

## Mot en moderniserad reglering och tillsyn av försäkringsrörelse

Tal av kommun- och finansmarknadsminister Sven-Erik Österberg vid Svenska Försäkringsföreningens årsmöte den 12 april 2005



Sven-Erik Österberg

*Först och främst vill jag tacka för möjligheten att komma hit till er i Försäkringsföreningen och tala. Som ni känner till är jag sedan ett knappt halvår ny som minister med ansvar för den finansiella sektorn. Jag har därutöver andra ansvarsområden i regeringen – allt från den så kallade Ansvarskommittén och kommunerna över till offentlig upphandling. Trots detta vill jag slå fast att arbetet med försäkringsfrågorna är mycket viktigt för mig. Jag ägnar därför dessa frågor betydande uppmärksamhet.*

### Försäkringens roll

Försäkring utgör en central del av den finansiella sektorn och av hela vår samhällsekonomi. Varje dag utsätts vi som individer för en mängd olika risker. Människor blir bestulna, skadar sig eller blir sjuka. Även om staten inte helt kan skydda sina medborgare mot risken att råka ut för något har vi i Sverige skapat offentliga finansierade sociala försäkringar som träder in när vi blir sjuka, arbetslösa eller skaffar barn. Det senare är knappast att betrakta som en risk men kräver likväl en del samhälleligt stöd.

Förutom dessa sociala försäkringar bör staten skapa förutsättningar för ett effektivt försäkringssystem på den privata marknaden. Medborgarna kan då genom att teckna en försäkring skydda sig mot de ekonomiska

konsekvenser som uppstår om olyckan är framme på något av livets områden.

De av er som arbetar inom skadeförsäkringsbolagen gör det möjligt för privatpersoner och företag att hantera de ekonomiska konsekvenserna av sina risker. Därigenom minskar osäkerheten i ekonomin. Tack vare försäkringsbolagen kan privatpersoner och företag spara och investera i en mer säker miljö, vilket är positivt för den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Som ni känner till utgör sedan livförsäkring ett viktigt komplement till vanligt sparande eftersom vanligt sparande inte påverkas av

Kommun- och finansmarknadsminister *Sven-Erik Österberg* ansvarar för kommuner, landsting och länsstyrelser, bank, värdepapper och försäkringar. *Sven-Erik Österberg* var tidigare ordförande i Finansutskottet i riksdagen. (Foto: Pawel Flato)

om spararen till exempel avlider eller blir sjuk. För att enskild ska kunna parera sådana osäkerheter finns försäkringar vars värde är beroende av ens liv, död eller hälsa.

Ett försäkringsavtal är speciellt genom att det är ett solidaritetskontrakt. Ett antal personer går samman och lovar ömsesidigt att ersätta de som drabbas. För att denna riskutjämnning ska fungera betalas premier i förskott. De som drabbas av till exempel död eller inkomstbortfall på grund av sjukdom eller olycksfall ersätts av dem som inte drabbas. Drabbas färre än beräknat behåller försäkringsbolaget det som blir över. Gäller det omvända skjuter försäkringsbolaget till det som fattas.

Men det finns ett avgörande problem. Eftersom premier betalas i förskott och försäkringsverksamhet är komplex lider försäkringstagaren oftast av ett informationsunderläge. För att försäkringssektorn ska fungera på ett bra sätt är det nödvändigt att denna informationsproblematik behandlas ansvarsfullt. God information och ansvarsfull vägledning måste därför vara honnörsord för all form av försäkringsverksamhet. Ett aktuellt exempel på informationsproblematik har Finansinspektionen pekat på i sin färsk rapport om livbolagens avgifter. Det är, menar Finansinspektionen, en viktig konsumentupplysning att avgifterna återspeglar driftskostnaderna. Bolagens avgifter måste med andra ord bli tydligare för konsumenterna! Här har ni alla ett ansvar.

### **Försäkringsförmedlare**

Att det råder öppenhet och tydlighet i pris- och kostnadsfrågor är alltid väsentligt, men särskilt viktigt när det gäller försäkringsförmedlare. Detta eftersom dessa personer kan få ersättning på flera olika sätt.

När en förmedlare får ersättning från försäkringsgivaren, får det antas att kostnaden

för detta ytterst kommer att belasta kunden eller i vart fall kollektivet av försäkringstagare. Utan en öppen redovisning av dessa kostnader är det svårt för kunden att överblicka vilket faktiskt pris som i slutändan betalas för förmedlarens arbete. Detta är inte acceptabelt.

Ett första steg mot ökad öppenhet tas i propositionen om försäkringsförmedling som jag nyligen lagt på riksdagens bord. I propositionen föreslås att förmedlarna alltid skall vara skyldiga att informera om priset för tjänsten, oavsett om ersättningen kommer från kunden eller från försäkringsgivaren.

Det vore i princip önskvärt att kravet på genomlysning i pris- och kostnadsfrågor infördes samtidigt för alla distributionskanaler. En fullständig översyn av vilka informationskrav som bör gälla för försäkringsbolagen och för de aktörer som inte omfattas av EG-direktivet om försäkringsförmedling är dock tidskrävande och ryms inte inom ramen för genomförandet av direktivet. Härutöver vore också samordning med övriga regler på det finansiella tjänsteområdet, det vill säga bank- och värdepapperstjänster, bra.

Finansinspektionen har nyligen gjort en kartläggning av provisionsstrukturen på livförsäkringsmarknaden. I inspektionens rapport uppmärksammas särskilt att det förekommer ersättningssystem som kan leda till intressekonflikter mellan mäklare och försäkringstagare. Det är naturligtvis mycket olämpligt att ersättningsmodeller konstrueras på ett sådant sätt att en försäkringsförmedlares lojalitet mot sin uppdragsgivare kan ifrågasättas.

Jag vill komma till rätta med detta problem. En lösning kan vara att införa vissa begränsningar i provisionsbaserade ersättningar. Ett eventuellt sådant förbud måste dock föregås av en noggrann analys. För mig är en naturlig utgångspunkt att valet av ersättningsmodell i första hand är en fråga för avtalsparterna. Branschen bör därför i första hand ges möjlighet att på egen hand finna lämpliga lösningar.

## Förtroende och snabbspåret

En grogrund för misstro mot den finansiella sektorn i allmänhet – och livbolag i synnerhet – har skapats efter börskursernas fall. Låt mig också tala klarspråk gentemot er. Det är tydligt att livbolag har brustit i sin information om hur den traditionella livförsäkringsprodukten är uppbyggd. Det har i sin tur skapat felaktiga förväntningar hos kunderna. Läget har inte förbättrats av vissa ”affärer” som ännu mer ökat på osäkerheten hos kunderna.

Misstro är särskilt allvarligt för pensionssparandet i samhället. Effektiviteten i pensionssparandet bygger på att medborgare känner förtroende för sin motpart så att de vill och vågar överföra pengar från de yrkesverksamma åren till pensionsåren.

Det ligger i allas vårt intresse att livförsäkringssektorn är stabil och präglad av en sund verksamhet. Men det räcker inte, den måste också framstå på det sättet. Därför är god information och ansvarsfull vägledning inte bara viktigt för konsumentskyddet, utan också för försäkringssektorns attraktionskraft.

Som ni känner till har regeringen redan tagit konsekvenserna av de omedelbara brister som funnits i regleringen och bärgat vissa lagändringar i hamn. Den nya lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 juli förra året, innebär ett förstärkt skydd för försäkringstagarna i livförsäkringsbolag. Nyordningen innebär bl.a. att det ställs krav på oberoende styrelseledamöter i livbolagen och på att varje bolag skall ha riktlinjer för sin hantering av intressekonflikter. Jävsreglerna har skärpts och lagen om finansiell rådgivning gäller även för traditionell livförsäkring. Dessutom har Finansinspektionen fått skärpta sanktionsmöjligheter. Allt detta var bra och helt nödvändigt. Det är steg på vägen mot att återställa förtroendet för branschen.

## Försäkringsföretagsutredningen och bolagsformer

Utöver dessa mer omedelbara åtgärder tillsattes redan 2003 en större utredning med syfte att se över hela den bolagsrättsliga regleringen för försäkringsbolag. I augusti i år ska denna Försäkringsföretagsutredning redovisa sina slutsatser och ge förslag till en nyordning.

På marknaden för försäkring finns det dels ömsesidiga eller kundägda bolag, dels aktiebolag som antingen kan vara vinstutdelande eller icke-vinstutdelande. Det är ett grundläggande problem att försäkringstagarna i icke-vinstutdelande aktiebolag bidrar med riskkapital samtidigt som de har mycket begränsat inflytande över och insyn i bolagen. Att alla som bidrar med riskkapital inte har inflytande i bolaget kan innebära att intressekonflikter uppstår i samband med bolagets styrning. Utredningsdirektiven är därför klara på att syftet är att stärka försäkringstagarnas ställning. Det kan gälla insyn och inflytande i de fall en tydlig gränsdragning mellan aktieägarnas och försäkringstagarnas kapital saknas.

Min inställning är att försäkringsbolag ska kunna bedrivas både som vinstutdelande aktiebolag och som kundägda ömsesidiga bolag. Mellanformen – det icke-vinstutdelande aktiebolaget – är något som under alla förhållanden kräver särskild uppmärksamhet och reglering. Utan att föregripa utredningens förslag har jag svårt att se sådana bolag framöver utan en särskild reglering som säkerställer försäkringstagarnas insyn och inflytande.

Det finns också ett antal andra relaterade frågor som måste lösas. Hur säkerställer man konkurrensneutralitet mellan olika bolagsformer? Ett konkret exempel handlar om hur det kundägda försäkringsbolaget ska kunna få tag i riskkapital i en krissituation? Här kan det finnas en öppning genom att den nya aktiebolagslagen öppnar upp för vinstandelslån,

något som tidigare inte var tillåtet. Är detta en lösning för försäkringsbolags riskkapitalanskaffning? Hur ska man i så fall se på vinstutdelningsförbudet som finns för dessa bolag? Detta är frågor som jag förväntar mig att Försäkringsföretagsutredningen besvarar.

### **Bonus i näringslivet**

Även om statsmakterna har tagit olika initiativ för att råda bot på den förtroendekris som varit får vi inte falla tillbaka i någon slags detaljreglering av försäkringsrörelse. Det är viktigt att tydliggöra att statens ansvar är begränsat. Reglering och tillsyn är inte allt. Men trots denna utgångspunkt måste Riksdag, regering eller myndigheter ingripa om missförhållanden uppstår.

Med det sagt vill jag poängtera att det är helt avgörande att livbolagen har väl fungerande styr- och kontrollsystem i sin verksamhet så att maktmissbruk – eller misstanken om maktmissbruk – undanröjs. Belöningssystem måste utformas så att de inte lockar till för stora risker eller belönar kortsiktiga vinster och volymexpansion. Här har också försäkringsbolag och pensionsfonder ett viktigt uppdrag att som institutionella ägare vara aktiva och bevaka denna fråga.

Jag följer med intresse hur institutionella ägare nu utnyttjar sin makt som förvaltare av pensionskapital för att stävja avvikande bonussystem. Förtroendekrisen borde ha lärt oss alla en läxa på denna punkt. Genom att utnyttja sin röst på bolagsstämman eller sälja sina andelar kan och bör institutioner markera för bolagsledning och styrelse när belöningssystem avviker från vad som är företagsekonomiskt motiverat. Att försäkringsbolag och pensionsfonder tar detta ägaransvar och bevakar sina sparares intresse är positivt för hela samhällets utveckling.

### **Flytträtt**

En av de viktigaste åtgärderna för politiken på finansmarknadsområdet är öka konkurrensen på pensionssparmarknaden. Därför är införandet av en flytträtt för pensionssparande centralt. Det första steget har regeringen redan tagit genom att vi fattat beslut om en ny försäkringsavtalslag. Det andra steget mot en flytträtt tas i en promemoria som för närvarande bereds på Finansdepartementet. De grundläggande principerna ligger fast. Flytträtten skall omfatta nytecknade avtal och vara tvingande för försäkringsbolagen, men frivillig för försäkringstagarna. En lagstiftning som ger sig på befintliga avtal riskerar att tvinga på en flytträtt på försäkringstagare som inte vill ha den.

Försäkringssektorn står nu inför betydande förändringar på ett annat sätt. Lagstiftaren har redan skapat förutsättningar för en strukturomvandling genom försäkringsrörelsereformen som trädde ikraft vid millennieskiftet. Men den förändring som då förutspåddes har i mycket ännu inte inträffat.

### **Moderniserad solvensreglering**

Inom det närmsta året kommer regeringen därför att vidta ytterligare åtgärder för att ge förutsättningar för en effektivare och mer konkurrenskraftig försäkringssektor. Katalysatorn till förändringen kommer att vara en moderniserad lagstiftning om hur försäkringsbolags tillgångar och skulder skall värderas och placeras.

Utvecklingen på de finansiella marknaderna och konsekvenserna för försäkringsbolagens ekonomiska situation har tydliggjort att nuvarande reglering och tillsyn är bristfälliga. De klarar inte av att uppmärksamma det finansiella risktagandet i försäkringsbolagen. Därför måste regelverket ändras och tillsynen anpassas till det.

Detta innebär att nya krav ställs på försäkringsbolagen att genomföra fördjupade analyser av tillgångar och försäkringsåtagandenas olika egenskaper, till exempel hur räntekänsliga de är. I förlängningen kommer kopplingen mellan vilka placeringsmöjligheter som finns i kapitalförvaltningen och produktutformning att bli tydligare.

Den nya regleringen markerar att det är styrelserna i försäkringsbolagen som själva bär det yttersta ansvaret för att verksamheten är stabil och utövas på ett seriöst och ansvarsfullt sätt. Det innebär att ansvaret för stabiliteten i första hand ska läggas på försäkringsbolagen. De måste därför ges ökade incitament att identifiera, mäta och hantera sina risker.

Jag tror att den framtida regleringen på försäkringsområdet kommer att kännetecknas av större frihet åt bolagen att bedriva sin verksamhet. Syftet är att skapa förutsättningar för en effektiv förvaltning av pensionskapitalet, utan att för den delen försämra försäkringstagarnas skydd. Då kan det viktiga kompletterande ekonomiska skyddsnät som livförsäkringssparandet utgör stå starkt inför framtidens utmaningar.

Jag ser detta som gemensamma drag för EG:s tjänstepensionsdirektiv – där regeringen i dagarna föreslagit genomförande av nya regler för institut på det området per den 1 januari 2006 – och för den kommande nyordningen i form av Placeringsutredningens förslag. Ambitionen är en likformig reglering mellan tjänstepension och individuell livförsäkring. Ett arbete pågår också på längre sikt inom EU i det så kallade solvens II-projektet, vilket kan förväntas vara genomfört i nationell lagstiftning tidigast år 2010.

Det innebär att i ett kortare perspektiv kommer den nya lagstiftningen på plats i två omgångar. Tjänstepensionsdirektivet med regler för tjänstepensionsverksamhet kan förväntas vara på plats den 1 januari 2006, medan den fortsatta hanteringen av Placeringsutredningens förslag kan omsättas i lagstiftning ett år

senare. Ambitionen är att en promemoria om ett moderniserat solvenssystem, baserat på Placeringsutredningens förslag, ska kunna remitteras före sommaren. Under 2006 blir det upp till Finansinspektionen att tillämpa regelverket så att denna övergångsperiod blir så bra som möjligt.

### Nya kravtillsynen

Konsekvensen av den ökade friheten för bolagen är dock att det ställs ökade krav på tillsynen. Den ökade friheten måste pareras av att riskerna i försäkringsrörelsen tydligare återspeglas i de krav som ställs på bolagen. Finansinspektionens och marknadens möjligheter att övervaka försäkringsbolagens verksamhet måste också förbättras. Från att främst ha avsett den formella regelefterlevnaden måste tillsynen i högre grad fokusera på riskerna i försäkringsverksamheten och på de processer som finns i bolagen för att hantera dessa risker.

Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en särskild utredare som ska utvärdera Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet och lämna de förslag på förändringar som är nödvändiga för att säkerställa en framtida effektiv tillsyn. Utredaren skall också analysera vilka krav som kommer att ställas på tillsynen framöver. Dessutom skall genomlysas vilka befogenheter och resurser som krävs för att dessa krav skall tillgodoses.

Frågan om Finansinspektionens roll och resursbehov är en prioriterad fråga som kommer att kräva fördjupade överväganden framöver. Det har varit en tendens under flera år att ny lagstiftning genomförs, bland annat som en konsekvens av EU-medlemskapet. Detta har inneburit nya arbetsuppgifter för inspektionen, samtidigt som ökade krav också ställs när den finansiella sektorns betydelse ökar och regleringen moderniseras för att förbättra sektorns effektivitet.

## Beskattning

---

En annan fråga som diskuterats mycket är det framtida beskattningssystemet för pensions-sparande. Jag vet att ni är angelägna att diskutera avdragsrätten för pensions-sparande, IPS som tjänstepension och den s.k. Allan-regeln. Men eftersom detta är Pär Nuders ansvarsområde och en utredning dessutom har tillsatts har jag ingen anledning att beröra detta ämne djupare än att redogöra för de principiella utgångspunkter som gäller för beskattningen på området. Dessutom kan jag passa på att redogöra hur jag, som fackminister, ser på utvecklingen ur ett rent finansmarknads-perspektiv.

Grundläggande är att skattesystemet måste vara samhällsekonomiskt effektivt och fördelningspolitiskt rättvist. Hela systemets legitimitet vilar på dess fördelningspolitiska rättvisa, samtidigt som de snedvridande effekter beskattningen kan ha på ekonomins funktionssätt måste tas på allvar.

Det huvudsakliga skälet till en förmånligare beskattning av pensions-sparande har varit att stimulera till ett ökat långsiktigt sparande. Grundtanken är att individer fördelar sitt sparande mellan olika sparandeformer så att det totala skatteuttaget blir så lågt som möjligt. Ett skattegynnade pensions-sparande innebär att en större andel av det totala sparandet placeras i ett sparande som uppfyller ett pensionssyfte. Därmed avlastas de allmänna systemen, vilket har blivit allt viktigare i och med den demografiska utvecklingen i samhället.

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv kan det vara motiverat att gynna ett visst sparande givet att särskilda krav ställs på det. Avdragsrätten kan till exempel vara motiverad med hänsyn till den demografiska utvecklingen i samhället. Men en annan viktig faktor är att de nuvarande skattereglerna för tjänstepensions-sparande och privat pensions-sparande kan bidra till förtida pensioneringar.

Ett antal faktorer måste alltså vägas mot

varandra. Givet att man skall skattegynna ett visst sparande krävs fördjupade överväganden om vilka krav som bör ställas på det sparandet.

Här måste faktorer som den demografiska utvecklingen och det allmänna pensionssystemets motståndskraft, arbetsutbud, skatteuttag och den finansiella sektorns funktion beaktas och svåra avvägningar kommer antagligen att krävas.

Som ansvarig för finansmarknaderna anser jag hänsyn måste tas till utvecklingen mot en gemensam inre marknad för finansiella tjänster inom EU. Allt fler områden inom den finansiella tjänsteproduktionen öppnas för konkurrens från andra EU-länder. Svenska finansiella företag ges därmed möjlighet att konkurrera på den europeiska finansmarknaden.

Med denna utveckling kommer skillnader i beskattningens struktur och nivå mellan olika länder få allt större och snabbare genomslag på finansiella flöden. Skattesystemets utformning måste ta hänsyn till de svenska företagens internationella konkurrenskraft, samtidigt som den pågående integrationen i Europa inte får förhindras av att utländska aktörer och utländsk finansiell produktion diskrimineras.

Skattesystemet har också betydelse för den finansiella sektorn genom att det påverkar hur pensions-sparandet fördelas mellan olika sparandeformer och över tid. Neutrala skatteregler mellan olika slag av pensions-sparande och olika institutionella former för finansiell produktion, stimulerar konkurrensen i den finansiella sektorn, effektiviteten i medelsförvaltningen och är i förlängningen positiva för tillväxten i samhället.

## Avslutning

---

Detta var några av de frågor som jag tänkte beröra inledningsvis. Jag vet att vi nu har ett par minuter över och ser därför framemot att besvara era frågor.

Tack för ordet!