



Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

14.03.2008

Lausuntopyyntönnä 12.2.2008/VM063:00/2007

FINANSSIVALVONTATYÖRYHMÄN MUISTIO "RAHOITUSTARKASTUKSEN JA VAKUUTUSVALVONTAVIRASTON YHDISTÄMINEN FINANSSIVALVONNAKSI"

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kuntien eläkevakuutuksen lausuntoa otsikossa mainitusta Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta.

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, Finanssivalvonta, nykyisen Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston sijaan. Sen tehtävät vastaisivat pääosin nykyisiä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtäviä. Finanssivalvonnan kustannukset katettaisiin pääosin toimenpidemaksuilla ja erityisillä valvonnan kohteilta perittävillä veroluonteilla valvontamaksuilla.

Kuntien eläkevakuutuksen valvonta

Kuntien eläkevakuutus on valtiovarainministeriön valvonnan alainen. Sen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo kuitenkin Vakuutusvalvontavirasto, joka on velvollinen antamaan valvonnastaan kertomuksen valtiovarainministeriölle. Valvonnasta säädetään kunnallisen eläkelain 137 §:ssä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan uuden perustettavan Finanssivalvonnan tehtävät vastaisivat pääosin nykyisen Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtäviä. Myös Kuntien eläkevakuutuksen rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvonta ehdotetaan siirrettäväksi Finanssivalvonnalle.

Kuntien eläkevakuutuksen mielestä eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvonta voidaan siirtää uudelle Finanssivalvonnalle.

Kunnalliseen eläkelakiin esitetyt muutokset.

Työryhmän muistiossa olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ehdotetaan myös muutoksia kunnalliseen eläkelakiin. Kunnallisen eläkelain 137 § ehdotetaan jaettavaksi kahden eri pykälään niin, että tähän pykälään jäisi säännös siitä, että Kuntien eläkevakuutuksen toiminnan valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Yksityiskoh- taisten perustelujen mukaan lain asiasisältöä ei ehdoteta muutettavaksi. Lakiin esi-



tetään kuitenkin lisättäväksi voimassa olevasta laista poiketen, että Kuntien eläkevakuutuksen yleinen ohjaus kuuluisi valtiovarainministeriölle.

Työryhmän ehdottama valtiovarainministeriön yleistä ohjausta koskevan lainkohdan ilmaus olisi yhteneväinen ehdotetun Valtion Eläkerahastoa koskevan säännöksen sanonnan kanssa. Tämä ei ole perusteltua. Valtion Eläkerahasto on osa valtiontaloutta talousarvion ulkopuolisena rahastona ja se on perustettu valtion eläkelain piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden maksamiseen varautumiseksi ja niistä valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi. Valtion Eläkerahastoon kohdistuu jo nykyisin valtiovarainministeriön yleisen ohjauksen lisäksi myös runsaasti ministeriön konkreettista ja yksityiskohtaista päätösvaltaa.

Kuntien eläkevakuutus on sitä vastoin itsenäinen, lakiin perustuva julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on huolehtia kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön ansioeläketurvasta. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä sekä eläkehakemusten käsittely ja eläkkeiden maksaminen että varojen rahastointi ja sijoittaminen tehdään Kuntien eläkevakuutuksessa. Sen hallinto on järjestetty samaan tapaan kuin kuntien ja kuntayhtymien ja se toimii tehtävissään itsehallintoperiaatteella ja virkavastuulla. Kunnallisen eläkejärjestelmän työnantajien eläkemaksuista päättää Kuntien eläkevakuutuksen valtuuskunta ja varojen sijoittamisesta eläkelaitoksen hallitus.

Kuntien eläkevakuutuksen valtion valvonta on järjestetty samojen perusteiden mukaisesti kuin valtion kunnallishallintoon yleisestikin kohdistama valvonta. Valvonta on oikeudelliselta luonteeltaan laillisuusvalvontaa. Kuntien eläkevakuutus ei ole valtiovarainministeriön alainen eikä kunnallisen itsehallinnon periaatteiden pohjalte rakentuvaan hallinto- ja päätöksentekomalliin mitenkään sovellu valtiovarainministeriön yleinen ohjaus. Kun työryhmän ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleisen ohjauksen lisäämisellä säännökseen ei ole tarkoitettu muuttaa lain sisältöä, tämä lisäys tuleekin poistaa kunnallista eläkelakia koskevasta ehdotuksesta.

Vakavaraisuusvaatimus

Työryhmän laatiman hallituksen esityksen luonnoksen nykytilan kuvauksessa todetaan muun muassa, että julkisyhteisöjen eläkelaitoksille ei ole laissa asetettu vakavaraisuutta koskevia vaatimuksia. Siinä todetaan myös, että valvontojen yhdistämistä koskevan selvityksen piiriin ei kuulu arvioida, tulisiko julkisyhteisöjen eläkelaitosten vakavaraisuutta ja sijoitustoimintaa koskevaa sääntelyä saada aikaan ja kehittää yksityisalojen työeläkejärjestelmän suuntaan. Työryhmä katsoo, että jos tällainen kehittämisshanke toteutetaan, olisi perusteltua, että uusi valvontaviranomainen myös valvoo julkisyhteisöjen eläkelaitosten talouden vakautta.

Julkisalojen eläkelaitosten harjoittama rahastointi poikkeaa luonteeltaan merkittävästi yksityisalojen eläkejärjestelmän rahastoinnista. Julkisalojen eläkejärjestel-



missä rahastointi on luonteeltaan puskurirahastointia, jolla pyritään tasaamaan kasvavista eläkemenosta aiheutuvaa maksutason nousupainetta. Rahastoidut varat eivät siten kata mitään tiettyä eläkevastuita vaan ne on muodostettu kyseisten julkisyhteisöjen oman harkinnan perusteella. Yksityisaloiden työeläkejärjestelmässä vakavaraisuutta ja sijoitustoimintaa koskeva sääntely on tarpeen toimeenpanon hajautukseen liittyvän moral hazard –ongelman torjumiseksi. Sen sijaan julkisissa eläkejärjestelmissä vakavaraisuus pohjautuu taustalla olevien yhteisöjen lakiin perustuvaan veronkanto-oikeuteen. Erillisen vakavaraisuussääntelyn ulottamisella julkisaloiden eläkelaitoksiin ei siten ole saavutettavissa lisähyötyä.

Työryhmä on kuvannut julkisaloiden eläkejärjestelmien vakavaraisuussääntelyn kehittämishankkeena ja siten positiivissävyisenä asiana. Kuntien eläkevakuutuksen käsityksen mukaan tällaisella sääntelyllä saatettaisiin pahimmillaan heikentää merkittävästi tulevaisuuteen kohdistuvia sijoitustuotto-odotuksia. Hallituksen esityksessä ei tästä syystä tulisi epäsuorastikaan ottaa kantaa julkisaloiden eläkejärjestelmiä koskevaan vakavaraisuussääntelyyn. Kuntien eläkevakuutus esittää kyseistä luonteeltaan spekulatiivista tekstikohtaa poistettavaksi.

Yhteenveto

Kuntien eläkevakuutuksen rahoituksen suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvonta voidaan siirtää Finanssivalvonnalle. Kunnallisen eläkelain 137 §:n muutosesityksestä tulee poistaa kohta, jonka mukaan Kuntien eläkevakuutuksen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Luonnoksen nykytilan kuvauksessa esitetyt pohdinnat julkisaloiden eläkejärjestelmiä koskevan vakavaraisuutta ja sijoitustoimintaa koskevan sääntelyn kehittämisestä olisi myös perusteltua poistaa.

KUNTIEN ELÄKEVAKUUTUS

Kari Nenonen
hallituksen puheenjohtaja

Markku Kauppinen
toimitusjohtaja