

Svenska Bankföreningen

REMISSYTTRANDE


2006-02-23

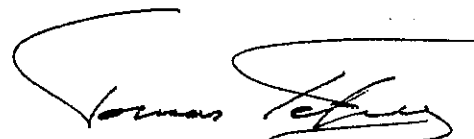
Finansdepartementet
Försäkringsenheten
103 33 STOCKHOLM

Tillsyn på försäkringsområdet
(Fi2005/5091)

Svenska Bankföreningen instämmer i det remissyttrande som avges av Sveriges
Försäkringsförbund.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN


Ulla Lundquist


Tomas Tetzell

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 STOCKHOLM

Yttrande
2006-02-28

Betänkande från Försäkringstillsynsutredningen Tillsyn på försäkringsområdet (SOU 2005:85)

Inledande kommentarer

Försäkringsförbundet vill inledningsvis understryka betydelsen av att den framtida tillsynen på försäkringsområdet är effektiv och av högsta kvalitet.

Försäkringsförbundet välkomnar den översyn av Finansinspektionens tillsyn på försäkringsområdet som gjorts av utredningen. Utredningen bidrar – och har redan bidragit – till en nyttig principiell diskussion kring mål och metoder för den framtida tillsynen. Utredningen visar hur viktigt det är med en bred diskussion kring tillsynsfrågorna. Lagstiftning, tillsyn och praktisk försäkringsverksamhet måste mötas i utformningen av den framtida tillsynen. Övergången till en avreglerad försäkringsmarknad och ett kvalitativt riskbaserat regelverk måste avspeglas i det praktiska tillsynsarbetet.

Försäkringsförbundet är särskilt positivt till att Finansinspektionen redan har påbörjat ett förändringsarbete i linje med de tankegångar som utredningen framför.

Med hänsyn till såväl försäkringsföretagsutredningens pågående arbete som regeringens fortsatta beredning av placeringsutredningens förslag är det bra att utredningen har avstått från att lämna konkreta lagförslag.

Framtida försäkringstillsyn

Försäkringsförbundet anser att den inriktning på den framtida försäkringstillsynen som presenteras i utredningen är en bra utgångspunkt för den fortsatta moderniseringen av tillsynen.

I en avreglerad marknad har tillsynen en central roll när det gäller förtroendet för marknadsplatsen. En viktig del av tillsynen är därför bevakning av att det finns en effektiv genomlysning av produkter och bolag. Vidare är det viktigt att tillsynen inte hindrar eller försvårar produktutvecklingen genom att ställa upp krav som ger felriktade incitament till bolagen. För att marknaden skall vara effektiv är det också viktigt att tillsynen i grunden är konkurrensneutral.

Med en reglering byggd kring kvalitativa krav är det viktigt att tillsynen är processinriktad, dvs. inriktad på kontroll av att bolagen följer sina interna rutiner och beslutsprocesser. Med en reglering som är inriktad på hantering av risker är det viktigt att det inom tillsynen finns en helhetssyn på den samlade risken i bolagens åtaganden och däremot svarande tillgångar. Förändringarna innebär krav på en mer flexibel tillsyn. I detta ligger krav på en mer individualiserad bedömning av bolagen. Samtidigt måste ansvarsfördelningen mellan bolagen och tillsynsmyndigheten vara tydlig. Det är företagen som ansvarar för verksamheten och de måste därför ha stor frihet att utforma sin verksamhet på det sätt de finner lämpligt, inom ramen för de regler som finns.

I utredningen görs en tydlig skillnad mellan å ena sidan stabilitetstillsyn och å den andra sidan marknadstillsyn. Förbundet anser att denna tydliga uppdelning är en av förtjänsterna med utredningen, eftersom tudelningen gör det lättare att analysera tillsynens mål, medel och prioriteringar.

Stabilitetstillsyn

Försäkringsförbundet delar utredningens bedömning att stabilitetstillsynen bör vara inriktad på det direkta skyddet av försäkringsfordringar, dvs. en tillsyn fokuserad på försäkringstekniska avsättningar, skuldtäckningstillgångar och solvensmarginal. De reformerade rörelserättsliga reglerna innehåller ett system som tydligt skiljer mellan å ena sidan de delar av bolagets tillgångar som svarar mot försäkringstagarnas rättigheter enligt försäkringsavtalet och å den andra sidan de s.k. fria tillgångarna. Det är positivt att den principiella skillnad som görs i rörelsereglerna nu också blir utgångspunkt för den framtida stabilitetstillsynen.

Förbundet delar utredningens uppfattning att solvenssystemet främst är ett skydd för försäkringstagarnas fordringar på bolaget. Det bör här pekas på att för den enskilde är skyddsbehovet oberoende av bolagets storlek, och att det därför kan ifrågasättas om bolagets storlek bör användas som kriterium vid indelning av bolag i olika tillsynskategorier.

Att det skall bedrivas stabilitetstillsyn över den del av bolagets tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar inklusive solvensmarginal är självklart. Att det även skall bedrivas stabilitetstillsyn över andra delar av bolagets tillgångar – dvs. de fria tillgångarna – är däremot långt ifrån självklart. Givet att försäkringsfordringarna är skyddade genom

rörelser regler och tillsyn över dessa, kan en tillsyn över bolagets fria tillgångar inte motiveras med hänvisning till försäkringstagarskyddet. Tillsyn över de delar av bolagets tillgångar som inte svarar mot försäkringstekniska avsättningar inklusive solvensmarginal skall bedrivas inom marknadstillsynen.

Marknadstillsyn

Försäkringsförbundet delar utredningens bedömning att marknadstillsynen bör syfta till att försäkringsmarknaden skall vara väl fungerande och genomlyst, både vad gäller bolag och produkter. I betänkandet behandlas inte marknadstillsynen lika ingående som stabilitetstillsynen, vilket enligt förbundets mening är en brist. Marknadstillsynen är en mycket viktig del av tillsynen i en avreglerad marknad, eftersom god genomlysning av bolag och produkter är en förutsättning för en effektivt fungerande försäkringsmarknad. Just den omständigheten att marknadstillsynen ännu inte funnit sina former efter avregleringen gör att det finns behov av ytterligare analyser kring marknadstillsynen.

Med anledning av utredningens bedömning när det gäller Finansinspektionens möjlighet att utöva tillsynen över vinstutdelningsförbudet och dess närliggande reglering, vill förbundet peka på att det finns många andra aktörer än Finansinspektionen som har starka intressen av att tillse att gällande regler följs, inte minst gäller detta bolagen själva. Att gällande regler följs bevakas också av kunder, konkurrenter, leverantörer, media och andra marknadskrafter. För att denna typ av marknadskontroll skall fungera är det dock av yttersta vikt att Finansinspektionens marknadstillsyn är effektiv, dvs. att bolag och produkter är väl genomlysta.

Registret med skuldtäckningstillgångar

Den särskilda förmånsrätten är det institut som ytterst säkerställer att försäkringstagare och andra ersättningsberättigade är skyddade om ett bolag skulle hamna på obestånd. Mot denna bakgrund är det synnerligen viktigt att systemet med den särskilda förmånsrätten fungerar i praktiken. Betydelsen av bolagens skuldtäckningsregister har dessutom ökat på senare tid. Dels har kretsen av förmånsberättigade nyligen utvidgats (prop. 2005/06:37), dels skall stabilitetstillsynen i framtiden vara fokuserad på just skyddet av försäkringsfordringarna. Försäkringsförbundet delar alltså utredningens uppfattning om registrets centrala betydelse.

Försäkringsförbundet delar utredningens bedömning att de fördelar som kan finnas med en förvaring av skuldtäckningstillgångarna i ett förvaringsinstitut inte överväger de nackdelar som finns med en sådan lösning.

I utredningen kritiseras den faktiska registerhållningen hos bolagen (s.80ff). Det är svårt att yttra sig över kritiken, eftersom utredningen inte närmare redovisat hur den tolkat gällande regler.

Förbundet har inga invändningar mot utredningens förslag om att tillsynen över registret bör intensifieras när ett försäkringsbolag riskerar att hamna i ekonomiska svårigheter.

Tillsyn över försäkringstagarnas anspråk i eget kapital

Försäkringsförbundet ifrågasätter utredningens generalisering av "försäkringstagarnas anspråk i eget kapital". Förbundet vill understryka att den rättsliga grunden för eventuella "anspråk i eget kapital" ser olika ut i olika associationsformer och att försäkringstagarnas möjlighet att tillvarata sina "anspråk" varierar mellan olika bolag. Utredningen har inte presenterat någon fullständig redovisning i dessa delar, och saknar därmed grund för att peka ut enskilda bolag.

Försäkringsförbundet ifrågasätter också värdet av utredningens detaljerade redovisningar av teoretiskt möjliga sätt att kringgå gällande regler.

Försäkringsförbundet vänder sig även mot att utredningen kommer med påståenden om genomförda utbildningar utan någon närmare analys.

Försäkringsförbundet anser att frågor kring hantering av intressekonflikter, överskott och inflytande rätteligen borde hanteras inom ramen för Försäkringsföretagsutredningen. Mot denna bakgrund avstår förbundet från att nu yttra sig i denna del.

Finansinspektionens resurser inom försäkringsområdet

Försäkringsförbundet anser att det är av största vikt att Finansinspektionen kan stärka sin kompetens ytterligare. Förbundet saknar dock möjlighet att bedöma om kraven på ny kompetens kan uppfyllas genom en omfördelning av befintliga resurser, eller om det krävs tillskott av resurser.

Behov av fortsatta diskussioner

Även om utredningen nu slutfört sitt arbete är det viktigt att den breda diskussionen kring försäkringstillsynens mål och metoder fortsätter.

En fortsatt diskussion är särskilt viktig med hänsyn till de omfattande regeländringar som står för dörren. Aviserade ändringar i de nationella solvensreglerna kan antas få stor påverkan på tillsynsarbetet, liksom ändringar till följd av arbetet med Solvency II. Tillsynsarbetet kommer vidare att i hög grad påverkas i olika delar av den lagstiftning som kan förväntas följa på Försäkringsföretagsutredningens arbete. Till detta kan läggas de förändringar i tillsynen som nyligen skett med anledning av de nya reglerna för tjänstepensionsverksamhet. I alla kommande lagförslag



måste konsekvenserna för tillsynsarbetet analyseras och diskuteras. Det är vidare naturligt att redan genomförda förändringar utvärderas.

En fortsatt diskussion behövs också kring frågor som inte behandlats av utredningen. Förbundet tänker bl.a. på de mer praktiska konsekvenserna av en ökad harmonisering och ökat internationellt samarbete mellan tillsynsmyndigheter. Det vore vidare värdefullt med en fortsatt diskussion kring vilka kriterier som bör användas vid kategoriseringen av försäkringsföretag i olika tillsynskategorier.

SVERIGES FÖRSÄKRINGSFÖRBUND

Annika Lundius

Patric Thomsson