

HE 170/2008 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työttömyyskassalakiin lisättäväksi säännökset, jotka koskevat työttömyyskassan sisäistä valvontaa, riskienhallintaa, varojen sijoittamista ja sijoitussuunnitelmaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Työttömyyskassoista säädetään työttömyyskassalaisissa (603/1984). Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Sen tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitettun ansioturvan ja julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaisen ansiotuen ja siihen liittyvien muiden opintososiaalisten etuuksien järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaisissa tarkoitettua toimintaa eikä se myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi. Työttömyyskassan varoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin työttömyyskassan maksettaviksi säädettyjen etuuksien sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamiseen. Työttömyyskassat myös rahoittavat jäsenmaksuillaan työttömyyskassan etuusmenoja.

Vakuutusvalvontavirasto toimii työttömyyskassojen valvontaviranomaisena. Vakuutusvalvontavirasto ohjaa ja valvoo työttömyyskassoja ja niiden taloutta, hallintoa ja soveltamiskäytäntöä. Ohjauksen ja valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että työttömyyskassat noudattavat toiminnassaan annettuja normeja ja että ne kykenevät vastaamaan sitoumuksistaan eli pystyvät kaikissa olosuhteissa maksamaan lainmukaiset etuudet jäsenilleen. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa, että työttömyyskassat noudattavat hyvän hallinnon vaatimuksia ja että kassan jäsenten yhdenvertainen kohtelu ja oikeusturvan taakeet tulevat otetuiksi huomioon.

Työttömyyskassalain 20 §:n mukaan työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään. Tasoitusrahastossa tulee olla työttömyyskassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi Vakuutusvalvontaviraston vahvistama vähimmäismäärä. Taloudellisista suhdanteista

johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoa enintään vakuutusvalvontaviraston vahvistamaan enimmäismäärään. Tasoitusrahastosta säädetään erikseen asetuksella.

Työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (272/2001) 10 §:n mukaan Vakuutusvalvontavirasto määrää työttömyyskassan tasoitusrahaston vähimmäis- ja enimmäismäärän suuruuden ottaen huomioon työttömyyskassan omalla vastuulla olevat etuusmenot ja hallintokustannukset. Vakuutusvalvontavirasto vahvisti tasoitusrahaston vähimmäismääräksi vuoden 2002 alusta 100 prosenttia kassan omalla vastuulla olevista menoista ja tasoitusrahaston enimmäismääräksi 400 prosenttia. Yrittäjäkassoilla rahaston enimmäismäärä voi olla niiden rahoituksesta johtuen edellä todettua korkeampi.

Työttömyyskassan tasoitusrahasto kertyy kassan toiminnan vuotuisesta ylijäämästä sekä sijoitustuotoista. Käytännössä tasoitusrahastoa voidaan tarkastella kassan omina varoina, mikä merkitsee, että työttömyyskassa voi omilla päätöksillään kerätä tai purkaa tasoitusrahastoa ja siten tasata suhdannevaihteluista johtuvia jäsenmaksutason muutoksia.

Voimassa olevassa työttömyyskassalaisissa ei ole lainkaan työttömyyskassan sisäistä valvontaa eikä riskien hallintaa koskevia säännöksiä. Sisäisestä valvonnasta on säädetty esimerkiksi vakuutusyhtiölain (521/2008) 6 luvun 9 §:ssä, jonka mukaan vakuutusyhtiöllä ja vakuutusomistusyhteisöllä on oltava yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät. Vastaavat säännökset eläkesäätiöiden osalta eläkesäätiölain (1774/1995) 25 §:ssä ja eläkekassojen osalta vakuutuslainsäädännön (1164/1992) 33 §:ssä ovat tulleet voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2006. Ne perustuvat hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi eläkesäätiölain, vakuutuslainsäädännön ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta (HE 156/2005 vp), jonka mukaan vaatimus riittävien sisä-

sen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä koskee lisäeläke toiminnan lisäksi myös työntekijän eläkelain mukaista toimintaa. Tässä esityksessä ehdotettu vastaa pääosin sitä, mitä eläkesäätiölain ja eläkekassan osalta edellä mainitussa esityksessä ehdotettiin. Tässä esityksessä ehdotetaan työttömyyskassojen osalta vastaavasti, että laissa säädettäisiin myös työttömyyskassan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallintajärjestelmästä. Työttömyyskassan sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta lain tasolla säätäminen on perusteltua, koska työttömyyskassa hoitaa julkista tehtävää ja koska työttömyyskassalla on oltava asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä.

Työttömyyskassalaista puuttuvat myös säännökset työttömyyskassan varojen sijoittamisesta ja kassalle siitä aiheutuvista velvoitteista. Työttömyyskassalaissa on säädetty vain siitä, että tasoitusrahaston tarkoituksena on kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaaminen. Työttömyyskassalakiin ehdotetaankin lisättäväksi sijoitustoimintaa ja sijoitussuunnitelmaa koskevat säännökset. Näistä säätäminen on tärkeää, koska työttömyyskassan varat ovat luonteeltaan julkisia varoja ja asia liittyy olennaisesti työttömyyskassan maksuvalmiuden turvaamiseen. Esitetyillä ehdotuksilla pyritään siihen, että työttömyyskassat pystyvät varmistamaan toimintansa vakauden ja voivat kaikissa tilanteissa täyttää velvoitteensa joutumatta maksuvalmiusongelmiin.

2. Ehdotetut muutokset

Työttömyyskassalakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet 12 a ja 23 a §, jotka sisältäisivät säännökset työttömyyskassan sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta, varojen sijoittamisesta ja velvollisuudesta laatia varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma.

Uudessa 12 a §:ssä säädettäisiin, että työttömyyskassan hallituksen olisi huolehdittava siitä, että työttömyyskassalla on työttömyyskassan toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä sisäinen valvonta sekä riittävät riskien hallintajärjestelmät. Niiden järjestämisestä vastaisi työttömyyskassan hallitus, joka muutoinkin viime kädessä vastaa työttömyyskassan koko toiminnasta.

Työttömyyskassan sisäisen valvonnan tulisi olla sen toiminnan laajuuteen ja laatuun nähden riittävä ja asianmukaisesti järjestetty. Sisäisen valvonnan piirissä olisi työttömyyskassan toiminta kokonaisuudessaan riippumatta esimerkiksi toimeenpantavasta etuudesta. Sisäisellä valvonnalla tarkoitettaisiin muun muassa kaikkea etuuksien toimeenpantoa koskevaa työttömyyskassan sisäistä tarkastusta, kaikkia sisäisiä toimintaohjeita, henkilöstön ammattitaitoa, organisaation toimivuutta ja oikeaa tehtävien jakoa, päätöksentekojärjestelmien toimivuutta sekä työttömyyskassan tehtävien ulkoistamista koskevaa seuranta- ja kassan ulkoistamia tehtäviä koskevaa valvontaa.

Tehokas sisäinen valvonta edellyttää, että ne merkittävät sekä ulkoiset että sisäiset riskit, jotka voivat haitallisesti vaikuttaa työttömyyskassan lainmukaisten tehtävien hoitoon, tunnistetaan ja niitä arvioidaan jatkuvasti. Riskienhallinnalla osana sisäistä valvontaa tarkoitettaisiin toimintaan liittyvien riskien tunnistamista, arviointia, rajoittamista ja valvontaa.

Vakuutusyhtiölain 6 luvun 10 §:n 3 kohdan, eläkesäätiölain 25 §:n ja vakuutuslainsäädännön 33 §:n mukaan Vakuutusvalvontavirasto antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2008 vp). Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi yhdistetty rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, Finanssivalvonta. Finanssivalvonta jatkaa Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston toimintaa, ja sille ehdotetaan siirtyväksi pääosin nykyisen Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtävät. Myös työttömyyskassojen valvonta siirtyy kuuluvaksi Finanssivalvonnalle. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Finanssivalvonta voisi edellä mainituissa lainkohdissa säädettyä vastaavasti antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Uudessa 23 a §:ssä säädettäisiin työttömyyskassan varojen sijoittamisesta ja velvollisuudesta laatia niitä koskeva sijoitussuunnitelma. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työttömyyskassan varojen sijoittamisesta.

Sen mukaan työttömyyskassan varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti siten, että työttömyyskassan maksuvalmius on turvattu. Ottaen huomioon työttömyyskassan varojen luonne ja työttömyyskassalain mukainen käyttötarkoitus kassan varojen sijoittamisen painopisteen on oltava turvaavuudessa. Työttömyyskassan varat olisi sijoitettava siten, että kassan sitoumuksia vastaava maksuvalmius on aina turvattu ottaen huomioon arvio työttömyyskassan tulevien menojen kehityksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sijoitussuunnitelmasta. Sen laatimisesta olisi vastuussa työttömyyskassan hallitus. Sijoitussuunnitelman tulisi olla työttömyyskassan sijoitustoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä. Sijoitussuunnitelmasta olisi käytävä ilmi muuan muassa työttömyyskassan sijoitustoiminnan yleiset tavoitteet, sijoitusten hajautus-, maksuvalmius- ja tuottotavoitteet, sijoitusten suuntaaminen ja sijoitustoiminnan rajoitukset. Kassan vakavaraisuutta turvaa kassan oman tasoitusrahaston riittävyys, mihin voidaan ensisijassa vaikuttaa työttömyyskassan jäsenmaksun vahvistamisen yhteydessä. Tämän vuoksi sijoitussuunnitelmaan tulisi liittää myös tasoitusrahaston riittävyttä koskeva riskiarvio. Riskiarviointi tehtäisiin arvioimalla muun muassa sijoitusten arvon kehitystä ja likviditeettiä. Tarkempia määräyksiä sijoitussuunnitelmasta voisi antaa Finanssivalvonta vastaavasti kuten vakuutusyhtiölain 6 luvun 10 §:n 2 kohdassa, eläkesäätiölain 47 a §:n 1 momentissa ja vakuutuskassalain 83 f §:n 1 momentissa säädetään.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei voida arvioida olevan ainaakaan välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä työttömyyskassalakea täydennetään sisäistä valvontaa, riskienhallintaa sekä sijoitustoimintaa ja sijoitussuunnitelmaa koskevilla säännöksillä. Tämä merkitsee sitä, että työttömyyskassojen toiminnan turvaamisen ja sijoitustoiminnan keskeisestä lähtökohdasta säädetään nyt laissa ja että sijoitustoiminnan keskeiset suuntaviivat edellytetään määriteltäviksi hallituksen laatimassa sijoitussuunnitelmassa. Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla turvataan työttömyyskassan vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta sekä tehostetaan Finanssivalvonnan mahdollisuuksia valvoa työttömyyskassojen taloutta. Finanssivalvonnan valvontatehtävien voidaan olettaa lisääntyvän jonkin verran.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Vakuutusvalvontaviraston kanssa. Valmistelun yhteydessä on kuultu keskeisiä työmarkkinajärjestöjä ja Työttömyyskassojen Yhteistyöjärjestö ry:tä.

5. Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on yhteys hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Työttömyyskassojen valvontaviranomaisen muutos on otettu huomioon tässä esityksessä.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 24 päivänä elokuuta 1984 annettuun työttömyyskassalakiin (603/1984) uusi 12 a ja 23 a § seuraavasti:

12 a §

Sisäinen valvonta ja riskien hallinta

Työttömyyskassan hallituksen on huolehdittava, että työttömyyskassalla on sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät. Finanssivalvonta antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

tuottavasti ja turvaavasti siten, että työttömyyskassan maksuvalmius on turvattu.

Työttömyyskassan hallituksen on laadittava työttömyyskassalle 1 momentissa tarkoitettujen varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma.

Sijoitussuunnitelman tulee olla työttömyyskassan sijoitustoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä. Tarkemmat määräykset sijoitussuunnitelmasta antaa Finanssivalvonta.

23 a §

Sijoittaminen ja sijoitussuunnitelma

Työttömyyskassan varat on sijoitettava

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Liisa Hyssälä*