöiden vastaavaa toimintaa. Suurin osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi esityksen jo vastaavan Finanssivalvonnan antamia määräyksiä ja ohjeita 1/2016 liittyen työeläkevaikutusyhtiöiden työkyvyttömyysriskin hallintaan.

Esityksen perusteluja on täsmennetty vastaamaan säännöksen tarkoitusta ja Finanssivalvonnan antamia ohjeita.

Lisäksi eräissä lausunnoissa esitetään Kevaa koskevan lainsäädännön kehittämiseen liittyviä tarpeita, muun muassa Kevan kokonaisvalvonnan arviointia.

Parhaillaan on käynnissä eläkejärjestelmien erillisyysselvitystyö, jonka tarkoituksena on selvittää, voidaanko yksityisen ja kunnallisen eläkejärjestelmien erillisyydestä luopua. Vasta erillisyysselvityksen jatkotyön yhteydessä on tarkoituksenmukaista arvioida kunnallisen eläkejärjestelmän erityispiirteitä ja Kevaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita muun muassa eläkejärjestelmän valvontaa koskevia kysymyksiä, mikäli päädytään siihen, että eläkejärjestelmät jatkavat erillisinä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi sisältyy myös ehdotus Kevasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Laki Kevasta

2 §. *Kevan tehtävät.* Lain 2 §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi, että Kevan tehtävänä olisi hoitaa kunta-alan, valtion ja evankelis-luterilaisen kirkon työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa. Tehtävät liittyvät työn ja työpaikan kehittämiseen sekä henkilöstön työkykyä tukeviin toimiin. Työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvän toiminnan tulisi kohdistua ensisijaisesti johtamisen, työn, työprosessien ja työyhteisön toimivuuden kehittämiseen ja tähän liittyviin työkyvyn ylläpitohankkeisiin. Toiminnan tavoitteena on vähentää työntekijöiden riskiä tulla työkyvyttömäksi. Keva tarjoaisi nykyisiä kunta-alalle ja evankelis-luterilaiselle kirkolle tarjottavia palveluita vastaavia työkykyjohtamiseen, työkyvyn tuen prosessien kehittämiseen ja työkyvyttömyyskustannusten vähentämiseen liittyviä palveluita jäsenyhteisöille, valtiolle ja evankelis-luterilaiselle kirkolle. Tarkoituksena ei ole muuttaa Kevan nykyistä palvelutarjontaa.

Kevan olisi seurattava työkyvyttömyyden vähentämiseksi järjestettävien palvelujen vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden seuranta tapahtuisi muun muassa tarkastelemalla työnantaja-asiakkaiden palautetta työelämäpalveluista, työkyvyttömyyskustannusten ja työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden kehittymistä sekä sitä, miten eläkkeelle siirtymisen ikä ja osatyökyvyttömyyseläkkeiden määrä suhteessa työkyvyttömyyseläkkeisiin kehittyvät.

Kevan hallitus päättää osana hyvän hallinnon käytäntöjä eläkelaitoksen eri toiminnoissa noudatettavista keskeisistä periaatteista. Siten Kevan hallituksessa käsiteltäisiin myös ne periaatteet, joiden mukaan työkyvyttömyyden ennaltaehkäisyyn tarkoitettuja toimenpiteitä kohdennettaisiin ja tarjottaisiin asiakkaille.

Kevan tulisi antaa sitä valvovalle valtiovarainministeriölle vuosittain kertomus työkyvyttömyysriskin vähentämiseen ja työkykyjohtamisen kehittämiseen liittyvistä palveluista osana valtionvarainministeriön Kevaan kohdistamaa valvontaa.

25 a §. *Riskiarvio.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin Kevan hallituksen ja johdon velvollisuudesta tehdä riskiarvio strategisen päätöksenteon ja riskienhallinnan osana. Riskiarviossa arvioitaisiin oleellisten riskien vaikutus Kevan toimintaan ja ne toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia arvioinnissa esiin nousseiden riskien hillitsemiseksi. Riskiarvio olisi päivitettävä säännöllisesti sekä viipymättä, jos riskit ovat merkittävästi muuttuneet. Hallituksen tulisi etukäteen määrittellä arviointitiheys ja ne tilanteet, jolloin arvio on päivitettävä.

Riskien arvioinnissa olisi otettava huomioon Kevan riskiprofiili ja strategia. Riskiarvioinnin tulisi olla räätälöity eläkelaitoksen omaan organisaatorakenteeseen ja riskienhallintajärjestelmään sopivaksi prosessiksi. Arvion olisi oltava oikeassa suhteessa eläkelaitoksen toimintaan liittyvien riskien laatuun ja laajuuteen nähden.

Arvioinnissa voitaisiin käyttää esimerkiksi stressitestejä, herkkyysanalyseja tai käänteisiä stressitestejä. Kaikki olennaiset riskit olisi otettava huomioon.

Riskiarviossa tulisi arvioida oleellisten riskitekijöiden vaikutus eläkelaitoksen toimintaan sekä arvioida ne toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia näiden riskien hallitsemiseksi. Arviossa tulisi

tunnistaa eri riskit ja arvioida niiden merkittävyyttä sekä arvioida riskien luonnetta ja eläkelaitoksen riskienhallintakeinojen tehokkuutta.

Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös muut riskit kuin sijoitusriskit kuten operatiiviset riskit. Sellaisia olennaisia riskejä varten, jotka eivät ole mitattavissa, tulisi luoda menettelytavat arviointia varten. Riskiarviossa eläkelaitoksen tulisi arvioida toimintaan kohdistuvia riskejä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Riskiarviossa olisi otettava huomioon Kevan sijoitusstrategian lähtökohta eläkevastuiden kautta määrittyvälle ja sijoitusmahdollisuuksien suhteen vastasykliselle riskiasemalle. Tältä osin Keva voi toimia toisin kuin monet lyhytjänteisemmät markkinatoimijat, jotka eivät voi tai halua riskiä kantaa.

Riskiarviosta tulisi toimittaa yhteenveto ja siitä tehdyt johtopäätökset sekä valtiovarainministeriölle että Finanssivalvonnalle. Yhteenvedon tulisi sisältää ainakin riskiarvion tulokset, kuvaus käytetyistä menetelmistä sekä tärkeimmät oletukset ja ne toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia arvioinnissa esiin nousseiden riskien hallitsemiseksi.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan keväällä 2019. Sen 25 a § ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kevasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kevasta annetun lain (66/2016) 2 §:n 1 momentin 1 kohta, sekä
lisätään lakiin uusi 25 a § seuraavasti:

2 §

Kevan tehtävät

Kevan tehtävänä on hoitaa:

1) julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa, kunta-alan, valtion ja evankelis-luterilaisen kirkon henkilöstön työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa sekä muita mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

25 a §

Riskiarvio

Kevan hallituksen ja johdon tulee tehdä strategisen päätöksenteon ja riskienhallinnan osana riskiarvio, jossa arvioidaan:

1) oleellisten riskien vaikutus Kevan toimintaan;
2) ne toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia arvioinnissa esiin nousseiden riskien hallitsemiseksi.

Riskiarvio on päivitettävä säännöllisesti sekä viipymättä, jos riskit ovat merkittävästi muuttuneet.

Kevan on toimitettava valtiovarainministeriölle 6 §:n ja Finanssivalvonnalle 7 §:n mukaista valvontatehtävää varten yhteenveto riskiarviosta sekä siitä tehdyt johtopäätökset. Valtiovarainministeriölle ja Finanssivalvonnalle toimitettavan yhteenvedon tulee sisältää ainakin riskiarvion tulokset, kuvaus käytetyistä menetelmistä ja tärkeimmät oletukset.

HE 278/2018 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 . Sen 25 a § tulee kuitenkin voimaan vasta
1 päivänä tammikuuta 2020.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

Kevasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kevasta annetun lain (66/2016) 2 §:n 1 momentin 1 kohta, sekä
lisätään lakiin uusi 25 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki
2 §

Kevan tehtävät

Kevan tehtävänä on hoitaa:
1) julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa ja mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

Ehdotus
2 §

Kevan tehtävät

Kevan tehtävänä on hoitaa:
1) julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisen kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa, *kunta-alan, valtion ja evankelis-luterilaisen kirkon henkilöstön työkyvyttömyysriskin vähentämiseen liittyvää toimintaa sekä muita* mainitussa laissa säädettyjä tehtäviä;

25 a §

Riskiarvio

Kevan hallituksen ja johdon tulee tehdä strategisen päätöksenteon ja riskienhallinnan osana riskiarvio, jossa arvioidaan:

1) oleellisten riskien vaikutus Kevan toimintaan;

2) ne toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia arvioinnissa esiin nousseiden riskien hallitsemiseksi.

Riskiarvio on päivitettävä säännöllisesti sekä viipymättä, jos riskit ovat merkittävästi muuttuneet.

Kevan on toimitettava valtiovarainministeriölle 6 §:n ja Finanssivalvonnalle 7 §:n mukaista valvontatehtävää varten yhteenvedot riskiarviosta sekä siitä tehdyt johtopäätökset. Valtiovarainministeriölle ja Finanssivalvonnalle toimitettavan yhteenvedon tulee sisältää ainakin riskiarvion tulokset, ku-

HE 278/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

vaus käytetyistä menetelmistä ja tärkeimmät oletukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 25 a § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020.
