

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 ja 6 §:n muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakia siten, että kunnallisen eläkelaitoksen valvontatehtävä siirrettäisiin sisäasiainministeriöltä Vakuutusvalvontavirastolle siltä osin kuin se koskee eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvontaa. Vakuutusvalvontavirastolle tehtävästä aiheutuvat kustannukset perittäisiin eläkelaitokselta valvontamaksuna vakuutus-

tarkastuksen kustantamisesta annetun lain mukaan.

Lisäksi ehdotetaan Vakuutusvalvontavirastosta annettua lakia täydennettäväksi niin, että siinä mainitaan valvottavana kohteena kunnallinen eläkelaitos.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Kunnallisen eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelu ja sijoitustoiminta sekä niiden valvonta

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 1 §:n 2 momentin mukaan laissa tarkoitettu eläketurvasta huolehtii julkisoikeudellinen kunnallinen eläkelaitos, joka on sisäasiainministeriön valvonnan alainen. Eläkelaitoksen menot jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattavaksi. Lisäksi eläkelaitoksella on eläkevastuurahasto, joka on perustettu laista johtuvien eläkemenojen tasoittamiseksi. Eläkevastuurahaston varoja sijoitettaessa on huolehdittava sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta ja hajauttamisesta. Varojen sijoittamisesta päättää laitoksen hallitus, joka voi ohjesäännössä määrättyllä tavalla siirtää päätösvaltaansa toimistolle. Eläkelaitoksessa on sijoitusneuvottelukunta, jonka tehtävänä on vuosittain hyväksyä sijoitustoiminnan yleissuunnitelma ja seurata sen toteutumista.

Sisäasiainministeriön tehtävistä eläkelai-

toksen valvonnassa säädetään useissa lain pykälissä.

Ministeriö määrää eläkelaitoksen valtuuskunnan jäsenet (4 §:n 2 momentti), varhaiseläkelautakunnan jäsenet (5 a §) ja eläkelautakunnan jäsenet (7 §:n 3 momentti). Ministeriö määrää myös eläkelautakunnan jäsenten palkkiot (7 §:n 3 momentti). Lisäksi ministeriö vahvistaa eläkelaitoksen ohjesäännön (14 §:n 1 momentti), jossa on tarvittavat yleiset määräykset eläkelaitoksen järjestysmuodosta ja toiminnasta. Ministeriö vahvistaa myös eläkelautakunnan työjärjestyksen (14 §:n 2 momentti).

Eläkelaitoksen ohjesäännön mukaan sen hallitus käsittelee sijoitustoiminnan kannalta periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat. Muissa asioissa hallitus voi siirtää päätösvaltaansa toimistolle hyväksymällä vuodeksi kerrallaan sijoitusvaltuudet. Sijoitusvaltuuksissa hallitus määrittelee käytettävät sijoitusinstrumentit ja niiden osuuden rahaston varoista sekä antaa toimistolle ohjeet sijoitusten tekemisestä ja raportoinnista. Hallituksen on laadittava eläkelaitokselle sen varojen sijoittamista koskeva suunnitelma ottaen huomioon eläkelaitoksen toimintaym-

päristö, eläkelaitoksen toiminnasta johtuvat menot ja eläkevastuu sekä lain 6 a §:ssä mainitut seikat. Ohjesäännössä määrätään myös valvonnasta. Ohjesäännön 24 §:n mukaan eläkelaitoksen toiminnon on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnissa on riittävä sisäinen valvonta. Ohjesäännön 26 §:n mukaan sisäasiainministeriö valvoo, että laitoksen toiminta on lainmukaista ja että eläkelaitos huolehtii kunnallisen eläketurvan toteuttamisesta. Valvontaa varten eläkelaitos toimittaa ministeriölle vuotta pitemmän ajan toiminta- ja taloussuunnitelman, budjetin, toimintakertomuksen, tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen, eläkelautakunnan ja varhaiseläkelautakunnan toimintakertomuksen sekä sijoitusneuvottelukunnan hyväksymät suunnitelmat, lausunnot ja suositukset. Ministeriö voi erityisestä syystä määrätä suoritettavaksi laitoksen hallinnon ja tilien erityistarkastuksen. Ohjesäännön 27 §:n mukaan laitoksen hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten valtuuskunta asettaa toimikaudekseen tarkastuslautakunnan. Laitoksen hallinnon ja talouden jatkuvaa tarkastamista ja muita tarkastussäännössä mainittuja tehtäviä varten valtuuskunta valitsee toimikaudekseen tilintarkastajan, jonka tulee olla Keskuskaupparikkeen hyväksymä tilintarkastusyhteisö.

Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen keskeisenä lähtökohtana on koko kuntasektorin yhteisvastuu kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 6 §:n mukaisesti. Eläkejärjestelmän rahoituksesta aiheutuviin menoihin luetaan kuuluviksi lain 6 a §:n mukaan myös siirrot eläkevastuurahastoon, joka on perustettu laista johtuvien eläkemenojen tasoittamiseksi. Sisäasiainministeriön valvonnassa tarkastellaan eläkejärjestelmän rahoitusta myös kunnallistalouden kokonaisuuden, eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen taloudellisen tilan ja niiden kantokyvyn kanalta.

Rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvonnassa varmistetaan, että toiminnassa noudatetaan lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä, että rahoitus- ja sijoitustoiminnan suunnittelussa on otettu huomioon eläkevastuurahaston arvioitu kehitys, että varojen sijoittamista koskevaa suunnitelmaa on noudatettu ja että sijoitustoiminnan riskien ja niiden hallintajärjestelmien analysointi ja valvonta sekä sijoitustoiminnan organisointi, tilintarkastus ja sisäinen val-

vonta on järjestetty asianmukaisesti.

Valvonnasta aiheutuvat kustannukset kate-taan lain 6 §:n 6 momentin mukaan valvon-tamaksulla, joka suoritetaan eläkelaitoksen varoista ministeriön määräämällä tavalla.

1.2. Vakuutusvalvonta ja -tarkastus

Vakuutusvalvontavirastosta annetun lain (78/1999) mukaan vakuutus- ja eläkelaitos- ten sekä muiden alalla toimivien valvontaa ja tarkastusta varten on Vakuutusvalvontavi-rasto. Virasto on hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön alainen. Se on päätöksenteossaan kuitenkin itsenäinen ja ministeriöstä riippumaton. Viraston tehtävänä on valvoa ja tarkastaa valvottavien toimintaa siten kuin siitä erikseen säädetään, seurata vakuutusmarkkinoiden ja siihen liittyvien alojen kehitystä, tehdä esityksiä vakuutusalan kehityk-sen vaatimiksi toimenpiteiksi, osallistua vi-ranomaisten väliseen kansainväliseen toiminta-an sekä toimia erityisesti Euroopan talous-alueella yhteistyössä muiden vakuutus- ja ra-hoitusvalvontaa harjoittavien viranomaisten kanssa, hoitaa sosiaali- ja terveysministeriön määräämät hallinnolliset tehtävät sekä va-kuutustoimintaan liittyvät selvitys-, tilastointi- ja tutkimustehtävät.

Vakuutusvalvonnan tarkoituksena on va-kuutettujen ja vakuutuksenottajien etujen turvaaminen, vakuutustoiminnan terveen kehityksen ja terveen kilpailun varmistaminen ja vakuutustoiminnan lainmukaisuuden sekä hyvän vakuutustavan valvonta. Vakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan lähtökohtana on vastuuvetä vastavien varojen sijoittami-nen, jota säätelevät EU:n henki- ja vahinko-vakuutusdirektiivit.

Sijoitustoiminnan valvonnassa on tarpeen erityisesti riskien hallinnan kehittäminen ja kiinteistöjen arvostukseen liittyvien periaat-teiden yhdenmukaisuuden ja uusien sijoitusinstrumenttien valvonnan kehittäminen yhteistoiminnassa rahoitustarkastuksen kans-sa. Vakuutusvalvontaviraston perustamisella pyrittiin myös vakuutusvalvonnan resurssien tehokkaampaan käyttöön.

Vakuutustarkastuksen kustantamisesta an-netun lain (479/1944) 1 §:n mukaan vakuu-tuslaitokset suorittavat valvonnasta aiheutu-vien kustannusten korvaamiseksi maksun, jonka perusteet sosiaali- ja terveysministeriö määrää.

Vakuutusvalvontavirasto valvoo myös val-tion eläkerahaston sijoitustoimintaa valtion

eläkerahastosta annetun lain (1372/1989) 5 §:n 5 momentin mukaan. Mainittu säännös tuli voimaan vuoden 2000 alusta. Valvontamaksun osalta viitataan sitä koskevaan lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen (HE 129/1999 vp) perustelujen mukaan valtion eläkerahasto poikkeaa puskuriluonteensa takia esimerkiksi eläkeyhtiöiden rahastoinnista, jolloin myös valvonnan tarpeet ovat osittain erilaiset. Koska valtion eläkerahasto on jatkossa tarkoitus kehittää muun muassa siten, että eläkkeet maksettaisiin rahastosta ja rahastolle syntyisi katettavaa eläkevastuuta, saattavat valvonnan tarpeet jatkossa muuttua ja lähestyä eläkeyhtiöiden tarpeita. Tämän vuoksi katsottiin, että valtion eläkerahaston sijoitustoiminnan riskien ja niiden hallintajärjestelmien asianmukainen analysointi ja valvonta voisivat tapahtua saman viranomaisen toimesta kuin eläkeyhtiöiden valvonta.

2. Esityksen tavoitteet ja ehdotukset

Pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden muutokset ovat edellyttäneet rahoitusmarkkinoilla toimivilta erityisesti riskien hallinnan kehittämistä. Samalla rahoitus- ja vakuutussektorin viranomaisvalvontaa on pyritty tehostamaan.

Kuntien eläkejärjestelmän rahastoidut varat eivät muodosta minkään tietyn vastuuosuuden katetta, vaan ne on muodostettu tulevien menojen tasaamista varten. Tämän vuoksi valvonnan tehostamisessa olisi kysymys rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvonnasta. Sijoitusriskien analysointi olisi tarkoituksenmukaista siirtää Vakuutusvalvontavirastolle, joka jo valvoo muitakin eläkejärjestelmiä. Valvontatehtävä tulisi suoraan mainitulle virastolle ja se olisi velvollinen raportoimaan toimistaan ja havainnoistaan sisäasiainministeriölle, jolla edelleenkin olisi valvonnan kokonaisvastuu. Valvontatehtävää koskeva muutos säädettäisiin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n 2 momentissa. Siihen ehdotetaan lisättäväksi maininta eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelun ja sijoitustoiminnan valvonnasta, jota suorittaisi Vakuutusvalvontavirasto. Virasto olisi velvollinen antamaan suorittamastaan valvonnan kertomuksen sisäasiainministeriölle.

Kunnalliselle eläkelaitokselle ei tarvitse asettaa vakavaraisuusvaatimuksia, koska sen rahastointi on puskurirahastointia, jolle ei ole asetettu esimerkiksi ehdotonta vuotuista

vähimmäismäärää eikä vähimmäistuottovaatimusta. Sijoitustoiminnan valvonnan keskeisimmiksi osa-alueiksi muodostuisivat sijoitussuunnitelman asianmukaisuuden varmistaminen, jolloin arvioitaisiin myös eläkevastuurahaston ennakoidun kehityksen riittävä huomioon ottaminen, sijoitussuunnitelman noudattamisen valvonta ja sijoitustoiminnan sisäisen valvonnan asianmukaisuuden varmistaminen suhteessa valtuuksien määrittelyyn ja erilaisiin kontrolleihin. Valvojalla ei olisi käytettävissään sanktioita, vaan valvojan tehtävänä olisi havaitsemiensa seikkojen tuominen kunnallisen eläkelaitoksen johdon ja kokonaisvalvontavastuun kantavan sisäasiainministeriön tietoon.

Vakuutusvalvontavirastosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että valvottavat määrittelyvään 2 §:än otettaisiin omaksi ryhmäksi 17 a kohtaan julkisen sektorin laitokset. Valtion eläkerahastosta annettuun lakiin on jo lisätty säännös Vakuutusvalvontaviraston valvonnasta.

Valvontamaksua koskeva säännös kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 6 §:n 6 momentissa muutettaisiin viittaukseksi vakuutustarkastuksen kustantamisesta annettuun lakiin ja viimeksi mainittuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös lausunnon pyytämisestä sisäasiainministeriöltä ennen kunnallisen eläkelaitoksen valvontamaksun määräämistä.

Viimeksi mainitun lain 1 §:n 3 momentin mukaan valvontamaksun perusteet muodostuvat kiinteästä perusmaksusta ja siihen lisättävästä suhteellisesta maksusta. Kiinteä perusmaksu määritellään 1 b §:n mukaan ryhmittäin ja suhteellinen maksu määräytyy kussakin ryhmässä laitoksen maksuunpanovuotta edeltävältä tilikaudelta kirjaamisen vakuutusmaksutulon, sijoitustoiminnan nettotuoton ja vakuutusteknisen vastuuvelan perusteella. Maksut voidaan määrätä tilanteen mukaan joko kiinteänä valvontamaksuna tai asianomaisessa ryhmässä suhteellisen maksuosuutena. Pääkustannusten määrä lasketaan valvontamaksua varten työaikaselvitysten perusteella. Kun julkisen sektorin eläkelaitoksia eivät koske vastuuvelan katetta ja vakavaraisuutta koskevat vaatimukset, valvonta kohdistuu ennen kaikkea sijoitustoiminta- ja riskienhallintaprosesseihin. Valvontamaksua ei näin ollen ollut tarpeen suhteuttaa sijoitusten määrää luonnehtiviin suureisiin, minkä vuoksi niiden valvonmaksu voitaisiin määrätä kiinteänä.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen johdosta Vakuutusvalvontavirastoon otettaisiin aluksi yksi sijoitustoimintaa hyvin tunteva henkilö julkisen sektorin eläkejärjestelmien valvontaa kehittämään ja suorittamaan. Lisäksi virasto käyttäisi olemassa olevia asiantuntijaresurssejaan tässä valvonnassa. Julkisen sektorin eläkejärjestelmien valvonnan arvioidaan vaativan ensimmäisenä täytenä valvontavuotena kahta henkilötyövuotta vastaavat resurssit. Kunnalliselta eläkelaitokselta ja valtion eläkerahastolta perittävää valvontamaksua määrättäessä voitaisiin ottaa huomioon eläkelaitoksen julkisoikeudellisesta asemasta johtuvat erot valvonnan tarpeeseen ja toisaalta eläkevastuurahaston luonne puskurirahastona.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä ja siitä on pyydetty lausunto sosiaali- ja terveysministeriöltä, Vakuutusvalvontavirastolta ja kunnalliselta eläkelaitokselta.

5. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 ja 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 1 §:n 2 momentti ja 6 §:n 6 momentti, sellaisena kuin niistä on 6 §:n 6 momentti laissa 419/1998, seuraavasti:

1 §

Eläketurvasta huolehtii julkisoikeudellinen kunnallinen eläkelaitos, joka on sisäasiainministeriön valvonnan alainen. Eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo kuitenkin Vakuutusvalvontavirasto, joka on velvollinen antamaan suorittamastaan valvonnasta kertomuksen sisäasiainministeriölle.

6 §

Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin menoihin kuuluviksi luetaan myös vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain (479/1944) 1 §:n 1 momentin nojalla määrätty valvontamaksu.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 2000.

2.

Laki

Vakuutusvalvontavirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Vakuutusvalvontavirastosta 29 päivänä tammikuuta 1999 annetun lain (78/1999)
 2 §:n 1 momentin 17 kohta sekä
lisätään 2 §:n 1 momenttiin uusi 17 a kohta seuraavasti:

2 §
 Valvottavalla tarkoitetaan tässä laissa:

eläkelaitosta; sekä

17) vakuutuskassojen yhdistystä;
 17 a) valtion eläkerahastoa ja kunnallista

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 2000.

3.

Laki

vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vakuutustarkastuksen kustantamisesta 14 päivänä heinäkuuta 1944 annetun lain
 (479/1944) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1014/1999, ja
lisätään 1 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1014/1999, uusi 6 a
 kohta seuraavasti:

1 §

Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa olevien on suoritettava kultakin vuodelta valvontamaksu, jonka perusteet sosiaali- ja terveysministeriö määrää Vakuutusvalvontaviraston esityksestä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ennen kunnallisen eläkelaitoksen maksun määräämistä varata sisäasiainministeriölle tilaisuus lausunnon antamiseen maksusta.

1 a §

Valvontamaksu määrätään ryhmittäin siten, että oman ryhmänsä muodostavat:

6 a) valtion eläkerahasto ja kunnallinen eläkelaitos;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 2000.

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri *Martti Korhonen*

1.

Laki**kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 ja 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 1 §:n 2 momentti ja 6 §:n 6 momentti, sellaisena kuin niistä on 6 §:n 6 momentti laissa 419/1998, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Eläketurvasta huolehtii julkisoikeudellinen kunnallinen eläkelaitos, joka on sisäasiainministeriön valvonnan alainen.

Eläketurvasta huolehtii julkisoikeudellinen kunnallinen eläkelaitos, joka on sisäasiainministeriön valvonnan alainen. *Eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo kuitenkin Vakuutusvalvontavirasto, joka on velvollinen antamaan suorittamastaan valvonnasta kertomuksen sisäasiainministeriölle.*

6 §

Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin menoihin kuuluviksi luetaan myös sisäasiainministeriön eläkelaitosta kuultuaan määräämä valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi suoritettava valvontamaksu, joka suoritetaan eläkelaitoksen varoista ministeriön määräämällä tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin menoihin kuuluviksi luetaan myös *vakuutus-tarkastuksen kustantamisesta annetun lain (479/1944) 1 §:n 1 momentin nojalla määrätty valvontamaksu.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2000.

2.

Laki**Vakuutusvalvontavirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Vakuutusvalvontavirastosta 29 päivänä tammikuuta 1999 annetun lain (78/1999) 2 §:n 1 momentin 17 kohta sekä
lisätään 2 §:n 1 momenttiin uusi 17 a kohta seuraavasti:

2 §

Valvottavalla tarkoitetaan tässä laissa:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17) vakuutuskassojen yhdistystä; sekä

17) vakuutuskassojen yhdistystä;
17 a) valtion eläkerahastoa ja kunnallista
eläkelaitosta; sekäTämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 2000.

3.

Laki

vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vakuutustarkastuksen kustantamisesta 14 päivänä heinäkuuta 1944 annetun lain (479/1944) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1014/1999, ja
lisätään 1 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1014/1999, uusi 6 a kohta seuraavasti:

1 §

Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa olevien on suoritettava kultakin vuodelta valvontamaksu, jonka perusteet asianomainen ministeriö määrää Vakuutusvalvontaviraston esityksestä.

Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa olevien on suoritettava kultakin vuodelta valvontamaksu, jonka perusteet *sosiaali- ja terveysministeriö* määrää Vakuutusvalvontaviraston esityksestä. *Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ennen kunnallisen eläkelaitoksen maksun määrittämistä varata sisäasiainministeriölle tilaisuus lausunnon antamiseen maksusta.*

1 a §

Valvontamaksu määrätään ryhmittäin siten, että oman ryhmänsä muodostavat:

6 a) valtion eläkerahasto ja kunnallinen eläkelaitos;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 2000.

