

Tomas Žilinskas

LEGAL REGULATION OF THE SUPERVISION OF INSURANCE COMPANIES OPERATIONS

Summary

Theory distinguishes the following basic functions of the insurance system: functions of the social (securing of the minimum subsistence level, reduction of pecuniary differentiation), economic (support of economy growth, retention of capital, improvement of employment levels, source of budget revenue, catalyst of capital markets), and political (retention of statehood, enhancement of the state's international influence) dimension. Implementation of these functions is mainly affected by two factors: expansion of the insurance market and improving efficiency of the insurance market.

In the recent decades many states have seen growth of their insurance markets conditioned by economic, demographic, socio-cultural and political causes.

It should be noted that growth of the insurance market is affected by legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and by supervisory activities. Through its direct influence on market growth, supervision of insurance companies' operations affects implementation of basic insurance functions. The principal objective of the supervision of insurance companies' operations, as of a state-performed function, however, is achieving efficient operation of the insurance market with guaranteed stability and security and respect for the rights of insured persons. An insurance market which does not infringe the rights of policyholders, insured persons and aggrieved third parties is the ultimate goal of every modern society and state. A good regime of regulating insurance companies' operations is the prerequisite for efficiency and stability of the entire financial system.

A system of financial services as sophisticated as insurance cannot function efficiently unless adequate conditions are in place – legal regulation which meets public expectations and efficient supervision of the insurance market with insurance companies as its key players. The urge for legal regulation of the supervision of insurance companies' operations is triggered by the need to have an efficient, secure, fair and stable insurance market, which provides preconditions for market growth and for promoting competition. This need, however, should not overshadow the key objective set for the supervision of insurance companies' operations – to protect the feeling of economic and social security for beneficiaries of insurance services, whose interests is the primary focus of this market.

Emergence of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations was conditioned by the mutual need of the society and the state for regulation. In terms of insurance legal relations, the insurer is the stronger party which 'dictates' the terms. The European Court of Justice once said¹that: "...an insured person who does not obtain payment under a policy following an event giving rise to a claim may find himself in a very precarious position...". Policyholders are the weaker party of insurance relations as normally, due to insufficient information or knowledge, they are unable to measure their risks to the full. Regulation of the supervision of insurance companies' operations falls within the interest of the society because this is how every policyholder transfers the burden of measuring insurers' trustworthiness and solvency to the state. Whereas the state is interested in regulation of the supervision of insurance companies' operations as these strongly affect the state's overall economy. On a non-supervised market there is a higher probability of financial collapses, which have negative effects on the national economy and on the trust in the state's general financial system. As some authors claim, the importance of insurance for the national economy and for the general population is one of the reasons why, to ensure adequate commitment and fulfilment of obligations by insurers, the state starts to regulate insurance legal relations.

In the Republic of Lithuania, the foundation of regulating the insurance market was laid by the provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania. The freedom and initiative of economic activity is the value guaranteed by the Constitution, which means *inter alia* that public or local authorities are prohibited from regulating economic activity or controlling companies' operations in ways other than provided by law. Whereas according to Article 46, Paragraph 3 of the Constitution, the state shall regulate economic activity so that it serves the general welfare of the people. Some authors argue such a formulation in the Constitution that "the state shall regulate economic activity" implies not the state's right to administrate the whole economic activity in question, but rather its right to establish legal regulation of economic activity. As some others claim, this provision in the Constitution means that the state shall tolerate and promote only those economic efforts and initiatives that are beneficial for the society and for the nation.

The Law on Insurance of the Republic of Lithuania is the framework legislative act which governs the insurance companies' operations and their supervision. Supervision of insurance companies' operations is delegated to the Insurance Supervisory Commission of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as Insurance Supervisory Commission).

Regulation of legal relations in private insurance and of its supervision in Lithuania dates back to 1990, when the first law on insurance of the Republic

¹ Case 205/84, *Commission v Germany* [1986] ECR 3755.

of Lithuania was adopted. This law has seen many amendments and took the shape of new revisions twice. One can all but regret that throughout the entire period of Lithuania's statehood no strategy has been created to outline trends of how the insurance market should be regulated, for instance, the National Long-term Development Strategy refers to the supervision of insurance operations only indirectly and episodically. In the 2008 Seimas election, only one political party (of those who made it to the Seimas) introduced in its programme changes to legal regulation which it intended to implement in respect of supervision over financial markets. This programming provision has been transposed to the programme of the current 15th Government with the indication that consolidated supervision over financial markets will be sought. However, the inclusion of this objective, which would affect *inter alia* the supervision of insurance companies' operations, into the Governmental programme without taking account of its effect on the entire insurance system reconfirms the fact that changes to the legal regulation of the supervision of insurance companies' operations have taken place without a clear strategy in place. As early as during its 2004-2008 term of office, the Seimas formed a working group tasked to draft conclusions about the prospects of consolidated supervision over financial markets in Lithuania. The said working group finished its job without adopting any decision. On 11 June 2009, a new working group was formed already under the Prime Minister's ordinance, tasked to draft a concept on the merging of authorities which supervise financial markets. Thus the very emergence of the said provision in the Governmental programme is not based on scientific or other types of research. It should be emphasised that the very fact that other countries have an existing model of consolidated supervision over financial markets cannot serve as the principal cause of changing the legal regulation of how financial markets should be supervised. Apart from that, shortcomings of this market supervision model have already been observed in some countries.

Regretfully, due to the absence of a clear strategy for regulating the supervision of insurance companies' operations, the legislative acts governing supervision of insurance companies' operations have swarmed with loopholes. For this reason the insurance market has not been able to evade bankruptcies of insurance companies or to enjoy adequate protection of the interests of policyholders and of the insured and has not achieved a sufficient level of development because regardless of a twenty-year record of private insurance the market size has stayed well behind that of developed states. The World Economy Forum, apart from establishing competitiveness ratings of state economies for 2009-2010 and pulling down Lithuania's rating, stated that Lithuanian competitiveness was reduced by small size and poor level of development of its financial markets. Whereas in states with a weak economy a

strong financial sector is the basic prerequisite for sustained development of the economy.

Today's legal regulation of the supervision of insurance companies' operations still has drawbacks even though the provisions of EU directives were transposed to the Law on Insurance of the Republic of Lithuania in 2004 and the principles of supervisory activity drafted by the International Association of Insurance Supervisors and recommendations from other international organisations were taken into consideration. In the last few years Lithuania has seen bankruptcy proceedings against two large insurance companies. This has affected a very broad circle of people, the interests of policyholders and insured persons have not been duly protected and reliance on the market has declined.

Neither has existing legal regulation been sufficient to promote growth of the insurance market and to achieve the level of insurance markets operating in the EU Member States.

Bankruptcies of insurance companies, poor protection of the interests of policyholders and of insured persons and a low level of development of the insurance market are the key challenges which call for the changing of existing legal regulation. The said changes, however, cannot take place without a clear strategy for regulating the supervision of insurance companies' operations, which must rely on findings from scientific research.

Relevance of research

Efficiency of the supervision of insurance companies' operations² is one of the crucial factors in ensuring successful functioning of the insurance system in the long run. Efficiency of supervision determines stability of the insurance system and performance of insurance companies, which stimulates development of the country's financial markets and attracts capital and foreign investment to the country. For this reason issues of improving legal regulation of the supervision of insurance companies' operations have always been a concern.

Existing challenges faced by the Lithuanian insurance market (insufficient market growth, insolvency cases of insurance companies, poor protection of policyholders and insured persons) are the principal cause which determines the relevance of scientific research on issues of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations.

The relevance of the paper is further increased by the currently continuing global economic crisis conditioned by the crisis of some players on financial markets (insolvency cases of US and European banks and insurance

² For the purposes of this paper, efficiency of the supervision of insurance companies' operations is understood as achievement of the objectives defined for the supervisory activity.

companies). Different financial instruments are now applied to revive financial markets and to keep the harmful effects at bay. Insufficient state supervision is recognised as one of the principal causes of the financial market crisis. The 2009 G-20 Summit in London drew attention to the fact that the financial sector, which strongly affects all economies, cannot be left to be regulated solely by the market and by its demand and supply, but, on the contrary, financial markets must be regulated more strictly on both the national and international level.

Lithuania's current economic crisis is influenced by the global financial crisis, yet so far a crisis of operating Lithuanian financial markets has been prevented. Events from the last five years show that existing legal regulation of the supervision of insurance companies' operations has apparently been insufficient – protection of policyholders' and insured persons' interests has not been ensured and growth of the insurance market has been too slow. If legal regulation was not sufficient in the times of economic growth, it is obvious that such regulation cannot protect the society and the state economy from collapse of the insurance market under the conditions of economic decline. Conducted research shows that in many global economies crises on financial markets have influenced a strong decline in state economies. For this reason, in order to stimulate market growth and implement prevention of the collapse of the insurance market, scientific research is required to identify existing problems of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and to bring forth proposals on how they must be resolved.

Innovativeness of research

Recently, development of insurance services has created a greater interest in research on insurance legal relations. Most research, however, has been focused on the insurance legal relations between the parties to the insurance contract, which are the relations regulated by the norms of civil law. It is the legal institute of the insurance contract which has raised the greatest interest of law researchers to date. Quite many studies in the field have been conducted in Lithuania, too.

However, the content of insurance legal relations is much broader than only the legal relations between the parties to the contract regulated by the norms of civil law. Issues pertaining to insurance legal relations are likewise regulated by the norms of administrative law. It is this field of legal regulation, i.e. the insurer's and the policyholder's relations with the state, which lacks in-depth scientific research. There is a shortage of integrated research to evaluate legal regulation of the supervision of insurance companies' operations through identifying the aims defined for the supervision of insurance companies' operations, instruments used for the supervision of insurance companies' operations and organisation of the activities of supervisory authorities, whereas

Lithuania has not seen exhaustive research on the issue to date. This research aims at measuring the efficiency of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and, based on the findings from research, at providing proposals on how legal regulation could be improved.

The paper provides a structured evaluation of the drawbacks in legal regulation of the supervision of insurance companies' operations performed in Lithuania. It also includes a comparative assessment of models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and an overview of the characteristics of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations in specific states.

Object of research – the system of the supervision of insurance companies' operations.

Subject of research – legal regulation of the supervision of insurance companies' operations.

Aim of research – to examine and evaluate the efficiency of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations performed in the Republic of Lithuania and to propose changes to legal regulation which could improve efficiency of the supervision of insurance companies' operations.

Implementation of the aim of research calls for the following objectives:

1. to evaluate whether legal regulation of the supervision of insurance companies' operations has an advantage over the operation of insurance companies under free market conditions;
2. to address existing theoretical and practical models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and to reveal their basic characteristics;
3. to evaluate whether the legal regulation which establishes the instruments used for the supervision of insurance companies' operations and the administrative legal organisation of the supervision of insurance companies' provides preconditions for the achievement of objectives defined for the supervision of insurance companies' operations;
4. to evaluate the potential advantages and drawbacks of the supervision of insurance companies' operations where the model of consolidated supervision over financial markets is applied.

Defended statements:

1. Lithuania's existing dysfunctions of legal regulation, which defines objectives for the Insurance Supervisory Commission acting as supervisor of

insurance companies, hinder measurement of how the said objectives are achieved.

2. Legal regulation, which establishes the supervisory instruments used by the Insurance Supervisory Commission and the administrative legal organisation of the activities of the Insurance Supervisory Commission, provides no preconditions for the achievement of the objectives defined for the Insurance Supervisory Commission.

OVERVIEW OF RESEARCH

This paper was prepared using global and Lithuanian sources of research addressing issues of the supervision of insurance companies' operations.

Lithuanian authors on insurance legal relations include T. Kontautas, K. Zaveckas, R. Stankevičius, E. Maksimaitienė, V. Maksimaitis, etc.

Issues on legal regulation and supervision of insurance operations were addressed by L. Savage, M. van Empel, S. K. Mathur, H. D. Skipper, R. W. Klein, T. M. Vaughan, M. Weyer, L. Van den Berghe, J. Carmichael, M. Pommerleano, V. Henke, etc. Issues on legal regulation of other financial markets have been examined by G. P. Galligan, M. Sullivan, W. C. Hunter, D. Nickerson, R. J. Philips, D. T. Llewellyn, S. Claessens, etc.

Models of the supervision of activities on financial markets or their elements were addressed by E. Zimkova, V. Vargova, R. M. Kushmeider, J. Monkiewicz, R. K. Abrams, M. W. Taylor, K. K. Mwenda, A. Fleming, J. Vollbrecht, M. Bagheri, Ch. Nakajima, F. Anderson, G. Skogh, H. Davies, K. J. Meier, S. Svornyy, T. Yasui, etc.

Issues of consolidated legal regulation of the supervision of financial markets have been examined by M. Čihák, R. Podpiera, J. De Luna Martínez, T. A. Rose, R. K. Abrams, M. W. Taylor and others.

The principal legal sources that this research was based on include Constitution of the Republic of Lithuania, Law on Insurance of the Republic of Lithuania, Solvency I system directives, Solvency II directive.

METHODOLOGY USED FOR RESEARCH

Dissertation research was based on the following methods: logical-analytical, linguistic, systematic analysis, comparative, historical, critical analysis, documental analysis, surveying methods.

The *logical-analytical method*, as a process of logical reasoning, was applied to concretize and understand the abstract nature of the provisions established in legislative acts or in other sources or the incompletely defined circumstances that relate to the idea of the supervision of insurance companies'

operations and to its functioning. It was also used to formulate generalisations and conclusions.

The *systematic analysis method* was used to examine legal regulation of the supervision of insurance companies' operations as type of administrative legal regulation whereas the supervision of insurance companies as part of the system of administrative supervision performed by the state, when their relationship with other elements of the system is revealed.

The *comparative method* was applied from two aspects:

- 1) from the theoretical point of view, opinions of different theoreticians on specific issues were compared and summarised followed by formulation of conclusions;
- 2) on the level of legislative acts – analysing models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations which exists in different legal systems.

The *historical method* helped to reveal the genesis of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and the causes which conditioned the emergence of regulation.

The *critical analysis method* was used to refine the dysfunctions of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and to discuss the drawbacks in the implementation of the supervision of insurance companies' operations.

The *documental analysis method* helped to collect data, analyse research publications by Lithuanian and foreign authors, official publications and legislative acts.

The *surveying method* was used to survey employees of the Insurance Supervisory Commission and representatives of insurers and policyholders. Information obtained from the survey was used to substantiate conclusions from the research.

Importance of research

The conclusions and proposals provided in the dissertation could help legislators to improve legislative provisions which govern the supervision of insurance companies' operations and could assist courts in interpreting and applying them.

Furthermore, findings from research provided in the dissertation can be handy when addressing strategic planning issues in connection with legal regulation of not only the insurance market, but also other financial markets.

STRUCTURE OF PAPER

The structure of dissertation was conditioned by the chosen object of research as well as by its aim and objectives. The dissertation consists of an introduction, the body (3 chapters), conclusions and proposals and a list of sources and publications.

The introduction describes the subject of research and defines the relevance and innovativeness as well as the aim and objectives of research. The introduction also provides the defended statements of the dissertation.

The first chapter of the paper examines the components of the system of supervising insurance companies' operations – legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and the supervisory activities performed by the insurance supervisory authority. Regulation of the supervision of insurance companies' operations is examined as a type of administrative legal regulation whereas the supervision of insurance companies as part of the system of state-performed administrative supervision. It should be noted that administrative legal regulation is the tool which enables an individual entity of the society to use the benefits of products and services offered on markets and to avoid the related harmful effects which they could not avoid on a free market owing to the lack of information, knowledge and resources. Whereas state-performed administrative supervision means special activities of state-authorized bodies aimed at controlling and inspecting how organisationally non-subordinated public and other types of enterprises, institutions and citizens follow the special overall compulsory rules established by laws and other legislative acts.

In addition, this chapter includes the efficiency assessment of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations, a strengths and weaknesses analysis and a comparison with insurance companies' operations on a free and unregulated market. What is more, it reveals the genesis of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and causes which conditioned the emergence of regulation.

The second chapter of the paper reviews practical models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations existing in different legal systems and theoretical ones addressed by different research. At present, one can distinguish three basic classifications of the models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations in terms of: 1) the objectives defined for the authority engaged in the supervision of insurance companies' operations; 2) the supervisory instruments used by the authority engaged in the supervision of insurance companies' operations; 3) administrative legal organisation of authorities engaged in the supervision of insurance companies' operations.

The objectives defined for the insurance supervisory authority determine the instruments used for the activities of the insurance supervisory authority and the administrative legal organisation of the activities of the supervisory authority.

Supervision of insurance companies' operations cannot be implemented without supervisory instruments (licensing, collection of information and publicity, conducting of checks, application of interventional measures and sanctions, out-of-court resolution of disputes). It is namely through instruments of insurance companies' operations that supervisory activity manifests itself in practice. The variety of supervisory instruments, however, is dependent on the objectives of regulation, for the achievement of which instruments are actually used. The use of supervisory instruments without observing the objectives defined for the supervision of insurance companies' operations would not produce objective prerequisites for efficient supervision of insurance companies – in such a case the supervisory activity would be insufficient or imposing an unreasonably large administrative burden on insurance market players.

In practice supervision of insurance companies' operations is normally organised through a specific entity of public administration, whose duty is to perform supervision of players on the insurance market. Such legal regulation is totally reasonable as performing administrative supervision is the state's obligation. Administrative legal regulation of the supervision of insurance companies' operations (procedure for the formation of the authority, accountability, funding) also bears a close relationship to the objectives defined for the supervisory activity.

The third chapter of the paper identifies problems of the development of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations. It also reviews problems of the existing legal regulation of the supervision of insurance companies' operations in terms of defining objectives for the supervision of insurance companies' operations, instruments used for the supervision of insurance companies' operations and organisation of the activities of the supervisory authority.

Apart from that, this section reviews legal regulation of the supervision of insurance companies' operations and the supervisory activities when the potential model of consolidated supervision over financial markets is applied.

For the purpose of consistency and clarity, each chapter ends with conclusions, which reveal the issues addressed. Common conclusions and proposals are also provided at the end of the paper.

CONCLUSIONS AND PROPOSALS

In the light of the objectives defined for the dissertation research, the study lead to the following conclusions, which confirm the defended statements:

1. Legal regulation of the supervision of insurance companies' operations has an advantage over the operation of insurance companies on a free market. The advantage is conditioned by the greater benefit of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations for a broader range of stakeholders concerned with regulation. Stakeholders of regulation include insured persons, insurance companies and the state as a separate entity.
2. Conducted research allows to distinguish three basic classifications of the models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations in terms of: objectives defined for the supervisory activity, instruments used for the supervisory activity and the administrative legal organisation of the supervisory activity.
3. The objectives defined for the supervision of insurance companies' operations is not only a self-standing criterion to classify models of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations. Objectives defined for the supervision of insurance companies' operations are also an important element that determines the content of models used for the supervision of insurance companies' operations: 1) objectives directly affect the types of instruments used for the supervision of insurance companies' operations and the limits for their use; 2) adequate formation and funding of the supervisory authority for insurance companies' operations serves for the achievement of the objectives defined for the supervision of insurance companies' operations; 3) objectives are the principal criterion to assess supervision of insurance companies' operations. Without objectives the accountability of the authority which performs supervision of insurance companies' operations becomes impossible.
4. During the research, after revealing the content of the objective defined for the Insurance Supervisory Commission in the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, it was found that the existing challenges faced by the insurance market (insufficient market growth, insolvency cases of insurance companies, poor protection of policyholders and insured persons) demonstrated failure to achieve the said objective.
5. The inefficiency of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations results from the following problems of legal regulation:

- 5.1. the legal regulation, which establishes the objective defined for the Insurance Supervisory Commission, fails to reveal the content of the said objective.
- 5.2. the legal regulation, which defines the supervisory instruments used by the Insurance Supervisory Commission (licensing, publicity, activity checks, interventional measures, sanctions, resolution of disputes between consumers and insurers), fails to provide preconditions for the achievement of the defined objective by the Insurance Supervisory Commission.
- 5.3. the legal regulation, which defines organisation of the activities of the Insurance Supervisory Commission (formation, accountability and funding of the Insurance Supervisory Commission), fails to ensure independent activities of the Insurance Supervisory Commission and thus to provide preconditions for the achievement of the defined objective by the Insurance Supervisory Commission.
6. Conducted research confirms the lack of existing evidence which could support that fact that the supervision of insurance companies in Lithuania would become more efficient with consolidated supervision over financial markets. Introduction of a consolidated financial supervision without resolving the existing problems concerning legal regulation of the supervision over financial markets would not ensure efficient supervision of insurance companies.

To address the problems of legal regulation of the supervision of insurance companies' operations, the following proposals are brought forward:

1. Objectives for the Insurance Supervisory Commission.
 - 1.1. Since the content of the objective defined in the Law on Insurance of the Republic of Lithuania for the Insurance Supervisory Commission is not revealed by any legislative act, the said objective can be viewed as of declarative nature only. To ensure adequate achievement of the objective defined for the Insurance Supervisory Commission, the proposal is to supplement Section I of Chapter IX of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania with a new article specifying the objectives defined for the Insurance Supervisory Commission and revealing their content. These changes to legal regulation could serve as a precondition for the selection of proper instruments for the supervision of insurance companies' operations, their evaluation and selection of the adequate form of organising insurance supervisory activities.
 - 1.2. Achievement of the objectives defined for the Insurance Supervisory Commission should be ensured by the supplementation of

Paragraph 1 of Article 193 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania with a new clause providing for the right of the Insurance Supervisory Commission to bring forward proposals on proper implementation of the objectives defined for the Insurance Supervisory Commission.

2. Instruments used by the Insurance Supervisory Commission:

2.1. *Licensing.*

2.1.1. The proposal is to supplement Chapter II of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania with a new section which establishes conditions for start-up small insurance companies and self-insurance organisations.

2.1.2. The proposal is to amend Paragraph 4 of Article 20 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania to establish that members and the chairperson of the insurance company's supervisory council, members and chairperson of the executive board, chief executive officer, chief accountant, chief actuary and other persons who according to the articles of association and internal regulations of the insurance company are members of the insurance company's management team shall possess an impeccable reputation and have experience of working for businesses of financial markets (the work service should be defined as specific number of years), higher university education and managerial experience (the service record should be defined as specific number of years).

2.2. *Publicity.* To ensure adequate informing of policyholders and the society about the condition of the insurance market and about the available insurance services, the proposal is to legislate rating of insurance companies. Article 192 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania should be supplemented with a new clause providing that the Insurance Supervisory Commission shall establish the procedure for rating insurance companies. Article 190 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania should be supplemented with the provision that the Insurance Supervisory Commission shall announce ratings awarded to insurance companies operating on the territory of the Republic of Lithuania. The Law on Insurance of the Republic of Lithuania should be supplemented with a new clause establishing the insurer's obligation to provide information to the policyholder about the rating awarded.

2.3. *Conducting of inspections.* The proposal is to amend clause 4.1. of Resolution No. N-29 "On the Procedure for Conducting

Inspections” of the Insurance Supervisory Commission dated 15 February 2005 to provide that the frequency of conducting planned inspections shall be dependent on the rating awarded under the established procedure to the respective insurance company.

- 2.4. *Interventional measures.* To prevent the effects of inadequate and untimely use of interventional measures, the proposal is to supplement Chapter VII of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania with a new section to legislate the co-insurance Guarantee Fund formed of deductions paid by insurance companies from received insurance premiums. Within the limits of the specific sum (the amount or proportion should be provided) the Guarantee Fund could satisfy claims of policyholders, insured person, beneficiaries and suffered third parties arising from insurance contracts of an insurer which is undergoing bankruptcy proceedings. The said persons would acquire eligibility to the benefit paid from the Guarantee Fund from the effective date of the ruling to bring bankruptcy proceedings against the insurance company. After paying out the benefit, the Guarantee Fund would acquire the right of claim towards the insurance company undergoing bankruptcy proceedings at the time of bankruptcy proceedings.
- 2.5. *Sanctions.* The proposal is to amend Article 197 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania by deleting Clause 1 and thus to cancel a sanction warning. To amend Paragraph 3 of Article 201 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania by deleting the word “grossly”. To supplement Article 201 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania with new paragraphs providing that the maximum amount of the penalty shall be linked with the turnover of the insurance company (expressed in certain percentage) and for a procedure of reducing the penalty (expressed in certain percentage) or relieving from its payment, depending on whether harmful effects were remedied or not.
- 2.6. *Resolution of disputes between consumers and insurers.* The proposal is to amend Article 207 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania to provide that the Insurance Supervisory Commission shall resolve insurers’ disputes with policyholders, insured persons and other persons whose rights and obligations in respect of the insurer relate to the insurance contract (the title of Article 207 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania should change into “Resolution of Insurance Disputes” respectively). The proposal is to amend Paragraph 4 of Article 207 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, indicating that disputes with insurers shall be resolved under the compulsory pre-trial

procedure. The proposal is to amend Paragraph 9 of Article 207 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, indicating that the decision adopted regarding the dispute under investigation shall be binding upon the parties to the dispute and may be appealed against under a civil procedure within 30 days following resolution.

3. Organisation of the activities of the Insurance Supervisory Commission
 - 3.1. *Formation of the Insurance Supervisory Commission.* The proposal is to amend Paragraph 4 of Article 182 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, indicating that the chairperson of the Insurance Supervisory Commission shall be appointed for a five-year term and recalled prematurely by the Seimas on proposal from the Government and the deputy chairperson and other members on proposal of the chairperson of the Insurance Supervisory Commission. It is also proposed to provide additional requirements for members of the Supervisory Commission in Paragraph 2 of Article 182 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania: professional experience on financial markets (the term should be defined as specific number of years), higher university education, managerial experience (the term should be defined as specific number of years).
 - 3.2. *Accountability of the Insurance Supervisory Commission.*
 - 3.2.1. Where the Seimas is involved in the formation of the Insurance Supervisory Commission, the proposal is to amend Paragraph 1 of Article 191 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, indicating that the chairperson of the Insurance Supervisory Commission shall furnish the Seimas and the Government of the Republic of Lithuania with the report about the achievement of the key objective, performance of functions and the condition of the insurance system under the following procedure: For the first six months – before 15 September of the current year, and for the previous year of operation – before 15 June of the following year (the title of Article 191 of the Law on Insurance should be changed to Report of the Chairperson of the Supervisory Commission to the Seimas and the Government of the Republic of Lithuania).
 - 3.2.2. The proposal is to amend clause 12 of Article 192 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, indicating that the Insurance Supervisory Commission not only publish draft legal regulatory enactments of the Insurance Supervisory

Commission on the Internet, but also arrange respective discussions with market players and the public.

3.3. *Funding of the Insurance Supervisory Commission.*

- 3.3.1. To improve financial independence of the Insurance Supervisory Commission, the proposal is to supplement the provisions of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania to grant the right to the Insurance Supervisory Commission to utilise, in the independent manner, deductions of insurance companies paid for the maintenance of the Insurance Supervisory Commission.
- 3.3.2. To ensure competent performance of the Insurance Supervisory Commission, the proposal is to amend Paragraph 5 of Article 182 of the Law on Insurance of the Republic of Lithuania, indicating that the compensation for work of the chairperson and members of the Insurance Supervisory Commission shall equal a certain number (a specific number must be indicated) of average wages paid on the market (average wage is calculated according to the figures of the Statistics Department of the Republic of Lithuania).
- 3.3.3. The proposal is to amend the provisions of the Law on Remuneration for State Politicians and Civil Servants which provide the procedure for remuneration for members of the Insurance Supervisory Commission.
- 3.3.4. The proposal is to supplement the provisions of Article 4 of the Law on Civil Service, which provides exceptions as to whom the Law on Civil Service shall not apply, including the chairperson, members and servants of the Insurance Supervisory Commission into the list of persons.

Tomas Žilinskas

DRAUDIMO ĮMONIŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS TEISINIS REGULIAVIMAS

Santrauka

Teorijoje išskiriamos šios pagrindinės draudimo sistemos funkcijos: socialinės (minimalaus pragyvenimo lygio užtikrinimas, turtinės diferenciacijos mažinimas), ekonominės (ekonomikos augimo rėmimas, kapitalo išsaugojimas, užimtumo didėjimas, biudžeto pajamų šaltinis, kapitalo rinkų katalizatorius), politinės (valstybingumo išlaikymas, valstybės tarptautinės įtakos didėjimas) dimensijos funkcijos. Didžiausią įtaką šioms funkcijoms įgyvendinti turi du veiksniai: draudimo rinkos plėtimasis ir draudimo rinkos efektyvumo didėjimas.

Pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje valstybių pastebimas draudimo rinkų augimas, kurį sąlygojo ekonominės, demografinės, socialinės-kultūrinės, politinės priežastys.

Pažymėtina, kad draudimo rinkos augimui įtakos turi draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas ir priežiūros veikla. Draudimo įmonių veiklos priežiūra, turėdama tiesioginės įtakos augimui, turi įtakos ir pagrindinių draudimo funkcijų įgyvendinimui. Tačiau pagrindinis draudimo įmonių veiklos priežiūros, kaip valstybės vykdomos funkcijos tikslas yra siekti, kad draudimo rinka veiktų veiksmingai, būtų stabili, saugi, nebūtų pažeidžiamos apdraustų asmenų teisės. Draudimo rinka, kurioje nepažeidžiamos draudėjų, apdraustųjų ir nukentėjusiųjų trečiųjų asmenų teisės yra kiekvienos šiuolaikinės visuomenės ir valstybės siekiamybė. Tik geras draudimo įmonių veiklos priežiūros reguliavimo režimas užtikrina veiksmingumą ir stabilumą visoje finansų sistemoje.

Tokia sudėtinga finansinių paslaugų sistema kaip draudimas negali efektyviai funkcionuoti, jei tam nesudaromos tinkamos sąlygos – visuomenės lūkesčius atitinkantis teisinis reglamentavimas ir veiksminga draudimo rinkos, kurios pagrindiniai dalyviai yra draudimo įmonės, priežiūra. Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reglamentavimo būtinybę apibrėžia poreikis turėti veiksmingą, saugią, teisingą ir stabilią draudimo rinką, kurioje būtų sudaromos prielaidos rinkai augti bei konkurencijai skatinti. Tačiau šis poreikis neturi užgožti pagrindinio draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliamo tikslo – apsaugoti draudimo paslaugos gavėjų, dėl kurių interesų ir veikia ši rinka, ekonominį ir socialinį saugumo jausmą.

Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo atsiradimą lėmė abipusis visuomenės ir valstybės poreikis reguliuoti. Draudimo teisiniuose santykiuose draudikas yra stipresnė santykių pusė, kuri „diktuoja“ sąlygas. Eu-

ropos Teisingumo Teismas yra pasisakęs¹, kad: „...apdraustas asmuo, negavęs draudimo išmokos iš draudiko, kartais pastatomas į „maldaujančio“ žmogaus poziciją...“ Draudėjas yra silpnesnė draudimo santykių pusė, nes dažniausiai dėl informacijos ar žinių trūkumo negali visapusiškai įvertinti savo rizikos. Visuomenė yra suinteresuota draudimo įmonių veiklos priežiūros reguliavimu, nes taip kiekvienas draudėjas perkelia draudikų patikimumo ir mokumo vertinimo našta valstybei. O valstybė yra suinteresuota draudimo įmonių veiklos priežiūros reguliavimu, nes draudimo veikla turi didelės įtakos visos valstybės ekonomikai. Neprižiūrime rinkoje didėja finansinių griūčių tikimybė, kurios neišvengiamai veikia valstybės ekonomiką ir pasitikėjimą visa valstybės finansų sistema. Kai kurių autorių manymu, draudimo svarba valstybės ekonomikai ir visiems gyventojams yra viena iš priežasčių, kodėl valstybė, siekdama užtikrinti, kad draudiko prisiimti įsipareigojimai būtų tinkamai prisiimami ir vykdomi, ima reglamentuoti draudimo teisinius santykius.

Lietuvos Respublikoje draudimo rinkos reguliavimo pamatas yra padėtas Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatose. Ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra Konstitucijos garantuojama vertybė, taip pat reiškianti tai, kad valstybės ar vietos savivaldos institucijoms draudžiama įstatymuose nenumatytais metodais reglamentuoti ūkinę veiklą, tvarkyti įmonių reikalus. Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies nuostatose įtvirtinta, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Vieni autoriai mano, kad tokia Konstitucijos formuluotė „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą“ reiškia ne valstybės teisę savo nuožiūra administruoti visą ar tam tikrą ūkinę veiklą, bet jos teisę nustatyti ūkinės veiklos teisinį reguliavimą. Kiti mano, kad ši Konstitucijos nuostata reiškia, jog valstybė toleruoja ir skatina tik visuomenei, tautai naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą.

Pagrindinis teisės aktas, kuriuo yra reguliuojama draudimo įmonių veikla ir šios veiklos priežiūra, yra Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas. Draudimo įmonių veiklos priežiūrą yra pavesta atlikti Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisijai (toliau – Draudimo priežiūros komisija).

Privataus draudimo ir jo priežiūros teisiniai santykiai Lietuvoje buvo pradėti reguliuoti 1990 m. priėmus pirmąjį Lietuvos Respublikos draudimo įstatymą. Šis įstatymas dažnai buvo keičiamas, du kartus išdėstytas nauja redakcija. Tenka tik apgailestauti, kad per visą nepriklausomos Lietuvos valstybingumo laikotarpį nebuvo ir nėra sukurtos aiškios strategijos, kuri nustatytų draudimo rinkos priežiūros reguliavimo kryptis, pavyzdžiui, Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje apie draudimo veiklos priežiūrą užsimenama tik netiesiogiai ir epizodiškai. 2008 m. Seimo rinkimuose, tik viena politinė partija (iš tų, kurios pateko į Seimą) savo programoje aptarė teisinio reguliavimo pokyčius, kuriuos ketina įgyvendinti finansų rinkų priežiūros srityje. Ši programinė nuostata yra

¹ Case 205/84, *Commission v Germany* [1986] ECR 3755.

perkelta į šiuo metu veikiančios 15-os Vyriausybės programą, nurodant, kad bus siekiama konsoliduotos finansų rinkų priežiūros. Tačiau šio tikslo, kuris turėtų įtakos ir draudimo įmonių veiklos priežiūrai, įtraukimas į Vyriausybės programą neįvertinus jo poveikio visai draudimo sistemai, tik dar kartą patvirtina, kad draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo pokyčiai vyksta be aiškios strategijos. Dar 2004–2008 m. kadencijos Seime buvo sudaryta darbo grupė, kuriai buvo pavesta parengti išvadas apie konsoliduotos finansų rinkų priežiūros perspektyvas Lietuvoje. Minėta darbo grupė savo darbą baigė nepriėmusi jokio sprendimo. 2009 m. birželio 11 d. jau Ministro pirmininko potvarkiu buvo sudaryta nauja darbo grupė, kuriai buvo pavesta parengti finansų rinkos priežiūros institucijų sujungimo koncepcijos projektą. Taigi, jau minėtos nuostatos atsiradimas Vyriausybės programoje nėra paremtas atliktais moksliniais ar kitais tyrimais. Pabrėžtina, jog konsoliduotos finansų rinkų priežiūros modelio buvimas kitose valstybėse negali būti pagrindine priežastimi keisti teisinį reguliavimą, nustatantį finansų rinkų priežiūrą. Kai kuriose valstybėse jau yra pastebimi šio rinkų priežiūros modelio trūkumai.

Tenka apgailestauti, tačiau dėl aiškios draudimo įmonių veiklos priežiūros reguliavimo strategijos nebuvimo draudimo įmonių veiklos priežiūrą reguliuojančiuose teisės aktuose buvo gausu teisės spragų. Dėl to draudimo rinkoje nebuvo išvengta draudimo įmonių bankrotų, nebuvo užtikrinta tinkama draudėjų ir apdraustųjų interesų apsauga, draudimo rinka vystėsi nepakankamai, nes rinkos dydis net ir po 20 privataus draudimo metų stipriai atsilieka nuo išsivysčiusių valstybių. Pasaulio ekonomikos forume, nustatant valstybių ekonomikų konkurencingumo reitingus 2009–2010 metams ir sumažinus Lietuvos reitingą, taip pat buvo konstatuota, kad Lietuvos konkurencingumą mažina menkas finansų rinkų dydis bei jų išsivystymas. O valstybėse su silpna ekonomika stiprus finansų sektorius yra pagrindinė prielaida nuosekliai vystyti ekonomikai.

Šiandieninis draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas turi trūkumų, nežiūrint į tai, kad nuo 2004 m. į Lietuvos Respublikos draudimo įstatymą yra perkeltos Europos Sąjungos direktyvų nuostatos, atsižvelgta į Tarptautinės draudimo priežiūros institucijų asociacijos rengiamus veiklos priežiūros principus, kitų tarptautinių organizacijų rekomendacijas. Pastaraisiais metais Lietuvoje iškeltos bankroto bylos dviem stambioms draudimo įmonėms. Dėl to nukentėjo nemažai asmenų, nebuvo tinkamai apginti draudėjų ir apdraustųjų interesai, krito pasitikėjimas rinka.

Esamas teisinis reguliavimas taip pat nėra pakankamas, kad būtų skatinamas draudimo rinkos augimas ir būtų pasiektas ES valstybėse veikiančių draudimo rinkų lygis.

Draudimo įmonių bankrotai, prasta draudėjų ir apdraustųjų interesų apsauga bei menka draudimo rinkos plėtra ir yra pagrindinės problemos dėl kurių turi kisti esamas teisinis reguliavimas. Tačiau minėti pokyčiai negali vykti nesant

aiškios draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo strategijos, kuri turi remtis mokslinių tyrimų rezultatais.

Darbo aktualumas

Draudimo įmonių veiklos priežiūros veiksmingumas² yra vienas svarbiausių veiksnių, siekiant užtikrinti sėkmingą draudimo sistemos funkcionavimą ilgą laikotarpį. Nuo priežiūros veiksmingumo priklauso draudimo sistemos stabilumas ir draudimo įmonių veiklos efektyvumas, skatinantis šalies finansų rinkų plėtrą ir pritraukiantis į šalį kapitalą bei užsienio investicijas. Dėl šios priežasties draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo tobulinimo klausimai yra visada aktualūs.

Šiuo metu Lietuvoje egzistuojančios draudimo rinkos problemos (per menkas rinkos augimas, draudimo įmonių nemokumo atvejai, per menka draudėjų ir apdraustųjų apsauga) yra pagrindinė priežastis apsprendžianti mokslinių tyrimų, nagrinėjančių draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo problemas, aktualumą.

Darbo aktualumą didina ir šiuo metu besitęsianti globalinė ekonominė krizė, kurią sąlygojo kai kurių finansų rinkų dalyvių krizė (JAV ir Europos bankų bei draudimo įmonių nemokumo atvejai). Šiuo metu yra taikomi įvairūs finansiniai instrumentai, kurie padeda gaivinti finansų rinkas, ir siekiama kuo mažiau žalingų pasekmių. Viena pagrindinių finansų rinkų krizės priežasčių yra pripažįstama per menka valstybinė priežiūra. Per 2009 m. Londone vykusį G-20 vadovų susitikimą buvo atkreiptas dėmesys, kad finansų sektorius, kuris labai stipriai veikia visų valstybių ekonomiką, negali būti paliekamas reguliuoti vien rinkai, joje esančiai paklausai bei pasiūlai, atvirkščiai finansų rinkos turi būti reguliuojamos griežčiau tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu.

Dabartinei Lietuvos ekonominei krizei įtakos turi pasaulinė finansų krizė, tačiau kol kas yra išvengta Lietuvoje veikiančių finansų rinkų krizės. Pastarųjų penkerių metų įvykiai liudija, kad esamas draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas aiškiai yra nepakankamas – nebuvo užtikrinama draudėjų ir apdraustųjų interesų apsauga, draudimo rinka augo nepakankamai. Jei teisinis reguliavimas nebuvo pakankamas esant ekonomikos augimui, akivaizdu, jog toks reguliavimas negali apsaugoti visuomenės ir valstybės ekonomikos nuo draudimo rinkos griūties ekonomikos kritimo sąlygomis. Atlikti tyrimai rodo, kad daugelyje pasaulio ekonomikų finansų rinkų krizės turi įtakos valstybių ekonomikų nuosmukiui. Todėl siekiant skatinti rinkos augimą ir įgyvendinti draudimo rinkos griūties prevenciją, būtina vykdyti mokslinius tyrimus, kuriais būtų identifikuojamos esamos draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo problemos ir būtų pateikti pasiūlymai, kaip jos turi būti išspręstos.

² Draudimo įmonių veiklos priežiūros veiksmingumas šiame darbe suprantamas, kaip priežiūros veiklai keliamų tikslų pasiekimas.

Darbo naujumas

Draudimo paslaugų plėtra pastaruojų metu lėmė didesnę susidomėjimą draudimo teisinių santykių tyrimais. Tačiau dauguma tyrimų buvo nukreipta į draudimo teisinius santykius, susiklostančius tarp draudimo sutarties šalių, kurie yra civilinės teisės normomis reguliuojami santykiai. Būtent draudimo sutarties teisinis institutas iki šiol labiausiai domino teisės mokslininkus. Šioje srityje nemažai tyrimų yra atlikta ir Lietuvoje.

Tačiau draudimo teisinių santykių turinys yra gerokai platesnis nei, kad tik tarp sutarties šalių susiklostantys teisiniai santykiai, kurie yra reguliuojami civilinės teisės normomis. Su draudimo teisiniais santykiais susiję klausimai yra reguliuojami ir administracinės teisės normomis. Būtent šioje teisinio reguliavimo srityje, t. y. draudiko ir draudėjo santykiuose su valstybe, pasigendama išsamių mokslinių tyrimų. Kompleksinių tyrimų, kuriuose būtų vertinamas draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas, nustatant draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliamus tikslus, draudimo įmonių veiklos priežiūrai naudojamus instrumentus ir priežiūros institucijos veiklos organizavimą stinga, o Lietuvoje išsamių tyrimų nėra atlikta iki šiol. Šiuo tyrimu siekiama įvertinti draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo veiksmingumą ir pateikti tyrimo metu gautų rezultatų pagrindu suformuotus pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo tobulinimo.

Darbe sisteminiu požiūriu įvertinami Lietuvoje vykdomos draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo trūkumai. Taip pat atliekamas lyginamasis draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modelių vertinimas bei apžvelgiami draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo ypatumai atskirose valstybėse.

Tyrimo objektas – draudimo įmonių veiklos priežiūros sistema.

Tyrimo dalykas – draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas.

Tiriamąo darbo tikslas – ištirti ir įvertinti Lietuvos Respublikoje vykdomos draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo veiksmingumą bei pasiūlyti teisinio reguliavimo pakeitimus, kurie padidintų draudimo įmonių veiklos priežiūros veiksmingumą.

Tiriamąo darbo tikslo įgyvendinimas sietinas su uždaviniais:

1. įvertinti ar draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas turi pranašumą prieš draudimo įmonių veiklą laisvosios rinkos sąlygomis;
2. aptarti esamus teorinius ir praktinius draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modelius bei atskleisti pagrindines jų ypatybes;
3. įvertinti ar teisinis reguliavimas, nustatantis draudimo įmonių veiklos priežiūroje naudojamus instrumentus ir draudimo įmonių veiklos priežiūros

administracinį teisinį organizavimą, sudaro prielaidas draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliamų tikslų pasiekimui;

4. įvertinti galimus draudimo įmonių veiklos priežiūros privalumus ir trūkumus konsoliduotos finansų rinkų priežiūros modelio atveju.

Ginamieji teiginiai:

1. Lietuvoje egzistuojančios teisinio reguliavimo, kuriuo yra įtvirtinti draudimo įmonių priežiūra atliekančios Draudimo priežiūros komisijos tikslai, disfunkcijos neleidžia įvertinti minėtų tikslų pasiekimo.

2. Teisinis reguliavimas, įtvirtinantis Draudimo priežiūros komisijos naudojamus priežiūros instrumentus ir Draudimo priežiūros komisijos veiklos administracinį teisinį organizavimą, nesudaro prielaidų Draudimo priežiūros komisijai keliamiems tikslams pasiekti.

TYRIMŲ APŽVALGA

Rengiant šį darbą buvo naudotasi pasaulio ir Lietuvos mokslinės literatūros šaltiniais, analizuojančiais draudimo įmonių veiklos priežiūros problemas.

Lietuvoje draudimo teisinių santykių problemas yra nagrinėję: T. Kontautas, K. Zaveckas, R. Stankevičius, E. Maksimaitienė, V. Maksimaitis ir kiti.

Draudimo veiklos teisinio reguliavimo ir priežiūros problemas nagrinėjo: L. Savage, M. van Empel, S. K. Mathur, H. D. Skipper, R. W. Klein, T. M. Vaughan, M. Weyer, L. Van den Berghe, J. Carmichael, M. Pomerleano, V. Henke ir kt. Kitų finansų rinkų teisinio reguliavimo klausimus yra nagrinėję: G. P. Galligan, M. Sullivan, W. C. Hunter, D. Nickerson, R. J. Philips, D. T. Llewellyn, S. Claessens ir kiti.

Finansų rinkų veiklos priežiūros modelius ar jų elementus nagrinėjo: E. Zimkova, V. Vargova, R. M. Kushmeider, J. Monkiewicz, R. K. Abrams, M. W. Taylor, K. K. Mwenda, A. Fleming, J. Vollbrecht, M. Bagheri, Ch. Nakajima, F. Anderson, G. Skogh, H. Davies, K. J. Meier, S. Svorny, T. Yasui ir kiti.

Konsoliduotos finansų rinkų priežiūros teisinio reguliavimo klausimus yra nagrinėję: M. Čihák, R. Podpiera, J. De Luna Martínez, T. A. Rose, R. K. Abrams, M. W. Taylor ir kiti.

Pagrindiniai teisės šaltiniai, kuriais buvo remiamasi atliekant tyrimą, yra šie: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas, Europos sąjungos Mokumas I sistemos direktyvos ir Mokumas II direktyva.

TIRIAMOJO DARBO METU NAUDOTA METODIKA

Disertacinis tyrimas atliktas remiantis šiais metodais: loginiu-analitiniu, lingvistiniu, sisteminės analizės, lyginamuoju, istoriniu, kritinės analizės, dokumentų analizės, anketavimo metodais.

Loginis-analitinis metodas kaip loginio mąstymo procesas buvo taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose ar kituose šaltiniuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su draudimo įmonių veiklos priežiūros esme, jos funkcionavimu, pobūdį. Jis buvo naudojamas taip pat apibendrinimams ir išvadoms formuluoti.

Sisteminės analizės metodu draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas buvo nagrinėjamas kaip administracinio teisinio reguliavimo rūšis, o draudimo įmonių priežiūros veikla kaip valstybės vykdomos administracinės priežiūros sistemos dalis, atskleidžiant į jų santykį su kitais sistemos elementais.

Lyginamasis metodas taikytas dviem aspektais:

- 1) teoriniu požiūriu buvo lyginamos tam tikrais klausimais skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos ir formuluojamos išvados;
- 2) teisės aktų lygmeniu, analizuojant skirtingose teisinėse sistemose veikiančius draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modelius.

Istoriniu metodu buvo atskleista draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo genezė ir reguliavimo atsiradimą lėmusias priežastys.

Kritinės analizės metodu buvo siekiama išgryninti draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo disfunkcijas, aptarti draudimo įmonių veiklos priežiūros įgyvendinimo trūkumus.

Dokumentų analizės metodu buvo renkami duomenys, analizuota Lietuvos ir užsienio autorių mokslinė literatūra, oficialūs leidiniai ir teisės aktai.

Naudojant *apklausos metodą* buvo apklausiami Draudimo priežiūros komisijos darbuotojai, draudikų ir draudėjų atstovai. Per apklausą gauta informacija panaudota tyrimo išvadoms pagrįsti.

Tiriamąo darbo reikšmė

Disertacijoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai galėtų padėti įstatymų leideiui tobulinti teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias draudimo įmonių veiklos priežiūrą, o teismams jas aiškinti ir taikyti.

Be to, disertacijoje pateikti tyrimų rezultatai gali būti naudingi sprendžiant strateginio planavimo klausimus, susijusius ne tik su draudimo rinkos, bet ir kitų finansų rinkų priežiūros teisiniu reguliavimu.

TIRIAMOJO DARBO STRUKTŪRA

Darbo struktūrą nulėmė pasirinktas tyrimo objektas, darbo tikslas ir uždaviniai. Disertaciją sudaro įvadas, dėstomoji dalis (3 skyriai), išvados ir pasiūlymai, naudotų šaltinių ir literatūros sąrašas.

Įvade pristatoma tiriamoji problema, apibrėžiamas tiriamojo darbo aktualumas ir naujumas, tiriamojo darbo tikslas, jo keliami uždaviniai. Įvade pateikiami ginamieji disertacijos teiginiai.

Pirmame darbo skyriuje nagrinėjamos sudėtinės draudimo įmonių veiklos priežiūros sistemos dalys – draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas ir draudimo priežiūros institucijos atliekama priežiūros veikla. Draudimo įmonių veiklos priežiūros reguliavimas yra nagrinėjamas kaip administracinio teisinio reguliavimo rūšis, o draudimo įmonių priežiūros veikla kaip valstybės atliekamos administracinės priežiūros sistemos dalis. Pažymėtina, kad administracinis teisinis reguliavimas yra ta priemonė, kuri leidžia atskiram visuomenės subjektui pasinaudoti rinkose teikiamų paslaugų ir prekių nauda bei išvengti su jomis susijusių žalingų pasekmių, kurių jis negalėtų išvengti laisvoje rinkoje dėl informacijos, žinių ir išteklių trūkumo. Valstybės vykdoma administracinė priežiūra tai speciali valstybės įgaliotų institucijų veikla, skirta kontroliuoti ir tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios valstybinės ir kitos įmonės, įstaigos, piliečiai, laikosi specialiųjų, visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose bei kituose teisės aktuose.

Šiame skyriuje taip pat atliekamas draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo naudingumo vertinimas, išskiriami privalumai ir trūkumai, lyginama su draudimo įmonių veikla laisvoje ir nereguliuojamoje rinkoje. Taip pat yra atskleidžiama draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo genezė ir reguliavimo atsiradimą sąlygojusios priežastys.

Antrame darbo skyriuje vertinami įvairiose teisinėse sistemose egzistuojantys praktiniai ir moksliniuose tyrimuose nagrinėjami teoriniai draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modeliai. Šiuo metu galima išskirti tris pagrindines draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modelių klasifikacijas, atsižvelgiant į: 1) draudimo įmonių veiklos priežiūros institucijai keliamus tikslus; 2) draudimo įmonių veiklos priežiūros institucijos naudojamus priežiūros instrumentus; 3) draudimo įmonių veiklos priežiūros institucijų administracinį teisinį organizavimą.

Draudimo priežiūros institucijai keliami tikslai nulemia draudimo priežiūros institucijos veikloje naudojamus instrumentus ir priežiūros institucijos veiklos administracinį teisinį organizavimą.

Draudimo įmonių veiklos priežiūra negali būti įgyvendinama be priežiūros instrumentų (licencijavimo, informacijos rinkimo ir viešinimo, patikrinimų atlikimo, intervencinių ir poveikio priemonių taikymo, neteismo ginčų nagrinėjimo). Būtent per draudimo įmonių veiklos priežiūros instrumentus priežiūros

veikla pasireiškia praktikoje. Tačiau priežiūros instrumentų įvairovė yra priklausoma nuo reguliavimo tikslų, kuriems pasiekti ir yra naudojami instrumentai. Priežiūros instrumentų naudojimas, nepaisant draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliamų tikslų, nesudarytų objektyvių prielaidų veiksmingai draudimo įmonių priežiūros veiklai – tokiu atveju priežiūros veikla būtų nepakankama arba nepagrįstai per didelę administracinę našta uždedanti draudimo rinkos dalyviams.

Praktikoje draudimo įmonių veiklos priežiūra dažniausiai yra organizuojama per tam tikrą viešojo administravimo subjektą, kurio pareiga yra atlikti draudimo rinkos dalyvių priežiūrą. Toks teisinis reguliavimas yra visiškai pagrįstas, nes vykdyti administracinę priežiūrą yra valstybės priedermė. Draudimo įmonių veiklos priežiūros administracinis teisinis reguliavimas (institucijos formavimo tvarka, atskaitingumas, finansavimas) taip pat turi tiesioginį ryšį su priežiūros veiklai keliamais tikslais.

Trečiame darbo skyriuje atskleidžiamos draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo raidos problemos. Taip pat yra vertinamos dabartinio draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo problemos nustatant draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliamus tikslus, draudimo įmonių veiklos priežiūroje naudojamus instrumentus ir priežiūros institucijos veiklos organizavimą.

Šioje dalyje taip pat yra vertinami draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas ir priežiūros veikla galimo konsoliduotos finansų rinkų priežiūros modelio atveju.

Siekiant, kad darbas būtų nuoseklus ir aiškus, kiekvieno skyriaus pabaigoje pateikiamos išvados, kurios atskleidžia nagrinėtas problemas. Bendros išvados ir pasiūlymai taip pat išdėstyti darbo pabaigoje.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Atsižvelgiant į disertaciniam tyrimui keltus uždavinius, darytinos šios išvados, kurios patvirtina ginamuosius teiginius:

1. Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas turi pranašumą prieš draudimo įmonių veiklą laisvoje rinkoje. Pranašumą lemia didesnė draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo nauda platesniam reguliavimu suinteresuotų asmenų ratui. Reguliavimu yra suinteresuoti apdraustieji, draudimo įmonės ir valstybė kaip atskiras subjektas.
2. Atliktas tyrimas leidžia išskirti tris pagrindines draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modelių klasifikacijas, kurias nulemia: priežiūros veiklai keliami tikslai, priežiūros veikloje naudojami instrumentai ir priežiūros veiklos administracinis teisinis organizavimas.
3. Draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliami tikslai yra ne tik savarankiškas kriterijus klasifikuojant draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo modelius. Draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliami tikslai taip pat yra svarbus elementas, lemiantis draudimo įmonių veiklos priežiūros modelių turinį: 1) tikslai turi tiesioginės įtakos draudimo įmonių veiklos priežiūros instrumentų rūšims ir jų panaudojimo riboms; 2) tinkamas draudimo įmonių veiklos priežiūros institucijos sudarymas ir finansavimas tarnauja draudimo įmonių veiklos priežiūrai keliamiems tikslams įgyvendinti; 3) tikslai yra pagrindinis draudimo įmonių priežiūros veiklos vertinimo kriterijus. Nesant tikslo, draudimo įmonių priežiūros veiklą vykdančios institucijos atskaitingumas tampa neįmanomas.
4. Tyrimo metu, atskleidus Lietuvos Respublikos draudimo įstatyme Draudimo priežiūros komisijai keliamo tikslo turinį, buvo konstatuota, jog esamos draudimo rinkos problemos (per menkas rinkos augimas, draudimo įmonių nemokumo atvejai, per menka draudėjų ir apdraustųjų apsauga) reiškia, kad minėtas tikslas nėra pasiekiamas.
5. Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo neveiksmingumą lemia šios teisinio reguliavimo problemos:
 - 5.1. teisinis reguliavimas, nustatantis Draudimo priežiūros komisijai keliamą tikslą, neatskleidžia minėto tikslo turinio.
 - 5.2. teisinis reguliavimas, nustatantis Draudimo priežiūros komisijos naudojamus priežiūros instrumentus (licencijavimas, informacijos viešinimas, veiklos patikrinimai, intervencinės priemonės, poveikio priemonės, vartotojų ir draudikų ginčų nagrinėjimas), nesudaro prielaidų Draudimo priežiūros komisijai pasiekti keliamą tikslą.
 - 5.3. teisinis reguliavimas, nustatantis Draudimo priežiūros komisijos veiklos organizavimą (Draudimo priežiūros komisijos formavimas, atskaitingumas ir finansavimas), neužtikrina nepriklausomos Drau-

dimo priežiūros komisijos veiklos ir taip nesudaro prielaidų Draudimo priežiūros komisijai pasiekti keliamo tikslo.

6. Atliktas tyrimas patvirtina, kad šiuo metu trūksta įrodymų, kurie leistų teigti, jog draudimo įmonių priežiūra Lietuvoje konsoliduotos finansų rinkų priežiūros atveju taptų veiksmingesnė. Konsoliduotos finansų priežiūros įdiegimas, neišsprendus esamų finansų rinkų priežiūros teisinio reguliavimo problemų, nesudarytų sąlygų veiksmingai draudimo įmonių priežiūros veiklai.

Tyrimo metu nustatytoms draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinio reguliavimo problemoms spręsti teikiami šie pasiūlymai:

1. Draudimo priežiūros komisijos tikslai.
 - 1.1. Kadangi Lietuvos Respublikos draudimo įstatyme įtvirtinto Draudimo priežiūros komisijai keliamo tikslo turinys nėra atskleistas jokiame teisės akte, todėl minėtas tikslas gali būti vertinami tik kaip deklaratyvus. Siekiant užtikrinti tinkamą Draudimo priežiūros komisijai keliamo tikslo pasiekimą, siūlytina Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo IX skyriaus I skirsnį papildyti nauju straipsniu, kuriame būtų nurodyti Draudimo priežiūros komisijai keliami tikslai ir atskleistas jų turinys. Šie teisinio reguliavimo pokyčiai būtų prielaida tinkamiems draudimo įmonių veiklos priežiūros instrumentams parinkti, juos vertinti ir parinkti tinkamą draudimo priežiūros veiklos organizavimo formą.
 - 1.2. Draudimo priežiūros komisijai keliamų tikslų pasiekimą turėtų užtikrinti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 193 straipsnio 1 dalies papildymas nauju punktu, kuriame būtų numatyta Draudimo priežiūros komisijos teisė teikti siūlymus dėl Draudimo priežiūros komisijai pavestų tikslų tinkamo įgyvendinimo.
2. Draudimo priežiūros komisijos naudojami instrumentai:
 - 2.1. *Licencijavimas.*
 - 2.1.1. Siūlytina Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo II skyrių papildyti nauju skirsniu, kuriame būtų nustatytos sąlygos pradėti veiklą mažoms draudimo įmonėms ir savidraudos organizacijoms.
 - 2.1.2. Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 20 straipsnio 4 dalį ir nustatyti, kad draudimo įmonės stebėtojų tarybos nariai ir jos pirmininkas, valdybos nariai, valdybos pirmininkas, administracijos vadovas, vyriausiasis buhalteris, vyriausiasis aktuaras ir kiti pagal draudimo įmonės įstatus ar vidaus taisykles vadovaujamasias pareigas draudimo įmonės

administracijoje einantys asmenys privalo būti nepriekaištingos reputacijos, turėti darbo patirties finansų rinkų įmonėse (terminas turėtų būti apibrėžtas tam tikru metų skaičiumi), turėti aukštąjį universitetinį išsilavinimą, turėti vadovavimo patirties (terminas turėtų būti apibrėžtas tam tikru metų skaičiumi).

- 2.2. *Informacijos viešinimas.* Siekiant užtikrinti tinkamą draudėjų ir visuomenės informavimą apie draudimo rinkos būklę bei apie teikiamas draudimo paslaugas, siūlytina įteisinti draudimo įmonių reitingavimą. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 192 straipsnis turėtų būti papildomas nauju punktu, kuriame būtų nustatyta, kad Draudimo priežiūros komisija nustato draudimo įmonių reitingavimo tvarką. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 190 straipsnis turėtų būti papildytas nuostata, kad Draudimo priežiūros komisija skelbia Lietuvos teritorijoje veikiančioms draudimo įmonėms suteiktus reitingus. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo įstatymų turėtų būti papildytas nuostatomis numatančiomis draudiko pareigą pateikti informaciją draudėjui apie suteiktą reitingą.
- 2.3. *Patikrinimų atlikimas.* Siūlytina pakeisti Draudimo priežiūros komisijos 2005-02-15 nutarimo Nr. N-29 „Dėl patikrinimų atlikimų tvarkos atlikimo“ 4.1. punktą ir numatyti, kad planinių patikrinimų atlikimo dažnumą nulemia atitinkamai draudimo įmonei nustatyta tvarka suteiktas reitingas.
- 2.4. *Intervencinės priemonės.* Siekiant išvengti netinkamai ir nelaiku panaudotų intervencinių priemonių pasekmių, siūlytina Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo VII skyrių papildyti nauju skirsniu, kuriuo būtų įteisintas bendrojo draudimo Garantinis fondas, kuris būtų formuojamas iš draudimo įmonių mokamų atskaitymų nuo gautų draudimo įmokų. Garantinis fondas tam tikros sumos ribose (sumos dydis ar proporcija turėtų būti aptariama) tenkintų draudėjų, apdraustųjų, naudos gavėjų ir nukentėjusių trečiųjų asmenų reikalavimus, atsirandančius iš bankrutuojančio draudiko draudimo sutarčių. Minėti asmenys įgytų teisę į Garantinio fondo mokamą išmoką nuo nutarties iškelti bankroto bylą draudimo įmonei įsiteisėjimo dienos. Išmokėjęs išmoką Garantinis fondas įgytų reikalavimo teisę į bankrutuojančią draudimo įmonę per bankroto procedūrą.
- 2.5. *Poveikio priemonės.* Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 197 straipsnį panaikinant 1 punktą ir taip atsakyti poveikio priemonės įspėjimo. Pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 201 straipsnio 3 dalį išbraukiant žodį „šurkščiai“. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 201 straipsnį papildyti naujomis dalimis, kuriose būtų numatytas maksimalaus baudos dy-

džio susiejimas su draudimo įmonės apyvarta (tam tikra procentinė išraiška) ir numatyta baudos mažinimo (tam tikra procentine išraiška) ar atleidimo nuo baudos mokėjimo tvarka, atsižvelgiant į žalingų pasekmių panaikinimą.

2.6. *Vartotojų ir draudikų ginčų nagrinėjimas.* Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 207 straipsnį, kuriame būtų numatyta, kad Draudimo priežiūros komisija nagrinėja draudikų ginčus su draudėjais, apdraustaisiais ir kitais asmenimis, kurių teisės ir pareigos draudiko atžvilgiu susijusios su draudimo sutartimi (atitinkamai Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 207 straipsnio pavadinimas turėtų keistis į „Draudimo ginčų nagrinėjimas“). Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 207 straipsnio 4 dalį ir nurodyti, kad ginčai su draudikais yra nagrinėjami privaloma ikiteisimine tvarka. Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 207 straipsnio 9 dalį nurodant, jog dėl nagrinėjamo ginčo priimtas sprendimas yra privalomas ginčo šalims ir gali būti skundžiamas per 30 dienų nuo ginčo išsprendimo dienos civilinio proceso tvarka.

3. Draudimo priežiūros komisijos veiklos organizavimas.

3.1. *Draudimo priežiūros komisijos sudarymas.* Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 182 straipsnio 4 dalį nurodant, kad Draudimo priežiūros komisijos pirmininką Vyriausybės teikimu, o pirmininko pavaduotoją ir kitus narius Draudimo priežiūros komisijos pirmininko teikimu penkeriems metams skiria ir atleidžia prieš terminą Seimas. Tai pat siūlytina Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 182 straipsnio 2 dalyje numatyti papildomus reikalavimus priežiūros komisijos nariams: darbo patirtis finansų rinkose (terminas turėtų būti apibrėžtas tam tikru metų skaičiumi), aukštasis universitetinis išsilavinimas, vadovaujamojo darbo patirtis (terminas turėtų būti apibrėžtas tam tikru metų skaičiumi).

3.2. *Draudimo priežiūros komisijos atskaitingumas.*

3.2.1. Tuo atveju, jei formuojant Draudimo priežiūros komisiją dalyvautų ir Seimas, siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 191 straipsnio 1 dalį nurodant, kad Draudimo priežiūros komisijos pirmininkas teikia pranešimą Lietuvos Respublikos Seimui ir Vyriausybei apie pagrindinio tikslo įgyvendinimą, funkcijų atlikimą ir draudimo sistemos būklę tokia tvarka: I pusmečio – iki einamųjų metų rugsėjo 15 dienos, o paskutinių veiklos metų – iki kitų metų birželio 15 dienos (Draudimo įstatymo 191 straipsnio pavadinimas turėtų

- keistis į „Priežiūros komisijos pirmininko pranešimas Lietuvos Respublikos Seimui ir Vyriausybei“).
- 3.2.2. Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo 192 straipsnio 12 punktą, nurodant, kad Draudimo priežiūros komisija ne tik skelbia Draudimo priežiūros komisijos teisės norminių aktų projektus interneto tinklalapyje, bet ir organizuoja jų aptarimus su rinkos dalyviais bei visuomene.
- 3.3. *Draudimo priežiūros komisijos finansavimas.*
- 3.3.1. Didinant Draudimo priežiūros komisijos finansinį nepriklausomumą, siūlytina papildyti Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo nuostatas suteikiant Draudimo priežiūros komisijai teisę savarankiškai naudoti Draudimo priežiūros komisijai išlaikyti mokamus draudimo įmonių atskaitymus.
 - 3.3.2. Siekiant užtikrinti kompetentingą Draudimo priežiūros komisijos veiklą, siūlytina keisti Draudimo 182 straipsnio 5 dalį nurodant, kad Draudimo priežiūros komisijos pirmininko ir narių darbo atlygis lygus tam tikram skaičiui (būtina nurodyti konkretų skaičių) vidutinių draudimo rinkoje mokamų atlygių (skaičiuojant vidutinį atlygį vadovaujamosi Lietuvos Respublikos Statistikos departamento duomenimis).
 - 3.3.3. Siūlytina pakeisti Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nuostatas, numatančias Draudimo priežiūros komisijos narių darbo apmokėjimo tvarką.
 - 3.3.4. Siūlytina papildyti Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnio, kuris numato išimtis kam Valstybės tarnybos įstatymas nėra taikomas, nuostatas asmenų sąrašą papildant Draudimo priežiūros komisijos pirmininku, nariais ir tarnautojais.