

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Principer för ett moderniserat solvenssystem för försäkringsbolag (SOU 2003:14)

(Fi 2003/1133)

1 Utgångspunkter

Placeringsutredningen redovisar i delbetänkandet förslag till vissa grundprinciper för uppbyggnaden av ett solvenssystem för försäkringsbolag. Riksgäldskontoret diskuterar i detta yttrande förslagets allmänna inriktning och deras tillämpbarhet inom ömsesidig livförsäkring.

Riksgäldskontoret anser att utredningens förslag i långa stycken anger rimliga principer. Det är exempelvis önskvärt att förstärka incitamenten för god riskkontroll och riskhantering, att koppla kapitalbasen till risken i rörelsen och att förbättra genomlysningen av försäkringsbolag genom realistisk värdering av företagens åtaganden. Förslaget till en tredelad säkerhetsmarginal förefaller också bättre än den nuvarande trubbigt utformade solvensmarginalen, inte minst genom att reflektera finansiella risker.

Dessutom gör nuvarande regler att det är svårt att bedöma ett livbolags finansiella ställning. Skulderna värderas utifrån medvetet försiktiga åtaganden, vilket gör att de överskattas. Risken för att ett bolag inte ska kunna uppfylla sina åtaganden kan därför vara låg, även den redovisade solvensen ligger nära eller t.o.m. under det kritiska gränsvärdet. Solvensregler som avspeglar verkliga åtaganden i kombination med riskavspeglande kapitalkrav framstår därför som en bättre lösning.

2 Förslagets tillämpbarhet

Riksgäldskontoret är samtidigt frågande till i vad mån förslagen fullt ut kan tillämpas på existerande svenska livbolag. Utredningen skriver: "Ett väl fungerande solvenssystem kan [...] inte ha någon annan utgångspunkt än att det finns en klar skillnad mellan ägare av riskkapitalet i bolagen (t.ex. aktieägare) och försäkringstagare i deras ställning som fordringsägare" (s. 5). Det är dock ett faktum att en sådan skillnad svårligen kan göras i de svenska livbolag som drivs enligt ömsesidiga principer. Det är också ett

faktum att dessa bolag svarar för den helt övervägande delen av den nuvarande livförsäkringsmarknaden.

Utredningen gör samma bedömning: ”En tydlig separering av försäkringsbolagets åtaganden från försäkringsbolagets riskkapital kompliceras av att det historiskt inte har gjorts någon tydlig uppdelning mellan försäkringstagarnas roller som delägare och fordringsägare. [...] Att försäkringstagarna skall få kompensation för sitt riskkapitalbidrag är det ingen som ifrågasätter. Frågan är emellertid vilka mekanismer som skall skydda denna rättighet. Det ligger utanför utredningens mandat att vidare analysera denna fråga och än mindre att komma med förslag på hur den skall lösas. Utredningens förslag till principer för ett moderniserat solvenssystem omfattar endast försäkringstagarnas anspråk i egenskap av fordringsägare.” (s. 39).

Riksgäldskontoret anser att en sådan hållning vore rimlig i en principiellt inriktad analys. Men givet att syftet är att ta fram praktiskt tillämpbara regler för existerande livbolag är värdet mer tveksamt. Enligt Riksgäldskontorets bedömning är det svårt att överblicka följderna av att bygga analysen av solvensreglerna på att det ska finnas riskbärare vid sidan av försäkringstagarna när så i praktiken inte är fallet. Ett system som exempelvis gör att ökad finansiell risk leder till större kapitalkrav är rimligt om det finns ägare som har rätt att tillgodoräkna sig eventuell extra avkastning samtidigt som försäkringstagarna har fixerade fordringar och därmed bär risken för ett dåligt utfall. Hur man ska se på frågan när medel som tillhör ett kollektiv av försäkringstagare utsätts för större risker är mindre självklart. Försäkringstagarna bär då både uppsida och nersida.

Det är inte orimligt att uppfatta en traditionell svensk livförsäkring som grundat på ett implicit kontrakt där försäkringstagaren de facto accepterar att bära finansiell risk. Att alla enskilda försäkringstagare till fullo har denna insikt är måhända inte sannolikt, men många har det. I synnerhet har de genom denna modell kunnat tillgodoräkna sig god avkastning på sitt försäkringssparande under perioder med stigande börskurser. Dessutom har lagstiftaren sanktionerat en ordning med denna innebörd; i annat fall hade striktare regler för tilldelning av återbäring måst tillämpas. Att i detta läge införa ett regelverk som enbart tar fasta på den ena delen av försäkringstagarnas fordran och som förändrar förutsättningarna för förvaltningen av den andra delen är inte oproblemiskt.

Än mindre klar blir bilden om man beaktar att beslut om finansiell risk fattas av en företagsledning som tillsatts av ägare med en minimal kapitalinsats i bolaget. En avgörande fråga för att i verklig mening trygga den enskilde försäkringstagarens *samlade* sparande är hur man ser till att ledningens incitament överensstämmer med spararnas. Därvid måste man också beakta att spararna bildar ett heterogent kollektiv, bl.a. i så måtto att de tillhör olika åldersgrupper. Vissa har fordringar uppbyggda under decennier på pensioner som strax ska börja betalas ut, andra har nyss börjat spara och kan ha 30 år kvar till pension. Deras syn på finansiell risk

är därmed sannolikt olika. Ändå har de andelar i samma pott av sparande. Vid kraftiga svängningar i marknadsvärdet på tillgångarna – uppåt såväl som neråt – kan bolaget också ha svårt att fördela medlen mellan olika kategorier så att det korresponderar mot deras insatta sparande.

Dessa exempel illustrerar att det traditionella ömsesidiga livbolaget och det försäkringsavtal det erbjuder är synnerligen komplexa konstruktioner. Om man tänker sig att en förutsättningslös analys av hur ett system för livförsäkring skulle se ut ha genomförts år 2003, hade konstruktionen med ömsesidiga bolag av nuvarande slag av allt att döma avvisats. Systemet tillfredsställer inte rimliga krav på konsumentskydd, framför allt när det gäller möjligheterna för den enskilde att förstå och förutsäga konsekvenserna av det avtal han ingår. Det är i sammanhanget belysande att utredaren i det inledande citatet ovan konstaterar att ett väl fungerande solvenssystem inte går att konstruera för ömsesidigt organiserade livförsäkringsbolag.

Dilemmat är att värden för hundratals miljarder kronor är placerade i sådana svårhanterade och svårbegripliga företag. Det underliggande problemet har funnits länge, men har accentuerats av de senaste årens nedgång i livbolagens solvens och konsolidering.

3 Slutsats

Mot denna bakgrund anser Riksgäldskontoret att placeringsutredningen givits ett alltför snävt mandat. Att ta fram ett solvenssystem som på förhand kan antas vara otillräckligt för att fungera inom ömsesidig livförsäkring är inte tillfyllest. Utredningsuppdraget bör omfatta solvens och kapitalvärdesskydd även i ömsesidiga livbolag. Detta förutsätter en ingående analys av det ömsesidiga bolaget och dess grundläggande egenskaper. Problemen är komplexa och några självklara lösningar finns inte. Detta understryker i sig vikten av att snarast initiera en genomgripande översyn.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren.

Thomas Franzén

Lars Hörngren