

Solvens II: Får vi risikobaserede solvenskrav?

af Peter Skjødt



Peter Skjødt
psk@forsikringenshus.dk

Europa-Kommissionen har tilkendegivet, at risiko og kapitalkrav følges ad i de kommende, nye EU-regler om solvens i forsikringssektoren. Men den hidtidige proces afslører delte holdninger hos tilsynsmyndighederne.

De europæiske solvensregler er under forandring. Europa-Kommissionen har søsat det såkaldte solvens II-projekt, der i løbet af en årrække skal munde ud i helt nye solvensregler for forsikringsselskaber og pensionskasser i Europa.

Af de rammer, som Europa-Kommissionen har udstukket for det kommende solvenssystem, fremgår bl.a.:

- De kommende solvensregler skal give tilsynsmyndighederne de nødvendige midler til at vurdere forsikringsselskabers og pensionskassers „samlede solvens“. Det indebærer, at solvensbegrebet fremover ikke kun kommer til at omfatte kvantitative krav til et forsikringsselskabs egenkapital samt placementsregler m.v. Andre elementer som krav til forretningsgange, procedurer for risikoovervågning, interne kontroller, indberetninger til myndighederne, offentliggørelse af markedsinformation og meget mere kommer også til at indgå. Solvens II bygger på et 3-søjlet solvenstilsyn, (jf. figuren på næste side).

I søjle 1 fastlægges de kvantitative krav til forsikringsselskabernes kapitalgrundlag. I søjle 2 fastsættes supplerende krav i form af stress tests som eksempelvis konsekvenserne for kapitalgrundlaget af et fremtidigt, hypotetisk renteudsving eller en negativ udvikling på aktiemarkederne. Søjle 3 omfatter regler, der skal få markedsdisciplinen til at virke og skabe gennemskuelighed og sammenlignelighed mellem selskaberne. Virkemidlerne er indberetningskrav, regnskabsregler og krav om offentliggørelse af oplysninger m.v.

- Reglerne skal være *fremadskuende* (tage højde for den fremtidige udvikling i risici, cash flow m.v. i stedet for at basere sig på historiske data) samt *risikoorienterede*.
- Solvenstilsynet skal indeholde incitamenter til at måle og styre forsikringsselskabers risiko, og der skal fastsættes EU-standarder for risk management og myndighedernes tilsynsaktiviteter m.m.

Peter Skjødt er underdirektør i Forsikring & Pension.

Søjlesystemet i Solvens II		
Søjle 1	Søjle 2	Søjle 3
Hensættelser	Tilsynsstandarder	Regnskabsregler
Kapitalkrav: Markedsrisiko Forsikringsrisiko Kreditrisiko Operationel risiko	Stress test	Offentliggørelse
Interne modeller	Risikostyring	Markedsdisciplin
Investeringer	Interne kontroller	

- Der skal fremover gælde to kvantitative solvenskrav: MCR (Minimum Capital Requirement) og SCR (Standard Capital Requirement). SCR kan ikke være lavere end MCR. Hvis MCR ikke overholdes, skal tilsynsmyndigheden gribe ind med „ultimate foranstaltninger“. SCR skal udgøre et kapitalkrav, der gør et forsikringssselskab i stand til at absorbere „signifikante uforudsete tab“ og give forsikringstagerne „rimelig tryghed“.
- SCR kan beregnes ved hjælp af en standardmetode eller en såkaldt intern model. Det er en økonomisk model, der er udviklet specifikt til et givet forsikringssselskab, og som søger at afspejle det enkelte selskabs risici og aktiv-passiv styring m.v. En intern model er kompliceret og relativt omkostningsfuld at udvikle, men anvendelsen af en intern model skal kunne give mere præcise oplysninger om risikoforhold i det enkelte forsikringssselskab og dermed kunne udløse et lavere solvenskrav end gennem brug af en standardiseret metode.

Hvorfor Solvens II?

Solvensreglerne i de enkelte EU-lande bygger på direktiver, der fastlægger en række mindstekrav til kapitalgrundlaget i forsikringssselskaber og pensionskasser. Direktiverne blev senest revideret i begyndelsen af 2002 i den proces, der blev benævnt Solvens I. Processen frem mod Solvens I blev indledt i første del

af 1990'erne. På grund af diverse overgangsordninger er alle ændringer som følge af Solvens I endnu ikke trådt i kraft.

Europa-Kommissionen har således igangsat Solvens II umiddelbart efter Solvens I, der markerede et årelangt forløb mod en revision af de solvensregler, der ellers i deres grundstruktur havde været uforandrede siden 1973 (skadesforsikring) og 1979 (livsforsikring).

Baggrunden for at sætte arbejdet med Solvens II i værk, endnu inden Solvens I er fuldt implementeret, er, at Solvens I kun indeholdt mindrejusteringer af de gældende solvensregler. Faste beløb, der i euro havde været uforandrede i mere end 25 år, blev opskrevet med den stedfundne inflation, og en række mindre justeringer blev gennemført. Men to grundlæggende problemer, der altid har været forbundet med de europæiske solvensregler, forblev uløste:

- Der er ikke en entydig sammenhæng mellem den risiko, et forsikringssselskab påtager sig, og størrelsen af den kapital, selskabet skal råde over. Eksempelvis vil et livsforsikringssselskab, der styrker sine hensættelser for med større sikkerhed at kunne leve op til de ydelser, det har garanteret, blive stillet over for et større solvenskrav.
- De gældende solvensdirektiver repræsenterer minimumskrav. Det har ført til ganske forskellige solvensregler i de enkelte EU-lande, hvilket er hæmmende for udviklingen

af det indre finansielle marked. Et formål med Solvens II er derfor at harmonisere både reglerne udformning og den måde, hvorpå myndighederne udfører deres solvenstilsyn.

Status for processen

Solvens II omfattes af den såkaldte Lamfalussy-procedure. I erkendelse af, at arbejdsgangen gennem EU-systemet fra anbefalinger om ny lovgivning over udarbejdelse af direktiver og til endelig implementering i medlemsstaterne er tung, tidskrævende og bureaukratisk, foregår regeludstedelsen efter Lamfalussy-proceduren. Det er en betegnelse for regeludstedelse på flere niveauer med Europa-Kommissionen som repræsentant for det øverste politiske niveau.

Ved at inddrage flere niveauer i regeludstedelsen er det hensigten, at der på det øverste politiske niveau primært skal udstedes overordnede rammedirektiver, der skal udfyldes på lavere niveauer. Det svarer til, at danske love vedtages af Folketinget og suppleres med bekendtgørelser og vejledninger fra myndigheder, f.eks. Finanstilsynet. Det skulle gerne fremme en mere smidig og hurtig regeludstedelse i EU.

Som en del af den nye procedure for udstedelse og udfyldelse af EU-direktiver er der på forsikringsområdet etableret et særligt samarbejde mellem de europæiske tilsynsmyndigheder – kaldet CEIOPS – der udgør et af niveauerne i Lamfalussy-strukturen. CEIOPS har til formål at rådgive Europa-Kommissionen om udformningen af ny lovgivning på forsikringsområdet, ikke kun – men foreløbig primært – for så vidt angår Solvens II.

Europa-Kommissionen har anmodet CEIOPS om rådgivning på 23 konkrete punkter. Anmodningerne – og CEIOPS' svar herpå – forløber i 3 omgange, såkaldte bølger af „Calls for Advice“. På baggrund af anbefalingerne fra CEIOPS vil Europa-Kommissionen udarbejde et rammedirektiv med de overordnede principper for Solvens II. Herefter skal rammerne

fyldes ud, formentlig atter med bistand af CEIOPS og andre myndigheder. Efter planen skal et forslag til rammedirektiv foreligge medio 2007 og vedtages i 2008, hvorefter de nye solvensregler skal kunne få virkning i medlemslandene fra 2010. Det er på nuværende tidspunkt usikkert, om tidsplanen kan overholdes.

Det varer derfor en rum tid, inden de nye regler kan træde i kraft. Men det er netop nu, at de bærende principper for det kommende solvenstilsyn debatteres og finder deres udformning.

Udkast til svar om centralnervesystemet i Solvens II

CEIOPS offentliggjorde primo juli 2005 sit udkast til svar på 12 anmodninger om rådgivning fra Europa-Kommissionen. Der er herefter gennemført en offentlig høringsrunde med svarfrist ultimo september 2005, og CEIOPS har i oktober endeligt svaret på de 12 anmodninger. I skrivende stund kendes de endelige svar fra CEIOPS ikke.

De 12 anmodninger om rådgivning vedrører en række helt centrale emneområder i søjle 1 i det kommende solvenssystem. Det er i en vis forstand „centralnervesystemet“ i det kommende solvenstilsyn, som CEIOPS i udkastform har offentliggjort sin rådgivning om. Emner, der behandles, vedrører bl.a. opgørelsesprincipper for forpligtelserne i livs- og skadesforsikring, fastsættelse af MCR og SCR samt relationerne herimellem, tilsynsbeføjelser, krav til interne modeller og meget mere.

CEIOPS' rådgivning indeholder ikke anbefalinger om det konkrete niveau for de fremtidige kvantitative solvenskrav. En række prøveberegninger, såkaldte „Quantitative Impact Studies“ (QIS) udført af europæiske forsikringsselskaber, skal sættes i gang i løbet af efteråret 2005 med henblik på at vurdere, hvorledes selskabernes kapitalberedskab påvirkes af bl.a. krav til den sikkerhed, der knyttes til

opgørelsesprincipper for forpligtelserne, af forskellige typer af forsikringsbegivenheder og meget mere. Dermed skal prøveberegningerne tilstræbe at danne grundlag for fremtidens kvantitative solvenskrav.

De skemaer, der skal udfyldes i forbindelse med QIS, er netop sendt i høring af CEIOPS. Den foreløbige vurdering også hos Den europæiske forsikringsorganisation, CEA, indikerer, at QIS vil kræve en meget betydelig arbejdsindsats hos de selskaber, der vælger at deltage. Som det ser ud lige nu, vil det kun være en række meget store selskaber, der vil kunne afsætte de fornødne ressourcer til at deltage i QIS. Det er beklageligt, og kravene til deltagelse i QIS – og vejledningen herom – bliver forhåbentlig ændret, så flere selskaber kan deltage med en rimelig ressourceindsats.

En gennemgang af CEIOPS' foreløbige rådgivning til Europa-Kommissionen på centrale punkter afslører intern uenighed i CEIOPS. Der synes at kunne identificeres to grundlæggende forskellige opfattelser af de bærende principper, som Solvens II skal hvile på – én opfattelse, der særligt støttes af en række syd-europæiske lande med Frankrig i spidsen, og én opfattelse, der støttes af lande som Storbritannien, Holland og de nordiske lande, herunder Danmark.

CEA og Solvens II

CEA deltager aktivt i arbejdet med at udforme bestemmelserne i Solvens II, herunder bl.a. ved at afgive høringssvar til CEIOPS. F&P deltager i arbejdet i CEA.

Der er i CEA enighed om at støtte den linie, der i boksen på næste side er betegnet som „britisk“: det europæiske forsikringserhverv støtter et solvenssystem, der baseres på markedsværdier, markedsinformation, ledelsens ansvar, gennemsigtighed og incitamenter til at kontrollere risici.

Markedet skal via offentliggørelse af central information sikre, at forsikringsselskaber dri-

ves effektivt, og at prisen på kapital til forsikringsselskaber afspejler selskabernes underliggende risikoprofil samt evne til at styre risici. Det fremmer en effektiv kapitaldannelse, styrker konkurrencen på det europæiske forsikringsmarked til gavn for forsikringstagerne og overlader ansvaret for drift og rentabilitet til den ansvarlige ledelse.

Hvor lander Solvens II?

Det er fortsat alt for tidligt at vurdere, hvilket solvenssystem der kommer ud af Solvens II, ligesom det er usikkert, hvornår CEIOPS' svar på anmodninger om rådgivning fra Europa-Kommissionen kan udmøntes i et rammedirektiv. Den interne uenighed i CEIOPS er bekymrende, men det er positivt, at det europæiske forsikringserhverv står ganske samlet bag nogle grundprincipper for det kommende solvenstilsyn. Uenigheden i CEIOPS indebærer, at det p.t. i vid udstrækning er det europæiske forsikringserhverv, der presser på for at få Solvens II-processen drevet fremad.

Det er F&P's vurdering, at de risici, der vil være forbundet med at følge den „franske“ tilgang til Solvens II, er betydelige. Denne tilsynsfilosofi har et uheldigt udgangspunkt og er baseret på den fejlopfattelse, at hensigten med solvensregler er at hindre, at et ineffektivt drevet finansielt selskab nogensinde må lukke.

Formålet med solvensreglerne er naturligvis også at yde en høj grad af beskyttelse til forsikringstagerne, således at der generelt er tiltro til, at forsikringstagerne – i både livs- og skadesforsikring – får de ydelser, de har krav på. Men denne beskyttelse bør forenes med, at forsikringsselskaber kan drives som kommercielle virksomheder, hvis ledelse står til ansvar over for aktionærer og långivere – samt de forsikrede.

Det er forsikringsselskabernes ledelser, ikke myndighederne, der har det ultimative ansvar for at drive virksomheden samt for at lytte til og opfange markedets behov. Solvensreglerne i

den brede forstand, der er fastlagt i Solvens II, skal fastholde dette ansvar hos ledelsen og sikre en høj grad af beskyttelse for forsikringstagerne gennem markedsdisciplinering og gennemsigtighed. Men evner ledelsen på sigt ikke at tilpasse forsikringsforretningen til konkurrencen og markedets behov, bør solvensreglerne ikke virke som et værn mod markedskræfterne.

Efter F&P's opfattelse er et vigtigt formål

med Solvens II derfor at forene hensynet til beskyttelse af forsikringstagerne med hensynet til at opretholde effektive finansielle markeder, præget af konkurrence og forbrugersuverænitet. F&P vil arbejde intenst for at medvirke til, at selve grundelementet i Solvens II – at risiko og kapitalkrav i bred forstand følges ad – også udmøntes i de kommende regler, således som det i en vis forstand allerede kendes fra de danske tilsynsregler.

Forskellige holdninger til grundprincipper for Solvens II (F&P's tilvirkning)

Den „franske tilsynsholdning“

- Meget høj grad af formel beskyttelse af forsikringstagerne gennem regulering.
- Høje eksplicite og implicite kapitalkrav. De implicite kapitalkrav indebærer eksempelvis, at forpligtelserne skal opgøres med meget stor forsigtighed, således at der skal hensættes beløb til dækning af forsikringsforpligtelserne, der langt overstiger den forventede værdi.
- Ud over forsigtigt opgjorte forpligtelser skal der fastsættes et kapitalkrav til egenkapitalen, således at den samlede stødpude af kapital – i hhv. hensættelser og egenkapital – bliver ganske betydelig.
- Beskytter eksisterende selskaber, men fremmer ikke konkurrencen og markedsdynamikken. Fastlåser strukturen.
- Øger prisen på kapital for forsikringsselskaber.
- Ingen diskontering i skadesforsikring.
- Tilsynsmyndighederne tillægges en lang række selvstændige beføjelser og indgrebsmuligheder.
- Egentligt risikobaseret solvenssystem tillægges ikke høj prioritet.

Den „britiske tilsynsholdning“

- Også høj grad af beskyttelse af forsikringstagerne, men i højere grad gennem fokus på incitamenter til risikostyring, ledelsens ansvar, gennemsigtighed og markedsinformation.
- Reelt risikobaserede solvenskrav, hvor risiko og kapitalkrav i bred forstand følges ad, fører til større effektivitet i kapitalformidlingen til forsikringsselskaber og pensionskasser.
- Opgørelsen af forpligtelserne baseres på markedsinformation- og vurdering, ligesom aktiverne opgøres til markedsværdi. Heraf følger bl.a., at fremtidige betalinger skal diskonteres også i skadesforsikring.
- Fremmer konkurrence, dynamik og markedsinnovation.
- Prisen på kapital for forsikringsselskaber er markedsbestemt og afspejler det enkelte selskabs risikoforhold mm.
- Formålet med det samlede solvenssystem er ikke at undgå konkurser for enhver pris, men at sikre, at myndighederne hurtigt bliver opmærksomme på økonomiske problemer, således at indgreb, der er tilpasset den aktuelle situation, kan iværksættes.