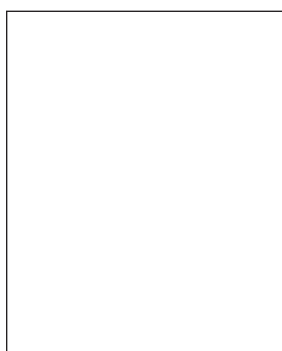


Försäkringsbranschen och finanskrisen – synpunkter på några delfrågor

av **Edmund Gabrielsson**, f.d. generaldirektör och chef för Försäkringsinspektionen



Edmund Gabrielsson

Finanskrisen åren 1990–1993 var i första hand en kris som rörde finansbolagen och bankerna och som medförde stora förluster för åtskilliga av dessa. I kommittébetänkanden och i böcker och uppsatser har försök gjorts att närmare analysera krisen och dess orsaker. Krisen kom som bekant att beröra även försäkringsbranschen, med i vissa fall stora förluster och även de första konkurserna på årtionden.

Någon mera systematisk analys av hur försäkringsbolagen drogs in i krisen och av hur stora de sammantagna förlusterna blev har hittills inte gjorts. Ännu så länge är krisen och dess verkningar i gott minne hos bolagsledningarna, förhoppningsvis, men med tanke på hur snabbt minnet av också otrevliga upplevelser kan förblekna borde det vara en angelägen uppgift för någon att göra en mera grundlig och sammanhängande analys av finanskrisens verkningar på försäkringsområdet.

Nyttig lärdom borde vara att hämta av en sådan genomlysning, såväl för försäkringsbolagens ledningar som för de övervakande myndigheterna och andra med ansvar för regelsystemet. Folksamchefen Håkan Tidlund har nyligen i en uppsats, intagen i den hösten 1996 utgivna vänboken till Erland Strömbäck, gjort ett förtjänstfullt försök att beräkna förlusterna för försäkringsbolagen och att sammanfatta krisens orsaker. Håkan Tidlunds uppsats har gett mig anledning att i korthet utifrån Försäkringsinspektionens horisont något kommentera, komplettera och, på någon punkt, nyansera framställningen.

Det torde, som även framhålls av Håkan Tidlund, finnas en tämligen stor enighet om

de väsentligaste orsakerna till finanskrisen. Krisen drevs fram genom den minst sagt kraftiga kredit- och låneexplosion som utvecklades under andra hälften av 1980-talet. Denna explosion hade flera orsaker. En osedvanligt lång högkonjunktur, inledd av en kraftig devalvering 1982, ledde till en kraftig likviditetuppladdning i samhället. Detta i förening med en uppdämd kreditefterfrågan, som fick näring av inflationstakten och av brister i skattesystemet och också av avregleringen på kreditmarknaden, resulterade bl.a i att investeringar i lånefinansierade reelltillgångar ökade allt kraftigare. Värdeökningen på aktier och fastigheter gav ytterligare grund för kreditexpansionen genom att tillgången på

outnyttjade säkerheter ökade.

Utvecklingen på det finansiella området under 80-talet ledde till en intensiv konkurrens mellan de institut som verkade på marknaden. Institutet stred om marknadsandelar på ett tidigare inte förkommande sätt. Risktagandet ökade markant till rent av osunda nivåer. Finansbolagen låg i täten när det gällde att utforma nya lockande finansieringsalternativ. Men även banker och försäkringsbolag drogs som känt är in i den ohämmade kreditgivningens allt häftigare virvlar. Så kom då 1990 med en tvär uppbromsning. Högkonjunkturen gick mot sitt slut, räntenivån höjdes, inflationstakten minskade och värdet på aktier och fastigheter föll, på fastigheter i vissa områden minst sagt drastiskt.

En företeelse som jag ganska snart efter min ankomst sommaren 1986 till inspektionen kom i kontakt med var den allt stridare strömmen av förfrågningar och ärenden som gällde försäkringsbolags ansträngningar att få vara med i jakten på värdeökningar genom att med upplånade medel göra placeringar i framförallt fastigheter. Mot bakgrund av den oklarhet och osäkerhet som fanns i fråga om vad som egentligen gällde i detta hänseende beslutade inspektionen den 20 maj 1987 att i ett cirkulär (cirkulär 1987:4) meddela ”Allmänna råd avseende vissa frågor beträffande försäkringsbolagens kapitalplaceringar”. De allmänna råden, som kom att gälla åtskilliga år framöver, utgjorde rekommendationer i fråga om tolkningen av olika lagbestämmelser och var också ett uttryck för vad inspektionen avsåg att hävda i sin tillsynsverksamhet. De allmänna råden avsåg fyra områden där inspektionen kunnat konstatera att behov fanns att klargöra inspektionens ståndpunkter. Det var fråga om dels vad som gällde i vad mån försäkringsbolagen hade rätt att finansiera placeringar med lån, dels riskspridning i placeringsverksamheten, dels kravet på säkerhet för lämnade lån och dels styrelsens delegering av rätten att besluta om placeringar.

De upplåningsfrågor som inspektionen i sin tillsynsverksamhet kom i kontakt med gällde i huvudsak lån för fastighetsförvärv. Även försäkringsbolagen ville så långt som möjligt vara med och dra fördel av värdetillväxten på fastighetsplaceringar. Inspektionen höll en restriktiv linje. I de allmänna råden slogs fast att försäkringsbolagens möjligheter att ta upp lån begränsades av det i 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen inskrivna principiella förbudet att ägna sig åt annat än försäkringsrörelse. Detta innebar bl.a. att det inte var tillåtet att ta upp lån för att uppföra byggnader på placeringsfastigheter eller för att köpa sådana fastigheter. För det fall en förvärvat fastighet redan var belånad fick dock lånen vara kvar med den amorteringstakt som gällde. Den restriktiva linjen föranledde sura miner hos försäkringsbolagsdirektörer i åtskilliga fall. När verklighetens kalla besked senare kom hände det emellertid att jag i något fall fick ett tack för att inspektionen tvingat bolaget att frånträda ett redan påbörjat fastighetsengagemang. Vi var dock medvetna om att det fanns möjligheter att kringgå upplåningsförbudet genom att ordna engagemanget så, att lånen var tagna innan försäkringsbolaget gick in som köpare av fastigheten och att så också ibland skedde i verkligheten. I cirkuläret angavs också att vad gällde förvärv av fastigheter i utlandet kunde där rådande förhållanden leda till andra bedömningar. I flera fall gav inspektionen klartecken till upplåning för fastighetsförvärv i utlandet beroende på särskilda omständigheter.

Vad gäller riskspridningsfrågan gick de allmänna råden ut på en erinran till styrelsen och verkställande direktören att se till att placeringarna spreds på ett från risksynpunkt godtagbart sätt. Beträffande frågan om säkerhet vid långivning innebar råden att det normalt, fränsett långivning till vissa säkra låntagare, borde finnas betryggande säkerhet i form av pant eller borgen. Vad avser delegering

ringsfrågan framhölls vikten av att styrelsen i protokollförda beslut angav den delegering av beslutanderätten som skett till verkställande direktören eller andra samt att vidtagna placeringsåtgärder regelmässigt anmäldes till styrelsen.

Ett inslag i förändringarna på den finansiella marknaden var användningen av nya instrument. Använda på rätt sätt och med erforderlig försiktighet kunde optioner, terminer etc komplettera och säkra institutens traditionella placeringar. Under åren 1986–87 gjordes på flera håll dyrköpta erfarenheter när de nya instrumenten togs i användning. Försäkringsbolagen i allmänhet iakttog stor försiktighet men i några fall under 1987 hade inspektionen att behandla anmärkningsvärda förluster som uppkommit då försäkringsbolag gett sig in på optionsmarknaden utan att i tillräcklig grad ha beaktat förlustriskerna. En gemensam nämnare för fallen i försäkringsbranschen och i andra fall synes ha varit bl.a. att enskilda personer gavs alltför stort utrymme att på egen hand utan nödvändig kontroll och rapporteringsskyldighet uppåt hantera de långtifrån riskfria instrumenten.

Finanskrisen ledde, som Håkan Tidlund skildrar, till förluster för försäkringsbolag med anledning av olika slag av engagemang. I det följande begränsar jag mig till synpunkter i två särskilda hänseenden där finanskrisen fick återverkningar på försäkringsområdet på sätt som kom att tilldra sig stor uppmärksamhet. Jag syftar på dels kreditförsäkringsverksamheten och då krisens inledning där, dels inverkan på livförsäkringsbolagens kollektiva konsolideringskapital.

Kreditförsäkring

Kreditförsäkringsområdet kan sägas grovt sett bestå av två huvuddelar, kundkreditförsäkring och garantier. Under slutet av 80-talet lämnade kreditförsäkringsbolagen i allt större

omfattning garantier i form av kreditgaranti-försäkring. Syftet med sådan försäkring är att ge skydd för långivaren. Försäkringsbolaget utfärdar sålunda genom försäkringen en garanti gentemot långivaren att låntagaren uppfyller sin återbetalningsskyldighet enligt låneavtalet. Det säger sig självt att risken för att kreditförsäkringsbolagen skulle komma att drabbas av förluster blev uppenbarefter hand som den allmänna lånekrisen utvecklades. Ett särskilt inslag i bilden utgjordes av försäkringsbolaget Njord och dess konkurs, den första som drabbade ett försäkringsbolag sedan 1910-talet.

Separationsprincipen

Det speciella med Njord var dels att koncessionen 1988 för kreditförsäkring innebar ett slopande av en under flera årtionden av tillsynsmyndigheten i samförstånd med branschen upprätthållen separationsprincip, dvs en princip om att kreditförsäkring måste drivas i separata bolag och således inte tillsammans med andra försäkringsgrenar. Konkursen kom nu att drabba även andra försäkringstagare än de som tecknat kreditförsäkring i bolaget. Förlusterna i bolagets kreditförsäkring förvärrades genom brister i återförsäkringen.

Håkan Tidlund anför i sin uppsats att Försäkringsinspektionen fram till 1988 höll fast vid separationsprincipen och fortsätter så här: ”Men, så beviljades Njords koncessionsansökan!”. Man får härav intrycket att det skulle varit inspektionen som beviljat koncessionen och inte, som i verkligheten, regeringen. Omständigheterna kring koncessionen var dessutom något anmärkningsvärda och det finns därför anledning att något beröra bakgrunden till och hanteringen av Njords ansökan om koncession för kreditförsäkring.

Försäkringsverksamhetskommittén (FVK) hade i uppdrag att göra en omfattande över-

syn av försäkringsrörelselagen m.m. Enligt direktiven för utredningen (Dir.19978:105) ingick i uppdraget bl.a. att överväga att i lagen införa bestämmelser som lagfäste separationsprincipen i fråga om kreditförsäkring. Som skäl angavs de speciella förhållanden som gällde på detta område. ”Bolag som meddelar kreditförsäkring skulle i så fall inte få meddela annat slag av försäkring”. Jag minns att det var Försäkringsinspektionen som hade uttryckt önskemål om att separationsprincipen borde lagfästas.

Den år 1983 tillsatta kreditmarknadskommittén, vars utredningsuppdrag i huvudsak rörde bankområdet, hade enligt direktiven (Fi 1983:06) också att granska kreditförsäkringsverksamheten. Det noterades att kreditförsäkringsverksamheten sammanföll till vissa delar med bankernas verksamhet. Kommittén borde därför undersöka om det fanns anledning att ställa upp särskilda regler i fråga om kreditförsäkringarna. Av direktiven framgår inte närmare vilken typ av regler som kunde bli aktuella. Bakom uppdraget låg emellertid helt klart uppfattningen att bankernas garantivning, som var av samma karaktär som kreditförsäkring, var säkrare genom det regelsystem som gäller för bankerna och att försäkringsbolagen hade konkurrensfördelar på området. Här och var kunde man också möta uppfattningen att kreditförsäkring borde upphöra och att behövlig garantivning borde ske genom bankerna.

Försäkringsverksamhets- kommitténs förslag

FVK:s överväganden (i SOU 1987:58) kom att gå i motsatt riktning. Kommittén menade att de händelser på 1920-talet som ledde till att separationsprincipen kom att tillämpas skedde på en marknad där bolagen var små och föga kapitalstarka, varför dessa händelser inte längre kunde tillmätas någon avgörande vikt. Den centrala frågan var enligt

FVK i stället huruvida den för kreditförsäkring utmärkande konjunkturkänsligheten och de särskilda risker som inryms i kreditförsäkring gav anledning till att införa särskilda lagregler. Kommittén menade emellertid att det fanns andra skadeförsäkringsformer som var minst lika riskfyllda som kreditförsäkring, varför det inte fanns sådana särskilda skäl som motiverade en fortsatt tillämpning av separationsprincipen.. Det ansågs inte finnas några skäl i övrigt för att införa särskilda lagregler om kreditförsäkring. FVK fann sålunda inte heller skäl att t.ex. föreslå någon typ av kapitalkrav för att utjämna den påstådda konkurrensolikheten mellan försäkringsbolag och banker.

Försäkringsinspektionen förklarade i sitt remissyttrande över FVK:s förslag att den ville avvakta kreditmarknadskommitténs förslag rörande kreditförsäkring, innan inspektionen slutligt yttrade sig över de frågor som gällde kreditförsäkring. Inspektionen gjorde dock vissa kommentarer till FVK:s överväganden. Inspektionen delade uppfattningen att tiden var mogen att överge separationsprincipen. Inspektionens inställning dikterades främst av hänsyn till det förhållandet att länderna inom EG, bortsett från Västtyskland, var negativt inställda till separationsprincipen. Yttrandet är dagtecknat den 3 maj 1988. Tre dagar senare behandlade inspektionen en i december 1987 inkommen ansökan av Njord om ändringar i bolagsordningen innebärande rätt att också meddela kreditförsäkring. Inspektionens uppgift var att vidarebefordra ärendet till regeringen tillsammans med ett yttrande över framställningen. Inspektionen tillstyrkte att regeringen, *när förutsättningar för beslut föreligger*, skulle bevilja den begärda koncessionen. Bakom denna skrivning låg tanken att någon prövning inte skulle kunna ske förrän också kreditmarknadskommitténs överväganden presenterats och remissbehandlats och riksdagen fått ta ställning till kreditförsäkringsfrågorna.

Dessa hade beröringspunkter bl.a. med de förslag som FVK lagt i fråga om inriktningen av tillsynen och de resurser som krävdes för en utökad tillsyn.

Njords koncession

Man kan ju då fråga sig hur det kom sig att regeringen den 15 september 1988 bestämde sig för att bevilja Njord koncession för kreditförsäkring och därmed i ett slag sopade undan en separationsprincip som gällt i sextio år. Vad var det som gjorde att departementsledningen bestämde sig för att behandla Njords ansökan så snart efter det att remissbehandlingen av FVK:s betänkande hade avslutats? Kreditmarknadskommitténs slutbetänkande hade kommit i juni 1988 utan att kommittén behandlade de i direktiven berörda kreditförsäkringsfrågorna. Dessa borde i stället enligt kommittén tas upp i samband med en kommande utredning med uppgift att överväga frågan om integration mellan bank- och försäkringsrörelse.

Efter vad jag kan förstå är förklaringen följande. Dels tryckte man antagligen på från försäkringsbolagshåll. Det ligger sålunda nära till hands att tänka sig att t.ex. Folksam – som tidigare fått avslag på koncessionsansökan och hade en ny ansökan om utvidgad koncession för kreditförsäkring utan att bilda ett särskilt bolag liggande för prövning av regeringen – sökt påverka regeringen att ta upp frågan så snart som möjligt. Efter vad jag kan förstå var den avgörande omständigheten dock nog den, att de styrande i regeringskansliet vid denna tid var ivriga att finna områden och inslag i den svenska rätten där man för omvärlden inför ett kommande EES-avtal kunde uppvisa resultat i en påbörjad anpassningsprocess. I ett EG-direktiv från 1987 hade Västtysklands rätt att upprätthålla separationsprincipen upphävts. Även om beslutet att upphäva separationsprincipen var en liten pusselbit i sammanhanget var det nog så att

alla möjligheter till anpassningsåtgärder skulle tillvaratas.

Mot beslutet i sig att överge separationsprincipen är egentligen inte mycket att invända. Det framstår ju som tämligen klart att Sverige på sin väg in i europasamarbetet skulle få överge principen. Det som ter sig förvånande var trots detta den snabbhet varmed finansdepartementet behandlade frågan. Det finns ju anledning att fråga sig varför det inte längre var nödvändigt att först få klarhet i fråga om behovet av sådana särskilda regler som kreditmarknadskommittén hade fått i uppdrag att utreda, särskilt som bl.a. utredningsuppdraget tidigare hade åberopats vid avslag på ansökningar om koncession för kreditförsäkring. Denna fråga var onekligen viktig i sammanhanget och var som framgått också skälet till att Försäkringsinspektionen ville vänta med sitt slutliga remissyttrande. Regeringens beslut var även överraskande med tanke på att det fanns skäl att tro att frågorna om kreditförsäkring skulle tas upp i en proposition till riksdagen tillsammans med andra frågor som behandlats av FVK, även om det formellt sett inte var nödvändigt.

Inspektionens undersökningar

När finanskrisen i september 1990 i och med finansbolaget Nyckelns konkurs på allvar tog fart fanns anledning att tro att även försäkringsbranschen berördes. En undersökning gjordes av inspektionen i fråga om försäkringsbolagens engagemang i finansbolagen. Med något undantag befanns situationen då vara någorlunda under kontroll. När inspektionen senare under hösten beslöt att göra en genomgång av samtliga berörda försäkringsbolags kreditförsäkringsverksamhet var anledningen självfallet att det kunde antagas att bl.a. den i allt snabbare takt framträdande fastighetskrisen med sjunkande fastighetsvärden kunde slå hårt på kreditförsäkrings-

bolagen. Kreditförsäkring hade i väsentlig grad avsett garantier för fastighetslån. Det bestämdes att undersökningarna skulle starta med Njord. Tidpunkten för undersökningen blev något framflyttad samtidigt som bolagets ledning lämnade lugnande besked om hur verksamheten för 1990 utvecklats, det första år efter koncessionen då kreditförsäkringsverksamheten fått en mera betydande omfattning. Innan undersökningen av Njord kom i gång slogs emellertid larm om problem i två andra bolags verksamhet på kreditförsäkringsområdet. Med de begränsade resurser som fanns att tillgå beslöt jag att nämnda undersökningar skulle prioriteras i ett försök att slutföra handläggningen, innan Försäkringsinspektionen slogs samman med Bankinspektionen den 1 juli 1991. På min sista tjänstgöringsdag i juni fick jag av Njords nye verkställande direktör en skildring av allvarliga problem för bolaget uppkomna genom att det vid ett antal försäkringsfall konstaterats brister i återförsäkringen.

Stora förluster

Håkan Tidlund uppger att inspektionen beräknat att de svenska försäkringsbolagen under åren 1990-1993 förlorade ca 5 miljarder kr på kreditförsäkring och att han själv tror att notan i sinom tid kommer sluta på minst det dubbla beloppet (exkl. de förluster som svenska återförsäkringsbolag gör på kreditförsäkring i t.ex. Storbritannien). Kreditförsäkringen skulle därmed svara för ungefär en femtedel av de förluster som drabbade försäkringsbolagen genom olika, mindre lyckade engagemang. Det kan i efterhand konstateras att orsakerna till att det gick snett på kreditförsäkringsområdet var flera olika. En avgörande grundförutsättning för att stora förluster uppkom har självfallet samband med vad som hände på det makro-ekonomiska planet. Man får nog säga att FVK undervärde-

rade de risker som för kreditförsäkring följer av dramatiska ändringar på det allmänekonomiska området, när kommittén menade att separationsprincipen kunde överges utan att några särskilda regler sattes upp för denna typ av försäkringsverksamhet. Även om inspektionen blev överraskad av regeringens snabba behandling av Njords koncessionsansökan kan det såhär efteråt sägas att vi borde ha reagerat med en hänvisning till vad vi angav i remissyttrandet, nämligen att frågan om särskilda regler för kreditförsäkring borde klaras ut innan det gick att ta slutlig ställning till FVK:s förslag.

Såsom Håkan Tidlund påpekar förstörades förlusterna i bolagen genom brister i hanteringen, alltifrån ren kriminalitet, underlåtenhet att följa reglerna för återförsäkring och tvingande nedskrivning av placeringsportföljen, allt i förening med bl.a. lättsinnighet i själva hanteringen samt brister i fråga om företagsledningarnas kontroll och kunnande. Till stor del torde det ha varit fråga om samma slag av beteenden som på bankområdet medverkade till att krisen där fick så förödande effekter.

Problemen i Njord

När det gäller Njord torde det förhålla sig så att det var den bristande återförsäkringen som var den huvudsakliga orsaken till att utvecklingen ledde fram till en konkurs. Njord synes sålunda ha tillämpat en EML-bedömning innebärande att värdet av de panter som tagits in från försäkringstagaren helt avräknades, innan återförsäkringsbehovet beräknades mot bakgrund av bolagsordningens bestämmelser om vad bolaget kunde behålla för egen räkning. Från Njordledningens sida hävdades i den efterföljande brottmålsprocessen (där åtalen, för bl.a. trolöshet mot huvudman, ogillades) att det var en branschpraxis att man för bedömningen av återförsäkringsbehovet gjorde riskbedömningar med

hänsyn till de säkerheter som togs in från försäkringstagaren. Främst hänvisades till att Svenska Kredit tillämpade en sådan praxis. Den bedömning som gjordes av det bolaget har dock uppgivits ha skett på ett väsentligt annat sätt (och enligt en ordning som, såvitt jag kunnat finna, inspektionen inte informerats om). Till detta kom att Njord också godtog säkerheter som bestod av aktier i låntagar/försäkringstagarbolaget. Att dessa aktier skulle kunna ha något värde, jämförbart med återförsäkring, i ett läge då låntagaren inte kan fullgöra sina förpliktelser, förefaller vara en något djärv uppfattning.

I Njords bolagsordning angavs att bolaget skulle avge återförsäkring enligt ett program som under inga omständigheter kunde ge bolaget en skadekostnad för egen räkning, som för en och samma händelse översteg 15 procent och som för ett och samma försäkringsfall översteg 5 procent av summan redovisat eget kapital plus obeskattade reserver. Det är en självklarhet att kännedom hos inspektionen om Njords säregna tolkning av bestämmelserna i bolagsordningen hade lett till en ingående undersökning från inspektionens sida. Den berättigade frågan är då naturligtvis om inte inspektionen borde ha upptäckt återförsäkringsproblemen i Njord, särskilt som tillsynsbehovet vad gäller kreditförsäkringen hade berörts uttryckligen i koncessionsbeslutet. Justitiekanslern riktade i sin undersökning av Njordaffären också kritik mot Försäkringsinspektionen, en kritik som jag som inspektionens chef självfallet hade att ta ansvar för. JK menade att inspektionen inte i tillräcklig grad genom undersökningar eller på annat sätt följt kreditförsäkringsverksamheten i Njord. Vad gäller direkt kreditförsäkring under 1989 var dock bolagets volym tämligen liten, ca fem procent av totala premievolymen. Även om inga indikationer på problem fanns kan man naturligtvis ändå säga att en närmare granskning av kreditförsäkringen kunde ha aktualiserats tidigare än hö-

ten 1990. Det var emellertid ytterst en prioriteringsfråga; det saknades ju ingalunda arbetsuppgifter vid den tidpunkten.

Tillsynen

Skall man granska tillsynsmyndigheten, vilket man ju skall, tycker jag emellertid att det med tanke på behovet av att dra slutsatser inför framtiden ändå kanske först bör ställas frågan i vad mån inspektionen skulle ha kunnat motverkat den katastrofala utvecklingen på kreditförsäkringsområdet som helhet. Svaret är nog att i det ekonomiska klimat som genom de inledningsvis nämnda faktorerna byggdes upp under 80-talet skapades en ohämmad optimism med spekulationsinslag, en optimism som myndigheterna med övervakningsuppgifter på finans- och försäkringsområdena hade små möjligheter att i grunden bromsa. Och utvecklingen på kreditförsäkringsområdet var självfallet nära förknippad med vad som hände på kredit- och lånemarknaden. Jag har naturligtvis frågat mig efteråt om det fanns något i skeendet som borde ha föranlett inspektionen att tidigare än hösten 1990 bestämma sig för att specialgranska kreditförsäkringsverksamheten. Det är bara att konstatera att inga oroande signaler hade noterats, inte i tillsynsverksamheten och inte från inspektionens revisorer i bolagen eller från annat håll.

En tillsynsmyndighet har emellertid att också att skapa sig en tillräckligt god allmän insyn i de enskilda bolagens verksamhet. Det finns då anledning att fundera över vad som eventuellt brast när det gällde möjligheten att fånga upp signaler om att verksamheten i ett bolag började urarta i ett eller annat avseende. Att förlita sig på rutinmässiga platsundersökningar är inte möjligt. Sådana undersökningar, som enligt vad jag förstått inte är så vanliga i utlandet, har sin betydelse i tillsynsverksamheten, men det beror närmast på slumpen om

en undersökning görs just vid en tidpunkt då det finns anmärkningsvärda omständigheter att slå ned på. De av inspektionen förordnade revisorerna har till uppgift att verka som inspektionens förlängda arm och i något fall under våren 1991 slogs det vad avser kreditförsäkringsverksamhet också larm just från revisorn. Det kan här nämnas att Försäkringsinspektionen fann det viktigt att dess revisorer uppmärksammade de problem som gällde återförsäkringsskyddet. I november 1990 ordnade inspektionen sålunda en endagskonferens med de av inspektionen förordnade revisorerna, därvid hela dagen ägnades olika återförsäkringsfrågor. En annan möjlighet är att genom kontinuerligt infortrade uppgifter om verksamheten söka bilda sig en uppfattning om hur den drivs. De statistiska uppgifter som inspektionen inhämtade låg till grund för olika nyckeltal. Mot bakgrund av dessa kunde inspektionen finna anledning till en närmare undersökning. Såvitt jag nu kommer ihåg gav siffermaterialet dock inte möjlighet till att bedöma t.ex. hur Njord skött sin återförsäkringsskyldighet. Med facit i hand är det lätt att konstatera att det hade varit motiverat med en utökad uppgiftsskyldighet. Viktigt är också för inspektionen att bilda sig en uppfattning i fråga om de olika bolagsledningarna och om i vad mån styrelsen och ledningen har den kontroll och uppsikt över verksamheten som lagen förutsätter. Det är möjligt att inspektionen på ett mera systematiskt sätt än som hade skett skulle ha förvissat sig om att dessa krav var uppfyllda i de olika bolagen. Samtidigt kan jag tycka att det borde ha stått klart för varje bolagsledning och styrelse vilket ansvar man hade. Inspektionen hade dessutom i en skrivelse i början av 1988 till samtliga försäkringsbolag och samtliga styrelseledamöter och revisorer i dessa utsänt en skrivelse, vari behandlades vissa frågor angående det ansvar ledning och styrelse har för verksamheten. Skrivelsen var närmast föranledd av de

ingripanden som inspektionen då gjort med anledning av vissa bolags spekulationsförluster på optionsmarknaden.

Livförsäkringsbolagens kollektiva konsolideringskapital

Livbolagens återbäringspolitik under åren 1988-91 tilldrog sig stor och berättigad uppmärksamhet från massmedias och allmänhetens sida. Under 1988-89 höjde bolagen återbäringsräntorna mycket kraftigt under påverkan av den pågående värdestegringen på fastigheter, aktier och andra placerings-tillgångar. Uppkomna överskott fördelades i form av återbärning på försäkringstagarnas konton. Även om det inte är fråga om garanterade förmåner var och är utgångspunkten självfallet den att bolaget inte räknar med att den situationen inträffar att bolaget skall behöva återta medlen. Härvidlag kan det s.k. kollektiva konsolideringskapitalet ses som en slags regulator. Detta kapital framkommer som skillnaden mellan tillgångarna värderade till marknadsvärden och medel avsatta för försäkringstagarna. Den sist nämnda faktorn utgörs av kapitalvärdet av bolagets utfästelser (premiereserven) plus de överskottsmedel som utifrån tillämpade återbäringsräntor enligt den ovan sagda påförts försäkringstagarnas konton. Inspektionen accepterade att överskottsmedel i ökad omfattning påfördes kontona; de försäkringstagare som varit med om att skapa överskotten borde också få del däri. Men inspektionen kritiserade samtidigt i pressmeddelanden och på annat sätt bolagens benägenhet att använda återbäringsräntans storlek i marknadsföringen. Mot bakgrund av försäkringssparandets långsiktiga natur är en för tillfället tillämpad återbäringsränta av mindre vikt när det gäller att bedöma ett bolags långsiktiga återbäringskapacitet. Under 1990 påbörjades också under inverkan av konjunkturen och finanskrisen en nedtrappning av återbäringsräntan.

Försäkringsinspektionens uppgifter

Mot bakgrund av det sagda är det ganska naturligt att det fanns ett intresse av att följa utvecklingen av den buffert i form av kollektivt konsolideringskapital som fanns i olika bolag; ett intresse för Försäkringsinspektionen för att bedöma om bolagen kunde ha möjlighet att i framtiden utge den återbäring som påförts kontona, även om det inte fanns en juridiskt bindande utfästelse härför, och ett intresse för allmänheten för bedömningen av bolagens skiftande förmåga att fördela överskottsmedel. Till årsskiftet 1988/89 begärde inspektionen in närmare uppgifter om beräkningen av det kollektiva konsolideringskapitalet. En försäkringsmäklare begärde att få ta del av uppgifterna. Dessa bedömdes dock röra sådana affärs- och driftsförhållanden som omfattades av sekretesslagens bestämmelser, varför begäran avsågs. Efter överklagande avsåg även Kammarrätten begäran om utlämnande av uppgifterna. Mot bakgrund av försäkringskonsumenternas berättigade intresse av att få en ökad insyn i livförsäkringsbolagens återbäringspolitik tog inspektionen då initiativ till att nå en lösning som innebar att uppgifterna om det nämnda kapitalet och de förhållanden som hade samband därmed kunde offentliggöras. Från branschens sida ställde man sig positiv till detta men framhöll vikten av att redovisningen skedde på ett enhetligt och pedagogiskt sätt. Inspektionen förutsattes sköta publiceringen. En arbetsgrupp med personer från inspektionen och branschen fick i uppdrag att utarbeta ett förslag.

Kvartalsrapportering från våren 1991

I början av 1991 fick inspektionen anledning att med ett bolag närmare diskutera bekymmer vad gällde det kollektiva konsoli-

deringskapitalet, bekymmer som uppkommit främst på grund av kraftiga fall i fastighetsvärdena. Bl.a. med anledning härav införde inspektionen skyldighet för bolagen att i fortsättningen lämna uppgifter om nämnda kapital varje kvartal med början den 1 april 1991. Tanken var att från inspektionens sida förmå bolag, som inte hade någon buffert kvar eller som riskerade att få den eliminerad, att göra kraftigare neddragningar av återbäringsräntan. När siffrorna per den 1 april 1991 hade inkommit till inspektionen och ställts samman kunde konstateras, att värdeminskningen i tillgångarna lett till att det fanns skäl att med några bolag diskutera behovet av åtgärder, vilket också skedde. Vid denna tidpunkt återstod emellertid endast kort tid till den 1 juli då sammanslagningen av bank- och försäkringsinspektionerna skulle ske. Vid ungefär samma tidpunkt fick jag besked om att det förslag till offentlig redovisning av det kollektiva konsolideringskapitalet som den nämnda arbetsgruppen enats om helt oväntat hade förkastats av några bolag. Det hade sålunda uppkommit olika uppfattningar om i vad mån aktiekapital och garantikapital skulle beaktas. I det läget fann jag det lämpligast att överlämna till den nya myndighetens ledning att hantera frågorna. Mitt råd till den nya ledningen var dels att skärpa kraven på sänkt återbäringsränta, om redovisningen per den 1 juli 1991 visade en fortsatt ogynnsam utveckling av det kollektiva konsolideringskapitalet, dels att se till att uppgifterna om detta kapital offentliggjordes såväl med som utan beaktande av aktiekapital och garantikapital.

Problemen för livförsäkringsbolagen hade samband med de värdeminskningar i placeringstillgångarna som följde när luften under finanskrisen gick ur de uppblåsta värdena på inte minst fastighetsplaceringarna. Visst kunde det förutses att ett backslag skulle ske på fastighetsvärdena, men inte att värdena i åtskilliga fall skulle rasa i sådan grad som skedde. Av det föregående framgår att För-

säkringsinspektionen följde utvecklingen av bolagens kollektiva konsolideringskapital. Jag är övertygad om att det skulle varit möjligt att driva fram en snabbare minskning av återbäringsräntorna för att motverka brister i täckningen med konsolideringskapital.

Finansinspektionen

Finansinspektionen valde som jag förstått det en annan väg innebärande att det tills vidare lämnades åt bolagen att själva hantera frågorna om konsolideringskapitalet och informationen om detta. I slutet av 1991 kom marknadsvärdet av bolagens totala tillgångar att understiga garanterade åtaganden och allokerad återbärning. Underskottet växte under 1992 för att i början av hösten som en följd av det höga ränteläget öka kraftigt. Finansinspektionen vidtog då den 22 oktober 1992 den minst sagt kontroversiella – och i olika hänseenden av bolagen kritiserade – åtgärden att via s.k allmänna råd begära bl.a., att redan allokerade återbäringsmedel skulle senast den 1 november 1992 reallokeras så att den kollektiva konsolideringen inte längre var negativ. Bolagen följde inte inspektionens råd men kunde genom ändringar i återbäringsränta i förening med bl.a. stigande aktiekurser ändå tämligen snabbt åter redovisa en positiv buffert i form av konsolideringskapital.

Det finns anledning att erinra om att även turbulensen kring livförsäkringsbolagens kollektiva konsolideringskapital är ett exempel på hur finanskrisen med bl.a. dramatiskt sjunkande fastighetsvärden påverkade försäkringsområdet. Men jag erkänner gärna att en erinran om händelseförloppet också kan ses som ett bemötande av det ibland hörda pratet om att även om Finansinspektionens åtgärder i oktober 1992 var mindre väl genom-

tänkta så innebar de dock att myndigheten i motsats till Försäkringsinspektionen hade tagit sig an problemet i fråga.

Avslutande synpunkter

När Försäkringsverksamhetskommittén tillsattes 1979 var en av dess huvuduppgifter att överväga omfattningen och den närmare inriktningen av den framtida tillsynsverksamheten. Uppdraget var föranlett bl.a. av en kritisk granskning som Riksrevisionsverket hade gjort av Försäkringsinspektionen året dessförinnan. FVK gjorde i sitt slutbetänkande (SOU 1987:58) en grundlig genomgång av tillsynsfrågorna. Kommitténs slutsats var att de krav som enligt kommittén borde ställas på inspektionen inte kunde tillgodoses utan betydande resursförstärkningar. I utredningsarbetet inför sammanslagningen av Bank- och Försäkringsinspektionerna behandlades också frågor rörande den framtida inriktningen av tillsynen. I propositionen om sammanslagningen anmälde föredragande statsrådet att han avsåg att återkomma med förslag i fråga om tillsynens inriktning och innehåll. Det är enligt min mening motiverat, som också framhållits i den allmänna diskussionen, att statsmakterna på ett samlat och mera ingående sätt än tidigare klargör samhällets krav i fråga om tillsynsmyndighetens verksamhet med åtföljande analys av konsekvenserna för behovet av erforderliga resurser. Finansdepartementet har ett utmärkt tillfälle att i fråga om försäkringsområdet formulera sin inställning därvidlag, när Försäkringsutredningens slutbetänkande nu är under behandling i departementet. Erfarenheterna från finanskrisens dagar bör rimligen vara av intresse för bedömningen av såväl krav- som resursfrågor.