



7.3.2008

VM063:00/2007
07.04.2008

Rahoitusmarkkinaosasto

Asia

FINANSSIVALVONTATYÖRYHMÄN MUISTIO

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettama Finanssivalvontatyöryhmä ehdottaa mietinnössään uuden rahoitus- ja vakuutusvalvontaorganisaation Finanssivalvonnan perustamista Suomen Pankin yhteyteen. Finanssivalvonnalle siirtyisi myös kunnallisessa eläkelaisissa nykyisin Vakuutusvalvontavirastolle säädetty tehtävät. Mietinnöstä on pyydetty valtiovarainministeriön kuntaosaston lausuntoa.

Työryhmä ehdottaa, että Kuntien eläkevakuutuksen eli kunnallisen eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua sekä eläkelaitoksen varojen sijoittamista valvoisi Finanssivalvonta, joka olisi velvollinen antamaan vuosittain valvonnastaan kertomuksen valtiovarainministeriölle. Tästä säädettäisiin kunnalliseen eläkelakiin ehdotettavassa uudessa 137 a §:ssä. Ehdotettu säännös vastaa sanamuodoltaan nykyistä sääntelyä Vakuutusvalvontaviraston suorittamasta valvonnasta. Pykälässä säädettäisiin lisäksi nykyistä tarkemmin Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta. Kuntaosasto pitää ehdotettua sääntelyä tältä osin perusteltuna.

Kunnallisen eläkelain 137 §:ssä on nykyisin todettu kunnallisen eläkelaitoksen olevan valtiovarainministeriön valvonnan alainen. Mietinnössä ehdotetaan säännöstä muutettavaksi sanamuodoltaan siten, että kunnallisen eläkelaitoksen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluisivat valtiovarainministeriölle. Ehdotus on yhteneväinen valtion eläkerahastolakia koskevan ehdotuksen kanssa, joskin valtion eläkerahaston osalta on todettu erikseen vielä, että ministeriöllä on oikeus antaa rahaston hallinnon järjestämistä, rahaston talouden hoitoa ja rahaston varojen sijoittamista koskevia yleisiä määräyksiä.

Kuntien eläkevakuutus ei ole valtiovarainministeriön alainen laitos eikä ministeriöstä nykyisin ohjata Kuntien eläkevakuutuksen toimintaa. Kuntien eläkevakuutuksen eläkevastuurahasto on kerätty itsehallinnollisilta kunnilta ja sen hallinnoinnista päätetään Kuntien eläkevakuutuksen kunnallishallinnon periaatteiden pohjalta asetetuissa hallintoelimissä. Näistä syistä kunta-

id

osasto toteaa, että maininta toiminnan yleisestä ohjauksesta tulee poistaa kunnallisen eläkelain 137 §:ää koskevasta ehdotuksesta.

Kuntaosasto liittää lausuntoonsa muistion, jossa on tarkemmin kuvattu Kuntien eläkevakuutuksen nykyistä valvontaa ja sen suhdetta vakuutusvalvonnan uudistamiseen (liitteenä muistio 14.2.08).

Osastopäällikkö, ylijohtaja



Cay Sevón

Hallitusneuvos



Heli Backman



14.2.2008

KUNTIEN ELÄKEVAKUUTUKSEN VALVONTA JA VAKUUTUSVALVONNAN UUDISTAMINEN

Työeläkelaitosten valvonnasta yleisesti

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat asettaneet hankkeen rahoitustarkastuksen ja vakuutusvalvonnan yhdistämiseksi. Uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaorganisaatio perustetaan Suomen Pankin yhteyteen. Työryhmän asettamispäätöksessä on todettu muun muassa, että uudessa valvontajärjestelmässä lainsäädännön yleinen valmisteluvastuu ja valvontavastuu pidetään toisistaan erillään ja että uusi valvontaviranomainen on toimissaan itsenäinen ja poliittisesta päätöksenteosta riippumaton. Työryhmä luovutti 12.2.08 mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi laiksi finanssivalvonnasta.

Vakuutustoiminnan asianmukainen valvonta edellyttää oikeudellista, vakuutusmatemaattista sekä sijoitustoiminnan asiantuntemusta. Tällä hetkellä vakuutusvalvontavirasto valvoo yksityisten työeläkelaitosten vakavaraisuutta, toiminnan ja hallinnon lainmukaisuutta ja menettelytapojen asianmukaisuutta. Valvonta ei kuitenkaan ulotu yksittäisten eläkepäätösten sisältöön, vaan päätösten lainmukaisuutta arvioidaan laissa säädettyissä muutoksenhakuelimissä.

Nykyisen vakuutusvalvontaviraston organisaatiossa valvontatoiminta on jaettu vakavaraisuusvalvontaan ja menettelytapavalvontaan. Vakavaraisuusvalvonnalla pyritään varmistamaan, että valvottavilla on riittävä vastuunkantokyky suhteessa vastuisiin. Menettelytapavalvontaan kuuluu vakuutuslaitosten markkinoinnin, menettelytapojen ja vakuutusehtojen lainmukaisuuden valvonta. Vakuutusvalvontavirasto käsittelee myös valvottavia koskevia kanteluja, mutta virastolla ei ole toimivaltaa ratkaista vakuutuslaitoksen ja sen asiakkaan välistä riitaa, esimerkiksi riitaa vakuutusmaksun tai etuuden määrästä.

Finanssivalvontaa koskevan mietinnön mukaan uuden Finanssivalvonnan ensisijaisena kohteena on vakavaraisuuden sekä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien valvonta, mutta myös menettelytapavalvonta kuuluu uudelle valvontaviranomaiselle. Menettelytapavalvonnassakin painottuu toiminta koko asiakaskollektiivin hyväksi.

Nykyinen vakuutusvalvontavirasto ei valvo viranomaisena monopoliase-
man turvin toimivia Kuntien eläkevakuutusta eikä valtion eläkerahastoa, muutoin kuin sijoitus- ja rahoitustoiminnan järjestämisen osalta ja tästä on säädetty erikseen. Kansaneläkelaitosta vakuutusvalvontavirasto ei valvo lainkaan. Ehdotuksen mukaan myös Finanssivalvonnan Kuntien eläkeva-

id

kuutukseen ja valtion eläkerahastoon kohdistamasta valvonnasta säädetäisiin edelleen erikseen asianomaisessa erityislainsäädännössä.

Kunnallisen eläkejärjestelmän valvonta

Kunnallisen eläkelain (549/2003) mukaan kunnallinen eläkelaitos eli Kuntien eläkevakuutus on valtiovarainministeriön valvonnan alainen 1.1.2008 alkaen. Aikaisemmin valvontavastuu kuului sisäasiainministeriölle. Eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo kuitenkin Vakuutusvalvontavirasto, joka on velvollinen antamaan ministeriölle valvonnastaan kertomuksen. Valvonnasta säädetään kunnallisen eläkelain 137 §:ssä. Valtiovarainministeriössä kunnallista eläkelainsäädäntöä ja Kuntien eläkevakuutusta koskevat asiat kuuluvat kuntaosaston tehtäviin.

Kuntien eläkevakuutus on viranomaisena toimiva lakiin perustuva julkisoikeudellinen laitos. Kuntasektorin eläkejärjestelmässä ei ole kyse vakuuttamisesta, koska eläketurvan järjestäminen ei perustu vakuuttamista koskevaan sopimukseen. Kunnat ja kuntayhtymät ovat lakiin perustuen Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöjä ja heidän on järjestettävä henkilöstölleen eläketurva kunnallisesta eläkejärjestelmästä. Tästä johtuen Kuntien eläkevakuutuksella on monopolisasema kuntien ja kuntayhtymien eläketurvan järjestämisessä.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on, että koko kuntasektori vastaa eläkelaitoksen menoista. Verotusoikeuden avulla kukin kunta kykenee kattamaan oman osuutensa. Koska kuntien verotusoikeus on viime kädessä Kuntien eläkevakuutuksen eläkevastuun katteena, Kuntien eläkevakuutusta ei koske työeläkeyhtiöille säädetyt vakavaraisuutta, vastuvelan kattamista tai sijoitustoimintaa koskevat säännökset.

Käytännössä ministeriön suorittama osuus Kuntien eläkevakuutuksen valvonnassa on erityisesti toiminnan ja hallinnon lainmukaisuuden valvontaa. Rahoitus- ja sijoitustoiminnan osalta valvonta tapahtuu vakuutusvalvonnan kanssa yhteistyössä ja vakuutusvalvontaviranomaisten asiantuntemuksen pohjalta. Ministeriölle kuuluu myös eläkelaitoksen toiminnasta tehtyjen kantelujen tutkiminen, joka kuuluisi ministeriölle toimialansa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaavana myös ilman nimenomaisesti säädettyä valvontavastuutakin.

Vakuutusvalvontaviraston edustajat tekevät tarkastuskäynnin Kuntien eläkevakuutuksessa pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa. Valvonnan keskeisimmät osa-alueet ovat sijoitussuunnitelman asianmukaisuuden varmistaminen suhteessa rahaston ennakoituun kehitykseen, sijoitussuunnitelman noudattamisen valvonta ja sijoitustoiminnan sisäisen valvonnan asianmukaisuuden varmistaminen. Valvonta kohdistuu ensisijaisesti sijoitustoiminnan ja sen riskienhallinnan prosesseihin. Puolivuositain vakuutusvalvontavirasto laatii valvonnastaan ministeriölle valvontaraportin. Kaksi kertaa vuodessa ministeriön kuntaosaston edustajat käyvät vakuutusvalvontaviraston edustajien kanssa keskustelun tarkastuskäynteihin ja raportteihin liittyvistä havainnoista.

Valvonnan yhteydessä ministeriö saa ajankohtaiset tiedot Kuntien eläkevakuutuksen toiminnasta ja kunnallisen eläkejärjestelmän tilasta. Tällä on merkitystä myös ministeriön yleisen hallinnon kehittämisvastuun ja kunnallisen eläkelainsäädännön kehittämisen kannalta. Kuntien eläkevakuutuksen eläkevastuurahasto on kansantaloudellisesti merkittävä. Rahaston suuruus oli vuoden 2007 lopussa noin 24,3 miljardia euroa.

Myös valtion eläkerahasto on valtiovarainministeriön valvonnassa. Ministeriöllä on oikeus antaa rahaston hallinnon järjestämisestä, rahaston talouden hoitoa ja rahaston varaston sijoittamista koskevia yleisiä määräyksiä. Valtion eläkerahaston sijoitustoimintaa valvoo Vakuutusvalvontavirasto. Valtiovarainministeriössä valtion eläkerahastoa koskevat asiat kuuluvat rahoitusmarkkinaosaston tehtäviin, kuitenkin asiat, jotka ovat työnantaja- ja henkilöstöpoliittisesti merkittäviä, hoidetaan yhteistyössä henkilöstöosaston kanssa.

Valtion eläkerahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain varoja valtion talousarvioon siten kuin valtion eläkelaisissa säädetään. Varsinainen eläkkeiden maksaminen ja eläkehakemusten käsittely tehdään Valtiokonttorissa, joka on valtiovarainministeriön alainen laitos. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä sekä eläkehakemusten käsittely ja maksatus että varojen rahastointi ja sijoitus tapahtuu saman viranomaisen eli Kuntien eläkevakuutuksen toimesta.

Vakuutusvalvonnan muutosten vaikutus Kuntien eläkevakuutuksen valvontaan

Kun uutta valvontaviranomaista ollaan perustamassa, on syytä pohtia myös sitä, onko tarpeen tehdä muutoksia myös Kuntien eläkevakuutuksen valvonnassa.

Jos Kuntien eläkevakuutuksen valvonta siirrettäisiin kokonaisuudessaan vakuutusvalvontaviranomaiseen hoidettavaksi, ei vakuutusvalvojan suorittaman valvonnan sisältö nykyisestä juurikaan muuttuisi Kuntien eläkevakuutuksen viranomaisroolista ja monopoliasemasta johtuen. Menettelytapavalvonta ei ulottuisi Kuntien eläkevakuutukseen, koska menettelytapavalvonta liittyy vakuutusehtojen ja vakuutuslaitosten markkinoinnin valvontaan eikä Kuntien eläkevakuutus harjoita vakuutustoimintaa. Vakavaraisuusvalvonta ei myöskään ulottuisi Kuntien eläkevakuutukseen, koska sille ei ole asetettu vakavaraisuusvaatimuksia. Valvonta kohdistuisi nykyiseen tapaan rahoitus- ja sijoitustoimintaan.

Jos valvonta siirrettäisiin ainoastaan vakuutusvalvojan hoidettavaksi, valtiovarainministeriö ei enää saisi sitä eläkelaitoksen ja eläkejärjestelmän hoitamista koskevaa tietoa, jonka se nyt saa valvonnan kautta. Kuntien eläkevakuutushan ei ole valtiovarainministeriön alainen virasto, vaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Ministeriö saisi tietoja eläkelaitoksen taloudellisesta tilasta vain lähinnä kaksi kertaa vuodessa järjestettävän sijoitusneuvottelukunnan kokouksen kautta. Ministeriöllä on kuitenkin vastuu eläkejärjestelmää ja kuntataloutta koskevan sääntelyn kehittämisestä. Tästä syystä nykyisen kaltainen tiedonkulku on edelleen tarpeen.

Kunnallisen eläkejärjestelmän hallinnointi eroaa merkittävästi yksityisen sektorin eläkejärjestelmän hajautetusta hallinnoinnista. Vakuutusvalvonnan organisointi onkin nykyisin rakennettu markkinoilla toimivien vakuutusyhtiöiden valvontaa varten, ei viranomaisvalvontaa harjoittavaksi organisaatioksi.

Julkisten eläkejärjestelmien valvonnan ei myöskään tulisi merkittävästi erota toisistaan, etenkin nyt kun sekä kunnallinen että valtion eläkejärjestelmä kuuluvat saman ministeriön toimialalle. Jos siis kunnallisen eläkejärjestelmän osalta valvonta siirrettäisiin pelkästään uuden vakuutusvalvontaviranomaisen hoidettavaksi, tulisi sama harkinta tehdä myös valtion eläkejärjestelmän osalta.

Toisaalta nykyistä valtion eläkerahastoon kohdistuvaa ministeriön määräysenantovaltaa ei voida ulottaa Kuntien eläkevakuutukseen, koska kyseessä on itsehallinnollisten kuntien muodostama organisaatio, jonka hallinto on järjestetty kunnallishallinnon periaatteiden pohjalta. Eläkevastuurahaston varat on kerätty eläkelaitoksen jäsenyhteisönä olevilta kunnilta sekä kuntayhtymiltä ja eläkemaksujen kehityksellä on merkittävä vaikutus kuntatalouteen.

Jos päädyttäisiin siihen, että sekä Kuntien eläkevakuutuksen, että valtion eläkerahaston valvonta siirrettäisiin kokonaisuudessaan uudelle valvontaviranomaiselle, tosiasiallisesti kunnallisen eläkejärjestelmän valvonta eroasi valtion eläkejärjestelmän valvonnasta. Eläkkeiden maksamisen suorittava Valtiokonttori olisi valtiovarainministeriön valvonnassa edelleen, koska se on ministeriön alainen laitos. Sen sijaan Kuntien eläkevakuutuksen toiminnan ja hallinnon lainmukaisuuden valvontaa ei enää olisi säädetty ministeriön tehtäväksi.

Asetettaessa uutta rahoitus- ja vakuutusvalvonnan yhdistämistä koskevaa hanketta on haluttu selkeästi erottaa valvonta- ja lainvalmistelutehtävät toisistaan. Yksityisellä sektorilla kuitenkin yksityiset yhtiöt toimeenpanevat lakisääteistä sosiaalivakuutusta ja kyse on tämän toiminnan valvonnasta. Julkisella sektorilla on kyse viranomaisen toiseen kohdistamasta viranomaisvalvonnasta. Lisäksi julkisten järjestelmien valvonnassa ministeriöllä ei ole yksinomaista valvontavastuuta, vaan valvontavastuu on jaettu vakuutusvalvontaviranomaisen kanssa. Lisäksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle jää edelleen valvontaluonteisia tehtäviä, kun se vahvistaa työeläkevakuutuksessa noudatettavat laskuperusteet.

Valtiovarainministeriön kuntaosasto katsoo, että Kuntien eläkevakuutuksen valvonnan nykyinen organisointi on toiminut käytännössä hyvin eikä siihen ole tarpeen tehdä muilta osin muutoksia kuin siirtää Kuntien eläkevakuutuksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoiminnan valvonta uudelle perustettavalle rahoitus- ja vakuutusvalvontaorganisaatiolle.

Finanssivalvontatyöryhmän kunnallista eläkejärjestelmää koskevat ehdotukset

Finanssivalvontatyöryhmän muistiossa on ehdotettu, että Kuntien eläkevakuutuksen rahoitustoiminnan suunnittelua sekä eläkelaitoksen varojen si-

joittamista valvoo Finanssivalvonta. Ehdotus siirtäisi nykyiset vakuutusvalvontavirastolle kuuluvat tehtävät Finanssivalvonnalle. Lisäksi laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoi-
keudesta.

Ehdotuksessa on kunnallisen eläkelain säännöstä valtiovarainministeriön kunnalliseen eläkelaitokseen kohdistamasta valvonnasta muutettu sana-
muodoltaan siten, että kunnallisen eläkelaitoksen toiminnan yleinen ohjaus
ja valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Nykyisin eläkelaitoksen on to-
dettu olevan ministeriön valvonnan alainen. Ehdotus on yhteneväinen valti-
on eläkerahastolakia koskevan ehdotuksen kanssa, joskin valtion eläkera-
haston osalta on todettu erikseen vielä, että ministeriöllä on oikeus antaa
rahaston hallinnon järjestämistä, rahaston talouden hoitoa ja rahaston varo-
jen sijoittamista koskevia yleisiä määräyksiä.

Kuntaosaston näkemyksen mukaan maininta toiminnan yleisestä ohjaukses-
ta tulisi poistaa kunnallista eläkelakia koskevasta ehdotuksesta. Kuntien
eläkevakuutus ei ole valtiovarainministeriön alainen eikä ministeriöstä ny-
kyisin ohjata Kuntien eläkevakuutuksen toimintaa. Kuntien eläkevakuutuk-
sen eläkevastuurahasto on kerätty itsehallinnollisilta kunnilta ja sen hallin-
noinnista päätetään Kuntien eläkevakuutuksen kunnallishallinnon periaat-
teiden pohjalta asetetuissa hallintoelimissä.