



26.9.2013

Fiva 12/01.01.00/2013

Julkinen

Riskienvallvonta

Hallituksen esitys (HE 83/2013) eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Finanssivalvonta viittaa asiassa aiemmin Eduskunnan talousvaliokunnalle toimittamaansa kirjelmään, valiokunnassa perjantaina 6.9.2013 lausuttuun ja toteaa lisälausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Solvenssi II sääntelyssä yhtenä keskeisenä elementtinä on aikaisempaa huomattavasti laajemmin säännellä yrityksen hallintojärjestelmälle asetettavia vaatimuksia. Hallintojärjestelmän katsotaan koostuvan useista osa-alueista, joista keskeisimpinä riskienhallinta ja sisäinen valvonta. Myös yrityksen hallituksen vastuuta näiden vaatimusten täyttämisessä korostetaan entisestään.

Vakuutusyritysten toiminta perustuu yksityisoikeudelliseen autonomiaan, joten ne vastaavat itse omista liiketoimintaratkaisuksistaan. Finanssivalvonnan riskiperusteisen valvonnan lähtökohtana on siten valvoa, että vakuutusyrityksen jokaisella organisaatiotasolla tunnistetaan toiminnan tavoitteet sekä niitä uhkaavat riskit, että yrityksen sisäinen kontrolli- ja raportointiketju on toimiva, ja että toimintaympäristöä sääntelevä regulaatio tunnetaan ja otetaan huomioon. Näin myös varmistetaan se, että mahdolliset riskit ja väärät menettelytavat tulevat vakuutusyrityksen omien kontrollitoimien piiriin riittävän aikaisessa vaiheessa.

Edellä esitetystä johtuu, että Finanssivalvonnan sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan kohdistuva määräyksenantovaltuus on aivan valvontatoimen ytimessä. Kun sääntelyssä entistä enemmän korostetaan toiminnalle asetettavia laadullisia vaatimuksia, valvojalla tulee olla mahdollisuus antaa näitä laatuvaatimuksia koskevia määräyksiä. Riskiperusteisen valvonnan näkökulmasta olisi jälkijättöistä, mikäli Finanssivalvonnan tulisi keskittyä selvittämään jo konkretisoituneita ongelmia.

Finanssivalvonnan työ vaikeutuu olennaisesti, ellei sillä ole käytännön valvonta- ja tarkastustyön tukena valvonnan keskeiseltä osa-alueelta annettuja määräyksiä. Tämä olisi omiaan vaarantamaan vakuutetut edut.

1) Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuden poistamisen vaikutuksista

Finanssivalvonta on antanut määräys- ja ohjekokoelmassaan vakuutusyhtiöille (Dnro 9/101/2011) seuraavat määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta:

4.7.1 Riskienhallinnan järjestäminen

4.7.2 Riskienhallintasuunnitelma

8.1 Sijoitussuunnitelma

Näissä määräyksissä käydään läpi riskienhallinnan keskeiset osa-alueet, määrätään riskienhallinnan itsenäisyydestä ja organisoinnista sekä veloitetaan huomioimaan riskinkantokyky riskinoton rajoja määritettäessä. Lisäksi sijoitussuunnitelman osalta määrätään tarkalla tasolla sijoitussuunnitelman laajuudesta ja vastuista, sekä tarkemmin sijoitustoiminnan rajoitteista. Määräys sisältää myös johdannaisten käytön periaatteet. Nämä tällä hetkellä voimassa olevat määräykset on kumottava, jos Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet rajoitetaan hallituksen esityksen mukaisiksi.



26.9.2013

Fiva 12/01.01.00/2013

Julkinen

Riskienvallvonta

Finanssivalvonnalla on lisäksi suunnitelmissa antaa seuraavilta operatiivisten riskien hallinnan osa-alueilta määräyksiä, joita ei hallituksen esityksessä olevien määräyksenantovaltuuksien puitteissa voitaisi antaa. Näitä ovat:

- Operatiivisen riskin hallinnan organisointi
- Operatiivisten riskien tunnistaminen ja arviointi
- Operatiivisen riskin seuranta ja raportointi
- Oikeudellinen riski
- Henkilöstö, sen ammattitaito ja riittävyys
- Liiketoiminnan prosessien hallinta
- Vuosi-ilmoitus Finanssivalvonnalle operatiivisen riskin aiheuttamista tap-
pioista

Vuoden 2014 alusta voimaan tulevista Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen EIOPAn riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevista ohjeista osa on suunniteltu annettaviksi Finanssivalvonnan määräyksinä. Näitä voisivat olla esimerkiksi:

- Hallituksen rooli riskienhallinnan järjestämisessä
- Riskienhallintapolitiikka
- Riskienhallintatoiminnon yleiset tehtävät
- Vakuutusteknisten riskien hallinnan politiikka
- Operatiivisen riskin hallinnan politiikka
- Riskien vähentämiskeinojen valvonta ja dokumentointi
- Jälleenvakuutus ja muut riskienhallintakeinot riskienhallintapolitiikassa
- Varojen ja vastuiden hallinnan politiikka
- Sijoitusriskin hallinnan politiikka
- Likviditeettiriskin hallinnan politiikka
- Koko henkilöstön rooli sisäisessä valvonnassa
- Valvonta ja raportointi

Määräykset annettaisiin Finanssivalvonnan normaalin käytännön mukaisesti lausunto-
kierroksen jälkeen.

Edellä todetusta voi päätellä, että määräykset kohdistuvat vakuutusyritysten toiminnan keskeiseen osaan. Määräysten tarkoituksena on määritellä puitteet sille, että vakuutus-
yrityksiä johdetaan terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti ja, että niillä
on riittävät riskienhallintajärjestelmät ja sisäinen valvonta. Tavoitteena on vaikuttaa sii-
hen, että vakuutusyritysten riskin ottaminen on hallittua eikä ylitä yrityksen riskinkanto-
kykyä, sekä siten turvata vakuutettujen edut. Finanssivalvonnan määräyksenantoval-
tuuksien rajoittaminen hallituksen esityksen mukaisiksi tarkoittaisi edellä mainittujen
määräysten antamista ei-sitovina ohjeina.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan selkeät määräykset lisäävät ohjeita paremmin
valvonnan läpinäkyvyyttä, kun valvottavat jo etukäteen tietävät mitä esimerkiksi sijoit-
tussuunnitelmalta edellytetään.

Vakuutusyritykset voivat halutessaan jättää noudattamatta Finanssivalvonnan antamia
ohjeita. Näin ollen niiden ei ole myöskään pakko reagoida Finanssivalvonnan kehotuk-
siin korjata epäkohdat, jotka Finanssivalvonta on niiden toiminnassa havainnut, jos ke-
hotuksen perusteena ovat Finanssivalvonnan ohjeet. Finanssivalvonnalle keskeisen si-
säisen valvonnan ja riskienhallinnan valvontatyön toteuttaminen vaikeutuu, jos se pe-
rustuu pelkästään suositustyyppisiin ohjeisiin. Esimerkiksi sanktioiden käyttö valvon-
nassa edellyttää aina sitovan määräyksen noudattamatta jättämistä. Suosituspohjainen



Riskienvallvonta

valvonta ei olisi tasapuolista eikä toimi tavoiteltaessa vakuutussektorin vakaata toimintaa ja vakuutettujen etuja.

2) Solvenssi II sekä European Insurance and Occupational Pension Authority (EIOPA)

Solvenssi II -direktiivin ja komission asetuksen määräyksiä täydentävät jatkossa myös EIOPAn ohjeet ja suositukset. EIOPAn toimintaa sääntelevän asetuksen mukaan EIOPAn tehtävänä on antaa ohjeita ja suosituksia yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi Euroopan finanssivalvontajärjestelmässä sekä unionin oikeuden yhteisen, yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Valvontaviranomaisten ja vakuutusyritysten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita ja suosituksia.

Vuoden 2014 alusta voimaan tulevat EIOPAn riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevat ohjeet on osoitettu valvontaviranomaisille ja ne on kirjoitettu muotoon "toimivaltaisen viranomaisen tulisi varmistaa, että vakuutusyrityksen riskienhallintajärjestelmä täyttää ... vaatimukset".

Kunkin valvontaviranomaisen on EIOPAn toimintaa koskevan asetuksen mukaan kahden kuukauden kuluessa ohjeen tai suosituksen antamisesta vahvistettava, noudattaa-ko se tai aikooko se noudattaa kyseistä ohjetta tai suositusta. Jos valvontaviranomainen ei noudata eikä aio noudattaa sitä, sen on ilmoitettava asiasta vakuutus- ja lisäeläkeviranomaiselle ja kerrottava syy noudattamatta jättämiseen. EIOPA ilmoittaa julkisesti siitä, että toimivaltainen viranomainen ei noudata eikä aio noudattaa kyseistä ohjetta tai suositusta.

Kääntäen ilmaistuna EIOPA siis antaa ohjeita, joita kansallisten valvojien odotetaan noudattavan. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisille valvojille annetaan ohjeet siitä, miten vakuutusyrityksiä edellytetään kaikissa jäsenvaltioissa valvottavan. Tavoitteena on yhdenmukainen eurooppalainen valvontakulttuuri. Mikäli Finanssivalvonta ei EIOPAn valvontaohjeita noudata, on Finanssivalvonnan ja siten myös Suomen selitettävä EIOPAlle, miksi sen vakuutusmarkkinoita ei valvota EIOPAn edellyttämällä tavalla samoin kuin muissa jäsenvaltioissa. Siten annettuja ohjeita tulisi noudattaa, ellei ole erityistä, esimerkiksi muusta lainsäädännöstä johtuvaa, perustetta noudattamatta jättämiselle. Tällöinkin kansallisen valvojan tulisi yrittää vaikuttaa lainsäädäntöön siten, että em. este poistuu.

EIOPAn ohjeistus ei kuitenkaan perustu suomalaisen lainsäädännön Finanssivalvonnalle antamiin valvontavaltuuksiin, vaan EIOPAn jäsenten (eurooppalaiset valvontaviranomaiset) yhteiseen harkintaan siitä, mikä on tarkoituksenmukaista sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Näin ollen EIOPA tulee itse harkitsemaan, mitä asioita sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulisi erityisesti valvoa. Tämä merkitsee ainakin kahta asiaa.

Ensinnäkin suomalaisessa kansallisessa lainsäädännössä, ei myöskään nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, voida ennakoida kaikkea sitä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asioiden kirjoa, jota EIOPA vastaisuudessa edellyttää Finanssivalvonnan valvovan. Siksi määräyksenantovaltuutta ei voida rajata vain esityksen 6 luvun 21 §:ssä muotoillulla tavalla vakuutusyritysten tietojärjestelmiin ja tietoturvallisuuteen, vaan määräyksenantovaltuuden rajoiksi tulee lailla säätää sisäinen valvonta ja riskienhallinta.



26.9.2013

Fiva 12/01.01.00/2013

Julkinen

Riskienvalvonta

Toiseksi kansallisen lainsäädännön esitetty rajausta merkitsisi sitä, että Finanssivalvonta joutuu jo tässä vaiheessa harkitsemaan ilmoitusta EIOPAlle, jossa se kansalliseen lainsäädännön rajaukseen viitaten ilmoittaa vaikeudestaan panna täytäntöön EIOPAn tulevaa ohjeistusta valvonnan kovasta ytimestä eli sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen, että käytännössä määräyksenantovaltuus tarkoittaa myös vakuutusosalalle mahdollisuutta osallistua määräyksenantovalmisteluun esimerkiksi erilaisten kuulemis- ja lausuntomenettelyjen muodossa.

3) Vakuutusyritysten hallintotaakka

EIOPAn ohjeet ja suositukset eivät ole suoraan sovellettavaa sääntelyä, vaan niiden toimeenpano on kansallisten valvontaviranomaisten tehtävänä. Finanssivalvonta liittää EIOPAn ohjeet osaksi määräys- ja ohjekokoelmaansa joko ohjeina tai sitovina määräyksinä. Siten vakuutusyrityksille ei tule velvollisuutta noudattaa päällekkäisiä EIOPAn ohjeita ja Finanssivalvonnan määräyksiä, vaikka Finanssivalvonnalla olisi sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva määräyksenantovaltuus.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan Finanssivalvonnan määräyksiä ja ohjeita sovelletaan suhteessa vakuutusyrityksen liiketoiminnan riskien laatuun ja laajuuteen. Kaikkien yritysten tulee noudattaa määräyksiä, mutta vaatimusten täyttämiseksi asetetaan sitä korkeammat vaatimukset, mitä riskillisempää yrityksen toiminta on. Riskeihin, niiden luonteeseen, monimutkaisuuteen ja laajuuteen, tulisi kiinnittää huomiota kokonaisuutena.

Joissain yhteyksissä on esitetty, että Solvenssi II -sääntely toisi pienille vakuutusyrityksille kohtuuttoman hallintotaakan mm. erilaisten toimintaohjeiden ja –suunnitelmien laatimisvelvollisuuden kautta. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan näin ei kuitenkaan ole. Esimerkiksi edellä mainittujen toimintaohjeiden ja –suunnitelmien sisältö määräytyy toiminnan, sen monimutkaisuuden ja laajuuden mukaan. Siten käytännössä em. ohje tai suunnitelma voi olla hyvin lyhyt ja yksinkertainen. Toisaalta pienessä toimijassa toiminta nimenomaan hallintojärjestelmän osalta saattaa olla erityisen haavoittuvainen mm. henkilöresurssien ollessa rajatut.

Mikäli Finanssivalvonnalla olisi määräyksenantovaltuudet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kaikkia osa-alueita koskien, voitaisiin määräysten valmisteluvaiheessa huomattavasti yhteiseurooppalaista valmistelua paremmin ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet ja etenkin pienten toimijoiden näkemykset.

Hallintotaakkaa ei tule tietenkään turhaan lisätä, mutta se ei voi olla pääasiallinen argumentti valvonnan heikentämisen kustannuksella. Suosituspohjainen valvonta ei ole tasapuolista jos osa toimijoista noudattaa ohjeita ja suosituksia ja osa ei. Se eikä myöskään toimi tavoiteltaessa vakuutusyritysten vakaata toimintaa ja vakuutuksenottajien etua.

FINANSSIVALVONTA

Jukka Vesala
apulaisjohtajaTeija Korpiaho
johtava riskiasiantuntija



Riskienvallvonta

LIITE 1

Riskienhallinnan ja sisäisen valvonta Solvenssi II kehikossa

Sisäinen valvonta voidaan kuvata menettelynä, jonka avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Nämä tavoitteet voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti.

- 1) strategiset tavoitteet, jotka ovat organisaation toiminta-ajatuksen mukaisia ja sitä tukevia
- 2) toiminnalliset tavoitteet, jotka varmistavat organisaation voimavarojen tehokkaan ja taloudellisen käytön
- 3) raportointia koskevat tavoitteet, jotka varmistavat raportoinnin luotettavuuden
- 4) vaatimustenmukaisuutta koskevat tavoitteet, joilla varmistetaan sovellettavien lakien ja määräysten noudattaminen.

Kokoavasti todettuna sisäinen valvonta käsittää kaikki ne toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla tavoitteiden saavuttaminen pyritään varmistamaan. Sisäiseen valvontaan kuuluvat organisaation sisäinen toimintaympäristö, tavoiteasetanta, valvontatoimenpiteet, tiedonkulku, viestintä sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Riskienhallinnalla puolestaan tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä. Yrityksen riskienhallinta muodostuu riskienhallintajärjestelmästä ja erillisestä riippumattomasta riskienhallintatoiminnosta. Riskienhallintajärjestelmän tehtävänä on kattavasti tunnistaa yrityksen toimintaa ja sen tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit. Tunnistetut riskit tulee pystyä mittaamaan, niiden kehitystä seuraamaan ja hallitsemaan. Riskeistä tulee myös raportoida jatkuvasti. Riskienhallintatoiminnon tehtävänä on riippumattomasti arvioida riskejä ja raportoida niistä sekä avustaa hallitusta tehokkaan riskienhallintajärjestelmän luomisessa. Myös eri menetelmät riskien vähentämiseksi kuten jälleenvakuutus ja johdannaiset kuuluvat riskienhallintaan.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteuttavat kaikki organisaation tasot eli hallitus, johto ja koko henkilöstö. Lähtökohtainen vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on kuitenkin organisaation ylimmällä johdolla. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on osa organisaation johtamista. Johto määrittelee toimintatavat ja ohjeet, joiden avulla tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Hallitus vastaa viime kädessä riskienhallintajärjestelmän tehokkuudesta, yrityksen riskinottohalukkuutta ja riskinsietokykyä koskevien rajojen määrittämisestä sekä pääasiallisten riskienhallinnan strategioiden ja toimintaperiaatteiden hyväksymisestä.

Solvenssi II -sääntelyssä korostetaan entistä enemmän yrityksen omien riskienhallintajärjestelmien toimivuutta ja yrityksen omaa kykyä arvioida riskejä. Esimerkiksi koko Solvenssi II -sääntelyn tullessa voimaan luovutaan määrällisistä rajoitteista vastuuvelan katteena olevalle omaisuudelle (ns. katesäännökset). Niiden sijaan tulee varovaisuuden periaate, jossa yritys itse määrittelee sijoitustoiminnan ja riskinoton rajat. Sääntelyssä annettu rajoittava tekijä on ainoastaan riskien tuottama pääomavaatimus. Tässä toimintaympäristössä laadulliset vaatimukset erityisesti korostuvat. Eurooppalaisessa kontekstissa on kuitenkin vaikea kovin konkreettisella tasolla antaa näitä vaatimuksia. Säännöksiä kirjoitettaessa pitäydytään siten hyvin yleisellä tasolla, kun annetun sääntelyn tulee sopia sekä suurille monikansallisille vakuutusyhtiöille että kaikista pienimmille toimijoille. Suomalaiset toimijat ovat muihin eurooppalaisiin toimijoihin verrattuna korkeintaan keskikokoisia.