

YPO/Kallinen

28.3.2008

VM063:00/2007
01.04.2008Valtionvarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Viite: Kirjeenne 12.2.2008 VM063:00/2007

**RAHOITUSTARKASTUKSEN JA VAKUUTUSVALVONTAVIRASTON YHDISTÄMINEN
FINANSSIVALVONNAKSI**

Finanssivalvontatyöryhmän esitys rahoitustarkastuksen ja vakuutusvalvonnan yhdistämisestä pohjautuu Matti Vanhasen 2. hallituksen hallitusohjelmaan. Työryhmän toimeksiannossa määriteltiin uuden valvontaviranomaisen sijoituspaikaksi Suomen Pankki ja toiminnan aloittamisajaksi 1.1.2009.

Vaikka työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon, valvontojen yhdistämisen aikataulu on erittäin kireä. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan oleva vakuutusyhtiölain kokonaisuudistus saattaa aiheuttaa uudelleen arviointeja myös valvontaa koskevaan lainsäädäntöön.

Tavoitteena oltava tehokas valvonta

Valvontaviranomaisten yhdistämistä perustellaan rahoitusmarkkinoiden muuttumisella ja sillä, että myös Suomessa vakuutusyhtiöt ja pankit toimivat finanssiryhmittymissä. Hallituksen esitysluonnoksessa on myös esitelty kansainvälistä kehitystä, jonka mukaan useissa maissa on toteutettu valvontaviranomaisten yhdistäminen. Valvontaviranomaisten yhdistäminen ei kuitenkaan ole ainoa ratkaisu, sillä myös usean valvontaviranomaisen malli on käytössä muun muassa Ranskassa, Espanjassa, Italiassa ja Yhdysvalloissa. Lisäksi Isossa Britanniassa ja Irlannissa on erikseen työeläkelaitoksien valvonnasta vastaava viranomainen.

Pelkkä pankki- ja vakuutustoimintojen valvontojen yhdistäminen ei välttämättä johda toivottuun tulokseen eli valvonnan tehostumiseen. Vaikka pankit ja vakuutuslaitokset ovat muodostaneet finanssiryhmittymiä, niiden tehtävät eroavat kuitenkin merkittävästi toisistaan. Pankit huolehtivat rahamarkkinoiden toiminnasta, kun taas vakuutuslaitokset vastaavat lakeihin ja vakuutussopimukseen perustuvista velvoitteista. Lisäksi vakuutustoiminnassa voidaan erottaa lakisääteinen pakollinen sosiaalivakuutus ja vapaaehtoinen markkinavakuutus. Lakisääteisen työeläke- ja vahinkovakuutuksen vakuutusmaksutulo on 67 prosenttia koko vakuutustoiminnan maksutulosta.

YPO/Kallinen

28.3.2008

Valvontojen yhdistäminen jääkin pelkäksi tekniseksi toimeksi, jos samalla ei huolehdi siitä, että uudella valvontaviranomaisella on riittävät voimavarat ja osaaminen. Tehokas valvonta edellyttää erikoisosaamista sekä pankkitoiminnan että markkina- ja sosiaalivakuutustoiminnan valvontaan.

Valvontaviranomaisen tehtävien rajaaminen

Työryhmä ehdottaa, että lähtökohtaisesti Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston kaikki nykyiset tehtävät siirretään uudelle valvontaviranomaiselle. Työryhmä haluaisi kuitenkin siirtää osan Vakuutusvalvonnalle nyt kuuluvista tehtävistä siirtymäajan jälkeen muille viranomaisille. Tällaisia tehtäviä ovat sosiaaliturvan täytäntöönpanoon ja hallintoon liittyvät tehtävät, kuten Eläketurvakeskuksen ja Koulutusrahaston sekä työttömyysetuuksien toimeenpanon ohjeistus ja valvonta sekä työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntien talousarvioiden ja oikeushallintomaksujen vahvistaminen.

Tämä esitys tehtävien rajaamisesta merkitsee yhtäältä sitä, että työryhmä haluaisi uuden valvontaviranomaisen keskittyvän nimensä mukaisesti vain rahoitus- ja vakuutuslaitosten taloudelliseen valvontaan. Toisaalta rajausesitys viittaa siihen, että työryhmässä on tunnistettu vaikeus yhdistää kaksi valvontatoimea.

Kysymys tehtävien rajaamisesta liittyy keskeisesti siihen, edetäänkö yhden valvontaviranomaisen ja valvontojen yhdistämisen mallilla vai valitaanko usean valvontaviranomaisen malli. Työryhmän rajausehdotushan merkitsisi valvonnan osittaista pilkkomista.

Valvontaviranomaisen itsenäisyys ja valvonta-asioiden käsittelyvastuu

Työryhmän esityksen mukaan uusi valvontaviranomainen sijoitettaisiin Suomen Pankin yhteyteen. Suomen Pankkia koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluu valtionvarainministeriölle. Tällä perusteella myös valvonta-asioiden käsittelyä esitetään valtiovarainministeriölle. Hallituksen esitysluonnoksessa on perusteluna mainittu myös työeläkejärjestelmän suhteellinen merkitys koko kansantaloudelle sekä esimerkiksi 1990-luvun alun kaltaisten rahoitusmarkkinakriisien vaikutus julkiseen talouteen.

Valvontatoimen itsenäisyyden kannalta olisi syytä vielä pohtia vaihtoehtoa, jossa valvonta-asioiden käsittely kuuluisi valtioneuvoston kanslian vastuualueeseen. Valvontaa koskevan lainsäädännön kautta ei tule missään tilanteessa antaa mahdollisuutta käyttää vakuutettujen ansaitseman työeläketurvan kustantamiseen tarkoitettuja varoja rahoituskriisien ratkaisemiseen tai muihin vakuutus sopimuksille vieraisiin tarkoituksiin. Valvonta-asioiden käsittelyn säätämistä valtionvarainministeriön vastuulle ei puolla myöskään se, että vakuutustoimintaa koskevien lakien sisällöllinen kehittäminen olisi edelleen jaettu valtionvarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kesken. Vakuutuslainsäädännön valmistelu on pääosin

YPO/Kallinen

28.3.2008

sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla, mikä onkin perusteltua. Valvonnan ja säädösvalmistelun täydellistä erottamista siis ei ehdoteta toteutettavaksi.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy myös kunnallisen eläkelain 137 §:n muutosesitys, jonka mukaan valtiovarainministeriölle siirtyisi myös Kuntien eläkevakuutuksen toiminnan yleinen ohjaus. Kuntien eläkevakuutus on itsenäinen eläkelaitos, jonka tehtävänä on vastata kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien työeläketurvasta ja sitä varten kerätyistä varoista. Siten ehdotettu säännösmuutos ei ole perusteltu, ja siitä tulee valvontaa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelussa luopua. Taloudellinen valvonta tulee kuten nykyisinkin luonnollisesti kuulua vakuutusvalvonnasta vastaavalle viranomaiselle.

Työttömyysturvan toimeenpanon valvonnan kehittäminen

Nykyisin päävastuu työttömyysturvan toimeenpanon ja valvonnasta on Vakuutusvalvontavirastolla. VVV:n tehtävänä on valvoa sekä työttömyyskassoja (kassojen taloudellinen valvonta ja työttömyysetuuksien toimeenpanon valvonta) että Työttömyysvakuutusrahastoa. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on rooli valvonnassa, koska se antaa työttömyysturvan toimeenpanon soveltamisohjeet, jotka valmistellaan VVV:n johdolla.

Kansaneläkelaitos antaa päätökset työttömyysturvan peruspäiväraha- ja työmarkkinatukihakemuksista. Kelan paikallistoimistojen valvonta työttömyysturvan toimeenpanossa on jäänyt pitkälti muutoksenhaku-prosessissa tapahtuvan jälkikäteisvalvonnan piiriin. Tällainen jälkikäteisvalvonta ei ole kattavaa, sillä vain osa päätökseen tyytymättömistä valittaa ja pääsääntöisesti vain hylkäyksistä valitetaan.

Sekä työttömyyskassat että Kelan paikallistoimistot tekevät merkittävän osan etuuspäätöksistään työvoimaviranomaisten antamien sitovien työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella. Työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien linjan yhtenäisyyden ja lainmukaisuuden valvonta on nykyään työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla, mutta se kaipaasi mitä ilmeisimmin tehostamista.

Ruotsissa uudistettiin työttömyysvakuutuksen valvonta vuoden 2004 alusta, ja perustettiin erillinen työttömyysvakuutuksen valvontaviranomainen. Sen tehtävänä on valvoa sekä työttömyyskassojen että työvoimaviranomaisten toimintaa sekä auttaa oikeusvarmuuden ja yhdenmukaisen kohtelun toteutumista työttömyysturvassa.

Myös Suomessa työttömyysturvan toimeenpanon valvontaa tulisi ehdottomasti kehittää kokonaisuutena. Tavoitteena tulee olla tehokas ja hyvin hoidettu valvonta, jossa harmaita alueita ei ole.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

