



Tillsyn på försäkringsområdet

Betänkande av Försäkringstillsynsutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:85





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Lenanders Grafiska AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22441-0
ISSN 0375-250X



Till statsrådet Sven-Erik Österberg

Genom beslut den 23 september 2004 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Gunnar Lund att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet (dir. 2004:118). Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag aktuarien Mårten Ajne som särskild utredare.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades från och med den 24 september numera departementsrådet Sonja Daltung, numera Finansdepartementet, biträdande avdelningschefen Eva Ekström, Finansinspektionen och advokaten Peter Kullgren, Hamilton Advokatbyrå Stockholm KB. Att som experter biträda utredningen förordnades från och med samma dag teknologie doktorn och aktuarien Bengt von Bahr, numera Finansinspektionen, chefekonomen Ellen Bramness Arvidsson, Sveriges Försäkringsförbund, filosofie doktorn Joakim Jansson, numera Premiepensionsmyndigheten, numera ämnesrådet Liso Norrman, Finansdepartementet och ekonomie licentiaten Claes Thimrén, Länsförsäkringar AB.

Till sekreterare förordnades från och med den 23 september 2004 filosofie kandidaten Erik Utterström.

Utredningen har antagit namnet Försäkringstillsynsutredningen (Fi 2004:17).

Härmed överlämnas betänkandet *Tillsyn på försäkringsområdet* (SOU 2005:85).

Stockholm den 12 oktober 2005

Mårten Ajne

/Erik Utterström

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Analys av uppdraget	15
1.1 Arbetet delas in i två delar	15
1.2 Betänkandets disposition.....	20
2 Motiv för särreglering och tillsyn av försäkringsföretag	21
2.1 Konsumentskyddet det bärande skälet för särreglering	21
2.1.1 Försäkringsrörelserreformen om skälen för särreglering.....	22
2.1.2 Motiven för särregleringen uttryckta i lagen	24
2.2 Stabiliteten i det finansiella systemet är inte ett motiv för särreglering	28
2.2.1 Närmare om försäkringsbolagen och stabiliteten i det finansiella systemet	29
2.3 Försäkringsbolagen i nuvarande tillsynsmodell	32
3 Finansinspektionens uppgift och nuvarande tillsyn	37
3.1 Regler på försäkringsområdet	37
3.2 Bestämmelser om Finansinspektionens verksamhet	38
3.2.1 Finansinspektionens regleringsbrev	39
3.3 Övergripande beskrivning av nuvarande tillsyn.....	39
3.3.1 Övergripande analys	40
3.4 Indelning av bolagen i olika kategorier.....	41
3.5 Tillsynen i de enskilda bolagen	44

3.5.1	Solvensgranskning.....	44
3.5.2	Aktuariell granskning	44
3.5.3	Försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag	46
3.6	Tillsyn av återförsäkring	46
3.7	Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital	47
3.8	Slutsatser om tillsynen på försäkringsområdet.....	48
4	Internationella utvecklingstendenser.....	51
4.1	Finansiella marknadernas utveckling under senare år.....	52
4.2	Redovisningsreglernas utveckling	53
4.3	Försäkringsbolagens möjligheter att hantera finansiella marknadernas utveckling och förändringar i redovisningen.....	55
4.4	Myndigheters vidtagna åtgärder	57
4.4.1	Åtgärder på kort sikt.....	58
4.4.2	Åtgärder på lång sikt.....	60
5	Framtida försäkringstillsyn.....	65
5.1	Stabilitetstillsynens inriktning hittills	65
5.1.1	Konsekvenser av inriktningen	66
5.2	Stabilitetstillsyn	68
5.2.1	Tillsyn över försäkringstagarnas fordringar	69
5.2.2	Finansinspektionens förändrade roll på marknaden	75
5.3	Framtida marknadstillsyn	76
6	Registret med skuldtäckningstillgångar och förutsättningar för ingripanden.....	79
6.1	Tillsyn över skuldtäckningsregistret	79
6.1.1	Brister identifierade 1992	80
6.1.2	Bristerna kvarstår idag	80
6.2	Förmånsrätt	82

6.3	Olika lagförslag som berör registerföringen	82
6.3.1	Placeringsutredningen	82
6.3.2	Försäkringsinsolvensdirektivet	83
6.3.3	Garantiordning	83
6.3.4	Allmän förmånsrätt	84
6.4	Förvaringsinstitut	84
6.5	Marknadslösningen	87
6.6	Tillsynen över registret bör intensifieras när ett försäkringsbolag har ekonomiska problem	88
6.7	Ekonomiska problem i försäkringsbolag	89
6.7.1	Vad händer vid ekonomiska problem?	89
6.7.2	Finansinspektionens möjligheter att ingripa i försäkringsbolag med ekonomiska problem	90
6.7.3	Förtydliganden av Finansinspektionens befogenheter	92
6.7.4	Behov finns att närmare se över bestämmelserna om ingripanden	97
7	Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital	99
7.1	Reglering som skyddar försäkringstagarnas anspråk i eget kapital	100
7.2	Bakgrund till vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering	103
7.2.1	Avregleringen har förändrat förutsättningarna för tillsyn över vinstutdelningsförbudet	106
7.3	Dagens förutsättningar för tillsyn över bestämmelserna	108
7.3.1	Tillsyn över vinstutdelningsförbudet	108
7.3.2	Tillsyn över skälighetsprincipen för gamla avtal	110
7.3.3	Tillsyn över kontributionsprincipen	111
7.3.4	Finansinspektionens sanktionsmöjligheter	113
7.4	Problematiken med försäkringstagarnas anspråk i eget kapital har uppmärksamats	113
7.5	Problemen med tillsynen blottlagda	115

7.5.1	Problemen med tillsynen över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering bör lösas genom att göra den onödig.....	117
7.6	Ett par ord på vägen	121
7.7	Vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag.....	124
8	Finansinspektionens resurser inom försäkringsområdet .	127
8.1	Behovet av resurser inom de olika tillsynsområdena	127
8.2	Finansinspektionens nuvarande resurser	130
8.3	Skall Finansinspektionens anslag lyftas ur statsbudgeten?	132
8.3.1	Argument för och emot.....	134
9	Ekonomiska konsekvenser	137
9.1	Ekonomiska konsekvenser	137
	Särskilt yttrande.....	139
 Bilagor		
	Bilaga 1. Kommittédirektiv	141
	Bilaga 2. Tilläggsdirektiv	151
	Bilaga 3. Högsta räntan	153

Sammanfattning

Tillsynen på försäkringsområdet består i att bevaka försäkringsfordringar och försäkringstagarnas anspråk i eget kapital. Förutsättningarna för att bedriva tillsyn över dem är helt olika. Försäkringsfordringar definieras av försäkringsavtal medan eget kapital är residual i balansräkningen. Utredningsuppdraget delas därför in i dessa två principiellt olika delar.

Tillsyn över försäkringsfordringar omfattar det mer direkta uppdraget för tillsynen att utifrån försäkringsavtalen skydda försäkringsfordringar och bidra till att konsumenter kan agera informerade på försäkringsmarknaden. Denna tillsyn berör hela försäkringssektorn, dvs. skade-, livförsäkringsbolag och understödsföreningar.

Det andra, och mer komplexa uppdraget, rör det specifika förhållandet i bolag där försäkringstagarna genom regler i bolagsordningen bidrar med eget kapital och därmed bl.a. står för förlusttäckning. Finansinspektionens tillsyn i denna del är att bevaka försäkringstagarnas intressen i eget kapital i förhållande till andra intressenter eftersom de själva är förhindrade att göra så.

De åtgärder som utredningen föreslår för tillsynen på försäkringsområdet föranleder inga förändringar i de regler som styr verksamheten. Utredningen lämnar därför inga lagförslag.

Nuvarande reglering och tillsyn

Det har skett en omfattande avreglering från detaljstyrning till en marknadsinriktad reglering inom försäkringssektorn sedan början av 1990-talet. Motiven till särreglering av försäkringsbolagen är numera att skydda försäkringsfordringar och att bidra till att konsumenter kan agera informerade på försäkringsmarknaden.

Finansinspektionen har varit sena med att anpassa tillsynsåtgärderna till de förändringar som avregleringen inom försäkrings-

sektorn har medfört. Det har också saknats en övergripande strategi och analys över vilka prioriteringar som är lämpliga i tillsynen av försäkringsbolagen. Den bedrivna tillsynen har mer speglat den tidigare detaljregleringen än den tillsyn som behövs av bolag som verkar med frihet under ansvar. En alltför stor inriktning på bolagens fortlevnad och deras samtliga affärsrisker samt hanterandet av högsta räntan är exempel på en tillsyn som mer reflekterat den gamla regleringen.

Den bild som utredningen får av tillsynen på försäkringsområdet är emellertid att Finansinspektionen själva har identifierat bristerna och påbörjat en förändringsprocess.

Stabilitetstillsyn

Utredningen använder den indelning av tillsynen i stabilitetstillsyn och marknadstillsyn som idag tillämpas av Finansinspektionen. Stabilitetstillsyn innebär att övervaka att åtaganden mot kund uppfylls.

Stabilitetstillsynen bör inriktas på det direkta skyddet av försäkringsfordringar snarare än det indirekta som kan uppnås med en tillsyn som är inriktad på att säkerställa försäkringsbolagens överlevnad.

Stabilitetstillsynen bör därmed lägga störst vikt vid skuldtäckningstillgångarna och se till att dessa tillsammans med kapitalbasen utgör en tillräcklig säkerhet för försäkringsåtagandena, snarare än att bedöma samtliga affärsrisker som ett försäkringsbolag utsätts för. Det senare är i stället styrelsens ansvar inför ägarna. Det väsentliga är att försäkringsavtalen kan fullföljas, inte att bolaget överlever.

Finansinspektionen bör i denna tillsyn lägga fokus på centrala metodfrågor rörande värdering av åtaganden och tillgångar. En sådan tillsyn förutsätter en realistisk värdering av försäkringsåtaganden. Tillsynen över (skuldtäcknings)tillgångarna bör vara inriktad på en bedömning av deras kvalité, värdering och risknivå. Tillsynen över kapitalbasen bör inriktas på att säkerställa dess funktion för förlusttäckning och att relevanta åtgärder vidtas när försäkringsbolag har ekonomiska problem.

Inriktningen är i linje med befintlig reglering. Några ändringar i lagen behövs därför inte.

Marknadstillsyn

Marknadstillsynen syftar till att övervaka att avtalsvillkor inte är oskäligen och att information till konsumenterna är begriplig och tydlig. Marknadstillsynen bör syfta till att försäkringsmarknaden skall vara väl fungerande och genomlyst både i bolags- och produkt hänseende. Tillsynen bör främja genomlysning av produkter, priser och bolag så att konsumenterna kan agera informerade på försäkringsmarknaden. Det gäller både i val av produkt och bolagets möjlighet att infria sina åtaganden.

Konkret innebär marknadstillsynen att bevaka hur bolagen uppför sig gentemot sina potentiella och befintliga kunder, t.ex. hur avtal utformas, vilken information som lämnas när avtal ingås och när avtalet är ingånget. Det innebär att försäkringsvillkoren skall vara tydliga så att inte försäkringsgivaren ensidigt kan bestämma utfallet av ett försäkringsavtal. Vidare bör marknadstillsynen hantera frågor som rör fördelning av överskott mellan försäkringstagarna. Frågor rörande försäkringsbolagens redovisning i genomlysningssyfte bör också hanteras inom området marknadstillsyn.

Tillsyn över registret för skuldtäckningstillgångar

Tillsynen över det register som skall innehålla skuldtäckningstillgångar har fungerat dåligt under en längre period. För att göra tillsynen över registret meningsfull bör Finansinspektionen intensifiera sådan tillsyn när de bedömer att ett försäkringsbolag riskerar att hamna i ekonomiska svårigheter. De skall då säkerställa att registren innehåller tillräckligt med tillgångar som får användas för skuldtäckning. För kunderna till livförsäkringsbolagen är det viktigt att registret fungerar vid obestånd eftersom deras särskilda förmånsrätt grundar sig på registret.

Utredningen har övervägt att överföra skuldtäckningstillgångar till ett förvaringsinstitut enligt modell från lagen om investeringsfonder. Slutsatsen är dock att det inte nämnvärt förbättrar försäkringstagarnas säkerhet i bolaget i förhållande till de nackdelar som finns med en sådan lösning.

Ingripandenivåer

Finansinspektionen skall enligt gällande bestämmelser begära in en finansiell saneringsplan för godkännande när de bedömer att försäkringstagarnas rättigheter hotas. Utredningen anser att godkännande av den finansiella saneringsplanen skall innebära en oberoende värdering av skuldtäckningstillgångar, tillgångsposter svarande mot kapitalbasen och åtaganden enligt gällande värderingsregler. Den föreslagna åtgärden innebär i praktiken att det skapas ett av bolaget oberoende beslutsunderlag för att bedöma om försäkringstagarnas rättigheter hotas.

Det finns dock ett behov att ytterligare se över bestämmelserna om Finansinspektionens ingripanden. Den nuvarande och föreslagna lagstiftningen riskerar att vara för otydlig för att kunna fungera tillfredsställande.

Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital

I livförsäkringsbolag som drivs enligt ömsesidiga principer bidrar försäkringstagarna med eget kapital utan att ha motsvarande inflytande i rörelsen. I stället är det Finansinspektionen som genom tillsyn skall tillvarata deras intressen. I den tidigare rådande detaljregleringen kunde möjligen detta uppdrag utföras. Med den nuvarande mer marknadsinriktade regleringen är uppdraget principiellt omöjligt att genomföra.

Finansinspektionen har efter avregleringen sökt nya former för att utföra uppdraget, bl.a. genom att kontrollera att en god standard för interna transaktioner efterlevs. Finansinspektionen underkänner dock själva denna tillsyn genom den självpåtagna restriktionen att inte bedöma affärsmässigheten i olika transaktioner. Det innebär i praktiken att livbolagens företrädare kan genomföra transaktioner eller ingå avtal som är till nackdel för bolaget och därmed försäkringstagarna så länge det inte är iögonfallande. Restriktionen att inte göra affärsmässiga bedömningar är i och för sig begriplig mot bakgrund av att konsekvenserna av motsatsen är oöverskådlig.

Tillsyn över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering kan inte bedrivas på ett tillfredsställande sätt. Bedömningen är inte en resursfråga utan ett resultat av tillsynsuppdragets karaktär.

Finansinspektionens initiativ under senare år med att etablera en god standard för koncerninterna transaktioner och regeringens initiativ till förändringar i lagstiftningen är visserligen förändringar i rätt riktning, men det ändrar inte de grundläggande brister som finns i den associationsrättsliga regleringen. Strukturproblemet med ett eget kapital utan företräddelse av den rättmätige ägaren bör lösas enligt de grundläggande principer som gäller för aktiebolag eller ekonomiska föreningar så att berörda ekonomiska intressen kan göra sig gällande. Det sagda gäller för såväl försäkringsaktiebolag som ömsesidiga försäkringsbolag där aktieägare genom aktieinnehav eller garantier genom bolagsstämmobeslut med begränsat eller inget kapitalbidrag kan ha full kontroll framför försäkringstagarnas kapitalmajoritet. I understödsföreningar är berörda intressen representerade i fullmäktige.

Förslag i den riktningen kan dock inte lämnas av denna utredning. Det är i stället Försäkringsföretagsutredningen (Fi 2003:10) som har i uppdrag att se över försäkringstagarnas inflytande över eget kapital. Denna utredning nöjer sig med att konstatera att Finansinspektionen oavsett resurstillskott inte kan förhindra eller på ett tillfredställande sätt begränsa risken för interna eller externa transaktioner där det egna kapitalet används på ett sätt som åsidosätter försäkringstagarnas intressen.

Inga näringsrättsliga förslag lämnas i denna del eftersom varje sådant initiativ skulle innebära en återgång mot den detaljreglering som gällde innan försäkringsrörelsereformen.

Ekonomiska resurser

Nya resurser föreslås inte till Finansinspektionen. Genom att omfördela resurser inom försäkringstillsynen kan Finansinspektionen i stället möta utredningens förslag och bedömningar. Konkret innebär det att den stabilitetstillsyn för försäkringsbolag som bedrivits där bolagens totala verksamhetsrisker analyseras upphör. Resurser som då frigörs bör kunna användas för den inriktning på försäkringstillsynen som utredningen förordar.

Marknadstillsynen är ny och ännu inte särskilt utvecklad på försäkringsområdet. Arbete pågår med att bygga upp denna tillsyn. Eventuellt resursbehov bör avgöras vid ett senare tillfälle när nuvarande tänkta organisation är på plats.

Tillsynen över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital är inte en resursfråga.

1 Analys av uppdraget

Syftet med utredningen är att säkerställa en effektiv framtida tillsyn på försäkringsområdet. Utredningen skall dock inte bara blicka framåt utan även utvärdera dagens utgångspunkter och metoder för tillsynen utifrån gällande reglering. Särskilt bör utredningen enligt direktiven uppmärksamma tillsynen av det s.k. vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering.

I ljuset av de förändringar som pågår inom försäkringsrörelselagstiftningen (2003/41/EG tjänstepensionsdirektivet, beredningen av Placeringsutredningen SOU 2003:84 och det s.k. solvens II-projektet inom EU) bör som grund för utredningen ligga en kartläggning av utvecklingstendenser av betydelse både i Sverige och i andra medlemsländer inom EU. Avsikten är att analysera vilka krav som bör ställas på den framtida tillsynen på försäkringsområdet och lämna förslag på utgångspunkter och allmänna principer för det framtida tillsynsarbetet, särskilt med beaktande av vinstutdelningsförbudet och närliggande reglering.

Utredningen skall också överväga vilka befogenheter och resurser som är nödvändiga för att kraven skall kunna tillgodoses och lämna förslag i denna del. Utredningen är också oförhindrad att lämna förslag på sådana förändringar av den näringsrättsliga regleringen av försäkringsrörelse som krävs för att den framtida tillsynen skall vara effektiv.

1.1 Arbetet delas in i två delar

Uppdraget delas in i två principiellt olika delar. Det första och mer övergripande uppdraget är att utvärdera och att analysera vilka krav som bör ställas på den framtida försäkringstillsynen generellt. Detta berör hela försäkringssektorn, dvs. skade-, livförsäkringsbolag och understödsföreningar. Till grund för dessa slutsatser

ligger en analys dels av gällande näringsrättslig reglering, dels av utvecklingen på tillsynsområdet i andra länder.

Det andra, och mer komplexa uppdraget, rör det specifika svenska förhållandet i lagstiftningen med det s.k. vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering. Här är uppdraget att utvärdera de utgångspunkter och metoder som används vid nuvarande tillsyn av vinstutdelningsförbudet och att göra fördjupade överväganden om vilka utgångspunkter och principer som skall gälla för tillsynsarbetet.

Den principiellt viktiga skillnaden mellan utredningens två delar är att det i den första delen finns ett avtalsförhållande mellan bolaget och försäkringstagaren. Av försäkringsavtalet framgår samtliga rättigheter och skyldigheter för försäkringstagaren och försäkringsgivaren, t.ex. vilken premie försäkringstagaren är skyldig att betala för att få rätt till ersättning om den försäkrade händelsen inträffar. Här är försäkringstagaren kund i bolaget och har en relation som kan jämföras med vilket annat kundförhållande som helst. Det avgörande är att rättigheter och skyldigheter framgår av försäkringsavtalet. Det utgör basen för att se till att ingångna försäkringsavtal kan fullföljas (stabilitetstillsyn) samt att konsumenter kan agera informerade på en väl genomlyst marknad (marknadstillsyn).

I utredningens andra del har ett förhållande uppstått där försäkringstagaren utöver försäkringsavtalets rättigheter också har anspråk i försäkringsbolagets egna kapital. Det följer som en konsekvens av att försäkringsavtalet är tecknat i ett försäkringsbolag som enligt bolagsordningen inte får dela ut vinst. Det gäller huvudsakligen de icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolagen och de ömsesidiga bolagen.

Den principiella skillnaden mellan tillsynsuppgifterna kan också beskrivas efter hur arbetet bör utformas. Tillsynen av de avtalsenliga förpliktelserna har två tydliga intressenter. Där kommer de allmänna principerna för tillsynen att bli vägledande för hur Finansinspektionen bör arbeta. Det kommer att handla om att kontrollera *vad* bolagen gör och att de följer det regelverk som finns.

Om försäkringstagarna utöver försäkringsavtalets rättigheter dessutom bidrar med riskkapital i verksamheten och därmed har anspråk i eget kapital blir det däremot av intresse att fundera över *vem* som gör något. Försäkringstagarna är inte de enda intressenterna i eget kapital. Andra intressenter i de icke-vinstutdelande

bolagen är aktieägarna, bolagsledning, anställda, långgivare och leverantörer som tillsammans står för merparten av bolagets driftkostnader. När dessa intressenter har fått sin ersättning och försäkringstagarna sin avtalsenliga fordran tillhör resterande överskott försäkringstagarna. Försäkringstagarkollektivet är den residuala intressenten i eget kapital, både i vad som har ansamlats och vad som framöver kommer att tillföras kapitalet.

Tillsynsuppgiften handlar här om att ta tillvarata försäkringstagarnas intresse i eget kapital i förhållande till övriga intressenter samt försäkringstagarna inbördes, eftersom de inte bereds möjlighet att tillvarata sina egna intressen annat än i mycket begränsad utsträckning.

I de ömsesidiga bolagen finns det inte några aktieägare. Samma intressekonflikter som beskrivits i det ovanstående kan dock förekomma beroende på bolagsordningens utformning.¹

Innebörden av att försäkringstagarna har anspråk i eget kapital

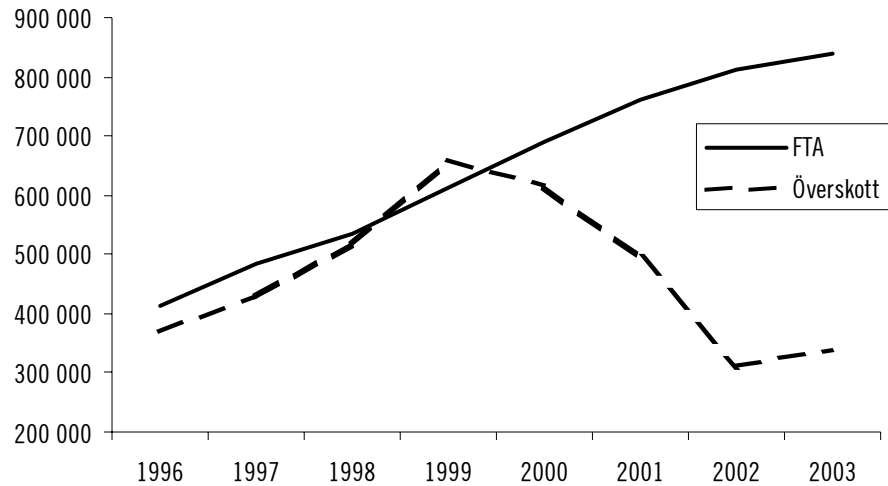
För att belysa skillnaden mellan de två olika uppdragen i utredningen beskrivs närmare innebörden av försäkringstagarnas anspråk i eget kapital. I många av livförsäkringsbolagen har det genom åren byggts upp ett överskott genom att de inbetalda premierna är större än vad som normalt krävs för att bolagen skall kunna infria sina åtaganden. Det är en följd av den reglering som funnits och till viss del fortfarande finns på försäkringsområdet. Överskottet skall återgå till försäkringstagarna i form av återbäring. Ibland kallas därför de samlade överskotten återbäringsmedel.

Återbäringsmedlen har över tiden fått stor betydelse för de sammanlagda ersättningarna; avtalade försäkringsersättningar och återbäring p.g.a. ett försäkringsavtal. För långa livförsäkringsavtal tecknade före 1990-talet är det normalt att återbäringen utgör mer än halva utbetalningen p.g.a. ett försäkringsavtal. Sammantaget uppgår återbäringsmedlen till ca 400 miljarder kronor av totalt ca 1200 miljarder kronor i de ömsesidigt bedrivna livbolagen. Ur försäkringstagarens synvinkel är det för ersättningarnas storlek av

¹ Av bolagsordningen för Folksam ömsesidig livförsäkring framgår att delägarnas rösträtt på stämman utövas genom 54 delegerade som utgör stämman. De delegerade utses av Kooperativa förbundets föreningsstämma (22 delegater), Landsorganisationens representantskap (18), TCO:s styrelse (9), HSB:s riksförbundsstämma (3) och Riksbyggens fullmäktige (2). Deras ställning i bolaget är liknande den som aktieägaren har i de icke-vinstutdelande bolagen.

stort intresse – både individuellt och som grupp betraktat - hur överskottet i sin roll som riskkapital i bolagen hanteras.

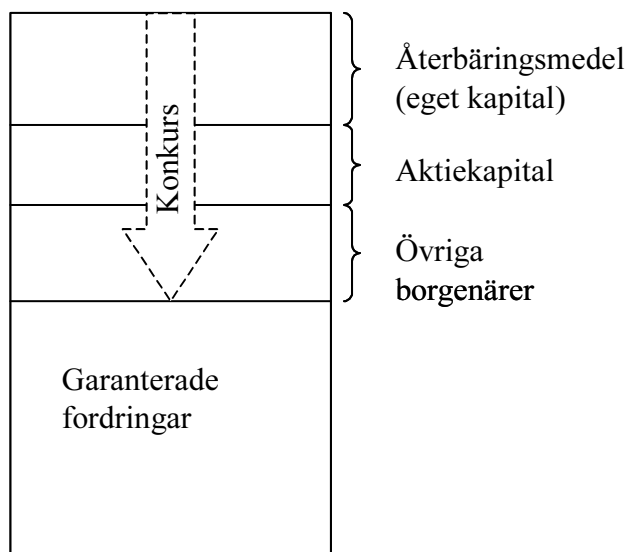
Figur 1.1 Försäkringstekniska avsättningar och överskott i balansräkningen (kkr)



Källa: Försäkringsförbundet och bearbetning av Försäkringsföretagsutredningen (Fi 2003:10)

Överskottet i livförsäkringsbolagen skiljer sig inte från riskkapital i andra bolag. Det ligger som säkerhet för bolagets borgenärer och skall användas för att täcka förluster vilket innebär att det också kan gå förlorat. Försäkringstagarnas bidrag till riskkapitalet – konsolideringsfonden – används i första hand för att täcka förluster. Aktiekapital och efterställda lån är ograverade till dess konsolideringsfonden är uttömd. Försäkringstagarna står således den *första* risken för förlust.

Figur 1.2 I ett icke-vinstutdelande livförsäkringsbolag står försäkringstagarnas medel för den första risken för förlust.



Ett annat sätt att uttrycka förhållandet är att försäkringstagarna genom försäkringsavtalet är borgenärer i bolagen. Om det krävs kapital för att täcka försäkringstagarnas garanterade fordringar kommer försäkringstagarna själva i första hand att bidra med det kapitalet. I den mån riskkapitalet behövs för framtida förlusttäckning utgör det alltså en buffert för att bolagen skall kunna infria sina garanterade åtaganden. Om riskkapitalet blir större än vad som kan anses behövas för rörelsens art kan det däremot gottskrivas som återbäring.

Som kund i ett försäkringsbolag skyddas försäkringstagarnas intressen av bestämmelser om att bolagen skall ha tillräckligt med tillgångar för att möta sina åtaganden (skuldtäckning), tillgångarna skall föras i ett särskilt register (registerföring) och livförsäkringstagaren har särskild förmånsrätt i dessa tillgångar. Vidare finns det ett solvenskrav som säger att bolaget måste ha en tillräcklig buffert (kapitalbas) för att få driva rörelsen. I rollen som kund i bolaget har försäkringstagaren således *första* rätt i bolagets tillgångar. I rollen som intressent i eget kapital har de *sista* rätt när andra intressenter har tagit sitt.

1.2 Betänkandets disposition

I kapitel 2 sker en analys av motiven för särregleringen och tillsyn på försäkringsområdet. Därefter i kapitel 3 beskrivs den hittillsvarande inriktningen på tillsynen och de förändringar i inriktningen på tillsynen som pågår hos Finansinspektionen. I kapitel 4 beskrivs i ett internationellt perspektiv utvecklingen som har påverkat tillsynen på försäkringsområdet. I kapitel 5 lämnar utredningen sin syn på hur stabilitetstillsynen och marknadstillsynen bör bedrivas. Kapitel 6 behandlar tillsyn över registret av skuldtäckningstillgångar och Finansinspektionens möjligheter att ingripa när försäkringsbolagen hamnat i ekonomiska svårigheter. Därefter, i kapitel 7 adresseras tillsynen över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital. Kapitel 8 behandlar Finansinspektionens resurser på försäkringsområdet. I kapitel 9 konstateras att betänkandet inte får några ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten.

2 Motiv för särreglering och tillsyn av försäkringsföretag

Försäkringsföretag omfattas liksom banker, fondbolag och andra finansiella företag av en särreglering av rörelsen. Med det menas att dessa företag styrs av ett regelverk som är anpassat till verksamheternas särart, i stället för eller i tillägg till aktiebolagslagen som gäller för rörelsedrivande verksamhet generellt. Rörelsereglerna för finansiella företag är mer detaljerade till sin utformning och det kopplas också en särskild tillsyn till regelverket. Denna särbehandling innebär ett extra åtagande från både det offentliga och det privata eftersom specialanpassade regler och särskild tillsyn kräver extra resurser. För att denna kostnad skall vara motiverad måste det finnas goda skäl till särbehandlingen.

Det har i många utredningar och förarbeten till lagstiftning genom åren diskuterats om utgångspunkterna för den finansiella särregleringen. Numera är det allmänt vedertaget att den finansiella lagstiftningen motiveras av behovet av stabilitet i det finansiella systemet och konsumentskydd. Konsumentskyddet kan delvis kopplas till stabiliteten i enskilda institut men då är särregleringen motiverad av ett skydd för konsumenternas fordringar på instituten, inte av ett skydd av instituten i sig. I detta avsnitt förs inte diskussionen av motiven för särreglering av finansiella företag på ett generellt plan, utan i stället fokuseras på vilka motiv som utgör grunden för särregleringen av försäkringsföretag. Dessa motiv utgör utgångspunkten för hur tillsynen bör utformas.

2.1 Konsumentskyddet det bärande skälet för särreglering

Försäkringsutredningen startade i början av 1990-talet en förnyad diskussion om motivet för att reglera försäkringsverksamhet.¹

¹ Motiven för att reglera försäkringsverksamhet diskuterades i SOU 1991:89 och SOU 1995:87.

Försäkringsutredningens slutsats var att behovet av ett starkt konsumentskydd bör vara det avgörande motivet för särreglering. Att denna slutsats bör gälla har senare bekräftats i andra utredningar och lagstiftningsarbeten, åtminstone indirekt genom att en särreglering med hänsyn till behovet av stabilitet i det finansiella systemet enbart ansetts vara befogat för banker och i viss mån kreditmarknadsföretag. Det primära i det fallet är omsorgen om betalningssystemets stabilitet och kreditförsörjningen.²

Diskussionen om motivet för att särreglera försäkringsverksamhet fortsatte i förarbetena till försäkringsrörelsereformen (prop. 1998/99:87). Utifrån de överväganden som gjorts av Försäkringsutredningen skedde en prövning av de överväganden som låg bakom 1948 års försäkringsrörelselag och som inför reformen till stora delar fortfarande gällde i svensk försäkringsreglering.

Översynen av motiven var bl.a. motiverad av den utveckling som de finansiella marknaderna genomgått. Marknaderna hade präglats av en avreglering som kännetecknats av en övergång från en detaljreglering av finansiella företag, priser och tjänster till en marknadsreglering. Denna förändring har bl.a. sin grund i genomförandet av en gemensam inre marknad inom EU på det finansiella tjänsteområdet. De finansiella marknadernas utveckling har också inneburit helt andra möjligheter att hantera risker.

2.1.1 Försäkringsrörelsereformen om skälen för särreglering

I försäkringsrörelsereformen fastslogs hänsynen till försäkringstagarnas intressen som ett grundläggande motiv för särreglering och tillsyn av försäkringssektorn.³ Behovet av en sådan ordning ansågs ha sin grund i att försäkringstagaren *betalar in premier i förskott* för att försäkringsbolaget skall överta risk för en viss tid. I vanliga fall får konsumenterna sina varor i handen eller en tjänst direkt levererad när de gör ett köp och kan då också värdera varornas eller tjänstens kvalitet. En annan faktor är att försäkringstagare kommer att bli mindre benägna att teckna försäkring om de inte har rimlig visshet om att bolagen kommer att infria sina löften. Detta riskerar sänka den ekonomiska aktiviteten på ett för samhällsekonomin ogynnsamt sätt. Det är därför lämpligt att ställa

² Se Banklagskommitténs delbetänkande SOU 1998:160.

³ Prop. 1998/99:87 s. 141.

särskilda krav på bolagen så att försäkringstagarnas fordringar med hög sannolikhet kan förväntas infrias.

Särskilt noterades i reformen att om ett försäkringsbolag inte kan fullgöra sina åtaganden gentemot försäkringstagarna kan det få allvarliga konsekvenser för enskilda. Livförsäkring har i allt större grad kommit att handla om ett på eget liv villkorat sparande till pensionen. De långa avtalstiderna i kombination med att försäkringsersättningarna kan vara väsentliga för försörjningen innebär allvarliga konsekvenser för försäkringstagaren om inte livförsäkringsbolagen kan fullgöra sina avtal.

Sådana konsekvenser gäller inte bara försäkringstagare i livförsäkringsbolag. Det kan också handla om stora belopp för enskilda om ett skadeförsäkringsbolag inte kan fullgöra sitt åtagande efter en skadehändelse. Om t.ex. en fastighet brinner ned efter det att försäkringsbolaget har gått i konkurs kan den enskilde stå utan eller med nedsatt försäkringsersättning. Vidare kan skaderegleringstiderna inom skadeförsäkring vara mycket långa. Så blir fallet då skadeersättning skall betalas med periodiska belopp under viss tid, eller då det tar lång tid att fastställa huruvida en ersättningsgill skada verkligen uppstått. Försäkringstagarna i skadeförsäkringsbolag kan alltså i praktiken bli beroende av skadeförsäkringsbolagens förmåga att fullgöra sina åtaganden över en längre tid än de normala avtalstiderna på ett år. För att fastställa behovet av särreglering och särskild tillsyn ur ett konsumentskyddsperspektiv bör därmed också längden på försäkringsåtagandena – innefattande skaderegleringstiden – beaktas.

Till motiven som lades fast i reformen hör också det *informationsövertag* som försäkringsbolagen anses ha gentemot försäkringstagarna. Informationsövertaget grundar sig i att försäkringstekniken i sig är så pass komplicerad att det för en utomstående blir svårt att bedöma dels det enskilda avtalsinnehållet, dels bolagets kreditvärdighet i form av förmåga att infria sina åtaganden.

Det konstaterades också att försäkringstagarna har ett intresse av att försäkringsbolagets administrativa rutiner vid tecknande av försäkringsavtalen fungerar, samt att den ekonomiska och administrativa förvaltningen kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt.⁴ I detta ligger bl.a. att det sker en snabb och rättvis skadereglering. Skaderegleringstiderna kan vara mycket långa, antingen p.g.a. att skadeersättningen är definierad att utges med periodiska belopp under

⁴ Prop. 1998/99:187 s. 181 f.

viss tid, eller p.g.a. att det tar lång tid att fastställa att en ersättningsgill skada verkligen finns. Mot bakgrund av detta bör det finnas näringsrättsliga regler om skaderegleringen och bolagens handlande vid anskaffning av försäkringar.

I reformen konstaterades vidare att skyddsbehovet är störst om försäkringstagaren är konsument eller småföretagare eftersom dessa normalt saknar särskilda sakkunskaper om försäkringsavtalens villkor och försäkringsbolagen. Större företag får anses ha resurser att kunna bedöma avtalens innehåll och bolagens kreditvärdighet. Vidare ansågs skyddsbehovet var större inom livförsäkring än inom skadeförsäkring. Dock bör särregleringen beakta båda verksamheterna.

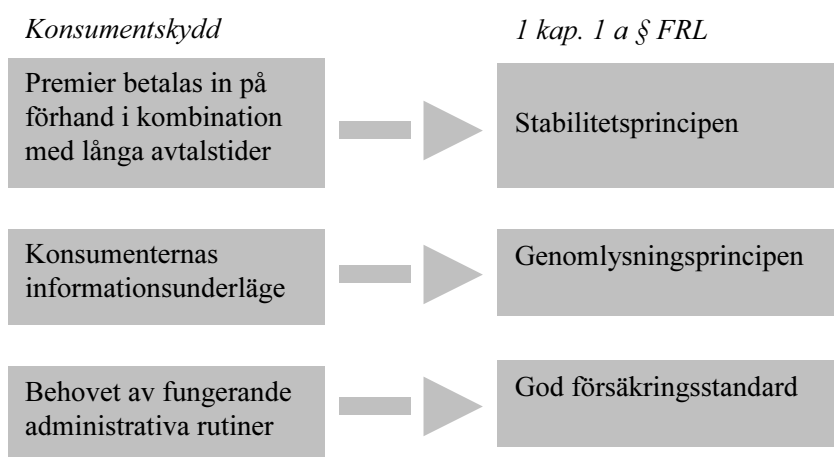
Det konstaterades också att skyddsintresset gäller inte bara den som tecknat ett försäkringsavtal utan också andra ersättningsberättigade på grund av försäkring. Alla personer som har rätt till ersättningar till följd av att någon tecknat ett försäkringsavtal ingår alltså i den skyddsvärda kretsen.

Dessa motiv för att särreglera försäkringssektorn grundar sig således i försäkringstagarnas intressen och hänsyn till ett särskilt behov av konsumentskydd utifrån försäkringsverksamhetens särart.

2.1.2 Motiven för särregleringen uttryckta i lagen

I den näringsrättsliga regleringen av försäkringsrörelse tar sig de grundläggande motiven bakom särregleringen sig uttryck i två principer och en standard (1 kap. 1a § FRL): stabilitetsprincipen, genomlysningprincipen och god försäkringsstandard.

Figur 2.1 Huvudmotiv bakom särregleringen av försäkringssektorn



Närmare om utgångspunkterna i lagstiftningen

Stabilitetsprincipen tar sikte på fullgörandet av försäkringsavtalet gentemot försäkringstagarna och andra som kan få ersättning från försäkringen. Det sker genom att bolagen skall ha en tillfredsställande soliditet och likviditet. Soliditeten skall säkerställa bolagens långfristiga betalningsförmåga och likviditeten bolagens kortfristiga betalningsberedskap. Stabilitetsprincipen skall betraktas som en allmän handlingsregel för försäkringsbolagen som också tar sig uttryck i de solvensregler som följer av lagstiftningen. I förarbetena till försäkringsrörelsereformen slogs fast att solvensreglerna skall anses vara minimiregler och det gavs betydande stöd till Finansinspektionen att ge ut allmänna råd om soliditeten och likviditeten för olika slag av försäkringsverksamhet.

Regeringen har i olika sammanhang därefter framfört att stabilitetsprincipen möjliggör ett ingripande i ett enskilt ärende. T.ex. går det att med hänvisning till den att kräva att bolagen har en solvens utöver den lagstadgade miniminivån (prop. 2002/03:94 s. 52) eller ett ingripande med hänvisning till placeringarna av försäkringsbolagens fria tillgångar (prop. 2003/04:109 s. 49). I stabilitetsprincipen ingår också att bolagen skall ha god kontroll över sina försäkrings-, placerings- och rörelserisker. Syftet är att ställa krav på försäkringsbolagen att ha god intern styrning och kontroll.

Genomlysningssprincipen tar sikte på det informationsunderläge som försäkringstagarna har gentemot försäkringsbolagen. Principen fastställer att informationen skall vara anpassad till försäkringens art och tydligt visa dess villkor och pris. Informationen skall göras tillgänglig både för försäkringstagarna och också andra som är ersättningsberättigade. Syftet med den allmänna informationsregeln är att betona kravet på kvalitet i informationen som skall vara tydlig, enkel och lättillgänglig med tonvikt på väsentliga förhållanden så att försäkringstagaren kan avgöra om avtalsinnehållet svarar mot behov och pris.

God försäkringsstandard är – som det uttrycks i propositionen – en reservregel som skall knyta an till de intressen som inte faller in under genomlysning- eller stabilitetsprincipen. I förarbetena nämns att regeln kan användas vid bolagens agerande när försäkringar köps och vid skaderegleringen. Regeln gäller också försäkringsbolagens organisation och rutiner i den administrativa verksamheten och ekonomiska förvaltningen. Det skall t.ex. vara ordning och reda på förvaringen av försäkringsavtalen. Vidare skall systemen för information till försäkringstagarna och mottagande av premiebetalningar vara tillförlitliga och säkra. Till god försäkringsstandard räknas även att bolagen inte kringgår reglerna om hur överskotten skall hanteras (t.ex. vinstutdelningsförbudet) eller annan lagstiftning som påverkar försäkringsrörelsen. Med god försäkringsstandard menas att det skall vara en ”kvalitativt tillfredsställande standard hos en representativ krets av försäkringsgivare”⁵.

Dessa utgångspunkter för lagstiftningen ersatte delar av det som tidigare täcktes in av soliditets-, skälighets- och sundhetsprinciperna.

Redan i början av 1900-talet infördes regler som knöt an till krav och kontroll av bolagens soliditet utifrån det då grundläggande motivet för lagstiftningen om försäkringsrörelse (och därmed också för tillsynen) att i största möjliga utsträckning förhindra konkurser, *soliditetsprincipen*. I samband med reformen byttes soliditetsprincipen ut mot stabilitetsprincipen som även den tar sikte på bolagets soliditet, men inskräper bolagets *eget ansvar* för att upprätthålla en med hänsyn till rörelsens förhållanden tillfredsställande soliditet och likviditet.

Till skillnad från vad som gällde under soliditetsprincipen skall tillsynen inte längre i största möjliga utsträckning försöka för-

⁵ Prop.1998/99:87 s. 182.

hindra konkurser. Istället skall den fokusera på att bevaka försäkringsbolagets egen förmåga att fullgöra sina åtaganden enligt avtal. Regeringen ansåg i reformen att stabilitetsprincipen innebär att försäkringsbolaget har en god kontroll över försäkringsrisker, finansiella risker och rörelserisker, vilket också innefattar frågor om intern styrning och intern kontroll (prop. 1998/99:87 s. 178). Detta medför att tillsynen får ett mer förebyggande uppdrag genom att bevaka att försäkringsbolag har en god förmåga att identifiera och följa upp olika slag av risker.

Genom att lagstiftningen i samband med reformen förändrades till en mer marknadsinriktad reglering med fritt produktutbud och fri premiesättning kom *skälighetsprincipen* i många delar att bli föråldrad. Skälighetsprincipen innehöll tre delar:

- krav på skälighet i premier och kostnader,
- krav på skäliga villkor utöver premier och
- krav på skälighet i skaderegleringen.

Den första punkten övergavs eftersom det i princip handlade om en prisreglering, men lever kvar – om inte annat avtalats – för avtal som tecknats före den 1 januari 2000. Den första och andra punkten kan delvis sägas ha blivit ersatta av den allmänna handlingsregeln om genomlysning genom att det i stället för ett förhandsgodkännande av villkor och premier ställs krav på tydlig information till försäkringstagarna. Den tredje punkten omfattas till en del av det som ingår i god försäkringsstandard, även om det kan anses naturligt att även hantering av skadereglering ingår i försäkringsvillkoren och därför skall prövas civilrättsligt snarare än näringsrättsligt.

Genomlysningsprincipen ersatte således stora delar av skälighetsprincipen. Ett skäligt avtalsinnehåll skulle inte längre definieras i reglering och tillsyn utan av de avtalslutande parterna. För att göra det möjligt för konsumenten att bedöma avtalsinnehållet kunde det inte längre vara dolt. Så var fallet tidigare när stora delar av avtalsvillkoren för livförsäkring återfanns i de försäkringstekniska grunderna snarare än i försäkringsavtalen. Dessa var inte tillgängliga för försäkringstagaren utan godkändes i förhand av tillsynen.

Sundhetsprincipen kom att ersättas av god försäkringsstandard som dock har getts ett tydligare innehåll och reflekterar bättre den nya rörelseregleringens skyddsintressen, dvs. direktförsäkrings-

tagare och andra ersättningsberättigade. Sundhetsprincipen gav uttryck för att Finansinspektionen skulle verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet och var en riktlinje för dess tillsyn. Den nya regeln om god försäkringsstandard är inte avsedd som riktlinje för tillsynen, utan är i likhet med stabilitets- och genomlysningprinciperna, utformad som en allmän handlingsregel för försäkringsbolagen.

Det kan förefalla som om skälighets-, soliditets- och sundhetsprinciperna lever kvar men fått nya beteckningar. Så är emellertid inte fallet. De gamla principerna var en del i en betydligt mer detaljreglerad värld där inspektionen spelade en viktig roll i skötseln av bolagen. De nya principerna är ett uttryck för de grundläggande krav som lagstiftaren ställer på utövare av försäkringsrörelse, vilket går utöver det mer detaljerade reglerna i lagstiftningen. Till exempel klarar inte solvensreglerna alltid att på ett tillfredställande sätt spegla risken i försäkringsbolaget. Det innebär att ett försäkringsbolag kan uppfylla solvensreglerna, men trots det ha otillräckligt med kapital i förhållande till risken i bolaget. Mot bakgrund av detta ansågs det i reformen krävas en allmän stabilitetsprincip.

Bakgrunden till att en grundläggande genomlysningprincip infördes var att det inte alltid ligger i ett enskilt försäkringsbolags intresse att informera på ett tydligt sätt. I det fall konkurrensen inte klarar av att driva fram en tillräckligt god information innebär genomlysningprincipen ett krav på försäkringsbolag att aktivt arbeta för att minska det informationsunderläge som försäkringstagaren har.

Reservregeln god försäkringsstandard är ett uttryck för att man i övrigt vill kunna försäkra sig om att bolagen håller en hög administrativ klass.

Denna form av principer och standards är inte unik för försäkringsbolagen utan finns också för andra delar av den särreglerade finansiella sektorn som t.ex. banker och värdepappersbolag.

2.2 Stabiliteten i det finansiella systemet är inte ett motiv för särreglering

Även det andra huvudmotivet för särreglering av den finansiella sektorn – stabiliteten i det finansiella systemet – prövades för försäkringsbolagen i samband med försäkringsrörelsereformen.

Finansinspektionens framförde i remissvaret på Försäkringsutredningens slutbetänkande att försäkringsbolagen har en väsentlig betydelse för det finansiella systemets stabilitet. Inspektionen motiverade sin syn med att försäkringsbolagen ingår i gruppbildningar mellan olika finansiella företag och därigenom har betydelse för det finansiella systemets stabilitet, även om betydelsen för betalningssystemets stabilitet ansågs mindre.

Riksbanken framförde å sin sida i sitt remissvar att försäkringsbolagen inte har samma dignitet som bankerna från finansiell stabilitetssynpunkt eftersom de inte sysslar med betalningsförmedling.

I propositionen delade regeringen Riksbankens bedömning och uttryckte att ett intresse av stabilitet i det finansiella systemet *inte* kan anses som ett särskilt motiv för särreglering av försäkringsbolag.⁶ Regeringen menade vidare att det är en annan sak att det i lagstiftningen bör ställas krav på att försäkringsbolag är ekonomiskt stabila, så att försäkringsåtagandena kan fullgöras. Detta skulle emellertid inte innebära att regelsystemet skall förhindra att försäkringsbolag går i konkurs. Däremot ansåg regeringen att särregler och tillsyn av försäkringsbolag som säkerställer en god soliditet och betryggande betalningsförmåga reducerar risken för att bolagens åtaganden mot försäkringstagarna inte skall kunna fullföljas.

2.2.1 Närmare om försäkringsbolagen och stabiliteten i det finansiella systemet

Även om det får anses klarlagt att motivet för att reglera försäkring är konsumentskyddet så brukar det i olika sammanhang råda en viss osäkerhet om huruvida regleringen också skall lägga ett systemstabilitetsperspektiv på bestämmelsernas utformning. Bakgrunden till det är sannolikt försäkringsbolagens betydelse för samhällsekonomin och att de är stora aktörer på de finansiella marknaderna. Nedan följer därför en fördjupad diskussion om försäkringsbolagen kan anses påverka stabiliteten i det finansiella systemet. Diskussionen börjar i en kort summering av motiven för att särreglera banker med hänsyn till stabiliteten i det finansiella systemet.

Banker kännetecknas av illikvida tillgångar i form av lånefordringar och likvida skulder i form av omedelbart uppsägningsbar

⁶ Prop. 1998/99 s. 143.

inlåning från allmänheten. Om en enskild bank drabbas av bristande förtroende och kunder i stor utsträckning gör uttag från banken kan den snabbt få allvarliga likviditetsproblem. Därtill kan problem i ett institut fortplanta sig till andra institut via betalningssystemet eller kreditexponeringar mellan instituten. En kris i ett stort institut leder inte sällan till problem för andra eftersom bankerna förutsätts ha liknande exponeringar. Det är bl.a. risken för att en sådan situation leder till en s.k. systemkris, med ett utbrett misstroende mot bankernas förmåga i allmänhet att fullgöra sina förpliktelser, som motiverar en särreglering av banker med hänsyn till stabiliteten i det finansiella systemet.

Försäkringsbolagen har inte samma likviditetsmässiga obalans i sina balansräkningar utan är mer stabila i detta avseende. Tillgångarna består av finansiella tillgångar som räntebärande värdepapper, aktier och fastigheter. Förutom fastigheterna är dessa tillgångar kortsiktigt realiserbara via värdepappersmarknaderna. Även fastigheter brukar gå att realisera förhållandevis fort, dock inte med samma snabbhet som marknadsnoterade tillgångar. Skadeförsäkringsbolagen har normalt mer kortsiktigt realiserbara tillgångar än livbolagen till följd av att deras åtaganden är mer kortfristiga. Deras tillgångar består till större andel av räntebärande värdepapper som har en djupare marknad och mindre andel aktier och fastigheter som är mindre likvida.

Skuldsidan i ett försäkringsbolag är däremot normalt illikvid. Den består av åtaganden gentemot försäkringstagare som inte är omsättningsbara på en andrahandsmarknad. Försäkringsfordringarna är i allt väsentligt illikvida även för försäkringstagarna. Det finns i vissa fall flytträtt men den är kostsam. Utbetalningar orsakas därför huvudsakligen av slumpmässiga händelser avseende de försäkrade riskerna, inte som ett resultat av försäkringstagarens handlingar.

Försäkringsbolagen har inte några systemriskliknande problem i den meningen att ett bolags problem höjer riskerna för andra bolag. Den koppling till varandra som finns mellan banker via kreditgivning eller att de deltar i betalningssystemet finns inte bland försäkringsbolagen. Däremot får alla bolagen samtidigt problem om tillgångsvärdena snabbt rasar i värde eller om det sker systematiskt negativa förändringar i försäkringsriskerna. Händelser som leder fram till snabbt fallande tillgångsvärden kan utlösas av makroekonomiska störningar som ligger utanför det finansiella områdets reglering. Misstag som begås inom andra politikområden kan till

slut få effekter på tillgångsvärden som påverkar försäkringsbolagens ställning. En sådan händelse drabbar dock inte bara försäkringsbolagen utan det ger återverkningar på alla tillgångar i samhället såsom fastigheter och fondsparande.

De likvida tillgångarna och de för försäkringstagarna illikvida åtagandena ger försäkringsbolagen en betydande flexibilitet när det gäller att hantera sin likviditet. Genom att ändra strukturen på sina tillgångar kan de hantera sitt likviditetsbehov. Det är emellertid inte samma sak som att bolagen i sig är finansiellt stabila nog att i var tid kunna infria sina åtaganden. I detta hänseende är de inte till sin struktur mer stabila än andra verksamheter. Snarare kan finansiell instabilitet i ett försäkringsbolag döljas genom att åtagandena undervärderas och inga akuta likviditetsproblem uppstår. Denna möjlighet att likviditetsmässigt uthärda ett underskott skapar en större flexibilitet än för banksektorn.

En instabil situation som kan inträffa i försäkringsbolagen är kraftigt fallande tillgångspriser som exempelvis skedde under åren 2000–2003 eller händelser, t.ex. naturkatastrofer, som samtidigt medför skador för många försäkringsavtal (s.k. kumul). Om tillgångspriserna faller kraftigt och portföljerna inte är väl matchade mot åtagandena kan bolagen bli tvungna att ändra sammansättningen av tillgångar vid ofördelaktiga tillfällen. Det kan t.ex. innebära utförsäljningar av aktier som trycker ned priserna till låga nivåer som utlöser ytterligare försäljningar i en nedåtgående spiral.⁷ Samtidigt ökar behovet av att köpa räntebärande tillgångar som därmed också kan få störningar i prissättningen till följd av flödeseffekter. Störningarna brukar få mest effekt på aktiemarknaderna eftersom de är mindre likvida. I sådana här situationer kan en del aktörer hävda att värdepappersmarknadens funktion tar skada genom att det påverkar prissättningar på tillgångarna vilket kan skada andra aktörer på marknaderna.

Händelser orsakade av plötsliga förändringar i tillgångssammansättningen av denna typ kan skapa oro på marknaderna under en period men brukar rätta till sig relativt snabbt. Sådana marknadsimperfektioner har inte ansetts vara ett motiv för särreglering av försäkringssektorn. Värdepappersmarknaderna är riskfyllda vilket bl.a. kan betyda att de från tid till annan påverkas i större grad av flödeseffekter än t.ex. fundamentala värden.

⁷ Utförsäljningen av aktier från flera livförsäkringsbolag i september 2002 kan anses ha bidragit till den negativa utvecklingen denna tidsperiod.

Slutsatsen är att försäkringsbolagen inte har påverkan på stabiliteten i det finansiella systemet såsom det definieras i motiv för att reglera kreditinstituten. Indirekt kan emellertid försäkringsbolagen påverka stabiliteten i det finansiella systemet. Ofta ingår banker och försäkringsbolag i samma koncerner. Problem som uppstår i ett försäkringsbolag kan därmed få destabiliserande effekter på banken via deras ömsesidiga beroende i koncernen. Dessa risker hanteras emellertid bäst via analysen av bankens riskexponering eftersom det är denna som ur ett systemstabilitetsperspektiv är skyddsvärd.

Ett motiv för att särreglera försäkringsbolagen ur ett stabilitetsperspektiv i vid bemärkelse skulle kunna vara förändringar i den systematiska risken i försäkringsåtagandena. För livbolagen är ett sådant tänkbart scenario att människor lever väsentligt längre än vad som beräknats när försäkringsavtalen ingicks. Om det sker kommer det att drabba bolagen på ett likartat vis eftersom alla har i stort sett samma antaganden för hur gamla vi blir.⁸ Ett motsatt scenario är att en stor epidemi bryter ut där folk dör i större omfattning än man tänkt sig. Det skulle kunna leda till att ersättningarna blir högre än de medel som är avsatta för att täcka ersättningarna.

Ett tänkbart scenario med förändringar i den systematiska risken för skadebolagen är exempelvis klimatförändringar som kan åstadkomma ett ökat antal naturkatastrofer.

Förändringar i den systematiska risken som drabbar försäkringsbolagen som kollektiv går det sannolikt inte att skydda sig mot genom vanlig rörelse reglering. Storleken på buffertar som kan komma ifråga för alla tänkbara kollektiva katastrofer är inte rimliga och samhällsekonomiskt effektiva att framtvinga inom försäkringssektorn.

2.3 Försäkringsbolagen i nuvarande tillsynsmodell

I Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser⁹ diskuterades också stabilitet och konsumentskydd som huvudmål för den finansiella särregleringen. Den talade om behovet av stabilitet och behovet av konsumentskydd i form av information till konsu-

⁸ De gemensamma antagandena för befintliga livförsäkringsavtal är en följd av prisregleringen som gällde fram till början av 90-talet.

⁹ Framtida finansiell tillsyn SOU 2003:22.

menter av finansiella tjänster. Den delade därefter in tillsynen i en matris med stabilitetstillsyn och marknadstillsyn som kan genomföras i syftet systemstabilitet eller konsumentskydd.

Matrisen kan även användas för att på ett annat sätt illustrera utgångspunkterna för försäkringsrörelse regleringen och hur den översätts till tillsynens inriktning. I matrisen syftar stabilitetstillsyn i ett systemperspektiv till skydd av betalnings- och kreditsystemet och i ett konsumentperspektiv till att övervaka att företagen kan uppfylla åtaganden mot kund. Marknadstillsynen syftar i ett systemperspektiv till att informationsgivningen till marknader och infrastruktur fungerar och ur konsumentperspektiv att avtalsvillkor och information till konsumenter inte har informationsbrister.

Tabell 2.1 Organisering av tillsynen enligt utredningen om Finansinspektionens roll och resurser

	Systemstabilitet	Konsumentskydd
Stabilitetstillsyn ("Prudential Supervision")	Skydd av betalnings- och kreditsystem Klarlägga och bedöma finansiella och operativa risker som kan drabba systemet som helhet, och att övervaka hanteringen av sådana risker	Kapitalvärdeskydd för konsumenter Övervaka att företagen kan uppfylla åtaganden mot kund, exempelvis inlåningskontrakt och försäkringsåtaganden
Marknadstillsyn ("Market Conduct Supervision")	Informationsgivning till marknaderna och infrastruktur Övervaka utformning och funktion i system i handel, clearing och avveckling. Övervaka och beivra marknadsmanipulationer och informationsmissbruk.	Arbetsvillkor, information m.m. till konsumenter Minska informationsbrister som är till mindre kundens-/investerares nackdel

Enligt Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser utgör stabilitetstillsynen kärnan i tillsynen. Genom att följa de enskilda finansiella företagen när det gäller organisation, kapitalstyrka och riskhantering uppnås stabilitet i systemet. Tanken är att om de finansiella företagen är stabila blir också det finansiella systemet stabilt.¹⁰ Det gäller både för systemstabilitet och konsumentskydd.

¹⁰ SOU 2003:22 s. 29.

Stabilitetstillsyn ur ett systemperspektiv är till för de systemviktiga kreditinstituten. Huruvida försäkringsbolagen skall räknas in i denna kategori nämns inte i utredningen. En rimlig slutsats är dock att utredningen inte anser bolagen vara kritiska för stabiliteten i det finansiella systemet eftersom de inte pekades ut att vara det. Däremot sorteras försäkringsbolagen in under stabilitetstillsyn ur konsumentperspektiv. Där menar Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser att tillsyn av företagens fullgörande av sina åtaganden gentemot kund kan bedrivas.

Denna utredning ansluter sig till analysen för den del av tillsynen som avser fullgörandet av åtagandet gentemot kund. De särregler som syftar till fullgörande av försäkringsavtal kan motiveras av att försäkringstagarna betalar in premier i förskott till bolagen. Dessa regler är stabilitetsregler i meningen att bolagen förväntas ha extra kapital och tillgångar av en viss kvalitet för att de ska åtnjuta allmänhetens förtroende. De är dock inte stabilitetsregler i meningen stabilitet i det finansiella systemet.

Om den tidigare matrisen konkretiseras för försäkringssektorn specifikt skulle den få följande utformning:

	Systemstabilitet	Konsumentskydd
Stabilitetstillsyn "Prudential Supervision"	Skydd av betalnings- och kreditsystem Ej relevant för försäkringssektorn	Skydd av försäkringsfordringar Övervaka att företagen kan uppfylla försäkringsåtaganden för ingångna försäkringsavtal mot samtliga försäkringstagare
Marknadstillsyn "Market Conduct Supervision"	Informationsgivning till marknaderna Övervaka redovisning och information för att främja genomlysning av bolagen	Avtalsvillkor till konsumenter Minska konsumenternas informationsunderläge. Behov av fungerande rutiner.

Konsumentskyddsperspektivet kommer således att vara utgångspunkten i tillsynen över försäkringssektorn. Det viktigaste för tillsynen blir att övervaka att företagen kan fullgöra sina åtaganden mot samtliga försäkringstagare, inte endast konsumenter. Det är som framgått i kapitlets första del inte samma sak som att se till att ett enskilt företag överlever utan att något institut kan uppfylla

åtagandet. Det är således frågan om att skydda försäkringsfordringarna, dvs. att värna försäkringsbeståndet med dess tillgångar och åtaganden. Viktigt blir också att kontinuerligt bevaka avtalsvillkoren för konsumenterna så att deras informationsunderläge kan minska.

När det gäller tillsynen i systemstabilitetsperspektivet kan det diskuteras om det överhuvudtaget skall bedrivas någon tillsyn. Tillsyn över informationsgivning till marknaderna är inte något som är unikt för försäkringssektorn. Alla typer av företag ger information till marknaderna. Det finns dock en poäng med att tillsynen ägnar särskild uppmärksamhet åt försäkringsbolagen i detta avseende. Försäkringssektorn kommer från en detaljreglerad miljö där det har varit mycket svårt för utomstående att analysera bolagen. Minskad insyn i bolagen innebär att allmänheten går miste om värdefull information om försäkringsbolagens ställning. På grund av att informationsgivning från bolagen kan vara otydlig och svår att förstå är det lämpligt att tillsynen bevakar hur den går till. Det kan förstås vara svårt för den enskilde att tillgodogöra sig sådan information. Professionella aktörer och media kan däremot förbättra sina analyser genom bättre information som sedan via sina kanaler kommer försäkringstagarna till godo. Det är inte en främmande tanke att tillsyn sker över informationsgivning. De marknadsnoterade företagen står under sådan tillsyn av auktoriserade marknadsplatser och börser.

3 Finansinspektionens uppgift och nuvarande tillsyn

Detta kapitel syftar till att kort gå igenom det regelverk som styr Finansinspektionens verksamhet. Därefter kommer en beskrivning av nuvarande tillsyn. Beskrivningen av tillsynen bygger på uppgifter som lämnats under utredningens gång.

På Finansinspektionen pågår ett förändringsarbete avseende tillsynen över försäkringsbolagen. Genomförandet av tjänstepensionsdirektivet har aktualiserat behovet av en strategi för försäkrings-tillsynen. I detta direktiv ställs nya krav på Finansinspektionen och nya verktyg och tillsynsmetoder håller på att utvecklas. De övergripande mål som tillsynsstrategin byggs upp runt är att informationen till försäkringstagarna skall vara rättvisande och relevant, att företagen har den finansiella styrkan att fullgöra sina åtaganden och att försäkringstagarnas berättigade intressen skyddas samtidigt som marknaden är effektiv. Utifrån detta pågår arbetet med att organisera tillsynsarbetet i konkreta tillsynsåtgärder och det finns olika lämpliga nivåer av tillsynens omfattning för de olika riskkategorierna av försäkringsbolag.

3.1 Regler på försäkringsområdet

Förutsättningarna för tillsynen på försäkringsområdet i Sverige och övriga medlemsstater i EU har sin grund i EG-regleringen på området. Det gemensamma regelverket bygger på fyra principer som är gemensamma för gemensamma försäkringsmarknaden inom EU. Dessa är principerna om en enda auktorisation, hemlandstillsyn, minimiharmonisering, samt principen om ett ömsesidigt erkännande.

De EG-rättsliga reglerna härstammar från tre olika generationer av direktiv som delas, i enlighet med sin karaktär, in i skadeförsäkrings- och livförsäkringsdirektiv samt i övriga direktiv om försäkringsverksamhet.

Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet utgår ifrån den reglering som gäller för försäkringsbolag och försäkringsföreningar (understödsföreningar). De svenska försäkringsbolagens verksamhet regleras i försäkringsrörelselagen (1982:713, FRL) och den verksamhet som bedrivs i understödsföreningar omfattas av lagen (1972:262, UFL) om understödsföreningar. För utländska försäkringsgivare som verkar i Sverige finns bestämmelser i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige. Finansinspektionen fungerar även som normgivare på redovisningsområdet med stöd av bemyndiganden i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag.

Finansinspektionens löpande tillsyn kan dock inte begränsas till efterlevnaden av bestämmelser i den reglering som angivits ovan. Tillsynen avser även tillämpningen av bestämmelser som ställts upp i andra författningar för försäkringsrörelse för att skydda försäkringstagarna. Finansinspektionen har också uppgifter enligt trafikskadelagen (1975:1410), lagen (1976:357) om motortävlingsförsäkring, och den särskilda lagstiftningen om vissa livräntor. Inspektionen skall också fullgöra olika åtaganden enligt föreskrifter som har utfärdats med stöd av angivna speciallagar. Finansinspektionen har dessutom tillsynsuppgifter enligt vissa andra lagar med anknytning till försäkringsområdet, t.ex. enligt lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om premiepensionsmyndigheten.

3.2 Bestämmelser om Finansinspektionens verksamhet

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsyn av finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Det framgår av förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen. Instruktionen är regeringens medel för att definiera uppgifterna och målen, och ger också mandat till myndigheten att utföra dessa uppgifter. Det andra övergripande målet för inspektionens verksamhet är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.

Finansinspektionens verksamhet styrs också av det regleringsbrev som utfärdas årligen (och som normalt träder ikraft den 1 januari) där regeringen ställer av Riksdagen anvisade medel till en myndighets förfogande och anger villkor för de anvisade medlen i

syfte att styra myndighetens verksamhet. Regleringsbrevet är ett av de viktigaste styrinstrumenten för regeringens styrning av myndigheterna för att uppnå de politiska målen inom de ramar som Riksdagen fattat beslut om.

3.2.1 Finansinspektionens regleringsbrev

I regleringsbrevet anger regeringen vilka mål myndigheten skall verka för. I 2005 års regleringsbrev anges att målet för inspektionens verksamhet är att det finansiella systemet skall vara effektivt och tillgodose såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av ett gott skydd och att tillsynen skall bedrivas effektivt. Vidare skall de bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet. De åtgärder som vidtas i syfte att uppnå de övergripande målen skall vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet.

Finansinspektionens verksamhet delas in i fyra grenar. Dessa är tillsyn, regelgivning, statistik samt grenen för tillstånd och anmälningar.

Målen för verksamhetsgrenen *Tillsyn* är att tillsynen skall medföra:

- att finansiella företag har en väl fungerande intern kontroll och en sund balans mellan kapital och risker,
- att det ges möjlighet att utifrån riskkategorier bedöma samlad finansiell ställning, risktagande och riskhanteringsförmåga inom företagen,
- att intressekonflikter och förtroendeproblem motverkas inom den finansiella sektorn,
- att värdepappersmarknaderna är välordnade,
- att oegentligheter vid handeln med finansiella instrument utreds,
- att det finansiella systemet inte används i brottsliga syften.

3.3 Övergripande beskrivning av nuvarande tillsyn

Finansinspektionens operativa tillsynsverksamhet är uppdelad på två avdelningar; stabilitetstillsyn och marknadstillsyn. Avdelningen för stabilitetstillsyn bedömer den finansiella ställningen, risktagan-

det och riskhanteringsförmågan i de systemviktiga företagen, samt verkar för att finansiella företag ska ha en väl fungerande intern kontroll och en sund balans mellan kapital och risker. Avdelningens arbete syftar också till att motverka intressekonflikter och förtroendeproblem inom den finansiella sektorn. Avdelningen för marknadstillsyn i sin tur arbetar med konsument- och uppförande frågor i de finansiella företagen och på marknaden. Dessutom finns Rättsavdelningen som ansvarar för normgivning, tillstånds- och sanktionsärenden och som fungerar som juriststöd i tillsynsverksamheten.

Tillsynen över försäkringsbolagen är i huvudsak koncentrerad till Avdelningen för stabilitetstillsyn. Med stabilitet avses inte att stabiliteten i det finansiella systemet kan hotas av obestånd i försäkringsbolagen. Däremot utgår Finansinspektionen i sin tillsynsverksamhet från att försäkringsbolagen är systemkritiska i bemärkelsen att de har många kunder som skulle drabbas om ett försäkringsbolag hamnar på obestånd.

Genom att analysera tillsynsobjektens finansiella ställning och bevaka deras risktagande kan inspektionen bevaka att de är stabila och bedöma huruvida de antas vara det framöver. Därigenom säkerställs att sådana försäkringsbolag som är systemkritiska för försäkringsmarknaden kan förväntas fullfölja sina åtaganden enligt ingångna försäkringsavtal

Avdelningen för stabilitetstillsyn består för närvarande av sex enheter; Analysenheten, Koncernenheten, Policyenheten, Kapitalenheten, Enheten för försäkrings- och marknadsrisker samt Enheten för kredit och operativa risker. Alla enheter arbetar sektorsöverskridande, även om Enheten för försäkrings- och marknadsrisker i stor utsträckning arbetar med försäkringstillsyn och Enheten för kredit och operativa risker med banktillsyn.

3.3.1 Övergripande analys

Som grund för Finansinspektionens stabilitetstillsyn ligger en analys av det datamaterial som samlas in från tillsynsobjekten. Både datainsamlingen och analysen sker på Analysenheten, som består av åtta anställda statistiker, redovisningsekonomer och andra ekonomer. Enheten samlar kvartalsvis in data om försäkringsbolag, banker, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag. På enheten

sker också en bearbetning och en övergripande analys av det material som lämnats in.

Det praktiska arbetet på analysenheten består i att dels validera det insamlade materialet, dels bearbeta materialet genom att t.ex. ta fram olika nyckeltal. Metoden för datainsamlingen är densamma för olika typer av tillsynsobjekt, oavsett deras storlek och sektors-tillhörighet.

En inte oväsentlig mängd resurser har tidigare gått åt till att säkerställa att det insamlade materialet är korrekt redovisat. Ett stort arbete under beteckningen ”Effektivare rapportering” har emellertid sjuösatts i syfte att effektivisera insamlingen och valideringen av det material som samlas in så att en större del av resurserna kan ägnas åt analysverksamheten.

Genom ”effektivare rapportering” lämnar stora liv- och skadebolag kvartalsrapporter med balansräkning, resultaträkning, specifikationer samt solvensuppgift. Den utökade rapportering ger Finansinspektionen ett ”early warning” system som möjliggör kontroller och analyser av risker på kvartalsbasis. Den löpande tillsynen av försäkringsföretag bygger fortfarande på kontroll av efterlevnaden av legala krav och FI:s föreskrifter och allmänna råd.

De risker som bevakas med hjälp av nyckeltalsanalys är främst riskerna i reservsättning, återförsäkring och skuldtäckning. De centrala nyckeltal som används för försäkringsbolagen är olika räntabilitetsmått, totalavkastning, förvaltningskostnader och totalkostnadsandel. Även tillsynsobjektens kapitalstyrka kontrolleras genom att följa deras solvens. Resultatet av den kvantitativa analysen lämnas som ett underlag till ansvariga för olika institutgrupper på koncernenheten.

Analysenheten bevakar också bolagens uppförande genom att bevaka om bolagens rapportering följer de riktlinjer som fastslagits och att klagomål hanteras på rätt sätt. Bedömningen av klagomålshanteringen är i huvudsak kvalitativt inriktad. Syftet med att bevaka bolagens uppförande är att detta skall utgöra en del i den totala bedömningen av bolagen.

3.4 Indelning av bolagen i olika kategorier

Efter analys av ett bolag sker en samlad bedömning som avgör i vilken typ av tillsynskategori som bolaget skall hamna.

Indelningen av bolagen i olika tillsynskategorier innebär att de får olika grad av tillsyn. För bolagen i kategori I och II sker individuella bedömningar. För bolagen i kategori III och IV sker bedömningar av bolagen som grupp. Bolagen i kategori IV står under en mycket begränsad tillsyn. En prövning av tillsynskategorisering sker vid behov eller minst årligen. Den senaste prövningen gjordes per den 30 juni 2005 då en stor omklassificering gjordes av försäkringsbolagen (se nedan under Kategori I).

Tabell 3.2 Tillsynskategorier och vilka åtgärder som vidtas

Tillsynskategori	Åtgärd
I	Samlad riskbedömning
II	Riskbedömning
III	Kvantitativ analys
IV	Vid behov

Kategori I:

När kategoriseringen tillkom var alla branscher företrädade i kategori I. För att kategoriseras i denna grupp måste bolaget antingen ha stor påverkan på det finansiella systemet eller betydelse för ett stort antal enskilda konsumenter. Alecta, If, AMF Pension, Folksam, Länsförsäkringar och Skandia var tidigare kategoriserade i denna grupp. Dessa bolag är numera omklassificerade till kategori II och kvar är endast bolag som anses ha en systempåverkan på betalningssystemet, dvs. de stora bankerna, Stockholmsbörsen och VPC.

I denna grupp sker en årlig *individuell samlad riskbedömning* för varje koncern, vilken utförs av en särskild koncernansvarig. I bedömningen ingår koncernens förmåga att hantera de risker som följer av en omvärldsanalys. Täta kontakter sker med förordnade revisorer, bokslutsgenomgångar med ledningen och platsundersökning för specifika risker.

Kategori II:

För att kategoriseras i denna grupp måste en eller flera av nedanstående kriterier vara uppfyllda:

- Stor balansomslutning/affärsvolym,
- många kunder, stora risker,
- svag kapitaltäckning/solvens,

- tillhör finansiell företagsgrupp/konglomerat eller
- nystartade bolag.

Här ligger numera de största försäkringsbolagen och större understödsföreningar.

I denna grupp sker en årlig *individuell riskbedömning* för varje institut innehållande en kvantitativ och en kvalitativ analys. Diskussioner med förordnad revisor, årlig bokslutsgenomgång med ledningen och platsundersökningar vart 5:e år genomförs om inget särskilt inträffar eller upptäcks. 54 försäkringsföretag ingår i denna kategori.

Det kan nämnas att bara försäkringsbolag som är registrerade i Sverige ingår i denna typ av kategorisering. Utländska bolag omfattas av sina respektive länders hemlandstillsyn som är ansvariga. Finansinspektionen är i det avseendet enbart en hjälp till hemlandsmyndigheten vilket kan innefatta vissa tillsynsuppgifter.

Kategori III:

För att kategoriseras i denna grupp måste en eller flera av nedanstående kriterier vara uppfyllda:

- Medelstor balansomslutning,
- bolag som ingår i en finansiell företagsgrupp/konglomerat eller
- nystartade bolag.

I denna grupp ingår många mindre skadeförsäkringsbolag.

I denna grupp sker ingen individuell bedömning av företagen utan gruppen som helhet bedöms årligen utifrån en kvantitativ analys och genom tema- och enkätundersökningar. I de fall det finns en förordnad revisor träffar inspektionen denna och vid behov och det sker uppföljningsbesök hos nystartade företag. I övrigt görs inga platsbesök. 98 försäkringsföretag ingår i denna grupp.

Kategori IV:

I denna grupp ingår

- Mindre företag,
- företag som har dispens från rapportering och
- företag som är i likvidation/avveckling.

Exempel på bolag är sockenbolag och begravningskassor. I den mån instituten lämnar rapporter bearbetas dessa. Tema och enkätundersökningar kan göras. Revisorer förordnas inte. Aktiviteter görs vid brister i regelefterlevnad och påtagligt negativ utveckling av väsentliga nyckeltal. Rapporterande företag redovisas som grupp. Drygt 1 500 bolag ingår i denna kategori varav drygt 1 200 är försäkringsmäklare.

Utvecklingen går mot att öka tillsynen över kategori I och II på bekostnad av III och IV. Det ligger i linje med instruktionerna i regleringsbrevet att fokusera på större systemviktiga företag.

3.5 Tillsynen i de enskilda bolagen

Under 2005 har Finansinspektionen fortsatt en fördjupad tillsyn av sex livförsäkringsbolag som har en svag solvens. Denna tillsyn sker vid sidan av den löpande tillsynen som för bolag i kategori II och III i huvudsak består av kvantitativ tillsyn. Enskilda bolag i kategori II har varit föremål för temaundersökningar kring avgifter och koncerninterna transaktioner utöver de mer återkommande undersökningar som beskrivits ovan.

3.5.1 Solvensgranskning

Granskningen av solvensen sker genom att bolagen rapporterar in uppgifter till Finansinspektionen. Solvensen i enskilda företag granskas kvartalsvis och i de företag som bara omfattas av en solvensbedömning i grupp sker granskningen årsvis. I granskningen gör Finansinspektionen rimlighetsbedömningar, kvalitetsgranskar materialet, bearbetar och analyserar siffrorna som sammanställs till nyckeltal för enskilda bolag och för grupper.

Mindre lokala bolag har dispens från att rapportera solvensen och bevakas därför inte. Oftast räcker det med att kontrollera att dessa har tillräckliga garantibelopp.

3.5.2 Aktuariell granskning

Den aktuariella granskningen sker genom att granska långa tids-serier. Om det misstänks felaktigheter i reserveringar gör de specialgranskningar. Sådana kan vara att kontrollera bolagens

enskilda antaganden om exempelvis dödligheten jämfört med utfallet i beståndet. Motsvarande kontroller sker också av sjukligheten, tillfrisknandet etc. De kontrollerar också om t.ex. driftkostnaderna ligger i nivå med gjorda antaganden.

Skadeförsäkring

I huvudsak sker rimlighetsbedömningar av reserverna genom att kontrollera de enskilda bolagens reserver i förhållande till premieintäkterna gentemot ett branschsnitt. Negativa avvikelser granskas och kontrolleras mer ingående. Antingen är bolagen underreserverade eller också kan avvikelser förklaras av att bolaget har ett bestånd som skiljer sig från genomsnittet. Reserveringarna granskas på branschnivå.

Kontroller sker av också av avvecklingsresultatet av bolagens reserveringar. Detta resultat bör inte vara negativt eftersom det kan tyda på att bolaget är underreserverat. Jämförelser med branschsnitt görs regelbundet. En annan kontroll som kan göras är att följa upp hur reserveringarna av inträffade men ännu inte rapporterade skador (s.k. IBNR incurred but not reported) förhåller sig till tidigare skaderapporteringsmönster.

Inspektionen reagerar enbart om reserveringen är för låg. De tar inte hänsyn till om bolagen har reserverat för mycket. Ett problem är att de mindre bolagen ofta saknar kompetens att göra riktiga reserveringar. I en del fall fungerar Finansinspektionen därför mer eller mindre som konsulter. I de större bolagen förs en dialog om avsättningarna och det brukar inte vara något problem att få avsättningarna på rätt nivå.

Finansinspektionen gör bedömningar av huruvida bolagen har en mer eller mindre riskfylld affär. T.ex. anser de att försäkringsbolag med en stor andel konsumentförsäkringar och försäkringar mot små och medelstora företag har en lägre risk i sin verksamhet än bolag med en större andel av industriförsäkringar.

Livbolagen

Aktuariella granskningen av livbolagen grundar sig på den s.k. aktuarieredogörelsen. Redogörelsen skiftar resultaträkningen på ett annat sätt för att bättre belysa hur avsättningarna är satta. Det

viktigaste är att kontrollera antagandena som ligger till grund för avsättningsberäkningarna. Avsättningarna graderas sedan i en skala där åtgärder vidtas för de bolag som har nära dålig solvens och för de solvenssvaga bolagen.

Avsättningarna står i centrum för tillsynen av livbolagen. Där-
emot är tillsynen över det register över tillgångar som skall täcka de försäkringstekniska avsättningarna mer begränsad (se mer om registret i kapitel 6). Skuldtäckningen granskas kvartalsvis.

3.5.3 Försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag

Enligt 7 kap 3 § FRL skall försäkringsbolag upprätta försäkringstekniska riktlinjer, vilka skall innehålla *principerna* för hur premierna bestäms, hur försäkringstekniska avsättningar beräknas, förutsättningar för återköp och belåning av försäkringar, fördelning av återbäring, hantering av återförsäkring samt hur soliditeten tillgodoses.

Riktlinjerna blir ofta allmänt hållna vilket inspektionen anser vara ett problem genom att relevansen riktlinjerna blir begränsad. Dessa fungerar dock som ett styrinstrument eftersom det är styrelsens ansvar att upprätta dessa. Förutom stickprovskontroller sker för närvarande inte någon uppföljning och granskning av riktlinjerna. De granskas dock vid ansökan om koncession.

Försäkringstekniska beräkningsunderlagen skall innehålla *antaganden* för att beräkna

- premier, försäkringstekniska avsättningar, tekniska återköpsvärden och belåningsvärden,
- gränser för skyldigheter att teckna återförsäkring och gränser för mottagen återförsäkring,
- fördelning av återbäring och
- soliditetsreserver.

Beräkningsunderlagen granskas bara i solvenssvaga bolag.

3.6 Tillsyn av återförsäkring

Försäkringsbolag försäkrar bort en del av sina exponeringar till andra försäkringsbolag. Det är dels en metod för att utjämna

riskerna över tiden och därmed ge bolagen en jämnare resultatutveckling, dels en metod för att dela större exponeringar med andra bolag. Därmed kan försäkringsbolagen hantera risker och affärer som är större än vad de annars skulle kunna göra. Återförsäkring sker vanligen till specialiserade internationella återförsäkringsbolag. Ur tillsynssynpunkt är det viktigt för försäkringsbolagens solvens att deras återförsäkringsprogram är funktionella och hållbara när bolagen råkar ut för fler skador än normalt eller om en s.k. katastrofskada inträffar.

Enbart de större försäkringsbolagens återförsäkringsprogram och bolag med en stor andel återförsäkring omfattas av inspektionens tillsyn i denna del.

Finansinspektionen upprättar en promemoria om den svenska och internationella återförsäkringsmarknaden. Den innehåller uppgifter om både den avgivna och mottagna återförsäkringen i Sverige. Promemorian analyserar också resultatet av den information Finansinspektionen får via den s.k. återförsäkringsblanketten. Blanketten fyller bolagen i med uppgifter om återförsäkringsgivare, rating och hemvist bolagen har. Återförsäkringsblanketten är ett led i tillsynen av kvalitén på återförsäkringsgivarna.

3.7 Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital

Finansinspektionen har för att stärka tillsynen över det s.k. vinstutdelningsförbudet tagit fram en ”god standard” för hur koncerninterna transaktioner skall gå till och dokumenteras.¹ Det är genom transaktioner mellan livbolagen och moderbolaget som s.k. dold vinstutdelning kan förekomma. Det gäller både löpande transaktioner i form av köp och försäljning av tjänster mellan bolagen i en koncern och köp och försäljning av tillgångar från varandra. Syftet med standarden är att ställa krav på bolagen att följa en viss metod för att undvika s.k. dold vinstutdelning. Tillsynen av dessa transaktioner sker genom att kontrollera att standarden är genomförd i organisationerna.

Standarderna bygger bl.a. på en nyligen antagen förändring i lagstiftningen som föreskriver att bolagen skall ha en styrelsesammansättning med en majoritet av oberoende styrelseledamöter. Vidare

¹ Standarden arbetades fram i Finansinspektionens rapport Internaffärer i nio livbolag, FI 2004:02.

skall bolagen upprätta riktlinjer för hantering av intressekonflikter mellan olika intressenter. Utvidgade jävsregler och placeringsriktlinjer och införande av den associationsrättsliga generalklausulen är andra åtgärder som vidtagits.²

God standard för hantering av intressekonflikter är också att bolagen gör en processbeskrivning av transaktionerna med dokumenterade flöden och processer. Det skall vidare vara en tydlig ansvarsfördelning och arbetsfördelning.

Finansinspektionen anser att risken för att intressekonflikter inte hanteras på ett korrekt sätt är stor i den inledande fasen för ett försäkringsbolag. Risken för intressekonflikter är också störst bland beslutsfattare som tillhör styrelsen och företagsledningen. Genom att ställa sig frågorna *vem* som utför vissa handlingar och utifrån *vilka affärsmässiga grunder* får de ofta svar på om intressekonflikterna finns eller har hanterats på ett riktigt sätt. De kontrollerar också vilka som tagit beslut i frågor och vilken analys eller utvärdering som ligger bakom den konkreta risken för intressekonflikter.

God standard för hantering av intressekonflikter ligger också i att ha ordentliga rutiner för upphandlingar, avtal och uppföljning och kontroll. Stor vikt läggs också vid vilken rapportering som sker till styrelse om överträdelser av riktlinjerna. Rapporter skall också upprättas för utfall och resultat och för hur riktlinjerna efterlevs.

Finansinspektionen anser att det är viktigt att kontrollera incitamentsstrukturen i olika bolag. Om de olika intressena är väl företrädda kan de "slappna av" mer i tillsynen. Särskilt gäller det vid tillsynen av det egna kapital som försäkringstagarna bidrar med. I de bolag där incitamenten "ligger fel" måste de däremot bedriva en tillsyn för att inte vinstutdelningsförbudet skall åsidosätts.

3.8 Slutsatser om tillsynen på försäkringsområdet

Den form av tillsyn som håller på att utvecklas inom Finansinspektionen ligger i linje med de tankegångar som utredningen framför. Utredningen menar dock att denna form av mer förebyggande tillsyn med bl.a. inriktning på bolagens risker redan borde ha tagit sin form i samband med genomförandet av försäkringsreformen.

² Prop. 2003/04:109 kap. 6.

En del av den metodutveckling som redovisades för utredningen har sitt ursprung i tillsynen över banker och kreditinstitut. I det arbete som redovisades för utredningen saknas fortfarande en del metodutveckling för att anpassa analysen till försäkringsbolagen. En övergripande strategi eller målformulering för tillsynsarbetet på försäkringsområdet har redovisats först i slutet av utredningstiden.

Finansinspektionen har tidigare tagit fram en Tillsynsstrategi för sitt arbete (Rapport den 16 september 2003, 03-1934-350). Rapporten innehåller den riskkategorisering av de finansiella företagen som redovisas i detta kapitel. I rapporten redovisas också de olika tillsynsmodeller eller metoder som används. Exempel på sådana är samlad riskbedömning, kvantitativ analys, riskbedömning och temaundersökningar. Det framgår av strategin vilket tillvägagångssätt i tillsynen som inspektionen har i de olika riskkategorierna. Undersökningar sker i enlighet med olika metoder som dokumenteras i handböcker, manualer och rutinbeskrivningar. Dessa används sedan för kvalitetsuppföljning. Slutligen innehåller tillsynsstrategin målen och hur de skall uppfyllas.

Den framtagna tillsynsstrategin är på ett övergripande plan. I de fall den närmare beskriver konkreta metoder är det främst kreditinstituten och deras riskexponeringar som nämns. Försäkringsbolagen nämns i temaundersökningar om skadereglering och i ett fall nämns deras risker under rubriken riskbedömning. Hela rapporten är annars mest inriktad på kreditinstituten och Basel II.

Den bild som utredningen får av tillsynen på försäkringsområdet är att Finansinspektionen själva har identifierat de brister som tillsynen har haft. Det saknades förut en övergripande strategi och analys över vilka prioriteringar som är lämpliga för försäkringsbolagen. De har också varit sena att anpassa tillsynsåtgärderna till de förändringar som avregleringen inom försäkringssektorn har medfört. Den bedrivna tillsynen har mer speglat den tidigare detaljregleringen än den tillsyn som behövs mot bolag som verkar med frihet under ansvar. En förklaring till den sena anpassningen är sannolikt den tidigare avsaknaden av en övergripande strategi och målformulering för tillsynen på försäkringsområdet. En sådan strategi kan kontinuerligt följas upp och utvärderas och fungerar därmed som ett bra redskap för tillsynens inriktning. En övergripande strategi ger också vägledning till vilka tillsynsmetoder och åtgärder som är lämpliga i den dagliga verksamheten.

4 Internationella utvecklingstendenser

De allt mer utvecklade finansiella marknaderna har i grunden förändrat synen på reglering och tillsyn av finansiella institut. Följden är också att den svenska finansiella sektorn har genomgått stora institutionella och marknadsmässiga förändringar under den senaste tjugoårsperioden.

Efter bankkrisen i början av 1990-talet, och som en följd av den allmänna avregleringen av de finansiella marknaderna i slutet av 1980-talet, skedde en förnyad konsolidering bland instituten under den andra hälften av 1990-talet. Samtidigt skedde i Sverige under denna tid en integration mellan bank- och försäkringsrörelse som i en internationell jämförelse framstår som långtgående. För framtiden finns det tendenser på finansmarknadsområdet som tyder på att större aktörer nu också positionerar sig i förhållande till en större geografisk marknad. Denna geografiska utveckling är ett resultat av en alltmer internationellt integrerad finansiell marknad som delvis följer av EU:s strävan att förverkliga en gemensam inre marknad för finansiella tjänster i Europa. Integrationen drivs på detta plan framåt av en konkret politisk handlingsplan som syftar till att harmonisera regelverket än mer.

Dessa förändringar påverkar de krav som ställs på försäkringstillsynen. Direktiven på försäkringsområdet som harmoniserar lagstiftningen mellan länderna innebär t.ex. ett ökat internationellt samarbete för tillsynsmyndigheterna. Förutom internationaliseringen har nya finansiella produkter gett förbättrade möjligheter för försäkringsbolagen att hantera sina risker. Detta har i sig också gett upphov till andra risker och mer komplexa beroenden mellan olika sektorer och finansiella marknader. En annan faktor som måste beaktas är att de finansiella tjänster som erbjuds enskilda ställer större krav på olika aktörer, framförallt på den information som lämnas.

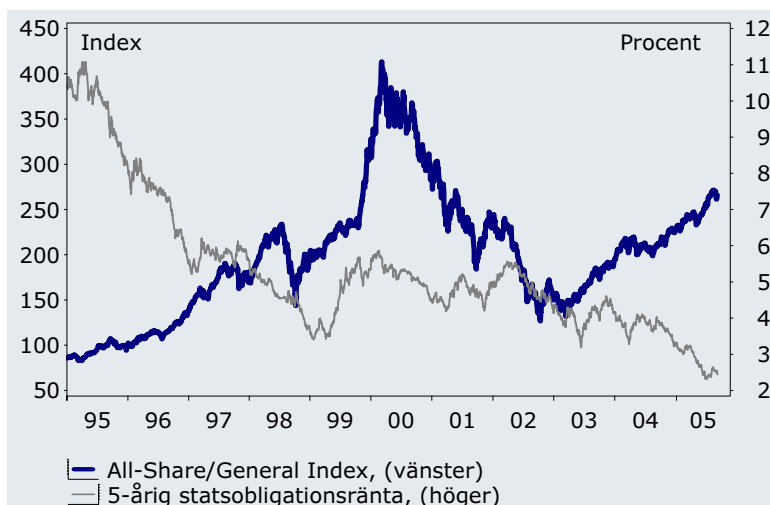
Sammantaget innebär kombinationen av en väl utvecklad finansiell marknad och en avreglerad försäkringsmarknad att det ställs andra krav på tillsynen på försäkringsområdet. Denna utveckling är inte unik för Sverige, utan tendenserna är i hög grad internationella då samma utveckling sker i andra länder. Gemensamt för länderna är också att de inte längre själva enväldigt bestämmer över regleringen i försäkringssektorn utan hänsyn måste tas till harmoniseringar inom en rad olika områden. Detta påverkar inte bara myndigheterna utan förändrar spelreglerna även för bolagen.

Syftet med detta avsnitt är att i ett internationellt perspektiv identifiera gemensamma utvecklingstendenser som har påverkat tillsynen på försäkringsområdet och belysa vilka åtgärder som vidtagits i Sverige och i andra länder. Av denna beskrivning tydliggörs att behovet av åtgärder på försäkringsområdet accentuerades av den allmänna nedgången på aktiemarknaderna i början av 2000-talet och marknadsräntornas nedåtgående trend. Förändringar i redovisningen har också haft en viktig betydelse för utvecklingen.

4.1 Finansiella marknadernas utveckling under senare år

Utvecklingen på de finansiella marknaderna under inledningen på 2000-talet innebar att en rad negativa risker materialiserades för försäkringsbolagen. Aktiemarknaderna föll kraftigt under 2000–2002. I Sverige föll generalindex under denna period med 54 procent. Detta fall följde på en exceptionellt stark uppgång under åren 1995–1999 då börsen steg med omkring 273 procent eller 31 procent i årligt genomsnitt. Från och med 2003 har aktiemarknaden återhämtat sig och stigit med 74 procent till halvårsskiftet 2005. Fortfarande ligger dock index 36 procent under toppen som var i mars 2000. Samtidigt har räntorna kommit ned till historiskt låga nivåer. Den svenska 5-årsräntan var våren 1995 drygt 11 procent och är idag under 2,5 procent. Utvecklingen är inte unik för Sverige utan liknande erfarenheter finns i andra länder även om inte rörelserna varit lika kraftiga.

Figur 4.1 Utvecklingen på de svenska aktie- och obligationsmarknaderna 1995 – 2005-06-30



Dessa snabba förändringar i aktiekurser och skiftet till en radikalt lägre räntenivå har ändrat förutsättningarna för aktörer i den finansiella sektorn i allmänhet och för försäkringsrörelse i synnerhet. För försäkringsbolagen har de kraftiga värdefallen på aktieinnehaven delvis kompenseras genom ett högre värde på obligationsportföljen. Det är dock en engångseffekt och räntefallet innebär att det på sikt blir svårare för försäkringsbolag att få tillräcklig avkastning för att kunna fullfölja sina åtaganden. Detta gäller särskilt för livförsäkringsbolag med åtaganden som består av villkorade utfästelser i nominella eller reala belopp. De traditionella livförsäkringsbolagen har historiskt ställt ut garantier för belopp i framtiden baserade på en framtida avkastning på upp till drygt 5 procent per år, för vissa korta löptider ända upp till 9 procent. Idag baseras nya nominella förpliktelser normalt på 3 procent eller lägre.

4.2 Redovisningsreglernas utveckling

Rörelsereglerna och tillsyn av dessa har traditionellt haft en stark koppling till hur redovisningsreglerna är utformade. I sitt arbete använder Finansinspektionen information från försäkringsbolags

externa redovisning för att följa utvecklingen i sektorn och i enskilda bolag. Redovisningsinformationen används också för att definiera ingripandenivåer, beräkna solvens, bevaka efterlevnaden av skuldtäckningsreglerna samt för generell statistikinsamling.

Ursprungligen definierades värderingsreglerna för skyddssyfte (tillsynssyften) och genomlysningssyfte (den externa redovisningen) i samma lagrum. Utgångspunkten har varit att samma värderingsmetodik skall användas både för den externa redovisningen och för tillsynsmyndigheten, även om vissa korrigeringar är nödvändiga utifrån de skilda behov som finns. Denna utgångspunkt har inneburit att utvecklingen inom redovisningsområdet påverkat förutsättningarna för tillsynen på försäkringsområdet.

Traditionellt har värderingsreglerna i den externa redovisningen varit utformade så att de speglade historiska intäkter och kostnader genom att tillgångar och försäkringsåtaganden värderades till upplupen anskaffningskostnad. Det finns dock viktiga skillnader mellan olika medlemsländer inom EU om vilka värderingsprinciper som används. Det har tydliggjorts inom både redovisningsområdet och i arbetet med att skapa moderna rörelseregler i det s.k. solvens II-projektet (se nedan) om nya solvensregler och tillsyn av försäkringsbolag.

Två helt olika metoder för värderingen av tillgångar och skulder i redovisningen används; en retrospektiv och en prospektiv metod. Den retrospektiva – tillbakablickande – utgår från en värdering till (upplupen) anskaffningskostnad. Syftet är att periodisera intäkter och kostnader över de perioder då de uppstår (*Deferral and matching*). Den prospektiva ALM (*Asset-liability measurement*) metoden utgår från en marknadsmässig värdering. Syftet är att matcha nuvärdet av tillgångar och åtaganden. Den förstnämnda metoden har traditionellt använts i Österrike, Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Finland, Grekland, Italien, Island och Liechtenstein, medan den senare i större utsträckning används i Danmark, Irland, Norge, Nederländerna, Portugal och Storbritannien.

En fördel med en värdering till anskaffningskostnad och att matcha intäkter och kostnader när de uppstår är att kortsiktiga fluktuationer inte får genomslag på ett försäkringsbolags balansräkning och därmed inte synliggörs. Förespråkare för denna metod anser att det skapar en långsiktighet i verksamhetsstyrningen. Å andra sidan riskerar negativa avvikelser från ursprungliga antaganden att döljas vilket gör att problem uppmärksammas senare. Det blir också i princip omöjligt för en utomstående att genomlysa

försäkringsbolagens verkliga ställning. Försäkringsbolagens resultat blir också okänsligt för strukturella förändringar. Den allvarligaste konsekvensen är att incitamenten att identifiera, mäta och hantera de verkliga riskerna minskar samtidigt som tillsynens möjlighet att bevaka försäkringstagarnas intressen försvåras. En tillsyn baserad på orealistiska mått kan bli irrelevant och riskera sin legitimitet.

Trenden inom både den externa redovisningen och i solvens-sammanhang är ett större inslag av marknadsvärdering. I Sverige har en värdering av tillgångar med hjälp av marknadsvärden blivit norm. Alternativa värderingsmetoder får allt mindre utrymme även internationellt. Internationellt pågår ett arbete med att anpassa värdering av försäkringsåtaganden till en marknadsvärdering. Det ska dock noteras att marknadsvärden – i meningen från reglerade och likvida marknadsplatser avlästa säljkurser för standardiserade finansiella instrument – inte existerar för försäkringsåtaganden. De är varken standardiserade eller omsätts på reglerade marknadsplatser. Det kan därför ifrågasättas om benämningen marknadsvärde i samband med värdering av försäkringsåtaganden är lämplig.

Inom IASB (International Accounting Standards Board) pågår ett omfattande internationellt arbete som syftar till att förbättra genomlysningen och harmonisera redovisningsreglerna mellan olika länder. Förutsättningarna för försäkringstillsynen har därmed förändrats och denna utveckling kan förväntas fortsätta i allt snabbare takt framöver. Även inom solvensområdet finns samma tendenser i en rad medlemsländer.

4.3 Försäkringsbolagens möjligheter att hantera finansiella marknadernas utveckling och förändringar i redovisningen

Förutsättningarna för att kunna hantera de kraftiga svängningarna i marknaderna och skiftet till låga räntor är beroende av vilken tids-horisont som försäkringsbolag verkar utifrån. För skadeförsäkringsbolag med huvudsakligen korta åtaganden byttes kapitalförvaltningens tidigare starka resultatbidrag till förluster under de första åren på 2000-talet. Det ledde till att dessa bolag anpassade premiesättning och produktvillkor i syfte att stärka lönsamheten i försäkringsrörelsen. Förutsättningarna för livförsäkringsbolag och skadeförsäkringsbolag som har långa försäkringsåtaganden är besvärligare då avtalstiderna är längre och det därför kan ta längre

tid att uppnå en stabil situation genom ändrad premiesättning och produktvillkor.

Dessa grundläggande problem är desamma i de flesta länder och konsekvenserna för de svenska försäkringsbolagen har i allmänhet inte varit värre än för motsvarande försäkringsbolag i andra länder. De större livförsäkringsbolag som varit med om börsuppgången under 1990-talet har fortfarande betydande kapitalbuffertar. Den finansiella situationen i ett antal mindre livförsäkringsbolag är däremot ansträngd. Vissa bankägda livförsäkringsbolag har under de senaste åren fått kapitaltillskott från ägarna. Även för försäkringsbolag i andra länder har kapitaltillskott krävts. I några fall har utvecklingen visat sig okontrollerbar med ett antal insolvenser främst inom livförsäkringssektorn som följd.

Bolagens solvens skall inte sammanblandas med fördelningen av överskott

Inom försäkringssektorn har det särskilt på livförsäkringsområdet visat sig finnas brister i information och svårigheter att genomlysna bolagen. Särskilt den traditionella livförsäkringsprodukten har varit komplex och svårförståelig för försäkringstagarna. Under en tid hade flertalet traditionella livförsäkringsbolag kommunicerat större förmögenhetsvärden till enskilda försäkringstagare än vad de hade tillgångar till. Det hänger samman med produktens konstruktion där en utjämning av riskerna (särskilt märkbar är den finansiella) sker över tiden. Det leder till att bolagen ibland har större förmögenhetsvärden än vad som kommuniceras till försäkringstagarna och ibland mindre. Bolagen försöker att över tiden med hjälp av buffertar hålla en stabil utbetalning och kommunikation om förmögenhetsvärden. Ibland – särskilt i samband med stora svängningar på kapitalmarknaderna – kan det dock bli frågan om att minska påbörjade utbetalningar och kommunicerade värden.

Som en konsekvens av utvecklingen på de finansiella marknaderna krävde Finansinspektionen att belopp som tidigare kommunicerats skulle sänkas. Eftersom sänkningar är ovanliga – det har knappt förekommit tidigare – var många försäkringstagare överraskade av att få sina värden eller utbetalningar sänkta. Det bör också nämnas att försäkringstagare med viss insikt i produktens konstruktion och vetskap om vad som hänt på marknaderna förstod bolagens och Finansinspektionens agerande. Förtroendet för för-

säkringsmarknaden har dock lidit skada av att försäkringstagarna getts den felaktiga uppfattningen att de belopp som kommunicerats utgör en egentlig förpliktelse från bolaget.

Frågan om hur överskott skall fördelas mellan försäkringstagare i livförsäkringsbolag har inte bara varit en fråga för diskussion i Sverige. Även i Danmark och Storbritannien har frågor kring kopplingen mellan produktutformning och näringsrättsliga krav diskuterats.

I Danmark har Finanstilsynet skrivit en rapport om försäkringstagarnas rätt till bonus i livförsäkringsbolag och pensionskassor. I rapporten kartläggs en granskning av hur fördelningen av överskott mellan försäkringstagarna fungerar i praktiken och vilka tillsynsuppgifter som Finanstilsynet har utifrån gällande lagstiftning. I Storbritannien skickade FSA i december 2003 en konsultationspromemoria (CP207- Treating with-profits policyholders fairly) som behandlar den särskilda problematik som rör försäkringstagare i livförsäkringsbolag som meddelar produkter som ger rätt till ett nominellt eller reallt garanterat belopp och en rätt att ta del av de överskott som uppstår i rörelsen. Arbetet syftar till att lämna förslag som kodifierar god praxis inom traditionell livförsäkring, vilket innefattar fördelning av överskott mellan försäkringstagare och bl.a. hur premier för nya avtal skall beräknas med hänsyn till befintliga försäkringstagare

Ytterligare ett problem som gäller specifika förhållanden på den svenska marknaden och som ytterligare har försvagat förtroendet för försäkringsbolagen är att det ifrågasatts om vissa affärstransaktioner i livförsäkringsbolag som inte får dela ut vinst har utgjort ett kringgående av ett vinstutdelningsförbud och därmed inkräktat på försäkringstagarnas anspråk i bolaget. Denna fråga har dock dimensioner utanför det som diskuteras här och behandlas därför i ett särskilt kapitel om tillsynen över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital.

4.4 Myndigheters vidtagna åtgärder

Utvecklingen på de finansiella marknaderna under senare år har tillsammans med ändrade redovisningsregler påskyndat den reformering av regleringen av försäkringsverksamhet som under flera år pågått. Arbetet pågår inom flera olika områden, såväl på EU-nivå

som i enskilda medlemsländer. Flera gemensamma utvecklingstendenser går att tyda i detta reformarbete.

4.4.1 Åtgärder på kort sikt

Allt eftersom livförsäkringsbolagens ekonomi försämrats har tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater i EU, för att värna stabiliteten på försäkringsmarknaden, gjort olika eftergifter i meningen att kortsiktigt bevara livförsäkringsbolagens solvens.

Genom att ändra (eller inte ändra) utgångspunkt för hur tillgångar och försäkringsåtaganden värderas kan försäkringsbolag ges konstgjord andning när marknadsvärden förändras. T.ex. när marknadsvärdet på ett försäkringsbolags tillgångar minskar blir det mer kostsamt att övergå från en värdering till anskaffningskostnad till en marknadsvärdering, eftersom dolda förluster då kommer att realiseras. På samma sätt kan den finansiella ställningen förbättras genom att en marknadsvärdering av tillgångarna frångås när marknadsvärdena faller, även om den verkliga ekonomiska situationen naturligtvis inte påverkas. Detta gäller inte bara tillgångar utan kan även gälla för försäkringsåtaganden beroende på vilka utgångspunkt som använts vid avsättningsberäkningen.

I *Sverige* har Finansinspektionen ändrat beräkningsmetod av den s.k. högsta räntan som används för att nuvärdesberäkna bolagens framtida åtaganden i avsättningsberäkningen. Metoden har genomförts på två olika sätt i medlemsländerna, beroende på vilken värderingsmetodik som används för tillgångarna. Om marknadsvärden används brukar normalt samma räntesats anses gälla för alla försäkringsåtaganden oavsett när avtalen ingåtts. Om upplupen anskaffningskostnad används för värdering av tillgångarna och åtagandena avser den aktuella räntesatsen per definition endast de avtal som ingås vid det aktuella tillfället.

Eftersom en marknadsvärdering tillämpas för tillgångarna i Sverige har tidigare samma räntesats använts för alla avtal. Finansinspektionen har dock ändrat sin tidigare policy genom att sänka den högsta räntan för främst nytecknade avtal. I det senaste beslutet sänktes dock räntan även för befintliga avtal. Metoden att använda olika räntesatser för olika avtal innebär att bolagens synliga solvenssituation inte direkt påverkas av förändringar i marknadsräntan. Det har kosmetiskt underlättat situationen för bolagen när den långa räntenivån fortsatt att falla. I de nytecknade avtalen

kan bolagen korrigera premien och avtalsvillkoren till den nya räntenivån (se även nästa kapitel).

I *Tyskland* vidtogs två åtgärder av tillsynsmyndigheten under 2003 för att förbättra bolagens redovisade ekonomiska situation. Den verkliga ekonomiska situationen är naturligtvis opåverkad av dessa regelförändringar. Den första åtgärden berörde värderingen av försäkringsbolagens tillgångar. Traditionellt har tillgångarna i Tyskland värderats till upplupen anskaffningskostnad. En regeländring 2001 innebar att värdepapper som innehas med avsikt att innehas permanent tilläts värderas enligt samma principer som anläggningstillgångar, vilket innebär att bokförda värden endast behöver skrivas ned om värdeminskningen kan anses vara bestående. Givet situationen på aktiemarknaden under 2003 tillät den tyska tillsynsmyndigheten nedskrivningar som var mindre än vad marknadsvärdesanpassning krävde. Istället skedde nedskrivningar till 110 procent av det genomsnittliga aktievärdet under den senaste tolv månadersperioden. Den andra åtgärden bestod av att tillsynsmyndigheten förespeglade att de inte skulle ingripa om skuldtäckningen tillfälligt inte kunde upprätthållas.

Ett problem med de åtgärder som vidtagits i Sverige och Tyskland är att de döljer den verkliga ekonomin i försäkringsbolagen och snedvrider de grundläggande förutsättningarna och incitamenten som finns för riskhantering, bl.a. matchning, i försäkringsbolagen.

I *Storbritannien* konstaterade tillsynsmyndigheten (Financial Supervisory Authority – FSA) att de minimikrav som gäller enligt försäkringsdirektiven kan tvinga fram aktieförsäljningar när priset på aktier föll. FSA ansåg att det fanns en uppenbar fara att detta ytterligare riskerade att späda på den negativa marknadsutvecklingen som fanns, trots att en betydande aktieandel ligger i försäkringstagarnas intresse på längre sikt. Sedan tidigare hade FSA aviserat en övergång till en solvenstillsyn baserad på realistiska uppgifter. För att minska den övergångsproblematik som förespåddes, särskilt under rådande marknadsförhållanden, lämnades en undantagsmöjlighet för livförsäkringsbolag från ingripande så länge som EG-rättens absoluta minimikrav var uppfyllda.

4.4.2 Åtgärder på lång sikt

Tillämpningen av EG-rätten har historiskt i de flesta medlemsstater byggts på att skapa dolda buffertar i bolagens tillgångar (genom undervärdering) och försäkringstekniska avsättningar (genom övervärdering). De dolda buffertarna har p.g.a. marknadsutvecklingen minskat markant, vilket har fått till följd att bolag och myndigheter tvingats till åtgärder. Åtgärderna har inte bara syftat till en anpassning till utvecklingen på de finansiella marknaderna, utan i vissa länder har även mer långsiktiga förändringar skett som även tar hänsyn till utvecklingen på försäkringsmarknaden. Regelverk och tillsyn har i ett antal länder förändrats i syfte att skapa en ökad genomlysning av försäkringsverksamheten.

Solvens II-projektet

Inom EU pågår solvens II-projektet med nya solvensregler för försäkringsbolagen. Kommissionen driver projektet med att skapa nya solvensregler för försäkringsbolagen som tillsammans med en förnyad tillsyn skall bättre bevaka försäkringsbolagens risker. Enligt nuvarande tidsplan kan sådana regler förväntas att formellt bli beslutade i juli 2007.¹ Därefter påbörjas genomförandet i svensk rätt.

I ett första utkast till ett direktiv har några övergripande formuleringar gjorts om tillsynens utgångspunkter.² Enligt utkastet är målsättningen för tillsynens arbete att skydda försäkringstagarna. Tillsynen skall för detta ändamål vara framåtblickande och fokusera på bolagens risker. Den legala tillsynen skall verifiera att relevanta lagar och bestämmelser efterlevs. Den finansiella tillsynen skall omfatta i vilken grad försäkringsbolaget har vidtagit åtgärder för att leva upp till direktivets krav och för att kunna bedöma riskerna i verksamheten. Det gäller både risker som bolaget har och sådana som bolaget kan komma att utsättas för. Tillsynsmyndigheten skall göra en bedömning av bolagets solvenssituation i förhållande till verksamheten. Det innefattar att bedöma solvensen inklusive de försäkringstekniska avsättningarna och tillgångarna som används för att täcka avsättningarna (skuldtäckningstillgångar). Den finansiella tillsynen omfattar såväl en analys av individuella försäkrings-

¹ MARKT 2502/05/rev2.

² Bilaga till MARKT/2507/05.

bolag och försäkringsgrupper som försäkringsmarknaden och dess omgivning.

Vidare föreslås ett införande av bestämmelser om myndigheternas rätt till ingripande i syfte att skydda försäkringstagarna. Dessa skrivningar tar sikte på att ingripande skall ske i enlighet med tydliga kriterier som är kända på förhand och är offentliga. Mer detaljerade bestämmelser om myndigheternas rätt till information från bolaget finns också med i det utkast till förslag som för närvarande diskuteras i arbetsgrupper och i kommissionen.

Det är troligen så att när solvens II bestämmelserna kan genomföras i svensk rätt så kommer dessa i jämförelse med nuvarande regelverk att förändra tillsynen över försäkringsbolagen i grunden. Tillsynsmyndigheten kommer via de nya solvensreglerna att få en aktivare och mer framåtblickande roll i tillsynsarbetet. Det kommer att finnas tydliga krav på att myndigheten ingriper om försäkringsbolagen inte har kontroll över sina risker eller rörelse.

Genom de åtgärder som under det senaste halvåret har vidtagits på Finansinspektionen har de redan börjat inrikta arbetet på det sätt som solvens II kommer att medföra. Det sker t.ex. genom framtagandet av det s.k. trafikljussystemet som syftar till att fastställa kriterier för när Finansinspektionen skall ingripa i kapitalsvaga bolag. Även andra åtgärder har vidtagits för att förändra tillsynsarbetet mot att fokusera på risker i syfte att skydda försäkringstagarnas intressen. Sådana åtgärder handlar främst om en översyn av inspektionens interna arbetsmetoder och organisation.

Samtidigt arbetar regeringen vidare på Placeringsutredningens förslag (SOU 2003:84) som går i samma riktning som solvens II projektet. Det troliga är att nya solvensregler kommer att införas i Sverige före solvens II vilket innebär att när EU-regelverket är på plats så är Finansinspektionen redan väl förtrogna med de reglerna. Även om solvens II projektet syftar till genomgripande förändringar för tillsynen så har Finansinspektionen alltså redan påbörjat denna process och torde vara på rätt väg för att förändra tillsynen i den riktning som omvärlden och utvecklingen kräver.

Aktiviteter i andra länder

De nuvarande solvensreglerna på EG-nivå framstår till en del som omoderna.³ Åtgärder har vidtagits eller vidtas för närvarande i många medlemsstater i syfte att, parallellt med solvens II-projektet, förbättra reglering och tillsyn för att hantera utvecklingen på försäkringsmarknaden. De nationella regelverken tillämpas antingen som en del av tillsynen eller som regler utöver de minimiregler som gäller för medlemmarna i unionen. Inom EU är vidareutvecklingen mest framträdande i Storbritannien, Nederländerna, Danmark och Finland. Utanför EU har Schweiz valt en likalydande utveckling.

I Danmark har livförsäkringsbolag sedan år 2001 diskonterat livförsäkringsavsättningarna med en ränta som ligger nära rådande terminsstruktur på räntemarknaden. Detta innebär en övergång till Alternativ 2 i EG-rätten för att bestämma högsta räntan. Genom att använda den teoretiska riskjusterade avkastningen på skuldtäckningstillgångarna (marknadsräntan på en obligation utan kreditrisk) som diskonteringsränta, med en säkerhetsmarginal på fem procent, skapas goda förutsättningar för genomlysning. Även matchning uppmuntras genom att räntesatsen bestäms dagligen av tillsynsmyndigheten utifrån några på förhand bestämda kriterier. Placeringsreglerna har också mildrats och tillsynsmyndigheten har infört ett stresstest för att bedöma livförsäkringsbolagens finansiella styrka.

Testet definierar två olika ingripandenivåer som bestäms utifrån det s.k. röda respektive gula scenariot. Skulle bolaget hamna under gränsen för det röda scenariot måste bolaget genast rapportera situationen till tillsynsmyndigheten som bestämmer huruvida åtgärder måste vidtas. Utgångspunkten i bedömningen är om försäkringstagarnas intresse är i fara. Skulle myndigheten anse att så är fallet kan de tvinga bolaget att minska den finansiella risken. I det gula scenariot skall bolagen beräkna tillgångarnas värde i förhållande till åtaganden genom ett mer extremt men fullt möjligt scenario för utvecklingen av tillgångsvärdena. Om livförsäkringsbolagen inte klarar detta scenario intensifieras tillsynen och nya scenariotester skall utföras och rapporteras varje kvartal. Normalt sker beräkningar för det röda och gula scenariot varje halvår.

I Nederländerna har tillsynsmyndigheten infört ett temporärt krav på att bolaget skall ha tillräcklig med kapital för att klara vissa

³ Se en beskrivning av nuvarande solvensregler i delbetänkandet från Placeringsutredningen, kap. 2 SOU 2003:14.

scenarier i utvecklingen av de finansiella tillgångarna. Den nederländska tillsynsmyndigheten tillåter också interna modeller för beräkningar av tillräckligt buffertkapital. Myndigheten sätter dock vissa begränsningar för vilka antaganden som får användas. Vidare hade tillsynsmyndigheten påbörjat ett arbete för att anpassa tillsynsreglerna till utvecklingen på det finansiella området inom riskhantering och redovisning. Detta projekt är dock nerlagt i avvaktan på de reformer som är att vänta från solvens II.

I Storbritannien har FSA föreslagit ändrade regler för både liv- och skadeförsäkringsbolag. Syftet är att tillsynen skall utformas utifrån en realistisk värdering av åtagandena. En revidering av tillsynsprocessen mot en mer riskorienterad tillsyn har också genomförts. I Storbritannien grundas den förebyggande stabilitetstillsynen alltmer utifrån scenariotest för både livförsäkrings- och skadeförsäkringsbolag. Arbetet syftar till att ta en mer detaljerad hänsyn till den finansiella risken i försäkringsbolagens tillgångar.

Även i Frankrike pågår utarbetande av nya solvensregler i tillsynsmyndighetens regi.

Även utanför Europa har regleringen och tillsynen av försäkringsbolag utvecklats under senare år i syfte att hantera utvecklingen på försäkringsmarknaden. I USA har nya solvensregler varit ikraft sedan första hälften av 1990-talet och ibland annat Singapore, Kanada och Australien har nya solvensregler för försäkringsbolag införts.

5 Framtida försäkringstillsyn

Som framgått av utredningens kapitel om Motiv för särreglering och tillsyn över försäkringsföretag, saknas det stöd i lag eller förarbeten för att betrakta de större försäkringsbolagen som kritiska för det finansiella systemets stabilitet. Den typ av reglering och tillsyn som krävs för det är förebehållen kreditinstituten.

Att försäkringsbolagen genom sitt agerande kan skapa störningar på de finansiella marknaderna är inte heller ett skäl för särreglering. De skiljer sig inte i det avseendet från andra finansiella aktörer.

Motiven till särreglering av försäkringsbolagen är i stället att skydda försäkringsfordringar och att bidra till att försäkringsstagarna kan agera informerade på försäkringsmarknaden. Stabilitetstillsynen bör därför inriktas på det direkta skyddet av försäkringsfordringar snarare än det indirekta som kan uppnås med en tillsyn som är inriktad på att säkerställa att försäkringsbolagen skall överleva. Marknadstillsynen bör inriktas på att i försäkringstagar- nas intresse främja en väl fungerande och genomlyst försäkringsmarknad.

5.1 Stabilitetstillsynens inriktning hittills

Den stabilitetstillsyn som hittills har bedrivits på försäkringsområdet har varit inriktad på att säkerställa försäkringsbolagens överlevnad. De större försäkringsbolagen har utsatts för en liknande tillsyn som krävs för de stora systemkritiska kreditinstituten och har ingått i kategori I i Finansinspektionens prioritering bland tillsynsobjekten. De större försäkringsbolagen har inspektionen därmed kategoriserat som systemkritiska. Även om övriga bolag är indelade i lägre kategorier har principiellt samma ambition funnits för tillsynen av de mindre försäkringsbolagen. I praktiken har dock tillsynen över dessa haft en begränsad omfattning, eftersom de mindre

och lokala försäkringsbolagen är så många att en sådan tillsyn skulle bli alltför resurskrävande. Ytterligare ett skäl till den begränsade tillsynen över de mindre försäkringsbolagen är att konsekvenserna av ett fallissemang i ett mindre bolag inte är lika allvarligt eftersom det drabbar färre försäkringstagare.

Finansinspektionen har under utredningens gång omprövat den stabilitetstillsyn som skett över försäkringssektorn. Det har bl.a. lett fram till slutsatsen att inget försäkringsbolag längre kategoriseras som systemkritiskt. De har därför i inspektionens prioritering flyttats till kategori II. Det kan dock ifrågasättas om Finansinspektionen helt och hållet har övergivit ambitionen att förhindra att försäkringsbolag går omkull. Hanterandet av t.ex. högsta räntan tyder på att inspektionen väljer stabilitet – i meningen fortlevnad för bolagen – före konsumentskydd – i meningen skydda försäkringstagarnas fordran – när försäkringsbolagen riskerar att hamna i situationer där de inte längre klarar solvenskraven. En närmare redogörelse för argumentet om den högsta räntan lämnas i bilaga 3 till utredningen. Enskilda uttalanden från Finansinspektionen om att inte vilja ställa till besvär för bolagen tyder också på att så är fallet.

Emellertid pågår det en omfattande utveckling av tillsynen i samband med genomförandet av det nya tjänstepensionsdirektivet, till följd av kommande lagstiftning med anledning av genomförandet av Placeringsutredningens förslag (SOU 2003:84) och solvens II. Redan den år 2000 genomförda försäkringsrörelserreformen innehåller de inslag om frihet under ansvar som nödvändiggjort en utveckling. Lagstiftningsåtgärderna har tvingat fram en översyn och omprioritering av Finansinspektionens löpande tillsynsmetoder.

5.1.1 Konsekvenser av inriktningen

Det finns en motsägelse mellan den stabilitetstillsyn som Finansinspektionen har bedrivit och de utgångspunkter som lagstiftaren har haft. En tillsyn som är inriktad på bolagens överlevnad snedvrider konkurrensen på marknaden. En reglering med marknadsökonomiska förtecken förutsätter möjligheten att misslyckas på marknaden, dvs. att ineffektiva bolag slås ut. En tillsyn som förhindrar att ineffektiva bolag eller bolagsledningarna byts ut mot mer effektiva alternativ innebär att villkoren för marknaden sätts ur spel. Inte heller främjas försäkringsmarknadens effektivitet eller

konsumentintresset om ineffektiva försäkringsbolag skyddas av tillsynen. Snarare fungerar det som ett etableringshinder för andra potentiellt effektivare aktörer.

En sådan tillsyn innebär också en potentiell intressekonflikt för Finansinspektionen. Ägarnas och bolagsledningens intresse av bolagens överlevnad kan på kort sikt komma att stå emot försäkringstagarnas intresse av att det finns tillräckligt med tillgångar så att försäkringsfordringarna kan infrias. I en ansträngd situation kan en bibehållen eller ökad risknivå i ett försäkringsbolag förbättra möjligheterna för bolaget att överleva, men samtidigt öka de förväntade förlusterna för försäkringstagarna om ett fallissemang inträffar.¹ Om tillsynsmyndigheten formulerar sitt stabilitetsuppdrag som att bolagen ska fortleva riskerar de att få dubbel lojalitet, vilket innebär en risk att snarare se till ägarnas intresse än att direkt tillvarata försäkringstagarnas intressen.

För Finansinspektionen innebär en tillsyn som är inriktad på bolagens överlevnad också att de riskerar att hamna i en alltför nära relation till bolagen. En process där inspektionen med olika medel försöker ”hjälpa” ett bolag att överleva innebär att bolaget kan sätta press på inspektionen att agera i deras intresse. Ett alltför nära engagemang kan slå tillbaka på myndigheten genom att den utifrån allmänhetens synvinkel får ett ansvar för försäkringsbolagets dåliga affärer. Det fallerande försäkringsbolaget kan – annorlunda uttryckt – kidnappa inspektionens trovärdighet.

Det finns också praktiska problem med en alltför omfattande tillsyn. Ett bolags möjlighet att överleva bestäms av dess egna kapital och de risker bolaget exponerar sig mot. Eget kapital är samtidigt residual i balansräkningen och ansvaret att bevaka det egna kapitalet har styrelsen inför ägarna. Finansinspektionen kommer därför i sin tillsyn att behöva göra de ställningstaganden som styrelsen löpande behöver göra. En sådan tillsyn blir omfattande och resurskrävande. Även med nödvändiga resurser kan det emellertid ifrågasättas om Finansinspektionen på avstånd verkligen kan bedöma samtliga affärsrisker som ett bolag utsätts för. Deras råd eller föreläggande riskerar i stället att skapa ett dubbelkommando i bolagen (se också liknande resonemang i kommande kapitel 7).

¹ Bolaget kan förbättra sannolikheten att överleva genom att öka spridningen i de möjliga utfallen, dvs. ”öka risken”. Det kostar inget för ägarna eftersom de har begränsad ansvarighet. Den ”betalas” istället av försäkringstagarna med en ökad kreditrisk genom att bristen vid en konkurs blir större.

Ur ett resursperspektiv kan det också ifrågasättas varför allmänna medel ska bistå ägare till försäkringsbolag med extra kontroll av dess risker. Det torde i stället vara ägarnas ansvar.

En tillsyn som inte är inriktad på försäkringsbolagens överlevnad tydliggör också att det är försäkringsbolagen som har ansvaret för att beslut är väl underbyggda och förenliga med rörelseregleringens krav. Vidare ger en inriktning som innebär att staten inte skyddar bolagen utan försäkringstagarna att det ges rätt incitament för ägarna och ledningen i bolagen att hantera verksamheten med skicklighet.

5.2 Stabilitetstillsyn

Utredningens bedömning: Finansinspektionen bör inrikta stabilitetstillsynen på skydd av försäkringsfordringar.

Skälen för bedömningen: Som framgått av kapitel 2 är det fullgörandet av försäkringsavtal som i ett stabilitetsperspektiv är vägledande i den reformerade försäkringsrörelseregleringen. I en sådan reglering är det mindre intressant hur åtagandet till slut fullföljs. Regleringen tar sig konkret uttryck i nuvarande lagstiftning genom krav på att försäkringsbolagen skall hålla en viss mängd och kvalitet på sina tillgångar s.k. *skuldtäckning* och ett *krav på kapital* så att bolaget har en tillräcklig förlusttäckningskapacitet. I livförsäkringsbolag och i skadeförsäkringsbolag med s.k. lång skadeförsäkring skall tillgångarna som används för skuldtäckning dessutom vara upptagna i ett särskilt register. Försäkringstagarna i dessa bolag har *särskild förmånsrätt* i dessa tillgångar. I samband med att insolvensdirektivet genomförs i svensk rätt kommer kraven på registerföring och särskild förmånsrätt i skuldtäckningstillgångarna att utvidgas till att omfatta även kort skadeförsäkring.²

Placeringsutredningen gav i sitt slutbetänkande också uttryck för en sådan reglering genom att i lagstiftningen utforma särskilda värderingsregler för de tillgångar som skulle utgöra säkerhet för försäkringstagarnas fordringar. Placeringsutredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Skiftet i regleringsmotiv som gjorde sig gällande i försäkringsrörelse-reformen och som kom till uttryck i rörelseregleringen bör

² Förslaget är en direkt följd av insolvensdirektivet som i Sveriges fall kräver en harmoniserad förmånsrätt inom försäkringsområdet. Ds 2002:59 s.222 f.

få större genomslag på hur tillsynen bedrivs än vad som hittills har skett. Tillsynsmyndigheten bör därför inrikta tillsynen på att skuldtäckningstillgångarna tillsammans med kapitalbasen utgör tillräcklig säkerhet för försäkringsåtagandena snarare än att bedöma samtliga affärsrisker som ett försäkringsbolag utsätts för. Det senare är i stället styrelsens ansvar inför ägarna.

5.2.1 Tillsyn över försäkringstagarnas fordringar

Solvenssystemet sammanfattar de regler som syftar till att skydda försäkringsfordringar. Det består av tre kvantitativa delar; värdering av försäkringsåtaganden i de försäkringstekniska avsättningarna, krav på tillgångar som täcker dessa (skuldtäckning) och krav på buffertkapital därutöver. Bestämmelserna är samlade i 7 kap. försäkringsrörelselagen (FRL).

Värderingen av åtaganden enligt ingångna försäkringsavtal utgör hörnstenen i solvenssystemet. Resultatet (beloppet) tas upp som en avsättning på balansräkningens skuldsida. Beloppet ska täckas med vissa tillgångar, avsättningarna definierar vidare i stor utsträckning eget kapital och utgör också för vissa typer av försäkringsåtaganden underlag för kravet på minsta buffertkapital. Värderingsreglerna för åtagandena får därför en avgörande betydelse för solvenssystemets funktion. Underlaget för avsättningen måste vara komplett (samtliga åtaganden upptagna), konsistent (representera det verkliga åtagandet enligt avtal) och åtagandena värderas rimligt för att solvenssystemets olika delar skall fungera.

Försäkringstagarnas fordringar i form av de försäkringstekniska avsättningarna måste som säkerhet täckas av tillgångar. Regler om skuldtäckning, placeringsregler och värderingsregler syftar till att säkerställa kvantitet och kvalitet. Regler om registerföring och särskild förmånsrätt³ syftar till att säkerställa försäkringstagarnas rätt i skuldtäckningstillgångarna vid obestånd.

Bestämmelserna om minsta buffertkapital (kapitalbas och erforderlig solvensmarginal) är i praktiken ett krav på minsta eget kapital. Det kommer troligen att ändras i och med genomförandet av solvens II där det föreslås att även den erforderliga solvensmarginalen skall skuldtäckas. Det innebär ett krav på extra säkerheter gentemot försäkringstagarna snarare än ett krav på eget kapital

³ Sådän förmånsrätt som gäller i försäkringsbolags skuldtäckningstillgångar saknas för associationsformen understödsföreningar.

vilket är mer i linje med de utgångspunkter som gäller för nuvarande reglering. I en sådan reglering kan tillsynen koncentrera sig enbart på skuldtäckningstillgångar och försäkringsåtaganden eftersom solvensmarginalen då är skuldtäckt.

Den framtida inriktningen på tillsynen av försäkringstekniska avsättningar, skuldtäckningstillgångar och buffertkapital beskrivs närmare i det följande.

Tillsyn över försäkringstekniska avsättningar

Utredningens bedömning: Tillsynen över de försäkringstekniska avsättningarna bör grunda sig på en realistisk värdering av försäkringsåtagandena.

Skälen för bedömningen: Tillsynen över de försäkringstekniska avsättningarna har i grunden förändrats genom att värderingsprinciperna för försäkringsåtagandena har förändrats.

Tidigare gällde som huvudregel – både inom sak- och livförsäkring – att försäkringsåtaganden värderades till anskaffningskostnad. Tillsynen över en sådan värderingsprincip är enkel. Värderingen bygger på historiska kända fakta som kan läsas av i försäkringsavtalen och är i den meningen objektiv. Verkställandet av tillsynen kunde därför i stor utsträckning delegeras till revisorer och bolagens aktuarier.

Inom sakförsäkring – med huvudsakligen ettåriga försäkringsavtal – har framtida ansvarighet uppskattas genom att periodisera premieinkomsten över den återstående avtalstiden. Benämningen ”Avsättning för ej intjänad premie” anger att huvudsyftet snarare har varit att matcha intäkter och kostnader än att uppskatta utestående ansvarighet. Att kontrollera att premieinkomst periodiseras korrekt är triviale och kräver ingen bedömningsförmåga givet att beloppen, avtalstiderna och premieterminerna är kända.

Inom livförsäkring med huvudsakligen långa avtal har åtaganden under avtalstiden värderats med de antaganden som försäkringsavtalen tecknades med, dvs. en analog värdering till upplupen anskaffningskostnad. Även en sådan värdering kan genomföras mekaniskt och kräver ingen förnyad bedömning av antagandenas rimlighet. Det hindrar inte att komplex avtalsinformation och många avtal normalt gör även en värdering till anskaffningskostnad omständlig att utföra i praktiken.

Fördelar med en värdering till anskaffningskostnad är att den är förutsägbar och objektiv samtidigt som det är enkelt att ha tillsyn över en sådan värdering. De antaganden som används är objektiva i meningen att de går att läsa ut i försäkringsavtalen.

Nackdelarna med anskaffningskostnad som värderingsprincip är att avvikelser från det förväntade döljs och bara gradvis kommer i ljuset när avtalen avvecklas. Metoden kan också innebära att man bortser från behovet att pröva om de tidigare gällande antaganden fortfarande är relevanta. Vidare innebär en värdering till anskaffningskostnad att de försäkringstekniska avsättningarna kan överskatta eller underskatta en realistisk bedömning av hur mycket tillgångar som behövs för att infria försäkringstagarnas fordringar.

Med den inriktning som gäller för rörelseregleringen för försäkringsbolag, och med den marknadsutveckling som varit, bör åtgärder vidtas som förbättrar genomlysningen av bolagen och skapar en realistisk bild av den ekonomiska ställningen. För Finansinspektionen innebär det att de bör ta initiativ till realistiska värderingar av försäkringsåtaganden. I praktiken kommer Finansinspektionen att antingen behöva göra en egen realistisk värdering av åtagandena eller kontrollera beräkningarna som gjorts av bolaget. I processen bör Finansinspektionen ansvara för värderingsprinciperna medan bolagen fastställer de faktiska antagandena och genomför beräkningarna.

En realistisk värdering innebär generellt att andra antaganden än de som gällde vid avtalens tecknande måste väljas. Antagandena blir då subjektiva vilket ökar kravet på att kunna motivera dessa. Antagandena kan motiveras genom tillbakablickande jämförelser med tidigare utfall eller framåtblickande avläsningar från marknaderna.

Realistiska värderingsprinciper minskar dock förutsägbarheten i avsättningarna samtidigt som komplexiteten i värderingarna ökar. Eftersom det inte finns marknadsvärden för försäkringsåtaganden på kapitalmarknaderna måste i stället värderingsmetoder användas som är konsistenta med marknadsvärden. Det gör värdering av försäkringsåtaganden svårare och mer ansvarsfullt än t.ex. värdering av marknadsnoterade tillgångar. De senares värde kan alltid läsas av från marknadspriser vilket innebär att man kan lägga ansvaret för en värdering på "marknaden".

En särskild problemställning med värdering av försäkringsåtaganden som bör beaktas är att det är den skyldiga parten, försäkringsbolaget, som gör värderingen av hur mycket bolaget är skyldigt. Samtidigt har vinstdrivande bolag incitament att visa låga

skulder och därmed högre vinst. Det blir särskilt problematiskt när marknadsvärden saknas och skuldvärderingen är subjektiv.

En realistisk värdering av åtaganden torde vara en naturlig utgångspunkt för tillsynens bedrivande eftersom det minskar osäkerheten om grunden för olika åtgärder och beslut. En realistisk värdering är också viktig för att skapa trovärdighet i mätningen av bolagens risker som sker inom ramen för det trafikljussystem⁴ som håller på att arbetas fram inom Finansinspektionen.

Det bör understrykas att ovanstående resonemang om fördelarna med en tillsyn som grundar sig på realistiska värderingar av åtaganden inte skall sammanblandas med hur åtagandena bör skuldtäckas. I skuldtäckningssammanhang räcker det inte med en realistisk värdering utan skuldtäckningen bör säkerställa att inbetalda premier inte i förtid delas ut till t.ex. aktieägare. Det kan ske genom väl utformade solvensregler eller genom att säkerställa att det belopp som skuldtäcks åtminstone uppgår till det större av ett en realistisk värdering och anskaffningsvärdet av försäkringsåtagandena.⁵

Tillsyn över skuldtäckningstillgångar

Utredningens bedömning: Tillsynen av skuldtäckningstillgångarna bör vara inriktad på en bedömning av deras kvalitet, värdering och risknivå.

Skälen för bedömningen: Regleringen över skuldtäckningen har förändrats avseende värdering av tillgångarna, placeringsregler och hur de skall förvaras.

Tillgångarna värderades tidigare till anskaffningskostnad eller marknadsvärdet om det var lägre (lägsta värdets princip, LVP). Det

⁴ Finansinspektionen håller på att utveckla ett tillsynsverktyg som skall vara ett av flera redskap för att identifiera försäkringsbolag som löper risk att hamna i ekonomiska svårigheter.

⁵ Placeringsutredningen föreslog att skuldtäckningstillgångarnas värde lägst skulle uppgå till det största av åtagandena värderade realistiskt och till anskaffningsvärde så som sker inom skadeförsäkring. Detta gjordes genom förslaget till beräkning av systematisk försäkringsrisk som ingick som en del av säkerhetsavdraget. Långa livförsäkringsavtal, speciellt med löpande premie, får ett lågt, t.o.m. negativt, realistiskt värde inledningsvis med redan små marginaler i premieberäkningens antaganden i förhållande till de realistiska antagandena. Detta leder till uppenbara incitamentsproblem p.g.a. att försäkringstagaren har längre tidshorisont än bolagets företrädare. Med befintliga regler inom skadeförsäkring frigörs vinster i takt med att avtalen avvecklas. Motsvarande konstruktion torde vara än mer relevant för livförsäkringsrörelse.

skapade förutsägbarhet men minskade genomlysningen då balansräkningarna kom att innehålla osynliga övervärden.

Numera gäller som huvudregel att tillgångar värderas till verkligt värde, vilket innebär marknadsvärde för noterade tillgångar. En sådan värderingsprincip kan synas okomplicerad, men rymmer svåra överväganden. Det gäller t.ex. för fastigheter, illikvida tillgångar, tillgångar som inte är noterade, dotterbolagsaktier, förutbetalda anskaffningskostnader etc. För denna typ av tillgångar kommer värdet alltid att bestämmas av en värdering som innehåller subjektiva antaganden. Tillsynsmyndigheten bör därför se till att ha klara kriterier i redovisningsföreskrifterna för hur sådana tillgångar skall värderas och i sin tillsyn ägna särskild uppmärksamhet på dessa värderingar.

Placeringsreglerna (bestämmelser om hur tillgångar för skuld-täckning får placeras, FRL 7 kap. 9a§ och 10a-g§§) har på förhållandevis kort tid genomgått en stor förändring från placeringsplikt över kvantitativa limiter för olika tillgångsslag till de nya regler som kommer med tjänstepensionsdirektivet. De senare innebär i praktiken liberala placeringsregler styrda av kvantitativa riskmättningsregler. I en sådan regim kommer mätning av risk, tillsammans med de enskilda bolagens ekonomiska situation, att styra de faktiska placeringarna. De valda riskmått för olika tillgångsslag kommer därför att få konsekvenser för vilka tillgångar som bolagen väljer att placera i.

Tillsyn över kapitalbasen

Utredningens bedömning: Tillsyn över kapitalbasen bör inriktas på att säkerställa dess funktion för förlusttäckning och att relevanta åtgärder vidtas när försäkringsbolag har ekonomiska problem.

Skälen för bedömningen: Bestämmelserna om kapitalbas och erforderlig solvensmarginal har i princip två olika funktioner. För det första är det ett krav på minsta rörelsekapital som är tilltaget för att ge extra säkerhet för försäkringstagarnas fordringar. För det andra kan det vara ett system som definierar ingripandenivåer för Finansinspektionen.

Den erforderliga solvensmarginalen avser att grovt fånga riskerna i åtagandena. Den bestäms för skadeförsäkring av premieinkomst

och försäkringsersättningar och livförsäkring i huvudsak av storleken på de försäkringstekniska avsättningarna.

Det är emellertid tveksamt om den erforderliga solvensmarginalen kan anses vara riskkänslig med avseende på försäkringsbolagens åtaganden utan den bör i första hand betraktas som ett schablonkrav på minsta förlusttäckningskapacitet. Fördelen med dess konstruktion är att den skapar tydliga spelregler för både bolag och tillsyn genom att den är lagfäst, enkel att beräkna och att det är tydligt vilka sanktioner som är knutna till den.

Kapitalbasen är försäkringsbolagets förlusttäckningskapacitet och motsvarar i huvudsak det egna kapitalet. Det finns en direkt koppling mellan kapitalbasens storlek och det belopp som avsättningarna har beräknats till. Ökar avsättningarna minskar kapitalbasen och tvärt om. En förutsättning för att kapitalbasens storlek skall vara realistiskt uppskattad är att avsättningarna är realistiskt beräknade. Är avsättningarna orealistiskt beräknade blir också kapitalbasen det.

Det får enligt bestämmelser som följer av EG-direktiv inte finnas några placeringsrestriktioner för tillgångar som inte används för skuldtäckning. Kapitalbasen kommer i huvudsak att motsvaras av dessa s.k. fria tillgångar. Någon naturlig begränsning för dessa tillgångars kvalitet finns därför inte. Finansinspektionen har dock möjlighet att inom ramen för stabilitetsprincipen justera ned värden på alla poster som kan ingå i kapitalbasen.⁶ Finansinspektionen har också genom en ny bestämmelse i FRL möjlighet att lämna föreskrifter om villkor för att ta in poster i kapitalbasen.⁷ Dessa möjligheter ger Finansinspektionen förutsättningar att bevaka kapitalbasens förlusttäckningskapacitet.

Vidare har kapitalbasen betydelse för när Finansinspektionen skall ingripa mot försäkringsbolag som har ekonomiska problem. Om kapitalbasen understiger den erforderliga solvensmarginalen, skall Finansinspektionen vidta vissa åtgärder.⁸ Denna funktion är viktig för att bestämma när ett bolag har rätt att verka under normala villkor och när Finansinspektionen är skyldig att begränsa den rätten. Förutsättningarna för vilka åtgärder som kan vidtas vid ingripanden från Finansinspektionens sida bestäms bl.a. av kapitalbasens värde vid ingripandet. Visar det sig då att kapitalbasen inte har något nämnvärt värde försämrar det förutsättningarna för

⁶ Prop. 2002/03 s.44.

⁷ Prop. 20004/05:24 s. 139.

⁸ 19 kap. 11 § FRL.

fullgörandet av försäkringstagarnas fordringar i t.ex. en rekonstruktion (se avsnitt 6.7).

5.2.2 Finansinspektionens förändrade roll på marknaden

Enligt liggande förslag från Placeringsutredningen kommer Finansinspektionen bemyndigas att besluta om metodfrågor rörande värdering av försäkringsåtaganden, skuldtäckningstillgångar och deras finansiella risker. Det kommer att ge Finansinspektionen en central roll på de finansiella marknaderna eftersom deras beslut direkt och indirekt påverkar stora aktörer. Finansinspektionens tillsyn över försäkringsbolagen omfattar en sektor som omsluter omkring 2 000 miljarder kronor. Beslut om t.ex. värderingsregler får därför stora konsekvenser för de institut som omfattas av reglerna och indirekt för andra aktörer på kapitalmarknaderna.

Finansinspektionen kommer således att spela en annan roll på kapitalmarknaderna än tidigare då mer förutsägbara krav ställdes på bolagen samtidigt som marknadsförutsättningarna var annorlunda. Finansinspektionens agerande riskerar i en sådan ny miljö att få marknadspåverkande effekter som de måste ta hänsyn till i sitt agerande. I samband med utvecklandet av det nya trafikljussystemet har det blivit tydligt hur uttalanden från Finansinspektionen får effekter på de finansiella marknaderna. Pressmeddelanden rörande trafikljussystemet har kunnat avläsas direkt på räntemarknaden och enskilda aktörer har tagit positioner i förhållande till hur Finansinspektionen förväntats att agera. Rollen som en aktör på marknaden är inte främmande för Finansinspektionen som myndighet. Det som däremot skiljer Finansinspektionens beslut på försäkringsområdet från andra områden är att försäkringssektorns tillgångar är likvida och att besluten därmed omedelbart kan förväntas påverka aktörernas agerande. Andra beslut som Finansinspektionen tar som t.ex. berör kreditinstitutens risktagande får bara betydelse på sikt. Denna förändrade roll för Finansinspektionen ställer nya krav på myndigheten att utveckla en metodik för sitt agerande.

Utredningen vill emellertid lyfta den principiella frågeställningen om det är lämpligt att det lämnas till tillsynsmyndigheten att besluta om vilka säkerhetsnivåer som försäkringsbolagen generellt skall arbeta med. Det skulle kunna bli fallet om det s.k. trafikljussystemet senare via lagstiftningsåtgärder inte bara fungerar som ett

tillsynsverktyg utan också kopplas till de ingripanderegler som finns i 19 kap. 11 § FRL.

Det kvantitativa kravet på säkerhetsnivå för försäkringstagarnas fordringar i försäkringsbolagen är sannolikt den viktigaste komponenten i konsumentskyddet på försäkringsområdet. Säkerhetsnivån bestämmer till viss del sannolikheten för att en konkurssituation uppstår. Storleken på denna är därmed avgörande för vilken risk försäkringsfordringarna utsätts för.

I de fall Finansinspektionen väljer en låg säkerhetsnivå utsätts försäkringstagarnas fordringar för en hög risk om samtidigt bolagens ägare väljer att bedriva verksamheten med minsta möjliga kapital. I de fall inspektionen väljer en hög säkerhetsnivå måste försäkringsbolaget placera sina tillgångar försiktigt eller höja premierna, vilket inte alltid ligger i försäkringstagarnas intresse. Varken en för låg eller hög säkerhetsnivå kan anses vara förenligt med aktsamhetsprincipen.⁹ Det kan inte uteslutas att Finansinspektionen väljer en samhällsekonomiskt ineffektiv hög säkerhetsnivå i eget intresse av att så få försäkringsbolag som möjligt skall falla. På kort sikt kan det omvända med en för låg säkerhetsnivå tänkas inträffa i syfte att i det enskilda fallet undvika fallissemang i ett finansiellt ansträngt försäkringsbolag.

Av denna anledning kan det ifrågasättas om inte ett beslut om lämplig säkerhetsnivå vid utformandet av nya solvensregler skall fattas av regering och Riksdag istället för att vara delegerat till en myndighet. Sjunde AP-fonden var inne på samma linje i sitt remissvar angående Placeringsutredningens slutbetänkande där de framförde att utredningen lämnat frågan utan diskussion trots att detta är en mycket central konsumentpolitisk fråga. Genom att lyfta beslutet om säkerhetsnivå från tillsynsmyndigheten får den också ett tydligare mandat vilket bidrar till att klargöra spelreglerna för marknadens aktörer.

5.3 Framtida marknadstillsyn

Utredningens bedömning: Marknadstillsynen bör syfta till att försäkringsmarknaden skall vara väl fungerande och genomlyst både i bolags- och produkthänseende.

⁹ Prop. 2004/05:156 s. 102.

Skälen för bedömningen: Marknadstillsyn är ett nytt begrepp och inte lika klarlagt som stabilitetstillsyn. Marknadstillsynen berör marknadernas ibland bristande förmåga att upprätthålla en god informationskvalitet och informationsspridning. Konsumenterna är betjänta av att tillsynen främjar deras intressen i det informationsövertag som de finansiella företagen har. Marknadstillsynen syftar således till att de finansiella marknaderna skall vara väl fungerande och genomlysta. Kopplingen till konsumentskyddet ligger i att väl fungerande och genomlysta marknader är sådana som konsumenterna vill använda vilket är bra för den samhällsekonomiska effektiviteten. Här kommer också kopplingen till förtroendet för marknaderna in. Viljan att använda marknaderna bygger på att konsumenterna har förtroende för dem. Ju fler som använder marknaderna desto bättre fungerar de eftersom de då blir bredare i form av större utbud av tjänster (produkter) och djupare i form av bättre likviditet.

I samband med en organisationsförändring inom Finansinspektionen som genomfördes under 2003–2004 bildades en avdelning för marknadstillsyn. Inom den avdelningen har det hittills inte bedrivits någon nämnvärd tillsyn över försäkringsbolagen som går ut på att främja konsumentintresset eller för att öka genomlysningen av bolagen. Denna form av tillsyn har inte funnit sina former efter den tidigare detaljregleringen av sektorn. Genom att förhandsgodkänna produkter och priser kom Finansinspektionen i sin gamla roll att i praktiken bestämma pris- och produktutbudet på marknaden. Det gjorde marknadstillsyn i ett konsumentperspektiv i dagens mening meningslös, eftersom inspektionen då skulle ha haft tillsyn över sig själv. Arbete pågår dock på inspektionen för att stärka sina resurser i detta avseende.

Marknadstillsynen bör få en utformning som bygger på den reglering som numera gäller för försäkringsbolagen. Tillsynen bör därför syfta till att främja genomlysning av produkter, priser och bolag så att konsumenter kan agera informerade på försäkringsmarknaden. Det gäller både i val av produkt och för att få information från marknaderna om bolagets möjlighet att infria sina åtaganden. Det är dock konsumenternas val och ställningstagande som skall bestämma urval av produkter, priser och bolag.

Konkret torde marknadstillsyn i ett konsumentperspektiv innebära att bevaka hur bolagen uppför sig gentemot sina potentiella och befintliga kunder, t.ex. hur avtal utformas, vilken information som lämnas när avtal ingås och när avtalet är ingånget. Det borde typiskt innefatta att försäkringsvillkoren är tydliga så att inte

försäkringsgivaren ensidigt kan bestämma utfallet av ett försäkringsavtal. Det kan t.ex. vara

- att försäkringsgivaren inte har ensidig rätt att ändra villkoren till sin egen fördel för ingångna avtal,
- att inte kunna höja premier eller avgifter under avtalsperioden,
- att inte i efterhand kunna besluta hur ett avtalat kapitalbelopp skall periodiseras över avtalstiden eller
- att samtliga villkor för villkorad återbäring är objektivt mätbara.

Andra typiska frågor är bolagens marknadsföring¹⁰, hur de hanterar klagomål och i övrigt uppför sig gentemot kunderna. Marknadstillsynen knyter således an till efterlevnaden av genomlysningssprincipen genom att ställa krav på bolagens information och därmed främja konsumenternas förmåga att agera informerade på försäkringsmarknaden inför att de ingår ett avtalsförhållande.

Vidare kan tillsynen av den s.k. kontributionsprincipen – som handlar om fördelning av överskott mellan kunderna i ömsesidigt bedrivna bolag – hanteras inom ramen för marknadstillsyn. Här ligger också frågor rörande den kollektiva konsolideringen. I kapitel 7 berörs dessa områden närmare.

För marknadstillsynen i ett systemperspektiv är ett viktigt område att ställa krav på bolagens redovisning. Det bidrar till genomlysningen så att utomstående aktörer t.ex. kan bedöma kreditvärdigheten i bolagen. Marknadstillsynen i denna del knyter således också an till genomlysningssprincipen genom att ställa krav på bolagens information och därmed främja samtliga aktörers möjlighet att agera informerade på de finansiella marknaderna. Det får i sin tur spridningseffekter till t.ex. media som i sin tur vänder sig till bland andra försäkringstagare som på detta vis gynnas av en bra marknadstillsyn. I detta sammanhang – genomlysningssyfte – torde värderingsreglerna kunna knyta an till internationellt erkända redovisningsregler. Samtidigt torde information om skuldtäckning vara relevant information eftersom det påverkar andra borgenärs rättigheter i bolagen.

Till marknadstillsynen hör sannolikt också att kontrollera att bolagen har ordning och reda och lämpliga rutiner för att leva upp till kraven på god försäkringsstandard. I detta ingår att försäkringsbolagen uppfyller gällande reglering, utöver den tillsyn som följer av stabilitets- och genomlysningssprincipen.

¹⁰ Verkställandet av åtgärder mot felaktig marknadsföring sker av Konsumentverket/KO.

6 Registret med skuldtäckningstillgångar och förutsättningar för ingripanden

Inriktningen på framtida stabilitetstillsyn enligt utredningens förslag innebär att tillsynen skall inriktas på försäkringsbolagens avsättningar och skuldtäckningstillgångar så att försäkringsavtalen kan fullföljas. Ett viktigt inslag i denna är tillsynen över tillgångarna som skall täcka de försäkringstekniska avsättningarna. De skall finnas förda i ett register som vid varje tidpunkt skall innehålla de tillgångar som används och vilket värde de har (FRL 7 kap. 11 §).

Registret har en avgörande funktion när det gäller försäkringstagarnas förmånsrätt i livförsäkringsbolag och för s.k. lång skadeförsäkring (7 kap. 11a §). En tillgång upptagen i registret och som bolaget äger ger försäkringstagarna förmånsrätt i tillgången vid konkurs eller utmätning. För försäkringstagarna innebär registret en säkerhet eftersom tillgångarna som skall svara för bolagens förpliktelser är registrerade, vilket bör säkerställa deras existens och att värdet på dem är tillräckligt för att täcka bolagets åtaganden.

Vidare innebär en tillsynsinriktning på skuldtäckningstillgångar och avsättningar att det är mindre relevant hur i slutändan försäkringstagarnas åtaganden fullgörs. För att en sådan inriktning skall kunna fungera tillfredsställande är det relevant att se över vilka möjligheter Finansinspektionen har att ingripa i försäkringsbolag med ekonomiska problem.

6.1 Tillsyn över skuldtäckningsregistret

I Finansinspektionens tillsyn ingår att kontrollera att de tillgångar som motsvarar försäkringsbolagens åtaganden är upptagna i registret. Enligt uppgifter från Finansinspektionen brister det inte sällan i hantering av registerhållningen och inspektionen tillstår själva att tillsynen av registerhållningen är otillfredsställande.

Redan 1992 skrev inspektionen till regeringen och begärde en översyn av de regler i FRL som syftar till att skydda försäkrings-

tagarnas fordringar gentemot försäkringsföretagen. Enligt Finansinspektionen borde översynen inriktas på att undersöka möjligheten att ersätta den särskilda förmånsrätten för försäkringstagarna med en allmän förmånsrätt.

6.1.1 Brister identifierade 1992

Skrivelsen resulterade i promemorian Förmånsrätt för försäkringsfordringar (Ds 1993:101). I departementspromemorian angavs att Finansinspektionen anfört bl.a. att inget försäkringsbolag kunde leva upp till kravet på att föra ett register över tillgångarna i realtid. Sammantaget fann inspektionen att dessa brister i registret kan medföra att den särskilda förmånsrätten vid händelse av obestånd hos försäkringsföretag påverkas negativt. Utredningen stannade vid att föreslå en mer omfattande förmånsrätt (all skadeförsäkring och alla ersättningsberättigade, ej endast försäkringstagare) och införandet av en skyldighet för försäkringsföretagen att utse viss person som registeransvarig. Vidare föreslogs att bolagets revisor skulle granska registerföringen.

6.1.2 Bristerna kvarstår idag

I diskussioner med inspektionen under utredningens arbete återkommer motsvarande farhågor som framställdes till regeringen 1992. Det har framkommit att kvalitén i registerhållningen är mycket ojämn och på många håll fortfarande kan ifrågasättas. Inspektionen befarar att den särskilda förmånsrätten inte kommer att fungera inför en obeståndssituation i ett försäkringsföretag p.g.a. bristande registerkvalitet. Det betyder i klartext att försäkringstagarnas förmånsrätt kan komma att påverkas negativt av händelser i ett försäkringsföretag fram till dessa att förvaltningen kan tas över av t.ex. en konkursförvaltare.

Problemet som Finansinspektionen möter i sin tillsyn över registret är att registerhållningen skiljer mycket i kvalitét mellan olika bolag. En del bolag har bra system för att sammanställa ett register medan andra använder sig av en förteckning över samtliga tillgångar och sedan stryker de som inte är godkända som en skuldtäckningstillgång. Det finns inget som säger att bolagen inte får lägga in mer tillgångar i registret än vad som krävs för skuld-

täckningen. Enligt inspektionen är det dock tveksamt om de försäkringsföretag som har ”för mycket tillgångar” i registret tar upp motsvarande post inom linjen i balansräkningen i årsredovisningen såsom panter och därmed jämförliga säkerheter. I detta sammanhang tas inte sällan upp endast ett belopp motsvarande skulden till försäkringstagarna.

Vid granskningen av registren finner Finansinspektionen det tidsödande att kontrollera tillgångarna i registret. Granskningen måste göras manuellt eftersom det saknas erforderligt IT-stöd. Man har undersökt möjligheterna att göra elektronisk granskning men inte lyckats finna en metod till rimliga kostnader. I den manuella granskningen är det många gånger svårt att avgöra vad tillgångarnas beteckningar betyder. Det förekommer också att bolagen inte håller ordning på vilka tillgångar som är pantsatta till t.ex. OMX. Sådan pantsättning kan ske som en del i den reguljära värdepappershandeln.

I praktiken är tillsynen över registren begränsad. Tidigare hade man ett rullande schema där avsikten var att kontrollera registren för 5–6 bolag per kvartal. Den typen av återkommande tillsyn har nu upphört. Bortprioriteringen skall ses mot bakgrund av att registret – ur försäkringstagarnas synvinkel – endast har betydelse om bolagen hamnar på obestånd. Den rapportering som sker kvartalsvis av tillgångar för skuldtäckning (FFFS 2004:24) utgör ett underlag för tillsyn över skuldtäckningen (beloppet) och placeringsreglerna (tillåtna tillgångsslag samt kvantitativa limiter). Rapporten kan inte utgöra ett underlag för tillsynen över registret eftersom inte enskilda tillgångar identifieras. Det kan dock antas att de tillgångsslag som där redovisas också ingår i förmånsrättsregistret. I samband med den särskilda tillsyn som skedde i samband med livbolagskrisen under 2002 och 2003 hade man dock som en viktig del av tillsynen att kontrollera registrens kvalitet.

Sammanfattningsvis måste den faktiska registerhållningen hos bolagen och Finansinspektionens tillsyn över den anses vara tveksam i förhållande till lagens krav om att registret vid varje tidpunkt skall innehålla de tillgångar som används för skuldtäckning och vilket värde de har. Det synes också som om många bolag i praktiken också saknar ett egentligt register för de tillgångar som omfattas av förmånsrätten och att Finansinspektionens möjligheter att hålla tillsyn över registret är begränsat. Det betyder att registrets funktion för att säkerställa försäkringstagarnas förmånsrätt inte fungerar tillfredställande. Vid obestånd kan det helt saknas ett

register så att inga tillgångar kan särskiljas för förmånsrätten eller så utvisar registret tillgångar vilka bolaget inte längre äger, tillgångar som inte går att identifiera eller tillgångar som visar sig vara belastade med in-teckningar. Värdet av försäkringstagarnas förmånsrätt i livbolagen kan därför ifrågasättas.

6.2 Förmånsrätt

Förmånsrätter regleras i förmånsrättslagen (1970:979). Förmånsrättslagen avser endast att reglera i vilken ordning olika fordringar skall betalas vid utmätning och konkurs. Förmånsrättslagen kompletteras av föreskrifter i andra lagar, t.ex. FRL.

Man skiljer mellan särskilda och allmänna förmånsrätter. Särskilda förmånsrätter gäller vid utmätning och konkurs. De belastar endast viss bestämd egendom. Allmänna förmånsrätter är inte begränsade till visst slags egendom. Allmänna förmånsrätter kan normalt göras gällande enbart vid konkurs.

Den förmånsrätt som tillkommer försäkringstagare är en särskild förmånsrätt. Det betyder att de har förmånsrätt i de tillgångar som är upptagna i registret över skuldtäckningstillgångar. För den händelse att värdet på de registerförda tillgångarna inte skulle räcka till för att täcka förmånsberättigade försäkringsförpliktelser är försäkringstagarna hänvisade till att bevaka återstoden av sin fordran tillsammans med övriga borgenärer, som oprioriterad. Den tidpunkt som avgör vilka tillgångar som omfattas av förmånsrätten är när försäkringsbolaget försätts i konkurs eller utmätning sker.

6.3 Olika lagförslag som berör registerföringen

6.3.1 Placeringsutredningen

Placeringsutredningen (SOU 2003:84) uppmärksammade i sitt slutbetänkande vikten av att registret förs på avsett sätt för att försäkringstagarnas fordringar skall vara skyddade. På grund av de problem som finns med registret förordade Placeringsutredningen preliminärt en allmän förmånsrätt. På så sätt skulle kopplingen till registret försvinna och försäkringstagarna skulle få förmånsrätt i försäkringsbolagets hela egendomsmassa. Då en ändring av förmånsrätten skulle föranleda en förändring av förmånsrättsord-

ningen fann utredningen att frågan krävde ytterligare belysning före det att eventuella förslag kunde läggas i denna del.

Placeringsutredningen ansåg att frågan inte kunde utredas inom ramen för utredningen. Placeringsutredningen stannade istället för att föreslå att samtliga försäkringsbolag skulle inrätta en funktion för att säkerställa registerföreningen, ett s.k. registerombud. Denna person föreslogs få ett personligt skadeståndsansvar motsvarande t.ex. aktuarien.

6.3.2 Försäkringsinsolvensdirektivet

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/17/EG av den 19 mars 2001 om rekonstruktion och likvidation av försäkringsföretag (försäkringsinsolvensdirektivet) har under en längre tid varit föremål för införlivande i den svenska lagstiftningen (Europeisk insolvens DS 2002:59). I departementsstencilen föreslås att förmånsrätten skall omfatta alla försäkringsfordringar oavsett vilken kategori de tillhör. Det betyder i huvudsak att även kort skadeförsäkring kommer att omfattas av den särskilda förmånsrätten.

6.3.3 Garantiordning

Försäkringsutredningen (SOU 1995:87) gjorde en översiktlig analys av behovet m.m. hur försäkringstagare skall kunna skyddas i händelse av försäkringsgivares obestånd. Försäkringsutredningen skissade på utgångspunkter för en kommande utredning för en svensk skyddsanordning. Härvidlag diskuterades vilka försäkringsfordringar och försäkringsgivare som borde omfattas, vilken ersättningsnivå som skulle vara lämplig, om anordningen skulle vara offentlig reglerad eller föremål för självreglering samt hur anordningen skulle administreras och inte minst finansieras.

Regeringen tillkallade en särskild utredare för att utreda garanti-frågan. Utredningen som tog sig namnet Försäkringsgarantiutredningen lämnade i sitt betänkande (SOU 1998:22) ett förslag till garantiordning som skulle administreras av en ideell förening. Ramen för föreningen skulle regleras i lag. Försäkringsgivare som skulle meddela försäkringar som skulle omfattas av garantin skulle vara tvingade att vara medlemmar i föreningen. Finansiering av

garantin skulle ske först efter det att ett obestånd inträffat som grundade rätt till ersättning från garantin.

Inför genomförandet av försäkringsrörelseren (prop. 1998/99:87) fann regeringen att det saknades en behovsanalys avseende garantiordning. Man ansåg att de reformerade rörelse- reglerna inte behövde innebära att riskerna i svenska livförsäkrings- bolag generellt sett skulle öka för försäkringstagarna jämfört med tidigare. Vidare ansåg regeringen att en garantiordning var förenad med flertalet problem. Ett huvudproblem var risken för beteende- förändring hos försäkringsbolagen på sådant sätt att de skulle kunna bli benägna att ta högre risker (s.k. moral hazard). En annan osäkerhetsfaktor var hur systemet skulle finansieras. Sammanfatt- ningsvis fann regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl att införa en garantiordning på försäkringsområdet.

6.3.4 Allmän förmånsrätt

Redan Försäkringsverksamhetskommittén föreslog i sitt delbetän- kande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8) att en allmän förmånsrätt borde tillskapas för försäkringstagarna. Samma förslag lyftes fram av den särskilda utredaren Bertil Bengtsson 1993 i promemorian Förmånsrätt för försäkringsfordringar (Ds 1993:101). I denna promemoria analyserades olika tänkbara reformer för att just komma tillrätta med problemen med regis- terföringen och dess eventuella inverkan på försäkringstagarnas förmånsrätt. Man fann att en återgång till det gamla pantsättnings- systemet som gällde före år 1990 inte kunde komma ifråga. Vidare konstaterades att registerföringen inte torde kunna föras av någon utomstående myndighet. I stället ansåg man i promemorian att om den särskilda förmånsrätten skall behållas, är man tvingad att acceptera den risk det innebär att försäkringsföretaget i en ekono- misk kris självt sköter en registrering av sina tillgångar.

6.4 Förvaringsinstitut

<p>Utredningens bedömning: Förvaring av skuldtäckningstillgång- arna i ett förvaringsinstitut överväger inte nackdelarna med en sådan lösning.</p>

Skälen för bedömningen: Särskild förmånsrätt kombinerad med registerföring, garantiordning och allmän förmånsrätt är alla olika varianter för att åstadkomma säkerhet för försäkringstagarnas fordringar. Den befintliga ordningen riskerar att inte fungera vid en obeståndssituation. Utredningen har därför övervägt att låta skuldtäckningstillgångarna överföras till ett förvaringsinstitut enligt modell från lagen (2004:46) om investeringsfonder.

En investeringsfond fungerar så att fondandelsägare överlämnar ansvaret och kontrollen över sina sparmedel till ett fondbolag som i sin tur investerar i olika värdepapper. Den upparbetade fondförmögenheten i form av olika tillgångar såsom aktier, räntepapper och likvida bankmedel sammanblandas dock aldrig med fondbolagets egna medel. I stället förvaras fondens tillgångar av ett särskilt förvaringsinstitut, vanligtvis en bank. En fond består egentligen endast av sin förmögenhet och kan inte självständigt sluta avtal eller ingå förpliktelser. I stället är det fondbolaget som fattar alla beslut som rör fonden. Formella ägare till fondförmögenheten är andelsägarna, men fondbolaget utövar alla de funktioner som i vanliga fall tillkommer ägaren. Således bestämmer fondbolaget om en statsobligation skall köpas eller säljas, hur rösträtten som är knuten till fondinnehavet skall användas etc. På grund av denna uppdelning i rättsförhållandet har det varit lagstiftarens målsättning att skapa en fondlagstiftning som säkerställer att fondförmögenheten förblir fristående från fondbolagets egna medel. I annat fall skulle fondandelsägarna riskera att lida förluster om fondbolaget skulle hamna på obestånd och försättas i konkurs.

En liknande ordning skulle passa väl in på ett försäkringsbolag. Om tillgångarna överförs till ett förvaringsinstitut behövs ingen registerföring, utan de tillgångar som finns i förvaringsinstitutet torde utgöra tillräcklig säkerhet för försäkringstagarnas fordringar. Fördelen med en sådan ordning är att förvaringsinstitutet kan – liksom inom fonderområdet – få tillsynsliknande uppgifter genom att bevaka tillgångarna, deras värdering och åtminstone översiktligt bevaka placeringsreglerna. Tillgångarnas existens (genom förvaring) och värde blir också mer tillförlitligt om en tredje part bevakar dessa åt försäkringstagarna.

Ett separat förvaringsinstitut kan säkerställa en viss tillgångsmassa för försäkringstagarnas förmånsrätt men kan inte garantera att värdet av dessa överstiger värdet av försäkringstagarnas fordringar. Förvaringsinstitut kan således underlätta tillsynen av

förmånsrätten, men ändrar inte förutsättningarna för skuldtäckningen.

Nackdelar med förvaringsinstitut för skuldtäckningstillgångar är dels av praktisk art, dels kostnaderna. Försäkringsbolagen investerar merparten av sina skuldtäckningstillgångar på värdepappersmarknaderna vilket gör att jämförelsen med fonder i detta avseende är relevant. Utöver investeringar på sådana marknader har emellertid försäkringsbolagen också andra tillgångar såsom fastigheter, fordringar, onoterade innehav etc., dvs. tillgångar som inte enkelt kan förvaras hos ett förvaringsinstitut. Det finns visserligen möjligheter att lägga in olika typer av tillgångar hos förvaringsinstitutet men det är förstås förenat med kostnader ju mer tillgångarna avviker från standardiserade instrument på värdepappersmarknaderna.

Kostnaden för förvaringsinstitut för investeringsfonderna har för svenska fonder beräknats till 0,07 % av fondförmögenheten. Avgifterna till förvaringsinstitutet har en fast och en rörlig del. Sannolikt skulle den fasta kostnaden vara högre för försäkringsbolagen till följd av fler tillgångar som inte lätt låter sig mätas eller omsättas på marknaderna. Å andra sidan innehåller även ett mindre försäkringsbolag betydligt mer tillgångar än en investeringsfond. Försäkringsbolagen skulle därför i kostnadshänseende kunna tillgodogöra sig stordriftsfördelar.

Genom att överföra skuldtäckningstillgångarna till ett förvaringsinstitut skulle kontrollen av tillgångarnas existens och värde möjligen förbättras. Har det gjort situationen säkrare för försäkringstagarna?

För försäkringstagarnas säkerhet har inte registret någon betydelse så länge inte bolaget hamnar i en obeståndssituation. Det är först när tillgångar motsvarande bolagets förpliktelser skall realiseras i en avvecklingssituation som det är viktigt att registret fungerar. Eftersom registerhållningen fungerar dåligt under normala förhållanden talar erfarenheten för att det fungerar än sämre när ett bolag närmar sig obestånd. Om en utomstående part istället fick ansvaret för att hålla tillgångarna skulle det troligen förbättra registerhållningen – även i en obeståndssituation. Det torde vara svårare att manipulera förvaringsinstitutets anställda än anställda inom det egna bolaget som är beroende av verksamheten. En tredje part kan hålla bättre distans till bolaget.

Däremot förbättras inte nödvändigtvis skuldtäckningen. En bolagsledning kan undervärdera försäkringsåtagandena. Det skulle

ett förvaringsinstitut vare sig ha möjlighet eller anledning att undersöka. Ett förvaringsinstitut lär inte upptäcka om försäkringsbolaget manipulerar med avsättningarna. Deras uppgift skulle inte sträcka sig längre än att hålla de tillgångar bolaget bestämmer separerade från den övriga verksamheten.

Sammantaget anser utredningen att en överföring av skuldtäckningstillgångarna till ett förvaringsinstitut inte nämnvärt förbättrar försäkringstagarnas säkerhet i försäkringsbolaget. Det överväger inte nackdelarna som är förknippade med förslaget.

6.5 Marknadslösningen

I samband med affärer som innebär motpartsrisiker har de finansiella marknaderna själva ett system för att ställa säkerheter till varandra och därmed minska motpartsrisiker. Ett försäkringsavtal där premier normalt betalas i förskott innebär att försäkringstagaren står en motpartsrisk i förhållande till försäkringsbolaget. Situationen är jämförbar med den förra.

Två parter ingår t.ex. ett avtal om att byta en fast mot en rörlig ränta, s.k. swap. När avtalet ingås är värdet noll för båda parter. Om räntan stiger får avtalet ett positivt värde för den som erhåller rörlig ränta medan det för motparten blir lika mycket negativt. Om räntan sjunker gäller det omvända. När marknadsvärdet av avtalet avviker från noll måste den skyldiga parten ställa säkerheter för att eliminera motpartens kreditrisk. Säkerheterna – ofta i form av statsskuldväxlar – ställs till en oberoende part där tillgångarna är pantsatta till fordringsägaren. Ofta måste säkerheten överstiga marknadsvärdet på skulden med viss marginal, överhypotek.

För transaktionens förvaltning behövs en löpande marknadsvärdering och ett förvaringsinstitut för pantsättningen där det löpande sker in och uttag av säkerheter. Situationen för försäkringsavtal har tydliga paralleller.

Det finns dock en väsentlig skillnad. Det belopp som skall täckas med säkerheter ges i nämnda exempel av en objektiv marknadsvärdering som genomförs av den oberoende parten. Det löpande marknadsvärdet av transaktionen går att fastställa med hjälp av avläsningar från kapitalmarknaderna. Det är inte fallet i ett försäkringsbolag. Det belopp som skall täckas med säkerheter – de försäkringstekniska avsättningarna – är subjektivt, dvs. går inte att

fastställa genom avläsningar från marknaderna, och fastställs av den skyldiga parten.

6.6 Tillsynen över registret bör intensifieras när ett försäkringsbolag har ekonomiska problem

Utredningens bedömning: Tillsynen över registret bör intensifieras när ett försäkringsbolag riskerar att hamna i ekonomiska svårigheter.

Skälen för bedömningen: Utredningen har övervägt att låta kravet på löpande registerföring utmönstras eftersom det visat sig svårt att ha en fungerande tillsyn över registret. Förutsättningarna att skapa intresse från både bolagens och tillsynens sida är små när risken för insolvens är obefintlig.

En sådan lösning är emellertid inte förenlig med EG-rätten. Försäkringsinsolvensdirektivet föreskriver att försäkringsfordringar skall ha förmånsrätt framför andra fordringar enligt en eller båda metoder som nämns i direktivet. När det gäller metoden särskild (absolut) förmånsrätt – som tillämpas i Sverige – skall försäkringsföretagen upprätta och hålla uppdaterat ett särskilt register.¹

Däremot anser utredningen att Finansinspektionen bör som en första tillsynsåtgärd när de bedömer att ett försäkringsbolag riskerar att hamna i ekonomiska svårigheter skyndsamt undersöka att registerföringen fungerar så att den särskilda förmånsrätten får verklig betydelse. Genom att lägga tyngdpunkten av tillsynen över registret först när bolaget har ekonomiska problem blir tillsynsåtgärden över registret meningsfull. Först då är det av kritisk betydelse att identifiera och säkerställa en tillräcklig tillgångsmassa för försäkringstagarnas förmånsrätt. Den konkreta åtgärden det innebär att kontrollera avsättningarna och registret skickar också en viktig signal till bolaget att Finansinspektionen bedömer situationen som allvarlig. Genom att på detta sätt skaffa sig kunskaper om skuldtäckningstillgångarna blir åtgärden – ifall situationen förvärras – också en förberedelse på vidare åtgärder från Finansinspektionens sida. En första sådan åtgärd – om situationen förvärras – blir att begära in en finansiell saneringsplan för godkännande när försäkringstagarnas rättigheter bedöms vara hotade.²

¹ Artikel 10 1. a) och 3.

² 19 kap. 11 § FRL.

När situationen i ett bolag har gått så långt att registret ställs under särskild bevakning ligger det nära till hands att också bedöma skuldtäckningstillgångarnas kvalitet. Det kan visa sig vid en närmare granskning av registret att det finns tillgångar som är upptagna till ett värde som inte motsvarar verkligt värde. Särskilt kan det gälla tillgångar som får vara med i registret men som inte är marknadsnoterade där priset inte är enkelt att läsa av eller för noterade tillgångar med låg likviditet. Exempel på sådana tillgångar kan vara aktier och andelar i dotterföretag, fastigheter eller obligationer som saknar marknadsnotering.

6.7 Ekonomiska problem i försäkringsbolag

6.7.1 Vad händer vid ekonomiska problem?

Ett försäkringsbolag hamnar normalt inte i en obeståndssituation på grund av en plötslig händelse. I stället uppstår ekonomiska svårigheter vanligen genom en serie beslut och handlingar som i efterhand visar sig mindre lyckade. Det kan vara att försäkringar har tecknats till för låga premier eller med dåligt riskurval. Andra exempel är att bolagen inte har gjort tillräckliga avsättningar eller har för höga driftkostnader i verksamheten. Brister i återförsäkringsskyddet kan leda till att enskilda skadehändelser får en alltför stor inverkan på bolagets ställning. Felaktiga placeringar eller dålig matchning av riskerna kan också försätta ett bolag i ekonomiska problem.

Utmärkande för en situation i ett försäkringsbolag som hamnat i ekonomiska svårigheter är således att processen är utdragen och att det finns förutsättningar att upptäcka situationen innan läget är akut. Situationen blir inte akut i meningen att försäkringsbolagen inte klarar sina löpande betalningar, men den kan vara akut i meningen att den långsiktiga betalningsförmågan är hotad. Försäkringsbolaget kan tack vare huvudsakligen korta likvida tillgångar och långa illikvida skulder ha fullgod likviditet samtidigt som det inte är solvent i försäkringsrörelselagens mening. Situationen blir särskilt bekymmersam ur bolagets perspektiv om problemen blir offentliga eftersom nyteckning av försäkringsavtal och förlängning av nya kontrakt kan upphöra. Den största tillgången i ett försäkringsbolag är ofta intjäningsförmågan på framtida premier.

Samtidigt finns det en gräns för när det börjar bli olämpligt att teckna nya försäkringsavtal i ett försäkringsbolag som hamnat i ekonomiska problem. Även om den viktigaste tillgången är intjäningsförmågan på framtida premier, är det ur försäkringstagarens synvinkel inte lämpligt att teckna försäkringar i ett försäkringsbolag som har ekonomiska problem. När en sådan gräns är överträdd är dock inte enkelt att svara på eftersom avvecklingskostnaderna i bolaget kan vara betydande. För försäkringstagarna kan det alltså vara bra att betala in premier i ett bolag som har problem, eftersom det torde underlätta en rekonstruktion av verksamheten. En eventuell spekulant på bolaget är sannolikt mer intresserad av verksamheten om försäkringstagarna fortfarande betalar sina premier och förnyar sina avtal. Samma sak torde gälla för eventuella finansärer i en rekonstruktion. Det behöver dock inte vara så, en spekulant eller finansär kanske föredrar att överta ett bolag där kunderna har tappat förtroendet och slutat betala in premier. I en sådan situation är bolaget sannolikt billigare men kräver å andra sidan större insatser för att återskapa förtroendet.

Resonemanget illustrerar Finansinspektionens dilemma vid krishantering av ett försäkringsbolag. En situation där försäkringsbolaget riskerar att inte klara solvenskraven kan till att börja med vara svår att upptäcka eftersom bolagen normalt inte har några akuta betalningsproblem. Det är också en bedömningsfråga huruvida solvenskraven klaras av eller inte. Om Finansinspektionen bedömer att det finns allvarliga ekonomiska problem men bolaget samtidigt klarar de formella solvenskraven finns det i många fall inte något självklart tillvägagångssätt för att hantera krisen när syftet är att se till försäkringstagarnas och de ersättningsberättigades bästa. Det kan vara bra att inte ge offentlighet till situationen – vilket innebär att nya premier fortsätter att betalas in – och försöka finna en lösning genom t.ex. bestandsöverlåtelse eller ny finansiering. Det kan också vara lämpligt att offentliggöra bolagets problem så att allmänheten inte betalar premier till ett bolag som inte har rimliga förutsättningar att kunna fullgöra sina åtaganden.

6.7.2 Finansinspektionens möjligheter att ingripa i försäkringsbolag med ekonomiska problem

Den reglering och tillsyn som redan gäller och som kommer att gälla på försäkringsområdet innebär att Finansinspektionen har fått

och kommer att fortsätta få ett större mandat när det gäller att ingripa mot försäkringsbolag med ekonomiska problem samtidigt som frågor som inte rör skyddet av försäkringstagarnas fordringar tonas ned. Bestämmelser som kommer med genomförandet av solvens II förefaller att fortsätta i samma riktning med att utöka tillsynsmyndigheternas befogenheter.

En utvidgning av befogenheterna gavs vid genomförandet av solvens I direktivet³. Finansinspektionen fick då möjligheten att förelägga ett försäkringsbolag eller dess styrelse att upprätta en ekonomisk saneringsplan som för godkännande skall överlämnas till Finansinspektionen. Liknande möjlighet fanns också sedan tidigare men den var då grundad på konkreta händelser. Det som skiljer detta ingripande är att sanktionen skall tillämpas när Finansinspektionen *bedömer att försäkringstagarnas rättigheter hotas*. I vilken utsträckning Finansinspektionen behöver motivera att försäkringstagarnas rätt hotas framgår inte. Bedömningsgrunden skiljer sig således från de kvantitativt definierade händelserna som baserar sig på ett försäkringsbolags kapitalbas.

När kapitalbasen underskrider lagstadgad solvensmarginal skall Finansinspektionen förelägga bolaget eller dess styrelse att upprätta en plan för att återställa en tillfredsställande finansiell ställning och överlämna planen till inspektionen för godkännande. Om det emellertid har gått så långt att kapitalbasen underskrider en tredjedel av solvensmarginalen eller underskrider garantibeloppet, skall bolaget eller dess styrelse upprätta och för godkännande överlämna en plan för skyndsamt återställande av kapitalbasen.⁴ Vidare får Finansinspektionen – om vissa förhållanden råder – begränsa bolagets förfoganderätt eller förbjuda bolaget att förfoga över sina tillgångar. Som yttersta åtgärd kan koncessionen förverkas.⁵

Den nyare bestämmelsen som skall tillämpas när försäkringstagarnas rättigheter hotas syftar till att ge Finansinspektionen en möjlighet att ingripa även innan kapitalbasen understiger den erforderliga solvensmarginalen. Bestämmelsen ger alltså Finansinspektionen ett vidare mandat att ingripa mot försäkringsbolag som myndigheten antar ha ekonomiska problem. Denna bestämmelse kommer enligt liggande förslag att ytterligare kompletteras när det nya tjänstepensionsdirektivet genomförs i svensk rätt vid

³ Prop. 2002/03:94.

⁴ 19 kap. 11 § fjärde stycket FRL.

⁵ sjunde och nionde styckena.

årsskiftet.⁶ Då kommer ett tillägg som innebär att Finansinspektionen får utse en särskild företrädare att sköta hela eller delar av driften av bolaget. Denna nya ingripandemöjlighet omfattar all livförsäkringsverksamhet, dvs. inte enbart tjänstepensionsverksamhet.

Det framstår som oklart om, och i så fall hur, Finansinspektionen behöver motivera ett ingripande. Vidare är det oklart vilka konkreta åtgärder som får vidtas när de bedömer att försäkringstagarnas rättigheter hotas. Den saneringsplan som skall överlämnas skall enligt bestämmelserna godkännas av Finansinspektionen. Det kan ifrågasättas vilka åtgärder som får vidtas efter det att Finansinspektionen har begärt in en finansiell saneringsplan. Den skall godkännas av Finansinspektionen vilket naturligtvis ger betydande möjligheter att påverka innehållet i planen. Men vad händer efter det att planen har godkänts? Finansinspektionen själva har ställt sig tvekande till om det är möjligt att justera värdena på poster i kapitalbasen eller höja solvensmarginalen, så som nämns i direktiven bakom dessa bestämmelser.

6.7.3 Förtydliganden av Finansinspektionens befogenheter

Utredningens bedömning: Ett godkännande av den finansiella saneringsplanen när Finansinspektionen bedömer att försäkringstagarnas rättigheter hotas skall innebära en oberoende värdering av skuldtäckningstillgångar, tillgångsposter svarande mot kapitalbasen och åtaganden enligt gällande värderingsregler.

Skälen för bedömningen:

Genomförandet av solvens I

I samband med genomförandet av solvens I diskuterade regeringen hur direktivets artiklar om justeringar av kapitalbas och solvensmarginal skulle genomföras i svensk rätt.⁷ Artiklarna föreskriver bl.a. att medlemsstaterna skall se till att de behöriga myndigheterna har befogenhet att kräva att ett försäkringsföretag *skall ha en högre föreskriven solvensmarginal* för att säkerställa att det kan uppfylla solvenskraven inom den närmaste tiden. Nivån på den högre

⁶ Prop. 2004/05:165.

⁷ Artikel 20a i första skadeförsäkringsdirektivet, i lydelse enligt artikel 1.7 i solvensskadedirektivet och artikel 24a i första livförsäkringsdirektivet, i lydelse enligt artikel 1.4 i solvenslivdirektivet. Artiklarna är likalydande för skade- respektive livförsäkring.

solvensmarginalen skall fastställa utifrån den finansiella saneringsplanen. Vidare skall myndigheterna ha befogenhet att *justera ned värdena av alla poster som kan ingå i kapitalbasen*. Möjligheten skall enligt direktiven i synnerhet kunna användas i de fall där dessa posters marknadsvärde har förändrats i betydande utsträckning sedan utgången av föregående räkenskapsår.

De behöriga myndigheterna skall också ha befogenhet att vid bestämmandet av solvensmarginalen *minska nedsättningen på grundval av återförsäkring*. I direktiven uttalas dock att en sådan nedsättning förutsätter att återförsäkringsavtalen har ändrats eller försämrats i betydande utsträckning sedan föregående räkenskapsår eller att det inte finns någon, eller bara en obetydlig risköverföring i kontrakten för återförsäkring.

Regeringen ansåg vid bestämmelsernas genomförande i svensk rätt att någon uttrycklig bestämmelse som ger myndigheten rätten att föreskriva en högre solvensmarginal eller justera ned värden på alla poster som kan ingå i kapitalbasen inte behövde genomföras.⁸ Regeringen menade att Finansinspektionen inom ramen för stabilitetsprincipen redan har befogenheten att justera värdet på kapitalbasen. Stabilitetsprincipen innebär bl.a. att försäkringsrörelse skall bedrivas med en för rörelsens omfattning och beskaffenhet tillfredsställande soliditet.⁹ Det medför bl.a. att Finansinspektionen kan beakta att vissa poster i den tillgångsmassa som motsvarar kapitalbasen¹⁰, t.ex. organisationsinnehav och fastighetsinnehav, är mindre likvida och därmed av sämre värde som buffertkapital för att möta snabba förändringar i verksamheten¹¹. Liknande hänvisningar till stabilitetsprincipen gjordes för möjligheten att föreskriva en högre solvensmarginal.¹² Möjligheten att minska nedsättningen på grundval av återförsäkring genomfördes dock som en ny bestämmelse i 7 kap. 25 § FRL.

Genom att inte genomföra bestämmelserna om möjligheten att justera ned kapitalbasen och föreskriva en högre solvensmarginal gick man emot Finansinspektionen. De hade i sitt remissvar anfört att det är oklart om det är möjligt att med stöd av stabilitetsprincipen justera ned värdet av alla poster som kan ingå i kapitalbasen och att lagtexten utifrån det bör förtydligas.

⁸ Prop. 2002/2003:94 s. 40 ff.

⁹ Se 1 kap. 1 a § första stycket FRL och kapitel 2 i betänkandet.

¹⁰ Egentligen alla tillgångar eftersom kapitalbasen byggs upp av poster som är residualer i balansräkningen. I huvudsak är det eget kapital.

¹¹ Prop. 1998/99:87 s. 177 och 270.

¹² Prop. 1998/99:87 s.177 och prop. 1999/2000:99 s.40.

Utredningen har övervägt ett förtydligande i detta avseende genom att genomföra möjligheten för Finansinspektionen att höja nivån på den föreskrivna solvensmarginalen som skall fastställas utifrån den finansiella saneringsplanen. Det skulle i så fall ge Finansinspektionen en slags sanktionsmöjlighet kopplad till saneringsplanen. Det skulle på så sätt också varit möjligt att i ett enskilt fall höja solvensmarginalen så att de sanktioner som följer av dess underskridande blir tillämpliga.

Utredningen menar emellertid att möjligheten att höja solvensmarginalen är en olämplig metod och ifrågasätter om det ens är direktivets avsikt. Skrivningarna avser i flera fall att korrigera förändringar sedan senast rapporterade räkenskapsår snarare än att ge tillsynsmyndigheten ett mandat som kan vara godtyckligt. Texten i direktivet förefaller snarare att syfta på en situation där antingen värderingar till anskaffningsvärde tillämpas eller när bolag inte rapporterar kvartalsvis eller vid behov oftare. I svensk tillsyn är det vedertaget att en bedömning av den finansiella ställningen alltid skall avse den aktuella situationen snarare än den senast rapporterade. Med de förslag som lämnas i denna utredning förtydligas också att bedömningen skall avse en realistisk finansiell ställning snarare än en som är baserad på betryggande värderingar eller anskaffningsvärden.

Att föreslå möjligheten att justera ned värdena av alla poster som kan ingå i kapitalbasen är inte nödvändigt. Den möjligheten finns redan eftersom Finansinspektionen som en konsekvens av stabilitetsprincipen får göra justeringar i enskilda fall. Dessutom får de enligt de nya redovisningsbestämmelserna lämna närmare föreskrifter om villkor för att ta in poster i kapitalbasen (FRL 1 kap. 8 a §). Det innebär att Finansinspektionen har möjlighet att lämna föreskrifter om vilka poster som skall få ingå respektive inte ingå i kapitalbasen och hur posterna skall värderas.¹³ Syftet är att skapa förutsättningar för en anpassning av beräkningen av kapitalbasen i försäkringsföretag. I propositionen refereras till att sådana anpassningar kan bli aktuella p.g.a. av direktiv och nationella redovisningsregler IAS/IFRS.

¹³ Prop. 2004/05:24 s. 138.

Finansinspektionen bör göra en oberoende värdering

Värdering av tillgångar och skulder innebär subjektiva bedömningar av deras värde. Det finns därför skäl att medge att Finansinspektionen får befogenhet att ingripa när de anser att försäkringstagarnas rätt är hotad, dvs. på en subjektiv bedömningsgrund snarare än ett kvantitativt mandat. Däremot anser utredningen att ingripandet behöver motiveras. Finansinspektionen skall därför göra en oberoende värdering av åtaganden, skuldtäckningstillgångar och de tillgångsposter som svarar mot kapitalbasen innan den finansiella saneringsplanen godkänns.

Det är en sak att godkänna en refinansiering, omstrukturering eller annan metod för att finansiellt sanera rörelsen. En annan är att bedöma om de värden som den finansiella saneringsplanen bygger på är tillförlitliga. Hur har t.ex. försäkringsåtagandena värderats i de försäkringstekniska avsättningarna? Finns det en risk för att avsättningarna är för låga och att skuldtäckningen därmed är för liten? Samma frågeställning går att tillämpa på värderingen av skuldtäckningstillgångarna. För att kunna göra en bedömning av om den finansiella saneringsplanen är hållbar är det väsentligt att de ingående värdena på tillgångarna och åtagandena är så korrekta som de kan bli. Det torde vara en självklarhet i varje form av rekonstruktion av bolag. Utfallet av värderingen kan förstås vara både att bolaget är starkare, svagare eller oförändrat jämfört med bolagets egna bedömningar.

Vid en sådan värdering bör Finansinspektionen ta hänsyn till att det finns en skillnad mellan att värdera skuldtäckningstillgångar och försäkringsåtaganden i ett redovisnings- respektive stabilitetsperspektiv. Såsom värderingsprinciper i ett redovisningsperspektiv utvecklas går värderingarna mer och mer mot marknadsvärden (verkligt värde).

För skyddet av försäkringsfordringar är utvecklingen inom redovisningsområdet till nackdel. I samband med att ett försäkringsbolag har ekonomiska problem kommer andra frågeställningar in i värderingen av vissa tillgångar och åtaganden. Det kan t.ex. finnas tillgångsslag som inte längre har samma värde som när verksamheten utvecklades väl. Poster som dotterbolagsaktier och förutbetalda anskaffningskostnader och andra ”mjuka” värderingar får ett annat värde i en sådan situation. I ett försäkringsbolag med ekonomiska svårigheter är tidsperspektivet också annorlunda jämfört med en rörelse som går enligt plan. I ett stabilitetsperspektiv

kan det således vara relevant att tillämpa värderingsreglerna annorlunda jämfört med det vanliga redovisningsperspektivet. Som framgått är denna skillnad i perspektiv mellan olika värderingssyften redan vedertaget som en konsekvens av de nyligen antagna redovisningsbestämmelserna.¹⁴

Avsikten med Finansinspektionens värdering är inte att den skall ge samtliga skuldtäckningstillgångar ett lägre värde än vad som beräknats med stöd av gällande redovisnings- och värderingsregler i FRL. Som angivits ovan kan dock vissa tillgångsslags värdering försämrats i takt med bolagets ekonomi. Sådana tillgångar bör av Finansinspektionen kunna värderas till ett lägre värde än vad bolaget självt gjort med stöd av gällande värderings-/redovisningsregler. Värderingen av skuldtäckningstillgångarna kommer då i det enskilda fallet att kunna avvika från bolagets värderingar om Finansinspektionen finner att bolaget har tillämpat värderingsreglerna på ett felaktigt sätt. Det samma gäller för de tillgångsposter som svarar mot kapitalbasen.

En förnyad värdering av åtagandena är än mer motiverad eftersom det för dessa normalt saknas jämförbara marknadsvärden. Därför skall Finansinspektionen göra egna bedömningar av avsättningarna där framför allt antagandena bakom värderingarna bör granskas. Även denna värdering kan komma att avvika.

Syftet med den förnyade värderingen är att avgöra om skuldtäckningstillgångarna realistiskt sett utgör tillräckligt säkerhet för försäkringsfordringarna. Om den godkända finansiella ställningen visar att kapitalbasen understiger solvensmarginalen kommer bolaget omfattas av de ingripandeåtgärder som följer av 19 kap. 11 §. Om det godkända beslutsunderlaget visar att skuldtäckning inte upprätthålls skall Finansinspektionen förelägga bolaget att föra in mer tillgångar i skuldtäckningsregistret.

Om det däremot visar sig att skuldtäckning upprätthålls och kapitalbasen överstiger den erforderliga solvensmarginalen skall inga förelägganden ske. I ett sådant läge har två bedömningar genomförts av parter med motsatta ekonomiska intressen. Det torde då vara svårt att hävda att försäkringstagarnas rättigheter kan anses vara hotade enligt de skuldtäcknings- och kapitalbasbestämmelser som finns.

Utredningens överväganden om Finansinspektionens befogenheter när de anser försäkringstagarnas rätt hotad innebär att kon-

¹⁴ Prop. 2004/05:24 s.136 ff.

kretisera vad den finansiella saneringsplanen innebär och att skapa ett underlag för ett legitimt beslut. Tyngdpunkten för Finansinspektionens åtgärder kommer att ligga på en självständig bedömning av om skuldtäckningstillgångarna realistiskt sett kan anses utgöra tillräcklig säkerhet för försäkringstagarnas fordringar. Bedömningen förutsätter en självständig värdering av skuldtäckningstillgångar, åtaganden och de tillgångsposter som svarar mot kapitalbasen. Det ligger i linje med utredningens uppfattning att tillsynen bör inrikta sig på dessa delar av balansräkningen.

6.7.4 Behov finns att närmare se över bestämmelserna om ingripanden

I princip är det bra med bestämmelser som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att kunna ingripa i ett tidigt skede i syfte att säkerställa försäkringsfordringar. Sådana tidiga ingripanden utan kvantitativa mandat är dock känsliga och svåra att genomföra i praktiken eftersom de ofrånkomligen kommer att handla om bedömningar. För att tidiga ingripanden på en bedömningsgrund skall kunna fungera krävs det därför genomtänkta åtgärder som – i den utsträckning det är möjligt – är fastslagna på förhand. Även om utredningen genom sitt initiativ försökt konkretisera underlaget för den finansiella saneringsplanen är det fortfarande oklart om och i så fall hur Finansinspektionen skall behöva motivera sin bedömning om de anser att försäkringstagarnas rättigheter är hotade. Det är också oklart hur befogenheterna som följer på bedömningen skall hanteras.

Tillägget till bestämmelsen om ingripande när försäkringstagarnas rättigheter bedöms vara hotade - som enligt liggande förslag innebär att Finansinspektionen får utse en särskild företrädare att sköta hela eller delar av driften av bolaget - framstår som en långtgående befogenhet. En extern inblandning i bolagets affärer – samtidigt som det enligt gällande kapitalbasregler kan vara solvent och skuldtäckning upprätthålls – bör åtminstone motiveras och föregås av en självständig bedömning av den finansiella ställningen så som beskrivits i det ovanstående.

Utredningen befarar att den nuvarande och föreslagna lagstiftningen som ger Finansinspektionen rätt att ingripa på en bedömningsgrund är för otydlig för att kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Det finns ett behov av att närmare i särskild ordning se

över reglerna om ingripanden när försäkringstagarnas rättigheter anses hotade. Övervägandena bör i så fall beakta andra liknande förslag som t.ex. Offentlig administration av banker i kris (SOU 2000:66).

7 Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital

Försäkringstagare i livförsäkringsbolag som inte får dela ut vinst har två olika anspråk på bolagen. Det är dels den försäkringsfordran som framgår av de garanterade åtaganden som finns i försäkringsavtalet eller som utfästs på andra sätt, dels anspråk på eventuell återbäring från livförsäkringsbolagets överskott. Det senare är en del av livförsäkringsbolagets egna kapital.

För tillsynen över de anspråk som garanterats försäkringstagaren finns det ett försäkringsavtal som definierar försäkringsbolagets och försäkringstagarens rättigheter och skyldigheter. Tillsynen blir då i första hand en fråga om att uppmärksamma om risken att försäkringsfordringar inte skall kunna infrias blir allt för stor i ett enskilt institut. Det genomförs genom att kontrollera hur försäkringsåtaganden värderas och att bolagen innehar tillgångar av tillräcklig mängd och kvalitet för att säkerställa dessa. Utredningen har i kapitel 5 behandlat denna s.k. stabilitetstillsyn.

Tillsynen över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital skiljer sig däremot från stabilitetstillsynen. Tillsynen handlar i stället om att bevaka det s.k. vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering. Denna reglering syftar till att skydda försäkringstagarnas – både enskilt och som grupp betraktat – anspråk i eget kapital från andra intressenters anspråk. Andra intressenter är främst aktieägare, garantier, bolagsledning, anställda och leverantörer, men även andra försäkringstagare. Med leverantörer menas först och främst mäklare som säljer försäkringar åt bolaget. Andra intressenter än försäkringstagarna och ägarna kan tillsammans kallas bolagets agenter och förenas av att de tillsammans står för merparten av bolagets driftkostnader.

Vad gäller försäkringstagarnas anspråk i eget kapital kan detta inte utläsas från individuella försäkringsavtal. I stället framgår storleken av gruppens rättighet till eget kapital av vad som inte har förbrukats eller kan komma att förbrukas för andra ändamål eller

av andra intressenter. Tillsynen kan således inte utgå från rättigheter enligt avtal eller t.ex. tillsyn av tillgångsregister. I stället måste tillsynen inrikta sig på att förhindra interna eller externa transaktioner där det egna kapitalet används på ett sätt som åsidosätter försäkringstagarnas intressen i det egna kapitalet.

7.1 Reglering som skyddar försäkringstagarnas anspråk i eget kapital

Den reglering som avser att skydda försäkringstagarnas anspråk och som nämns i direktiven är vinstutdelningsförbudet, skälighetsprincipen för gamla avtal och de associationsrättsliga generalklausulerna. Dessa tar på olika sätt tillvara försäkringstagarnas intressen i eget kapital gentemot andra intressenter. Till närliggande reglering bör även kontributionsprincipen fogas. Den handlar om fördelning av överskottet mellan enskilda försäkringstagare. Vid fördelningen kan försäkringstagarna ha olika anspråk på kapitalet beroende på t.ex. produkt eller i vilken fas de befinner sig i. Kontributionsprincipen bevakar således också försäkringstagarnas intresse i eget kapital, men inte gentemot andra intressenter utan försäkringstagarna sinsemellan. Även generalklausulerna har utformats så att de anger att enskilda försäkringstagares anspråk i det egna kapitalet inte får behandlas otillbörligt sämre än andra försäkringstagares anspråk.

Vinstutdelningsförbudet¹

Vinstutdelningsförbudet innebär att vinstutdelning till aktieägare eller garanter i livförsäkringsbolag får ske endast om det följer av bolagsordningen.² Vinstutdelningsförbudet skyddar således försäkringstagarna från att aktieägarna eller garanterna får utdelning på det kapital de satt in i rörelsen. Garanter som ställer upp med garantikapital när ett ömsesidigt försäkringsbolag bildas får sin ersättning i form av ränta på garantikapitalet och genom att det skall återbetalas i sin helhet när det inte längre behövs.

Vinstutdelningsförbudet omfattar inte enbart den formella vinstutdelningen som beslutas på bolagsstämman eller stämman i

¹ Vinstutdelningsförbudet är egentligen inte ett förbud, men benämningen för när livförsäkringsbolag får dela ut vinst är vedertagen och används även i direktiven till utredningen.

² 12 Kap. 2 § FRL.

de ömsesidiga bolagen. Förbudet måste även omfatta – som nämns i direktiven – möjligheten för garantier i ömsesidiga bolag och aktieägare i icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag att på annat sätt tillgodogöra sig värden. Sådan överföring av värden brukar kallas olovlig eller dold vinstutdelning. I ett aktiebolag kan dold vinstutdelning gynna ägaren på olika sätt. I ett ömsesidigt bolag saknas ”ägare” men överföring av värden kan göras av andra skäl som hänger ihop med garanternas intressen.

Skälighetsprincipen för gamla avtal

Skälighetsprincipens syfte i den gamla regleringen var att premier och återbäring skulle bestämmas så att den slutliga kostnaden blev skäligen med hänsyn till försäkringens art. Vidare ingick i skälighetsprincipen att försäkringsvillkoren skulle vara skäliga och krav på skälighet i skaderegleringen. I samband med försäkringsrörelse-reformen år 2000 avskaffades emellertid skälighetsprincipen. Motivet till det var att de syften som skälighetsprincipen försökte uppnå i stället kan uppnås effektivare på en avreglerad försäkringsmarknad. Skäliga priser och villkor skall snarare än att bestämmas av staten definieras av marknadens prissättning av produkter som konstrueras utan hämmande restriktioner från rörelse-regleringen. Enligt en övergångsbestämmelse gäller dock fortfarande kravet på premie- och kostnadsskälighet för avtal som tecknades före den 1 januari år 2000.³ Bestämmelsen gäller även om en sådan försäkring har förnyats efter reformens ikraftträdande. Denna resterande del av skälighetsprincipen kan dock avtalas bort av parterna i försäkringsavtalen. Skälet till övergångsregeln var att säkerställa att livförsäkringstagarnas rätt till överskott inte skulle försämrats för premier tecknade enligt den gamla skälighetsprincipen (prop. 1998/99:87, s. 354). Skälighetsprincipens skydd för försäkringstagarnas anspråk i eget kapital är lika giltigt i livförsäkringsaktiebolagen som i de ömsesidiga livförsäkringsbolagen.

³ 12 kap. 14 § FRL.

Associationsrättsliga generalklausulerna

De associationsrättsliga generalklausulerna syftar till att sätta gränser för majoritetens bestämmanderätt, eftersom den annars avsiktligt kan missbruka sin makt till skada för minoriteten. Genom den förändring av klausulernas innehåll som nyligen skedde (prop. 2003/04:109 s.42 f) får inte otillbörliga fördelar varken ges till *enskilda försäkringstagare* eller till andra intressenter, på bekostnad av *försäkringstagare eller andra ersättningsberättigade* som på grund av försäkringsavtal har rätt till andel i bolagets ackumulerade vinst. Generalklausulerna har därmed betydelse för såväl förhållandet mellan olika intressentgrupper (såsom försäkringstagare och aktieägarna) som förhållandet mellan olika försäkringstagare. Genom att ändra generalklausulerna på detta sätt får försäkringstagarna i de icke-vinstutdelande bolagen i detta avseende samma ställning som en aktieägare.

Kontributionsprincipen

Kontributionsprincipen handlar om fördelningen av överskottet mellan försäkringstagarna. Livförsäkringsbolagen skall gottskriva återbäring till försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade med en fördelning som utgår från försäkringsavtalets bidrag till överskottet.⁴ Principen kan avtalas bort genom bestämmelser i bolagsordningen eller i försäkringsavtalen. Kontributionsprincipen har sin grund i att försäkringstagarna inte är en homogen grupp. De ingår i olika bestånd med olika avtalsinnehåll där avtalstidernas längd varierar. Samtidigt befinner de sig i olika faser i sin försäkring.

Intressenter i eget kapital

Bestämmelserna som på olika sätt skyddar försäkringstagarnas anspråk i eget kapital kan också hänföras till vilken intressent som de avser att skydda försäkringstagarna mot. Vinstutdelningsförbudet reglerar relationen mellan ägare – aktieägare eller garanter – och försäkringstagare avseende uppkommen vinst eller vinst som annars hade kunnat uppkomma.

⁴ 12 kap. 6 § FRL.

Skälighetsprincipen för gamla avtal reglerar relationen mellan bolagets agenter och försäkringstagare avseende bolagets driftkostnader.

Kontributionsprincipen reglerar förhållandet försäkringstagare sinsemellan vid fördelning av uppkommen vinst som återbäring. Kontributionsprincipen handlar således om att fördela försäkringstagarnas anspråk i eget kapital rättvist dem emellan.

Genom att tillämpningen av de associationsrättsliga generalklausulerna⁵ nyligen utvidgades har försäkringstagarna som intressenter i eget kapital blivit uppmärksammat. Bestämmelsen stärker försäkringstagarnas rätt i de icke-vinstutdelande bolagen i förhållande till andra intressenter, men också försäkringstagarnas rättigheter sinsemellan.

7.2 Bakgrund till vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering

Skälet till att det finns en reglering som förbjuder vinstutdelning från livförsäkringsbolag och andra regler som bevakar försäkringstagarnas fordran i eget kapital, är att livförsäkringsbolagen sedan lång tid tillbaka är finansierade med försäkringstagarnas pengar. Det har skett genom att livförsäkringsbolagen till följd av regleringen har tagit in högre premier än vad som rimligen krävs för att de skall kunna infria sina åtaganden mot försäkringstagarna. Det uppkomna överskottet i rörelsen har kommit att fungera som riskkapital i bolagen. Från lagstiftarens sida har det alltid varit klart att dessa överskott tillhör försäkringstagarna och skall gottskrivas dem – i den mån de inte behövs som riskkapital (buffert) i livförsäkringsbolagen – i form av återbäring.

Gottskrivning av återbäring har vanligen skett genom utbetalning av ett tilläggsbelopp i samband med att de avtalade försäkringsersättningarna utbetalats, antingen ett individuellt beräknat tillägg eller ett kollektivt utjämnat pensionstillägg. Andra former av gottskrivning som premierabatt och kontant utbetalning förekommer också. Inom individuell livförsäkring har bolagen för att möta kontributionsprincipens krav på en skälig fördelning försäkringstagare emellan sedan länge tillämpat en metod för att löpande beräkna varje avtals uppskattade bidrag till överskottet. Så småningom utvecklades en praxis att till försäkringstagarna löpande

⁵ 8 kap. 15 § och 9 kap. 19 § FRL.

kommunicera de preliminärt beräknade individuella andelarna i överskottet och vad de kunde förväntas räckta till för återbäring. Det totala överskottet och dess individuella andelar kan emellertid inte vara, och är inte, garanterade till något belopp eftersom det är eget kapital. Överskottet "blir vad det blir" när andra intressenter har tagit sitt och när bufferten i bolagen är tillräcklig. Eftersom försäkringstagarnas överskott sålunda är en residual har det krävts särskild reglering för att bevaka residualen från andra intressenter.

Sådan reglering är det vinstutdelningsförbud som kom till i samband med 1982 års försäkringsrörelselag och som förbjöd vinstutdelning till aktieägare och garantier. Vinstutdelningsförbudet var emellertid inget nytt vid denna tidpunkt utan snarare en förlängning av den skälighetsprincip som gällt sedan 1948 års lag om försäkringsrörelse. Innebörden av skälighetsprincipen – att allt överskott skulle återgå till försäkringstagarna och att kostnaderna i bolagen skulle vara skäliga – hade dock redan sin motsvarighet i grunderna även innan principen togs upp i lag. Det fanns då i grunderna en särskild s.k. omkostnadsplan som inte fick överskridas.⁶

Utredningen som föreslog att skälighetsprincipen skulle tas upp i lag ansåg att den skulle jämföras med soliditetsprincipen som sedan 1914 var lagfäst. Soliditetsprincipen låg till grund för att säkerställa att försäkringsbolagen (den omfattade både liv- och sakförsäkring) hade tillräcklig soliditet för att kunna infria sina åtaganden. Redan på den tiden var åtagandena långa vilket enligt lagstiftaren ställde särskilt stora krav på solida bolag. Soliditeten i bolagen byggdes upp genom att lägga in betydande säkerhetsmarginaler i premiesättningen. I praktiken skedde det genom att Försäkringsinspektionen reglerade innehållet i grunderna som innehöll de viktiga parametrarna för premiesättningen. I en normal utveckling förväntades att betydande överskott skulle uppstå i rörelsen. Skäligheten talade för att dylika överskott "i lämplig form tillgodoföres försäkringstagarna och fördelas mellan dem på ett rättvist sätt".⁷ Överskotten kom, som nämnts, samtidigt att fungera som finansiering i bolagen.

I samband med att skälighetsprincipen sålunda lagfästes 1948 för livförsäkringsbolagen kom livförsäkringsrörelse att bedrivas praktiskt taget helt för försäkringstagarnas räkning. Allt överskott som inte behövdes för konsolideringen (riskkapital) och bolagets kost-

⁶ SOU 1946:34 s. 34.

⁷ SOU 1960:11 s. 255.

nader skulle återgå till försäkringstagarna. Man tillät dock att livförsäkringsaktiebolagen fick utdelning på sitt aktiekapital. Genom bestämmelser i bolagsordningen fick aktieägarna rätt till en årlig utdelning som i slutet av 1950-talet uppgick till högst 5 procent av aktiekapitalet.⁸ Eftersom aktiekapitalet var och är försvinnande litet i bolagen var denna utdelning att betrakta som försumbar. År 1969 upphörde Skandia liv, som sista bolag, med att ta en sådan begränsad form av utdelning.⁹

Skälighetsprincipen begränsade således starkt möjligheterna för aktieägarna till livbolagen att ta ut vinst ur sina bolag. Ordningen var fullt rimlig till följd av de stora överskott som livbolagen fick via den tvingande överprissättningen av sina åtaganden. I samband med att vinstutdelningsförbudet infördes i lag 1982 fanns det bara två livförsäkringsaktiebolag i Sverige. Det var Skandia Liv som redan 1968 tagit in förbud för bolagsstämman att besluta om utdelning av vinstmedel till aktieägarna och Återförsäkringsaktiebolaget Sverige.¹⁰

I en artikelserie i Nordisk Försäkringstidskrift (NFT) har debatterats om varför skälighetsprincipens innebörd kom att lagfästas genom ett förbud mot att dela ut vinst i svenska livförsäkringsbolag.¹¹ Förarbetena till lagen är knapphändiga. Lagstiftningsärendet grundade sig på ett betänkande från Försäkringsrörelseutredningen, Ny lag om försäkringsrörelse (Ds E 1980:6). Utredningen konstaterade att livförsäkringsbolagen drevs helt för försäkringstagarnas räkning och att alla aktiebolag utom ett – Återförsäkringsaktiebolaget Sverige – i sina bolagsordningar tagit in förbud för bolagsstämman att besluta om utdelning av vinstmedel till aktieägarna. Utredningen anförde vidare att ”genom införandet av förbudet mot vinstutdelning i livförsäkringsbolag endast lagfäst gällande praxis inom försäkringsbranschen”.

I efterföljande proposition anslöt man sig till denna bedömning att förbudet stämde väl överens med den praxis som hade bildats inom branschen. Eftersom Återförsäkringsaktiebolaget Sverige ägdes av ett antal livförsäkringsbolag skulle den vinstutdelning som skedde i det bolaget ändå stanna inom livförsäkringsverksamheten och därmed återgå till försäkringstagarna.¹² Bolaget hade i praktiken

⁸ ibid. s. 257.

⁹ NFT 3/2002 Anders Kleverman, Vinstutdelningsförbudets konsekvenser i praktiken.

¹⁰ ibid.

¹¹ NFT 3/2001, NFT 4/2001, NFT 3/2002 och NFT 1/2003.

¹² Prop. 1981/82:180 s. 262.

funktionen att utjämna riskerna direktbolagen sinsemellan och skapa en branschgemensam riskbedömning.

Att det finns ett vinstutdelningsförbud i lagen är således en kodifiering av en praxis som länge gällt i branschen. Det har diskuterats hur det kom sig att bolagen frivilligt tog in i sina bolagsordningar lydelse om att någon vinstutdelning till aktieägarna inte fick ske. En bidragande orsak var troligen den socialiseringsdebatt som fördes under 1930- och 1940-talen. Det ansågs vara oskäligt att tjäna pengar på människors livförsäkringsbehov. Försäkringsverksamhet skulle – som departementschefen i förarbetena till 1948 års rörelselag uttalade – främst betraktas ur social synvinkel.¹³ Andra kompletterande teorier framfördes i NFT där livförsäkringsaktiebolagen av konkurrensskäl mot de ömsesidiga livbolagen skulle ha infört sådana begränsningar. För försäkringsbolagen var heller inte ett vinstutdelningsförbud så dramatiskt eftersom det var allmänt känt att det fanns andra fördelar med att äga ett icke-vinstutdelande bolag, t.ex. genom att fördela kostnader för gemensamma investeringar eller genom att sköta dess kapitalförvaltning.¹⁴

7.2.1 Avregleringen har förändrat förutsättningarna för tillsyn över vinstutdelningsförbudet

Genom den avreglering som har skett inom försäkringsområdet under de senaste tio till femton åren har betydelsen av att försäkringstagarna bidrar med riskkapital inom livförsäkring förändrats. Fram till 1985 då behovsprövningen avskaffades var branschen genomreglerad. Genom att förhandsgodkänna de beräkningar som låg till grund för premier och avsättningar (grunderna) bestämde i praktiken dåvarande Försäkringsinspektionen i samråd med branschen produktutbudet och såg till att bolagen var solida. Behovsprincipen såg till att nyetableringar av bolag endast fick ske om regeringen ansåg att det fanns ett behov i samband med prövningen av koncessionsansökan. Övervakningen av skälighetsprincipen skulle se till att kostnadsuttaget i bolagen var skäligt och att försäkringstagarna fick skäliga villkor och skadereglering. Hårda placeringsrestriktioner fanns för medel som motsvarade försäkringstekniska skulder. Staten kunde således både genom en omfattande

¹³ Prop. 1948:50 s. 158.

¹⁴ NFT 3/2002 s.357.

reglering och därutöver tillsyn på nära håll kontrollera och sanktionera livbolagens förehavanden.

Vidare gjorde det nära samarbetet med branschen och de olika branschöverenskommelserna att bolagen kontrollerade varandra i stället för att konkurrera. Man kan ha olika åsikter om en sådan ordning, men betydelsen av det gemensamma tankesätt eller kultur hos bolagsföreträdare som genomsyrade branschen och styrde agerandet vid denna tid skall inte underskattas. Det fanns – och förekommer fortfarande – en grundsyn om att alltid se till kollektivets bästa vid olika beslut. I och med branschglidning och konsolidering av den finansiella industrin har emellertid andra värderingar importerats till försäkringssektorn. Denna mer osynliga normförändring har inneburit att fokus skiftats från försäkringstagarnas intressen till aktieägarnas.

Efter den avreglering som har skett är således situationen annorlunda. Grundläggande för den nya regleringen är att konkurrens mellan bolagen skall skapa effektiva bolag med ett rikt produktutbud. I stället för detaljreglering av priser och produkter genom förhandsgodkännande av grunder och branschöverenskommelser ställs krav på information. Konkurrensen förutsätts ersätta skälighetsprincipens syfte. Fri etableringsrätt råder om bolagen möter kraven för koncession. Placeringsreglerna är friare. För de tillgångar som motsvarar försäkringstagarnas andel i eget kapital (återbäringsmedlen) finns inga placeringsrestriktioner (det fanns det heller inte förut, men indirekt kunde bolagen påverkas genom de allmänna principerna). Genom avregleringen har inflytandet över bolagen stärkts för ägarna, ledning, anställda och bolagens leverantörer på bekostnad av statens kontroll.

Den reglering som tidigare skyddade försäkringstagarnas bidrag till eget kapital har således avskaffats i stora delar men försäkringstagarnas anspråk i eget kapital kvarstår oförändrat. Det är skyddat på så sätt att det inte råder någon tvekan om att kapitalet tillhör försäkringstagarna. Kapitalet är dock fortfarande en residual för vad som blir över när andra tagit sitt. Tillsynen över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering syftar till att bevaka residualen.

Soliditetsprincipen (idag stabilitetsprincipen) har således lett fram till en situation där försäkringstagarna bidrar med merparten av riskkapitalet i livförsäkringsbolagen. För detta har försäkringstagarna inte fått ett motsvarande inflytande över rörelsen. I stället har lagstiftaren genom olika bestämmelser tagit ansvar för det

kapital som genom åren har tillåtits finansiera livförsäkringsbolagen. I den tidigare detaljregleringen fungerade denna ordning hjälpligt. Det kan dock ha antagits ha haft negativa konsekvenser i form av ett likformigt produktutbud och ineffektiva bolag.

Utredningen har tolkat sitt uppdrag som att undersöka om lagstiftarens ansvar för försäkringstagarnas andel i eget kapital genom reglering och tillsyn är konsistent med lagstiftningen som numera gäller även för livförsäkringsverksamhet.

7.3 Dagens förutsättningar för tillsyn över bestämmelserna

Finansinspektionens tillsyn över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering är inte oproblematiske. Tillsyn över att det inte sker någon direkt vinstutdelning på bolagsstämman är inget problem. Utmaningen i tillsynen ligger snarare i att det inte sker någon förtäckt vinstutdelning till aktieägare, garantier eller andra närstående intressen. Vidare skall inspektionen ha tillsyn över att kostnadsskäligheten inte kränks genom orimligt höga provisioner eller bonus och över att vissa försäkringstagargrupper inte gynnas systematiskt på andras bekostnad. En sådan tillsyn är svår eftersom det finns otaliga möjligheter att på olika sätt kringgå bestämmelserna och att det i många fall är omöjligt att definiera vad som är ”skäligen kostnader” eller ett marknadspris. Möjligheten att systematiskt gynna vissa försäkringstagargrupper på bekostnad av andra är också svår att genomlysa.

Även om tillsynen över dessa bestämmelser – som påvisas närmare i det nedanstående – är svår, så är det naturligtvis så att bestämmelserna anger en riktning för bolagens agerande och verkar positivt på beteenden i bolagen. Det är när bestämmelserna av någon anledning kringgås som det är svårt för inspektionen att upptäcka det.

7.3.1 Tillsyn över vinstutdelningsförbudet

Affärstransaktioner som riskerar att vara en överträdelse av vinstutdelningsförbudet är sådana som görs upp mellan parter som inte är oberoende eller saknar motstående ekonomiska intressen, dvs. att transaktionerna inte görs upp på s.k. armlängds avstånd.

En försäljning till underpris eller köp till överpris av en tillgång innebär att livbolaget får lägre vinst och lägre eget kapital än vad det annars skulle ha fått. Om livförsäkringsbolaget gör en sådan affär skulle det kunna vara ett brott mot vinstutdelningsförbudet. För Finansinspektionen kan det i många fall vara svårt att upptäcka om affärer av sådant slag överhuvudtaget har ägt rum. Om de upptäcks blir det i praktiken mycket svårt för Finansinspektionen att avgöra om det skett en under- eller överprissättning. Avgörandet om något otillåtet har skett kan också försvåras genom komplexa ägarförhållanden och koncernstrukturer.

Andra transaktioner som är svåra att genomlysa är när nya verksamheter startas i dotterbolag till livbolaget eller i nya verksamhetsgrenar inom livbolaget. Försäkringstagarna i livförsäkringsbolaget får då svara för investeringar och risker under uppbyggnaden av bolaget. Livförsäkringsbolaget kan sedan sälja dotterbolaget till något bolag inom gruppen utan att få rättmätig ersättning för övervärden.

Andra typer av transaktioner kan vara ännu svårare att genomlysa. Oftast är den juridiska organisationen i en finansiell koncern inte avspeglad i den dagliga operativa verksamheten. Ett livförsäkringsbolag med vinstutdelningsförbud och ett utdelande bolag kan således ingå i samma operativa verkställande enhet i organisationen. Det är då inte lika säkert att det finns avtal och gemensam redovisning för att t.ex. fördela de gemensamma driftkostnaderna. Ofta är det samma funktion och samma anställda som hanterar driftkostnadsfördelningen mellan de två bolagen. Vid sådana fördelningar finns det utrymme för subjektiva bedömningar som i praktiken är omöjliga att genomlysa för en utomstående.

Vinstöverföring och förtäckta lån kan också ske genom återförsäkring. Återförsäkringsavtal är inte reglerade och gränserna mellan affärsmässigt motiverbar riskreduktion, vinstöverföring och låneverksamhet är flytande.

Genom att kombinera en underprissatt produkt, som tillhandahålls av livförsäkringsbolaget, med en produkt som tillhandahålls av ett vinstutdelande företag som kontrolleras av samma ägare (korssubvention) kan värden överföras till ägaren. Produkten som tillhandahålls av det vinstutdelande försäkringsbolaget behöver inte vara överprissatt i förhållande till marknadsvärdet för att subventionen skall vara lönsam för ägarna av livförsäkringsbolaget; det är tillräckligt att priset ger en positiv marginal för det vinstutdelande

bolaget. Sjukförsäkring och fondförsäkring är exempel på två områden där korssubventionering är möjlig.

Livförsäkringsbolag kan också förvärva företag i syfte att bevara en intresse- eller maktsfär utan hänsyn till om det tryggar försäkringsåtaganden eller ger ökad möjlighet till god avkastning. I sådana fall är det emellertid inte fråga om att tillgodogöra sig värden ur livbolaget. I stället används livförsäkringsbolaget som ett medel för att nå strategiska mål för ägarna vars alternativkostnad hade varit betydligt högre (en ”billig” aktiemajoritet i ett icke vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag ger via placeringsportföljen stort inflytande i de av livbolaget ägda bolagen). I detta fall är det avsaknaden av alternativa mer lönsamma transaktioner som utgör skadan för försäkringstagarna. Att bedriva tillsyn över transaktioner som inte genomförts är inte möjligt.

7.3.2 Tillsyn över skälighetsprincipen för gamla avtal

Tillsyn över skälighetsprincipen för gamla avtal kan sägas finnas till för att det saknas vinstintresse hos ägaren till försäkringsbolaget. Det saknas en intressent som står sist i raden av fordringsägare och som har förväntningar på att det återstår ett överskott när andra intressenter har fått sina anspråk tillgodosedda. När styrelsen förhandlar med verkställande direktören och indirekt de anställda om ersättning mm. saknas motsatta ekonomiska intressen. Detta riskerar skapa ett maktvakuum som ger utrymme för andra intressenter att få kontroll över bolaget eller att en ineffektiv skötsel får fortgå längre än vad som skulle vara möjligt om aktieägarna hade ett reellt vinstintresse. Detta kan ske utan att bolagets företrädare nödvändigtvis är medvetna om det.

Ett exempel på en grupp som kan gynna sig i en miljö där vinstintressen saknas är bolagsledning, anställda och leverantörer, t.ex. mäklarna och säljkårerna i livförsäkringsbolag. Deras provisionsbaserade ersättningar har genom åren varit mycket höga. Det har uppmärksammats av Finansinspektionen som vid några tillfällen ingripit mot denna typ av subventioner, bl.a. korta kapitalförsäkringar år 1987 och för låga premier i skadeförsäkringsrörelse år 1991 (se SOU 1995:87 s. 116).

I övrigt får det anses som mycket svårt att utifrån bedöma vad som kan betraktas som skälig ersättning för t.ex. anskaffning av en försäkring. Problematiken löstes tidigare genom branschgemen-

samma provisionssatser och säljarmonopol. En tillsyn över kostnadsskäligheten, dvs. att inte agenter oskäligt gynnas på försäkringstagarnas bekostnad, skulle innebära en granskning av samtliga transaktioner som redovisas som driftkostnader i bolagets resultaträkning. Det är naturligtvis inte möjligt. Även om det sker stickprov eller granskning av någon särskild post så återstår problemet med att värdera den eventuella oskäligheten.

7.3.3 Tillsyn över kontributionsprincipen

Överskott som finns kvar i bolagets eget kapital efter att övriga intressenter tagit sitt skall enligt kontributionsprincipen fördelas till försäkringstagarna i proportion till att de har bidragit till dess uppkomst. Först skall överskottet fördelas mellan olika försäkringsgrenar och inom dessa mellan olika bestånd av försäkringstagare. Därefter skall det fördelas inom de olika bestånden på enskilda försäkringstagare. Till sist skall en fördelning över de olika avtalstiderna göras. Fördelning skall samtidigt avvägas mot hela bolagets riskkapitalbehov.

Försäkringstagarna är som nämnts tidigare inte en homogen intressentgrupp utan kan också ha motstridiga intressen. Det förekommer att vissa försäkringstagargrupperingar inom ett försäkringsbolag direkt eller indirekt är starkare företrädare i styrelsen eller på något sätt ger fördelar åt bolaget. När uppkomna överskott skall fördelas mellan försäkringsgrenarna finns det en risk att väl företrädare intressen fördelar överskottet så att det gynnar dem.

Tillsyn över fördelningen mellan försäkringsgrenar, så som definierat i ÅRFL och redovisat i den detaljerade resultatanalysen i årsredovisningen, torde dock vara möjlig genom att de olika försäkringsgrenarna skall betraktas som "bolag i bolaget". I sammanhanget kan dock nämnas att den mycket detaljerade föreskriften (FFFS 2004:21, Föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag) utelämnar krav på att försäkringstagarnas bidrag till det egna kapitalet i sin helhet skall redovisas på försäkringsgrenarna. Endast konsolideringsfonden skall redovisas. Föreskriften kräver heller inte redovisning av hur eventuella förluster täcks mellan försäkringsgrenarna.

Även inom de föreskrivna försäkringsgrenarna förekommer inhomogena bestånd som får del i överskott genom olika metoder. Ett typexempel är försäkringsgrenen tjänstepension där försäkrade

förmåns- och premiebestämda tjänstepensionsutfästelser har olika intressentgrupper (arbetsgivare respektive arbetstagare) och som får del i överskott genom fundamentalt olika metoder (pensions-tilläggsmetod kombinerad med premierabatt respektive retrospektivreservmetod). När dessa samredovisas i samma försäkringsgren finns ingen praktisk möjlighet utan långtgående insatser att avgöra om den ena gruppen gynnas medvetet och systematiskt på den andras bekostnad. I alla händelser är det svårt att avgöra hur stor skadan i så fall är. Frågan är aktuell i och med att de kollektivavtalade premiebestämda tjänstepensionsutfästelserna ökat i omfattning under senare år. Det finns exempel på bolag som gör en uppdelning på relevanta försäkringsbestånd i nu beskrivna fall trots att föreskrifterna inte stipulerar det. En sådan åtgärd är bra för genomlysningen av bolaget och det finns naturligtvis inga hinder för att bolagen tar egna initiativ på redovisningsområdet.

Tillsyn över bolagens verkställande av kontributionsprincipen har i praktiken begränsats till tillsyn över de överskott som fördelas med hjälp av retrospektivreservmetoden. Metoden används för fördelning av överskott mellan försäkringstagare för långa livförsäkringsavtal, huvudsakligen privatägda kapital- och pensionsförsäkringar, försäkrade avgiftsbestämda tjänstepensionsutfästelser ("premiebestämda tjänstepensioner") och försäkrade förmånsbestämda individuella tjänstepensionsutfästelser (både skattemässigt uppdelade tjänstepensioner och direktpensionsutfästelser). Utfallet av rörelsen fördelas löpande genom att för varje försäkring föra ett "konto" dit rörelsens kapitalavkastning, riskrörelse, driftkostnader och skatt fördelas utjämnat i form av återbäringsränta och "avgifter" för risk, skatt och kostnader. Fördelningen är dock endast preliminär och de s.k. "avgifterna" är inte avtalsenliga och behöver inte motsvara de faktiska kostnaderna. Den slutliga gottskrivningen sker först i samband med utbetalning av den avtalade försäkringsersättningen. Tillsynen har i praktiken utförts genom allmänna råd om s.k. kollektiv konsolidering¹⁵ och genom löpande rapporteringsskyldighet. För tillsynen innebär metoden många praktiska problem och svåra bedömningar.

¹⁵ FFFS 2004:24, Föreskrifter och allmänna råd om svenska livförsäkringsbolags kvartalsvisa rapporteringsskyldighet, tidigare FFFS 2003:1 Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om kollektiv konsolidering.

7.3.4 Finansinspektionens sanktionsmöjligheter

Finansinspektionens möjliga sanktioner om vinstutdelningsförbudet eller dess närliggande reglering har överträtts är begränsade. De måste gå via livförsäkringsbolaget och ställa krav på att de vidtar åtgärder för att få tillbaka eventuell otillåten överföring av värden. Ett sådant föreläggande kan också förenas med vite. Problemet med vitesföreläggande är att det drabbar residualintressenten i eget kapital – försäkringstagarna – eftersom bolaget inte får dela ut vinst och allt överskott skall gå tillbaka till livförsäkringskollektivet. Vitesföreläggandet träffar alltså de som redan har förlorat eventuella värden. Det skall dock inte uteslutas att ett föreläggande är en tillräcklig åtgärd för att styrelsen skall agera i försäkringstagarnas intresse.

Finansinspektionen saknar dock möjligheten att själva se till att den olovliga överföringen av värden kommer tillbaka till bolaget. Frågan inställer sig då vad Finansinspektionen har för möjligheter att ingripa för att få tillbaka värden, om inte ledningen i livförsäkringsbolaget är villig att samarbeta med inspektionen.

Inte heller kan livförsäkringstagarna själva föra talan mot styrelseledamöterna i livbolaget. I vanliga aktiebolag finns en möjlighet för en minoritet – som representerar minst 10 procent av aktiekapitalet – att driva en skadeståndstalan i eget namn för bolagets räkning (s.k. *actio pro socio*).¹⁶ En sådan skadeståndstalan är aktuell om styrelsen via ett oaktsamt handlande skadat bolaget. Talan förs i så fall i bolagets namn och för bolagets räkning. Försäkringstagarna har emellertid – trots vinstintresse – inte någon rättighet enligt försäkringsrörelselagen att föra en sådan talan eftersom den är förbehållen aktieägare.

7.4 Problematiken med försäkringstagarnas anspråk i eget kapital har uppmärksammats

I mars 2003 gav regeringen Finansinspektionen i uppdrag att granska intressekonflikter i livbolagen. Initiativet var en direkt följd av misstänkta överträdelse av vinstutdelningsförbudet och den förtroendekris som livförsäkringsbranschen upplevde. Uppdraget resulterade i rapporten *Intressekonflikter i livbolagen* (FI 2003:2) som senare bildade underlag för regeringens proposi-

¹⁶ 15 kap. 9 § Aktiebolagslagen.

tion Förstärkt skydd för försäkringstagare i livförsäkringsbolag (prop. 2003/04:109).

Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen att:

- Ställa krav på att flertalet av styrelseledamöterna varken skall vara anställda eller styrelseledamöter i något bolag inom samma företagsgrupp. Syftet är att stärka styrelsens oberoende i förhållande till ledande befattningshavare i försäkringsbolag där det finns ett svagt ägarintresse eller risk för intressekonflikter och i förhållande till befattningshavare i övriga delar av koncernen.
- Enbart styrelseledamöter som inte har uppdrag hos motparten skall få handlägga frågor som rör koncerninterna transaktioner. Syftet är att säkerställa att det finns en tydlig rågång mellan icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag och andra bolag inom samma koncern.
- Utöka styrelsens och bolagsstämmans ansvar för att enskilda försäkringstagare med anspråk på försäkringsbolagets ackumulerade vinster inte tillfogas otillbörliga nackdelar i förhållande till andra försäkringstagare och andra intressenter (utökande av generalklausulen, som beskrivits i det ovanstående).
- Renodla försäkringstagarrepresentanternas roll och skapa förutsättningar för ett direkt försäkringstagarinflytande genom att ställa krav på att försäkringstagarna utser sina representanter i styrelsen för livförsäkringsaktiebolag som inte får dela ut vinst.
- Försäkringsbolagen skall upprätta och följa riktlinjer för hantering av intressekonflikter mellan olika intressenter som bidragit till bolagets kapital.
- Finansinspektionen ges nya sanktionsmöjligheter så att mer nyanserade bedömningar vid överträdelser av regler kan ske.
- Utvidga tillämpningsområdet för lagen om finansiell rådgivning till att även omfatta traditionella livförsäkringar.

Av propositionen framgår det att utgångspunkten för de nya bestämmelserna var att motverka intressekonflikter och att förbättra försäkringstagarnas inflytande och rätt till tydlig information från bolagen.

Finansinspektionen tog på ett eget initiativ i början av år 2004 fram rapporten "Internaffärer i nio livbolag" (FI 2004:02). Rapporten var ett led i inspektionens arbete i att vidta förtroendeskapande åtgärder i den kris som branschen befann sig i. Rapporten

utmynnade i etablerandet av en god standard för koncerninterna transaktioner sådan att:

- affärsmässiga relationer manifesteras i skriftliga avtal under-tecknade av ojäviga firmatecknare,
- jämförelser, analyser och beslutsunderlag dokumenteras och arkiveras,
- prissättningen baseras på marknadsmässiga priser alternativt självkostnadspriser som grundas på orsakssamband och
- samtliga avtalsvillkor vägs in vid fastställandet a prisets marknadsmässighet.

De av Finansinspektionen förordnade revisorerna får i uppdrag att särskilt rapportera att den goda standarden följs.

Finansinspektionen vill också öka öppenheten inom området och kräver därför att bolagen

- öppet redovisar hur internpriser sätts
- lämnar upplysningar om väsentliga koncerninterna transaktioner i årsredovisningen.

Finansinspektionen åtgärd med att etablera en god standard för koncerninterna transaktioner skall ses som en metod för tillsyn över vinstutdelningsförbudet. Genom att ha tillsyn över att den goda standarden följs menar de att de också har tillsyn över att det inte sker någon olovlig vinstutdelning genom koncerninterna transaktioner.

7.5 Problemen med tillsynen blottlagda

Turbulensen under senare år har blottlagt problemen med tillsynen över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering. Finansinspektionens rapport Internaffärer i nio bolag, FI 2004:2 är ett exempel på svårigheterna med att bevaka försäkringstagarnas intressen i eget kapital. Trots att livförsäkringsbolagen har levt med vinstutdelningsförbud och skälighetsprincip under decennier riktas i rapporten kritik mot brister i bolagens internprissättning, bristande rutiner för närstående transaktioner, bristande dokumentation av avtal, svag beställarkompetens samt bristande uppföljning och utvärdering. Förhållandena i bolagen – som de beskrivs i rapporten – kan också tolkas som ett misslyckande för Finansinspektionens tillsyn över vinstutdelningsförbudet.

Samtidigt måste det konstateras att det i rapporten inte finns något konkret fall där det går att konstatera att vinstutdelningsförbudet åsidosätts. I två fall ställer Finansinspektionen frågor rörande bolagens avtal om kapitalförvaltning. Inspektionen konstaterar dock inte att det pågår någon olovlig vinstutdelning. Deras kritik riktar sig istället mot bristande rutiner etc. Finansinspektionen skulle ha kunnat dra slutsatsen att de bristande rutinerna sannolikt innebär att upprättade avtal är till livbolagens och därmed försäkringstagarnas nackdel. Någon sådan slutsats drogs emellertid inte vilket säkerligen sammanhänger med att den skulle vara alltför vag och inte leva upp till de krav som ställs på myndighetsutövning.

Det illustrerar att Finansinspektionen har små möjligheter att upptäcka om olovlig överföring av värden verkligen sker. Samtidigt nämns i förordet till rapporten att Finansinspektionens roll inte är att bedöma affärsmässigheten i bolagens transaktioner. De anser – vilket är självklart – att det åvilar styrelsen och ledningen i företaget att ansvara för att transaktionerna är korrekta, i såväl juridisk som moralisk mening. Ställningstagandet kan dock ses som en reträtt från tillsynen över vinstutdelningsförbudet. I förlängningen betyder deras ställningstagande att inte bedöma affärsmässigheten i avtalen att det är tillåtet för ägarna till livbolagen att teckna dyra avtal med livbolagen. Sannolikt kan inspektionen ingripa med hänsyn till vinstutdelningsförbudet om avtalen eller transaktionerna är iögonfallande ofördelaktiga. ”Lagom dyra” avtal skulle dock kunna vara i sin ordning.

Det är lätt att känna sympati med Finansinspektionens inställning eftersom motsatsen skulle innebära ett myller av omöjliga beslut som är vidöppna för kritik. Hur skall Finansinspektionen t.ex. agera i följande exempel på hur vinstutdelningsförbudet kan kringgås. Tänk en situation där ett livförsäkringsbolag ingår i en koncern som samtidigt levererar tjänster för kapitalförvaltning. Livbolaget sluter ett avtal – efter upphandling – med koncernens kapitalförvaltningsbolag om att de skall sköta livbolagets kapitalförvaltning till en kostnad av 20 punkter per år. Säg att det kan anses vara dyrt eftersom andra kapitalförvaltare erbjöd samma tjänst för 10–15 punkter i upphandlingen. Livbolaget anser emellertid att avtalet med koncernbolaget trots allt är bättre eftersom det genom koncerngemenskapen får andra fördelar som inte går att prissätta eller konkret värdera. Finansinspektionen skulle kunna ingripa med hänsyn till vinstutdelningsförbudet och utdela sank-

tioner. Hur skulle ett sådant ingripande från Finansinspektionen uppfattas av styrelsen i livbolaget? Möjligen skulle de fråga sig vem som egentligen tar besluten i koncernen. Att Finansinspektionen inte vill hamna i en situation där de tar affärsmässiga beslut är begripligt.

Ytterligare ett exempel som i stället berör skälighetsprincipen för gamla avtal visar också på Finansinspektionens dilemma när det gäller svårigheterna med att bevaka försäkringstagarnas residualintresse i eget kapital. En försäkringstagare i ett icke-vinstutdelande livförsäkringsbolag med högre driftkostnader än ett annat jämförbart bolag kan med stöd av skälighetsprincipen ifrågasätta om de anskaffningskostnader som de betalar är nödvändiga för deras egna avtal. Enligt nuvarande reglering gäller skälighetsprincipen för avtal som är tecknade före den 1 januari 2000. Finansinspektionen skall bedöma om t.ex. höga anskaffningskostnader i ett bolag är skäliga för försäkringstagarna av gamla avtal. För gamla försäkringstagare i ett annat bolag kan anskaffningskostnaderna vara betydligt lägre. Är det då skäligt att anskaffningskostnaderna i ett bolag är betydligt högre än i ett annat? Det kanske är så eftersom försäkringstagaren i bolaget med höga anskaffningskostnader har det bättre om bolaget lyckas locka nya försäkringstagare till sig. Det kanske inte är så om man jämför med försäkringstagarna i ett bolag utan nyteckning, vilket kan vara ett realistiskt alternativ. Ett bolag utan nyteckning ger sina försäkringstagare låga driftkostnader eftersom det saknar de ofta dominerande anskaffningskostnaderna, medan nackdelar med lägre volym och sämre riskspridning kanske inte är lika uppenbara.

7.5.1 Problemen med tillsynen över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering bör lösas genom att göra den onödig

Utredningens bedömning: Tillsyn över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering är i princip omöjlig att bedriva så att alla aspekter av olovlig vinstutdelning, oskäliga kostnader eller oskäligt gynnande av vissa försäkringstagare kan förhindras. Strukturproblemet med ett eget kapital utan företräddelse av den rättmätige intressenten bör lösas enligt de grundläggande principer som gäller för aktiebolag eller ekonomiska föreningar genom att berörda ekonomiska intressen får göra sig gällande.

Skälen för utredningens bedömning: Finansinspektionens nuvarande tillsyn över vinstutdelningsförbudet är i huvudsak att kontrollera att den goda standarden för interna transaktioner efterlevs. En sådan ordning kan endast i begränsad utsträckning täcka kravet på tillsyn över vinstutdelningsförbudet och undviker helt tillsynen över skälighetsprincipen. Om bolagen har den ordning som inspektionen kräver bör det finnas relevanta avtal för löpande transaktioner mellan bolagen av större karaktär. En sådan ordning innebär dock inte med automatik att någon olovlig vinstutdelning inte kommer att ske, än mindre att kostnaderna är skäliga.

Avståndet till den dagliga verksamheten, oräkneliga affärsmöjligheter lokalt och globalt och detaljerade marknadsmekanismer gör att tillsynen knappast kan ha fullständig kontroll över vinstutdelningsförbudet och i vilket fall inte kan definiera marknadspriser i situationer när sådana per definition inte existerar. Även i de fall där misstankar om vinstutdelning föranleder Finansinspektionen att ingripa riskerar de ibland att ta beslut som undandrar värde från försäkringstagarna eller gör att försäkringstagarna missar möjligheter till ökade värden.

Finansinspektionens självpåtagna restriktion i sin tillsyn om att inte bedöma affärsmässigheten i olika transaktioner talar också för att tillsynen över vinstutdelningsförbudet är svår. Visserligen kan man betrakta denna restriktion som att de inte fullföljer sitt uppdrag, men samtidigt är konsekvenserna av situationen där Finansinspektionen skall göra affärsmässiga bedömningar än mer svåröverskådliga. Sådana bedömningar kan inte bli annat än skönsmässiga vilket riskerar att minska verksamhetens effektivitet. Undantaget är förstås den typ av transaktioner (oftast större) där det är uppenbart att någon form av dold vinstöverföring sker. De kan å andra sidan vara svåra att ingripa mot p.g.a. legala skäl.

Utredningens bedömning är att tillsyn över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering i princip är omöjlig att bedriva så att alla aspekter av olovlig vinstutdelning eller oskäliga kostnader kan förhindras. Det föreligger dessutom en motsättning mellan den handlingsfrihet som följer av en marknadsinriktad reglering och den tillsyn över eget kapital som samtidigt avser att begränsa denna frihet.

Denna bedömning är inte en resursfråga. Även om utredningen skulle föreslå stärkta resurser för tillsynen skulle de inte förändra tillsynsuppdragets omöjliga karaktär. I stället bör frågan väckas om det inte är bättre att nedprioritera tillsyn över vinstutdelnings-

förbudet och dess närliggande reglering. En tillsyn som inte kan fullgöra sitt uppdrag riskerar att förespegla ett skydd som inte finns. Det vore därför ärligare att säga att uppdraget inte kan utföras – vilket Finansinspektionen i princip gör när de säger att deras uppgift inte är att bedöma affärsrämsigheten i transaktionerna eller driftkostnaderna – och därmed klargöra för försäkringstagarna att deras anspråk i eget kapital inte skyddas mot andra intressenter av tillsynen. Det skulle kunna få som effekt att den rättmätige intressenten – försäkringstagarna – börjar organisera sig.

De åtgärder som regeringen vidtog under 2004 (prop. 2003/04:109) där försäkringstagarnas ställning och inflytande stärktes på olika sätt är åtgärder som synes vara väl avvägda givet den situation som försäkringstagarna befinner sig i. Inriktningen på åtgärderna – att på olika sätt stärka försäkringstagarnas inflytande – är i rätt riktning. De genomförda förändringarna är emellertid otillräckliga. Krav på att styrelseledamöter i icke-vinstutdelande bolag skall vara personer som varken är anställda i bolaget eller anställda styrelseledamöter i företag som ingår i samma grupp som försäkringsbolaget löser problemet med personunion. Det torde också öka möjligheten för att få in självständiga ledamöter i styrelserna. Samtidigt är det ingen garanti för att dessa ledamöter inte på andra sätt har bindningar till ledande personer i moderbolagen eller systerbolagen. Avgörande i detta sammanhang är att dessa ledamöter både väljs och kan avsättas av stämman, dvs. aktieägare eller garantier. Det gör att om de är obekväma för andra intressen så kan de avsättas. Samma svaghet gäller också för den ändrade jävsbestämmelsen om att handläggningen av koncerninterna transaktioner bara skall skötas av de oberoende styrelseledamöterna. Å andra sidan kan avsättande av dessa styrelseledamöter också ge en signal till omvärlden att ledamöterna inte behandlats korrekt. Sådana signaler vill troligen bolagen undvika.

Tillvägagångssättet för tillsättandet av försäkringstagarrepresentanten har sannolikt svårt att få genomslag i praktiken. Intresset för att tillsätta en styrelseledamot torde vara begränsat för försäkringstagarna eftersom det är fråga om ett litet inflytande. Troligen skulle intresset för inflytande vara större om en majoritet av styrelsen skulle tillsättas på detta sätt. Det ligger emellertid inte inom ramen för denna utrednings uppdrag att föreslå en sådan ordning. Inrättandet av en försäkringstagarorganisation skulle dock kunna fungera som ett första steg till ett stärkt försäkringstagarinflytande. Förslag om att ge försäkringstagarna balanserat inflytande torde

vara lättare att genomföra när försäkringstagarorganisationer redan finns på plats. Dessutom finns det inget som hindrar att fler än en ledamot utses av en sådan organisation. Åtminstone ett livförsäkringsbolag utser halva styrelsen genom en försäkringstagarorganisation. Genom bolagsordningen ges försäkringstagarorganisationen dessutom vissa stämmoliknande befogenheter.

Utvidgningen av generalklausulerna var däremot viktig eftersom den ger försäkringstagarnas anspråk i eget kapital ett erkännande. Lagrådet påpekade emellertid i behandlingen av lagrådsremissen i detta ärende att generalklausulerna borde vara tillämpliga på försäkringstagare med anspråk i det egna kapitalet genom en analog tillämpning av tidigare bestämmelser.

Utredningen menar att åtgärderna illustrerar svårigheterna att säkerställa försäkringstagarnas anspråk i eget kapital utan en större reformering av de associationsrättsliga reglerna. En lösning via en ingripande näringsrättslig reglering skulle i princip innebära en återgång till den detaljreglering som tidigare rådde. I stället bör strukturproblemet med ett eget kapital utan företrädelse av den rättmätige ägaren lösas enligt de grundläggande principer som gäller för aktiebolag eller ekonomiska föreningar – att berörda ekonomiska intressen kan göra sig gällande. En sådan lösning för livförsäkringsbolag där försäkringstagarna bidrar med eget kapital bör ta sikte på att låta försäkringstagarna få inflytande över sina anspråk i proportion till kapital eller medlemskap. Det gäller för såväl försäkringsaktiebolag som ömsesidiga försäkringsbolag.¹⁷ Ur en ekonomisk synvinkel är det enkelt att ha denna uppfattning om både aktiebolagen och de ömsesidiga bolagen. Däremot innebär en sådan lösning ur juridisk synvinkel helt olika problemställningar beroende på om bolagen är försäkringsaktiebolag eller ömsesidiga bolag.

Inflytandet skulle kunna ta sikte på att en representativ försäkringstagarorganisation får plats vid bolagsstämman i de försäkringsbolag som tecknar försäkringsavtal där försäkringstagarna förpliktigar sig att ställa vinster till förfogande som riskkapital. Deras styrka i förhållande till aktieägarna bör i så fall inte stå i proportion till den faktiska kapitalfördelningen dem emellan då fördelningen varierar över tiden. Röststyrkan bör istället vara stadgad.

Tillsynsuppdraget i en sådan regim skulle bli tydligt och möjligt att genomföra. Utgångspunkten skulle då vara att se till att försäk-

¹⁷ Understödsföreningar som vänder sig till en bestämd krets av medlemmar har vanligen berättigade intressen representerade i fullmäktige.

ringstagarna är rimligt företrädda och att inte särintressen gör sig för starkt gällande. Tillsynen skulle i en sådan regim kunna inrikta sig på *vem* som företräder försäkringstagarna i stället för att försöka kontrollera *vad* försäkringsbolagen gör.

Förslag i den riktningen kan dock inte lämnas av denna utredning. Det är i stället Försäkringsföretagsutredningen som har i uppdrag att se över försäkringstagarnas inflytande över eget kapital. Denna utredning nöjer sig med att konstatera att Finansinspektionen oavsett resurstillskott inte kan förhindra eller på ett tillfredsställande sätt begränsa risken för interna eller externa transaktioner där det egna kapitalet används på ett sätt som åsidosätter försäkringstagarnas intressen.

7.6 Ett par ord på vägen

Försäkringsföretagsutredningen förväntas lämna sitt slutbetänkande under våren 2006. Lagstiftning kan inte bli aktuell förrän tidigast den 1 januari 2008.

Ställningstagandet i utredningen skall ses mot bakgrund av att grundläggande associationsrättsliga principer är åsidosatta när det gäller utformningen av den nuvarande lagstiftningen beträffande försäkringstagarnas anspråk i eget kapital. Problemet har uppmärksamats på ett bra sätt av Finansinspektionen och även i bolagen. Det finns lyckligtvis en ärlig ambition bland bolagsföreträdare att hantera problemen på bästa sätt. I vissa fall har konkreta åtgärder vidtagits för att ge försäkringstagarna reellt inflytande eller bli meningsfullt representerade. I andra bolag har man adresserat det strukturella problemet indirekt och på tjänstemannanivå arbetat med rutiner och riktlinjer för att dra gränser mellan ägarnas och försäkringstagarnas medel. Det ligger i bolagens intresse att undgå rykten om att missbruka förtroendet från livförsäkringstagarna.

Finansinspektionens tillsyn av koncerninterna transaktioner och uppföljning av de nyligen vidtagna åtgärderna i lagstiftningen fungerar också som ett hot mot bolagen eftersom minsta kritik från inspektionen sannolikt uppmärksammas stort i media. Medias kunskap i frågeställningarna har ökat och fungerar också i praktiken som ett skydd för försäkringstagarna.

Så länge goda krafter hanterar situationen och så länge det finns ett allmänt tryck från myndigheter och media så kommer försäkringstagarna att bli rimligt väl behandlade. Det fråntar dock inte

kraften i de principiella invändningarna som redovisats i det ovanstående och förtar inte behovet av en långsiktig lösning på problematiken. Till dess frågan mer hållbart hittat en lösning så bör Finansinspektionen arbeta på den inslagna vägen med sin tillsyn över koncerninterna transaktioner.

Utredningen vill dessutom för den fortsatta tillsynen över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital föreslå ett par åtgärder som kan stärka tillsynen till dess att de grundläggande strukturproblemen adresseras.

Tillsyn över kontributionsprincipen

En åtgärd för att underlätta tillsynen över de konflikter som finns mellan olika försäkringsbestånd, bl.a. intressenter i försäkrade förmåns- och premiebestämda tjänstepensioner, är att ställa krav på att relevanta försäkringsbestånd särredovisas i sin helhet (inklusive anspråk i eget kapital och förlusttäckning dem emellan) inom bolagen.

Fördelningen mellan försäkringsgrenar, så som definierat i ÅRFL och redovisat i den detaljerade resultatanalysen i årsredovisningen, möjliggör endast tillsyn av en redovisningsmässigt definierad uppdelning av försäkringsbeståndet som inte nödvändigtvis är relevant för tillsynen av kontributionsprincipen. Vidare bör även det egna kapitalet i sin helhet och i förekommande fall förlusttäckning mellan bestånden redovisas. Dessa förändringar kan ske inom ramen för det bemyndigande som Finansinspektionen har när de utfärdar föreskrifter rörande årsredovisning i försäkringsföretag.

Kravet på särredovisning av försäkringsbestånd kan vara en kostsam åtgärd för bolagen. Innan kravet ställs bör därför Finansinspektionen ta reda på vilka merkostnader som uppkommer och ställa dessa i relation till behovet av att särredovisa försäkringsbestånden.

Kollektiv konsolidering

Under senare år har tillsynen över kontributionsprincipen främst bedrivits genom föreskrifter och rapportering om den s.k. kollektiva konsolideringen. Den uttrycker till försäkringstagarna fördelningsbara tillgångsvärden ("nettotillgångarna") upptagna till verk-

ligt värde i förhållande till de till försäkringstagarna preliminärt fördelade tillgångsvärdena, både vad som därav behövs för de garanterade åtaganden och preliminärt fördelade anspråk i eget kapital. Bl.a. har Finansinspektionen genom allmänna råd krävt att den kollektiva konsolideringskvoten skall vara inom vissa nivåer för att inte en generation skall gynnas systematiskt på bekostnad av en annan.

I ljuset av alla aspekter på hur försäkringstagarnas intresse i eget kapital kan missbrukas eller förfördelas har Finansinspektionens tillsyn över den kollektiva konsolideringen fått en oproportionellt stor uppmärksamhet. Kollektiv konsolidering inriktar sig endast på det inbördes förhållandet inom en intressentgrupp, försäkringstagarna. Intressentgruppen utgör inte ens samtliga försäkringstagare och bortser från ägare och agenter. Det är svårt att se att ägare och agenter – som har kontrollen över bolaget och fördelningen – skulle missbruka fördelningsmetoderna i ont uppsåt eftersom det inte kan gynna dem själva.

Anledningen till att denna tillsyn fått stort utrymme kan hänga samman med att tillsynen är förhållandevis enkel att genomföra eftersom det blir en fråga mellan bolagets företrädare och tillsynen som bara berör kollektivet av försäkringstagare. Frågan är okontroversiell. Tillsyn över vinstutdelningsförbudet och skälighetsprincipen inrymmer mycket svårare och känsligare frågor. De är svårare eftersom det inte går att avgöra marknadspriser när avsluten inte har gjorts på någon marknad och känsligare för att det direkt berör representanterna för Finansinspektionens motparter. Frågorna rör fördelningen av medel mellan bolagets agenter och ägare och försäkringstagarna. Det är betydligt mer kontroversiellt än att bevaka den kollektiva konsolideringen.

Å andra sidan kan tillsynen över kollektiv konsolidering motiveras ur konsumentskyddssynpunkt. Det finns förstås en risk för att bolag systematiskt gynnar en försäkringstagargrupp eftersom motsatsen riskerar att möta kritik från kunderna. Genom tillsyn över kollektiv konsolidering kan Finansinspektionen se till att bolagen inte systematiskt gynnar en försäkringstagargrupping.

Dessutom i fall där ersättning eller andra förmåner till ledande befattningshavare byggs på nyteckning kan det finnas ett intresse av att öka dessa volymer genom att subventionera nya avtal, vilket över tid kan möjliggöras genom att ha en kollektiv konsolidering som är större än nödvändigt.

Den uppmärksamhet som tillsynen över kollektiv konsolidering har fått i media och hos allmänheten står inte i proportion till vilken betydelse den har för försäkringstagarna. Andra åtgärder som berör försäkringstagarnas anspråk i eget kapital har på sikt betydligt större konsekvenser för försäkringstagarna. Det skulle gynna försäkringstagarna om denna fråga fick mindre fokus eftersom den kan leda till kortsiktiga åtgärder i bolagen att nå en kollektiv konsolidering som passar det allmänna opinionstrycket. Sådana åtgärder kan komma i konflikt med försäkringstagarnas intressen.

7.7 Vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag

Sedan försäkringsrörelseformen genomfördes och det blev tillåtet att dela ut vinst i livförsäkringsaktiebolag har ett antal bolag ansökt om och fått godkänt stadfästelse av bestämmelse om vinstutdelning i bolagsordningen, dvs. att ombilda sig till vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag. Dessa är Handelsbanken Liv Försäkringsaktiebolag, SPP livförsäkring AB och Nordea Livförsäkring I Sverige AB (publ).

Det har ibland diskuterats om en ombildning av ett livförsäkringsaktiebolag till att bli vinstutdelande verkligen sätter försäkringstagarnas i en bättre situation än de har i de icke-vinstutdelande bolagen. En ombildning löser många principiella problem, men som de inledande ombildningarna genomförts och som villkorad återbäring kommit att tillämpas kan försäkringstagarnas intressen komma att åsidosättas.

Försäkringstagarnas ställning i ett ombildat livförsäkringsbolag skiljer sig från den i ett icke-vinstutdelande på väsentliga punkter. I det ombildade bolaget regleras försäkringstagarnas alla rättigheter i avtal eller genom bestämmelser i bolagsordningen. Alla försäkringsåtaganden skall vara skuldtäckta med tillgångar i vilka försäkringstagarna har förmånsrätt. Det finns således en klar åtskillnad mellan försäkringstagarnas och aktieägarnas tillgångar. Försäkringstagarnas står inte längre för förlusttäckning i rörelsen och de kostnader som är förenat med försäkringsavtalet för försäkringstagaren är avtalsreglerade, antingen genom att de ingår i premien eller genom uttryckliga avgifter.

Eftersom bolaget fortfarande förfogar de tillgångar som täcker skulderna till försäkringstagarna kan dessa användas för att gynna

närstående intressen. Det saknar betydelse om inte försäkringstagarna har något intresse i en högre eller lägre kapitalavkastning på dessa tillgångar. Men om försäkringstagarna genom avtal eller bolagsordning har anspråk beroende av utfallet av kapitalförvaltningen så kan de fortsatt missgynnas på ägarnas bekostnad. I vissa avseenden skiljer de sig här inte från vanlig fondverksamhet, men en särställning intar de då en avgränsad tillgångsmassa kan förfördelas i förhållande till tillgångarna som svarar mot eget kapital. En annan sak är att livbolagen oftast ingår i koncerner och att bolaget på det viset kan bli förfördelat på ett sätt som kan missgynna försäkringstagarna. Det är emellertid inte unikt för försäkringstagarna utan förhållandet är också giltigt inom andra områden som t.ex. fondsparande eller diskretionär kapitalförvaltning där det också finns inbyggda intressekonflikter.¹⁸ Så länge försäkringstagarna har anspråk beroende av utfallet av en tillgångsmassa som sköts av livbolaget finns det inbyggda intresse motsättningar. Förhållandet gäller vare sig anspråken uppstår p.g.a. avtalsvillkor eller genom bestämmelser i bolagsordningen om vinstdelning av rörelseresultatet.

De invändningar som har rests mot ombildningarna är bl.a. de otydliga avtalsvillkor som erbjudits i samband med ombildningsprocessen och att gottskrivningen av befintliga och framtida anspråk i eget kapital utformats med sådana villkor att det i praktiken fortfarande är försäkringstagarna som står huvuddelen av verksamhetens risker.

Avtalsvillkoren för den villkorade återbäringen, dvs. den del av försäkringstagarnas rättigheter som är villkorad på vissa tillgångars värde eller annat försäkringstekniskt resultat, kan utformas av de ombildade bolagen på ett sätt som gör att förlustrisken minskar för bolaget (aktieägarna).

Aktieägaren kan också köpa ett finansiellt instrument som garanterat ger en avkastning som gör att bolaget kan infria sina garanterade åtaganden. Kostnaderna för garantin betalas av tillgångar som tillhör försäkringstagarna. Konstruktionen innebär att försäkringstagarna i praktiken tar över aktieägarnas finansiella risk för att inte infria sina åtaganden och betalar genom att avstå tillgångar som hade kunnat ge återbäring utöver de garanterade beloppen.

¹⁸ Se t.ex. Finansinspektionens rapport Intressekonflikter i fondbolag, 2004:8.

Denna fråga ligger utanför den problematik som i övrigt har beskrivits i detta kapitel men den tas upp i detta sammanhang för att ytterligare illustrera hur viktigt det är med att olika intressen representeras på ett korrekt sätt.

8 Finansinspektionens resurser inom försäkringsområdet

8.1 Behovet av resurser inom de olika tillsynsområdena

Utredningens bedömning: Genom att omfördela resurser inom försäkringstillsynen kan Finansinspektionen möta utredningens förslag och bedömningar.

Skälen för bedömningen:

Stabilitetstillsyn

Utredningens förslag är att tillsynen bör ändras till ett direkt skydd av försäkringsfordringar genom att inrikta tillsynen på skuldtäckningstillgångarna och se till att dessa tillsammans med kapitalbasen utgör en tillräcklig säkerhet för försäkringsåtagandena, snarare än att bedöma samtliga affärsrisker som ett försäkringsbolag utsätts för. Konkret innebär det att den stabilitetstillsynen för försäkringsbolag som bedrivits där bolagens totala verksamhetsrisker analyseras upphör (Kategori I). Förändringar i inspektionens sätt att arbeta i denna riktning har redan påbörjats.

Förändringen till att fokusera på skuldtäckningstillgångar och åtaganden gör att denna del av tillsynen bör få ökade resurser. Den tillsynen behöver utvecklas och kommer att bli mer omfattande till följd av ökade krav på att bevaka bolagens risker via t.ex. trafikljussystemet. Sådana resurser kan frigöras från den omfattande stabilitetstillsynen inom försäkringsområdet som bedrivits fram till nyligen. Därmed kan resurserna öka för den del av tillsynen som utredningen anser vara mest värdefull. Resurserna bör nyttjas för att utforma mer ändamålsenliga värderings- och riskmättningsregler för försäkringsfordringar och skuldtäckningstillgångar. Finansinspektionen har påbörjat ett arbete i den riktningen genom trafikljussystemet.

Trafikljussystemet – som ännu bara är ett utkast – synliggör också behovet av kompetens i att utforma regelverk som får både direkt och indirekt påverkan på de finansiella marknaderna. Trafikljussystemet får inte bara betydelse för försäkringsbolagens risktagande och därmed portföljhantering utan också för alla andra aktörer på de finansiella marknaderna. Försäkringsbolagen är så pass stora placerare att varje förändring i regelverken som påverkar deras beteenden påverkar också andra aktörers beteenden. Kännedom om de finansiella marknadernas beteenden och villkor är väsentligt för utformandet och uppföljningen av nya solvensregler.¹

Utredningen anser att en mer framåtblickande tillsyn – som nya solvensregler medför – ställer nya krav på Finansinspektionens kompetensprofil. Kraven som ställs på Finansinspektionen i detta avseende har behandlats av utredningen om Finansinspektionens roll och resurser (SOU 2003:22 s 120 ff.) I takt med att tillsynen på försäkringsområdet blir mer inriktad på försäkringsbolagens risktagande i sin kärnverksamhet försäkring och på de finansiella marknaderna kommer det att behövas ”kvalificerade medarbetare med lång och bred erfarenhet av den finansiella marknaden, och av kvalificerad och erfaren analyskompetens med avancerad akademisk utbildning för att klara av de komplicerade riskanalyser och det metodutvecklingsarbete som kommer att krävas” (SOU 2003:22 s. 121). Behovet är stort i att Finansinspektionen utvecklar en egen kompetens i regelutformning och förmåga att göra självständiga analyser i sin roll som tillsynsmyndighet. Det ställer andra krav på kompetensen än att reaktivt kontrollera att det formella regelverket efterlevs.

Huruvida det behövs stärkta resurser för den nu nämnda kompetensprofilen är svårt att avgöra. I allmänhet konkurrerar inspektionen med det högre löneläge som finns på de finansiella marknaderna. Sannolikt kan Finansinspektionen emellertid locka till sig arbetskraft till lägre löner eftersom de kan erbjuda intressanta och i många stycken unika arbetsuppgifter. För att på sikt behålla kvalificerad arbetskraft och bygga erfarenheter måste dock förutsättningarna för en löneutveckling som någorlunda följer de privata alternativens löner kunna erbjudas. Av samma skäl bör det finnas möjligheter till konkurrenskraftiga löner för att kunna attrahera erfaren personal. Eftersom det genom utredningens förslag frigörs personal från den kvalificerade analys som skett av försäkrings-

¹ Se SOU 2003:84, t.ex. s. 120, kap. 6 och bilaga 3. Frågeställningarna som man möter i utformandet av ny solvensregler behandlas utförligt i betänkandet.

bolagen torde denna kunna användas för den inriktning på tillsynen som utredningen föreslår och som redan genomförs inom Finansinspektionen.

Marknadstillsyn

Marknadstillsynen är ny och håller på att byggas upp. Hittills har inspektionen inte kunnat använda de resurser som finns avsatta för området. De hänvisar till att det varit svårt att rekrytera rätt kompetens. Medlen har därför använts inom andra områden inom Finansinspektionen. Eftersom marknadstillsynen är ny och ännu inte särskilt utvecklad på försäkringsområdet är det i skrivande stund svårt att bedöma om det skulle behöva tillfogas ytterligare resurser inom detta område. Denna fråga bör istället avgöras vid ett senare tillfälle när nuvarande tänkta organisation är på plats. Först när marknadstillsynen har funnit sin form och kan utvärderas bör frågan om lämpliga resurser väckas.

Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital

Svårigheterna med denna tillsyn har diskuterats i kapitel 7. Utredningen bedömer att det inte är en resursfråga om denna tillsyn kan förbättras. Det är därför inte lämpligt att öka på resurserna inom detta område eftersom Finansinspektionen har små möjligheter att göra någon skillnad för försäkringstagarna i detta avseende med mer insatser. Inom ramen för den nuvarande regleringen behöver resurserna för försäkringstillsynen inte öka med anledning av tillsynen över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital.

Om Försäkringsföretagsutredningen (Fi 2003:10) kommer med förslag i meningen att öka försäkringstagarnas direkta eller representativa inflytande på bolagsstämman måste denna tillsyn helt ändra inriktning. Det blir i så fall av intresse att tillse att försäkringstagarna verkligen får relevant inflytande i bolagsorganen. Valprocedurer, jävsfrågor m.m. kommer att behöva stöd. Huruvida det får konsekvenser för resurstilldelningen blir en fråga för dem att analysera.

Om förslaget däremot blir att förbjuda försäkringstagarnas bidrag till eget kapital kan denna tillsyn avvecklas vilket i så fall frigör resurser.

Kommande reglering på försäkringsområdet

Som framgått av utredningens kapitel Internationella utvecklingstendenser pågår det inom EU en regelutveckling inom ramen för det s.k. solvens II projektet. Dessa regler kommer att innebära att tillsynsmyndigheterna skall vara framåtblickande och fokusera på försäkringsbolagens risker. Vidare kommer regelverket att ge myndigheten större befogenheter. Det är också troligt att ett sådant regelverk kommer – liksom är fallet inom Basel II – att ställa krav på att tillsynsmyndigheten har möjlighet att godkänna försäkringsbolagens egna interna modeller för att mäta risker. En sådan reglering kommer möjligen att ställa krav på andra resurser och kompetenser. Frågan bör dock behandlas först när vi vet mer om hur det framtida regelverket kommer att se ut. Det är inte möjligt att dra exakta paralleller mellan den reglering som är lämplig för banker och den som är lämplig för försäkringsbolagen. Att tillsynsmyndigheten kommer att få en viktigare roll i att vara framåtblickande och mer styrande av regleringen torde dock vara utom tvivel. Vad det får för konsekvenser för Finansinspektionens resursbehov får överväganden vid införandet av kommande regleringar utvisa.

8.2 Finansinspektionens nuvarande resurser

Totala resurser

Det anslag som riksdagen tilldelar Finansinspektionen är ett s.k. ramanslag. Inför budgetåret 2005 tilldelades 178 401 tkr. Anslaget för året har dock justerats ned med hänvisning till allmänna besparingar samt att medel har flyttats till Ekobrottsmyndigheten, vilket totalt innebär ca 2,5 miljoner kronor i minskade resurser.

För den verksamhet som finansieras med ramanslaget tar Finansinspektionen årligen ut avgifter från de institut som står under tillsyn. Institutet skall med avgifter bekosta inspektionens kostnader för de delar som täcks via anslag. Denna årliga avgift avser inte bara tillsynen utan allt som skall täckas med ramanslaget. De årliga avgifterna disponeras inte av Finansinspektionen utan går in på en s.k. inkomsttitel i staten. Genom att Finansinspektionen på detta sätt finansieras via statsbudgeten konkurrerar resurserna med andra politik- och verksamhetsområden som ytterst begränsas

av det s.k. utgiftstaket inom statsbudgeten och politiska prioriteringar.

Därutöver tar Finansinspektionen ut avgifter för prövning av anmälningar och ansökningar om tillstånd vilka disponeras av inspektionen. Avgifterna tas ut enligt principen om full kostnadsäckning.

I regeringens budgetproposition för år 2006 föreslås att Finansinspektionens anslag skall uppgå till 187 756 tkr, vilket innebär ett tillskott av resurser. Regeringen anför i budgetpropositionen att Finansinspektionen med givna förutsättningar i stort levt upp till ställda mål. Finansinspektionen har dock gjort tydliga prioriteringar av sin verksamhet, vilket inspektionen redovisat till regeringen. Regeringen anför vidare att kraven på tillsynen och regelgivningen har ökat och kommer att öka än mer i framtiden. Reformers som ställer nya eller ökade krav på tillsyn och regleringar har beslutats eller kommer att föreslås inom flera områden, såsom finansiella konglomerat, penningtvätt, försäkringsförmedling, tjänstepensionsinstitut, marknadsmissbruk, prospekt och kapitaltäckning. Därutöver förutsätts viss systemutveckling. Verksamheten inom Finansinspektionen måste bedrivas på en nivå som gör det möjligt att uppfylla de aktuella kraven och utföra de nya och ändrade uppgifterna. För att Finansinspektionen skall kunna möta de tilltagande kraven föreslås därför en förstärkning i den budgetproposition som nyligen presenterats. Regeringen anför också att det därtill är viktigt att det pågående effektiviseringsarbetet fortsätter inom myndigheten med oförändrad intensitet med inriktning på kostnadseffektivitet.

Resurser inom försäkringsområdet

Fram till för ett par år sedan var Finansinspektionen organiserad i olika avdelningar beroende på vilken bransch de hade tillsyn över. Det fanns en avdelning för kreditinstitut, en avdelning för värdepappersmarknadsinstitut och en avdelning för försäkringsbolagen. Numera är Finansinspektionen funktionsindeldad i tre olika avdelningar; Stabilitetstillsyn, Marknadstillsyn och en Rättsavdelning. Utöver det finns 4 stabsfunktioner.

Tabell 8.1 Antal företag under tillsyn på försäkringsområdet

Försäkringsföretag	400
Understödsföreningar	96
Försäkringsmäklare	1455

Källa: Finansinspektionens årsredovisning 2004

Den nya indelningen gör att det inte enkelt låter sig fastställas hur mycket resurser som används för just försäkring. Visserligen finns det inom avdelningarna enheter som fokuserar på sin bransch men det finns också enheter som arbetar med frågor som kan spänna över flera olika typer av företag inom den finansiella sektorn. Finansinspektionen för dock en interndebering av timmar som är vägledande för att beräkna resurser som går åt inom försäkring.

Under år 2004 betalade försäkringssektorn 65 mkr i årliga avgifter för täckning av Finansinspektionens kostnader vilket utgjorde 35 procent av de totalt debiterade avgifterna på 186 mkr.² Avgiftsbeloppet är exklusive de avgifter företagen betalade för prövning av anmälningar och ansökningar. Räknat i antalet årsarbetskrafter arbetar motsvarande 55 personer med frågor som rör försäkring. Totalt antal årsarbetskrafter 2004 var 169 och medelantalet anställda var 191 personer.

8.3 Skall Finansinspektionens anslag lyftas ur statsbudgeten?

Frågan har väckts om Finansinspektionens ramanslag skall lyftas ur statsbudgeten och därmed tillåta direktfinansiering från företagen som står under tillsyn. Dessa avgifter som tas ut är tvingande och därmed offentlighetsrättsliga. I det följande förs ett resonemang kring frågan utan att något egentligt ställningstagande görs från utredningen.

Enligt 9 kap. 2 § RF får statens medel inte användas på något annat sätt än riksdagens har bestämt. Om användningen av statens medel bestämmer riksdagen genom budgetreglering. Riksdagen får dock besluta att medel tas i anspråk i annan ordning.

Av 9 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), framgår att statsinkomster som beräknas av riksdagen redovisas mot

² Ramanslaget för 2004 var 177 mkr. Finansinspektionen debiterade dock avgifter för 186 mkr pga. att mer resurser gått åt än beräknat i slutet av 2003.

inkomstittlar på statsbudgeten. Andra inkomster disponeras av myndigheterna efter beslut av riksdagen och regeringen. Enligt 19 § budgetlagen får regeringen besluta om dispositionen av avgifts-inkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller, om inkomsterna helt eller delvis skall täcka statens kostnader för verksamheten. I 17–18 §§ regleras i vilka fall olika avgifter skall redovisas brutto mot statsbudgeten, netto mot anslag eller utanför statsbudgeten.

I det av riksdagen godkända betänkandet Offentlighetsrättsliga avgifter (2004/05:FiU30, rskr. 2004/05:227) behandlar finansutskottet vissa frågor om offentlighetsrättsliga avgifter med anledning av förslag till riksdagen från Riksrevisionens styrelse. Förslagen grundar sig på en granskning gjord av Riksrevisionen, i vilken det enligt Riksrevisionen framkommit väsentliga brister och oklarheter i regeringens och myndigheternas hantering av offentlighetsrättsliga avgifter (RiR 2004:17).

Finansutskottet anför att det är angeläget att regeringen uppmärksammar och reder ut de oklarheter rörande offentlighetsrättsliga avgifter som Riksrevisionen redogör för i sin granskningsrapport. Finansutskottet anför vidare att frågan om hur systemet med offentlighetsrättsliga avgifter fungerar är av principiellt intresse då det ytterst handlar om hur denna del av riksdagens finansmakt utövas. Finansutskottet betonar särskilt betydelsen av att huvudprincipen om bruttoredovisning på statsbudgeten följs och att avvikelser från denna princip skall vara välmotiverade.

Frågan om Finansinspektionens avgifter har vid flera tillfällen behandlats av Finansutskottet, dels för att motioner väckts som föreslagit att hela anslaget skall redovisas vid sidan av statsbudgeten, dels i samband med behandlingen av regeringens förslag inför budgetåret 2004 om att avgifterna för prövning/tillstånd skulle få disponeras av Finansinspektionen. I utskottets betänkande med anledning av budgetpropositionen för 2004 anförde utskottet (FiU bet. 2003/04:FiU02).

En grundläggande utgångspunkt bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten eftersom det ger en bättre överblick av den statliga verksamheten. Tydligheten, eller transparansen, i redovisningen ökar. Riksdagen får då också möjlighet att pröva anslags-tilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet skall ha. Redan i dag är det en betydande del av de statliga utgifterna som antingen nettoredovisas mot statsbudgeten eller vid sidan av denna. Stor försiktighet bör emellertid

iakttas med nya undantag från huvudregeln, och i de fall detta trots allt förekommer bör åtgärderna vara välmotiverade.

I propositionen motiveras förslaget att Finansinspektionen skall få tillgodogöra sig inkomster direkt från prövningsverksamheten med att inspektionen då får bättre möjlighet att snabbt anpassa sina resurser till efterfrågan på denna typ av tjänster. Detta kan påskynda ärendehantering och öka effektiviteten och flexibiliteten i verksamheten samtidigt som servicen gentemot företagen förbättras. Prövningsverksamheten är dessutom av förhållandevis begränsad omfattning i Finansinspektionens verksamhet. Till bilden hör också att prövningsverksamheten, i motsats till inspektionsverksamheten, är av mer serviceinriktad karaktär. Dessutom framgår det klart av propositionen att det är regeringens avsikt att inkomsterna från den helt dominerande inspektionsverksamheten även fortsättningsvis skall redovisas mot inkomstitel.

Trots de redovisade betänkligheterna är utskottet mot denna bakgrund berett att biträda regeringens förslag om att Finansinspektionen direkt skall få tillgodogöra sig inkomsterna från prövningsverksamheten.

Från politiskt håll är man alltså tveksam till att flytta ut Finansinspektionens anslag från statsbudgeten. I utredningen om Finansinspektionens roll och resurser (SOU 2003:22) fördes förslaget fram om att tillståndsavgifter bör finansieras utanför statsbudgeten. Detta förslag är också genomfört (se ovan). Avseende de årliga avgifterna fördes ett resonemang om att dessa hade en grundläggande svaghet när det gäller att hantera snabbt uppkommande resursbehov såsom en finansiell kris. Men utredningen lade inte något förslag om att avgifterna till den delen skulle lyftas ut från statsbudgeten.

8.3.1 Argument för och emot

Det kan konstateras att det är möjligt enligt relevanta bestämmelser att lyfta ut inspektionens anslag. Det finns också exempel på andra myndigheter med liknande finansiering som redovisas utanför statsbudgeten (nettoredovisning).

Genom att lyfta ut Finansinspektionen ur statsbudgeten uppstår större möjligheter att anpassa verksamheten efter de krav som ställs på myndigheten. Det är oomtvistat att bördan har ökat på Finansinspektionen under senare år till följd av en ökad reglering som kommer från EU. Särskilt har det varit fallet på värdepappers-

området. En flexiblare finansieringsform skulle kunna förbättra inspektionens möjligheter att möta de nya krav som ställs på dem.

Enligt uppgift lär de företag som står under inspektionens tillsyn vara positiva till att staten övergår till en s.k. nettoredovisning av Finansinspektionens resurser. Enligt dem innebär ökade resurser att myndigheten kan ge bättre service och sannolikt höja den allmänna kompetensen. Den form av kostnadskontroll som bruttoredovisningen innebär kommer dock att försvinna vilket kan innebära höjda avgifter för att stå under Finansinspektionens tillsyn. Avgifterna är kanske inte betungande för de etablerade instituten men troligen skulle nya potentiella aktörer ha synpunkter på högre avgifter.

Samtidigt kan frågan om Finansinspektionens resurser lyftas till ett större politiskt perspektiv. Som det är nu prövas Finansinspektionens resursbehov som en del av statens totala utgifter. Regering och riksdag måste därför ta ställning till Finansinspektionens behov i förhållande till andra politikområden. Sådana överväganden ger perspektiv på deras verksamhet och roll i samhället som är nyttiga för att på ett allmänt plan överväga statliga åtaganden. Processen det innebär att fördela knappa resurser är verkningsfull i sig.

Resonemanget haltar visserligen en aning eftersom statens intäkter eller utgifter vare sig ökar eller minskar vid förändrade resurser för Finansinspektionen. Dess kostnader betalas inte via skatteuttaget utan av de avgifter som institut under tillsyn får betala. Begränsningen för Finansinspektionens verksamhet är i stället utgiftstaket eftersom anslaget redovisas över statsbudgeten.

Det kan verka något motsägelsefullt att låta Finansinspektionens verksamhet påverka besluten inom ramen för utgiftstaket utan att i realiteten förändra statens intäkter och utgifter. Enligt de uppgifter som Riksrevisionen pekar på så saknas en entydig tillämpning om hur myndigheter skall behandlas avseende offentlighetsliga avgifter. Frågan innehåller många dimensioner som bör beaktas i ett övergripande policyperspektiv.

En ordning där Finansinspektionen ligger utanför statsbudgeten skulle fortsatt ha regeringen som beslutande instans om avgifterna. Det talar för en fortsatt kontroll av avgiftsuttaget men denna kontroll riskerar att bli mindre verkningsfull eftersom den kommer att avgöras av intressen som står verksamheten nära utan inblandning från andra intressenter. Det riskerar att försvaga kontrollen jämfört med nuvarande ordning.

En annan aspekt på att lägga finansieringen utanför statsbudgeten blir att Finansinspektionen och dess avgifter blir en fråga som bolagen under tillsyn kan anse sig ha större inflytande över. Om bolagen under tillsyn mer direkt finansierar Finansinspektionens verksamhet är det inte otänkbart att de också ställer krav på verksamhetens utförande. Finansinspektionen riskerar i en sådan ordning att bli mindre oberoende än vad de är när regering och riksdag beslutar om avgifter enligt nuvarande bestämmelser.

9 Ekonomiska konsekvenser

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömningar och förslag får inte några direkta konsekvenser för statsbudgeten. Några andra effekter på de områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) finns inte. Några negativa effekter på samhällsfunktioner eller samhällsintressen förutses inte heller.

Särskilt yttrande

av sakkunniga Eva Ekström, Finansinspektionen

Finansinspektionens befogenheter när försäkringstagarnas rättigheter kan anses hotade

Den 1 januari 2004 infördes i 19 kap. 11 § en möjlighet för Finansinspektionen att förelägga ett försäkringsbolag att upprätta en finansiell saneringsplan, om FI bedömer att försäkringstagarnas rättigheter hotas. Bestämmelsen infördes som ett led i genomförandet av EU:s s.k. solvensdirektiv. Ett föreläggande att upprätta en finansiell saneringsplan är avsett som en möjlighet till ett tidigare ingripande från FI:s sida än vad som i övrigt är möjligt. Att kräva upprättande av en finansiell saneringsplan kan alltså ske även om solvensmarginalen inte underskridits.

Genom de rapporter som FI kräver in från försäkringsbolagen, årligen eller per kvartal, har FI stora möjligheter att upptäcka försäkringsbolag som vid en given tidpunkt inte uppfyller kraven på solvens och skuldtäckning. Det är däremot betydligt svårare att upptäcka de försäkringsbolag som visserligen uppfyller dessa krav vid en given tidpunkt men där det kan sättas ifråga om bolaget i framtiden kan uppfylla sina åtaganden mot försäkringstagarna. FI arbetar nu med att ta fram bättre tillsynsmetoder för detta.

Utredningens bedömningar när det gäller FI:s befogenheter riskerar att försvåra FI:s möjligheter till ett tidigt ingripande. Det kan knappast ha varit avsett.

Det är till en början oklart vid vilket skede utredningen menar att FI skulle kunna göra egna bedömningar av tillgångars eller åtagandens värde. Avser det tidpunkten innan ett beslut fattas om att förelägga ett försäkringsbolag att upprätta en finansiell saneringsplan eller avser det tidpunkten för FI:s godkännande av en sådan plan? Den typ av bedömningar som avses torde snarast böra

görs i tiden före ett beslut om att förelägga ett bolag att upprätta en finansiell saneringsplan och torde utgöra en naturlig del däri.

Det kan vidare tänkas att en situation uppstår där ett försäkringsbolag kan bedömas komma att få det svårt att i framtiden infria sina åtaganden även om värderingen av tillgångarna och åtagandena inte kan sättas i fråga. Utredningens bedömningar innebär i ett sådant fall att FI inte kan förelägga bolaget att upprätta en finansiell saneringsplan. Vid en sådan bedömning kan det sättas i fråga om Sverige kan anses ha uppfyllt kraven i EU:s s.k. solvensdirektiv.

Kommittédirektiv



Översyn av Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet

**Dir.
2004:118**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2004.

Sammanfattning av uppdraget

För att säkerställa en effektiv framtida tillsyn på försäkringsområdet skall en särskild utredare

- utvärdera utgångspunkter och metoder för dagens tillsyn på området utifrån gällande näringsrättslig reglering, särskilt tillsyn av vinstutdelningsförbudet och närliggande reglering,
- kartlägga utvecklingstendenser av betydelse, både i Sverige och i andra medlemsländer inom EU,
- analysera vilka krav som bör ställas på tillsynen på området samt lämna förslag på utgångspunkter och allmänna principer för det framtida tillsynsarbetet, särskilt med beaktande av vinstutdelningsförbudet och närliggande reglering,
- analysera vilka befogenheter och resurser som är nödvändiga för att dessa krav skall kunna tillgodoses samt lämna förslag i denna del,
- vid behov lämna förslag på sådana förändringar av den näringsrättsliga regleringen av försäkringsrörelse som krävs för att den framtida tillsynen skall vara effektiv.

Bakgrund

Tillsynen på försäkringsområdet

Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet har sin grund i den näringsrättsliga reglering som gäller för försäkringsbolag och försäkringsföreningar (understödsföreningar). De svenska försäkringsbolagens verksamhet regleras i försäkringsrörelselagen (1982:713, FRL),

medan den verksamhet som bedrivs i understödsföreningar omfattas av lagen (1972:262) om understödsföreningar. För utländska försäkringsgivare som verkar här i landet finns bestämmelser i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige. Finansinspektionen har därutöver tillsynsuppgifter enligt vissa andra lagar med anknytning till försäkringsområdet och fungerar även som normgivare på redovisningsområdet med stöd av bemyndiganden i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag.

Förutom de regler som återfinns i den näringsrättsliga lagstiftningen har Finansinspektionen även till uppgift att – tillsammans med Konsumentverket och Konsumentombudsmannen – utöva tillsyn med avseende på konsumentskyddet på området, liksom över att de civilrättsliga bestämmelser som reglerar avtalsförhållandet mellan försäkringsgivare och försäkringstagare följs. Vidare finns i skattelagstiftningen särskilda regler om hur villkoren för pensionsförsäkringar skall se ut för att behandlas på ett visst sätt skattemässigt. Dessa regler har även civilrättslig betydelse i fråga om sådana försäkringsavtal.

Mellan Finansinspektionen och Konsumentverket finns en överenskommelse som närmare anger gränsdragningen mellan dem. Avtalet innebär också att de skall samråda när det gäller frågeställningar som gränsar till den andra myndighetens ansvar och i övrigt bistå varandra i aktuella konsumentfrågor. Någon motsvarande överenskommelse finns inte mellan Finansinspektionen och Skatteverket.

Både Finansinspektionen och Konsumentverket besvarar frågor från konsumenter, men prövar inte enskilda tvister. Detta sker i stället i de allmänna domstolarna eller i Allmänna reklamationsnämnden.

Frågan om hur uppdelningen av myndighetsansvaret för konsumentskyddet på det finansiella tjänsteområdet bör utformas har på senare år tagits upp i flera sammanhang. Konsumentpolitiska kommittén framförde i sitt betänkande (SOU 2000:29) att Finansinspektionens och Konsumentverkets respektive ansvar borde renodlas i högre grad och att en koncentration av frågorna till Konsumentverket var lämplig. Kommittén ansåg dock att frågan behövde utredas vidare. Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser konstaterade i sitt betänkande (SOU 2003:22) att uppdelningen av ansvaret mellan myndigheterna innebar både resursmässig splittring och otydlighet visavi konsumenter och allmänhet. Utredningen presenterade dock inte något förslag om

utformningen av det framtida ansvaret utan ansåg att frågan borde diskuteras vidare. Nyligen har Förtroendekommissionen i sitt betänkande (SOU 2004:47) föreslagit att Finansinspektionen skall ha ett huvudansvar för konsumentskyddet inom finanssektorn.

Inom Regeringskansliet bedrivs för närvarande ett arbete med att utforma ett förslag till en ny konsumentpolitisk strategi. Frågan om konsumentskyddet avseende finansiella tjänster tas också upp i detta arbete.

Utvecklingen på försäkringsområdet

De näringsrättsliga reglerna för försäkringsbolag genomgick en omfattande modernisering genom den senaste försäkringsrörelse-reformen (prop. 1998/99:87) – ett regelverk som trädde i kraft den 1 januari 2000. En grundtanke med reformen var att ge större frihet åt försäkringstagarna och försäkringsbolagen att själva komma överens om villkoren i försäkringsavtalen och därigenom underlätta produktutveckling och stimulera konkurrens. Förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsbolag skulle därför i större utsträckning regleras i försäkringsavtal. En annan viktig del av reformen var att försäkringsaktiebolag som meddelar livförsäkring tilläts att dela ut vinst till sina aktieägare, även om ett generellt vinstutdelningsförbud fortfarande skall vara huvudregel.

Före reformen var produktutformningen inom livförsäkring reglerad via de s.k. försäkringstekniska grunderna. Fram till 1995, då förhandsgodkännandet av grunderna slopades, gällde dessutom en fullständig pris- och produktreglering. Även de finansiella marknaderna var tidigare i stor utsträckning reglerade, vilket medförde att staten kunde styra utvecklingen genom t.ex. ränteförändringar, begränsningar i utlåning och valutarestriktioner. Den produktreglering som de skattemässiga reglerna för pensionsförsäkringar innebär är dock oförändrad sedan tiden före försäkringsrörelse-reformen.

Tidigare var värderingsreglerna i redovisningen utformade så att de i stor utsträckning speglade historiska kostnader, vilket i det närmaste omöjliggjorde för en utomstående att få insyn i försäkringsbolagens ekonomi. Det allt större inslaget av marknadsmässig värdering som på senare tid vuxit fram på redovisningsområdet har emellertid förbättrat möjligheterna till sådan insyn, men också lett

till att försäkringsbolagens resultat blivit känsliga för ekonomiska förändringar.

Behovet av en utredning

Förutsättningarna för tillsynen på försäkringsområdet har förändrats i en rad avseenden under det senaste decenniet. Kombinationen av en väl utvecklad finansiell marknad, en avreglerad försäkringsmarknad och en ökad internationalisering innebär att det nu ställs andra och större krav än tidigare på de allmänna principer och arbetsmetoder som används i tillsynsarbetet. Dessa ändrade förutsättningar har lett till att den finansiella tillsynen – både i Sverige och internationellt – börjat bli alltmer förebyggande, analytisk och processinriktad.

Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser (Fi 2002:8) inriktade sig endast på utvecklingen inom bank- och värdepappersområdena. Mot bakgrund av de förändringar som nu sker är det lämpligt att det utförs en motsvarande analys på försäkringsområdet.

Under senare tid har förtroendet för livförsäkringsbolagen försvagats, bl.a. genom att misstankar har uppstått om att vissa transaktioner mellan icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag och andra bolag i finansiella koncerner i själva verket har utgjort förtäckta vinstutdelningar – något som strider mot det generella vinstutdelningsförbudet. Eftersom efterlevnaden av detta förbud omfattas av Finansinspektionens löpande tillsyn innebär misstankarna att de utgångspunkter och arbetsmetoder som används i tillsynsarbetet sätts i fokus.

Mot denna bakgrund bör en särskild utredare utvärdera nuvarande tillsynsverksamhet och lämna de förslag på förändringar som är nödvändiga för att säkerställa en effektiv framtida tillsyn på försäkringsområdet. I det sammanhanget bör frågor om Finansinspektionens befogenheter och framtida resurser särskilt belysas.

Närmare om utredningsuppdraget

Ändrade förutsättningar för tillsyn av försäkringsverksamhet

Förutsättningarna för försäkringstillsynen har förändrats genom framväxten av moderna finansiella marknader med produkter som

ger försäkringsbolagen ökade möjligheter att hantera sina risker, men även genom ändrad näringsrättslig reglering. Genom den senaste försäkringsrörelsereformen renodlades nämligen tillsynen på försäkringsområdet till att främst kontrollera att reglerna om näringsverksamheten följs. Tillsynen begränsades därmed väsentligen till kontroll av stabilitet och genomlysning (se prop. 1998/99:87 s. 338–344).

Utvecklingen på det finansiella området går generellt mot en mer förebyggande, analytisk och processinriktad tillsyn. På försäkringsområdet har vikten av en förebyggande tillsyn förtydligats i samband med att de s.k. solvensskade- och solvenslivdirektiven (2002/12/EG och 2002/13/EG) nyligen genomfördes i svensk rätt. Finansinspektionens möjlighet att ingripa i ett tidigt skede när försäkringstagarnas rättigheter bedöms vara hotade förtydligades då (prop. 2002/03:94).

Både i och utanför Europa har reglering och tillsyn av försäkringsbolag utvecklats under senare år. Tillsynsmyndigheterna i ett antal medlemsstater inom EU har funnit det nödvändigt att utveckla mer sofistikerade regler för att hantera utvecklingen på försäkringsmarknaden – en förändring som är särskilt märkbar i Storbritannien, Nederländerna och Danmark.

Även utvecklingen inom redovisningsområdet har påverkat förutsättningarna för tillsynen av försäkringsverksamhet. Genom ett större inslag av marknadsvärdering har försäkringsbolagens resultat blivit alltmer känsliga för förändringar i ekonomin. Denna förändring har dock även inneburit en utökad möjlighet att övervaka försäkringsbolagens ekonomiska situation.

Förutsättningarna för försäkringstillsyn har således stegvis radikalt förändrats. Utredaren skall därför – utifrån gällande näringsrättslig reglering – utvärdera de utgångspunkter och metoder som används i dagens tillsyn.

Framtida tillsyn på försäkringsområdet

Den näringsrättsliga regleringen av försäkringsföretag är för närvarande föremål för en fortsatt översyn av Försäkringsföretagsutredningen. Utredningen har till uppgift att skapa moderna och tydliga regler för försäkringsföretag – med särskild inriktning på de associationsrättsliga reglerna (dir. 2003:125). Utredarens uppdrag skall redovisas senast den 31 augusti 2005.

Med syftet att se över det näringsrättsliga regelverket i ett kortare perspektiv beslutade regeringen också under 2003 att ge Finansinspektionen i uppdrag att granska livförsäkringsbolagens verksamhet samt att lämna förslag till åtgärder som Finansinspektionen självt kan vidta för att skärpa och effektivisera sin tillsyn. Inspektionen lämnade i juni samma år en rapport om intressekonflikter i livförsäkringsbolag (Fi 2003:2). Eftersom Försäkringsföretagsutredningen kommer att lämna sitt slutliga förslag först i augusti 2005 beslutade regeringen i mars i år att lämna förslag till riksdagen om lagändringar i linje med de förslag som Finansinspektionen framfört (se prop. 2003/04:109).

De nya reglerna, som trädde i kraft den 1 juli 2004, innebär bl.a. att Finansinspektionen ges utökade sanktionsmöjligheter. Som alternativ till förverkande av koncession får inspektionen möjlighet att meddela varning och även besluta att en varning eller anmärkning skall förenas med straffavgift.

Försäkringstillsynen står även inför stora utmaningar på andra områden. Från att främst ha avsett den formella regelefterlevnaden kommer tillsynen nu alltmer att riktas mot riskerna i försäkringsverksamheten och hur företagen hanterar dessa risker.

I ett delbetänkande skall Försäkringsföretagsutredningen lämna förslag till hur det nyligen antagna EG-direktivet om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (2003/41/EG – tjänstepensionsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt. Uppdraget skall i denna del redovisas senast den 30 september 2004. Tjänstepensionsdirektivet bygger främst på kvalitativa regler vad gäller avsättningar, skuldtäckning och placeringar. Detta direktiv, som skall vara genomfört i svensk rätt senast den 23 september 2005, innebär att det redan inom en relativt snar framtid kommer att ställas ökade krav på en mer kvalitativt inriktad tillsyn. Tillsynsfrågor som avser sådana pensionsstiftelser som inte behöver omfattas av tjänstepensionsdirektivet har utredningen om en översyn av den skattemässiga behandlingen av tjänstepensioner och privat pensionssparande, m.m. (dir. 2004:99) i uppdrag att närmare analysera och överväga.

Inom EU pågår också det s.k. solvens II-projektet som syftar till att reformera nuvarande tillsynsregler för alla försäkringsföretag i förebyggande, kvalitativ riktning. I Sverige har liknande förslag lagts av Placeringsutredningen (se utredningens slutbetänkande, SOU 2003:84).

Sammantaget kommer den fortsatta beredningen av förslagen från Placeringsutredningen och genomförandet av tjänstepensionsdirektivet innebära att ökade krav ställs på Finansinspektionen att utveckla en mer riskfokuserad och processinriktad tillsyn. I ett längre perspektiv kommer arbetet inom EU sannolikt också att innebära en avsevärt förändrad och mer harmoniserad reglering av försäkringsverksamhet.

Även frågan om hur myndighetsansvaret för konsumentskyddet på det finansiella tjänsteområdet bör delas mellan Konsumentverket och Finansinspektionen kan komma att påverka Finansinspektionens framtida arbete.

Det är därför lämpligt att utredaren kartlägger utvecklingstendenser av betydelse – både i Sverige och i andra medlemsländer inom EU – för att därefter analysera vilka krav som bör ställas på den framtida tillsynen på försäkringsområdet, vilka utgångspunkter och allmänna principer som krävs i tillsynsarbetet samt vilka befogenheter och resurser som är nödvändiga för att tillgodose dessa krav. Utredaren skall också lämna förslag i denna del.

Vid behov skall utredaren även lämna förslag på sådana förändringar av den näringsrättsliga regleringen av försäkringsrörelse som krävs för att den framtida tillsynen på försäkringsområdet skall vara effektiv.

Särskilt om tillsyn av vinstutdelningsförbudet

Vinst som uppstår i livförsäkringsbolag får endast användas för vinstutdelning om det följer av bolagsordningen (12 kap. 2 § FRL). Tillsynen måste emellertid omfatta mer än detta formella vinstutdelningsförbud, eftersom det finns en risk att aktieägare i icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag och garanter i ömsesidiga livbolag, på annat sätt än genom bolagsstämmobeslut om vinstutdelning, tillgodogör sig värden som annars skulle tillkomma försäkringstagarna.

En sådan s.k. förtäckt vinstutdelning kan ske på många olika sätt, t.ex. genom att ett livförsäkringsbolag ingår avtal som gynnar ägarna till närstående företag. Förtäckt vinstutdelning behöver dock inte enbart vara ett resultat av avtal med närstående bolag. Risken för förekomsten av sådan vinstutdelning ökar emellertid när ett icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag ingår i en vinstdrivande koncern, samtidigt som tillsynen också försvåras. Av

denna anledning föreslår Förtraendekommissionen i sitt betänkande (SOU 2004:47) att icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag skall förbjudas att ingå i vinstdrivande koncerner.

Finansinspektionen har utvecklat en metodik för tillsyn av vinstutdelningsförbudet genom ett arbete som syftar till att etablera en god standard för koncerninterna transaktioner. I rapporten Internaffärer i nio livbolag (Fi 2004:2) redovisar inspektionen en systematisk kartläggning av sådana transaktioner i nio livförsäkringsbolag som inte får dela ut vinst.

När det gäller vilka utgångspunkter tillsynen skall verka utifrån, anges i rapporten att det finns en stor och avgörande skillnad mellan icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag och ömsesidiga livförsäkringsbolag, eftersom försäkringstagarna i försäkringsaktiebolagen saknar äganderätt i bolaget. Som en konsekvens av detta dras slutsatsen att aktieägarna i vissa situationer kan, trots vinstutdelningsförbudet, gynna sig själva ekonomiskt på försäkringskollektivets bekostnad. Vidare anges att lagstiftningen kan tolkas så att aktieägarna i ett icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag inte har någon strikt legal skyldighet att alltid agera med försäkringstagarnas bästa för ögonen.

Vid bedömningen av de optimala utgångspunkterna för tillsynen i detta avseende är det emellertid av vikt att även beakta den reglering som kompletterar vinstutdelningsförbudet. Den s.k. skälighetsprincipen avskaffades i 1999 års försäkringsrörelserreform för nytecknade försäkringar, men är fortfarande tillämplig på avtal som tecknats före utgången av det året (12 kap. 14 § FRL). För försäkringsavtal tecknade efter reformens ikraftträdande gäller i stället kontributionsprincipen (12 kap. 6 § FRL) i den mån annat inte har avtalats eller föreskrivits i bolagsordningen.

Dessutom måste de associationsrättsliga generalklausulerna beaktas i detta sammanhang (8 kap. 15 och 9 kap. 19 §§ FRL). Dessa har från den 1 juli i år utvidgats till att också avse försäkringstagare i försäkringsaktiebolag om försäkringstagarna tillfört medel för egen räkning under eget kapital. Även tidigare gällande bestämmelser kan genom analogi tolkas så att försäkringstagare i icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag ingår i den skyddsvärda kretsen (se Lagrådets yttrande, intaget som bilaga 4 i prop. 2003/04:109).

Det bör även i sammanhanget särskilt noteras att Försäkringsföretagsutredningen har i uppdrag att se över de associationsrätts-

liga reglerna för försäkringsbolag, däribland regleringen av hur vinster som uppstår i livförsäkringsbolag skall få användas.

För att säkerställa en effektiv tillsyn av vinstutdelningsförbudet och närliggande reglering som skall skydda försäkringstagarnas intressen är det – mot denna bakgrund och som ett komplement till Försäkringsföretagsutredningens arbete – av vikt att de utgångspunkter och metoder som används i dagens tillsyn utvärderas samt att det sker fördjupade överväganden beträffande vilka utgångspunkter tillsynen skall verka utifrån och vilka allmänna principer för tillsynsarbetet som skall användas.

Vid behov bör utredaren lämna förslag även i detta avseende på sådana förändringar av den näringsrättsliga regleringen som krävs för en effektiv framtida tillsyn.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och pågående utredningar som har relevans för detta utredningsuppdrag. Samråd bör därför bl.a. ske med Finansinspektionen och Försäkringsföretagsutredningen.

Om förslagen påverkar kostnaderna för företag under tillsyn, eller innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, skall en finansiering föreslås.

I Förtroendekommissionens betänkande (SOU 2004:47) berörs vissa frågor som ligger nära utredarens uppdrag, bl.a. frågan om gränsdragningen av myndighetsansvaret för konsumentskyddet på det finansiella tjänsteområdet mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Det kan därför, när det betänkandet har remissbehandlats, visa sig lämpligt att ge utredaren i uppdrag att även överväga vad kommissionen har föreslagit. Det kan då också finnas behov av att närmare överväga gränserna för ansvaret mellan Finansinspektionen och Skatteverket.

Utredarens uppdrag skall redovisas senast den 31 juli 2005.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet (Fi 2004:17)

**Dir.
2005:79**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2005.

Förlängd tid för uppdraget

Den 23 september 2004 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle göra en översyn av Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet (dir. 2004:118). För att säkerställa en effektiv framtida tillsyn på området skall utredaren

- utvärdera utgångspunkter och metoder för dagens tillsyn utifrån gällande näringsrättslig reglering, särskilt tillsyn av vinstutdelningsförbudet och närliggande reglering,
- kartlägga utvecklingstendenser av betydelse, både i Sverige och i andra medlemsländer inom EU,
- analysera vilka krav som bör ställas på tillsynen samt lämna förslag på utgångspunkter och allmänna principer för det framtida tillsynsarbetet, särskilt med beaktande av vinstutdelningsförbudet och närliggande reglering,
- analysera vilka befogenheter och resurser som är nödvändiga för att dessa krav skall kunna tillgodoses samt lämna förslag i denna del,
- vid behov lämna förslag på sådana förändringar av den näringsrättsliga regleringen av försäkringsrörelse som krävs för att den framtida tillsynen skall vara effektiv.

Utredarens uppdrag skall enligt direktiven redovisas senast den 31 juli 2005.

Utredningstiden bör nu förlängas med två och en halv månad. Detta innebär att utredarens uppdrag skall redovisas senast den 15 oktober 2005.

(Finansdepartementet)

Högsta räntan

Finansinspektionens beslut om högsta räntan kan illustrera hur tillsynen i praktiken varit inriktad på att säkerställa försäkringsbolagens överlevnad. Samtidigt är hanteringen av högsta räntan tveksam i ett EG-rättsligt perspektiv eftersom värderingsprinciperna för tillgångar har ändrats sedan metoden med högsta räntan infördes.

Den s.k. högsta räntan är den maximiräntesats som Finansinspektionen föreskriver att bolagen får använda som diskonteringsränta vid beräkning av livförsäkringsavsättningar. Diskonteringsräntan är ett av de viktigare antagandena vid värdering av åtagandena eftersom förändringar i räntan ändrar värdet på avsättningarna förhållandevis mycket jämfört med andra antaganden. Om diskonteringsräntan för befintliga åtaganden sänks genom en lägre föreskriven högsta ränta ökar de försäkringstekniska avsättningarna, kapitalbasen minskar i motsvarande mån och solvenskvoten försämras. Det krävs då mer tillgångar eller en bättre framtida avkastning på nuvarande tillgångar för att klara åtagandet. Vid höjning av högsta räntan blir effekten det omvända.

Besluten om högsta räntan är ett bemyndigande till Finansinspektionen som framgår av 7 kap. 2 § i FRL. Bemyndigandet gäller att meddela närmare föreskrifter om beräkning av livförsäkringsavsättningar.

EG-rätten

Tillämpningen av högsta räntan i svensk rätt har sin bakgrund i det konsoliderade Livförsäkringsdirektivet Europaparlamentets och rådets direktiv 2204/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring. Direktivet anger att beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna skall ske med försiktighet och med beaktande av hur tillgångarna värderas. I direktivet förutsätts att tillgångarna värderas till anskaffningskostnad – ”inköpspriset” – men ger också ett

alternativ om så inte är fallet. Alternativen är olika tillämpbara beroende på vilken värderingsprincip som används för tillgångarna.

Enligt livdirektivets lydelse i första alternativet – där tillgångarna förutsätts värderas till anskaffningskostnad – skall myndigheten för avtal som innehåller en garanterad ränta fastställa en enda maximiräntesats som har en säkerhetsmarginal på 40 procent i förhållande till en ränta för statsobligationer. Det innebär att det vid oförändrade räntor kommer att finnas en marginal mellan det bokförda värdet och det realistiska värdet av åtagandet. Hur stor denna marginal de facto blir är beroende av åtagandets löptid och förekomst av avtalad löpande premie. Ju längre löptid desto större marginal. Ett ”överhypotek” motsvarande den marginalen kommer därmed vid tecknandet att finnas bland tillgångarna som täcker avsättningarna. Under avtalets löptid kommer sedan den osynliga marginalen att förändras i takt med att marknadsräntorna förändras. Den förhållandevis stora säkerhetsmarginalen på 40 procent skall ses mot bakgrund av att den – med beaktande av balansräkningens värdering till anskaffningskostnad – skall vara tillräcklig för hela avtalets löptid.

Om tillgångarna inte värderas till anskaffningsvärdet, dvs. marknadsvärde, får i stället det andra alternativet ii) väljas. En eller flera maximiräntesatser skall då bestämmas med försiktighet med beaktande av den förväntade avkastningen på bolagets tillgångar. Säkerhetsmarginalen fastställs av tillsynsmyndigheten. Säkerhetsmarginalen torde i detta fall kunna vara lägre än i alternativ i) eftersom avvikelser från det förväntade omedelbart – genom marknadsvärderingen – avspeglas i bolagets balansräkning.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2002/83/EG

av den 5 november 2002 om livförsäkring

(Utdrag ur Kapitel 2 Artikel 20 om Bildandet av tekniska avsättningar)

B. Den räntesats som används skall väljas med försiktighet. Den skall bestämmas enligt de regler som fastställs av den behöriga myndigheten i hemlandet med tillämpning av följande principer:

a) För alla avtal skall den behöriga myndigheten i försäkringsföretagets hemland fastställa en eller flera maximiräntesatser, varvid följande regler skall tillämpas:

i) Om avtal innehåller en garanterad räntesats skall den behöriga myndigheten i hemlandet fastställa en enda maximiräntesats. Denna räntesats får variera beroende på i vilken valuta kontraktet har upprättats, under förutsättning att den inte överstiger 60 % av räntesatsen på statsobligationer i den valuta avtalet

upprättats i. Om en medlemsstat, till följd av första stycket andra meningen, beslutar att fastställa en maximiräntesats för avtal upprättade i en annan medlemsstats valuta, skall den först tillfråga den behöriga myndigheten i den medlemsstat i vars valuta avtalet har upprättats.

ii) Om ett försäkringsföretags tillgångar inte värderats till inköpspriset, får en medlemsstat dock kräva att en eller flera maximiräntesatser beräknas med beaktande av avkastningen på de motsvarande tillgångar företaget vid tillfället har, med avdrag för en försiktighetsmarginal och, i synnerhet i fråga om avtal med periodisk premie, dessutom med beaktande av den förväntade avkastningen på framtida tillgångar. Försiktighetsmarginalen och den eller de maximiräntesatser som tillämpas på den beräknade avkastningen på framtida tillgångar skall fastställas av den behöriga myndigheten i hemlandet.

Skrivningen i det senare alternativet har kommit att uttolkas olika av olika medlemsstater. Lydelsen kan anses vara skriven utifrån då gällande praxis i Storbritannien¹. Den danska tillsynen har valt att tolka det andra alternativet som den riskfria ränta, med en smärre marginal, som kan erhållas vid en alternativ placering i statsobligationer, dvs. utan att beakta de faktiska tillgångarna som bolaget innehar. Den danska modellen med riskfri ränta är finansiellt en rimligare uttolkning och mer i linje med vad som föreslås i internationell redovisningsstandard (IFRS 4). Direktivets lydelse ”med beaktande av” är troligen en medveten skrivning för att skapa ett tolkningsutrymme.

De olika alternativen för bestämmande av räntesats för beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna har sin förklaring i de olika värderingsprinciper som tillämpades och fortfarande tillämpas i unionen när direktivet beslutades. Vid denna tidpunkt² hade i stort sett alla medlemsstater en värdering av tillgångar och skulder till anskaffningskostnad. Tillgångarna placerades huvudsakligen i statsobligationer. Säkerhetsmarginalen på 40 procent till gällande ränta på statsobligationer skapade en säkerhetsmarginal vid tecknandet av försäkringsavtal som – med beaktande av värderingen till anskaffningskostnad av både tillgångar och åtaganden – borde vara tillräcklig för hela avtalets löptid.

Undantagen bland medlemsländerna var Storbritannien och Irland. Där användes marknadsvärdering av tillgångarna. Premier

¹ Diskonteringsräntan bestämdes av bolagen efter principer givna av FSA som direktavkastningen på innehavda tillgångar. Det fick bl.a. den märkliga effekten att bolagen placerade om från aktier med låg direktavkastning till obligationer med högre direktavkastning i samband med att diskonteringsräntan skulle fastställas.

² Bestämmelserna fanns ursprungligen i rådets första livförsäkringsdirektiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse.

placerades också i större utsträckning i riskfyllda tillgångar. Den förväntade avkastningen på bolagens placeringstillgångar – med en försiktighetsmarginal – användes som bas för diskonteringsräntan i dessa länder i enlighet med alternativ ii).

Genomförandet av direktivets bestämmelser i Sverige

Sverige har tillhört traditionen med värdering av tillgångar och skulder till anskaffningskostnad (eller närmare bestämt lägsta värdets princip, det lägsta av anskaffningsvärde och marknadsvärde). Tillgångarna investerades genom placeringsplikten huvudsakligen i statsobligationer. Därigenom kom bolagens balansräkningar att innehålla övervärden som kunde förväntas realiseras i takt med att avtalen löpte ut. En symmetrisk värdering av tillgångar och åtaganden rådde eftersom båda värderades till anskaffningskostnad.

Efter den 1 januari 1996 blev det tillåtet för försäkringsföretag att värdera sina placeringstillgångar till verkligt värde.³ Ett halvår innan togs det första beslutet om högsta räntan.

Vid denna tid var avkastningsnivåerna höga till följd av ett högre ränteläge. Livförsäkringsbolagen var i allmänhet också välkonsoliderade. I en sådan miljö hade det ingen betydelse att åtagandena systematiskt övervärderades eftersom tillgångarnas avkastning med marginal ändå överträffade diskonteringsräntan. Åtagandena kunde förväntas bli uppfyllda.

Huruvida Finansinspektionen vid denna tid reflekterade över att det uppstod en asymmetri i värderingsprinciperna för de bolag som övergick till en värdering av tillgångarna till verkligt värde – samtidigt som skuldsidan fortfarande värderades till anskaffningskostnad – har inte framgått. Det troliga är dock att frågan uppmärksammats eftersom Finansinspektionen senare kom att begära en ändring av sitt bemyndigande. De ansåg sig inte utan lagändring kunna använda alternativ ii) för diskonteringsränta vid beräkning av livförsäkringsavsättningarna eftersom dåvarande bemyndigande angav att föreskrifterna skulle ange *en* maximiräntesats. Bemyndigandet kom småningom att ändras genom en bestämmelse som började gälla 1 juli 2001.⁴

³ Lag 1995:160 om årsredovisning i försäkringsföretag 4 kap. 5 §.

⁴ Prop. 2000/01:106.

Tabell Förteckning över Finansinspektionens beslut om högsta räntan

FFFS	Beslut	I kraft	Nya avtal	Gamla avtal	Kommentar
1995:29		1995-07-01	5,20%	(5,20%)	Fastställdes efter högsta använda premieränta på marknaden
1997:1	1997-01-24	1997-07-01	4,00%	(5,20%)	Möjlighet till övergångsgrunder
1997:32	1997-12-18	1998-07-01	4,00%	(5,2%–4%)	Möjlighet till övergångsgrunder
1998:25	1998-12-17	1999-07-01	3,00%	(5,2%–3%)	Möjlighet till övergångsgrunder
2001:12	2001-10-24	2001-12-31	3,50%	3,50%	Samma för alla avtal.
2002:25	2002-11-20	2003-01-01	3,25%	3,50%	
2003:9	2003-03-25	2003-05-01	3,00%	3,5%–3,25%	
2005:2	2005-02-25	2005-03-01	2,75%	3,5%–3,0%	
2005:4	2005-05-27	2005-09-01	2,75%	3,25%–3,0%	

I takt med det räntefall som pågått under 1990-talet kom det ut nya föreskrifter om högsta ränta (FFFS 1997:1, 1997:32 och 1998:25) för att anpassa diskonteringsräntan till nya räntenivåer. Föreskrifterna följde direktivets lydelse och angav *en* maximiräntesats. Men genom den dåvarande möjligheten till s.k. övergångsgrunder behövde inte bolagen omedelbart öka de försäkringstekniska avsättningarna för de gamla avtalen. Ökningen kunde i stället bokföringstekniskt skrivas av under tio år. Möjligheten att skriva av en skuldökning p.g.a. ändrade beräkningsantaganden, däribland diskonteringsränta, avskaffades med försäkringsrörelse-reformen år 2000 och kunde genom övergångsregler tillämpas fram till utgången av år 2001.

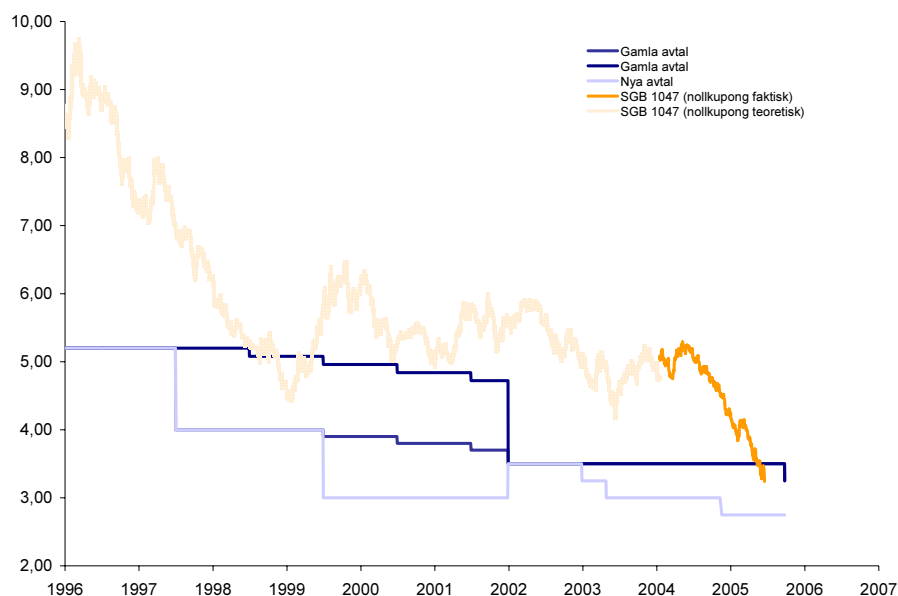
Beslutet om högsta ränta fr.o.m. 2002 blev därför den första riktiga prövningen för bolagen. Plötsligt skulle alla avtal och befintliga åtaganden värderas till högst 3,5 % i diskonteringsränta. Det var i och för sig en lättnad från tidigare föreskrivna 3 %, men i praktiken blev det ändå en sänkning p.g.a. den pågående bokföringsmässiga avskrivningen.

Finansinspektionen har vid de tre senaste besluten om högsta räntan ändrat den tidigare policyn – som dock i praktiken endast haft effekt vid ett enda beslut – om att använda samma diskonteringsränta för alla försäkringsavtal oavsett när de är tecknade.⁵ Sedan hösten 2002 har inspektionen i stället sänkt räntan enbart för nytecknade avtal och angivit flera maximiräntesatser beroende på

⁵ FFFS 2002:25 (upphävd), FFFS 2003:9 som, enligt PM med FI Dnr 04-7864-22 och pressmeddelande av 2004-11-22, kommer att ersättas med en ny FFFS som börjar gälla den 1 mars 2005.

när ett försäkringsavtal är tecknat. Inspektionen synes därmed nyttja det andra alternativet i direktivet. Det kan bl.a. bero på avsaknaden av övergångsgrunder.

Figur Finansinspektionens högsta ränta och tio-års räntan



En konsekvens av att bara ändra högsta räntan för nya avtal, eller den tidigare möjligheten att bokföringsmässigt skriva av en skuldökning, är att bolagens avsättningar inte omedelbart påverkas när beslutet träder i kraft. Bolagens redovisade solvenssituation påverkas därmed inte, vilket har underlättat för bolagen när den långa räntenivån fortsatt att falla. För de nytecknade avtalen kan bolagen korrigera premien och avtalsvillkoren till den nya räntenivån. Åtgärden kan uppfattas som att man underlättar för bolagen genom att dölja den verkliga ställningen.

Även om avsättningarna och den erforderliga solvensmarginalen blir okänsliga för ränteförändringar, påverkas fortfarande kapitalbasen av en ränteförändring via tillgångarna. För att minska kapitalbasens ränterisk ges bolagen därmed incitament att köpa obligationer med liten ränterisk, dvs. med kort löptid. Som en konsekvens har livförsäkringsbolagens verkliga ränterisk ökat genom en

obligationsportfölj med en kort löptid (2–4 år) relativt de långa åtaganden (ca 20 år) som bolagen har.

Ett räntefall medför – p.g.a. skillnaderna i löptid – att försäkringsbolagens verkliga möjlighet att infria sina åtaganden minskar. Det uppmärksammas inte med den metod för högsta räntan som Finansinspektionen valt och inga tillsynsåtgärder vidtas. Tvärtom förbättras den synliggjorda situationen. Det innebär att bolagen tillåts vara verksamma trots att de riskerar att vara ekonomiskt inkapabla att infria sina åtaganden. De får inte heller incitament att hantera den risk som ett räntefall innebär.

Finansinspektionen borde ändrat modell för högsta räntan

Redan vid övergången till en värdering av tillgångar till marknadsvärden borde Finansinspektionen övervägt det andra alternativet ii) för fastställandet av den högsta räntan, dvs. att för val av diskonteringsränta beakta den förväntade avkastningen på bolagens tillgångar. Genom att man istället har tillämpat alternativ i) så har man i takt med att solvensen i bolagen har försämrats ansett sig tvungna att sänka högsta räntan bara för nya avtal. Förfarandet är inte logiskt eftersom tillgångarna i de flesta bolag värderas till marknadsvärde. Metoden att sänka räntan enbart för nya avtal har också tillämpats i Frankrike. Det är förenligt med alternativ i) i direktivet om tillgångarna värderas till anskaffningsvärdet. Då värderas också åtagandena till anskaffningsvärdet och den föreskrivna räntesatsen får per definition endast konsekvenser för nytecknade avtal. Om däremot tillgångarna värderas till marknadsvärde är det inte förenligt med direktivet att ange olika räntesatser beroende på när ett avtal är tecknat eftersom där föreskrivs *en enda* räntesats.

Hanteringen av högsta räntan indikerar att Finansinspektionen ännu inte har anpassat sig till den nya mer marknadsinriktade rörelseregleringen. Förfarandet kan tolkas som att det finns en ovilja att göra egna bedömningar och ta eget ansvar för värderingen av försäkringstagarnas fordringar på bolagen. I stället har en tveksam tolkning av EG-rätten gjort att man fullföljt en linje som från början har en allvarlig brist i de asymmetriska värderingsprinciperna för tillgångar och skulder. Konsekvenserna, som bl.a. döljer bolagens verkliga ställning och felstyrande incitament, har inte tillräckligt beaktats.

Finansinspektionens förfarande att inte ändra metod för högsta räntan, utan istället sänka räntan bara för nya avtal, tyder på att inspektionen väljer stabilitet – i meningen överlevnad för bolagen – före konsumentskydd – i meningen skydda försäkringstagarnas fordran – när försäkringsbolagen riskerar att hamna i insolvens-situationer. Konsumentskyddet blir svagt om bolag tillåts vara verksamma trots att de är ekonomiskt inkapabla att infria sina åtaganden. Det är inte förenligt med de tankegångar som ligger bakom regleringen av försäkringsbolagen, gynnar i längden inte försäkringsväsendets effektivitet och inte heller i ett längre perspektiv försäkringstagarna. Ett allmänt bevarande av strukturen på försäkringsmarknaden hindrar en branschutveckling där nya bolag kan etablera sig på bekostnad av äldre mindre effektiva bolag och där nya produkter ersätter äldre som är felprissatta.

Från myndighetens sida har framförts att alternativ ii) är mer resurskrävande eftersom de då måste fastställa individuella räntesatser för varje bolag beroende på tillgångarnas förväntade avkastning. Det behöver inte vara så. Metoden kräver möjligen mer analyskapacitet initialt, men kan också anvisa en diskonteringsränta som härleds via terminsstrukturen för statsobligationer i enlighet med Placeringsutredningens förslag.⁶ Utredningen anser inte att direktivet skall behöva tolkas så bokstavstroget som Finansinspektionen anger, dvs. genom att beakta den förväntade avkastningen på de faktiska tillgångarna i varje enskilt bolag. En rimlig analog tolkning, så som t.ex. i Danmark, är att den förväntade avkastningen för en generell placeringsportfölj minst torde uppgå till den riskfria ränta som kan erhållas genom placering i statsobligationer. Om så inte vore fallet skulle ju bolagen enbart placera i just statsobligationer eftersom dessa har lägst risk.

Kravet på säkerhetsmarginal kan tillgodoses genom att avkastningen på bolagens tillgångar kan förväntas vara högre än avkastningskurvan för statsobligationer. Möjligen skulle prioriteringen av resurser ha legat på just denna fråga snarare än den typ av stabilitetstillsyn som har bedrivits.

⁶ SOU 2003:84 s. 82.

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndspano. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.



38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvägen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk-rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.



82. Personer med tungt missbruk.
Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering.
M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.



Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Ny reglering av offentliga uppköps-
erbjudanden. [58]

Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]

Polisens behov av stöd i samband med
terrorismbekämpning. [70]

En ny uppgifts- och ansvarsfördelning
mellan polis och åklagare. [84]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med
försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytnings-
ärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för
tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU.
[49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-
säkerhetspolitik. [42]

Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. [71]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid.
[25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd
och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och
Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Registerkontroll av personal vid hem
för vård eller boende som tar emot barn
eller unga. [65]

Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor.
[73]

Källan till en chans. Nationell
handlingsplan för den sociala barn-
och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]

Personer med tungt missbruk.
Stimulans till bättre vård och behand-
ling. [82]



Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]

Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]

Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. [57]

Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]

Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]

Tillsyn på försäkringsområdet. [85]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]

Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]

Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]

Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]

Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]

Uppdragsarkeologi i tiden. [80]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?

Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]

Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]

På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]

Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. [44]

Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]

Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]

Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]

Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]

Fiskevårdens finansiering. [76]

Vem får jaga och fiska? Historia, folk rätt och miljö. [79]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.

Från införande till utförande. [10]

Lagen om byggförsäkring.

En utvärdering. [30]

Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]

Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]

Bättre inomhusmiljö. [55]

Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]

Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]

Energideklarationer.

Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]

Får jag lov?

Om planering och byggande. Del 1+2. [77]

Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]



Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]

Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]

Arbetslivsinriktad rehabilitering.

Framtida organisation för Arbetslivs-
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]

Skog till nytta för alla? [39]

Säkra förare på moped, snöskoter och
terränghjuling. [45]

Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En
fusion mellan Arbetslivstjänster och
Samhall Resurs AB. [46]

Arbetskraftsinvandring till Sverige

– befolkningsutveckling, arbetsmarknad
i förändring, internationell utblick. [50]

Makt att forma samhället och sitt eget
liv – jämställdhetspolitiken mot nya
mål. + Forskarrapporter.

+ Sammanfattning. [66]

Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]

