

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 STOCKHOLM

Yttrande

Stockholm 2011-11-21

Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om placeringsriktlinjer samt riskhantering av tillgångar och derivatinstrument i försäkringsföretag och pensionsstiftelser

Sammanfattning

Svensk Försäkring avstyrker förslagen.

Försäkringsföretagen arbetar för närvarande med anpassningar till Solvens II-reglerna. Att då reglera områden som omfattas av Solvens II är enligt Svensk Försäkrings mening inte rimligt. Inte minst som det uppenbarligen föreligger avvikelser mellan förslagen och Solvens II. Om Finansinspektionen går vidare med arbetet leder det till att försäkringsföretagen samtidigt måste anpassa sig till två regelverk som inte är samstämmiga. Det kommer innebära ökade administrativa kostnader som inte är acceptabla och dessutom riskera en försening i försäkringsföretagens anpassningar till Solvens II. Finansinspektionen påvisar inte och påstår inte heller att det finns något generellt eller utbrett misslyckande inom försäkringssektorn som skulle kunna motivera en reglering i det korta perspektivet på detta område.

Om Finansinspektionen skulle välja att ändå besluta om en ny reglering bör den vara mer principbaserad och inte i så hög grad styra detaljer i företagets riskhantering. På så sätt skulle företagets möjligheter att i tid anpassa sig till Solvens II begränsas i mindre mån än enligt de föreliggande förslagen.

Svensk Försäkring ifrågasätter vidare att Finansinspektionens bemyndigande omfattar alla de bestämmelser som föreslås.

Reglerna måste också anpassas till att kraven i stabilitetsprincipen på riskkontroll beaktar rörelsens omfattning och art.

Allmänt

Svensk Försäkring avstyrker förslagen i sin helhet.

Regleringsbehov

För närvarande pågår en av de mest genomgripande reformerna av försäkringsrörelseregleringen som någonsin genomförts, Solvens II. Solvens II ställer bland annat krav på företagsstyrning och riskkontroll på ett sätt och i en omfattning som inte förekommer i regleringen för närvarande. För att följa de kommande reglerna måste försäkringsföretagen bland annat se över och anpassa alla sina styrdokument, processer och funktioner. Det är ett kostsamt och omfattande arbete som kommer att ta tid att genomföra. För att vara säker på att reglerna uppfylls när de träder ikraft har många försäkringsföretag redan påbörjat arbetet.

I remisspromemorian har inspektionen angett att det inte har tagits någon hänsyn till Solvens II-direktivet men att inspektionen bedömer att förslagen ligger i linje med vad som kommer att gälla när Solvens II genomförs.

Att nu överväga reglering av områden som omfattas av Solvens II är enligt Svensk Försäkrings mening inte rimligt. Inte minst som det uppenbarligen föreligger avvikelser mellan förslagen och Solvens II. Om Finansinspektionen går vidare med arbetet leder det till att försäkringsföretagen samtidigt måste anpassa sig till två regelverk som inte är samstämmiga. Det kommer innebära ökade administrativa kostnader som inte är acceptabla och dessutom riskera en försening i försäkringsföretagens anpassningar till Solvens II. Svensk Försäkring konstaterar också att hänsyn inte heller tas till att nya regler om företagsstyrning och riskkontroll kan komma att antas som ett resultat av den översyn av tjänstepensionsinstitutsreglerna som nu genomförs inom EU.

Ett av Finansinspektionens motiv för förslagen är att man då i allt väsentligt uppfyller internationella principer om placeringar och derivatinstrument som har antagits av IAIS. Det kan dock konstateras att Finansinspektionen i sina förslag har utgått från de principer som antogs av IAIS år 2003 men att dessa har ersatts av nyligen antagna principer.

Enligt Svensk Försäkrings mening kan regler inom områden som Solvens II omfattar endast motiveras om det finns ett angeläget behov av att kortsiktigt åtgärda ett generellt problem på marknaden. Finansinspektionen anför i remisspromemorian att de nya reglerna är angelägna med hänsyn till de risker som föreligger i kapitalförvaltningen. Något generellt eller utbrett misslyckande inom försäkringssektorn eller annat särskilt starkt behov av reglering har inte påvisats och inte heller påståtts föreligga. Att inspektionen genom den nya försäkringsrörelselagen och den nya försäkringsrörelseförordningen har fått ett bemyndigande att meddela föreskrifter är i sig inte något skäl för att i det nuvarande skedet av den stora regleringsreformen besluta nya regler om just kapitalförvaltning. De motiv inspektionen anger för att inte senarelägga regleringen är endast utvecklingen mot ökad användning av allt mer komplicerade finansiella instrument i kapitalförvaltningen liksom IMF:s rekommendationer och det nya bemyndigandet i försäkringsrörelselagen. Svensk Försäkring anser inte att de motiven är tillräckliga.

Det kan konstateras att reglerna föreslås träda i kraft den 1 april 2012. Svensk Försäkring återkommer nedan till frågan om lämplig tid för ikraftträdande men vill redan här framföra att det innebär att reglerna endast kommer att gälla i ett år och nio månader.

Regleringsansats

Om Finansinspektionen skulle välja att ändå besluta om en ny reglering bör den vara mer principbaserad och inte i så hög grad styra detaljer i företagets riskhantering. På så sätt skulle företagets möjligheter att i tid anpassa sig till Solvens II begränsas i mindre mån än enligt de föreliggande förslagen.

Solvens II bygger dessutom på en helhetssyn på försäkringsföretagens verksamhet. Försäkringsföretagen och även tillsynsmyndigheten ska bedöma riskerna i ett sådant perspektiv. Även mot den bakgrunden förefaller förslagen mindre lämpliga. Exempelvis bör stresstester som genomförs av företagen inte endast beakta kapitalförvaltningen, utan bör bedöma tillgångarna i ljuset av kapital-situationen och därför beakta också åtagandena.

Det är relativt vanligt att försäkringsföretag outsourcar åtminstone delar av sin kapitalförvaltning. Vilka krav som då gäller bör belysas.

Finansinspektionens bemyndigande

Finansinspektionen får utfärda föreskrifter om vilka *åtgärder* som ett försäkringsföretag ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet, likviditet och *riskhantering* som avses i 4 kap. 1 § försäkringsrörelselagen. Bemyndigandet måste läsas mot bakgrund av den grundläggande bestämmelsen i 4 kap. 1 § försäkringsrörelselagen där det uppställs krav på bland annat god *kontroll* över placeringsrisker. Svensk Försäkring ifrågasätter om alla de bestämmelser som nu föreslås omfattas av inspektionens bemyndigande. Det gäller bland annat kraven enligt 2 kap. 10 § på vad revisorn ska granska och kompetenskraven i 2 kap. 11 och 12 §§.

Proportionalitet

Av 4 kap. 1 § försäkringsrörelselagen framgår att kraven på bland annat riskkontroll gäller med beaktande av rörelsens omfattning och art. Eftersom Finansinspektionen endast har bemyndigande att utfärda föreskrifter om vilka åtgärder som ett försäkringsföretag ska vidta för att uppfylla lagens krav måste inspektionens föreskrifter också beakta detta. Så har dock inte skett.

Svensk Försäkring lämnar i det följande synpunkter i anslutning till respektive bestämmelse.

1 kap.

2 §

I remisspromemorian anges – på olika ställen - både att föreskrifterna ska gälla för samtliga försäkringsföretag och att de inte ska gälla för återförsäkringsbolag. 1

kap. 2 § innehåller inte något undantag för återförsäkringsbolag. Om avsikten är att undanta återförsäkringsbolag måste det anges tydligt.

5 §

Derivatinstrument: I lagen om värdepappersmarknaden inkluderas i begreppet finansiella instrument fondandelar. Den föreslagna definitionen skulle därför kunna anses omfatta också fondandelar. Det kan inte vara avsikten att de föreslagna reglerna om derivat också ska omfatta försäkringsföretagens innehav i fondandelar, oavsett om de innehas för försäkringsföretagens räkning eller inte. På ett flertal ställen i föreskrifterna används dessutom uttrycket derivatinstrument och liknande finansiella instrument. Mot bakgrund av definitionen av derivatinstrument är det för Svensk Försäkring oklart vad som menas med liknande instrument. Är avsikten att även indirekt ägda/inbäddade derivat ska omfattas av definitionen? Avses strukturerade produkter där derivat kan vara en komponent?

Definitionerna av likviditetsrisk, marknadsrisk, motpartsrisk och operativ risk överensstämmer inte med motsvarande definitioner i Solvens II. Diskrepanser i detta avseende riskerar att begränsa företagets möjligheter att i tid anpassa sig till Solvens II. Något skäl till de valda definitionerna har inte angetts. När det gäller motpartsrisk anges både transaktioner och avtal. Svensk Försäkring ifrågasätter i vilken mån det kan ske transaktioner utan avtal. I vart fall bör det förtydligas vad som avses med transaktioner som inte är avtal.

OTC-derivat: Definitionen omfattar endast derivatinstrument som inte handlas regelbundet på någon reglerad marknadsplats eller liknande. En definition i detta sammanhang som utgår från förekomsten av regelbunden handel kan orsaka tillämpningsproblem. Det är då bättre att definiera OTC-derivat endast utifrån att de inte har tagits upp till handel på någon marknadsplats eller liknande.

Riskhantering: Definitionen av riskhantering riskerar att leda till missförstånd. Det är oklart om det omfattar både den löpande riskhanteringen och den interna kontrollen där av eller endast den interna kontrollen.

Operativ risk: Det vore bättre att använda den definition som Finansinspektionen använder i andra sammanhang, enligt följande. "Med operativ risk menas risken för förluster till följd av icke ändamålsenliga eller misslyckade processer, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser. Definitionen inkluderar inte legal risk." På så sätt uppnås också en bättre överensstämmelse med definitionen av operativ risk i Solvens II-direktivet.

Placeringsrisk: Definitionen av placeringsrisk bör utgå eller modifieras. Motpartsrisk mot återförsäkrare har inte med placeringar att göra och att inkludera dessa i begreppet är inte lämpligt. Detsamma gäller likviditetsrisk, vilket normalt inte inkluderas i placeringsrisker.

Placeringsstrategi: Definitionen bör kunna utgå, då det är ett relativt allmänt svenskt ord som normalt inte behöver definieras.

3 § Undantag

Paragrafnumret bör vara 6 §.

2 kap.

1 §

Det är oklart vad som i ett svenskt perspektiv avses med förvaring av tillgångar. I motsvarande kriterier i IAIS principer anges "failure in safe keeping of assets (including the risk of inadequate custodial agreements)".

Svensk Försäkring utgår från att varje företag kan bestämma med vilken periodicitet riskhanteringen ska ses över.

2§

Bestämmelsen är för detaljerat utformad och inte heller helt i linje med Solvens II. Att mäta och övervaka torde normalt ingå i den operativa verksamheten, medan kontrollera och följa upp torde ingå i en sedvanlig kontrollfunktions ansvarsområden. Det är dessutom oklart vad som menas med avveckla och därför i vilken funktion det lämpligen bör hanteras, även om det mest tyder på att det skulle vara en del i den operativa verksamheten.

Innebörden av en funktion är inte tydlig. Möjligen är det bättre att ange att det ska finnas rutiner och processer. Det kan vidare ifrågasättas om bestämmelserna står helt i överensstämmelse med Finansinspektionens allmänna råd i FFFS 2005:1.

Kravet på åtskillnad mellan funktioner är oklart. Ordvalet tyder på att det krävs mer än att operativt oberoende eller självständighet. Är det tillräckligt att visst ansvar ligger på middle office eller krävs det att ansvaret ligger utanför kapitalförvaltningen i stort? Är det en fysisk åtskillnad som avses? Kravet riskerar här att gå långt utöver vad som kommer att krävas när Solvens II har genomförts.

Ett absolut krav på åtskillnad mellan de funktioner som avvecklar transaktioner och de som initierar transaktioner kan vara mycket betungande för de minsta försäkringsföretagen. Ett proportionalitetskriterium bör införas. I IAIS principer anges att kravet ska gälla "normally", vilket måste förstås så att det finns utrymme för avvikelser.

3 §

Det är för Svensk Försäkring oklart vad som avses med aggregerade undernivåer och det bör förtydligas. Punkterna 1 och 2 skulle lämpligen kunna utformas mer i linje med IAIS principer: "individuellt och aggregerat för derivatinstrument och liknande finansiella instrument, och för delmängder av placeringstillgångarna valda med hänsyn till verksamhetens art eller för placeringstillgångarna sammantagna". Aggregerade analyser bör för derivat göras tillsammans med relevanta andra placeringstillgångar, inte bara för grupper av derivatinstrument.

4 §

Både 4 och 6 §§ handlar om att ett försäkringsföretag ska ha rutiner för att hantera och förebygga risker under olika omständigheter. För tydlighets skull bör de därför kunna skrivas ihop.

5 §

Svensk Försäkring ifrågasätter kravet på stresstester som endast baseras på placeringsverksamheten. Ett försäkringsföretag bör anlägga ett helhetsperspektiv och beakta också åtagandena. Inte minst är kapitalsituationen av avgörande betydelse för att få en korrekt bild av riskerna i placeringsverksamheten. Någon anledning att i nuvarande skede gå så långt som att kräva fullständiga stresstester finns dock inte. Man kan också diskutera om stresstester ska ingå i den operativa verksamheten eller i den kontrollerande verksamheten. Svensk Försäkring anser att den frågan inte bör regleras i detta sammanhang.

Enligt förslaget ska stresstester utföras regelbundet, minst en gång i kvartalet. Även på andra ställen i förslagen används ordet regelbundet, utan att det närmare anges vad det innebär. Det bör lämnas till respektive försäkringsföretag att bestämma med vilken periodicitet exempelvis stresstester ska göras.

Det är vidare onödigt betungande att kräva att stresstester ska genomföras minst en gång i kvartalet. Det vore bättre att, som i Solvens II, kräva årliga stresstester och därutöver när det finns skäl att göra det oftare. Inte heller IAIS principer anger att det ska ske kvartalsvis.

6 §

Det är inte rimligt att kräva fullständig åtgärdsplanering för alla tänkbara händelser. Dessutom kan sådana åtgärdsplaner knappast endast beakta kapitalförvaltningen, varför de inte bör regleras i detta sammanhang.

7-12 §§

Kraven som ställs upp för användning av derivat är för generella och gör ingen åtskillnad mellan den enklaste användningen av derivat och mycket avancerade derivatstrategier. Genom att förutsätta avancerad prissättningskompetens kan lämplig användning av derivat förhindras. Exempelvis kan då inte en valutasäkring av en utländsk obligation göras utan sådan kompetens, eller ett skydd av en aktieposition eller en aktieportfölj anskaffas genom köp av sälloption på aktie eller aktieindex. Inte heller kan en aktieindexobligation köpas utan avancerad kompetens, även om en sådan innebär lägre risk än anskaffning av en aktieportfölj. Reglerna är därför inte lämpliga.

8 § förutsätter att egna modeller alltid används för att genomföra en derivattransaktion, vilket inte nödvändigtvis är fallet. Även i 9 § finns en bestämmelse av den karaktären. Reglerna innebär en oproportionerlig skillnad på kompetenskrav mellan de som förvaltar portföljer utan derivat och de som använder derivat av enkel natur.

Bestämmelserna bör utformas så att hänsyn tas till hur derivatinstrument används i förvaltningen av placeringstillgångarna och det bör vara möjligt att använda enklare placeringsstrategier med derivat utan exempelvis full prissättningskompetens. Bestämmelserna i deras föreslagna utformning riskerar att onödigt hindra en ändamålsenlig användning av derivat.

7 §

Bestämmelserna synes inte tillföra något i sak till vad som krävs enligt 2 §. Bestämmelserna i 2 och 7 §§ skulle dessutom kunna förstås så att ett försäkringsföretag måste ha särskilda kontrollfunktioner för hantering av derivatinstrument och för övriga tillgångar. Det kan snarast försämra riskhanteringen då alla tillgångar bör ses om en helhet.

8 §

Standardiserade derivatinstrument prissätts inte med modeller utan har ett marknadspris. Syftet med bestämmelsen är därför svårt att förstå. Det är också oklart vilka marknadskonventioner som avses. Är det snarare praxis som menas? Kontrollen av prissättningen bör dessutom snarast vara inriktad på den löpande värderingen av positionerna och inte på prissättningen vid affärstillfället.

För att bestämmelsen ska vara meningsfull bör den endast inriktas mot OTC-derivat, vilka inte handlas på en reglerad marknad och därmed inte har ett fastställt marknadspris på samma sätt som standardiserade derivat.

Det är oklart vad som menas med åtskild, se även ovan beträffande 2 §.

9 §

I 8 § krävs i vissa fall en åtskillnad av personal som utvärderar och granskar modeller från förvaltare. I den nu aktuella bestämmelsen anges att det ska utföras en oberoende verifiering. Är skillnad avsedd och i så fall vilken? Det kan sättas i fråga om inte kravet i 8 § är tillräckligt.

Enligt förslaget ska styrelsen säkerställa att det finns lämplig kompetens. Det vore bra med ett klarläggande av vad som gäller vid outsourcing av viss del av kapitalförvaltningen.

10 §

Hänvisningen till aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar kan inte förstås på annat sätt än att det är av bolagsstämman vald revisor som avses. Att kalla detta organ för den oberoende granskningsfunktionen medför en stor risk för tillämpningsproblem. Det kan också starkt ifrågasättas varför Finansinspektionen ska reglera vad revisorn ska granska och - om så sker - varför just hanteringen av derivatinstrument ska granskas. Är avsikten dessutom att det ska ske årligen? I denna bestämmelse bör en proportionalitetsprincip gälla.

11 §

Det är för Svensk Försäkring oklart vilka andra personer än de som arbetar med kapitalförvaltningen eller som övervakar denna hantering som avses med uttrycket "andra personer". Avses assistenter? Med den föreslagna lydelsen blir det omöjligt för ett försäkringsföretag att anpassa sin personalstruktur efter hur kvalificerade uppgifter en anställd ska utföra. Samma oklarheter föreligger även avseende "de personer som arbetar med ett försäkringsföretags kapitalförvaltning".

12 §

Svensk Försäkring ifrågasätter varför frågor om derivatinstrument är så väsentliga att det genom föreskrifter ska anges att de ska påverka styrelsens sammansättning. Det finns många andra frågeställningar som en styrelse har att ta ställning till som är minst lika viktiga. Kravet är också helt oberoende av omfattningen av företagets innehav.

Svensk Försäkring utgår från att det i respektive företag endast är styrelsen som kan utvärdera huruvida styrelsen har den kompetens som stadgas.

3 kap.

3 §

Ett försäkringsföretag ska ha ett flertal riktlinjer. Det kan enligt Svensk Försäkrings uppfattning inte vara nödvändigt att i placeringsriktlinjerna ange organisationen, inklusive ansvarsfördelning, om det framgår av andra styrdokument.

6 §

Enligt 5 § ska begränsningar anges. Mot den bakgrunden tillför 6 § inte något och bör utgå.

Ikraftträdande

Den föreslagna tiden för ikraftträdande är allt för kort. I den mån reglerna kommer innebära behov av förändringar i styrelsen måste en bolagsstämma inväntas innan ändringar kan ske. Något sådant utrymme medger inte den föreslagna tiden. Dessutom kan reglerna kräva anpassningar av gällande processer och riktlinjer, vilket i ett läge där företagen håller på med annat anpassningsarbete (till Solvens II) kan behöva längre tid än den föreslagna.

Svensk Försäkring



Ellen Bramness Arvidsson

Svensk Försäkring



Lena Friman Blomgren