

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ny associationsrätt för försäkringsföretag (SOU 2006:55)

(Fi2006/2981)

Inledning och sammanfattning

Försäkringsföretagsutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till ny associationsrätt för försäkringsföretag. Vid sidan av denna mer författningstekniska översyn har utredningen haft i uppdrag att granska för- och nackdelar med olika associationsformer i vilka försäkringsrörelse i dag bedrivs och särskilt analysera frågor om fördelning av överskott mellan olika intressenter i försäkringsföretag med skilda associationsformer. I praktiken har den senare uppgiften kommit att handla om företagsformerna inom livförsäkring. Utredningens analys utmynnar i förslaget att icke vinstutdelande livaktiebolag ska försvinna, genom att omvandlas antingen till vinstutdelande aktiebolag eller till renodlat ömsesidiga bolag.

Riksgäldskontoret koncentrerar sitt remissyttrande på den sistnämnda delen av utredningens arbete. Förslagen i denna del återfinns i första hand i betänkandets kapitel 8.

Sammantaget gör Riksgäldskontoret bedömningen att utredningen inte på ett övertygande sätt kunnat visa att omvandling av icke vinstutdelande aktiebolag stärker försäkringstagarnas ställning. Vi avstyrker därför utredningens förslag att förbjuda icke vinstutdelande livaktiebolag och ansluter oss till de synpunkter som framförs i ett särskilt yttrande till utredningen. Riksgäldskontoret delar också uppfattningen att ett framgångsrikt reformarbete på försäkringsmarknaden måste bygga på analyser som sträcker sig längre än till de associationsrättsliga förutsättningarna och bl.a. beaktar avtalsformerna. I återstoden av remissvaret utvecklar vi grunderna för vår slutsats.

Associationsformens betydelse

Riksgäldskontoret kan i huvudsak ställa sig bakom utredningens beskrivning av hur traditionell livförsäkring fungerar i Sverige och de brister som finns när det gäller att genom tillsyn tillvarata försäkringstagarnas intressen, liksom bristerna i försäkringstagarnas möjlighet att tillvarata sina egna intressen. För att försöka komma till rätta med dessa brister och stärka försäkringstagarnas ställning är utredningen emellertid av sina direktiv hänvisad till ändringar av de associationsrättsliga reglerna. I kombination med en ambition att redovisa konkreta åtgärder har det lett utredningen till förslag som är synnerligen genomgripande, men vars effekter när det gäller att stärka försäkringstagarnas ställning kan ifrågasättas.

Utredningens förslag att icke vinstutdelande livaktiebolag ska förbjudas bygger på bedömningen att sådana bolag är förknippade med så djupa intressekonflikter och tillsynshinder att den enda lösningen är att se till att de försvinner. Genom att en sådan förändring i vissa avseenden ändrar förutsättningarna för ingångna avtal måste det uppfattas som ett långtgående ingrepp. Till bilden hör också att försäkringstagarna enligt utredningens förslag inte har något inflytande över hur ombildningen sker, utan detta är endast en fråga mellan bolagets ägare och staten, företrädd av Finansinspektionen.

Riksgäldskontoret anser att för att berättiga en så genomgripande och av staten framtvungad förändring måste det stå klart att resultatet verkligen blir att försäkringstagarnas ställning stärks. Enligt vår bedömning är dock utredningens argumentation för att så är fallet inte övertygande. Framför allt bygger den på en förenklad och på viktiga punkter idealiserad bild av hur vinstutdelande livbolag kan antas fungera och en överbetoning av skillnaderna mellan dessa och icke vinstutdelande bolag.

Utredningen gör en stor poäng av att i vinstutdelande bolag bär försäkringstagarna inte rörelserisk och bidrar inte med riskkapital. Men den helt dominerande risken i ett livbolag är kopplad till finansförvaltningen och givet den låga garanterade avkastningen bärs huvuddelen av de finansiella riskerna (90–95 procent) av försäkringstagarna, via villkorad återbäring. Det betyder också att de intressekonflikter kopplade till finansförvaltningen som präglar icke vinstutdelande bolag i samma mån finns i vinstutdelande, inklusive frågan hur mycket livbolaget ska betala för kapitalförvaltning och andra tjänster som köps av ett moderbolag. Till detta kommer att tillsynen av fördelningen av kostnader mellan livbolag och moderbolag är lika komplicerad som i icke vinstutdelande bolag.

Intressekonflikterna har således primärt att göra med egenskaperna hos det traditionella livförsäkringsavtalet, i första hand den låga garanterade avkastningen, och påverkas i mindre grad av i vilken associationsform verksamheten bedrivs. Därmed har en reform som endast ändrar associationsformen begränsad räckvidd.

Frågetecken kring ombildningen och tillsynens roll

Även om byte av associationsform vore en entydig förbättring för försäkringstagarna kvarstår frågan hur en ombildning ska gå till. Utredningen konstaterar att det skulle krävas stora kapitaltillskott för omvandling från icke vinstutdelande till vinstutdelande enligt nuvarande regler. Eftersom det inte kan förutsättas att det finns ägare villiga att göra sådana tillskott, måste utredningen hitta andra lösningar. Huvudalternativet är att en del av försäkringstagarnas fordringar omvandlas till formellt riskkapital i form av aktier eller kapitalandelslån, men livbolagen (och dess ägare) lämnas stor frihet att utforma villkoren. Utredningen föreslår att Finansinspektionen ska få i uppgift att se till att ombildningarna genomförs på ett sådant sätt att försäkringstagarnas ställning inte skadas.

Riksgäldskontoret anser att utredningens analys av förutsättningarna för och effekterna av ombildningar av detta slag är otillräcklig. Utredningen förbigår exempelvis att det måhända för vissa bolag inte finns en övergångslösning byggd på omvandling av fordringar till aktier som gör att försäkringstagarnas ställning inte försämras. Finansinspektionen skulle då kunna försöka förhandla med ägarna om ett kapitaltillskott, men om det inte lyckas slutar det hela med att bolaget måste avvecklas, eftersom det inte uppfyller den nya lagens krav. En avveckling kan eventuellt försätta försäkringstagarna i en ännu sämre ställning. I en sådan situation ställs Finansinspektionen inför en svårlöst målkonflikt, där det kan ligga nära till hands att ändå godkänna bolagets ombildningsplan.

Bilden kompliceras av att Finansinspektionen vid sin granskning av bolagens ombildningsförslag måste ta ställning till en rad svåra frågor. Inspektionen måste exempelvis bedöma hur lösningar som kan innefatta aktier med röstvärdesskillnader, med eller utan överlåtelseförehåll, med eller utan försäkringstagarföreningar etc. påverkar försäkringstagarnas ställning. Dessa alternativ påverkar hur styrningen av det ombildade bolaget fungerar, både via bolagens egna incitament och via försäkringstagarnas inflytande över bolagens agerande. Men att närmare *värdera* dessa effekter är svårt, vilket lämnar stort utrymme för bedömningar. Frågan är därmed med vilken kraft Finansinspektionen kan förväntas agera för att tillvarata försäkringstagarnas intressen, i synnerhet i en situation där bolagets ägare är motvilliga och alternativet är att dra in bolagets tillstånd.

Sammantaget gör detta att vi anser att det är tveksamt om det är möjligt att med hjälp av Finansinspektionens tillsyn garantera att de krav som ställs för ombildning verkligen är uppfyllda. Därmed sätts grundförutsättningen för utredningens förslag till omvandlingsmetod i fråga.

Slutsatser

Riksgäldskontoret anser att utredningen inte övertygande visar att omvandling av icke vinstutdelande livaktiebolag till vinstutdelande otvetydigt stärker försäkringstagarnas ställning. Därmed finns inte tillräcklig grund för staten att göra ett så drastiskt ingrepp i bolagens verksamhet och i de avtalsrelationer de har med sina kunder. Därför avstryker vi utredningens förslag att kräva ombildning av icke vinstutdelande livaktiebolag.

Vi bedömer att många av de brister som präglar livförsäkringsmarknaden har mer att göra med de avtalsvillkor som traditionellt används inom svensk livförsäkring än med de associationsformerna hos företag som tillhandahåller dessa avtal. Genomgripande förändringar av de associationsrättsliga förutsättningarna riskerar därmed att ge upphov till höga kostnader, som i större eller mindre grad bärs av försäkringstagarna, utan motsvarande vinster i form av stärkt försäkringstagarskydd.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter före-
dragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga
handläggningen har även chefsjuristen Charlotte Rydin deltagit.

Bo Lundgren

Lars Hörngren