

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Keva ändras. Till lagen fogas en bestämmelse enligt vilken Keva som en del av sitt strategiska beslutsfattande och sin riskhantering ska genomföra en riskbedömning. I riskbedömningen ska Keva bedöma hur de väsentliga riskerna inverkar på Kevas verksamhet samt vilka åtgärder som är motiverade för hanteringen av de risker som framkommit vid bedömningen. Riskbedömningen ska göras regelbundet och den ska uppdateras utan dröjsmål, om riskerna har förändrats väsentligt.

Till lagen ska också fogas en bestämmelse om Kevas åtgärder för att minska risken för arbetsoförmåga. Åtgärderna för att minska risken för arbetsoförmåga ska åläggas Keva också i fråga om de statliga arbetsgivarna. Uppgifterna anknyter till åtgärder för att utveckla arbetet och arbetsplatserna för personer som är försäkrade i Keva och till åtgärder som stöder arbetsförmågan hos anställda inom den offentliga sektorn.

För tillsynen över tjänsterna ska Keva på det sätt som finansministeriet bestämmer rapportera om tjänsternas innehåll och kostnader till finansministeriet inom ramen för finansministeriets tillsyn över Keva.

Lagen avses träda i kraft våren 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Kevas verksamhet och riskhantering.....	3
Åtgärder som ska minska risken för arbetsoförmåga	5
Yrkesinriktad rehabilitering och förmåner vid arbetsoförmåga	6
Arbetshälsa i samband med social- och hälsovårds- och landskapsreformen	7
1.2 Bedömning av nuläget	8
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	8
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	9
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	10
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	10
DETALJMOTIVERING	12
1 LAGFÖRSLAG	12
1.1 Lagen om Keva	12
2 IKRAFTTRÄDANDE	13
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av lagen om Keva	14
BILAGA	16
PARALLELLTEXT	16
Lag om ändring av lagen om Keva	16

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Kevas verksamhet och riskhantering

Keva har hand om de pensionsärenden som gäller kommunsektorns personal, de statsanställda, evangelisk-lutherska kyrkans personal och Folkpensionsanstaltens personal. Keva är ett självständigt offentligrättsligt samfund, vars verksamhet grundar sig på lagen om Keva (66/2016). Keva har hand om arbetspensionstjänsterna för ca 1,2 miljoner anställda och pensionstagare inom den offentliga sektorn.

Vid utgången av 2017 hade Keva ca 1 060 medlemssamfund som arbetsgivarkunder. Till medlemssamfunden hör alla Finlands städer, kommuner och samkommuner, en del av de kommunala föreningarna och aktiebolagen samt stiftelserna. Därtill har Keva ca 1 300 arbetsgivarkunder inom staten och kyrkan. Även Folkpensionsanstalten är arbetsgivarkund hos Keva.

Keva ansvarar för finansieringen av pensionerna för kommunsektorns personal och för placeringen av pensionsmedlen. Pensionerna finansieras med avgifter som tas ut av arbetsgivarna och arbetstagarna inom kommunsektorn. Utgångspunkten för finansieringen av det kommunala pensionssystemet är hela kommunsektorns gemensamma ansvar. Pensionsanstaltens delegation beslutar om hur pensionsanstaltens utgifter fördelas på medlemssamfunden. Delegationen fastställer även storleken på den kommunala pensionsavgiften. Kevas avgiftsinkomster uppgick till ca fem miljarder euro 2017.

Medlemssamfundens gemensamma ansvar innebär att Kevas utgifter (pensionsutgifter, omkostnader och fondering) fördelas på medlemssamfunden i enlighet med 19 § i lagen om Keva. Finansieringen baserar sig både på pensionsavgifter och på fondens placeringsintäkter och medel. Den avgift som fastställs på en hållbar nivå över generationerna hålls stabil genom att fondens placeringsintäkter och medel används. År 2017 användes placeringsavkastningen för första gången för betalning av pensioner.

Med hjälp av pensionsansvarsfonden förbereder man sig på framtida pensionsansvar. Fonden är till sin karaktär en buffertfond. Kevas delegation beslutar årligen om det belopp som ska överföras till pensionsansvarsfonden. Fondens medel ska enligt 21 § i lagen om Keva placeras så att placeringarnas säkerhet, avkastning och likviditet tryggas samt placeringarna diversifieras. Vid utgången av 2017 uppgick placeringstillgångarna till ca 51,9 miljarder euro.

Staten svarar för finansieringen av pensionerna för de statsanställda (lagen om finansiering av statens pensionsskydd; 67/2016), evangelisk-lutherska kyrkan svarar för finansieringen av pensionsskyddet för evangelisk-lutherska kyrkans personal (lagen om finansiering av evangelisk-lutherska kyrkans pensionsskydd; 68/2016) och Folkpensionsanstalten svarar för finansieringen av pensionerna för Folkpensionsanstaltens personal. Keva betalar med stöd av pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016, OffPL) pensionerna till pensionstagare inom finska staten, evangelisk-lutherska kyrkan och Folkpensionsanstalten. Keva förbereder sig på dessa betalningar i sin likviditetsplan.

Bestämmelser om Kevas riskhantering finns i 25 § i lagen om Keva. Riskhanteringen utgör en del av Kevas förvaltningssystem, med syftet att göra det möjligt att leda Kevas verksamhet enligt sunda och försiktiga principer.

Keva ska ha ett med beaktande av arten och omfattningen av dess verksamhet tillräckligt riskhanteringssystem som innefattar fortlöpande identifiering, mätning, uppföljning, övervakning och rapportering av de risker som Keva exponeras för och av den sammanlagda riskexponeringen. Riskhanteringen ska omfatta hantering av placerings-, likviditets- och koncentrationsrisker samt operativa risker. Därtill ska Keva ha en riskhanteringsfunktion som är oberoende av risktagningsfunktionerna. Det ska finnas skriftliga handlingsprinciper för riskhanteringssystemet som godkänts av Kevas styrelse, och styrelsen ska också regelbundet se över dessa handlingsprinciper.

Keva har till uppgift att i alla lägen sköta finansieringen av pensionssystemen för Kevas medlemssamfund i enlighet med den strategi som godkänts av styrelsen. Denna uppgift förutsätter bl.a. en god och så aktuell uppfattning som möjligt om strukturen i fråga om de årliga utgifter som föranleds av pensionerna inom pensionssystemet för Kevas medlemssamfund samt om systemets finansiella situation.

Enligt den placeringsstrategi som Kevas styrelse godkänt ska placeringsverksamheten i första hand stödja målet att stabilisera pensionsavgiften. Förutsättningen för detta är att placeringsportföljen byggs upp så att de förväntade framtida pensionsutgifterna och avgiftsinkomsterna inom pensionssystemet för Kevas medlemssamfund beaktas så noggrant som möjligt. Eftersom dessa omständigheter är förknippade med både tidsmässig och kvantitativ osäkerhet, kan det inte uppställas något permanent och fast avkastningsmål för placeringsverksamheten, utan målet bestäms dynamiskt enligt finansieringssituationen vid respektive tidpunkt.

I enlighet med den nya placeringsstrategi som godkändes i juni 2017 sätts målen för placeringsverksamheten upp så att man försöker uppnå en reell avkastningsnivå som innebär finansiell balans. Systemet är i balans om nuvärdet av de antagna kassaflödena av avgiftsinkomsterna tillsammans med de fonderade medlen motsvarar nuvärdet av de antagna kassaflödena av pensionsutgifterna. Kevas styrelse fastställer en nivå för riskbenägenheten som motsvarar avkastningskravet.

När avgiftsnivån ändras förändras också nivån på den reella avkastning som krävs samt målet för placeringsverksamheten.

Med hjälp av solvensgränsen för privata pensionsanstalter enligt lagen om pension för arbetstagare fastställs gränserna för när en pensionsanstalt ska försättas i likvidation. Genom en solvensmodell enligt lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om diversifiering av placeringar (315/2015) beaktas pensionsanstaltens väsentliga och faktiska risker i anslutning till placeringsverksamheten samt försäkringsriskerna. Syftet med solvensmodellen är att så korrekt som möjligt beskriva pensionsanstaltens risker som helhet. I fråga om riskhantering krävs det att en arbetspensionsanstalt har ett effektivt riskhanteringssystem, som särskilt granskar de risker som beaktas vid beräkningen av solvenskapitalkravet, men också de risker som inte beaktas vid denna beräkning.

Pensionsanstalter enligt lagen om pension för arbetstagare svarar för täckning av sin ansvarsskuld och därtill svarar de i sista hand för varandras pensionsansvar. När det gäller en pensionsanstalt enligt lagen om pension för arbetstagare avses med pensionsanstaltens solvens pensionsanstaltens förmåga att klara av olika risker i samband med pensionsförsäkringsverksamheten. Solvensen mäts genom solvenskapitalet som dimensioneras med hjälp av solvensgränsen. Bestämmelser om beräkning av solvensgränsen finns i lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om diversifiering av placeringar.

Till lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997) har det fogats en ny 12 k §, som trädde i kraft vid ingången av 2017. I paragrafen anges det att pensionsanstalter enligt lagen

om arbetspensionsförsäkringsbolag är skyldiga att genomföra en risk- och solvensbedömning. Pensionssystemet för Kevas medlemssamfund skiljer sig från arbetspensionssystemet för den privata sektorn. Kevas medlemssamfund svarar för Kevas utgifter, bl.a. pensionsutgifter, omkostnader och överföringar till pensionsansvarsfonden. Pensionsansvarsfonden är en buffertfond avsedd för utjämning av pensionsavgiften. Det är inte ändamålsenligt att Keva skulle ha solvensramar eller att Keva skulle omfattas av lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om diversifiering av placeringar.

Åtgärder som ska minska risken för arbetsoförmåga

Med tanke på en hållbar finansiering av pensionsskyddet är det viktigt att arbetsförmågan upprätthålls och att risken för arbetsoförmåga förebyggs. Syftet med dessa åtgärder är att minska risken för arbetsoförmåga bland arbetstagare. År 2017 betalade Keva invalidpension till ca 40 000 pensionstagare bara inom kommunsektorn. Inom kommunsektorn betalades invalidpensioner för sammanlagt ca 416 miljoner euro, vilket motsvarar ca 8,3 procent av pensionsutgifterna inom pensionssystemet för Kevas medlemssamfund. Om arbetsförmågan upprätthålls effektivt påverka detta även den genomsnittliga pensionsåldern då antalet invalidpensioner minskar. Åtgärder som förebygger risken för arbetsoförmåga sänker kostnaderna för pensionssystemet och stöder också principerna och målen om längre arbetskarriärer.

Sedan 1999 har Keva erbjudit arbetsgivarkunder inom kommunsektorn åtgärder och tjänster som ska stödja upprätthållandet av personalens arbetsförmåga. Tjänsterna har inriktats på att göra det möjligt för partiellt arbetsföra arbetstagare att fortsätta i arbetet, utveckling av processerna för stöd för arbetsförmågan och det strategiska hälsofrämjande ledarskapet samt bedömning av kostnaderna för arbetsoförmåga och metoderna för att hantera dessa kostnader. Keva är också verksam i olika nätverk inom området för hälsofrämjande ledarskap och främjande av arbetsförmåga. Keva bedriver med avvikelse från arbetspensionsbolagen egen forskningsverksamhet som fokuserar på strategiskt hälsofrämjande ledarskap och särskilda situationer när det gäller att stödja arbetsförmågan inom den offentliga sektorn. Forskningsinformationen används för att stödja kundernas utvecklingsarbete och för att rikta de tjänster som Keva erbjuder enligt kundernas utvecklingsbehov. Motsvarande information som kan användas för att förebygga arbetsoförmåga inom den offentliga sektorn finns inte sammanställd någon annanstans. Forskningen om arbetsförmåga och hälsofrämjande ledarskap, granskningen av de kostnader som föranleds av arbetsoförmåga samt hanteringen av denna information gör det möjligt att effektivt förebygga arbetsoförmåga. Förutom till kommunsektorn har Keva sedan 2010, då pensionsskyddet för kyrkans personal överfördes till Keva, även erbjudit tjänster som har samband med minskande av risken för arbetsoförmåga till evangelisk-lutherska kyrkan.

Statskontoret i princip haft hand om verksamheten för utveckling av arbetslivet även efter det att verkställigheten av pensionsskyddet för de statsanställda stegvis överfördes till Keva vid ingången av 2011 och 2013. Keva har erbjudit statliga arbetsgivare tjänster för hälsofrämjande ledarskap endast i mycket begränsad utsträckning, i huvudsak i anslutning till yrkesinriktad rehabilitering, delinvalidpensioner, statistikföring eller forskningsverksamhet.

Keva finansierar också forsknings- och utvecklingsprojekt som har samband med stödjande av arbetskarriärerna. Endast samhälleligt betydelsefulla forskningsprojekt, såsom Statistikcentralens arbetsmiljöundersökning, har beviljats forskningsfinansiering. Därtill har Keva sedan 2016, med utvecklingspengar som söks separat, finansierat projekt för utveckling av arbetslivet som genomförs av arbetsgivarkunder inom kommunsektorn och evangelisk-lutherska kyrkan. Finansieringen är konkurrensutsatt. Ansökningarna bedöms av en expertjury bestående även av utomstående experter. Projekt som anses vara verkningsfulla och ändamålsenliga beviljas finansiering i enlighet med fastställda kriterier. Kravet är att den som beviljas finansiering för ett projekt bidrar med en självfinansieringsandel på 50 procent.

Vad gäller de projekt som beviljats finansiering stödjer Keva nätverkande och erbjuder möjligheter att informera om forskningsresultaten så att bästa praxis kan spridas inom den offentliga sektorn. Det ska rapporteras till Keva om hur pengarna har använts och om genomförandet av projektet.

För Kevas åtgärder som ska minska risken för arbetsoförmåga samlas det inte in någon separat finansiering av medlemssamfunden, och Keva deltar inte i de enskilda medlemssamfundens kostnader för minskande av risken för arbetsoförmåga. Kevas samtliga utgifter för skötseln av pensionsskyddet för medlemssamfunden fördelas i enlighet med 19 § i lagen om Keva på medlemssamfunden. Kyrkans centralfond betalar enligt 24 § i lagen om Keva ersättning till Keva för skötseln av pensionsskyddet för evangelisk-lutherska kyrkans anställda och Keva ersätts på så sätt för kostnaderna för de tjänster för minskande av risken för arbetsoförmåga som kyrkan erbjuder. Hos staten har det bara i liten skala uppkommit kostnader som har samband med minskande av risken för arbetsoförmåga som ersätts på samma sätt.

Även de privata arbetspensionsförsäkringsbolagen har sedan 1990-talet erbjudit tjänster som ska förebygga arbetsoförmåga. När det gäller hanteringen av risken för arbetsoförmåga har Finansinspektionen utfärdat föreskrifter och anvisningar som gäller privata pensionsbolag (Hantering av risken för arbetsoförmåga: Arbetspensionsförsäkringsbolag; 1/2016). Anvisningarna innehåller en sammanställning av Finansinspektionens rekommendationer till arbetspensionsförsäkringsbolagen om verksamhetsprinciper för hantering av risken för arbetsoförmåga. Anvisningarnas syfte är att förbättra tillsynen av arbetspensionsförsäkringsbolagens verksamhet, konkurrens och medelsanvändning samt att främja verksamhetens konkurrensneutralitet. För Keva finns det inte motsvarande föreskrifter eller anvisningar.

Yrkesinriktad rehabilitering och förmåner vid arbetsoförmåga

Syftet med både de åtgärder som ska att minska risken för arbetsoförmåga och den yrkesinriktade rehabiliteringen är att upprätthålla och förbättra arbetsförmågan, men det är fråga om tjänster med olika utgångspunkter och målgrupper som hänför sig till olika skeden av upprätthållandet av arbetsförmågan. Stärkande av arbetsförmågan genomförs i syfte att förebygga och förutse problem, när det ännu inte har uppkommit några problem och denna verksamhet genomförs tillsammans med arbetsgivarkunden. Utgångspunkten är således att främjandet av arbetsförmågan ska rikta sig till alla arbetstagare. Med åtgärder som ska främja arbetsförmåga avses utveckling av det strategiska hälsofrämjande ledarskapet, processerna för arbetsförmåga och hanteringen av kostnaderna för arbetsoförmåga.

Om en arbetstagares arbetsförmåga är nedsatt, kan personen ha rätt till invalidpension eller rehabilitering enligt pensionslagen för den offentliga sektorn. Innan Keva fattar beslut om invalidpension, ska Keva enligt lagen se till att arbetstagarens möjligheter till rehabilitering har klarlagts. Förmåner för yrkesinriktad rehabilitering riktar sig till individen och med dessa förmåner stöds en återgång till arbetet i det skedet när arbetsförmågan redan är nedsatt och den förlorade arbetsförmågan hotar att leda till invalidpension. Syftet med rehabiliteringen är att upprätthålla eller förbättra personens arbets- och förvärvsförmåga och att personen således ska hålla sig kvar i eller återvända till arbetslivet. Den yrkesinriktade rehabiliteringen kan bestå av t.ex. rådgivning, arbetsprövning, arbetsträning eller utbildning.

Bestämmandet av en förtidspensionsutgiftsbaserad avgift skapar ekonomiska incitament för arbetsgivare inom kommunsektorn att understödja att arbetstagare fortsätter i arbetet. Arbetsgivaren betalar en förtidspensionsutgiftsbaserad avgift när dess arbetstagare blir invalidpensionerade eller börjar få rehabiliteringsstöd. Delinvalidpension eller partiellt rehabiliteringsstöd leder inte till någon förtidspensionsutgiftsbaserad avgift och på så sätt har man försökt inverka på att arbetstagare ska fortsätta i deltidsarbete i stället för att de skulle bli fullständigt arbetso-

förmögna. De som får delinvalidpension arbetar i allmänhet medan de får delinvalidpension, vilket överensstämmer med målet att arbetskarriärerna ska förlängas. Inom kommunsektorn utgör andelen delinvalidpensioner ca 50 procent av alla invalidpensioner och hos staten är motsvarande andel ca 40 procent.

Bestämmandet av den förtidspensionsavgiftsbaserade avgiften skapar incitament för att stödja att arbetstagare fortsätter i arbetet även genom yrkesinriktad rehabilitering, eftersom rehabiliteringspenningen inte föranleder någon förtidspensionsavgiftsbaserad avgift för arbetsgivaren. Det sätt på vilket avgifterna bestäms i nuläget uppmuntrar arbetsgivaren att stödja arbetstagaren i återgången till arbetet. Om arbetstagaren återgår till arbetet efter en invalidpensionering, blir pensionsavgifterna lägre, och om en arbetstagare som får rehabiliteringsstöd återgår till arbetet, betalas arbetsgivaren s.k. rehabiliteringsgottgörelse.

Arbetshälsa i samband med social- och hälsovårds- och landskapsreformen

Vid beredningen av social- och hälsovårds- och landskapsreformen har det fästs uppmärksamhet vid personalledningen i kommunerna och landskapen samt vid arbetslivets kvalitet. Social- och hälsovårds- och landskapsreformen, liksom krävande förändringssituationer i allmänhet, är förknippade med risker i fråga om personalens arbetsförmåga som kan leda till betydande merkostnader för arbetsförmåga om man inte lyckas med förändringsledningen. Keva har noterat att stöd i förändringssituationer, med åtgärder inom strategiskt hälsofrämjande ledarskap, är en central serviceform när det gäller att förebygga risken för arbetsförmåga. Keva har hjälpt de framtida landskapen att förutse och identifiera risker som anknyter till arbetsförmågan och kostnaderna för arbetsförmåga som en del av de övriga personallriskerna. Därtill har Keva hjälpt till att utforma det hälsofrämjande ledarskapet som en del av personalledningen inom den framtida landskapsorganisationen, utforma processerna för stöd för arbetsförmågan så att de passar in i den nya verksamhetsmiljön och vardagen på arbetsplatsen samt rikta företagshälsovårdens åtgärder till identifierade risker som hänför sig till arbetsförmåga och behov av att stödja arbetsförmågan i förändringssituationer. Vidare har Keva understött landskapen och kommunerna i att skapa behövliga nätverk för ett effektivt hälsofrämjande ledarskap.

Att arbetshälsan har stor betydelse har också lyfts fram i valfrihetslagens konsekvensbedömning där det bl.a. konstateras att enligt en förhandsbedömning av konsekvenserna för personalen av landskapsreformen och av social- och hälsovårdsreformen krävs det för att en strukturreform ska lyckas såväl hård som mjuk personalledning (lagstiftning och avtalssystem respektive förändringsledning och strategisk personalledning).

I samband med social- och hälsovårds- och landskapsreformen har det också föreslagits nya bestämmelser som gäller personalledning och arbetslivets kvalitet. I regeringens proposition om social- och hälsovårds- och landskapsreformen (RP 15/2017 rd) föreslås det att lagen om kommunala arbetsmarknadsverket ska ersättas med lagen om anordnande av intressebevakning för arbetsgivare i kommuner och landskap. Genom den nya lagen ska för denna uppgift bildas ett offentligt samfund som heter Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT, som ska ha befogenhet att företräda kommunerna, samkommunerna och landskapslagsenliga landskap i frågor som gäller arbetsgivares intressebevakning. I lagförslaget konstateras i fråga om Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT:s uppgifter bl.a. att för intressebevakningen för arbetsgivare ska Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT fullgöra och utveckla uppgifter som hänför sig till personalledning, resultatstyrning och arbetslivets kvalitet. I propositionen har den nya bestämmelsen motiverats med att det är motiverat att Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT:s uppgifter fastställs på ett mer utvidgat sätt för att de ska motsvara de uppgifter som kommunala arbetsmarknadsverket i praktiken fullgör redan nu. Detta motiveras dels med att man skapar större klarhet i Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT:s behörighet, dels

med tanke på grunderna för medlemsavgifter. I motiveringen konstateras också att Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT:s forskning och utveckling som gäller personalledning, resultatinriktning och arbetslivets kvalitet gagnar insatserna för att utveckla medlemssamfundens verksamhet och hantera kostnaderna.

1.2 Bedömning av nuläget

Invalidpensionerna har en stor inverkan på pensionssystemets totala kostnader och därigenom på pensionsavgifterna för Kevas medlemssamfund. Förlängda arbetskarriärer bidrar också till hållbara offentliga finanser. För en enskild försäkrad är också längden på arbetskarriären en betydande faktor med tanke på den framtida utkomsten under ålderspensionen. Av dessa anledningar är det viktigt att Keva aktivt hjälper sina arbetsgivarkunder att utveckla sådant strategiskt hälsofrämjande ledarskap som kan förebygga att risken för arbetsoförmåga förverkligas.

I pensionslagen för den offentliga sektorn definieras arbetsoförmåga som nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom, lyte eller skada. När man talar om att minska risken för arbetsoförmåga och främja arbetsförmåga ses arbetsförmåga som ett mer omfattande fenomen. Samtidigt framhävs betydelsen av ett strategiskt hälsofrämjande ledarskap, dvs. alla de åtgärder som planmässigt genomförs, följs upp och utvärderas i en organisation för att främja personalens arbetsförmåga och för att personalen ska fortsätta i arbetet.

Keva har redan under en längre tid erbjudit medlemssamfunden tjänster som ska minska och förebygga risken för arbetsoförmåga och främja arbetsförmågan. Under årtiondena har Keva samlat på sig information och kompetens om arbetsoförmåga och byggt upp nätverk inom området, något som är till stor nytta i det utvecklingsarbete som gäller förebyggande av arbetsoförmåga och främjande av hälsofrämjande ledarskap. Dessa omständigheter bidrar till att man för medlemssamfunden kan utveckla verkkningsfulla tjänster som minskar risken för arbetsoförmåga. Verksamheten är etablerad och har utvidgats under årens lopp.

Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT:s ovannämnda uppgifter och Kevas tjänster som har samband med minskande av risken för arbetsoförmåga och hälsofrämjande ledarskap gäller samma arbetsgivare, men det är fråga om olika tjänster. Tjänster som ska minska risken för arbetsoförmåga och främja hälsofrämjande ledarskap kan anses ingå i pensionsanstaltens uppgifter. Med hjälp av dessa tjänster minskas risken för arbetsoförmåga, förebyggs arbetsoförmåga och minskas följaktligen kostnaderna för arbetsoförmåga. Med tanke på tydlighet och transparens behöver det föreskrivas i lag om Kevas åtgärder som ska minska risken för arbetsoförmåga och om Kevas stöd för hälsofrämjande ledarskap. Genom en tydligare rättslig grund förebyggs också risken för att det tillhandahålls överlappande tjänster.

Kevas åtgärder som ska minska risken för arbetsoförmåga har i stor utsträckning skiljt sig från Statskontorets arbetshälsoverksamhet och även bland statliga arbetsgivare har Kevas tjänster upplevts som behövliga.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Till lagen föreslås bli fogad en ny bestämmelse om skyldighet för Keva att genomföra en riskbedömning. Pensionsanstalten ska regelbundet genomföra en riskbedömning och uppdatera den om riskerna förändras väsentligt. Riskbedömningen ska vara en del av den strategiska planeringen och styrningen av pensionsanstaltens verksamhet.

Syftet med riskbedömningen är att den ska betjäna Kevas styrelse och ledning i ledningen av pensionsanstalten. Bedömningen ska komplettera den nuvarande regleringen i fråga om risker samt fungera som en sammanställning av pensionsanstaltens riskanalyser. Bedömningen ska innehålla en sammanställning av de risker som på ett väsentligt sätt påverkar pensionsanstaltens verksamhet samt om hanteringen av dessa risker. Bedömning ska ge en helhetsbild av de risker som pensionsanstalten utsätts för eller kan utsättas för i framtiden. Riskbedömningen ska beaktas i pensionsanstaltens strategiska beslutsfattande och riskhanteringssystem samt när det utarbetas en placeringsplan för pensionsanstalten. På så sätt utgör riskbedömningen en grund för styrelsens beslutsfattande. Styrelsens styrande roll när bedömningen utarbetas är viktig. Genomförandet av riskbedömningen utgör en del av pensionsanstaltens riskhantering.

Vid bedömningen av riskerna ska Kevas riskprofil och strategi beaktas och i riskbedömningen ska det bedömas hur de väsentliga riskfaktorerna inverkar på Kevas verksamhet. Keva ska uppdatera riskbedömningen regelbundet och utan dröjsmål, om riskerna har förändrats väsentligt. Styrelsen ska på förhand bestämma bedömningsintervallen och i hordana situationer bedömningen måste uppdateras. Ett sammandrag av riskbedömningen och de slutsatser som drags av den ska ges in till finansministeriet och Finansinspektionen. Avsikten är inte att ändra på finansministeriets och Finansinspektionens tillsynsuppdrag som gäller Keva och inte heller på behörighetsfördelningen i anslutning till tillsynsuppdraget.

Enligt förslaget ska det till Kevas lagstadgade uppgifter fogas uppgifter som ska minska risken för arbetsförmåga.

På motsvarande sätt som för närvarande erbjuder Keva sina medlemssamfund och kyrkans organisationer tjänster för utveckling av det hälsofrämjande ledarskapet och processerna för stöd för arbetsförmågan samt för hantering av kostnaderna för arbetsförmåga. Det föreslås att Keva ska börja erbjuda motsvarande tjänster också till statliga arbetsgivare och att staten ska betala ersättning för dessa kostnader till Keva. Lagändringen skapar klarhet i arbetsfördelningen mellan Keva och de övriga lagstadgade aktörerna och förebygger att det i framtiden uppkommer överlappande funktioner. Syftet med lagändringen är inte att ändra på Kevas nuvarande tjänsteutbud, och lagändringen innebär inte heller ökade kostnader för skötseln av pensionsskyddet för Kevas medlemssamfund och evangelisk-lutherska kyrkan.

Keva ska årligen överlämna en berättelse till finansministeriet om de åtgärder som ska minska risken för arbetsförmåga och om utvecklingen av det hälsofrämjande ledarskapet.

3 Propositionens konsekvenser

Keva ska redan enligt den gällande lagstiftningen ha ett med beaktande av omfattningen och arten av dess verksamhet tillräckligt riskhanteringssystem. Att det förutsätts att en riskbedömning genomförs medför inte några betydande nya uppgifter för Keva. Genomförandet av den nya lagstiftningen förutsätter emellertid att Kevas befintliga processer och förfaranden ändras och utvecklas. Riskbedömningen fungerar som en sammanställning av Kevas riskanalyser. Genomförandet av riskbedömningen framhäver mer än för närvarande rollen för Kevas styrelse i fråga om riskhanteringen. Styrelsen deltar i högre grad än tidigare i riskbedömningsprocessen. Tillsynsmyndigheterna får ett sammandrag av riskbedömningen. Riskbedömningen bidrar till att både finansministeriet och Finansinspektionen kan skapa sig en helhetsbild av riskerna i anslutning till Keva och om Kevas riskhantering samt underlättar tillsynsmyndigheternas tillsynsuppdrag. Förslaget vidareutvecklar identifieringen av riskerna i anslutning till Keva och konsekvenserna av dessa risker.

Att uppgifter som ska minska risken för arbetsförmåga fogas till lagen har inga betydande ekonomiska konsekvenser för vare sig kommunsektorn eller kyrkan, eftersom Keva redan för

närvarande har hand om motsvarande verksamhet. Till följd av åtgärderna för att minska risken arbetsoförmåga uppskattas det att Kevas kostnader som staten ska ersätta ökar med ca 150 000—200 000 euro per år.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

Propositionen har sänts på remiss till och utlåtanden har lämnats av KT Kommunarbetsgivarerna, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Julkisen alan unioni JAU ry, Kommunsektorns utbildade vårdpersonal KoHo rf, finansministeriets avdelning för utveckling av statsförvaltningen, Finlands näringsliv rf, social- och hälsovårdsmi-
nisteriet, Finansinspektionen och Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry. Därtill lämnades utlåtanden av Keva, Finanssiala ry och ett gemensamt utlåtande av Välmåendebranchen Hali rf och Läkarföretagen rf.

Samtliga remissinstanser förordade förslaget om att det till lagen ska fogas en bestämmelse som förpliktar att genomföra en riskbedömning. En del av remissinstanserna ansåg också att det till lagen borde fogas motsvarande solvensbestämmelser som de som gäller arbetspensionsbolagen. Merparten av remissinstanserna understödde också förslaget om att åtgärder för att minska risken för arbetsoförmåga ska fogas till Kevas lagstadgade uppgifter, och en del remissinstanser ansåg att förslaget var nödvändigt, eftersom Keva i fråga om statliga arbetsgivare torde överta den verksamhet som har samband med minskande av risken för arbetsoförmåga som för närvarande sköts av Statskontoret. En del av remissinstanserna ansåg att förslaget att det i lagen ska tas in en bestämmelse om åtgärder för att minska risken för arbetsoförmåga var problematisk och var oroad över att Kevas verksamhet som syftar till att minska risken för arbetsoförmåga ska utvidgas till arbetshälsoverksamhet på den konkurrensutsatta marknaden och befarade en marknadsstörning.

Den verksamhet som syftar till att minska risken för arbetsoförmåga och minska utgifterna för arbetsoförmåga ansågs emellertid vara behövlig och till denna del krävdes det att propositionen ska preciseras så att den motsvarar arbetspensionsbolagens motsvarande verksamhet. Största delen av remissinstanserna ansåg emellertid att propositionen motsvarar Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar 1/2016 som gäller arbetspensionsförsäkringsbolags hantering av risken för arbetsoförmåga.

Motiveringen till propositionen har preciserats så att den motsvarar syftet med bestämmelsen och Finansinspektionens anvisningar.

I vissa utlåtanden framförs det dessutom utvecklingsbehov som gäller lagstiftningen om Keva, bl.a. bedömning av den övergripande tillsynen över Keva.

För närvarande pågår arbetet med att utreda om det är motiverat att ha separata pensionssystem för den privata sektorn och den kommunala sektorn. Först i samband med det fortsatta arbetet med utredningen är det ändamålsenligt att bedöma behovet av att utveckla lagstiftningen om det kommunala pensionssystemets särdrag och Keva bl.a. i fråga om tillsynen över pensionssystemen, förutsatt att man kommer fram till att pensionssystemen även i fortsättningen ska vara separata.

5 Samband med andra propositioner

I regeringens proposition (RP 15/2017 rd) till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse,

RP 278/2018 rd

som är under behandling i riksdagen, ingår också ett förslag till ändring av 2 § i lagen om Keva.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om Keva

2 §. Kevas uppgifter. Det föreslås att till 2 § 1 mom. 1 punkten fogas en bestämmelse om att Keva har till uppgift att sköta åtgärder för att minska risken för arbetsoförmåga inom kommunsektorn, staten och evangelisk-lutherska kyrkan. Uppgifterna anknyter till utvecklande av arbetet och arbetsplatserna och till åtgärder som stöder de anställdas arbetsförmåga. De åtgärder som ska minska risken för arbetsoförmåga ska i första hand rikta sig till utveckling av funktionen när det gäller ledningen, arbetet, arbetsprocesserna och arbetsgemenskapen samt till anknytande projekt för upprätthållande av arbetsförmågan. Syftet med dessa åtgärder är att minska risken för arbetsoförmåga bland arbetstagare. Det föreslås att Keva ska erbjuda tjänster som har samband med hälsofrämjande ledarskap, utveckling av processerna för stöd för arbetsförmågan och minskande av kostnaderna för arbetsoförmåga, som motsvarar de tjänster som för närvarande erbjuds kommunsektorn och evangelisk-lutherska kyrkan, till sina medlemssamfund, staten och evangelisk-lutherska kyrkan. Syftet är inte att ändra på Kevas nuvarande tjänsteutbud.

Keva ska följa upp hur verkningsfulla de tjänster som ordnas för att minska arbetsoförmågan är. Uppföljningen av verkningsfullheten ska ske bl.a. genom granskning av den feedback som arbetsgivarkunderna gett om arbetslivstjänsterna, granskning av utvecklingen av kostnaderna för arbetsoförmåga och antalet invalidpensioner som inleds samt granskning av hur pensionsåldern och antalet delinvalidpensioner utvecklas i förhållande till invalidpensionerna.

Kevas styrelse beslutar i enlighet med god förvaltningspraxis om de centrala principer som ska iakttas i pensionsanstaltens olika funktioner. Detta innebär att Kevas styrelse även ska behandla de principer enligt vilka åtgärderna för att förebygga arbetsoförmåga fokuseras och erbjuds till kunderna.

Keva ska årligen överlämna en berättelse till finansministeriet, som utövar tillsyn över Keva, om de tjänster som har samband med minskande av risken för arbetsoförmåga och utvecklande av det hälsofrämjande ledarskapet. Berättelsen utgör en del av finansministeriets tillsyn över Keva.

25 a §. Riskbedömning. Enligt förslaget ska det till lagen fogas en ny paragraf där det föreskrivs om skyldighet för Kevas styrelse och ledning att som en del av sitt strategiska beslutsfattande och sin riskhantering genomföra en riskbedömning. I riskbedömningen ska det bedömas hur de väsentliga riskerna inverkar på Kevas verksamhet samt vilka åtgärder som är motiverade för hanteringen av de risker som framkommit vid bedömningen. Det föreslås att riskbedömningen ska uppdateras regelbundet och utan dröjsmål, om riskerna har förändrats väsentligt. Styrelsen ska på förhand bestämma bedömningsintervallen och i hordana situationer bedömningen måste uppdateras.

Vid bedömningen av riskerna ska Kevas riskprofil och strategi beaktas. Riskbedömningen ska skraddarsys till en process som passar in i pensionsanstaltens organisationsstruktur och riskhanteringssystem. Bedömningen ska stå i rätt proportion till arten och omfattningen av de risker som ansluter sig till pensionsanstaltens verksamhet.

Vid bedömningen kan man använda sig av t.ex. stresstester, känslighetsanalyser eller omvända stresstester. Alla väsentliga risker ska beaktas.

I riskbedömningen ska det bedömas hur de väsentliga riskfaktorerna inverkar på pensionsanstaltens verksamhet samt bedömas vilka åtgärder som är motiverade för hanteringen av dessa risker. I bedömningen ska olika risker identifieras och deras betydelse och art bedömas. Dessutom ska det bedömas hur effektiva riskhanteringsmetoder pensionsanstalten har.

I bedömningen ska hänsyn tas även till andra risker än placeringsrisker, bl.a. operativa risker. För sådana väsentliga risker som inte kan mätas ska det skapas bedömningsmetoder. I riskbedömningen ska pensionsanstalten bedöma riskerna för verksamheten både på kort och på lång sikt.

I riskbedömningen ska det tas hänsyn till att utgångspunkten för Kevas placeringsstrategi är en riskexponering som bestäms genom pensionsansvaret och som är kontracyklisk när det gäller placeringsmöjligheterna. Till denna del kan Keva agera på annat sätt än många kortsiktigare marknadsaktörer som inte vill eller kan bära risken.

Ett sammandrag av riskbedömningen och de slutsatser som dragits av den ska ges in till finansministeriet och Finansinspektionen. Sammandraget ska innehålla åtminstone resultaten av riskbedömningen, en beskrivning av de använda metoderna och de viktigaste antagandena samt vilka åtgärder som är motiverade för hanteringen av de risker som framkommit vid bedömningen.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft våren 2019. Det föreslås dock att 25 a § ska träda i kraft först den 1 januari 2020.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om Keva

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Keva (66/2016) 2 § 1 mom. 1 punkten, och
fogas till lagen en ny 25 a § som följer:

2 §

Kevas uppgifter

Keva har till uppgift att sköta:

1) verkställigheten av pensionsskyddet för kommunsektorns personal, de statsanställda, evangelisk-lutherska kyrkans personal och Folkpensionsanstaltens personal liksom åtgärder för att minska risken för arbetsoförmåga för kommunsektorns personal, de statsanställda och evangelisk-lutherska kyrkans personal enligt pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) samt övriga uppgifter som anges i den lagen,

25 a §

Riskbedömning

Kevas styrelse och ledning ska som en del av sitt strategiska beslutsfattande och sin riskhantering genomföra en riskbedömning där en bedömning görs av

- 1) hur de väsentliga riskerna inverkar på Kevas verksamhet,
- 2) vilka åtgärder som är motiverade för hanteringen av de risker som framkommit vid bedömningen.

Riskbedömningen ska uppdateras regelbundet och utan dröjsmål, om riskerna har förändrats väsentligt.

Keva ska till finansministeriet för det tillsynsuppdrag som avses i 6 § och till Finansinspektionen för det tillsynsuppdrag som avses i 7 § ge in ett sammandrag av riskbedömningen och de slutsatser som dragits av den. Sammandraget till finansministeriet och Finansinspektionen ska innehålla åtminstone resultaten av riskbedömningen, en beskrivning av de använda metoderna samt de viktigaste antagandena.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 25 a § träder dock i kraft först den 1 januari 2020.

Helsingfors den 5 december 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Lag

om ändring av lagen om Keva

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Keva (66/2016) 2 § 1 mom. 1 punkten, och
fogas till lagen en ny 25 a § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Kevas uppgifter

Keva har till uppgift att sköta
1) verkställigheten av pensionsskyddet för
kommunsektorns personal, de statsanställda,
evangelisk-lutherska kyrkans personal och
Folkpensionsanstaltens personal enligt pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) samt de uppgifter som anges i den lagen,

Föreslagen lydelse

2 §

Kevas uppgifter

Keva har till uppgift att sköta
1) verkställigheten av pensionsskyddet för
kommunsektorns personal, de statsanställda,
evangelisk-lutherska kyrkans personal och
Folkpensionsanstaltens personal *liksom åtgärder för att minska risken för arbetsoförmåga för kommunsektorns personal, de statsanställda och evangelisk-lutherska kyrkans personal enligt pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) samt övriga uppgifter som anges i den lagen,*

25 a §

Riskbedömning

Kevas styrelse och ledning ska som en del av sitt strategiska beslutsfattande och sin riskhantering genomföra en riskbedömning där en bedömning görs av

1) hur de väsentliga riskerna inverkar på Kevas verksamhet,

2) vilka åtgärder som är motiverade för hanteringen av de risker som framkommit vid bedömningen.

Riskbedömningen ska uppdateras regelbundet och utan dröjsmål, om riskerna har förändrats väsentligt.

Keva ska till finansministeriet för det tillsynsuppdrag som avses i 6 § och till Finans-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

inspektionen för det tillsynsuppdrag som avses i 7 § ge in ett sammandrag av riskbedömningen och de slutsatser som dragits av den. Sammandraget till finansministeriet och Finansinspektionen ska innehålla åtminstone resultaten av riskbedömningen, en beskrivning av de använda metoderna samt de viktigaste antagandena.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 25 a § träder dock i kraft först den 1 januari 2020.
