

Svensk försäkring i ett internationellt perspektiv

anförande vid Försäkringstjänstemannaförbundets konferens den 3 maj 1994

av generaldirektör **Claes Norgren**

1990-talet kommer med betydande sannolikhet att beskrivas som ett decennium då mycket stora förändringar ägde rum för försäkringsbolagen. Drivkrafterna bakom detta kommer man i de ännu oskrivna böckerna sannolikt att i hög grad tillskriva internationaliseringen av den svenska finansiella marknaden. Denna internationalisering följde i kölvattnet på avregleringen av marknaderna och den svenska integrationsprocessen med Den europeiska unionen.

Det internationella perspektivet kommer att bli en ökad realitet inte bara för myndigheterna, som måste anpassa regelverk och tillsyn till nya förhållanden i vår omvärld. Även för dem som är verksamma i försäkrings-

Claes Norgren

företagen kommer nya marknader, nya kunder och nya produkter att utvecklas. Detta ställer krav på en ökad anpassningsbarhet.

Jag skall i detta anförande beröra följande områden. Först vill jag starta med att diskutera den strukturomvandling som nu sker i finanskrisens spår. Därefter kommer jag att behandla internationaliseringen av svensk försäkringsmarknad och den europeiska finansiella integrationen. Jag kommer sedan att diskutera försäkringstillsynens framtida inriktning och avslutningsvis kommer jag att diskutera vissa strukturförändringar inom försäkringsområdet åren framöver.

I. Strukturomvandling i finanskrisens spår

Vi har under de senaste åren levt igenom en av de största förändringarna på de finansiella marknaderna. Förändringen av skattesystemet, reduktionen av bostadssubventioner och uppbromsningen av inflationstakten skapade en helt ny finansiell miljö för såväl enskilda som för företagssektorn. En omställning från en låneekonomi till en ekonomisk miljö baserad på mer långsiktigt sunda incitament skördade stora offer under 1990-talets första år. I

kölvattnet av denna förändring följde en finanskris som vi inte upplevt maken till under efterkrigstiden.

Denna kris drabbade främst bankerna genom kraftigt ökade kreditförluster som grävde ur egenkapitalet och ledde till förtroendeproblem på marknaderna. Även försäkringssektorn skakades av finanskrisen, låt vara på ett något annorlunda sätt än bankerna. I livbolagen sjönk konsolideringsgraden snabbt i takt med sjunkande fastighets- och aktievärden. Verksamheter som kreditförsäkring de-

stabiliserade utvecklingen i flera försäkringsbolag. Vi fick dessutom uppleva konkurser i flera försäkringsbolag, något som några år dess förinnan tett sig som en osannolik utveckling.

Försäkringssektorn visade dock under denna period upp en sida som sällan diskuteras. Trots stora förluster och nedgång i placeringstillgångarnas värde kunde livförsäkringsbolagen förbli en stabil del av finansmarknaden under den värsta krisen. Detta faktum återspeglar försäkringskontraktens särart och längd inom livförsäkringsrörelse. Till följd av att pensionspengarna i livbolagen är låsta under längre tid drabbades inte livbolagen av refinansieringsproblem och kunde därför fylla en stabiliserande funktion på kapitalmarknaderna.

Även skadeförsäkringsbolagen — bortsett från kreditförsäkringsbolagen där försäkringsverksamhetens direkta koppling till fastighetsmarknaden medförde alltför stora förluster — förblev under krisen en stabil del av finansmarknaden.

Vi kan nu till stor del lägga finanskrisen bakom oss och blicka framåt. När vi gör detta framträder en förändrad marknad där stora strukturförändringar skett såväl inom företagen som på de olika finansiella marknaderna. Jag vill här särskilt peka på följande punkter.

För det första har betydande kostnadsrationaliseringar ägt rum såväl inom banker som inom försäkringsbolag. Antalet anställda har skurits ned och vissa verksamheter är under avveckling eller har helt enkelt lagts ned. För det andra har en renodling av verksamheterna ägt rum, ofta i syfte att återgå till den ursprungliga verksamheten och skära bort vad som betraktas som dyra och splittrande sidoverksamheter. För det tredje har nya konstellationer skapats genom försäljningar av vissa verksamheter till utomstående bolag som kan utnyttja de köpta verksamheterna på ett mer effektivt sätt.

Sammantaget finns anledning att tro att den mycket kraftiga strukturrationalisering som ägt rum kan leda till att försäkringsbolagen kommer att gå ur finanskrisen väl rustade och mer effektiva.

Den branschglidning och avreglering som har ägt rum under senare år har bidragit till en kraftigt ökande konkurrens på den svenska försäkringsmarknaden. Denna ökade konkurrens kommer från olika håll.

— Svenska kreditinstitut och fonder kan idag effektivt konkurrera med livbolagen om pensionssparandet.

— Utländska bolag kan genom gränsöverskridande verksamhet verka på den svenska försäkringsmarknaden.

— De svenska bankerna har etablerat egna försäkringsbolag som konkurrerar med de traditionella försäkringsbolagen.

Denna utveckling är att välkomna, men den ställer nya krav på såväl företagen, dess anställda som på myndigheterna. I mångt och mycket kan man dock säga att den fundamentala förändring som finanskrisen innebar, var en anpassning av incitament och skuldbörda för svenska konsumenter och företag till förhållanden som är mer normala i vår omvärld. Sett ur ett internationellt perspektiv blev våra förhållanden mer lika de som gäller inom andra länder i Europa. Inte minst gäller detta sparandet som länge var lågt i Sverige, men där sparkvoten nu anpassat sig till en nivå som ligger mer i paritet med vad som kan sägas vara normalt i Europa.

II. Internationaliseringen av svensk försäkringsmarknad

Den utländska närvaron på den svenska försäkringsmarknaden är begränsad. Ett dussintal generalagenter för utländska försäkringsföretag är av hävd verksamma inom skadeförsäkring, men volymen dessa företag hanterar

är begränsad. Dessutom bedriver två utländska försäkringsbolag verksamhet här i landet genom etablerade dotterbolag.

Inom fondförsäkring är intresset för utländska produkter stort, främst från utländska dotterbolag till svenska försäkringskoncerner.

De svenska försäkringsbolagens verksamhet på utländska marknader är däremot av större omfattning. Flera svenska försäkringskoncerner är internationellt verksamma, främst genom dotterbolag inom skadeförsäkring och fondanknuten livförsäkring. För tillfället är endast något enstaka bolag aktivt inom internationell återförsäkring. Vidare är svenska koncerners captivebolag till större delen domicilierade utomlands.

De svenska försäkringsbolagen har sålunda i hög grad varit internationaliserade under lång tid och förlagt vissa specialistfunktioner utomlands. Skälen till det senare kan dels förklaras av att utländska marknader varit mer välutvecklade, men också av att det regelverk som styrt svensk försäkring varit relativt stelbent och inte uppmuntrat till nyetablering i Sverige.

Det finns anledning att tro att en fortsatt internationalisering kommer att äga rum både vad gäller de svenska bolagens närvaro utomlands och vad gäller utländska försäkringsföretags närvaro på den svenska försäkringsmarknaden. Det starkaste skälet till detta är Den europeiska inre marknaden.

En viktig fråga när det gäller möjligheten och incitamenten för nyetablering är möjligheten att bedriva försäkringsrörelse och att lämna vinstutdelning till aktieägare. Bortsett från fondförsäkring har frånvaron av denna möjlighet hämmat nyetablering på den svenska försäkringsmarknaden.

Innebörden av den fortsatta internationaliseringen är att produktivitet och effektivitet i svenska försäkringsföretag nu snabbare måste anpassas till vad som gäller för utländska konkurrenter. Om en sådan anpassning inte

sker kommer svenska företag att tappa marknadsandelar gentemot utländska företag. Även om den utländska närvaron för tillfället inte är särskilt stor får vi inte glömma att potentialen för utländsk konkurrens har ökat dramatiskt under senare år.

III. Den europeiska finansiella integrationen

EES-avtalet har sedan årsskiftet öppnat upp den svenska finansiella marknaden och gjort den till en integrerad del av Den europeiska hemmamarknaden. Utvecklingen har gått längst inom kreditmarknaden och värdepappersmarknaden, men till årsskiftet kommer den tredje generationens försäkringsdirektiv att implementeras.

De öppna gränserna och de fria kapitalrörelserna skapar nya möjligheter till riskspridning och investeringar. Emellertid är det rimligt att anta att en större kapitalrörlighet snabbt kan få återverkningar för de svenska försäkringsbolagens placeringar. Nya risker skapas för försäkringsföretagen när nya marknader öppnas. Det kanske tydligaste exemplet här är de fastighetsinvesteringar svenska försäkringsbolag gjorde efter valutaavregleringen. Detta är naturligtvis en fråga som i hög grad intresserar tillsynsmyndigheten.

EES-avtalet innebär också att tillträdesreglerna till marknaderna liberaliseras. EG-principerna om en fri inre marknad och hemlandskontroll innebär att viktiga steg har tagits för att öppna för konkurrens och ett ökat utbud på försäkringsmarknaden. En ökad gränsöverskridande verksamhet och nyetableringar över gränserna kan förväntas över hela Europa.

Huvudkraven på den framtida hanteringen av regelverket i denna regim är två. För det första måste konsistens och långsiktighet karaktärisera myndigheternas agerande, för det andra att det skall syfta till att skydda försäkringstagarna som befinner sig i en underlägsen position. Tillsammans med den ökade

rörelsefriheten innebär detta att nya och ökade krav ställs på tillsynsmyndigheterna. Jag skall strax diskutera tillsynens inriktning på försäkringsområdet.

Först dock några reflexioner kring utvecklingen av regelverket med anledning av EES-avtalet.

Den förändring som hittills ägt rum på grund av EES-avtalet är mycket stor. Den försäkringsutredning som arbetar har gjort stora förändringar i regelverket och något tillspetsat kan man kanske säga att EG-harmoniseringen har drivit fram en strukturutveckling som skapat likformiga verksamhetsförutsättningar för svenska försäkringsgivare och försäkringstagare jämfört med våra europeiska grannar. Jag tror att det är rimligt att säga att denna process hade tagit mycket längre tid om inte EES-avtalet hade funnits.

IV. Försäkringstillsynens framtida inriktning

Mot den bakgrund jag ovan beskrivit kommer försäkringstillsynen att behöva ändra inriktning. En större tyngdpunkt måste läggas på att följa upp försäkringsföretagens verksamhet och att göra detta på fältet. Förhandskontroll och skrivbordstillsyn skall ej ske.

En viktig utgångspunkt för den framtida försäkringstillsynen är det åtagande som återfinns i den tredje generationens försäkringsdirektiv där det slås fast att det åvilar tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna att tillse att försäkringsföretagen har adekvata system och metoder för att tillförsäkra sig att risk- och internkontroll är adekvata. Samma typ av åtagande för medlemsländerna finns inskrivna i det andra banksamordningsdirektivet.

En annan viktig utgångspunkt för den framtida försäkringstillsynen är att omsätta erfarenheterna från finanskrisen i form av en delvis ändrad inriktning på försäkringstillsynen. Här finns frågor rörande finansiella försäkringar, pantvärdering, etc.

Sammantaget innebär detta att nya områden måste hanteras inom försäkringstillsynen. Det gäller bl.a. följande.

(i) Finansinspektionen måste ställa krav på risk- och internkontroll i försäkringsföretagen. En utgångspunkt för detta är det arbete som för närvarande pågår inom kreditinstitutsområdet. Här är ambitionen att inspektionen skall utfärda allmänna råd i syfte att stärka riskhanteringen i företagen. Dessa skall ange allmänna riktlinjer vad gäller styrelsens och den verkställande ledningens ansvar, utformningen av internkontroll samt inriktningen av riskhanteringen inom centrala verksamhetsområden som placeringsverksamhet, kreditgivning och försäkringsrisker.

Dessa allmänna råd kommer att bli ett viktigt instrument för den framtida tillsynen. Några riktlinjer av denna typ har tidigare inte funnits, så en hel del utvecklingsarbete ligger framför oss. I detta arbete är det viktigt att finna den rätta avvägningen mellan konkreta riktlinjer i detalj och mer allmänna pekpinningar. Här är det enligt min mening viktigt att inspektionen inte försöker detaljreglera riskhantering. Detta skulle i värsta fall kunna leda till en likriktning av riskuppfattning och beslutsunderlag. Detta skulle kunna riskera att leda till en förstärkning av riskerna i stället för en reduktion av dem.

Vad gäller arbetet på kreditinstitutsområdet planerar inspektionen att efter en remissrunda under maj—juni av den första delen av de allmänna råden omsätta nuvarande utkast till allmänna råd till handling under sommaren. En fortsättning av detta arbete skall ske under hösten, och då planeras också diskussionerna med försäkringsbranschen.

När det gäller försäkringstillsynen kommer denna typ av frågeställningar att tas upp till diskussion mellan inspektionen och försäkringsbranschen i höst. Därutöver kommer försäkringstillsynens innehåll också att behöva ändras på grund av det regelverk som EES-

anpassningen har gett upphov till. Inspektionen måste vara med och se till att det utvecklas rapporteringssystem dels internt inom företagen, men också mellan företagen och tillsynsmyndigheten. Viktiga områden i en uppföljning från inspektionens sida av riskerna är bl.a. följande områden.

- Försäkringsrörelsens riskexponering.
- Återförsäkringsverksamheten och den policy bolagen har.
- Placeringsverksamhetens riskspridning och placeringsreglemente.
- Matchning av tillgångar och skulder.
- Administration.

(ii) Prövning av ägare och ledning skall ske vid nyetablering. Detta benämns ibland fit and proper-prövning. Denna typ av prövning har tidigare funnits, fast i annan form på bankområdet. Det nya med fit and proper-lagstiftningen är att denna formaliserar och ålägger inspektionen mer explicita uppgifter inom detta svåra område. En annan rubricering enligt brittisk förebild är ”sound and prudent management”, som tar mer fasta på helheten.

Den försäkringsutredning som nu sitter och som kommer att bli klar till årsskiftet kommer också att lägga nya uppgifter på Finansinspektionen. Anpassningen till mer internationella förhållanden har börjat och måste utvecklas vidare. Hemlandskontrollen kräver kunskaper om de EES-länder där svenska bolag verkar och uppmärksamhet på förutsättningarna för utländska bolags verksamhet här i landet. Kontaktnät med andra länders tillsynsmyndigheter blir av allt större betydelse, vilket inbegriper kunskaper om avvikande regelverk, tillsynspraxis och marknadsförhållanden.

En tillsynsfråga som rönt stor uppmärksamhet under senare år är hur tillsynsmyndigheten skall hantera en situation där konsolide-

ringsgraden i livförsäkringsbolag blir negativ och är snabbt sjunkande. Detta var fallet under hösten 1992. Även kring årsskiftet 1993—1994 restes frågor kring livförsäkringsbolagens konsolideringsgrad. Då dock från det omvända perspektivet. Konsolideringsgraden översteg klart 100 procent och kunde uppfattas som kvardröjande på en hög nivå under lång tid.

Enligt min mening har tillsynsmyndigheten, försäkringsspararna och försäkringsföretagen här ett gemensamt problem som måste hanteras. Detta problem består i hög grad av att försäkringsprodukten i vissa avseenden är otydlig. Mer specifikt illustreras detta problem med hur pensionsspararna skall uppfatta återbäringsräntan samt de medel som allokerats till dem.

Juridiskt och aktuariellt sett finns här inga problem, men hur många kunder har förstått hur fördelningsproblem kan och bör hanteras när konsolideringsgraden sjunker eller stiger kraftigt? Visserligen har en del bolag i sina grunder reglerat hur de skall hantera en sådan situation mer specifikt. Men andra bolag har inte gjort det och inget finns i försäkringsavtalen om detta.

Enligt min mening är det rimligt att en stor del av de regler som i dag finns i försäkringsbolagens grunder och som reglerar dessa frågeställningar lyfts ut och blir en del av produktvillkoren och att detta sker för samtliga bolag. Det är enligt min mening en tillsynsuppgift att så sker. Det bästa sättet detta kan ske på är att den sittande försäkringsutredningen hanterar denna fråga och presenterar ett förslag enligt denna grundsyn.

Vad gäller den mer konkreta frågeställningen hur Finansinspektionen i dag ser på den höga konsolideringsgraden i livbolagen vill jag sammanfatta detta i följande punkter.

- Konsolideringsgraden måste bedömas över en längre tid, säg ett par år. Över denna period

bör konsolideringsgraden ligga kring 100 procent. Detta finns angivet i flera bolags grunder.

— Den relativt höga konsolideringsgraden återspeglar i viss utsträckning den mycket kraftiga och extraordinära utvecklingen i fastighets- och aktievärden.

— Bolagen har anpassat sina återbäringsräntor så att de ligger i paritet med eller överstiger avkastningen på långa räntebärande värdepapper. Detta innebär att vi kan förvänta en successiv minskning av konsolideringsgraden. Till detta kommer det faktum att den senaste tidens ränteuppgång lett till en sjunkande konsolideringsgrad.

V. Fortsatta strukturförändringar åren framöver

Jag vill här ta upp några viktigare tendenser vad gäller strukturutvecklingen på försäkringsmarknaden åren framöver. Dessa gäller följande frågeställningar.

- Det framtida pensionssystemet
- Finansiella företag som tjänsteproducenter
- Ägande och distributionsformer

Reformeringen av det svenska pensionsystemet är ett glädjande inslag på den svenska finansiella marknaden. Jag tror att det är viktigt och bråttom att reformera det nuvarande ATP-systemet. Jag skulle emellertid i detta sammanhang peka på några frågeställningar som har betydelse för försäkringsbolagens verksamhet i framtiden.

Det premiereservsystem man skisserat i pensionsarbetsgruppens förslag är en ny typ av premiereservsystem som vi tidigare inte sett på försäkringsmarknaderna. Försäkringsfunktionen är centraliserad till Riksförsäkringsverket, medan kapitalplaceringsfunktionen är decentraliserad till ett antal olika kapitalförvaltare enligt pensionsspararnas val. De medel pensionsspararna skall placera i pre-

miereservsystemet skall fritt kunna omplaceras.

Detta system får stora återverkningar på riskkapitalförsörjningen i den svenska ekonomin. Placeringsstillgångarna uppgår till ca 1.500 mdr kr i fasta priser år 2050. I förvaltningen av dessa medel har man byggt in en mycket kraftig likviditetspreferens, vilket hämmar riskkapitalförsörjningen.

Man kan resa en hel del frågetecken kring idén att skilja på försäkringsfunktionen och kapitalplaceringsfunktionen. Det leder dels till tekniska problem att i praktiken utforma ett sådant system, samtidigt som man inte gör några egentliga vinster på detta mycket krångliga försäkringssystem. Det vore därför mer naturligt om nya livförsäkringsbolag startades och att det framtida premiereservsystemet följde redan traditionell form.

Oberoende av hur dessa frågor löses kommer sparandet i hushållssektorn sannolikt att förbli högt de kommande decennierna. För detta talar den osäkerhet kring framtida åtaganden inom socialförsäkringssystemet som uppstår när den statliga skuldsättningen nått sådana nivåer att räntebördan på statsskulden tenderar att tränga ut andra utgifter. Medborgarna förstår detta och kommer sannolikt att hålla sparandet på en relativt sett hög nivå. Internationellt sett får vi dock inte glömma att denna nivå kanske trots allt inte är så hög.

Den andra punkten jag här velat ta upp är frågan om försäkringsbolagens ställning som tjänsteproducerande företag.

Den tekniska utvecklingen har redan förändrat de finansiella företagens verksamhet. Från att ha varit depåer där finansiella tillgångar förvaras och lånas ut har de i vid mening kommit att bli tjänsteproducerande företag. Det finns all anledning att tro att denna trend kommer att hålla i sig även åren framöver. Tekniken leder till en mekanisering av arbetsuppgifter samtidigt som nya produkter och distributionsformer tillkommer.

Det är något märkligt att följa diskussionen om t.ex. bankernas öppethållandetider ur detta perspektiv. Vilka andra tjänsteproducerande företag kan hålla sig med öppettider så att kunderna måste ta semester för att besöka dem? Jag tror att detta kommer att vara en historisk parentes och att bank- och försäkringsföretag de kommande åren kommer att utvecklas i riktning mot mer traditionell tjänsteproducerande verksamhet.

Den tredje punkten jag tänkte beröra här är ägandefrågor och distributionsformer.

Vi har sett hur de svenska försäkringsbolagen och bankerna har etablerat band emellan sig genom att varje bank har skaffat sig ett försäkringsbolag i koncernen eller ett organiserat samarbete med ett försäkringsbolag. Omvänt ser vi att de större försäkringsbolagen etablerar bankverksamhet i sina koncerner. Trots att mycket har hänt på ägarsidan sedan branschglidning blev tillåten återstår en fortsatt utveckling inom detta område.

Vad gäller distributionsformer tror jag att det är rimligt att förvänta sig att mäklarnas roll på försäkringsmarknaden kommer att öka åren framöver. Detta återspeglar det faktum att den öppna europeiska marknaden kommer att skapa nya valmöjligheter för konsumenterna, som måste utvärdera ett ökat antal alternativ. Detta leder i sin tur till att mäklarföretag på ett effektivt sätt för konsumenterna kan erbjuda nya tjänster.

Vi bör när det gäller distributionen av försäkringar vara vaksamma på hur en ökad bredd i distributionskanalerna påverkar kunderna. De erfarenheter som gjorts bl.a. i Storbritannien visar att icke ringa problem kan uppstå.

Jag vill avslutningsvis summera vilka effekter jag tror vi kan räkna med på den svenska försäkringsmarknaden framöver.

— Det svenska försäkringsbehovet kommer sannolikt att i ökad utsträckning rikta sig mot utländska bolag. Samarbetet med utländska bolag kommer därför att fortsätta att utvecklas. Mäklare kan för kunders räkning vidga sina kontakter med utländska bolag och kompetenta försäkringsupphandlare kan i större utsträckning träda i kontakt med utländska bolag.

— Svenska bolag kommer att stärka sina positioner på utländska marknader som kan betraktas som en del av deras hemmamarknad.

— Regelverket och tillsynen utvecklas, vilket på sikt leder till ett ökat förtroende hos allmänheten och till en bättre fungerande försäkringsmarknad.

— Flera verksamheter som staten försäkrat via olika trygghetssystem kommer sannolikt att läggas ut i form av traditionell försäkringsverksamhet. Försäkringssektorn kommer därför att kunna ta på sig nya uppgifter sett i ett svenskt perspektiv. Dessa uppgifter ligger internationellt sett ofta inom försäkringsbolagens verksamhetsområde, varför en ökad likhet mellan svenska och utländska bolag på denna punkt är att förvänta.

— Riskerna för försäkringsbolagen kommer att öka i och med att deras verksamhet blir mer komplex. En etableringsfrihet och en efterhandskontroll av verksamheterna kan leda till en ökad frekvens av kriser i försäkringsföretag. Baksidan av etableringsfriheten är en frihet att "gå under".

Sammantaget öppnar detta nya möjligheter för svensk försäkringsnäring samtidigt som kraven skärps. Ur ett internationellt perspektiv blir vi mer likformiga och därmed mer intressanta. Även om att behaga inte skall vara något mål i sig så är det vanligtvis få som beklagar uppmärksamhet och ett ökat intresse från omvärlden. Detta gäller inte minst försäkringstagarna.