

Vakuutusvalvonnan kehittäminen

**Vakuutusvalvonnan kehittämistyöryhmän
muistio**



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 30.10.2007	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Vakuutusvalvonnan kehittämistyöryhmä Puheenjohtaja Kari Puro Sihteerit Mikko Määttä ja Mari Pekonen-Ranta		Julkaisun laji Selvityksiä	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM017:00/2007 16.3.2007	
Julkaisun nimi Vakuutusvalvonnan kehittäminen. Vakuutusvalvonnan kehittämistyöryhmän muistio			
Tiivistelmä <p>Työryhmän tavoitteena oli arvioida lähivuosien keskeiset tulossa olevat muutokset vakuutusosalalla ja sitä koskevassa sääntelyssä, ja näiden vaikutukset vakuutusvalvonnan toimintaympäristöön sekä miten tulevaisuudessa varmistetaan laadukas, tehokas ja luotettava vakuutusvalvonta, jossa erityisesti vakuutettujen ja vakuutuksenottajien edut on turvattu. Työryhmän tuli ottaa huomioon vakuutustoiminnan kansainvälistyminen, sijoitustoiminnan muutokset, lainsäädäntömuutokset, sosiaalivakuutuksen asema, vakuutusvalvonnan rahoitus ja vakuutusvalvonnan suhde valtioneuvoston yleiseen tulos- ja budjettiohjaukseen.</p> <p>Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 19.6.2007 työryhmän valmistelemaan Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämistä (HAREnro VM063:00/2007). Tämän työryhmän tehtävänä on esittää, miten uusi valvontaorganisaatio tulisi järjestää. Työryhmien toimeksiannot ovat sisällöltään osittain päällekkäiset. Näiden seikkojen vuoksi vakuutusvalvonnan kehittämistyöryhmä on katsonut tarkoituksenmukaiseksi tuoda raporttinsa johtopäätöksissä esiin nimenomaan sellaisia asioita, jotka työryhmän käsityksen mukaan on rahoitus- ja vakuutusalan valvontaa yhdistettäessä tarpeen ottaa huomioon erityisesti vakuutusvalvonnan laadukkaan ja tehokkaan toiminnan turvaamiseksi.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että vakuutusvalvonnan hallinnon järjestämisessä on huolehdittava valvonnan itsenäisyydestä suhteessa poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon sekä markkinaosapuoliin. Vakuutusalan valvonnassa on edelleen otettava huomioon sekä vakuutustoiminnalle ominaiset yleispiirteet että tietyt alan erityispiirteet, kuten sosiaalivakuutuksen asema. Työryhmä esittää, että lainsäädännön selkeyttä olisi lisättävä kokoamalla valvontavaltuudet yhteen lakiin ja valtuuksia olisi myös tietyiltä osin lisättävä samansisältöisiksi kuin Rahoitustarkastuksen valtuudet tällä hetkellä ovat.</p> <p>Työryhmä ehdottaa myös, että työeläkelaitosten kilpailun valvonnassa on voitava jatkossakin ottaa huomioon työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteeseen liittyvät seikat. Valvojalla tulee myös olla mahdollisuus edistää vakuutusvalvontaa tukevaa tutkimusta.</p> <p>Työryhmä tarkastelee myös erilaisia valvonnan rahoitusmalleja. Tältä osin työryhmä toteaa, että valvontoja yhdistettäessä on varmistettava toimialojen valvottavia koskeva rahoituksen tasapuolisuus.</p>			
Asiasanat: rahoitus, sosiaalivakuutus, työeläkejärjestelmä, vakuutuslaitokset, vakuutusvalvonta			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero 'Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:56		ISSN 1236-2115	ISBN 978-952-00-2464-2 (nid.) 978-952-00-2465-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä 49	Kieli Suomi	Hinta 10,80 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Yliopistopaino Kustannus, books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 30.10.2007
Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Utvecklingsarbetsgruppen för försäkringsinspektion Ordförande Kari Puro Sekreterare Mikko Määttä och Mari Pekonen-Ranta	Typ av publikation Rapport
	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet STM017:00/2007 16.3.2007
Publikationens titel Utveckling av försäkringsinspektionen	
Referat <p>Arbetsgruppen hade till uppgift att förutse centrala förändringar inom försäkringsbranschen och dess reglering inom de närmaste åren samt att utvärdera deras inverkan på försäkringsinspektionens verksamhetsomgivning och hur man i framtiden kan trygga en högklassig, effektiv och pålitlig försäkringstillsyn, i vilken i synnerhet de försäkrades och försäkringstagarnas intressen blir säkerställda. Arbetsgruppen skulle beakta försäkringsverksamhetens internationalisering, förändringar i investeringsverksamheten och i lagstiftningen, socialförsäkringens ställning, finansieringen av försäkringsinspektionen samt försäkringsinspektionens förhållande till statsrådets allmänna resultat- och budgetstyrning.</p> <p>Finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 19.6.2007 en arbetsgrupp att förbereda förenandet av Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen (HAREnr FM063:00/2007). Denna arbetsgrupp hade till uppgift att framlägga ett förslag om hur den nya inspektionsorganisationen ska organiseras. Innehållet i arbetsgruppernas uppdrag är delvis överlappande. På grund av dessa omständigheter har utvecklingsarbetsgruppen ansett det ändamålsenligt att i konklusionerna i sin rapport uttryckligen poängtera faktorer som är viktiga att ta i beaktande vid förenandet av tillsynen inom finansierings- och försäkringsbranschen, i synnerhet med tanke på att trygga en effektiv försäkringsinspektion av hög kvalitet.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att inspektionens självständighet i förhållande till det politiska och administrativa beslutsfattandet samt till marknadsparterna skall tryggas vid ordnandet av försäkringsinspektionens förvaltning. Inom tillsynen av försäkringsbranschen skall man fortfarande beakta både de allmänna drag som är typiska för försäkringsverksamhet och vissa särdrag hos branschen, såsom socialförsäkringens ställning. Arbetsgruppen föreslår att man skall förtydliga lagstiftningen genom att samla övervakningsbefogenheterna i en och samma lag. Dessa befogenheter skall till vissa delar även ökas för att svara mot Finansinspektionens befogenheter.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att man vid övervakningen av konkurrensen mellan arbetspensionsanstalterna även skall kunna ta i beaktande omständigheter som är förknippade med arbetspensionssystemets karaktär av socialskydd. Övervakaren skall också ha möjlighet att främja forskning som stöder försäkringsinspektionen.</p> <p>Arbetsgruppen granskar även olika finansieringsmodeller för inspektionen. Den konstaterar att man vid förenandet av inspektionerna skall trygga jämlikheten när det gäller finansieringen av de övervakade instanserna inom sektorerna.</p>	
Nyckelord arbetspensionssystem, finansiering, försäkringsanstalter, försäkringsinspektion, socialförsäkring	

Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2007:56		ISSN 1236-2115	ISBN 978-952-00-2464-2 (inh.) 978-952-00-2465-9 (PDF)
Sidoantal 49	Språk Finska	Pris 10,80 €	Sekretessgrad Offentlig
Försäljning Helsingfors Universitetsförlaget books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland	Date 30 October 2007
Authors Working Group on Development of Insurance Supervision Chairman: Kari Puro Secretaries: Mikko Määttä and Mari Pekonen-Ranta	Type of publication Reports
	Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health
	Date of appointing the organ STM017:00/2007 16 Mars 2007
Title of publication Development of Insurance Supervision	
Summary <p>The aim of the Working Group on Insurance Supervision was to anticipate major changes in the insurance field and its regulation in the next few years; to evaluate their impact on the operational environment of insurance supervision; and to consider how to ensure high quality, efficient and reliable insurance supervision in the future, in which in particular the interests of the insured and policyholders are ensured. The Working Group should take into account the internalisation of insurance business, changes in investment business, legislative amendments, the status of social insurance, the financing of insurance supervision, and the relation of insurance supervision to the general performance and budget guidance carried out by the Government.</p> <p>The Ministry of Finance and the Ministry of Social Affairs and Health set up on 19 June 2007 a working group to prepare a merger of the Financial Supervision and the Insurance Supervisory Authority (HAREnro VM063:00/2007). The task of that working group was to put forward a proposal on how the new supervision organisation should be organised. The terms of reference of the two working groups overlap partly. Therefore the Working Group on Insurance Supervision considers it appropriate to highlight in the conclusions in its report expressly issues that it finds necessary to take into account in merging the financial and insurance supervisions, in particular in order to secure a high quality and efficient insurance supervision.</p> <p>The Working Group proposes that when organising the administration of insurance supervision the independence of the supervision should be ensured in relation to political and administrative decision-making and to the market partners. In insurance supervision both the general characteristics typical of insurance business and certain special characteristics of the sector, such as the status of social insurance, must be taken into account as before. The Working Group proposes that the clarity of legislation should be improved by including the supervisory powers in one law and by increasing the powers in certain respects so as to be similar to the present powers of the Financial Supervision Authority.</p> <p>The Working Group suggests that in the supervision of the competition between the authorised pension providers circumstances related to the social security nature of the earnings-related pension scheme should be taken into account in the future as well. The supervisor should also be able to promote research in support of insurance supervision.</p> <p>The Working Group also examines different models of funding the supervision. In this respect it states that when merging the supervisions the equality of funding in regard to the agencies supervised in the two sectors must be ensured.</p>	
Key words earnings-related pension scheme, financing, insurance institutions, insurance supervision, social insurance	

Other information www.stm.fi/english			
Title and number of series Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 56:2007		ISSN 1236-2115	ISBN 978-952-00-2464-2 (pb) 978-952-00-2465-9 (PDF)
Number of pages 49	Language Finnish	Price 10,80€	Publicity Public
Orders Helsinki University Press books@yliopistopaino.fi, www.yliopistopaino.fi/bookstore P.O. Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 16.3.2007 vakuutusvalvonnan kehittämiseksi työryhmän (HAREnro STM017:00/2007). Sen toimikausi oli 16.3.2007–30.10.2007.

Työryhmän tavoitteena oli arvioida lähivuosien keskeiset tulossa olevat muutokset vakuutusosalalla ja sitä koskevassa sääntelyssä ja näiden vaikutukset vakuutusvalvonnan toimintaympäristöön sekä miten tulevaisuudessa varmistetaan laadukas, tehokas ja luotettava vakuutusvalvonta, jossa erityisesti vakuutettujen ja vakuutusentottajien edut on turvattu. Työryhmän tuli ottaa huomioon vakuutustoiminnan kansainvälistyminen, sijoitustoiminnan muutokset, lainsäädäntömuutokset, sosiaalivakuutuksen asema, vakuutusvalvonnan rahoitus ja vakuutusvalvonnan suhde valtioneuvoston yleiseen tulos- ja budjettiohjaukseen. Työryhmän asettamis päätös on kokonaisuudessaan raportin liitteenä.

Pääministeri Matti Vanhasen 19.4.2007 päivätyssä II hallituksen ohjelmassa todetaan, että Rahoitustarkastus ja vakuutustarkastus yhdistetään yhdeksi viranomaiseksi, jonka sijoituspaikka selvitetään erikseen. Yhdistetty valvonta aloittaa toimintansa vuoden 2009 alussa. Vakuutusala koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaa edelleen sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 19.6.2007 työryhmän valmistelevaan Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämistä (HAREnro VM063:00/2007). Työryhmän toimikausi on 19.6.2007–31.3.2008. Työryhmän tehtävänä on esittää, miten uusi valvontaorganisaatio tulisi järjestää, jotta se olisi mahdollisimman laadukas, tehokas, tasapuolinen ja valvontatyössään itsenäinen. Työryhmän tulee tehdä ehdotukset Suomen Pankin yhteyteen perustettavaa valvontaviranomaista koskeviksi laiksi sekä muiksi tarvittaviksi säännöksiksi.

Työryhmien toimeksiannot ovat sisällöltään osittain päällekkäiset. Lisäksi valvontojen yhdistämistä valmistelevan työryhmän toimeksianto on tämän työryhmän toimeksiantoa laajempi sisältäen myös rahoitusvalvontaa koskevat asiat. Yhdistämistä valmistelevan työryhmän työn lähtökohdilla, esimerkiksi uuden valvojan sijoittamisella Suomen Pankin yhteyteen, on myös merkitystä arvioitaessa muun muassa vakuutusvalvonnan rahoitusta.

Näiden seikkojen vuoksi työryhmä on katsonut tarkoituksenmukaiseksi tuoda raporttinsa johtopäätöksissä esiin nimenomaan sellaisia asioita, jotka työryhmän käsityksen mukaan on rahoitus- ja vakuutusalan valvontaa yhdistettäessä tarpeen ottaa huomioon erityisesti vakuutusvalvonnan laadukkaan ja tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Raportin käytännön toteutukseen valvontojen yhdistämisen valmistelu on vaikuttanut siten, ettei työryhmä ole järjestänyt muodollisia kuulemisia toimeksiannossa mainittujen tahojen kanssa. Koska valvontojen yhdistämisen valmistelu on kesken, ei vielä ole kaikilta osin tiedossa, millaiseksi uusi valvoja ja

vakuutusvalvonta sen osana käytännössä muotoutuu. Lisäksi eri tahot tulevat myöhemmin kuulluiksi valvontojen yhdistämistä koskevan valmistelun aikana. Raportin käytännön toteutukseen valvontojen yhdistämisen valmistelu on vaikuttanut myös siten, että nykyisen lainsäädännön laajaa kuvailemista on pyritty välttämään siltä osin, kuin vastaava työ joka tapauksessa tehdään myös rahoitusvalvonnan näkökulma huomioon ottaen valvontojen yhdistämistä valmisteltaessa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi lääketieteen ja kirurgian tohtori, valtiotieteiden kandidaatti Kari Puro. Jäseninä olivat apulaisjohtaja Liisa Halme Rahoitustarkastuksesta, apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen ja hallitusneuvos Erkki Rajaniemi sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä ylijohtaja Hely Salomaa Vakuutusvalvontavirastosta. Työryhmän sihteereinä toimivat vanhempi hallitussihteeri Mari Pekonen-Ranta ja hallitussihteeri Mikko Määttä sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa raporttinsa kunnioittavasti sosiaali- ja terveysministeriölle. Työryhmä esittää, että ministeriö toimittaisi raportin tiedoksi rahoitus- ja vakuutusvalvonnan yhdistämistä valmistelevalle työryhmälle.

Kari Puro

Liisa Halme

Carin Lindqvist-Virtanen

Erkki Rajaniemi

Hely Salomaa

Mikko Määttä

Mari Pekonen-Ranta

Sisällysluettelo

1	Vakuutustoiminta ja sen valvonnan lähtökohdat	13
1.1	Vakuutustoiminnan luonne	13
1.2	Vakuutustoiminta käytännössä.....	14
1.3	Vakuutustoiminnan vaikutus valvontaan	16
2	Vakuutusvalvonnan nykyinen organisointi.....	18
2.1	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	18
2.2	Vakuutusvalvontavirasto.....	19
2.2.1	Tehtävät ja valvottavat	19
2.2.2	Vakavaraisuusvalvonta ja menettelytapavalvonta	20
2.2.3	Toimivaltuudet	21
3	Vakuutustoiminnan kansainvälistyminen ja eräitä muita muutoksia.....	23
3.1	Vakuutustoiminnan kansainvälistyminen	23
3.1.1	Sääntelyn kansainvälistyminen	23
3.1.2	Solvenssi II -ehdotus	25
3.1.3	Yhden toimiluvan periaate	25
3.1.4	Vakuutusyritysten toiminnan kansainvälistyminen	26
3.1.5	Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö	27
3.1.6	Vakuutusryhmät ja finanssikonglomeraatit.....	29
3.1.7	Lakisääteisen vakuutustoiminnan erityispiirteitä.....	30
3.2	Lakisääteisen eläkevakuutustoiminnan sijoitussääntelyn uudistukset	31
3.3	Ehdotus uudeksi vakuutusyhtiölaiksi	32
4	Vakuutusvalvonnan rahoitus	33
4.1	Vakuutusvalvontaviraston rahoitus nykyisin	33
4.1.1	Valvontamaksut.....	33
4.1.2	Toimenpidemaksut	34
4.2	Valvontamaksun veronluonteisuus	34
4.3	Brutto- ja nettobudjetointi ja niiden vaikutus valvontamaksuihin	35
4.4	Pohjoismaista vertailua	35
4.5	Rahoituksen kehittäminen	36
4.5.1	Rahoitukseen vaikuttavia seikkoja	36
4.5.2	Vakuutusvalvontaviraston nykyisen rahoitusmallin arviointia	38
5	Työryhmän suositukset	39

Liite Työryhmän asettamispäätös

1 Vakuutustoiminta ja sen valvonnan lähtökohdat

1.1 Vakuutustoiminnan luonne

Vakuutustoiminnassa on kysymys määrältään tai ajankohdaltaan ennalta arvaamattomien riskien siirtämisestä ja tasaamisesta. Vakuutuksenottaja voi vakuutusmaksua vastaan siirtää riskin vakuutuksenantajan vastattavaksi. Vakuutustapahtuman, esimerkiksi palovahingon, sattuessa vakuutuksenantaja suorittaa vakuutuksenottajalle ennalta sovitun korvauksen taloudellisesta vahingosta. Vakuutustapahtuma ei kuitenkaan aina ole yksinomaan negatiivinen tapahtuma, sillä vakuutustapahtuma voi olla esimerkiksi eläkeiän saavuttaminen. Vakuutus sopimusten kestot vaihtelevat suuresti. Ääriesimerkkeinä voi mainita muutaman päivän voimassa olevan matkavakuutuksen ja vuosikymmenien pituisen eläkevakuutuksen.

Vakuutuksenottajien kollektiivissa riskejä tasataan sekä vakuutuksenottajien kesken että ajallisesti. Vakuutuksenantaja voi hallita omia riskejään esimerkiksi jälleenvakuuttamalla ne.

Vakuutuksia voidaan luokitella useilla tavoilla. Eri vakuutustyyppien rajat eivät ole täysin yksikäsitteisiä, eivätkä siten luokittelutkaan. Luokittelujen avulla voidaan kuitenkin tässä yhteydessä havainnollistaa sellaisia vakuutusten piirteitä, joilla on merkitystä vakuutusvalvonnan järjestämiselle.

Vakuutukset voidaan jakaa henki- ja vahinkovakuutuksiin. Säännösten tasolla tämä jaottelu perustuu tällä hetkellä EU:n vakuutusdirektiiveihin. Sama vakuutuksenantaja voi harjoittaa vain joko henki- tai vahinkovakuutusta. Poikkeuksena on, että vakuutuksenantaja voi harjoittaa henkivakuutuksen lisäksi vahinkovakuutusluokkiin 1 ja 2 (tapaturmat ja sairaus) kuuluvaa vahinkovakuutusta. Lisäksi työeläkevakuuttaminen on Suomessa eriytetty muusta vakuutustoiminnasta.

Käytännössä vahinkovakuutus ja perinteinen henkivakuutus ovat vakuutustoiminnan ydinaluetta, ja tällaiset vakuutukset suojaavat yksityisiä ihmisiä, perheitä ja yrityksiä erilaisilta riskeiltä. Esimerkkeinä voidaan mainita liikennevakuutukset, yksityisten henkilöiden omaisuusvakuutukset, kuljetusvakuutukset ja yritysten palovakuutukset, tapaturmavakuutukset, sairausvakuutukset ja pääasiassa kuolemantapausturvan sisältävät henkivakuutukset. Tällainen vakuutustoiminta perustuu vahvasti vakuutusriskien arvioimiseen.

Vakuutuksenantajat tarjoavat myös eräitä tuotteita, joissa vakuutusluonne on varsin vähäinen. Henkivakuutuksessa tällaisia ovat esimerkiksi sijoitussidonnaiset henkivakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset. Nämä tuotteet ovat luonteeltaan enemmän sijoitus- tai säästötoimintaa kuin perinteistä vakuuttamista.

Toiseksi vakuutukset voidaan jakaa yksityisvakuutukseen ja sosiaalivakuutukseen. Yksityisvakuutus perustuu vakuutuksenantajan ja vakuutuksenottajan solmimiin sopimukseen. Taustalla on sopimusvapaus, mutta esimerkiksi kuluttajien suojaamiseksi on olemassa myös pakottavaa sääntelyä. Lisäksi yksityisvakuutus perustuu yksityisoikeudellisten vakuutuslaitosten toimintaan. Asiakas voi usein valita sopimuskumppaninsa useiden vakuutuksenantajien joukosta, minkä vuoksi esimerkiksi vakuutuksenantajien markkinoinnilla on merkitystä asiakkaalle.

Sosiaalivakuutuksessa julkinen valta järjestää vakuutuksen sosiaalisten riskien varalta. Riskejä ovat vanhuus, sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys ja kuolema. Vakuutuksella pyritään turvaamaan kansalaisen toimeentulo riskin toteutuessa. Sosiaalivakuutus on järjestetty lainsäädännöllä tai julkinen valta muutoin edistää toimenpiteillään vakuuttamista. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanija ei kuitenkaan välttämättä ole julkisyhteisö, vaan se voi olla myös yksityisoikeudellinen vakuutuslaitos. Sosiaalivakuutuksen lajeja ovat muun muassa kansaneläke- ja työeläkevakuutus, sairausvakuutus sekä lakisääteinen tapaturmavakuutus.

Työeläkevakuutus on keskeinen sosiaalivakuuttamisen tyyppi. Työeläkejärjestelmän toimeenpanoa hoitavat yhteisömuodoltaan yksityisoikeudelliset työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt, eläkekassat ja eräät lailla perustetut eläkelaitokset. Työeläkelaitosten toiminta poikkeaa vapaamuotoisesta eläke-, henki- ja vahinkovakuuttamisesta oleellisesti sekä rahoituksen että vakuutustuotteiden osalta. Toisaalta etenkin työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat keskenään, joten ne myös esimerkiksi markkinoivat palvelujaan.

Sosiaalivakuutusten lisäksi on olemassa eräitä muita vakuutuksia, joiden järjestämiseksi on katsottu tarpeelliseksi luoda erityislainsäädäntöä. Näitä lakisääteisiä vakuutuksia ovat esimerkiksi liikennevakuutus, potilasvakuutus ja ympäristövakuutus.

Kolmanneksi vakuutuksia voidaan tarkastella sen mukaan, miten kansallisia tai kansainvälisiä ne ovat luonteeltaan. Esimerkiksi työeläkevakuutus on perusluonteensa ja toimintaa koskevan erityislainsäädännön vuoksi kotimaisen työn vakuuttamiseen liittyvä järjestelmä.

Työeläkevakuutus sopimuksissa on varsin vähän rajat ylittävään toimintaan liittyviä kytkentöjä. Toisaalta työeläkejärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on otettava huomioon EU:n säännösten asettamat reunaehdot, ja järjestelmään kerättyjen varojen sijoittaminen on lainsäädännön sisältämien tuotto- ja turvaavuustavoitteiden puitteissa pitkälti normaalia sijoitustoimintaa.

Tavanomainen henki- ja vahinkovakuutus on luonteeltaan voimakkaammin kansainvälistä kuin esimerkiksi työeläkevakuutus. Vakuutusmarkkinoita on yhtenäistetty EU:n vakuutusdirektiiveillä. EU:n tasolla noudatetaan muun muassa yhden toimiluvan periaatetta. Direktiiveissä säädetään myös vakuutustoiminnan harjoittamisesta, valvontavastuun jakautumisesta eri maiden viranomaisten kesken ja vakuutus sopimuksia koskevista lainvalintasäännöistä. Vakuutustoiminnan kansainvälistymistä käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.

1.2 Vakuutustoiminta käytännössä¹

Vuoden 2006 lopussa Suomessa oli toimilupa 45 kotimaisella vakuutusyhtiöllä, joista vahinko- ja jälleenvakuutusyhtiöitä oli 24, henkivakuutusyhtiöitä 14 ja eläkevakuutusyhtiöitä 7 kappaletta. Lisäksi Suomessa toimi 20 ulkomaisen vakuutusyhtiön edustustoa. Ulkomaisten vakuutusyhtiöiden osuus Suomen vakuutusmarkkinoiden maksutulosta on runsas 4 prosenttia. Vakuutuspalveluiden vapaata tarjontaa koskevan ilmoituksen, joka tehdään Vakuutusvalvontavirastolle, oli vuoden 2006 lopussa tehnyt 501 yhtiötä tai edustustoa. Ilmoituksista 385 koskee vahinkovakuutusta, 91 henkivakuutusta ja 25 molempia.

¹ Kappaleessa esitetyt tilastotiedot perustuvat pääasiassa Finanssialan Keskusliiton 3.5.2007 päivättyyn julkaisuun Vakuutusyhtiöt Suomessa 31.12.2006.

Suomen vakuutusmarkkinoille on tyypillistä lakisääteisistä vakuutuksista kerättyjen maksujen suuri osuus alan koko maksutulosta. Vuonna 2006 maksutulo oli yhteensä 15,1 mrd. euroa. Siitä yli puolet muodostui lakisääteisestä eläkevakuutuksesta. Kun tähän lisätään lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja liikennevakuutuksen osuus, lakisääteisten vakuutusten osuudeksi tuli noin kaksi kolmasosaa koko vakuutusmaksutulosta. Vapaaehtoisen henkivakuutuksen osuus oli noin 20 prosenttia ja vapaaehtoisen vahinkovakuuttamisen osuus hieman yli kymmenen prosenttia koko vakuutusmaksutulosta.

Toinen Suomen vakuutusmarkkinoille tyypillinen piirre on vahva keskittyneisyys. Vuonna 2006 neljä suurinta yhtiöryhmää keräsi koko maksutulosta lähes 82 prosenttia. Kaksi seuraavaksi suurinta yhtiöryhmiin kuulumatonta yhtiötä nostivat kuuden suurimman toimijan maksutulo-osuuden jo yli 92 prosenttiin.

Vapaaehtoisessa henkivakuutuksessa kotimaisen ensivakuutuksen vakuutusmaksutulo vuonna 2006 oli yhteensä 3,1 mrd. euroa. Kahden suurimman henkivakuutusryhmän osuus tästä oli yli puolet ja kolmen suurimman ryhmän osuus kolme neljäsosaa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksutulo vuonna 2006 oli yhteensä 8,7 mrd. euroa. Kahden suurimman yhtiön osuus tästä oli noin kaksi kolmasosaa.

Vahinkovakuutuksessa kotimaisen ensivakuutuksen vakuutusmaksutulo oli vuonna 2006 yhteensä 3,1 mrd. euroa. Siitä kahden suurimman vakuutusyhtiön osuus oli yli puolet.

Vakuutusyhtiöiden käyvin arvoin laskettu sijoituskannan arvo oli vuoden 2006 lopussa 107,8 mrd. euroa. Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitusten arvo oli 70 mrd. euroa, henkivakuutusyhtiöiden 28 mrd. euroa ja vahinkovakuutusyhtiöiden 10 mrd. euroa. Sijoituksista 49 mrd. euroa oli tehty rahoitusmarkkinavälineisiin, jotka sisältävät muun muassa joukkovelkakirjalainat ja talletustodistukset. Osakkeiden osuus oli 45 mrd. euroa, kiinteistösjoitusten 9,7 mrd. euroa ja lainojen 3 mrd. euroa. Noin 60 prosenttia sijoituksista oli tehty muualle kuin Suomeen.

Vakuutusvalvontavirasto julkistaa neljä kertaa vuodessa tietoja vakuutusyhtiöiden vakavaraisuudesta. Viimeisimmän tiedon mukaan henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden vakavaraisuus on hyvä koko alan tasolla, mutta eräiden vakuutusyhtiöiden vakavaraisuudet ovat ainoastaan tyydyttävällä tasolla. Työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuusasemat ovat hyvät.²

Eläkesäätiöitä oli vuoden 2006 lopussa toiminnassa 77 kappaletta ja eläkekassoja 12 kappaletta. Pelkästään lakisääteisistä vakuuttamista harjoitti 7 eläkesäätiötä ja 4 eläkekassaa, pelkästään vapaaehtoista vakuuttamista 46 eläkesäätiötä ja 4 eläkekassaa. Sekä lakisääteisistä että vapaaehtoista vakuuttamista harjoitti 24 eläkesäätiötä ja 4 eläkekassaa. Eläkekassojen ja eläkesäätiöiden vakuutusmaksutulo vuonna 2006 oli lakisääteisessä vakuutuksessa 869 milj. euroa ja vapaaehtoisessa vakuutuksessa 62 milj. euroa.

Vakuutusyhdistyksiä toimi Suomessa vuoden 2006 lopussa 96 kappaletta. Niiden ensivakuutuksen vakuutusmaksutulo oli yhteensä 158 miljoonaa euroa. Vakuutusyhdistysten maksutuloltaan suurimmat vakuutusluokkaryhmät ovat palo- ja muu omaisuusvakuutus sekä maa-ajoneuvot.

² Vakuutusvalvontaviraston lehdistötiedote 5/2007, 7.9.2007.

Vakuutusvalvontaviraston ylläpitämässä vakuutusedustajarekisterissä oli vuoden 2006 lopussa rekisteröitynä 67 vakuutusmeklariyritystä ja niiden palveluksessa 244 vakuutusmeklaria. Vakuutusasiamiehiä (oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä) oli rekisteröitynä noin 6 000. Vakuutusmeklarien välittämän vakuutusmaksutulon osuus oli noin kymmenen prosenttia koko vakuutusmaksutulosta.

1.3 Vakuutustoiminnan vaikutus valvontaan

Vakuutustoiminnan luonne ja käytäntö ovat taustana sille, mitä tehokkaalta vakuutusvalvonnalta edellytetään. Kuten edellä kävi ilmi, vakuutustoiminta perustuu vakuutusteknisten riskien arviointiin ja siirtämiseen sopimusosapuolten välillä. Tästä seuraa ensinnäkin, että vakuutustoiminnan ominaispiirteet on tarpeellisessa määrin otettava huomioon myös valvonnan järjestämisessä. Esimerkiksi rahoitusalan valvonnassa noudatettavat käytännöt eivät kaikilta osin sellaisenaan sovellu vakuutusosalalle eivätkä vakuutusalan valvontakäytännöt rahoitusalan valvontaan. Toiseksi vakuutustoiminnan perusajatus on sama eri maissa, joten valvonnassa voidaan, ja on vakuutustoiminnan kansainvälisen luonteen vuoksi tarpeenkin, hyödyntää kansainvälisiä kokemuksia ja tehdä yhteistyötä eri maiden vakuutusvalvojen välillä. Tällä on merkitystä erityisesti vapaaehtoisessa vakuuttamisessa, joka on yleisesti ottaen vähemmän sidoksissa kansallisiin käytäntöihin kuin esimerkiksi sosiaalivakuuttaminen.

Vakuutusvalvonnan keskeinen tavoite, vakuutettujen etujen turvaaminen, on seurausta siitä, että vakuutus on sitova lupaus korvauksen maksamisesta tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvan vakuutustapahtuman vuoksi. Tuotteen rahoittamiseksi perittävät vakuutusmaksut maksetaan jopa kymmeniä vuosia etukäteen.

Vakuutusyhtiön on katettava vakuutussovimuksista aiheutuva vastuu eli vastuuelka. Vakuutusyhtiön sijoitustoiminnan lähtökohtana on siten vastuuelan katteena olevien varojen sijoittaminen. Tilinpäätöksessä vastuuelka on taseen keskeinen erä. Vastuuelan ja sen katteen yhteys toisiinsa asettaa omat vaatimuksensa vakuutusyhtiöiden sijoitusriskien hallintateknikalle. Lisäksi vakuutusyhtiön hallituksen on laadittava ja hyväksyttävä yhtiölle sen varojen sijoittamista koskeva suunnitelma, jossa on otettava huomioon muun muassa yhtiön harjoittama vakuutusliike, yhtiön toimintaympäristö ja yhtiön omien pääomien määrä.

Lakisääteisen työeläkevakuutustoiminnan valvonnalla on yhteiskunnan kannalta tärkeä merkitys, koska työeläkevakuutus on korvaava järjestelmä julkisoikeudellisille etuusjärjestelyille. Työeläketurvan sisältö on lakisääteinen ja turvaa koskevan soveltamiskäytännön on oltava yhtenäistä riippumatta siitä, mikä eläkelaitos eläketurvaa toimeenpääsee. Vakuutusvalvontavirasto viranomaisvalvojana valvoo kaikkien työeläkelaitosten vakavaraisuutta, toiminnan ja hallinnon lainmukaisuutta ja menettelytapojen asianmukaisuutta. Vakuutusvalvontavirasto ei kuitenkaan työeläkevakuutuksessakaan valvo yksittäisten eläkepäästösten sisältöä, vaan vakuutettujen oikeusturva varmistetaan monipuolisella muutoksenhakujärjestelmällä. Eläketurvakeskus työeläkelaitosten yhteiselimenä varmistaa suosituksillaan ja koulutuksellaan sitä, että työeläkelaitokset toimivat eläkeasioiden käsittelyssä lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti ja että eläkeasioiden hoito ja ratkaisukäytäntö vastaa työeläkejärjestelmässä yleisesti noudatettua soveltamiskäytäntöä.

Työeläkevakuutuksen lakisääteisyydestä seuraa, että eläketurvan sisällön lisäksi eläkelaitosten toiminta on tarkemmin säänneltyä kuin vapaaehtoista vakuutusta harjoittavien vakuutuslaitosten toiminta. Osana sosiaalivakuutusjärjestelmää työeläkejärjestelmän

rahoitukseen liittyy poliittisen ohjauksen tarvetta. Tämä näkyy muun muassa siinä, että sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työeläkevakuutuksen vakuutusmaksun ja vastuuvelan laskuperusteet. Työeläkejärjestelmän rahoitus ja rahoitusvastuun jakautuminen toisaalta eri eläkelaitosten ja toisaalta vakuutuksenottajien kesken ovat työeläkejärjestelmän keskeisiä kysymyksiä, joita ohjataan viime kädessä laskuperusteiden kautta. Eläkerahastojen suuruus ja järjestelmän rahastointiaste puolestaan vaikuttavat keskeisesti työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyYTEEN. Laskuperusteet sisältävät siten sääntely- ja normiluonnetta, vaikka ne ovat myös osa etukäteisvalvontaa.

Työeläkelaitosten vakuutus- ja sijoitusriskien hallinta sekä valvonta huomattavin osin perustuvat myös laskuperusteisiin sekä vastuuvelan katetta ja toimintapääomaa koskeviin säännöksiin. Nämä perusteet ja säännökset sisältävät keskeiset eläkelaitosten vakavaraisuuden turvaamiseen ja valvontaan liittyvät tekijät. Näitä ovat vastuuvelan laskuperusteet, vakuutusmaksun laskuperusteet, vakuutuskannan ja toimintapääoman siirtoja koskevat velvoitteet ja rajoitteet, sijoitusten katekelpoisuutta ja hajauttamista koskevat vaatimukset sekä vakavaraisuusmekanismiin liittyvät valvontarajat.

Vakuutusvalvonta voidaan jakaa etukäteis- ja jälkikäteisvalvontaan. Etukäteisvalvonnalla tarkoitetaan sellaista ohjeistusta sekä lupa-, suostumus- tai vahvistusmenettelyä, jotka valvottava joutuu ottamaan huomioon toiminnassaan ennen ryhtymistään tiettyihin toimenpiteisiin. Tällaisia valvontatoimia ovat esimerkiksi toimilupien myöntäminen sekä yhtiöjärjestyksen, sääntöjen ja laskuperusteiden vahvistaminen. Jälkikäteisvalvonnalla, jota voidaan kutsua myös jatkuvaksi valvonnaksi, tarkoitetaan valvottavan toimien laillisuuden, hyvän vakuutustavan mukaisuuden, taloudellisen aseman ja tilinpäätösten arviointia. Tällöin valvoja puuttuu valvottavan toimintaan, jos siinä ilmenee epäkohtia.

Vakuutusvalvojan toimivaltuudet ovat sidoksissa valvottavan toiminnan luonteeseen ja valvonnan tavoitteisiin. Toimivaltuuksien on oltava riittävät, jotta valvoja voi tehokkaasti huolehtia siitä, että valvottavat toimivat lainmukaisesti. Toimivaltuuksien on myös oltava oikeassa suhteessa valvottavan mahdollisten epäasiallisten menettelyjen kanssa. Valvojalla on oltava käytössään eriasteisia keinoja puuttua valvottavan toimintaan ja saada siitä tietoa. Ei siten ole tarkoituksenmukaista esimerkiksi, että vakuutusvalvojan ja rahoitusalan valvojan toimivaltuudet olisivat lähtökohtaisesti samat, ellei se ole tarpeen valvottavien toiminnan luonteen tai valvonnan tavoitteiden vuoksi. Toimiviksi havaittuja menettelytapoja kannattaa kuitenkin mahdollisuuksien mukaan hyödyntää kummankin toimialan valvonnassa.

Kokoavasti voi todeta, että vakuutustoiminnan asianmukainen valvonta edellyttää sekä oikeudellista, vakuutusmatemaattista että sijoitustoiminnan asiantuntemusta. Oikeudellinen näkökulma korostuu sen lisäksi, että koko vakuutustoiminnan sääntely on tietysti luonteeltaan oikeudellista, etenkin menettelytapavalvonnassa, jossa tarkastelun kohteena on toiminnan harjoittajan ja asiakkaan välinen rajapinta. Vakuutettavien riskien hallinta perustuu vakuutusteknisiin lähtökohtiin, mikä edellyttää matematiikan ja riskiteorian tuntemusta. Vakuutusmaksuina kerättyjen varojen sijoittaminen edellyttää rahoituksen teorian ja käytännön hallintaa. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi valvonnassa on hallittava riittävästi esimerkiksi tilinpäätöskäytäntöjä ja muita normaaliin yritystoimintaan kuuluvia menettelyjä.

Tehokkaan ja toimivan vakuutusvalvonnan järjestämiseksi ei ole olemassa ainoaa oikeaa hallinnollista ratkaisua. Valvojan uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi valvojan tulisi kuitenkin esimerkiksi olla riittävän itsenäinen. Vakuutusvalvojien kansainvälisen järjestön (IAIS) hyväksymän periaatteen mukaan vakuutusvalvojan tulee valvonta- ja

tarkastustoimessaan olla riippumaton sekä taloudellisista toimijoista että poliittisesta päätöksenteosta. EU:ssa ja muilla merkittävillä vakuutusmarkkinoilla pyritään käytännössä sääntelyn ja valvonnan yhteensopivuuteen IAIS:n hyväksymien periaatteiden kanssa.

IAIS katsoo valvojan itsenäisyyden muodostuvan useista osatekijöistä. Esimerkiksi valvojan hallintomallin sekä johtajan ja hallintoelinten jäsenten nimittämis- ja erottamismenettelyjen on oltava selkeästi määriteltyjä. Sama pätee valvojan ja lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa käyttävien toimielinten välisiin suhteisiin. Lisäksi valvojan ja sen henkilökunnan on voitava hoitaa valvontatehtäviään ilman, että siihen epäasiallisesti vaikutetaan poliittisesti, hallinnollisesti tai markkinoiden taholta. Valvojan rahoitusmalli ei saa heikentää valvojan itsenäisyyttä suhteessa poliittisiin tai hallinnollisiin tahoihin tai markkinoihin. Valvojan on voitava kohdentaa sen käytettävissä olevat resurssit tehtäviensä, tavoitteidensa ja tekemiensä riskiarviointien mukaan. Lisäksi vastuullisesti toimivalta valvojalta voidaan edellyttää riittävää läpinäkyvyyttä ja julkisuutta niissä rajoissa, kuin se on mahdollista tietojen luottamuksellisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten perusteella.³

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) arvioi vuonna 2001, että Suomen lainsäädäntö ja Vakuutusvalvontaviraston toiminta on yleisesti hyvin sopusoinnussa IAIS:n periaatteiden kanssa. Valvonnan itsenäisyyden kannalta IMF piti kuitenkin ongelmallisena Vakuutusvalvontaviraston ja Rahoitustarkastuksen johtokuntien kokoonpanoja. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön edustus johtokunnissa oli IMF:n mukaan omiaan johtamaan selkeyden puutteeseen valvonnallisesti normaalista poikkeavissa tai muutoin erityisen merkityksellisiä päätöksiä edellyttävissä olosuhteissa. IMF suositti johtokunnan muodostamista itsenäisistä asiantuntijoista.⁴

2 Vakuutusvalvonnan nykyinen organisointi

2.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Vakuutusmarkkinoiden toiminta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Ministeriö vastaa toimialallaan lainsäädännön valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin kuuluu kuitenkin myös eräitä luonteeltaan valvonnallisia tehtäviä. Vakuutusyhtiölain (1062/1979) mukaan ministeriö päättää henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden toimiluvista.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 6 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava valtioneuvoston myöntämä toimilupa, joten sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee työeläkevakuutusyhtiöiden toimilupia koskevat asiat. Toimiluvan myöntäminen edellyttää muun muassa, että aiotun vakuutusliikkeen ja yhtiön osakkaiden ei katsota vaarantavan eläkevakuutustoiminnan tervettä kehitystä. Lisäksi valtioneuvosto voi liittää toimilupaan vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etujen turvaamiseksi, yhtiön vakaan toiminnan varmistamiseksi sekä työeläkevakuutustoiminnan terveen kehityksen edistämiseksi tarpeellisia ehtoja.

Työntekijän eläkelain (395/2006) 11 luku koskee lakisääteisen eläkevakuutuksen ehtoja ja laskuperusteita. Työeläkevakuutusyhtiön on haettava eläkevakuutuksen vakuutusehdolle

³ International Association of Insurance Supervisors (2003): Insurance Core Principles and Methodology, s. 10–11.

⁴ International Monetary Fund (2001): Finland – Financial System Stability Assessment, s. 41–43.

sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus. Työeläkevakuutusyhtiön ja eläkekassan on haettava vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille ministeriön vahvistus. Ministeriö ei saa ilman erityistä syytä vahvistaa eläkevakuutuksen ehtoihin tai laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat työntekijän eläkelain toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa asetuksella eläkesäätiöille eläkevastuun laskuperusteet.

2.2 Vakuutusvalvontavirasto

2.2.1 Tehtävät ja valvottavat

Vakuutuslalla toimivien valvontaa ja tarkastusta varten on Vakuutusvalvontavirasto, josta säädetään Vakuutusvalvontavirastosta annetussa laissa (78/1999) ja asetuksessa (102/1999). Viraston toiminnan tavoitteena on vakuutus- ja eläkelaitosten sekä muiden vakuutuslalla toimivien vakaa toiminta ja luottamuksen säilyminen vakuutustoimintaan.

Vakuutusvalvontaviraston tehtävänä on valvoa ja tarkastaa valvottavien toimintaa, seurata vakuutusmarkkinoiden ja siihen liittyvien alojen kehitystä sekä koota ja määräjain julkistaa vertailukelpoisella tavalla tietoja valvottavien toiminnan tuloksesta ja vakavaraisuudesta. Viraston tehtävänä on myös tehdä esityksiä vakuutusalan kehityksen vaatimiksi toimenpiteiksi, osallistua viranomaisten väliseen kansainväliseen yhteistoimintaan ja tehdä yhteistyötä erityisesti Euroopan talousalueella rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomaisten kanssa. Lisäksi virasto edistää yhteistyössä korkeakoululaitoksen kanssa vakuutusalan tutkimusta sekä hoitaa vakuutustoimintaan liittyviä selvitys-, tilastointi- ja tutkimustehtäviä ja muita laissa sille säädettyjä tehtäviä. Virasto toimii tehtäviään hoitaessaan yhteistyössä Rahoitustarkastuksen ja muiden viranomaisten kanssa.

Vakuutusvalvontavirasto valvoo henki-, vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöitä, vakuutusyhdistyksiä, vakuutuskassoja, eläkesäätiöitä, työttömyyskassoja, vakuutusedustajia ja vakuutusomistusyhteisöjä. Virasto valvoo myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymien omistusyhteisöjä, jos virasto toimii ryhmittymän koordinoivana valvontaviranomaisena. Lisäksi valvottavia ovat eräät lailla perustetut eläkelaitokset ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavat yhteisöt ja laitokset. Niitä ovat Eläketurvakeskus, maatalousyrittäjien eläkelaitos, merimieseläkekassa, liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Ympäristövakuutuskeskus, valtion eläkerahasto, kunnallinen eläkelaitos, kirkon keskusrahaston eläkerahasto, työttömyysvakuutusrahasto ja Koulutusrahasto.

Vakuutusvalvontaviraston valvottaviin kuuluu siten sekä yksityisvakuutusta että sosiaalivakuutusta harjoittavia tahoja. Virasto ei kuitenkaan valvo esimerkiksi Kansaneläkelaitosta, joka hoitaa muun muassa kansaneläkevakuutusta ja sairausvakuutusta. Kansaneläkelaitos hoitaa myös työttömän työnhakijan perusturvaan liittyviä etuuksia, joita ovat pääasiassa työmarkkinatuki, työttömyyspäiväraha ja työttömyyseläke.

Työttömyysturvaan liittyen Vakuutusvalvontavirasto valvoo kuitenkin työttömyyskassoja, jotka muun muassa huolehtivat ansiopäivärahan järjestämisestä jäsenilleen. Valvonta sisältää talouden ja hallinnon sekä etuuslainsäädännön soveltamiskäytännön ja etuuksien myöntämiseen liittyvien menettelytapojen valvontaa.

Vakuutusvalvontaviraston johtokunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa viraston toimintaa. Johtokunta esimerkiksi asettaa yleiset tavoitteet viraston toiminnalle ja päättää toimintalinjoista sekä ohjaa ja valvoo virastolle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Johtokunta antaa tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen vakuutustoiminnan keskeisistä tapahtumista sekä virastolle asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta. Johtokunta päättää Vakuutusvalvontaviraston talousarviosta sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta, nimittää ja irtisanoo viraston johtajat sekä ratkaisee ne laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat, jotka ylijohtaja saattaa sen käsiteltäviksi.

Vakuutusvalvontaviraston päällikkönä on valtioneuvoston nimittämä ylijohtaja. Hän vastaa siitä, että viraston tehtävät hoidetaan tehokkaasti, taloudellisesti ja tuloksellisesti. Ylijohtajaa avustavat johtajat, jotka vastaavat johdettavakseen kuuluvan yksikön toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta.

2.2.2 Vakavaraisuusvalvonta ja menettelytapavalvonta

Vakuutusvalvontaviraston organisaatiossa valvontatoiminta on jaettu vakavaraisuusvalvontaan ja menettelytapavalvontaan. Vakuutus- ja eläkelaitosten vakavaraisuusvalvonnan päämääränä on vakuutettujen ja vakuutusnottajien etujen turvaaminen. Valvonnalla pyritään varmistamaan, että kaikilla valvottavilla on riittävä vastuunkantokyky suhteessa vakuutus sopimuksista aiheutuviin vastuisiin. Vastuunkantokykyyn vaikuttavat useat eri tekijät, joista keskeisimpiä ovat vastuuvelan riittävyyden takaavat laskuperusteet, vastuuvelkaa kattavien sijoitusten laatu sekä valvottavien vakavaraisuuspääoma, joka toimii puskurina toiminnan heikon taloudellisen kehityksen aikoina.

Vakavaraisuusvalvonnassa käytetään apuna muun muassa tilinpäätöstä, raportteja ja laskelmia vastuuvelan määrästä, vastuuvelan katteesta ja muista sijoituksista ja toimintapääomasta sekä erilaisia vakavaraisuutta ja kannattavuutta koskevia laskelmia ja analyyseja. Valvontaan liittyy myös tarkastuksia, joiden kohteena ovat muun muassa valvottavien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmät. Yksittäisten valvottavien lisäksi vakavaraisuusvalvontaan kuuluu vakuutusryhmittymien ja finanssikonglomeraattien valvontaa.

Menettelytapavalvontaan kuuluu vakuutuksia tarjoavien vakuutuslaitosten markkinoinnin, menettelytapojen ja vakuutusehtojen lainmukaisuuden valvonta sekä vakuutusedustajien toiminnan valvonta. Toiminnan lainmukaisuuden lisäksi Vakuutusvalvontavirasto valvoo hyvän vakuutustavan ja hyvän vakuutusmeklaritavan noudattamista. Virasto antaa ohjeita ja kannanottoja valvottavilleen, seuraa eri kanavien välityksellä tapahtuvaa markkinointia ja sopimusehtojen käyttöä sekä käsittelee valvottavia koskevia tiedusteluja ja kanteluja. Virasto myös rekisteröi muun muassa vakuutusedustajat.

Vaikka Vakuutusvalvontavirasto käsittelee myös valvottavia koskevia kanteluja, virastolla ei ole toimivaltaa ratkaista vakuutuslaitoksen ja sen asiakkaan välistä riita-asiaa, esimerkiksi erimielisyyttä vakuutusmaksun määrästä tai korvauspäätöksen lain tai vakuutusehtojen mukaisuudesta tai siitä, mitä tietoja on annettu asiakkaan ja vakuutuslaitoksen välisissä keskusteluissa. Yksittäisessä ongelmatilanteessa vakuutusnottajalla ja muulla valvottavan asiakkaalla on käytettävissään erilaisia vaihtoehtoja. Neuvontaa, riidanratkaisua ja muita palveluja tarjoavat muun muassa Kuluttajien vakuutustoimisto, Vakuutuslautakunta, kuluttajaneuvojat, oikeusaputoimistot, kuluttajariitalautakunta, tietosuojavaltuutettu,

Eläketurvakeskus, yleiset tuomioistuimet ja eräät muutoksenhakuelimet ja -lautakunnat. Asiakkaan aseman (esimerkiksi kuluttaja vai muu asiakas) ja asian luonteen mukaan vaihtelee, mitkä näistä tahoista ovat käytettävissä yksittäisen asian käsittelyssä.

Vakuutusvalvontaviraston organisaatiossa menettelytapavalvontaan kuuluu myös työttömyysetuuksien toimeenpanon valvonta. Sen tarkoituksena on varmistaa, että työttömyyskassat toimivat lain ja hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti ja että kassan jäseniä kohdellaan yhdenvertaisesti. Valvonnan tarkoituksena on huolehtia, että kassat kykenevät vastaamaan sitoumuksistaan eli pystyvät kaikissa olosuhteissa maksamaan lainmukaiset etuudet jäsenilleen ja että toiminnassa on vain sellaisia työttömyyskassoja, jotka noudattavat terveitä toimintaperiaatteita.

Virastossa on työttömyysetuuksien valvonnan neuvottelukunta, jonka tehtävänä on viraston apuna kehittää ja ohjata työttömyyskassojen ja koulutusrahaston valvontaa.

Vakuutusvalvontaviraston palveluksessa on 74 henkilöä.

2.2.3 Toimivaltuudet

Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuudet vaihtelevat valvottavaryhmittäin valvottavien toiminnan luonteen ja valvonnallisten tarpeiden mukaan. Yleisesti voi todeta, että virastolla on ensinnäkin norminantovaltaa, eli virasto voi antaa valvottaville määräyksiä laeissa säädetyistä seikoista. Toiseksi virasto voi valvoa ja tarkastaa yksittäisten valvottavien toimintaa. Tätä varten virastolla on oikeus saada valvottavilta tarpeelliset tiedot ja puuttua hallinnollisten seuraamusten avulla siihen, jos valvottavat toimivat virheellisesti, esimerkiksi vastoin lakia, hyvää vakuutustapaa tai toimilupansa. Kolmanneksi virasto laatii valvottavia koskevia selvityksiä ja laeissa säädetyllä tavalla yhtäläisin perustein valvottavia koskevia tilastoja, mikä lisää valvottavien toiminnan julkisuutta ja sitä kautta edistää markkinakuria.⁵

Esimerkiksi vakuutusyhtiöiden osalta Vakuutusvalvontavirastolla on kaikkiin mainittuihin alueisiin liittyviä tehtäviä. Vakuutusvalvontavirasto voi antaa vakuutusyhtiölain perusteella tarkempia määräyksiä useista vakuutusyhtiölaeissa säädetyistä seikoista. Yksittäisten valvottavien toimintaan virasto voi puuttua lain 14 luvun säännösten nojalla muun muassa antamalla menettelyä koskevan huomautuksen, korjauskehotuksen tai kiellon. Virasto voi myös puuttua yhtiökokouksen, hallituksen ja hallintoneuvoston päätöksen toimeenpanoon ja kieltää uusien vakuutusten antamisen. Kehotuksia ja kieltoja voidaan tehostaa uhkasakolla. Viraston valvontakeinoja täydentää sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuus rajoittaa vakuutusyhtiön toimilupaa ja vakavimmissa tapauksissa peruuttaa se. Virasto myös laatii tilastoja vakuutusyhtiöiden toiminnasta.

Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuudet ovat hallinnollisten seuraamusten osalta kokonaisuutena varsin kattavat ja virastolla on käytössään ankaruudeltaan eriasteisia valtuuksia tarvittaessa puuttua valvottavien toimintaan. Toimivaltuuksien riittävyys ei

⁵ Työryhmällä on tiedossa, että Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämistä valmisteleavassa työryhmässä on kartoitettu laajasti kummankin viranomaisen käytettävissä olevia toimivaltuuksia. Tarpeettoman päällekkäisen työn välttämiseksi tässä raportissa ei yksityiskohtaisesti kuvata Vakuutusvalvontaviraston nykyisiä valtuuksia. Koska työryhmän toimeksianto lisäksi rajoittuu vakuutusvalvonnan kehittämiseen, työryhmä ei myöskään arvioi valvontojen yhdistämistyöryhmässä esille tulevaa kysymystä siitä, missä määrin Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuuksia on kokonaisuutena tarpeen yhtenäistää sen vuoksi, että valvonnasta vastaa jatkossa yksi viranomainen.

käytännössä ole muodostunut esteeksi valvonnan harjoittamiselle. Yleisesti ottaen Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuuksien lisääminen tältä osin nykyisestä ei vaikuta tarpeelliselta.

Vakuutusvalvontaviraston käytettävissä olevista hallinnollisista seuraamuksista voi kuitenkin ottaa esiin viraston mahdollisuudet kohdistaa valvontatoimi oikeushenkilön sijasta luonnolliseen henkilöön. Tällä hetkellä virasto voi pääsääntöisesti kohdistaa valvontatoimia vain oikeushenkilöihin. Poikkeuksena tähän ovat esimerkiksi eräät vakuutusedustuksesta annetun lain 6 ja 7 luvun säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kohdistaa hallinnollisia seuraamuksia eräissä tapauksissa myös luonnollisiin henkilöihin.

Vakuutusvalvontavirastolla ei pääsääntöisesti ole tällä hetkellä käytettävissä samantyyppistä mahdollisuutta kieltää luonnollista henkilöä toimimasta oikeushenkilön toimielimen jäsenenä kuin Rahoitustarkastuksella. Rahoitustarkastus voi tietyin edellytyksin kieltää määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi, henkilöä toimimasta hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana tai toimitusjohtajan sijaisena valvottavassa, jos valvottava on luottolaitos tai sijoituspalveluyritys tai näiden omistusyhteisö taikka rahoitusyhtiö, säilytisyhteisö tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymän omistusyhteisö. Kieltämistä koskevat säännökset sisältyvät luottolaitostoiminnasta annetun lain 40 §:ään, sijoituspalveluyrityksistä annetun lain 12 b §:ään, sijoitusrahastolain 5 e ja 9 d §:ään ja rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain 14 §:ään. Vakuutusvalvontavirasto voi käyttää vastaavaa valtuutta vain silloin, kun virasto toimii viimeksi mainitussa laissa tarkoitettuna koordinoivana valvontaviranomaisena.

Lainsäädäntöteknisesti Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuuksista säädetään valvottavakohtaisissa laeissa, esimerkiksi vakuutusyhtiölaissa, vakuutusyhdistyslaissa ja vakuutusedustuksesta annetussa laissa. Valtuuksia ei siten ole koottu yhteen, esimerkiksi Vakuutusvalvontavirastosta annettuun lakiin. Valtuudet ovat monilta osin pitkälti yhtenevät. Esimerkiksi huomautus, korjauskehoitus ja kieltopäätös ovat viraston käytettävissä useiden valvottavien kohdalla. Kaikilta osin hallinnolliset seuraamukset eivät kuitenkaan ole yhtenevät, sillä valvottavien toiminnan toisistaan eroavat luonteet ovat yhtenä seikkana vaikuttaneet viraston käytettävissä olevien hallinnollisten seuraamusten muotoutumiseen. Esimerkiksi valtionosuuden epäminen on käytettävissä vain työttömyyskassojen kohdalla.

Siltä osin, kuin useita valvottavaryhmiä koskevien hallinnollisten seuraamusten tarkoitus ja sisältö on yhtenevä, säännösten toistaminen eri laeissa on omiaan valvonnan kannalta heikentämään lainsäädännön selkeyttä. Lainsäädäntöä muutettaessa sisällöltään samantyyppisten säännösten sisältyminen useisiin lakeihin puolestaan aiheuttaa tarpeetonta hankaluutta siinä, että säännösten ajantasaisuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi muutokset on tarpeen tehdä yhden lain sijasta useisiin lakeihin.

Komissio on antanut heinäkuussa 2007 ehdotuksen vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvalvonnan uudistamista koskevaksi direktiiviksi [KOM(2007) 361, ns. Solvenssi II]. Ehdotuksen tarkoituksena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä ja se sisältää säännökset valvontaviranomaisten valvontavaltuuksille asetettavista vaatimuksista. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomaiselle tulisi antaa varsin laaja harkintavalta mm. valvottavalle asetettavan lisäpääomavaatimuksen ja valittavan vakavaraisuuden laskentamenetelmän hyväksymisen suhteen. Valvontaviranomaisen laaja harkintavalta valvonnassa sekä norminantovallan lisääntyminen edellyttävät, että tällaiselle toiminnalle asetetaan kansallisessa lainsäädännössä selkeät ja tarkkarajaiset edellytykset. Säännösten

yhteneväisyyttä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivin (2006/48/EY) ja ns. finanssikonglomeraattidirektiiviin (2002/87/EY) vastaavien säännösten kanssa ei ole vielä ehditty arvioida.

3 Vakuutustoiminnan kansainvälistyminen ja eräitä muita muutoksia

3.1 Vakuutustoiminnan kansainvälistyminen

3.1.1 Sääntelyn kansainvälistyminen

Suomen vakuutuslainsäädännössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia 1990 –luvulta alkaen kansainvälistymiskehityksen vuoksi. Vakuutustoimintaa koskeva EU-lainsäädäntö ja maiden välinen yhteistyö on kehittynyt samana aikana. Sisämarkkinasääntely on kehittynyt vakuutustoiminnassa paljon 1990 –luvulla, jolloin vakuutustoimintaa koskevat säännökset on saatu valmiiksi. Pankki- ja arvopaperipalveluita koskeva EU-sääntely on toiminut monissa kohdin vakuutuspalveluita koskevan sääntelyn edeltäjänä.

Nyt ollaan vaiheessa, jossa sisämarkkinoiden perustoimintaa koskevat säädökset on annettu. Komission uudet tavoitteet tuotiin esiin ns. valkoisessa kirjassa rahoituspalvelupolitiikasta⁶. Komissio pyrkii täydentämään nykyistä sääntelyä harkiten tarkasti annettavien ehdotusten vaikutuksia ja tarpeellisuutta sekä niiden yhteensopivuutta paremman sääntelyn periaatteiden kanssa. Komissio aikoo myös valvoa perusteellisemmin jo annetun sääntelyn voimaansaattamista ja noudattamista jäsenmaissa.

Näyttää siltä, että EU-lainsäädäntöä tullaan enemmän ulottamaan myös alueille, joilla yksityiskohtaista säännöstöä ei ole aiemmin ollut. Esimerkiksi lakisääteisen sosiaaliturvan koordinaation ulkopuolella olevia vapaaehtoisia lisäeläkkeitä tullaan enenevässä määrin sääntelemään EU-direktiiveillä. Vapaaehtoiset lisäeläkkeet ovat tuoteryhmä, joilla on sekä rahoituspalvelutoimintaan, mutta myös kiinteästi jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin liittyviä piirteitä. EU-yhteistyössä erityisesti työsuhteeseen liittyvien vapaaehtoisten eläke-etuuksien katsotaan kuuluvan työntekijän oikeuksia säätelevän lainsäädännön alaan ja liittyvän siten jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin. Yhteisiä linjoja myös suunnitellaan vapaamuotoisemmin EU-jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, esimerkiksi avoimen koordinaatiomenetelmän avulla toteutettavassa yhteistyössä ja hyvien käytänteiden vaihdossa lakisääteisiä eläkejärjestelmiä koskien.

Väestön ikääntymiseen liittyvät haasteet jäsenmaiden taloudelle sekä rahoitus- ja eläkejärjestelmille on tällä hetkellä tarkasteltavana eri foorumeilla. Ecofin-neuvosto on kehottanut komissiota seuraamaan ikääntymisen vaikutuksia sekä tutkimaan mahdollisen sääntelyn tarvetta tällä alueella⁷. Neuvoston päätelmissä todetaan, että vapaaehtoisen eläkesäästämisen osuutta olisi nostettava jäsenmaissa. Pitkäaikaissäästämiseen liittyviä tuotteita ja niiden markkinoita olisi edelleen kehitettävä. Viranomaisten tulisi luoda tilastollisia menetelmiä kotitalouksien sijoitusriskien arvioinnin parantamiseksi. Jäsenmaiden tulisi lisätä merkittävästi työtään kuluttajien taloudellisen koulutuksen ja tiedontason nostamiseksi. Tällä alueella neuvosto kiinnittää huomiota myös rahoituspalvelualan omaan vastuuseen tuotteista saatavan tiedon parantamisessa. Komissio tulee lähivuosina tekemään selvityksiä neuvoston päätelmien puitteissa. Komissio on esimerkiksi tilannut selvityksen

⁶ Valkoinen kirja. Rahoituspalvelupolitiikka 2006-2010, Bryssel 1.12.2005

⁷ Ecofin –neuvoston päätelmät 8.5.2007

vuoden 2007 kuluessa pitkäaikaissäätämiseen liittyvien vähittäistuotteiden markkinoista, jakelukanavista ja vaikutuksista kuluttajatottumuksiin jäsenmaissa.

Kuluttajien taloudellisen lukutaidon (financial literacy) merkitys kasvaa, kun vakuutus- ja rahoitusmarkkinoiden tuotteet monipuolistuvat ja muuttuvat monimutkaisemmiksi. Erityisesti pitkäaikaissäätämiseen tarkoitettut vakuutukset ovat monimutkaisia ja niiden valintaan ja sopivuuteen vaikuttavia tekijöitä on useita. Taloudellisen lukutaidon kehittämiseen jäsenmaissa tullaan lähivuosina keskittämään enemmän huomiota.

Eräs uusi keskustelunaihe on hedge-rahastot (ns. vipurahastot), joiden merkitys kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla ja vakuutusyhtiöiden sijoituskohteena on suuri. EU:ssa on todettu, että rahastojen toiminnan läpinäkyvyyttä ja niiden sisältämiä riskejä rahoitusmarkkinoiden vakaudelle on selvitettävä lisää.

EY-tuomioistuimen rooli on tärkeä neljää perusvapautta koskevan sääntelyn toteutumisen valvonnassa. Erityisesti sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen 1408/71⁸ alaan kuuluvan lakisääteisen sosiaalivakuutuksen osalta tuomioistuimen ennakkoratkaisujen ja tuomioiden vaikutus jäsenvaltioiden lainsäädäntökehitykseen on merkittävä.

IAIS on kehittänyt yhteisesti hyväksytyt standardit vakuutustoiminnan valvontajärjestelmille. EU:n vakuutusyritysten vakavaraisuusjärjestelmän uudistamisessa (Solvenssi II) tulee ottaa huomioon ehdotuksen yhteensopivuus standardien kanssa. Myös IASB:n nykyiset kansainväliset tilinpäätösstandardit ovat vaikuttaneet merkittäväällä tavalla EU-tason vastaavaan sääntelyyn.

Suomalaisen lainsäädännön vapautumiseen vaikuttaa myös kansainvälisten järjestöjen työ palveluiden ja pääomien liikkuvuutta koskevan sääntelyn vapauttamisessa. OECD:n Vakuutus- ja lisäeläkekomitean työn merkittävä painopiste on lähivuosina ollut OECD - jäsenvaltioiden vakuutuspalveluita koskevan lainsäädännön liberalisoinnissa⁹. Vakuutus- ja rahoituspalvelut ovat myös mukana Maailman kauppajärjestö WTO:n kansainvälistä palvelukauppaa koskevissa sopimuksissa. Näiden neuvotteluprosessien tarkoituksena on vaikuttaa palveluita koskevan lainsäädännön ja toimintaympäristön vähittäiseen vapauttamiseen sekä estää palveluntarjonnan vapautta heikentävien säännösten luominen.

Vakuutustoiminnan erityispiirteistä johtuen Suomella on voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia vakuutuspalveluiden harjoittamista koskevia rajoituksia sekä OECD:n että WTO:n sopimuksissa. Vakuutustoiminnan harjoittamista Suomessa koskeva lainsäädäntö perustuu EU-sääntelyn luomaan jakoon erottamalla mm. toimilupia myönnettäessä EU/ETA-maassa kotipaikan omaavat vakuutusyhtiöt ja vakuutusedustajat sekä kolmansista maista tulevat toimijat. Suomen rajoitukset sopimuksissa perustuvat tähän jakoon. Osallistuminen OECD:n ja WTO:n sopimukseen palveluiden vapauttamisesta saattaa pitkällä aikavälillä vaikuttaa vakuutustoimintaa koskevan lainsäädännön vapauttamiseen. Esimerkkinä pääomien liikkuvuutta koskevan sääntelyn muuttumisesta voidaan mainita, että lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien työeläkeyhtiöiden sijoitusmahdollisuuksia laajennettiin vastuuvelan katteena olevien sijoitusten osalta (laki 1114/2006) siten, että sijoitukset EU- ja

⁸ Koordinaatioasetus 1408/71 korvautuu uudella asetuksella [Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 883/04 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta] siinä vaiheessa, kun uusi täytäntöönpanoasetus on saatu hyväksytyä.

⁹ Tämän lisäksi OECD:n Vakuutus- ja lisäeläkekomitean keskustelunaiheina on mm. kuluttajien taloudellinen lukutaito sekä hedge –rahastot.

muihin OECD-maihin sallitaan samassa määrin. Myös vapaaehtoisen eläkevakuutustoiminnan puolella on laajennettu mahdollisuutta sijoittaa vastuuvelan katteena olevia varoja EU-maiden ulkopuolisiin OECD-maihin (laki 380/2005).

3.1.2 Solvenssi II -ehdotus

Vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvalvonnan uudistamista koskevan direktiiviehdotuksen (Solvenssi II) tavoitteena on luoda uudet, yhtenäiset vakavaraisuusvaatimukset vakuutusyrityksille EU:ssa sekä yhtenäiset periaatteet valvonnalle ja tiedonantovelvoitteille. Komission ehdotuksella uudistetaan vakavaraisuusvaatimuksia niin, että ne ottavat vakuutusyrityksen riskit riittävässä määrin huomioon nykyistä tasoa paremmin. Ne myös mahdollistavat yrityskohtaiseen riskiarvioon sopeutettujen vakavaraisuusvaatimusten käytön. Myös yritysten riskienhallinnalle ja hallintokäytännölle asetetaan yhtenäiset, korkeat vaatimukset. Lisäksi on tarkoitus yhtenäistää vastuuvelan laskennan ja varojen arvostamisen käytännöt, ottaen huomioon kansainvälisten tilinpäätösstandardien uudistuksen (IFRS) periaatteet. Ehdotus sisältää nykyisestä sääntelystä poikkeavia säännöksiä viranomaisten toimivaltaa ja vakuutusyritysryhmien valvontaa koskien.

Komission ehdotus edellyttää vakavaraisuusvalvonnan prosessien perusteellista läpikäyntiä ja uudistamista monilta osin. Ehdotus myös lisää entistä tiiviimpää yhteistyötä muiden vakuutusvalvojien kanssa, sekä yli rajojen toimivien vakuutusryhmittymien valvontayhteistyössä että valvontakäytäntöjen yhtenäistämässä. Riittävien, asiantuntevien henkilöstöresurssien varmistamiseksi voidaan arvioida, että henkilöstön koulutuksen lisäksi tarvitaan joitakin uusia rekrytointeja.

Ehdotuksen pääperiaatteet vastaavat monilta osin pankkialan Basel II -uudistusta, joka perustuu luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiiviin 2006/48/EY.

Ehdotus on puitedirektiivi, joka edellyttää laajojen täytäntöönpanosäännösten antamista. Komission arvioiman aikataulun mukaan direktiiviehdotus käsiteltäisiin neuvostossa vuoden 2008 loppuun mennessä. Tämän jälkeen valmisteltaisiin täytäntöönpanotoimet, ja uusi järjestelmä voisi tulla voimaan jäsenmaissa vuoden 2012 aikana.

3.1.3 Yhden toimiluvan periaate

Vakuutustoimintaa koskeva EU-sääntely perustuu ns. yhden toimiluvan periaatteelle, jonka mukaan yhdessä jäsenmaassa myönnetty toimilupa oikeuttaa yhtiön toimimaan toisessa jäsenmaassa sijoittautumisoikeuden nojalla tai tarjoamaan palveluita vapaasti kotijäsenvaltiosta käsin. Yhden toimiluvan periaate luotiin ensimmäiseksi EU-alueen pankkitoimintaan. Vakuutusyhtiöiden toiminnan osalta periaatteet sisältyvät henkivakuutusdirektiiviin ja toiseen vahinkovakuutusdirektiiviin. Toimiluvan myöntää yhtiön kotijäsenvaltio, ja sen valvontaviranomainen myös vastaa yhtiön koko EU - alueella tapahtuvan toiminnan taloudellisesta valvonnasta. Yhtiön on kuitenkin noudatettava myös sen maan kuluttaja-, markkinointi- ja muuta vastaavaa lainsäädäntöä, jonka alueella yhtiö toimii sijoittautumisoikeuden tai palveluiden vapaan tarjonnan perusteella. Tältä osin lainsäädännön noudattamista valvoo kohdejäsenvaltion valvontaviranomainen.

Vakuutusedustajia eli vakuutusmeklareita ja –asiamiehiä koskee myös vastaava yhden rekisteröinnin periaate vakuutusedustusedirektiivin 2002/92/EY perusteella. Sen mukaan yhdessä jäsenvaltiossa rekisteröitynyt vakuutusedustaja voi toimia muissa jäsenvaltiossa kotivaltionsa rekisteröinnin perusteella. Vakuutusedustusta koskevan lain (570/2005) 5 §

mukaan vakuutusedustusta Suomessa saa harjoittaa vain sellainen vakuutusedustaja, joka on merkitty VVV:n tai toisen EU:n jäsenmaan viranomaisen ylläpitämään vakuutusedustajarekisteriin.

Myös ammatillisia lisäeläkelaitoksia varten on luotu yhden toimiluvan periaate direktiivillä 2003/41/EY, joka koskee ammatillisten lisäeläkelaitosten toimintaa ja valvontaa. Direktiivi mahdollistaa lisäeläkelaitosten rajat ylittävän toiminnan, jolla tarkoitetaan toimintaa sijoittautumisoikeuden ja palvelujen vapaan tarjonnan perusteella.

Suomessa toimivat EU- ja ETA-maiden ulkopuolisessa maassa kotipaikan omaavat vakuutusyhtiöt tarvitsevat toimiluvan (laki ulkomaisista vakuutusyhtiöstä 18 §). Niiden on perustettava Suomeen edustusto ja nimettävä toimintaa varten Suomessa kotipaikan omaava pääasiamies. Vakuutusvalvontavirasto valvoo yhtiön Suomessa tapahtuvaa toimintaa.

3.1.4 Vakuutusyritysten toiminnan kansainvälistyminen

Sääntely-ympäristön kehittämisen tärkeimpinä liikkeellepanijoina voidaan pitää rahoitusmarkkinoiden kansainvälistymistä ja toimialarajojen ylittävien ryhmittymien syntymistä. Rahoituspalveluyritykset ovat muuttuneet enenevässä määrin kansainvälisiksi ryhmiksi, ja tällaisilla yrityksillä, kuten myös lähinnä kansalliselta pohjalta toimivilla yrityksillä on enemmän rajat ylittäviä operaatioita. Toiminta ei rajoitu myöskään pelkästään EU:n sisämarkkinarajojen sisäpuolelle. Yritykset ovat järjestäytyneet finanssiryhmittymiksi, joihin saattaa kuulua yrityksiä pankki-, arvopaperi-, vakuutus- tai sijoituspalvelualalta.

EU:ssa on saatettu voimaan lainsäädäntöä yritysten rajat ylittävien toimintamahdollisuuksien parantamiseksi (yhden toimiluvan periaatteen lisäksi mm. Eurooppayhtiöasetus, rajat ylittäviä sulautumisia koskeva sääntely). Sisämarkkinoiden toimivuus, yritystoiminnan tukeminen sekä ylimääräisten hallinnollisten ja lainsäädännöllisten esteiden ja taakkojen poistaminen ovat komission päätavoitteita sisämarkkinoilla. Kehitys on kuitenkin myös käynnistänyt EU-tasoisien pohdinnan valvonnan muuttuvista haasteista ja valvonnan uudelleenjärjestämisen tarpeesta. Valvontakehikon tulisi voida vastata ja sen kehittämisessä tulisi voida ottaa huomioon yritysmaailman uudelleenjärjestäytyminen ja tästä mahdollisesti aiheutuvat uudet riskit.

Suomen vakuutusmarkkinat ovat olleet pääosin kansallisia. Edustustojen osuuden vakuutusmaksutulon kokonaismäärästä arvioidaan olevan neljä prosenttia vuonna 2006. Vapaan tarjonnan ilmoitusten perusteella harjoitettavan toiminnan suuruuden arvioidaan olevan pientä.¹⁰ Vuonna 2006 suomalaisten vakuutusyhtiöiden maksutulosta tuli ulkomailta henkivakuutuksessa 2,5 % ja vahinkovakuutuksessa 0,4 %. Ulkomaisen maksutulon osuus on ollut laskeva 2000 –luvulla.

Suomalaisten vakuutusyritysten omistuspohjan kansainvälistyminen ei ole ollut yhtä nopeaa kuin pankkisektorilla. Tämä saattaa liittyä vakuutusmarkkinoiden kansalliseen luonteeseen.

Myös yleisemmin EU-tasolla voidaan sanoa, että vakuutusmarkkinat ovat monilta osin edelleen kansallisia. Vakuutettavat riskit ovat erilaisia eri maissa, johtuen mm. erilaisesta lainsäädännöstä liittyen verotukseen, sosiaaliturvaan ja vahingonkorvausoikeuteen.

¹⁰ Edustustojen ja vapaan tarjonnan ilmoitusten määrästä tarkemmin luvussa 1.2

Myöskään vakuutus sopimuksia koskevaa sääntelyä ei ole harmonisoitu EU:ssa. Yhtenäisen sääntelyn aikaansaaminen tällä alalla on osoittautunut vaikeaksi.¹¹

Komissio on julkaissut vihreän kirjan vähittäisrahoituspalveluista sisämarkkinoilla, jossa se esittelee aloittamiaan tai suunnittelemaan lähivuosien toimia rahoituspalveluiden vähittäismarkkinoiden kehittämiseksi EU:ssa¹². Komissio katsoo, että rajat ylittävän kaupan kehittäminen voisi tuoda kuluttajille selkeitä hyötyjä monipuolisempina, laadukkaampina ja edullisempina tuotteina. Komissio pyrkii selvittämään lisää rajat ylittävän toiminnan esteitä ja siihen liittyviä ongelmia, sekä edistämään yhtenäistä sääntelyä ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä tarpeellisiksi katsomillaan aloilla. Myös rahoitusalan vapaaehtoista yhteistyötä olisi tuettava. Sen lisäksi, että lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä pyritään edelleen vähentämään rajat ylittävältä palveluiden tarjonnalta, jäsenmaiden olisi aktiivisesti parannettava sitä taloudellisen tiedon tasoa, mitä kuluttajilla on erilaisista rahoitustuotteista.

Yritysvakuutusten puolella komission kilpailuasioden pääosasto on tehnyt selvityksen yritysvakuutusten markkinoista ja niihin liittyvistä kilpailullisista näkökohdista EU-alueella. Selvityksestä on valmistunut väliraportti tammikuussa 2007 ja lopullinen raportti syyskuussa 2007¹³. Selvityksessä keskitytään seuraaviin alueisiin: yritysvakuutusmarkkinoiden taloudellinen katsaus, yritysvakuutus sopimusten ajallinen kesto, jälleen- ja rinnakkaisvakuutusten sopimusehdot, yritysvakuutusten jakelukanavien rakenne, toiminta ja palkkiot sekä vakuutusyhtiöiden horisontaalinen yhteistyö. Raportin mukaan vakuutusyhtiöiden yritysvakuutus toiminnassa on suurta vaihtelua vakuutusliikkeen tuotoissa eri maiden, eri vakuutuslajien ja eri asiakasryhmien välillä. Tämä viittaa markkinoiden hajautuneisuuteen. Jakelukanavien osalta todetaan mm., että tärkeä edellytys markkinoille pyrkivälle ulkomaiselle vakuutusyhtiölle on pääsy hyvin toimiviin jakelukanaviin. Vakuutusedustajien rooli on tärkeä yritysvakuutusten myynnissä, mutta niiden kaksoisroolia vakuutusten jakelussa ja asiakkaiden neuvonnassa on selvitettävä¹⁴. Komissio tarkastelee myöhemmin, tullaanko vakuutusyhtiöiden horisontaaliselle yhteistyölle myönnettyä kilpailuoikeudellista ryhmäpoikkeusta jatkamaan.

3.1.5 Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö

EU/ETA-valtioiden vakuutusvalvontaviranomaiset ovat sopineet henki- ja vahinkovakuutusdirektiivien edellyttämän valvontayhteistyön käytännön menettelyistä vuonna 1997 hyväksytyssä valvontayhteistyöpöytäkirjassa.

Vakuutusryhmittymiin kuuluvien vakuutusyritysten lisävalvontaa koskevan direktiivin edellyttämää käytännön valvontayhteistyötä EU/ETA-valtioiden vakuutusvalvontaviranomaiset harjoittavat vuonna 2000 allekirjoitetun ns. Helsinki-protokollan puitteissa. Jokaista sellaista ryhmittymää, johon kuuluu vakuutusyrityksiä vähintään kahdesta eri jäsenmaasta, valvoo näiden jäsenmaiden vakuutusvalvontaviranomaisista muodostuva valvontatiimi.

¹¹ Oikeus- ja sisäasiat –neuvoston työryhmässä käsitellään tällä hetkellä ns. Rooma I –asetusehdotusta [KOM(2005) 650], jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa sopimusvelvoitteita koskevat lainvalintasäännöt siviili- ja kauppaoikeuden alueella. Myös vakuutus sopimuksia koskevat lainvalintasäännöt ovat tällä hetkellä mukana ehdotuksessa. Tarkoitus olisi koota eri vakuutusdirektiiveissä olevat lainvalintasäännöt yhteen asetukseen ja yhdenmukaistaa niitä, kuitenkin muuttamatta merkittävästi niiden sisältöä.

¹² Komission vihreä kirja vähittäisrahoituspalveluista sisämarkkinoilla KOM(2007) 226 lop.

¹³ Communication from the Commission; Sector inquiry under article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 on business insurance (Final report) SEC(2007) 1231.

¹⁴ Komissio on ilmoittanut tarkastelevansa vakuutusedustusedirektiiviä 2002/92/EY uudelleen vuonna 2008.

Vakuutusalan sääntelyn täytäntöönpanon tehostamiseksi EU:ssa perustettiin komission päätöksellä vuonna 2003 Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors). Sen tehtävänä on toimia vakuutusteknisissä asioissa komission neuvoa-antavana komiteana, edistää yhteisön direktiivien johdonmukaista täytäntöönpanoa ja jäsenvaltioiden sääntelykäytäntöjen lähentymistä yhteisössä sekä toimia valvontayhteistyön foorumina.

CEIOPS on hyväksynyt keväällä 2006 valvontayhteistyötä koskevat pöytäkirjat, joissa on sovittu valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta vakuutusedustajien ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten rajat ylittävän toiminnan valvonnassa.

Rahoituspalvelupolitiikan valkoisessa kirjassa komissio toteaa tarpeen rahoitus- ja vakuutusvalvojen välisen rajat ylittävän yhteistyön kehittämiseksi. Yhteistyön kehittäminen voidaan yleisemmin ymmärtää siten, että se koskee valvojen rajat ylittävää yhteistyötä sekä yhdellä sektorilla että valvojen yhteistyötä eri rahoitusmarkkinasektorien välillä. Yhteistyön lisäämisen lisäksi tavoitteena on helpottaa yritysten toimimista sisämarkkinoilla ja vähentää valvonnasta aiheutuvia kustannuksia yrityksille.

Valvonnan konvergenssista on vuonna 2006 laadittu Talous- ja rahoituskomitean työryhmän suositukset (ns. Francqin raportti¹⁵) sekä Ecofin –neuvoston päätelmiä¹⁶. Suositusten ja päätelmien mukaan on tarkoitus syventää rahoitusvalvontaviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja edistää yhtenäisten valvontakäytäntöjen noudattamista rajat ylittävässä yhteistyössä. Olemassa olevaa rahoitus- ja vakuutusalan direktiiveissä luotua valvontakehikkoa ei ole todettu tällä hetkellä tarpeelliseksi muuttaa.

Aluksi on tarkoitus syventää valvontaviranomaisten välistä rajat ylittävää yhteistyötä niiden keskinäisin epävirallisoin toimin, suosituksin sekä yhteistyösopimuksin. Pankki-, arvopaperi- ja vakuutusvalvojen komiteoilla on vuosittainen yhteinen toimintaohjelma. Tavoitteena on yhteisten valvontaa koskevien periaatteiden luominen mm. seuraavilla aloilla: finanssikonglomeraattien valvonta, rahanpesun ja terrorismirahoituksen estäminen sekä yhtiön johdon fit and proper –käsitteiden yhtenäistäminen. Lisäksi komiteat tekevät jatkotyötä ja selvittävät mahdollisuutta yhtenäistää valvontaprosesseja mm. Francqin raportissa esitettyjen suositusten pohjalta. Francqin raportissa on esitetty konkreettisia toimia yhteistyön syventämiseksi (sovittelumenettelyn käyttöönotto valvojen kesken, sopimukset tehtävien delegoinnista valvojen kesken, yhteisten standardien ja mallien käyttö yritysten raportointivelvoitteissa, EU-tason tietopankkien luominen). Selvitystyö on käynnistynyt jokin aika sitten, joten suosituksia tai johtopäätöksiä ei ole vielä valmistunut.

Solvenssi II –ehdotus tulee lisäämään valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä rajat ylittävissä tilanteissa erityisesti vakuutusryhmittymien valvonnassa. Lisäksi valvontakäytäntöjä tullaan yhtenäistämään ehdotuksen harmonisointisäännöksillä. CEIOPSin työn painopiste on tähän asti ollut Solvenssi II –hankkeeseen liittyvässä komission konsultaatiossa, ja tämä työ tulee jatkumaan CEIOPSin antamien suositusten ja ohjeiden valmistelun muodossa.

Komission on tarkoitus selvittää lähivuosina rahoitus- ja vakuutusvalvonnan vastuunjaon ja rakenteiden toimivuutta sekä mahdollisia selvennys- tai muutostarpeita. Keskeisenä tässä kehittämisessä on mukana keskustelu koti- ja isäntävaltion valvojen välisestä vastuunjaosta.

¹⁵ Financial Services Committee Report on Financial Supervision, Brussels 23.2.2007

¹⁶ Ecofin –neuvoston päätelmät toukokuu 2006

Pidemmän tähtäimen kehittämissuunnitelmat on tarkoitus painottaa ensin pankkisektorille. Keskeisten periaatteiden osalta olisi kuitenkin tärkeää löytää ratkaisut, jotka olisivat sopivia myös arvopaperi- ja vakuutusosalalle.

3.1.6 Vakuutusryhmät ja finanssikonglomeraatit

Solvenssi II -ehdotus sisältää myös vakuutusyrittäjäryhmien valvontaa koskevat säännökset, jotka poikkeavat nykyisin voimassa olevan vakuutusyrittäjäryhmiä koskevan direktiivin säännöksistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/78/EY vakuutus- tai jälleenvakuutusryhmään kuuluvien vakuutus- ja jälleenvakuutusyrittäjien lisävalvonnasta). Tämän direktiivin mukaan vakuutusryhmän valvonta on lisävalvontaa, joka suoritetaan tavallisen yhtiökohtaisen valvonnan lisäksi. Komission ehdotuksen mukaan valvontarakente muuttuisi ryhmävalvontapohjaiseksi.

Lähtökohtaisesti ehdotuksessa valvontavastuu on edelleen ensisijaisesti vakuutusyhtiön kotimaan (home supervisor) valvojalla, jos yritys ei kuulu vakuutusyrittäjäryhmään. Sivukonttoreiden osalta myös vastaanottavan jäsenvaltion valvojalla (host supervisor) on tietty valvontavastuu ja -oikeus. Vakuutusryhmien valvonnan tehostamiseksi uudistuksessa keskitetään valvontaa tästä perusrakenteesta poiketen merkittävästi koko vakuutusryhmän ja tytäryhtiöiden osalta yhdelle ryhmävalvojalle (group supervisor). Tiettyissä tapauksissa tytäryhtiöiden kotimaisten valvojien (home supervisors) toimivaltuuksia rajataan.

Ryhmien vakavaraisuuden laskennasta on myös omat erilliset säännöksensä. Ryhmään kuuluvalla vakuutusyrittäjällä tulisi mahdolliseksi käyttää vakavaraisuusvaatimuksen täyttämiseksi hyväkseen ryhmittymän emoyrittäjän antamaa pääomalupausta (ryhmätuki). Vakavaraisuutta koskeva valvontavastuu siirtyisi ehdotuksen mukaan osittain ryhmävalvojalle. Mikäli suomalainen vakuutusyrittäjä muodostuisi tytäryhtiövaltaiseksi, kansallinen valvontavaltio vähenisi merkittävästi. Toteutuessaan ehdotus muuttaisi yhden toimiluvan periaatteelle perustuvaa vakuutusyhtiön taloudellisen valvontavastuun jakautumista koskevaa säännöstöä. Ehdotus poikkeaa ryhmävalvonnan osalta Basel II –sääntelystä ja finanssikonglomeraattisääntelystä sekä antaa emoyhtiön kotivaltion valvontaviranomaiselle laajemmat toimivaltuudet.

Finanssiryhmittymiä eli –konglomeraatteja koskee oma sääntelynsä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/87/EY finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyrittäjien ja sijoituspalveluyrittäjien lisävalvonnasta). Komissio aikoo uudistaa finanssikonglomeraatteja koskevan direktiivin säännöksiä samassa linjassa valvontavastuun kehittämisestä käytävän keskustelun ja Solvenssi II –uudistuksessa muodostuvien ratkaisujen kanssa. Ensimmäisenä askeleena on perustettu pankki-, arvopaperi- ja vakuutusvalvojien väliaikainen finanssikonglomeraattityöryhmä (IWCFC). Työryhmä selvittää mm. finanssikonglomeraattien määrää, luonnetta ja niitä koskevia valvontakäytäntöjä EU:ssa, mahdollisuuksia valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseen ja konglomeraatteihin liittyviä riskejä. Komissio aikoo aloittaa direktiivin uudistamisen vuonna 2008 Solvenssi II –ehdotuksen käsittelyn edettyä.

Rahoitustarkastus on rahoitusvalvonnan osalta katsonut, että konglomeraattidirektiivin säännökset finanssiryhmittymien tervehtymisestä ovat joiltakin osin liian ylimalkaiset ja tästä syystä säännöksiä tulisi täsmentää. Erityisesti toimivaltaisille viranomaisille annetut oikeudet "ryhtyä aiheellisiin toimenpiteisiin", jos ryhmittymään kuuluvat säännellyt yritykset eivät noudata esimerkiksi vakavaraisuutta ja riskikeskittymiä koskevia säännöksiä, ovat

jääneet epäselviksi.¹⁷ Rahoitustarkastus pitääkin tärkeänä, että säännökset saataisiin nykyistä yksityiskohtaisemmiksi ja siten nykyistä pidemmälle harmonisoiduiksi eri jäsenvaltioiden viranomaisten kesken. Nykyistä täsmällisemmät säännökset auttaisivat myös finanssimarkkinoilla toimivia ennakoimaan, mitä viranomaistoimia tervehdyttämistilanteessa on pidettävä keskeisinä.

3.1.7 Lakisääteisen vakuutustoiminnan erityispiirteitä

Suomen lakisääteinen työeläkevakuutustoiminta poikkeaa sekä eläketurvan sisällön että eläkelaitosten toiminnan ja valvonnan osalta muusta vakuutustoiminnasta. Lakisääteinen työeläkejärjestelmä on suljettu pois EU:n henkivakuutusdirektiivin 2002/83/EY soveltamisalasta. Työeläketoimintaa saa harjoittaa Suomessa omistamalla suomalaisen työeläkevakuutusyhtiön tai perustamalla uuden yhtiön. Työeläketoimintaa saa harjoittaa myönnetyn toimiluvan nojalla vain Suomessa. Ulkomaiset vakuutusyhtiöt voivat harjoittaa työeläketoimintaa Suomessa samoin edellytyksin kuin suomalaiset yhtiöt, eli niille ei lainsäädännössä aseteta erillisiä vaatimuksia. Työeläketoiminta on henkivakuutusdirektiivin poikkeuksen mukaan myös järjestettävä muusta vakuutustoiminnasta oikeudellisesti erilliseen yksikköön. Työeläkevakuutusyhtiöillä on yhteistakuujärjestelmä eläketurvan varmistamiseksi. Työeläkelakien mukaisiin eläkkeisiin sovelletaan sosiaaliturvan koordinaatioasetusta 1408/71, kun on kyse liikkuvan työntekijän tai hänen perheenjäsenensä oikeudesta eläkkeeseen.

Eläkesäätiöt ja –kassat voivat harjoittaa lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa ja myöntää vapaaehtoisia lisäeläke-etuuksia. Molempia etuuksia myöntävän eläkesäätiön ja –kassan on pidettävä näihin toimintoihin liittyvät varat ja velat sekä tuotot ja kulut erillään. Eläkesäätiöiden ja –kassojen eläkevakuutustoiminta kuuluu vapaaehtoisia lisäeläkkeitä koskevan vakuuttamisen osalta direktiivin 2003/41/EY soveltamisalaan. Direktiivin perusteella Suomessa on säädetty, että rajat ylittävää toimintaa harjoittava yhtiö voi Suomessa harjoittaa pelkästään vapaaehtoisia lisäeläkevakuutustoimintaa. Ammatilliset lisäeläkkeet ovat vapaaehtoisia, työhön perustuvia eläke-etuuksia, jotka perustuvat yksilölliseen tai kollektiiviseen sopimukseen ja joita tarjoavat etuuksia varten perustetut rahastoivat laitokset.

EU:n vahinkovakuutusdirektiivejä on sovellettu lakisääteiseen tapaturmavakuutustoimintaan vuodesta 2001 alkaen. Yhden toimiluvan järjestelmä ja vakuutusyhtiön kotijäsenvaltion valvontavastuu ulottuu siis myös tapaturmavakuutusyhtiöiden valvontaan. Kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 55 artiklan mukaan lakisääteistä tapaturmavakuutusta harjoittavan yhtiön on kuitenkin noudatettava muun kuin vakavaraisuuden valvonnan osalta sen jäsenvaltion lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevaa lainsäädäntöä, jonka alueella se tarjoaa vakuutuksia. Tapaturmavakuutuslain 29 §:n mukaan vakuutusyhtiön, joka aikoo harjoittaa lakisääteistä tapaturmavakuutusta Suomessa, on tehtävä siitä ilmoitus Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle viimeistään kaksi kuukautta ennen toiminnan aloittamista. Ilmoitus liittyy Tapaturmavakuutuslaitosten liiton pakolliseen jäsenyyteen. Tällä hetkellä yksi tanskalainen yhtiö on tehnyt ilmoituksen.

EU:ssa on pyritty helpottamaan yritystoiminnan rajat ylittäviä toimintaedellytyksiä säätämällä mm. Eurooppayhtiöasetuksesta (N:o 2157/2001) ja pääomayhtiöiden rajat ylittäviä sulautumisia koskeva direktiivistä (2005/56/EY). Tapaturmavakuutusta hoitavan vakuutusyhtiön sulautuminen, jakautuminen ja kotipaikan siirto rinnastetaan tapaturmavakuutuslaissa vakuutuskannan siirtoon. Vakuutusvalvontavirastolla on oikeus

¹⁷ Vastaavia säännöksiä ovat myös Solvenssi II –ehdotuksessa, ja Suomi on neuvostokäsittelyssä kiinnittänyt huomiota niiden yleisluontoisuuteen.

kieltää järjestely, joka olennaisesti heikentää vakuutettujen turvaa taikka vaarantaa tapaturmavakuutusjärjestelmän toimintaedellytykset tai kyvyn suoriutua velvoitteistaan. Tapaturmavakuutuksen lakisääteisydestä seuraa, että työtapaturmassa vahingoittuneella on lakiin perustuva oikeus säädettyihin korvauksiin.

Suomessa on luotu vakuutusyhtiöiden yhteistakuujärjestelmät lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen, potilasvakuutukseen ja liikennevakuutukseen. Yhteistakuujärjestelmä turvaa korvauksensaajien korvaukset täysimääräisesti vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa. Kaikkien kyseistä vakuutuslajia Suomessa harjoittavien suomalaisten vakuutusyhtiöiden on osallistuttava yhteistakuujärjestelmän ennakkorahastointiin tapaturmavakuutuksen ja liikennevakuutuksen osalta. Sama vaatimus koskee kolmannen maan vakuutusyhtiön Suomeen perustettua edustustoa. Suomessa toimivien EU-maiden vakuutusyhtiöiden on osallistuttava varojen keräämiseen vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa vasta jälkikäteen. Potilasvakuutuksessa varat kerätään jälkikäteen kaikilta vakuutuslajia Suomessa harjoittavilta yhtiöiltä. Komissio selvittää parhaillaan vakuutusalan takuujärjestelmiä koskevan yhteisötason lainsäädännön mahdollista sisältöä ja vaikutuksia.

3.2 Lakisääteisen eläkevakuutustoiminnan sijoitussäätelyn uudistukset

Lakisääteistä eläkevakuutusta koskevaa säätelyä uudistettiin vuoden 2007 alussa. Eläkelaitosten sijoitustoimintaan on vaikutusta etenkin eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetulla lailla (1114/2006).

Kyseisellä lailla otettiin aiempaa paremmin huomioon eläkelaitosten sijoitusten todelliset riskit vakavaraisuusrajaa laskettaessa. Lisäksi eläkelaitosten sijoitusmahdollisuuksia laajennettiin vastuuvelan katteena olevien sijoitusten osalta. Vastuuvelan kattaminen on mahdollista useamman tyyppisillä sijoituksilla kuin aiemmin ja sijoitukset voidaan hajauttaa aiempaa laajemmin ETA- ja OECD-alueiden ulkopuolelle. Johdannaissopimusten käyttäminen on mahdollista aiempaa laajemmin. Eräiltä osin säännösten yksityiskohtaisuus väheni, eli siirryttiin yleissäätelyn suuntaan. Toimintavapauksien lisäämisen vastapainoksi eläkelaitoksen hallituksen vastuuta sijoitustoiminnan ja riskienhallinnan järjestämisessä ja valvonnassa korostettiin. Sijoitusten luokittelu niiden tosiasiallisten riskien mukaan ja johdannaissopimusten käyttäminen perustuvat eläkelaitoksen hallituksen päättämiin perusteisiin ja hallitus hyväksyy vuosittain selvitykset perusteiden soveltamisen vaikutuksista.

Vakuutusvalvontavirastolla on oltava riittävät valmiudet sijoitusten riskien arvioimiseen. Eläkelaitosten lisääntyneet toimintavapaudet sijoitusten tekemisessä ja luokittelussa edellyttävät riittävän tehokasta valvontaa, jotta yksittäisten eläkelaitosten ja kokonaisuutena eläkejärjestelmän riskit eivät nouse liian suuriksi. Valvonnan keskeisenä kohteena ovat eläkelaitosten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmät.

Säätelyn yksityiskohtaisuuden vähenemisen vuoksi perusteltujen, yhdenmukaisten ja eläkelaitoksia ohjaavien valvontakäytäntöjen merkitys korostuu. Myös eläkelaitosten mahdollisuus hakea poikkeuslupia tiettyihin vastuuvelan kattamista koskeviin rajoituksiin korostaa perusteltujen valvontakäytäntöjen ja sijoitustoiminnan asiantuntemuksen merkitystä.

Lain seurauksena sijoitustoiminnan asiantuntemuksen tarve Vakuutusvalvontaviraston toiminnassa kasvoi aiempaan verrattuna.

3.3 Ehdotus uudeksi vakuutusyhtiölaiksi

Vakuutusyhtiölaiki 2005 –työryhmä ehdottaa mietinnössään (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:70) uuden vakuutusyhtiölain säätämistä. Uudessa laissa otettaisiin huomioon muuttunut osakeyhtiöainsäädäntö ja muut muutostarpeet. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella vuoden 2007 alussa, ja hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle syksyn aikana.

Ehdotetut säännökset muuttaisivat eräiltä osin Vakuutusvalvontaviraston nykyisiä toimivaltuuksia. Henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden toimilupa-asioiden käsittely ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveysministeriöltä Vakuutusvalvontavirastolle. Työeläkevakuutusyhtiöiden toimiluvista päättäminen kuuluisi kuitenkin edelleen valtioneuvoston tehtäviin.

Perustuslain säädöstaroa koskevien vaatimusten vuoksi suuri osa nykyisin asetuksilla tai Vakuutusvalvontaviraston määräyksillä annetuista normeista ehdotetaan säädettäväksi laissa, minkä vuoksi viraston norminantovaltuudet muuttuisivat nykyistä teknisluontoisemmiksi.

Uudessa vakuutusyhtiölaissa säädettäisiin myös laajennetun toimintapääoman riittävyttä koskevasta vakuutusyhtiön vakavaraisuusaseman ennakoivasta valvonnasta. Henkivakuutusyhtiöiden sääntely olisi uutta nykyiseen verrattuna. Sen sijaan vahinkovakuutusyhtiöihin sovelletaan pitkälti ehdotetunlaisia säännöksiä jo nykyisin.

Ennakoivan valvonnan perustavoitteena on havaita valvottavan yhtiön tilan heikkeneminen riittävän ajoissa ennen, kuin yhtiö toimintapääoman alenemisen takia joutuu tilaan, jossa Vakuutusvalvontaviraston on ryhdyttävä laissa säädettyihin valvontatoimiin. Ennakoiva valvonta perustuisi valvottavan yhtiön riskiaseman testaamiseen ja analysointiin. Henkivakuutusyhtiöillä testit koskisivat yhtiön kykyä vastata vakuutusopimusten mukaisista eduista myöntämättä uusia harkinnanvaraisia lisäetuja ja yhtiön kykyä noudattaa kohtuusperiaatetta.

Uuden vakuutusyhtiölain luonnoksessa ehdotetaan, että työeläkevakuutusyhtiöitä lukuun ottamatta Vakuutusvalvontaviraston valtuudet kilpailun valvomiseen poistettaisiin ja valvonta keskitettäisiin Kilpailuvirastolle. Nykyisen vakuutusyhtiölain 14 a luvun 2 §:n mukaan Vakuutusvalvontavirasto seuraa kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi. Vakuutusyhtiöiden valvonnassa viraston on nykyisin otettava huomioon kilpailun vaatimukset. Vakuutusvalvontaviraston ja Kilpailuviraston on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Lisäksi Kilpailuviraston on pyydettävä Vakuutusvalvontavirastolta lausunto käsitellessään pääasiassa vakuutustoimintaa koskevaa kilpailunrajoitusta.

Tammikuussa 2007 julkaistussa työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevassa selvityshenkilön raportissa (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79) tarkasteltiin vakuutusalan viranomaisten toimivaltoja lakisääteisen eläkevakuutuksen kannalta. Selvityksessä ehdotettiin muun muassa, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava, miten kilpailun valvontaa koskeva Vakuutusvalvontaviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää ottaen huomioon Kilpailuviraston yleinen

toimivalta kilpailun toimivuuden valvomisessa ja laskuperusteiden merkitys eläkelaitosten kilpailulle.

4 Vakuutusvalvonnan rahoitus

4.1 Vakuutusvalvontaviraston rahoitus nykyisin

4.1.1 Valvontamaksut

Vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain (479/1944) mukaan Vakuutusvalvontaviraston toiminnasta aiheutuvat menot katetaan valvonta- ja toimenpidemaksuilla. Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa olevien on suoritettava kultakin vuodelta valvontamaksu. Valvontamaksut muodostuvat kiinteästä perusmaksusta ja siihen lisättävästä suhteellisesta maksusta. Ne määrätään viraston kustannuslaskennan ja valvottavien laitosten maksuunpanovuotta edeltävän tilikauden tilinpäätöstietojen perusteella. Valvontamaksujen määrittämiseksi valvottavat on lainsäädännössä jaettu ryhmiin. Oman ryhmänsä muodostavat esimerkiksi henkivakuutusyhtiöt, vahinkovakuutusyhtiöt, työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat, muut vakuutuskassat, vakuutusyhdistykset, vakuutusmeklarit ja työttömyyskassat. Eräät lailla perustetut eläke- ja muut laitokset ovat myös omina ryhminään.

Kiinteä perusmaksu määritellään ryhmittäin. Suhteellinen maksu määräytyy pääsääntöisesti kussakin ryhmässä laitoksen maksuunpanovuotta edeltävältä tilikaudelta kirjaamien vakuutusmaksutulon, sijoitustoiminnan nettotuoton ja vakuutusteknisen vastuuvelan perusteella. Esimerkiksi vuonna 2007 henkivakuutusyhtiöllä kiinteä perusmaksu on 7 480 euroa ja suhteellinen maksu 0,0178233 prosenttia vakuutusmaksutulosta ja 0,0018501 prosenttia vakuutusteknisestä vastuuvelasta. Suhteellinen maksu lasketaan vuoden 2005 tilinpäätöksen perusteella. Eräissä valvottavaryhmissä käytetään niiden toiminnan luonteen mukaan muita määräytymisperusteita.

Vakuutusvalvontavirasto tekee vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen valvontamaksusta maksun suoritusvuotta edeltävän marraskuun loppuun mennessä. Ministeriö päättää valvontamaksujen perusteet, minkä jälkeen virasto määrää laitoskohtaisen valvontamaksun seuraavalta talousarviovuodelta ja toimittaa maksuunpanon. Valvontamaksun suorituskuukausi on tammikuu. Valvontamaksu ja mahdollinen viivästyskorko ovat ilman tuomiota ja päätöstä ulosottokelpoiset.

Jos Vakuutusvalvontaviraston menot poikkeuksellisesti odottamattomasta ja ennalta arvaamattomasta syystä osoittautuvat valvontamaksuilla kerättävää määrää suuremmiksi, maksuja voidaan tarkistaa suoritusvuoden aikana.

Vakuutusvalvontavirasto laskutti valvontamaksuja tammikuussa 2007 yhteensä 5,9 miljoonaa euroa. Summa perustui viraston vuoden 2007 kustannusarvioon (6,9 miljoonaa euroa), josta vähennettiin valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisten ja muiden tulojen arvio (0,2 miljoonaa euroa) ja vuoden 2006 laskutusylijäämäärä (0,8 miljoonaa euroa).

Vakuutusvalvontaviraston rahoitusrakenteen kannalta merkittävimmät valvottavaryhmät ovat henki-, vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöt. Niiltä kerättiin vuoden 2007 valvontamaksujen yhteismäärästä 64 prosenttia (3,8 miljoonaa euroa). Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen sekä työttömyyskassojen valvontamaksut olivat yhteensä 26 prosenttia (1,5 miljoonaa euroa)

valvontamaksujen yhteismäärästä. Muilta valvottavaryhmiltä kerättävät maksut olivat määrällisesti selvästi pienempiä. Valvontamaksut perustuvat kunkin valvottavaryhmän valvontaan käytettävään työmäärään. Yksittäisten valvottavien valvontamaksut vaihtelivat valvottavan koon ja toiminnan luonteen mukaan sadoista euroista satoihin tuhansiin euroihin.

4.1.2 Toimenpidemaksut

Vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 §:n 4 momentin mukaan hakemusten perusteella annettavista päätöksistä ja muista tilaukseen perustuvista

Vakuutusvalvontaviraston suoritteista peritään maksu valtion maksuperustelain mukaisesti. Sen 6 §:n perusteella viraston julkisoikeudellisista suoritteista perittävien maksujen suuruus vastaa pääsääntöisesti suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa. Muut viraston suoritteet hinnoitellaan lain 7 §:n mukaan yleensä liiketaloudellisin perustein.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtion maksuperustelain 8 §:n nojalla antanut asetuksen Vakuutusvalvontaviraston maksullisista suoritteista (1286/2004). Asetuksen 2 §:ssä luetellaan Vakuutusvalvontaviraston maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet ja niistä perittävät euromääräiset maksut. Maksullisia ovat päätökset, jotka koskevat yhtiöjärjestyksen ja yhdistysjärjestyksen vahvistamista tai muuttamista; sääntöjen vahvistamista tai muuttamista; sulautumista, jakautumista, yhteisömuodon muuttamista, vakuutuskannan luovuttamista, vakuutustoiminnan luovuttamista ja vastuun siirtämistä; vakuutusteknisten perusteiden vahvistamista; ja työttömyyskassan jäsenmaksun vahvistamista. Lisäksi säädetään, että myös muut valvottavan pyynnöstä annettavat luvat ja päätökset ovat maksullisia samoin kuin rekisteriotteet ja todistukset.

Asetuksen 3 §:ssä luetellaan suoritteet, jotka Vakuutusvalvontavirasto hinnoittelee itse liiketaloudellisin perustein. Suoritteita ovat henkilöstön käyttö virka-aikana koulutus-, konsultointi- ja asiantuntijatehtävissä tapauksissa, joissa tehtävien hoito ei suoranaisesti liity viraston toimintaan; tilauksesta tehdyt selvitykset ja tietopaketit; tilauksesta tehdyt tiedonhauk rekistereistä ja tietokannoista sekä liittymä tietokantoihin; viraston kokonaan tai osittain kustantamat julkaisut sekä sähköiset tietotuotteet; valokopiot ja muut jäljennökset; sekä muut tilaukseen perustuvat suoritteet.

Toimenpidemaksujen ja muiden tuottojen yhteismääräksi vuonna 2007 on arvioitu 0,2 miljoonaa euroa.

4.2 Valvontamaksun veronluonteisuus

Vakuutusvalvontavirastolle suoritettavia valvontamaksuja ei voida pitää suoranaisesti vastikkeina valvottavien saamista suoritteista.

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella Vakuutusvalvontavirastolle suoritettava valvontamaksu on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero, ei maksu. Sen sijaan viraston toimenpidemaksut ovat valtiosääntöoikeudellisesti maksuja. Valiokunta on käsitellyt lausunnoissaan esimerkiksi Viestintävirastolle maksettavaa postitoiminnan valvontamaksua (PeVL 29/2005 vp) ja viestintämarkkinamaksua (PeVL 61/2002 vp), Rahoitustarkastuksen valvontamaksua (PeVL 41/2004 vp ja 67/2002 vp) ja Ratahallintokeskuksen ratamaksua (PeVL 66/2002 vp).

Maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. Suoritteiden, joista peritään maksu, on oltava jollakin tavalla yksilöitävissä. Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kyseessä on pikemminkin vero kuin maksu.

Rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei ole täysi kustannusvastaavuus, mutta maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee kuitenkin säilyttää jokin yhteys suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä perustellumpaa on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisesti verona.

Perustuslakivaliokunnan mukaan merkittävää voi olla myös se, onko suoritteiden vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa.

4.3 Brutto- ja nettobudjetointi ja niiden vaikutus valvontamaksuihin

Valtion talousarvio laaditaan vuosittain valtion talousarviosta annetun lain (423/1992) ja sitä alemman asteisten säännösten ja määräysten mukaisesti. Säännöksiä sovelletaan muun muassa ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen toimintaan. Talousarvioesityksen valmistelun vaiheita ovat valtionalouden kehusehdotusten laadinta ja valtioneuvoston päätös valtionalouden kehyksistä, virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten laadinta, hallinnonalojen ja muiden talousarvioehdotusten laadinta, valtiovarainministeriön ehdotuksen laadinta eduskunnalle annettavaksi talousarvioesitykseksi sekä esitysehdotuksen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtion talousarvion laadinnassa noudatetaan pääsääntönä bruttobudjetointia. Arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan talousarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista.

Talousarvion laadinnassa voidaan eräissä tapauksissa noudattaa pääsäännöstä poiketen nettobudjetointia. Tällöin talousarvioon otetaan tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n perusteella voidaan nettobudjetoida muun muassa viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot.

Nettobudjetoinnissa ei kuitenkaan oteta tuloina huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Siten nettobudjetoitavia tuloja eivät ole esimerkiksi veronluonteiset maksut.

4.4 Pohjoismaista vertailua

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa yksi valvontaviranomainen vastaa pankki-, sijoitus- ja vakuutusalan valvonnasta. Ruotsin Finansinspektion on valtion budjettitalouden piirissä. Maan hallitus päättää vuosittain valvontaviranomaisen määrärahasta, tavoitteista ja tehtävistä. Määrärahalla katetaan ainoastaan valvontaviranomaisen valvonta- ja ohjaustehtävät. Valvottavilta kerätään kahdenlaisia maksuja, valvontamaksuja ja lupamaksuja.

Valvontamaksujen on vastattava vuosittain valvontaviranomaiselle osoitettua määrärahaa. Valvontamaksut määritellään niitä koskevan asetuksen mukaan ryhmittelemällä valvottavat yritykset ja määrittelemällä maksu yrityksen taseen ja siihen käytetyn valvonta-ajan mukaan. Myös vähimmäis- ja enimmäismaksut määritellään. Valvontamaksut kerätään valtiontalouden kassaan. Sen sijaan valvontaviranomainen vastaa itse lupamaksuista valtiontaloudesta erillään, ja lupamaksujen on katettava lupien myöntämisestä aiheutuvat hallinnolliset kulut.

Norjan Kredittilsynetin toiminta rahoitetaan valtiontalouden budjetista. Sen talousarvion laadinnassa käytetään bruttobudjetoitua. Tulot määritellään siten, että ne kattavat viraston menot. Käytössä on vain yksi maksu valvottaville, jonka määräämisestä ja perusteista säädetään lain tasolla. Valvottavat ryhmitellään yrityksen oikeudellisen luonteen mukaan. Ryhmittelyssä otetaan huomioon ryhmään kuuluvien yritysten valvontaan käytettävä aika. Maksun suuruus määritellään vakuutusyritysten osalta mm. vakuutusmaksutulon perusteella. Vähimmäis- ja enimmäismaksut voidaan myös määritellä.

Tanskan Finanstilsynetin rahoitus on osa valtion budjettia ja määritellään lain tasolla. Talousarvion laadinnassa käytetään Finanstilsynetin osalta nettobudjetoitua. Valvottavien maksuilla katetaan valvojan kulut. Valvontamaksut määritellään laissa ryhmittelemällä yritykset niiden oikeudellisen luonteen perusteella ja määräämällä maksu yrityksen koon mukaan.

4.5 Rahoituksen kehittäminen

Vakuutusvalvonnan rahoituksen kehittäminen on käytännössä sidoksissa siihen, millä tavalla hallitusohjelman mukainen rahoitus- ja vakuutusvalvonnan yhdistäminen toteutetaan. Seuraavassa tarkastellaan ensin yleisesti rahoitusta koskevia seikkoja, jotka on käytännössä otettava huomioon muun muassa, kun valvontojen yhdistämisen toteuttamisvaihtoehtoja arvioidaan. Sen jälkeen tarkastellaan Vakuutusvalvontaviraston nykyistä rahoitusmallia.

4.5.1 Rahoitukseen vaikuttavia seikkoja

Vakuutusvalvonnan rahoittamiseksi voidaan käytännössä ajatella olevan kaksi päävaihtoehtoa. Valvonnan kustannukset voidaan kerätä valvottavilta, tai kustannukset voidaan kattaa normaalisti verovelvollisilta kerätyillä veroilla. Perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella näiden vaihtoehtojen valtiosääntöoikeudellisen luonteen välillä ei kuitenkaan ole eroa, sillä myös valvottavilta kerättävät valvontamaksut ovat luonteeltaan veroja.

Veronluontoisuudesta seuraa vaatimuksia sille, miten maksuvelvollisuudesta on säädettävä. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöstä sovelletaan riippumatta siitä, kuuluuko vakuutusvalvoja valtion budjettitalouden piiriin. Esimerkiksi Vakuutusvalvontavirasto toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnollisessa alaisuudessa. Viraston toiminta otetaan huomioon valtion talousarviota laadittaessa, ja valtion talousarviosta annettu laki koskee sitä kautta myös Vakuutusvalvontavirastoa. Sen sijaan esimerkiksi Suomen Pankin yhteydessä toimiva Rahoitustarkastus ei ole valtion budjettitalouden piirissä, eikä siihen sovelleta valtion talousarviosta annettua lakia. Tästä huolimatta sekä Vakuutusvalvontaviraston että Rahoitustarkastuksen valvontamaksuihin sovelletaan mainittua perustuslain säännöstä.

Vaikka perustuslain 81 §:n 1 momenttia sovelletaan riippumatta valvojan suhteesta valtion talousarvion laadintaan, valvojan budjetointimenettelylle on kuitenkin merkitystä sillä, sovelletaanko valtion talousarviosta annettua lakia. Jos lakia sovelletaan, on huomattava, että veronluonteisten valvontamaksujen osalta vain bruttobudjetointi on mahdollista. Toisin sanoen veronluonteisia maksuja ei voi nettobudjetoida.

Bruttobudjetointi vaikuttaa valvontamaksujen suorittamistapaan. Jos veronluonteisia valvontamaksuja kerätään valvottavilta ja valvojaan sovelletaan valtion talousarviosta annettua lakia, valvottavat eivät suorita valvontamaksuja valvojalle, vaan maksut tuloutetaan valtiolle ja ne ovat käytettävissä eri tarkoituksiin siten, kuin veroina kerätyt varat muutenkin ovat. Tällöin viime kädessä eduskunta päättää valtion talousarvion hyväksyessään siitä, minkä suuruinen määräraha valvojan toimintaan osoitetaan.

Valvontamaksujen yhteismäärä ei ole bruttobudjetoinnissa yhtä selkeästi sidoksissa valvojan toimintamenoihin kuin nettobudjetoinnissa, vaan valvontamaksujen yhteismäärä voi olla myös suurempi tai pienempi kuin valvojan toimintamenot. Bruttobudjetointia sovellettaessa on myös periaatteessa mahdollista, ettei valvottavilta kerätä lainkaan valvontamaksuja.

Kun noudatetaan valtion talousarviosta annetussa laissa tarkoitettua bruttobudjetointia, valvojan tuloarviot ja menomäärärahat budjetoidaan valtion talousarviossa toisistaan erillisinä. Tulot budjetoidaan tuloarvionmomenteille laissa määriteltyjen valvontamaksujen mukaisina. Toimintamenot budjetoidaan kaksivuotisena toimintamäärärahana toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadintaa koskevien valtiovarainministeriön määräysten mukaisesti. Myönnetty määräraha on tällöin käytettävissä kahden kalenterivuoden ajan, joten ensimmäisenä vuonna käyttämättä jäänyttä määrärahaa voidaan käyttää vielä seuraavana vuonna. Toisaalta jos määrärahaa ei ole myönnetty riittävästi, voidaan perustellusta syystä esittää määrärahan lisäystä lisätalousarvioon.

Valtion virastojen maksullisen toiminnan rahoituksen riittävyttä seurataan kustannusvastaavuuslaskelmalla. Jos tarkoituksena on, että valvontamaksujen halutaan kattavan valvojan menot, vuosittaiset vähäiset valvontamaksutulojen ja valvojan menojen vaihtelut eivät aiheuttaisi merkittäviä ongelmia. Jos tulot olisivat kustannuksia suuremmat, ylijäämä jäisi valtiolle, eikä sitä palautettaisi valvottaville. Kustannuksia pienemmät tulot eivät vaikuttaisi kyseisenä vuonna valvojan toimintaan. Jos valvontamaksuina kerättävät tulot ja valvojan menot olisivat pysyvässä epäsuhteessa, olisi joko valvojan toimintaa tai valvontamaksuja koskevaa lakia mukautettava tasapainon saavuttamiseksi.

Sivuliikkeisiin liittyen komissio on käynnistänyt hankkeen valvontamaksujen keräämiseen liittyvän lainsäädännön ja käytännön selvittämiseksi. CEIOPS on kerännyt tietoa toisessa EU/ETA –maassa kotipaikan omaavan vakuutusyhtiön sivuliikkeiltä perittävistä valvontamaksuista. Komissio on kiinnostunut, miksi maksuja kerätään ja mitä valvontatoimia sivuliikkeisiin kohdistetaan. Tällä hetkellä komission mukaan vaikuttaa siltä, että käytäntö ei riko voimassa olevia direktiivejä. Maa, jossa sivuliike sijaitsee, voi vaatia sivuliikkeen noudattavan yleisen edun ehtoja.

Komissio aikoo myös selvittää, perivätkö jäsenmaat valvontamaksuja palveluiden vapaan tarjonnan perusteella, sekä sitä, perivätkö jäsenmaat niissä kotipaikan omaavilta yrityksiltä valvontamaksua toisissa EU/ETA-maissa palveluiden vapaan tarjonnan/sijoittautumisen perusteella tehdystä toiminnasta. Tällöin voi tulla kahdenkertaisia maksuja. Komissio saattaa kiinnittää huomiota myös valvontamaksujen suuruuteen liikkuvuuden esteenä.

4.5.2 Vakuutusvalvontaviraston nykyisen rahoitusmallin arviointia

Edellä esitetyn perusteella voi todeta Vakuutusvalvontaviraston valvontamaksusta, ettei nykyinen lainsäädäntö ole täysin sopusoinnussa perustuslain 81 §:n 1 momentin kanssa. Vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetussa laissa yksilöidään valvottavat, joita valvontamaksun suoritusvelvollisuus koskee, mutta valvontamaksun suuruuden perusteista ei säädetä laissa riittävän täsmällisesti. Valvottavakohtaisten valvontamaksujen tarkat määräytymisperusteet ja määrät käyvät ilmi sosiaali- ja terveysministeriön ja Vakuutusvalvontaviraston vuosittaisista päätöksistä.

Käytännön haitta nykyisestä tilanteesta on se, että valvottavat eivät pysty etukäteen luotettavasti arvioimaan valvontamaksuaan maksujen määräytymisperusteiden perusteella. Toisaalta nykyisen tilanteen hyviä puolia ovat, että kaikki Vakuutusvalvontaviraston kustannukset tulevat katetuiksi, kullekin valvottavaryhmälle pystytään kohdistamaan ryhmän valvonnasta aiheutuneet kulut ja maksuvelvolliset eivät yhteensä joudu maksamaan enempää kuin, mitä valvonnasta on syntynyt kustannuksia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut (Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tilintarkastajan väliraportti Vakuutusvalvontaviraston perimiä valvontamaksuja koskevasta tarkastuksesta 16.11.2004), että vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetussa laissa säädetty valvontamaksujen määräytymisperusteet ovat osittain puutteelliset ja että ne ainakin eräissä tilanteissa sopivat huonosti käytäntöön. Tarkastusviraston mukaan Vakuutusvalvontaviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin valvontamaksuja koskevan lainsäädännön ja tällä hetkellä käytössä olevien maksujen määräytymisperusteiden saattamiseksi ristiriidattomaksi. Lisäksi pitemmällä aikavälillä olisi tarpeen selvittää, olisiko valvontamaksujen nykyisellään varsin monimutkaisia määrittelyperusteita jatkossa mahdollista yksinkertaistaa.

Vakuutusvalvontaviraston talousarvio laaditaan tällä hetkellä nettobudjetointia noudattaen. Viraston toiminnan menot katetaan kokonaisuudessaan valvonta- ja toimenpidemaksuilla, jotka virasto perii valvottavilta. Viraston valvontamaksut on mitoitettu viraston arvioitujen menojen mukaan, ja valvottavat maksavat valvontamaksut suoraan virastolle. Valtion talousarvioon ei siten sisälly arviota Vakuutusvalvontaviraston tuloista eikä virastolle ole valtion talousarviossa osoitettu määrärahaa.

Koska Vakuutusvalvontaviraston valvottavilta kerättävät valvontamaksut ovat luonteeltaan veroja, voi todeta, ettei Vakuutusvalvontaviraston nykyinen budjetointimenettely ole sopusoinnussa valtion talousarviosta annetun lain kanssa. Vakuutusvalvontaviraston talousarvion laadinnassa tulisi siirtyä valvontamaksujen osalta bruttobudjetointiin siten, kuin valtion talousarviosta annetussa laissa säädetään. Käytännössä tämä merkitsisi viraston siirtymistä bruttobudjetointiin kokonaisuudessaan. Toimenpidemaksut, joiden osalta nettobudjetointi edelleen on mahdollista, muodostavat ainoastaan noin kolme prosenttia viraston vuotuisista tuloista.

Bruttobudjetoinnin myötä Vakuutusvalvontavirasto liittyisi nykyistä tiiviimmin hallinnonalan kehys- ja talousarvionsuunnitteluun. Nettobudjetoinnissa viraston menojen lisäykset eivät ole vaikuttaneet hallinnonalan kehys- tai talousarvioesityksiin määrärahoja lisäävinä, koska valvontamaksut eli tulot ovat kasvaneet menoja vastaavalla määrällä. Bruttobudjetoinnissa viraston talousarvio käsiteltäisiin nykyistä aiemmin eli hallinnonalan kehys- ja talousarviokäsittelyjen yhteydessä. Kehyssuunnittelu edellyttää, että viraston toimintaa

suunnitellaan seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Esimerkiksi vuosien 2008–2011 kehyspäätökset tehtiin vuoden 2007 maaliskuussa ja vuoden 2008 talousarvio käsitellään budjettiriihessä elokuussa 2007.

Vakuutusvalvonnan rahoitukseen liittyen voi vielä todeta, ettei brutto- tai nettobudjetoinnin noudattaminen vaikuta siihen, sovelletaanko valtionhallinnon tulosohejausta. Ministeriöiden hallinnollisessa alaisuudessa toimivat virastot ja laitokset käyvät budjetointimuodosta riippumatta vuosittain tulossopimusneuvottelut ministeriön kanssa. Tämä koskee myös Vakuutusvalvontavirastoa.

5 Työryhmän suositukset

Tehokkaan ja valvottavien kannalta tasapuolisen valvonnan turvaamisessa yksi keskeinen tekijä on valvojan riittävä itsenäisyys suhteessa poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon sekä markkinaosapuoliin. Valvojan on voitava toimia ilman, että muun tahon olisi mahdollista vaikuttaa valvontatoimintaan epäasiallisin keinoin.

Työryhmän suositus 1.

Vakuutusvalvonnan hallinnon järjestämisessä on huolehdittava siitä, että valvoja voi vakuutusvalvontaa koskevien kansainvälisten suositusten mukaisesti toimia riittävän itsenäisesti suhteessa poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon sekä markkinaosapuoliin.

Kaikki vakuutustoiminta perustuu riskien siirtämiseen ja tasaamiseen. Tästä seuraa esimerkiksi, että vakuutustoiminnalle on olennaista vakuutusmatemaattinen vastuuelan laskenta sekä vastuuelan kattaminen. Toisaalta vakuutustoiminnan eri osa-alueet eroavat toisistaan monessa suhteessa. Henki- ja vahinkovakuutuksessa riskit ovat erilaisia, yksityisvakuutusta ja sosiaalivakuutusta voidaan luokitella sen mukaan, miten markkinaehtoisesti ne on järjestetty, ja eroja on myös siinä, miten kansallista tai kansainvälistä ja miten tarkkaan säänneltyä vakuuttaminen on. Kunkin vakuutusmuodon järjestämisestä koskevat ratkaisut vaikuttavat valvonnan tarpeeseen ja painopisteisiin. Yleisesti ottaen vakuutustoiminnan valvonta edellyttää muun muassa oikeudellista, vakuutusmatemaattista ja sijoitustoiminnan asiantuntemusta. Lisäksi valvonnassa on hallittava riittävästi esimerkiksi tilinpäätöskäytäntöjä ja muita normaaliin yritystoimintaan kuuluvia menettelyjä.

Viimeaikaisista vakuutusalan lainsäädäntömuutoksista esimerkiksi vuoden 2007 alussa voimaan tulleet muutokset työeläkelaitosten sijoitussääntelyssä vaikuttavat osaltaan vakuutusvalvonnan resurssitarpeeseen. Lainsäädäntömuutokset ovat mahdollistaneet eläkelaitoksille aiempaa laajemmat vapaudet sijoitustoiminnassa ja vaatimukset eläkelaitosten sisäiselle valvonnalle sekä vakuutusvalvojalle ovat kasvaneet. Riittävän asiantuntemuksen tarve valvonnassa korostuu myös sijoitusmarkkinoiden kehittyessä muun muassa siksi, että markkinoille tulee aiempaa monimutkaisempia sijoitusinstrumentteja.

Työryhmän suositus 2.

Vakuutusalan toimijoiden valvonnassa on jatkossakin otettava riittävästi huomioon sekä vakuutustoiminnalle yleisesti ominaiset, esimerkiksi vastuuvulkaan ja vakuutustoiminnan riskeihin liittyvät, piirteet, että vakuutustoiminnan eri osa-alueille ominaiset, esimerkiksi sosiaalivakuutukselle luonteenomaiset, piirteet. On tarpeen myös huolehtia siitä, että vakuutusvalvonnassa on esimerkiksi sijoitustoiminnan ja sitä koskevan lainsäädännön muutokset huomioon ottaen käytettävissä riittävästi henkilöstöä ja asiantuntemusta korkeatasoisen valvonnan varmistamiseksi.

Vakuutusvalvontaviraston valvontavaltuudet ovat sisällöltään kokonaisuutena kattavat ja yleisesti ottaen riittävän monipuoliset. Viraston käytettävissä ei kuitenkaan ole samantyyppisiä oikeushenkilön toimielimen jäsenen kohdistuvia hallinnollisia pakkokeinoja, kuin Rahoitustarkastuksella tällä hetkellä on. Tätä voi pitää jonkin asteisena puutteena vakuutus- ja rahoitusalan toimijoiden valvonnan johdonmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi Vakuutusvalvontaviraston nykyisiä valvontavaltuuksia ei ole lainsäädäntöteknisesti koottu yhteen niiltäkään osin, kuin eri valvottavaryhmiä koskevat valtuudet ovat kokonaan tai lähes yhtenevät. Tämä on omiaan heikentämään valvojan näkökulmasta lainsäädännön selkeyttä.

Työryhmän suositus 3.

Vakuutusvalvonnan käytettävissä olevat, nykyisin valvottavakohtaisiin lakeihin sisältyvät valvontavaltuudet on lainsäädäntöteknisesti tarpeen koota valvojaa koskevaan lakiin siltä osin, kuin se on tarkoituksenmukaista eri valvottavaryhmiä koskevien valtuuksien yhtenevyyden kannalta. Näin lisättäisiin lainsäädännön selkeyttä ja voitaisiin osaltaan varmistaa, etteivät valtuudet yksityiskohdiltaan eroa toisistaan valvonnan johdonmukaisen harjoittamisen kannalta perusteettomasti.

Vakuutusvalvonnan valvontavaltuuksia on tarpeen lisätä siten, että valvojalla olisi käytettävissään samantyyppiset oikeushenkilön toimielimen jäsenen kohdistuvat valtuudet, kuin Rahoitustarkastuksella tällä hetkellä on esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain 40 §:n nojalla. Valtuuksia olisi voitava soveltaa vakuutusyhtiöihin (mukaan lukien ulkomaiset vakuutusyhtiöt ja työeläkevakuutusyhtiöt), vakuutusyhdistyksiin, vakuutuskassoihin, eläkesäätiöihin, maatalousyrittäjien eläkelaitokseen, merimieseläkekassaan, vakuutusedustajiin ja työttömyyskassoihin.

Kilpailuviraston yleisen toimivallan lisäksi Vakuutusvalvontavirastolla on eräitä vakuutusalan kilpailuolosuhteiden valvontaa koskevia toimivaltuuksia. Sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä olevan vakuutusyhtiölain uudistamisen yhteydessä Vakuutusvalvontaviraston näitä toimivaltuuksia ehdotetaan mahdollisesti muutettaviksi joiltakin osin.

Etenkin työeläkejärjestelmässä kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin on kiinnitetty viime vuosina huomiota lisääntyvässä määrin. Tämä on ollut seurausta tarpeesta sovittaa

mahdollisimman tehokkaasti yhteen yhteisömuodoltaan yksityisoikeudellisille eläkelaitoksille hajautettu eläketurvan toimeenpano ja koko työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonne.

Työryhmän suositus 4.

Työeläketurvan toimeenpanon nykyinen organisointitapa huomioon ottaen on tärkeää, että työeläkelaitosten kilpailun valvonnassa otetaan riittävästi huomioon sekä kilpailuoikeudelliset että työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteeseen liittyvät seikat. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä ja vakuutusvalvojalla on oltava mahdollisuus huolehtia siitä, että kilpailun edistäminen ei sosiaalivakuutuksessa vaaranna sosiaaliturvatavoitteiden saavuttamista.

Vakuutusvalvontaviraston yhtenä tehtävänä on toimia yhteistyössä korkeakoululaitoksen kanssa vakuutusalan, erityisesti vakuutusmatematiikan, tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen edistämiseksi ja harjoittaa tätä tutkimusta. Eräs keskeinen vakuutusalan valvontaa koskeva uudistus puolestaan on esimerkiksi Solvenssi II –hanke, johon liittyy suoranaisten valvontatoiminnan lisäksi merkittävä määrä eri maiden vakuutusvalvojien yhteistyönä tapahtuvaa valmistelua.

Valvontatoimintaa tukeva tutkimus on yksi keino edistää sitä, että valvojan tiedot ja toimintatavat pysyvät ajantasaisina lainsäädäntöä muutettaessa ja vakuutusalan käytäntöjen muuttuessa ja että valvoja voi täysipainoisesti osallistua esimerkiksi alan kansainväliseen yhteistyöhön. Tutkimustoiminnan edistäminen on käytännössä mahdollista organisoida esimerkiksi nykyiseen tapaan, jossa valvoja itse harjoittaa tutkimusta. Valvojan toiminnan tukemisen kannalta tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, vaan tutkimusta voi sinänsä harjoittaa muukin taho. Valvontatoimintaa tukevan tutkimuksen ei myöskään ole välttämätöntä rajoittaa vakuutusmatemaattiseen tutkimukseen.

Työryhmän suositus 5.

Vakuutusvalvojan asiantuntemuksen ja valvontakäytäntöjen riittävää ajanmukaisuutta on osaltaan varmistaa siten, että valvojalla on sille laissa säädettyjen tehtävien puolesta mahdollisuus edistää valvontaa tukevan tutkimuksen harjoittamista.

Vakuutusvalvonnan nykyinen rahoitusmalli ei täytä kaikilta osin perustuslain vaatimuksia. Työryhmä ei kuitenkaan tältä osin esitä suosituksia, koska valvonnan rahoitusta käsitellään rahoitus- ja vakuutusvalvonnan yhdistämistyöryhmässä ja rahoitukseen vaikuttaa myös uuden valvojan hallinnollinen asema. Työryhmä kiinnittää kuitenkin huomiota valvottavien tasapuoliseen kohteluun sekä kansainvälistä yhteistyötä ja lainvalmistelua koskeviin vakuutusvalvojan tehtäviin.

Työryhmän suositus 6.

Vakuutusvalvonnan tulevasta rahoitusmallista riippumatta on tarpeen varmistua siitä, että vakuutus- ja rahoitusalan valvontaa yhdistettäessä molemmilla toimialoilla valvottavaryhmiä kohdellaan valvojan rahoitusta kerätessä tasapuolisesti. Jos valvonta rahoitetaan jatkossakin valvottavilta kerättävillä maksuilla, on lisäksi tarpeen tarkastella sitä, missä määrin on perusteltua kerätä valvottavilta maksuja, joita käytetään kattamaan valvojan osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön ja lainsäädännön valmisteluun.

16.3.2007

Vakuutusvalvonnan kehittämistyöryhmä

Asettaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on tänään asettanut vakuutusvalvonnan kehittämiseksi työryhmän.

Toimikausi

16.3.2007 – 30.10.2007

Tausta

Vakuutusvalvonnan toimintaympäristö on muuttunut vakuutus- ja rahoitusosalalla sekä sijoitustoiminnassa tapahtuneen kehityksen ja EU:n säädösympäristön muutosten johdosta viime vuosina yhä haasteellisemmaksi. Myös vastaisuudessa muutokset voivat olla merkittäviä. On tärkeää, että Suomessa voidaan turvata riittävästi resursoitu vakuutusvalvonta, jolla on riittävä toimivalta. Valvontavastuun jakautuminen eri maiden valvojaviranomaisten sekä rahoitussektorin eri osa-alueiden osalta edellyttää valvojien riittävän yhteistyön ja toimintaedellytysten turvaamista. Vakuutusvalvontaviraston valvontamahdollisuuksien kehittäminen on ollut esillä työeläkevarojen sijoitustoiminnan sääntelyä kehitettäessä sekä työeläkelaitosten kilpailuolosuhteita koskevassa selvityksessä.

Tavoite

Työryhmän tulee arvioida lähivuosien keskeiset tulossa olevat muutokset vakuutusosalalla ja sitä koskevassa sääntelyssä ja näiden vaikutukset vakuutusvalvonnan toimintaympäristöön sekä miten tulevaisuudessa varmistetaan laadukas, tehokas ja luotettava vakuutusvalvonta, jossa erityisesti vakuutettujen ja vakuutuksenottajien edut on turvattu.

Tehtävä

- Työryhmän on työssään otettava erityisesti huomioon Suomen kansantalouden kehityksen, vakuutustoiminnan kansainvälistymisen sekä sijoitustoiminnan muutosten asettamat vaatimukset vakuutusvalvonnalle.
- Työryhmän tulee arvioida lähivuosien keskeiset tulossa olevat muutokset vakuutusosalalla ja sitä koskevassa lainsäädäntökehikossa ja näiden vaikutukset vakuutusvalvonnan toimintaympäristöön.
- Työryhmän tulee arvioida toteutettujen ja valmisteilla olevien lainsäädäntömuutosten, erityisesti EU:n solvenssi II direktiivihankkeen ja muiden lainsäädäntöhankkeiden, vaikutukset Suomen vakuutusalaan ja valvonnan toimintaedellytyksiin ottaen erityisesti huomioon sosiaalivakuutusten asema.
- Työryhmän tulee arvioida muutosten vaikutus vakuutusvalvonnan rahoitukseen ja sen rakenteeseen sekä mahdollisia kehittämistarpeita kun otetaan huomioon tarve turvata riittävä ja oikeudenmukaisesti kohdennettu rahoitus.
- Työryhmän tulee lisäksi arvioida muutosten vaikutus valtioneuvoston yleiseen tulos- ja budjettiohjaukseen vakuutusvalvonnan osalta kun otetaan huomioon tarve turvata valvonnan itsenäisyys.

Työryhmän tulee antaa raportti arvioimistaan keskeisistä muutoksista ja kehittämistarpeista sekä jatkotyön tarpeesta 30.10.2007 mennessä.

Organisointi

Puheenjohtaja:

toimitusjohtaja Kari Puro, eläkkeellä

Jäsenet:

apulaisjohtaja Liisa Halme Rahoitustarkastus
 apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen sosiaali- ja terveysministeriö
 hallitusneuvos Erkki Rajaniemi sosiaali- ja terveysministeriö
 ylijohtaja Hely Salomaa Vakuutusvalvontavirasto

Työryhmän tulee toimia tiiviissä yhteistyössä vakuutusvalvontaviraston ja rahoitustarkastuksen kanssa. Työryhmän tulee kuulla ainakin kauppa- ja teollisuusministeriötä, sisäasiainministeriötä, valtiovarainministeriötä, kuluttajaviranomaisia, Suomen Pankkia, Finanssialan keskusliittoa, Työeläkevakuuttajat Telaa, työmarkkinoiden keskusjärjestöjä ja Suomen Yrittäjiä. Työryhmä voi lisäksi kuulla muita asiantuntijoita sekä tarvittaessa hankkia erillisselvityksiä.

Työryhmä voi ottaa kaksi sihteeriä.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän menot maksetaan valtion talousarvion momentilta 33.01.21.

Sosiaali- ja terveysministeri

Tuula Haatainen

Kansliapäällikkö

Kari Välimäki

LIITTEET

Muistio

JAKELU

Päätöksessä mainitut

TIEDOKSI

Peruspalveliministeri Hyssälä
 Valtiosihteeri Terttu Savolainen
 Valtiosihteeri Leila Kostainen
 Erityisavustaja Kimmo Norrmén
 Erityisavustaja Marja Tallavaara
 STM/Vie

- 2007: 1 Mikael Fogelholm, Olavi Paronen, Mari Miettinen. Liikunta – hyvinvointipoliittinen mahdollisuus. Suomalaisen terveysliikunnan tila ja kehittyminen 2006.
ISBN 978-952-00-2232-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2233-4 (PDF)
- 2 Jussi Huttunen. Lääkkeiden kustannusvastuun ongelmat ja ehdotuksia ongelmien ratkaisemiseksi. Selvityshenkilön raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2237-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2238-9 (PDF)
- 3 Salme Kallinen-Kräkin, Tero Meltti. Sosiaalipalvelut toimiviksi. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointikierroksen raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2245-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2246-4 (PDF)
- 4 Simo Salminen, Riikka Ruotsala, Jarmo Vorne, Jorma Saari. Työturvallisuuslain toimeenpano työpaikoilla Selvitys uudistetun työturvallisuuslain vaikutuksista työpaikkojen turvallisuus-toimintaan.
ISBN 978-952-00-2247-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2248-8 (PDF)
- 5 Perhepäivähoidon kehittämisen suuntia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2255-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2139-9 (PDF)
- 6 Varhaiskasvatustutkimus ja varhaiskasvatuksen kansainvälinen kehitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2259-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2260-0 (PDF)
- 7 Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutus ja osaaminen. Nykytila ja kehittämistarpeet. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2261-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2262-4 (PDF)
- 8 Markku Lehto. Tie hyvään vanhuuteen. Vanhusten hoidon ja palvelujen linjat vuoteen 2015. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2263-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2264-8 (PDF)
- 9 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007. Tarkistusvuosi 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2265-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2266-2 (PDF)
- 10 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2267-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2268-6 (PDF)
- 11 Samapalkkaisuusohjelma. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2273-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2274-7 (PDF)
- 12 Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnin loppuraportti. Toim. Jaana Kaakinen, Jarmo Nieminen, Jukka Ohtonen.
ISBN 978-952-00-2279-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2280-8 (PDF)

- 2007: 13 Varhaiskasvatuksen kehittämisen suuntaviivoja lähivuosille. Väliraportti varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan työstä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2281-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2282-2 (PDF)
- 14 Annakaisa livari, Pekka Ruotsalainen. Suomen eTerveys -tiekartta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2283-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2284-6 (PDF)
- 15 Annakaisa livari, Pekka Ruotsalainen. eHealth roadmap - Finland. (Stencil)
ISBN 978-952-00-2285-3 (pb)
ISBN 978-952-00-2286-0 (PDF)
- 16 Opportunities to reconcile family and work. Ed. by Rolf Myhrman, Riitta Säntti.
ISBN 978-952-00-2287-7 (pb)
ISBN 978-952-00-2288-4 (PDF)
- 17 Tomi Hussi, Guy Ahonen. Business-oriented maintenance of work ability. (Stencil)
ISBN 978-952-00-2289-1 (pb)
ISBN 978-952-00-2290-7 (PDF)
- 18 Anita Haataja. Viisikymppisten työllisten työssä jatkamista ennakoivat tekijät.
ISBN 978-952-00-2292-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2293-8 (PDF)
- 19 Sanna Parrila. Perhepäivähoidon ohjauksen kehitysvaihtoehtoja.
ISBN 978-952-00-2294-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2295-2 (PDF)
- 20 Elina Renko. "Alkoholinkäyttö ei ole yksityisasia". Alkoholiohjelmaan ja alkoholipolitiikkaan liittyvä lehdistökirjoittelu 2004-2006.
ISBN 978-952-00-2296-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2297-6 (PDF)
- 21 Nikotiinivalmisteiden seurantatyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2304-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2305-8 (PDF)
- 22 Leena Tamminen-Peter. Ergonomiaopetuksen kehittäminen sosiaali- ja terveydenhoitoalan oppilaitoksissa. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2306-5 (PDF)
- 23 Sosiaali- ja terveysministeriön taloussääntö 1.3.2007.
ISBN 978-952-00-2315-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2316-4 (PDF)
- 24 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti. Vuoden 2006 toiminta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2321-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2322-5 (PDF)
- 25 Erityisryhmien asumisturvallisuuden parantaminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2327-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2328-7 (PDF)
- 26 Markku Kuisma. Ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelujen kehittäminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 978-952-00-2332-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2333-1 (PDF)

- 2007: 27 Koko perhe kierteessä. Lähisuhdeväkivalta ja alkoholi.
ISBN 978-952-00-2342-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2343-0 (PDF)
- 28 Päivi Voutilainen, Eija Kattainen, Reija Heinola. Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994-2006.
ISBN 978-952-00-2344-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2345-4 (PDF)
- 29 Terveysalan opettajan ammatillisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2352-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2353-9 (PDF)
- 30 Aila Kumpulainen. Kehitysvammopalvelut vuonna 2004.
ISBN 978-952-00-2356-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2357-7 (PDF)
- 31 Stefan Ehrstedt. Työelämän kehittämishankkeet ja –ohjelmat valituissa OECD-maissa sekä kansainvälisissä järjestöissä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2362-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2363-8 (PDF)
- 32 Samapalkkaisuusohjelman seurantaryhmän (2006-2007) loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2370-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2371-3 (PDF)
- 33 Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2006.
ISBN 978-952-00-2374-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2375-1 (PDF)
- 34 Sairaanhoidovakuutuksen kehittäminen. Sairausvakuutuksen sairaanhoidovakuutuksen kehittämistyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2378-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2379-9 (PDF)
- 35 Palveluksessanne STM.
ISBN 978-952-00-2390-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2391-2 (PDF)
- 36 Mirja Willberg, Hannu Valtonen. Pohjoismaiden terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmien vertailu.
ISBN 978-952-00-2386-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2387-4 (PDF)
- 37 Mirja Willberg, Hannu Valtonen. Jämförelse av finansierings- och servicesystemen inom hälso- och sjukvården.
ISBN 978-952-00-2388-1 (inh.)
ISBN 978-952-00-2389-8 (PDF)
- 38 Raija Volk, Tuula Laukkanen. Palvelusetelin käyttö kunnissa.
ISBN 978-952-00-2390-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2391-1 (PDF)
- 39 Janne Jalava, Tuomas Ketola, Nina von Hertzen, Petri Virtanen. Tasa-arvoa edistävien EU-hankkeiden arviointi.
ISBN 978-952-00-2400-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2401-7 (PDF)

- 2007:40 Anita Haataja, Ossi Korkeamäki, Tomi Kyyrä. Soviteltu työttömyysetuus: kohdentuminen, toimeentulo ja vaikutus työllistymiseen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2406-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2407-9 (PDF)
- 41 Maahanmuuttajien palvelut ja työllistyminen sosiaalialalle. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2408-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2409-3 (PDF)
- 42 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2006. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2423-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2424-6 (PDF)
- 43 Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2006.
ISBN 978-952-00-2425-3 (inh.)
ISBN 978-952-00-2426-0 (PDF)
- 44 The Finnish Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2006.
ISBN 978-952-00-2427-7 (pb)
ISBN 978-952-00-2428-4 (PDF)
- 45 Apteekkityöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2429-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2430-7 (PDF)
- 46 Lääkkeiden viitehintajärjestelmää selvittäneen työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2431-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2432-1 (PDF)
- 47 Hannu Puolijoki, Anja Tuulonen. Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen arviointi.
ISBN 978-952-00-2433-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2434-5 (PDF)
- 48 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 1.
ISBN 978-952-00-2435-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2436-9 (PDF)
- 49 Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus. Projekteista konseptikehittämiseen.
ISBN 978-952-00-2437-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)
- 50 Helena Seppänen. Asiakastietojen käsittely kuntoutusyhteistyössä. Opas kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmille
ISBN 978-952-00-2439-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2440-6 (PDF)
- 51 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti. Kevään 2007 toiminnasta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2441-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2442-0 (PDF)
- 52 Biopankit, yhteinen etu. Ihmisperäisten näytekokoelmien hyödyntämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2448-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2449-9 (PDF)

- 53 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan IT-strategia vuosille 2007-2011. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2450-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2451-2 (PDF)
- 54 Sanna Parrila. Ryhmäperhepäivähoitoselvitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2456-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2457-4 (PDF)
- 55 Tietotekniikan käyttömahdollisuudet päivähoitossa. Palvelujen kehittäjän opas. Toim. Päivi Pihlaja, Hannu Salmela, Annukka Vahtera.
ISBN 978-952-00-2458-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2459-8 (PDF)
- 56 Vakuutusvalvonnan kehittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2464-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2465-9 (PDF)