

Behov av utökat skydd för försäkringstagarna

av **Jouko K. Leskinen**, koncernchef för Sampo-gruppen

Centrala frågor då man överväger behovet av utökat skydd för försäkringstagarna är försäkringsbolagens soliditet, tillsynen samt en eventuell kollektiv garanti.

EU-direktiven och respektive lands lagstiftning ger en god grund för säkerställandet av soliditeten. Tillsynen har redan nu en tillräcklig arsenal för att ge försäkringstagarna adekvat skydd. Skyddsmekanismer i form av någon slags garantiordning kan accepteras endast inom lagstadgade försäkringar av socialförsäkringskaraktär, inte inom marknadsbaserade frivilliga försäkringar.

Jouko K. Leskinen

1. Inledning

Den europeiska integrationsprocessen har inneburit markanta förändringar för näringslivet, och därmed också för försäkringssektorn. Villkoren och förutsättningarna för idkande av försäkringsverksamhet är i dag tämligen annorlunda än för, låt oss säga, 10 år sedan. I stort sett hela vår försäkringslagstiftning har reviderats under de senaste åren. Implementeringen av EU:s tredje försäkringsdirektiv har resulterat i att försäkringsbranschen inom EES-området övergått till principen om en enda koncession och hemlandskontroll. I samband med detta har försäkringstillsynens karaktär som bekant förändrats. Den tidigare förhandskontrollen har i stor utsträckning ersatts av kontroll i efterskott, vilket i de flesta EES-länderna har inneburit, att man frångått förfarandet med att i förväg fastställa försäkringsvillkor och premier samt grunder för

beräkningen av ansvarsskulden.

Två av syftena med EU har varit att skapa en gemensam marknad och åstadkomma ökad konkurrens. Perspektiven av hårdare konkurrens, och förutom en mera skärpt utländsk konkurrens kanske speciellt konkurrens mellan inhemska bolag på respektive nationella försäkringsmarknad, har lett till en delvis paradoxal situation. Man är nämligen rädd för att konkurrensen skall fungera just så som den bör i en marknadsekonomi, nämligen leda till att icke livsdugliga bolag försvinner från marknaden. Speciellt tillsynsmyndigheterna befarar konkurser bland försäkringsföretag. Denna hotbild har i sin tur väckt diskussion om huruvida effektivt fungerande försäkringsbolag bör ta ansvar för de ekonomiska risker som varit allokerade hos försäk-

Anförande vid nordiska riksförbundsmötet på Åland 12.-14.10.1995

ringsbolag som går i konkurs. Med andra ord sagt, borde det skapas något slags garantisystem som skydd för de försäkrade i händelse av att försäkringsbolag drabbas av insolvens.

En annan viktig orsak till att diskussionen om en eventuell garantiordning kommit igång har naturligtvis varit de konkurser som inträffat inom försäkringsbranschen, tyvärr också i våra nordiska länder.

Frågan om försäkringsbolagens soliditet och försäkringstillsynens effektivitet är självfallet av primär vikt för alla försäkringsbolag som agerar på marknaden. Problem som berör ett enskilt försäkringsbolag som råkat i svårigheter slås i offentligen ofta okritiskt upp som hela branschens problem, vilket medför att branschens trovärdighet blir lidande. Framställningen i det följande är i huvudsak inriktad på försäkringsbolagens soliditet, tillsynen och ett eventuellt garantisystem, vilka enligt min uppfattning för närvarande är de mest centrala frågorna då man överväger behovet av utökad skydd för försäkringstagarna.

2. Adekvat lagstiftning och effektiv tillsyn primära medel

Den viktigaste målsättningen för den lagstiftning som berör försäkringsbolagen är att säkerställa, att försäkringstagarna, de försäkrade och ersättningstagarna alltid får ut de prestationer och ersättningar som de är berättigade till. Detta trygghetskrav kommer i de olika ländernas stadganden till uttryck bl.a. i krav på koncession, krav på verksamhetskaptal, särskild övervakning av soliditeten, stadganden om betryggande placeringsverksamhet o.s.v. Tillsynen omfattar i väsentlig grad bl.a. kontroll av att ansvarsskulden beräknats korrekt och att de tillgångar som utgör täckning för ansvarsskulden överensstämmer med det som föreskrivits samt fortlöpande övervakning av de risker som är förknippade med bolagens placeringsverksamhet. Om ansvarsskulden är korrekt beräknad och täckt innebär

ett försäkringsbolags konkurs inga förluster för kunderna, endast ägarnas insatser, dvs. det egna kapitalet, går förlorat.

Då man gör överväganden om huruvida det finns ett behov av att förbättra skyddet för försäkringstagarna bör man först utreda, huruvida det finns behov av att effektivisera tillsynen och utveckla försäkringslagstiftningen. Eventuella garantisystem är i vilket fall som helst den sista utvägen att tillgodose försäkringstagarnas och de försäkrades intressen, om andra skyddsmekanismer inte visar sig vara tillräckliga i detta avseende.

I Finland har social- och hälsovårdsministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att utreda behovet av en garantiordning. I arbetsgruppen ingår företrädare för ministeriet, Konsumenternas försäkringsbyrå och försäkringsbranschen. Denna grupp har i första hand utrett, vilka möjligheter det finns att effektivisera försäkringsinspektionen, försäkringsbolagens interna och externa revision samt åstadkomma större klarhet i det ansvar administrationen och bolagets verkställande ledning bär. Ägarnas ansvar har likaså dryftats i arbetsgruppen. Jag anser det vara ytterst viktigt att alla möjligheter noggrant gås igenom. Med beaktande av många redan genomförda och ännu förestående förändringar bl.a. till följd av EU:s direktiv kan man emellertid inte säga, att det skulle föreligga behov av några mera betydande förändringar i den finländska försäkringslagstiftningen. Finjusteringar kan förvisso alltid göras. I sista hand är det dock fråga om, hur effektivt den övervakande myndigheten använder sin arsenal. Genom att tillsynsmyndigheten har avsevärda befogenheter och stor prövningsrätt bör man noggrant överväga, hur de nuvarande befogenheterna mera effektivt kunde användas i syfte att komma tillrätta med osunda fenomen. Ett mera kraftfullt utnyttjande av den nuvarande arsenalen ligger också i försäkringsbranschens intresse.

Frågan om en eventuell skärpning av kra-

ven på försäkringsbolagens soliditet har å andra sidan en klart internationell dimension; problemen diskuteras för närvarande inom såväl EU-kommissionen, OECD som CEA. Utan att närmare gå in på detaljer konstaterar jag, att det för ett enskilt medlemsland inte är ändamålsenligt att företa någon radikal skärpning av de egna soliditetsbestämmelserna, om motsvarande förändringar inte genomförs för alla de försäkringsbolag som opererar på samma gemensamma marknad. En helt annan fråga är däremot, huruvida t.ex. de nordiska länderna borde göra en insats för att åstadkomma ändringar i EU-direktivens soliditetsregler.

3. Försäkringsbolagens soliditet och försäkringstagarnas ansvar

I marknadsekonomier väljer kunden av flera möjliga varuleverantörer och tjänstproducenter den som är förmånligast och bäst lämpar sig för honom. Konkurrensen mellan säljarna kommer köparna till godo; produktutvecklingen är intensiv och man konkurrerar också med priser. Kunden bär själv risken för valet av pålitlig avtalspartner.

Dessa centrala marknadsekonomiska principer bör så långt det är möjligt gälla också inom försäkringsbranschen och speciellt inom sådana kundkategorier, av vilka man kan förutsätta noggrannhet vid valet av försäkringsbolag. Utöver pris- och produktaspekter bör därför soliditeten alltid ha betydelse vid valet av försäkringsbolag. Försäkringsbranschen å sin sida bör försöka få fram metoder eller instrument som underlättar kundernas och försäkringsmäklarnas möjligheter att jämföra de olika bolagens soliditet och resultat. I Finland har branschen själv mycket riktigt beslutat om åtgärder i detta hänseende. Styrelsen för vårt centralförbund har tillsatt en arbetsgrupp som skall utreda möjligheterna av att skapa en enhetlig nyckeltalspraxis med avseende på bokslut. Siktet är inställt på att skapa en egen nyckeltalspraxis för skade-,

liv- respektive pensionsförsäkringsbolagen.

Det är kanske inte realistiskt att förvänta sig att genomsnittskunden heller i fortsättningen skall ta sig för att analysera försäkringsbolagens bokslutsuppgifter, men genom att förbättra jämförelsemöjligheterna för dem som är experter, t.ex. ekonomiska journalister, kan vi påverka den debatt som förs i offentligheten. Det är också helt klart att försäkringsbolagen i sin marknadsföring och i det material som riktar sig till kunderna blir tvungna att fästa allt större uppmärksamhet vid soliditetsfrågor.

4. Garantisystem som medel att utveckla skyddet för försäkringstagarna och de försäkrade

Trots försäkringsinspektionssystemet kan det aldrig till hundra procent garanteras att ett försäkringsbolag under alla omständigheter helt och hållet kan uppfylla sina åtaganden. Då man dryftar behovet av eventuella garantisystem för exceptionella händelser bör man självfallet komma ihåg, att avsikten med ett garantisystem inte är att förhindra ett försäkringsbolags likvidation eller konkurs, utan att sörja för, att de försäkrades och ersättningstagarnas förmåner åtminstone delvis tryggas i det fall att försäkringsbolagets tillgångar inte räcker till för uppfyllandet av bolagets alla åtaganden.

Lagstadgade försäkringar

När man i Finland övervägt behovet av ett garantisystem har man tillsvidare varit tämligen ense om att ett garantisystem, trots alla dess negativa drag och återverkningar i form av snedvriden konkurrens, bör upprättas för lagstadgade försäkringar. Ett dylikt garantisystem finns i Finland redan för den lagstadgade arbetspensionsförsäkringen och man håller nu på att skapa ett motsvarande system för olycksfalls-, trafik- och patientförsäkring. När det gäller socialförsäkringsgrenar bör man gå tillväga på detta sätt, eftersom det är

fråga om system som samhället anförtrott åt privata försäkringsbolag att sköta, och då är det inte samhällspolitiskt möjligt att med socialförsäkringar försäkrade förmåner inte alltid skulle vara tryggade. Ett motiv för garantisystem i lagstadgade försäkringar är ytterligare, att förmånstagaren, den skadelidande eller den försäkrade inte själv kan påverka valet av försäkringsbolag.

På grund av försäkringstvånget inom de lagstadgade försäkringarna kan ett obligatoriskt garantisystem för dessa grenar utformas antingen genom eftertaxering – alltså förhöjd premiedebitering i efterskott – eller genom förhandsreserveringar – alltså så att vissa medel på förhand avsätts för ändamålet. EU:s skadeförsäkringsdirektiv möjliggör att också utländska bolag blir tvungna att delta i ett dylikt garantisystem. I administrativt hänseende skulle en eftertaxering vara avsevärt enklare. Den skulle träda i funktion endast i verkliga, konkreta fall och någon fortlöpande bestämning och kontroll av nivån skulle inte behövas.

Frivilliga försäkringar

När det gäller frivilliga försäkringar är införandet av ett eventuellt garantisystem betydligt mera problematiskt. Jag förhåller mig klart negativ till någonting dylikt. Själva existensen av ett garantisystem kan leda till att bolagen börjar ta alltför stora risker, då det alltid går att förklara för kunderna, att de får ut sina ersättningar ur gemensamma tillgångar, ifall försäkringsbolaget skulle gå i konkurs. Försäkringstagarnas intresse av att skaffa sig information om försäkringsbolagens konkurrenskraft och soliditet skulle också minska. I praktiken skulle försäkringsbolagens soliditet förlora sin betydelse i bolagens konkurrens sinsemellan. Moral hazard-effekten kunde möjligen också komma att utsträckas ända till försäkringsinspektionen.

Livförsäkring

För livförsäkringar skulle inrättandet av ett

garantisystem som baserar sig på försäkringsbolagens kollektiva ansvar i praktiken vara omöjligt. Åtminstone i Finland är försäkringsmarknaden så koncentrerad, att det inte är ekonomiskt möjligt att konstruera ett garantisystem för frivilliga, sparbetonade livförsäkringar och pensionsförsäkringar. T.ex. i Finland skulle ett 10 procents underskott i täckningen av ansvarsskulden i det största livförsäkringsbolaget innebära nästan en miljard mark, och det skulle inte vara möjligt att utgående från gemensamt ansvar stå för denna kostnad. Beloppet en miljard kan sättas i relation till livbolagens sammanlagda premieinkomst, som i fjol var knappt fyra miljarder. Erfarenheterna från vår bankkris visar, att på en koncentrerad marknad fungerar eventuella kollektivansvarssystem inte i praktiken. Problem som gäller en hel bransch eller de allra största bolagen kan hanteras endast genom statligt ingripande.

Man bör därtill komma ihåg, att EU:s livförsäkringsdirektiv inte möjliggör, att utländska livförsäkringsbolag skulle förpliktas att delta i dylika arrangemang. En eventuell konkurs, varvid ett garantisystem skulle träda i funktion, skulle därför resultera i att livförsäkringar i betydande omfattning skulle ”fly fältet”, från finländska till utländska bolag, kanske också till banksektorn.

Man bör också komma ihåg, att av stadganena om försäkringsbolagens soliditet, ansvarsskuld och dess täckning samt övervakningen av täckningen följer, att det i praktiken inte torde kunna uppstå en situation, där liv- och pensionsparerna skulle förlora största delen av sina besparingar, såvida problemen inte tillåts fortgå länge efter det att de upptäckts.

Trots att jag i det föregående anför en negativ ståndpunkt måste jag medge, att livförsäkringssparandet har en sämre konkurrensposition på kapitalmarknaden än banksparet, eftersom liv- och pensionsbesparingar inte skyddas av ett lagstadgat garanti-

system, medan däremot följden av EU:s direktiv om skydd för bankdepositioner är, att skyddet för depositioner i Finland och i övriga EES-länder också i framtiden kommer att omfatta minst 120.000 mark. Å andra sidan konkurrerar långsiktigt livförsäkrings-sparande nödvändigtvis inte direkt med bank-sparande.

En annan för livförsäkringsbolagen problematisk fråga som kräver överväganden har att göra med, hur kundens eget ansvar vid valet av försäkringsbolag kan förverkligas, om försäkringsbolagets ekonomiska situation under avtalsperioden avsevärt försämras och försäkringen inte kan flyttas från bolaget, antingen på grund av begränsningar i samband med själva produkten, det vill säga en pensionsförsäkring, eller på grund av att den försäkrades hälsotillstånd försvagats.

Frivillig skadeförsäkring

Trots att ett garantisystems ekonomiska verkningar när det gäller frivilliga skadeförsäkringar inte är lika stora som ifråga om livförsäkringar, förhåller jag mig negativ till inrättandet av ett garantisystem också inom skadeförsäkringssektorn. Även om branschen motsätter sig ett garantisystem bör den å andra sidan erkänna det faktum, att speciellt för kunder i konsumentställning är valet av försäkringsbolag problematiskt, då kunden också måste beakta omständigheter kring försäkringsbolagets soliditet och solvens. Ett alternativ till garantiarrangemang när det gäller att trygga skadeförsäkringskonsumenternas intressen är att göra ändringar i fordringarnas förmånsrätt i fall av ett försäkringsbolags konkurs. I Finland har man då frågan diskuterats inom branschen kommit fram till, att det bästa sättet att förhindra oskäliga fall vore att förbättra konsumentens ställning vid försäkringsbolags insolvens genom att ändra förmånsrätten i försäkringsbolagslagen på så sätt, att ersättningsanspråk som grundar sig på konsumenters försäkringsavtal skulle pri-

oriteras i förhållande till andra fordringar. Noteras bör därtill, att frivilliga skadeförsäkringar vanligen är årsförsäkringar och att konsumenterna har möjlighet att byta försäkringsbolag inom en skäligen kort tid.

Vid övervägande kring eventuella ändringar av förmånsrätten i den nationella försäkringslagstiftningen bör man beakta, att det inom EU finns ett förslag till harmonisering av medlemsländernas lagstiftning om obligatoriskt likvidationstillstånd för försäkringsbolag. Det är dock alltså öppet, hur direktivförslaget eventuellt skall gå vidare, så också förslaget tidtabell och innehåll. I Finland har man fördenskull ansett, att om beredningen av direktivförslaget ånyo kommer igång, bör man försöka få igenom, att de enskilda medlemsländerna, inom de förmånsrättsklasser som direktiven föreskriver, alltså självständigt skulle få lagstifta om, i vilken ordning i förhållande till varandra prestationerna kommer i förmånsrätts hänseende. Ett annat alternativ är att försöka påverka direktivförslaget innehåll på så sätt, att ersättningsanspråk från försäkringskonsumenter i förmånsrätts hänseende skulle ha prioritet framom ersättningsanspråk från företaget.

5. Avslutning

Sammanfattningsvis vill jag understryka den roll som försäkringsinspektionen har när det gäller att ge försäkringstagarna ett adekvat skydd. Och enligt min bedömning är inspektionen i dagens läge utrustad med en fullt tillräcklig arsenal i detta avseende. Det gäller bara att utnyttja den effektivt och beslutsamt. Skyddsmekanismer i form av något slags garantisystem kan accepteras inom lagstadgade försäkringar av socialförsäkringskaraktär. De ekonomiska realiteterna och allmänt godtagna marknadsekonomiska principer gör det enligt min mening däremot inte möjligt att för frivilliga försäkringars del införa garantisystem baserade på kollektivansvar.