

Omvärldstrender 2018

– Trygga försäkringar i en föränderlig värld



Förord

Omvärldsbevakning tillhör en av Svensk Försäkrings viktigare arbetsuppgifter. En gång om året skriver vi en utförlig rapport där vi samlar våra observationer och analyser. Det är den rapporten du håller i handen.

Ett återkommande ämne i omvärldrapporten är en beskrivning av den ekonomiska utvecklingen, eftersom den alltid har en så stor betydelse för försäkringsföretagen (avsnitt 1). Ett annat återkommande ämne av stor vikt för försäkringsföretagen är utvecklingen av regleringen på försäkringsområdet (avsnitt 2).

I årets rapport finns ytterligare två teman. Det första handlar om hur de olika delarna inom det samlade pensionssystemet – allmän pension, tjänstepension och det privata pensionssparandet – samspelar med varandra och förhåller sig till den utveckling som sker i vår omvärld (avsnitt 3). Det andra är utvecklingen av vardagsbrottsligheten och hur det påverkar tryggheten i samhället (avsnitt 4).

Stockholm i november 2017

Charlotta Erikson

Eva Erlandsson

Mats Galvenius

Jonas Söderberg

Anna Pettersson Westerberg

INNEHÅLL

Sammanfattande slutsatser	7
1 Den ekonomiska utvecklingen	11
1.1 Ökad optimism om den ekonomiska utvecklingen	11
1.1.1 Den ökade optimismen är positiv för försäkringsföretagen	12
1.2 De låga räntorna är här för att stanna	14
1.2.1 Är låga räntor ett problem för svenska försäkringsföretag?	16
1.2.2 Tar försäkringsföretagen större risker vid låga räntor?	19
1.2.3 Ökar fondförsäkring vid låga räntor?	26
1.3 Politisk osäkerhet är en risk för den ekonomiska utvecklingen	29
1.3.1 Solvens II visar på att de svenska försäkringsföretagen har god motståndskraft	35
1.3.2 Svenska försäkringsföretag klarade sig väl i EIOPAs stresstest	37
1.3.3 Ett stort aktieprisfall kan vara en risk	40
1.3.4 EIOPA ändrar metod för den riskfria räntan i Solvens II	41
1.4 En stigande ränta innebär möjligheter och utmaningar	46
2 Reglering av försäkringsverksamhet	47
2.1 Rättssäkerheten i regelgivningen urholkas	47
2.1.1 Vad är problemet?	47
2.1.2 Vad är lösningen?	49
2.2 Centrala regelverk träder i kraft 2018	50
2.2.1 Distributionslagstiftning med förhinder	50
2.2.2 Dataskyddet ska nu styras av en EU-förordning	52
2.2.3 SIMPT – ett verktyg för efterlevnad av penningtvättsreglerna	53

2.3 Arbete med kommande regelverk intensifieras	54
2.3.1 Slutspurt för det nya tjänstepensionsregelverket	54
2.3.2 Hur ska IFRS 17 hanteras?	56
2.3.3 En effektivare flytträtt	56
2.3.4 Givande och tagande i svensk skattelagstiftning	57
2.4 Fortsatt regleringsaktivitet på EU-nivå	59
2.4.1 Solvens II-översynen fortsätter	59
2.4.2 Försäkringsföretagen som investerare	60
2.4.3 En pan-europeisk pensionsprodukt (PEPP)	65
2.4.4 Ytterligare reglering av finansiella tjänster för konsumenter	65
2.4.5 Återhämtning och resolution av försäkringsföretag	68
2.4.6 De europeiska tillsynsmyndigheterna ses över	68
2.5 Nya utmaningar måste tacklas med beprövade metoder	70
3 Omvärlden förändras – hänger pensionssystemet med?	73
3.1 Det svenska pensionssystemet	73
3.1.1 Ålderspensionssystem – av central betydelse i en välfärdsstat	73
3.1.2 Delar av en helhet	74
3.2 Ökade avsättningar till tjänstepension	77
3.2.1 Pensionssystemet ändrar karaktär	79
3.3 Tillräckligheten inom pensionssystemet	81
3.3.1 Pensionsnivåerna blir lägre än förväntat och önskat	81
3.3.2 Spridningen i pensionsutfall ökar	83
3.4 Vägen framåt	86
3.4.1 Pensionsgruppens arbete	87
3.4.2 Arbeta längre	87

3.4.3 Spara mer	90
3.4.4 Olika stora marginaeffekter för sparande inom dagens pensionssystem	94
3.5 Gemensamt ansvar för helheten	95
3.5.1 Att upprätthålla förtroendet för hela pensionssystemet	96
3.5.2 Vikten av information	97
3.6 Alla parter måste bidra för att pensionssystemet ska hänga med	97
3.6.1 Utmaningar... ..	97
3.6.2 ... och anpassningar... ..	98
3.6.3 ... men när det kommer till privat pensionssparande är det stopp	98
4 Vardagsbrottslighet och trygghet	101
4.1 Den upplevda tryggheten i samhället försämras	101
4.2 Anmällda vardagsbrott ökar och uppklarandegraden minskar	103
4.3 Ökad polarisering och internationell brottslighet	106
4.4 Hur påverkas försäkringsbranschen av ökad brottslighet?	108
4.5 Hur bidrar försäkringsbranschen till att motverka brott?	109
4.5.1 Aktiviteter som bedrivs av de enskilda försäkringsföretagen	109
4.5.2 Aktiviteter som bedrivs branschgemensamt	110

Sammanfattande slutsatser

Den ekonomiska utvecklingen

Optimismen om den ekonomiska tillväxten har ökat både i Sverige och globalt, vilket bland annat avspeglas i stigande aktiepriser. Men den låga räntan väntas bestå under de närmaste åren, även om det finns tecken på stigande räntor. Samtidigt finns det flera risker för den ekonomiska utvecklingen, såsom politisk osäkerhet kopplat till bland annat Brexit och kommande riksdagsval.

De fortsatt låga räntorna är en utmaning för försäkringsföretagen eftersom det gör det svårare att hålla uppe avkastningen. Men trots de låga räntorna är de svenska försäkringsföretagen stabila och har hanterat de låga räntorna väl. Bland annat har försäkringsföretagen kunnat bibehålla en hög avkastning genom att tillgångarna i större utsträckning, i en europeisk jämförelse, utgörs av aktier. Därmed har de kunnat ta del av den goda utvecklingen på aktiemarknaden.

Svenska försäkringsföretag ligger i topp i EU vad gäller solvenskvoterna i Solvens II. De kom också bra ut i det stresstest för europeiska livförsäkringsföretag som den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA publicerade i december 2016. Samtidigt skulle ett stort aktieprisfall kunna vara en potentiell risk för de svenska försäkringsföretagen. Men i det stresstest för europeiska livförsäkringsföretag som EIOPA publicerade december 2016 kunde de svenska företagen hantera ett aktieprisfall i Sverige på 30 procent. Det finns heller inte några tydliga tecken på att de svenska livförsäkringsföretagen i någon högre utsträckning ökat risktagandet i sina placeringar till följd av de låga räntorna.

EIOPA har presenterat en ny metod för den riskfria räntan som används i Solvens II, vilket innebär att den riskfria räntan justeras ned. Den nya

räntan ska börja gälla från januari 2018 förutsatt att EU-kommissionen godkänner den, vilket fortfarande är oklart. En nedjustering av den riskfria räntan kan komma att påverka svenska försäkringsföretag mer än många andra europeiska försäkringsföretag.

Att räntan förväntas gå upp framöver innebär både möjligheter och utmaningar för de svenska försäkringsföretagen. Bland annat kan högre räntor på kort sikt leda till att solvensen förbättras samtidigt som avkastningen på tillgångarna minskar.

Reglering

Utvecklingen på EU-nivå har förändrat förutsättningarna för regleringen av finansmarknaden på ett fundamentalt sätt, inte minst efter finanskrisen. Regleringen tas fram på flera nivåer med ett antal olika instanser inblandade och blir alltmer komplex och detaljerad. Processerna dras också med förseningar vilket resulterar i krympande genomförandetider av regleringen i medlemsstaterna.

Den svenska beredningsprocessen präglas i denna situation fortfarande av bristande dialog med försäkringsföretagen och andra intressenter i ett tillräckligt tidigt skede i förhandlingsprocesserna i EU. Den svenska lagstiftaren har också närmast genomgående hamnat under stor tidspress för att genomföra reglerna i Sverige, med bristande kvalitet som följd.

Flera centrala och omfattande regelverk för försäkringsföretag har nyligen trätt i kraft eller väntas träda i kraft i Sverige under 2018. Vi förväntar oss även ett omfattande arbete under året med bland annat det kommande tjänstepensionsregelverket. Dessutom fortsätter regelgivningen på EU-nivå. Om inte konkreta åtgärder vidtas riskerar problemen i den svenska berednings- och lagstiftningsprocessen därför att bestå, med allvarliga konsekvenser för rättssäkerheten.

Förändringar av pensionssystemet

Det har gått mer än 20 år sedan riksdagen beslutade om ett nytt allmänt pensionssystem. De första årskullarna som helt och hållet omfattas av det nya systemet börjar snart gå i pension. Blev systemet som vi tänkte och vad har skett under de 20 år som har passerat?

Det är tydligt att även ett aldrig så bra pensionssystem behöver reformeras. Omvärlden förändras, liksom förutsättningarna för våra framtida pensioner. Den s.k. pensionsgruppen bedriver därför ett arbete för att förbättra det allmänna pensionssystemet. Det handlar bland annat om behov av att höja pensionsåldern och att göra anpassningar i grundskyddet. Även inom tjänstepensionsavtalen sker förändringar på förbunds nivå, där pensionsavsättningarna gradvis har höjts för att möta en ökad efterfrågan på pensionssparande.

Det sker även förändringar av förutsättningarna för det privata pensions-sparandet, men i rakt motsatt riktning. Här försämras gradvis förutsättningarna för långsiktigt sparande till pensionen genom en slopad avdragsrätt för pensionssparande och återkommande skattehöjningar på sparande. Detta trots att den beteendeeconomiska forskningen pekar på att långsiktigt sparande är svårt och att det behövs ekonomiska drivkrafter för att individer ska börja spara långsiktigt.¹ Vår omvärld går i rakt motsatt riktning, exempelvis förespråkar EU-kommissionen att skattestimulanser införs för privat pensionssparande och Norge har höjt gränsen för privat pensionssparande till 40 000 kronor per år.

Det allmänna pensionssystemet, tjänstepensionsavtalen och privat pensionssparande bildar tillsammans det samlade pensionssystemet. De tre delarna beror i högsta grad av varandra och det är därför inte oviktigt hur de utvecklas var för sig. Det har betydelse för den totala pension som betalas ut till den enskilde. Det innebär att alla parter – staten, arbets-

¹ Thaler, R. (2004), *Save more tomorrow*.

marknadens parter och försäkringsföretagen - bör verka för att upprätthålla ett högt förtroende för pensionssystemets alla delar.

Trygghetsfrågor

Medborgarnas trygghet har försämrats påtagligt under senare tid. Det framgår tydligt av statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå). Statistiken visar även att det sker en ökad geografisk polarisering av brottsutveckling och trygghet. Samtidigt medför nya brottstrender stora utmaningar för polis och rättsväsende. Exempel på sådana brottstrender är gängkriminalitet koncentrerad till utsatta bostadsområden, de internationella stöldligornas härjningar och den dramatiska ökningen av bedrägeribrott.

Utvecklingen innebär att polisen tvingas prioritera hårt mellan olika typer av brott. Utredningar av vardagsbrott prioriteras ofta bort till förmån för våldsbrott. Uppklarandegraden av vardagsbrott fortsätter att sjunka och har för vissa brottstyper nått så låga nivåer att de preventiva effekterna av straffpåföljder blir i det närmaste verkningslösa. Denna utveckling riskerar att få långsiktigt negativa konsekvenser för trygghet och tillit i samhället.

Vardagsbrottsligheten belastar försäkringsbranschen i form av högre skadekostnader, vilket i förlängningen drabbar försäkringskunderna i form av högre premier eller genom att det blir svårare för branschen att erbjuda försäkringar med ett heltäckande riskskydd. Den svenska försäkringsbranschen är bekymrad över utvecklingen och Svensk Försäkring har därför tillsatt en extern expertkommission – Trygghetskommissionen – med uppdrag att föreslå åtgärder för att minska vardagsbrottsligheten och bidra till ökad trygghet.

1 Den ekonomiska utvecklingen

Den ekonomiska tillväxten är hög i Sverige och förutsättningarna för ökad tillväxt i världsekonomin har ljusnat, vilket bland annat avspeglas i stigande aktiepriser. Osäkerheten om utvecklingen framgent är dock fortsatt stor. Det finns flera faktorer både i Sverige och i omvärlden som kan orsaka en svagare utveckling, såsom Brexit. Även om räntenivån fortsätter att vara låg så visar prognoserna att räntorna väntas stiga något under 2018. Det låga ränteläget innebär utmaningar som de svenska försäkringsföretagen har hanterat väl.

1.1 Ökad optimism om den ekonomiska utvecklingen

Prognoserna för den ekonomiska tillväxten i Sverige de närmaste åren har justerats upp av bland annat Konjunkturinstitutet och Riksbanken. BNP väntas växa med närmare tre procent både 2017 och 2018.² Tillväxten drivs huvudsakligen av ökad konsumtion och investeringar. Från 2019 förväntas tillväxten bromsa in till knappt två procent i takt med att kapacitetsutnyttjandet i ekonomin stiger och finanspolitiken stramas åt för att nå överskottsmålet.

Prognoserna ger också en ljusare bild av världsekonomin. Bland annat har Internationella valutafonden (IMF) och OECD justerat upp sina prognoser för den globala tillväxten. Den mer positiva synen på ekonomin återspeglas bland annat i högre värderade aktiepriser. Till exempel har den amerikanska aktiemarknaden nått rekordnivåer under 2017. Även den svenska börsen har stigit under året, dock inte lika kraftigt som i exempelvis USA och Tyskland (se diagram 1).

² Konjunkturinstitutet (2017), *Konjunkturläget oktober 2017*.

Diagram 1. Utvecklingen på olika aktiemarknader, 2010–oktober 2017

Index 100 = 2010-01-01



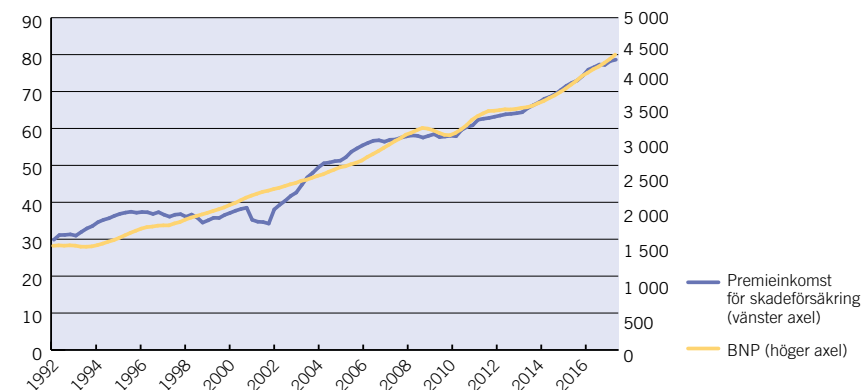
Källa: Nasdaq OMX Nordic, Börse Frankfurt och S&P.

1.1.1 Den ökade optimismen är positiv för försäkringsföretagen

När ekonomin växer och de disponibla inkomsterna stiger så ökar efterfrågan på försäkringar. Till exempel ökar efterfrågan på företagsförsäkringar när företagen expanderar och efterfrågan på hemförsäkringar stiger när hushållens tillgångar växer. Premieinkomsterna för skadeförsäkringar i Sverige följer därför normalt BNP-utvecklingen (se diagram 2).

Diagram 2. Premieinkomster för skadeförsäkring och BNP i Sverige, 1992–juni 2017

Miljarder kronor



Anm.: Premieinkomsterna gäller de senaste 12 månaderna och premier inbetalade till skadeförsäkringsföretag. AFA sjuk är exkluderat då de återbetalade ackumulerade premier 2012–2016.

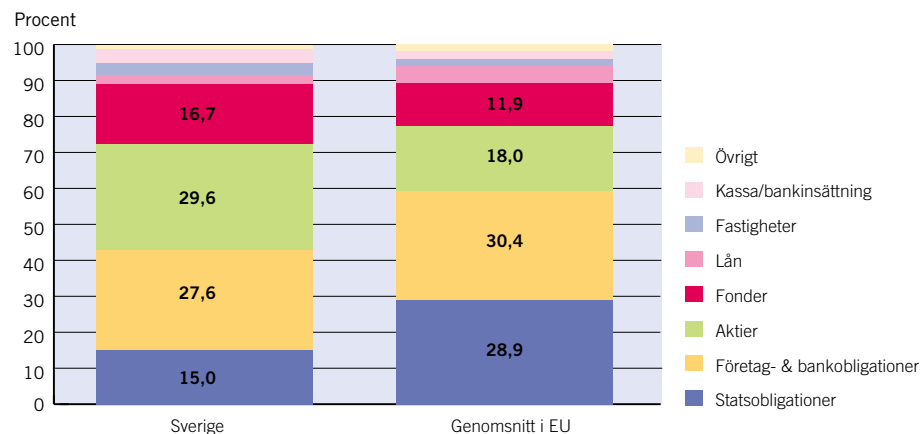
Källa: SCB och Svensk Försäkring.

Den ökade optimismen är positiv för försäkringsföretagen även i deras roll som investerare. Vid halvårsskiftet 2017 uppgick storleken på de svenska försäkringsföretagens innehav i finansiella tillgångar till runt 4 500 miljarder kronor, vilket motsvarar storleken på BNP i Sverige. Merparten av kapitalet – nästan 90 procent – förvaltas av livförsäkringsföretagen, medan resten förvaltas av skadeförsäkringsföretagen.

Det mesta av tillgångarna förvaltas för försäkringstagarnas räkning, främst genom sparandeprodukter i form av pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. Kapitalförvaltningen skapar därmed avkastning till försäkringstagarna. De svenska försäkringsföretagen investerar i huvudsak i obligationer och aktier, men även i fastigheter och infrastruktur. De svenska försäkringsföretagen har generellt sett en större andel aktier och

en mindre andel statsobligationer jämfört med andra europeiska försäkringsföretag (se diagram 3).

Diagram 3. Försäkringsföretagens genomsnittliga innehav i olika finansiella tillgångar som andel av totalt innehav, december 2016



Anm.: Avser de försäkringsföretag som rapporterar under Solvens II. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat. I aktier ingår även intressen i närliggande verksamheter. Övrigt inkluderar derivat.

Källa: EIOPA

1.2 De låga räntorna är här för att stanna

Inflationen i Sverige har ökat under 2017 och under vissa månader har inflationen varit högre än Riksbankens mål på två procent. Riksbanken, liksom många andra centralbanker, fortsätter att bedriva en expansiv penningpolitik med negativ reporänta och stora köp av statsobligationer. Riksbankens statsobligationsinnehav kommer vid slutet av 2017 att uppgå till 290 miljarder kronor. Dessutom tillkommer återinvesteringar av kuponger och förfall på det befintliga innehavet av obligationer.

Enligt Riksbankens prognoser kommer den första höjningen av reporäntan att ske under sommaren 2018 och reporäntan kommer att vara

negativ fram till sommaren 2019 (se diagram 4). Riksbanken har inte annonserat vad som kommer att ske med obligationsköpen efter att de beslutade köpen är slutförda. De har heller inte sagt när de avser att minska sitt innehav av obligationer.

De längre räntorna, exempelvis den 10-åriga statsobligationsräntan har stigit något under 2017, men är fortfarande mycket låg i ett historiskt perspektiv. Mycket talar för fortsatt låga räntor. Bland annat har Riksbanken sänkt sin prognos över reporäntans utveckling på lång sikt.³ En hög skuldsättning bland svenska hushåll begränsar Riksbankens möjligheter att höja räntan utan att orsaka en kraftig inbromsning av tillväxten och risker för den finansiella stabiliteten. I många andra länder, exempelvis USA, Japan och Italien, innebär den höga statsskulden dessutom att det är svårt att höja räntan utan att riskera att tillväxten påverkas negativt.

Diagram 4. Räntor i Sverige, 2002–oktober 2017



Anm.: Prognosen för reporäntan är från Riksbanken (2017), *Penningpolitisk rapport oktober 2017*.

Källa: Riksbanken.

³ Tidigare bedömdes reporäntan på lång sikt vara mellan 3,5 och 4,5 procent, men har nu justerats ned till mellan 2,5 och 4,0 procent. Se fördjupning *Reporäntan på lång sikt* i Sveriges Riksbank (2017), *Penningpolitisk rapport februari 2017*.

1.2.1 Är låga räntor ett problem för svenska försäkringsföretag?

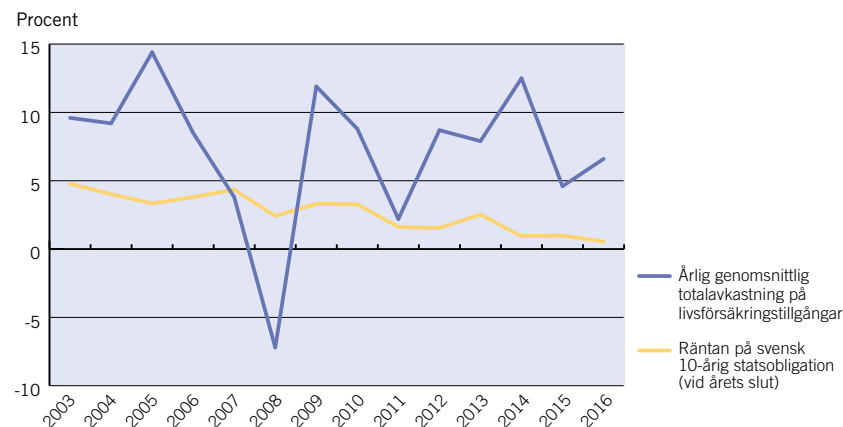
EIOPA anser att de låga räntorna är den största risken för försäkrings- och pensionsföretagen inom hela EU.⁴ Andra bedömare, som IMF, hävdar att den låga räntan är mer problematisk för försäkringsföretag i vissa länder, däribland de svenska livförsäkringsföretagen.⁵ Enligt IMF kommer avkastningen på de svenska företagens innehav av obligationer understiga nivån på deras garantier inom det närmaste året. I sin analys tar IMF dock inte hänsyn till att svenska försäkringsföretag inte bara investerar i obligationer utan även i aktier och andra finansiella tillgångar.

Fallande räntor innebär att marknadsvärdet på försäkringsföretagens obligationsinnehav stiger. Den långa trenden med fallande räntor under de senaste 20 åren har således varit gynnsam för försäkringsföretagens kapitalförvaltning. När nu räntenivåerna tycks ha nått botten och räntorna väntas börja stiga från låga nivåer står försäkringsföretagen inför stora utmaningar i att kunna upprätthålla avkastningen över tid. Vid låga räntor blir avkastningen lägre på de nya obligationer som försäkringsföretagen investerar i när de gamla obligationerna förfaller. Därmed blir avkastningen succesivt lägre på företagens obligationsinnehav vid en lång period av låga räntor. Överlag har dock de svenska livförsäkringsföretagen lyckats uppnå en hög avkastning även under perioden med låga och stabila räntor (se diagram 5).

⁴ Se EIOPA (2017), *Financial stability report June 2017*.

⁵ IMF (2017), *Global financial stability report October 2017*.

Diagram 5. Årlig genomsnittlig totalavkastning på tillgångar som förvaltas av svenska livförsäkringsföretag, 2003–2016



Anm.: Den årliga genomsnittliga totalavkastningen är viktad med marknadsvärdet av de tillgångar som totalavkastningen är baserad på.

Källa: Svensk Försäkring och Riksbanken.

Försäkringsföretagen har kunnat uppnå hög avkastning genom att placera även i andra typer av finansiella tillgångar än obligationer. En gynnsam utveckling på aktiemarknaden har således motverkat effekterna av låga räntor på avkastningen. Att aktiepriserna har stigit under 2017 har bidragit till att avkastningen på de tillgångar livförsäkringsföretagen förvaltar är fortsatt hög (3,6 procent under första halvåret 2017)⁶.

Fortsatt hög solvens trots de låga räntorna

Utöver att avkastningen påverkas när räntan faller försämrars också vanligtvis försäkringsföretagens solvens, och främst för livförsäkringsföretagen. När räntan faller så stiger värderingen av företagens framtida

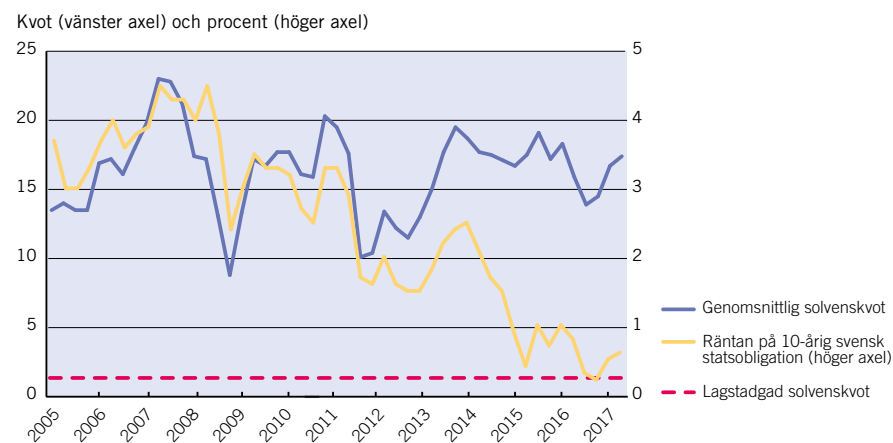
⁶ Svensk Försäkring (2017), *Branschstatistik nr 3/2017*.

åtaganden, det vill säga deras skulder ökar. Det beror på att åtagandena nuvärdesberäknas med en diskonteringsränta, som till stor del baseras på marknadsräntor. Även marknadsvärdet på företagens obligationsinnehav stiger. Det vill säga, samtidigt som storleken på skulderna ökar, så ökar även tillgångarna. Dock är det så att skulderna vanligen ökar mer än tillgångarna, eftersom skulderna ofta har längre löptid än tillgångarna. Solvensen uttrycker, något förenklat, förhållandet mellan storleken på tillgångarna respektive skulderna. Därför försämrass solvensen när räntan faller.

Historiskt har de svenska livförsäkringsföretagens solvens följt ränteutvecklingen (se diagram 6). Under de senaste åren har dock följsamheten avtagit. Ett skäl är att Finansinspektionen har ändrat diskonteringsräntan som används för att värdera företagens åtaganden. Ett annat skäl är att aktiemarknaden har gått bra vilket gynnat företag med förhållandevis stora aktieinnehav. Att de svenska livförsäkringsföretagen har en fortsatt hög solvens indikerar att de är finansiellt starka trots de låga räntorna. Även Finansinspektionen konstaterar att solvenssituationen har varit stabil trots de låga räntorna.⁷

⁷ Finansinspektionen (2017), *Tillsynen av försäkringsföretagen*.

Diagram 6. Genomsnittlig solvenskvot för svenska livförsäkringsföretag, mars 2005–mars 2017



Anm.: Den genomsnittliga solvenskvoten avser de livförsäkringsföretag som fortfarande faller under Solvens I. Den lagstadgade solvenskvoten är 1 i Solvens I.

Källa: Finansinspektionen och Riksbanken.

1.2.2 Tar försäkringsföretagen större risker vid låga räntor?

Tillsynsmyndigheterna inom EU har uttryckt en oro för att försäkringsföretagen ska öka sitt risktagande för att kompensera för de låga räntorna, och därmed blir mer sårbara för fall i tillgångspriser. Ett ökat risktagande innebär att företagen i större utsträckning investerar i exempelvis aktier eller obligationer med lägre kreditvärdighet än statsobligationer, exempelvis företagsobligationer.

Europeiska systemrisknämnden (ESRB)⁸ och IMF har funnit tecken på att europeiska livförsäkringsföretag, dock inga svenska företag, har ökat sitt risktagande under senare år genom ökade innehav av obligationer med sämre kreditvärdighet.⁹ EIOPA har också nyligen

⁸ ESRB har ett övergripande makrotillsynsansvar i EU, och leds av Europeiska centralbankens ordförande.

⁹ Se ESRB (2016), *Macroprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system* och IMF (2017), *Global financial stability report October 2017*.

kommit till samma slutsats vid en större undersökning bland europeiska försäkringsföretag, där även några svenska företag ingick.¹⁰ Men enligt EIOPA måste man ha i åtanke att flera stater och företag i EU under denna period har fått sämre kreditvärdighet, bland annat till följd av den europeiska skuldkrisen. En studie från Geneva Association kommer till en annan slutsats, nämligen att de europeiska försäkringsföretagens risktagande snarare har minskat om man tar hänsyn till deras totala tillgångar.¹¹ Exempelvis har de brittiska försäkringsföretagens aktieinnehav minskat betydligt under det senaste decenniet.

Aktier utgör en allt större andel av de svenska livförsäkringsföretagens tillgångar samtidigt som obligationernas andel har minskat (se diagram 7). Förändringen är förhållandevis begränsad. Dessutom har EIOPA kommit fram till att de svenska företagens aktieinnehav under denna period inte ökat lika mycket som den gynnsamma utvecklingen på aktiemarknaden.¹² Enligt EIOPA tyder det på att företagen sålt aktier för att bibehålla en förhållandevis stabil fördelning mellan tillgångarna. Även andelen fastigheter har ökat sedan 2010, men utgör fortfarande mindre än fem procent av företagens totala innehav. I Sverige utgör lån endast en liten andel av tillgångarna och ligger relativt stabilt kring 3 procent sedan lång tid. Detta skiljer sig från vissa andra länder, exempelvis Nederländerna, där försäkringsföretagen i ökande utsträckning ägnar sig åt utlåning till hushållen (se fördjupning).

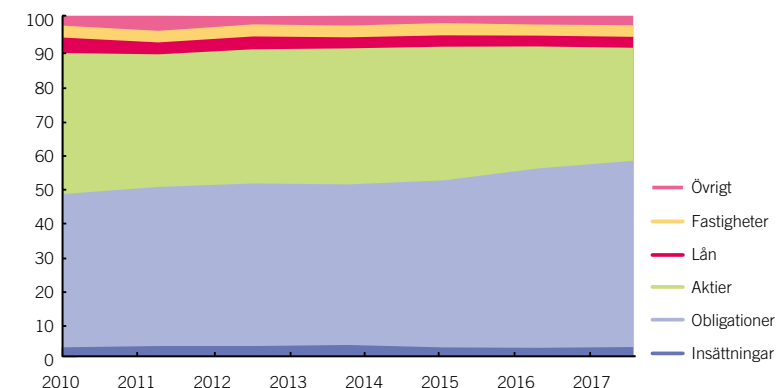
¹⁰ EIOPA (2017), *Investment behaviour report*.

¹¹ Geneva Association (2016), *Insurance sector investments and their impact on financial stability*.

¹² EIOPA (2017), *Investment behaviour report*.

Diagram 7. Svenska livförsäkringsföretags innehav av tillgångar, 2010–juni 2017

Andel av totala tillgångar, procent



Anm.: Tillgångar som tillhör fondförsäkring är exkluderat. Obligationer innefattar också certifikat och andra skuldförbindelser med kort löptid. I aktier ingår också fonder, dock inte de som tillhör fondförsäkring. Fastigheter avser byggnader och mark samt aktier i helägda fastighetsbolag. Övrigt avser repor, derivat och upplupna räntetäckter.

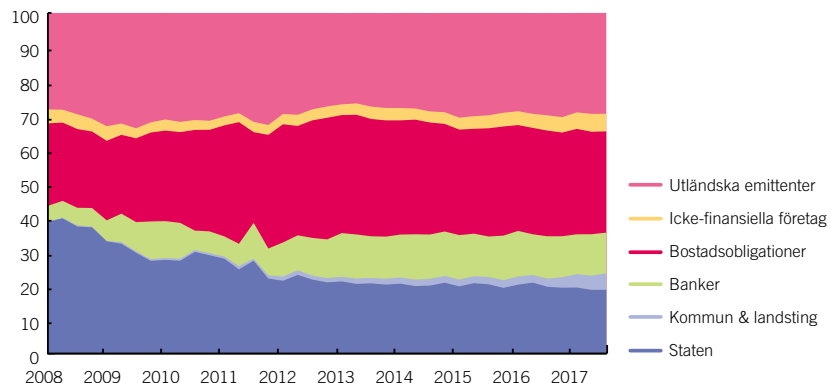
Källa: SCB.

Fördelningen mellan olika typer av obligationer har inte heller förändrats i någon större utsträckning de senaste åren (se diagram 8). Visserligen har andelen i svenska statsobligationer minskat, men det mesta av denna förändring skedde före 2012. Innan 2012 ökade istället innehavet av svenska (säkerställda) bostadsobligationer och denna andel har sedan 2012 legat förhållandevis konstant runt en tredjedel av obligationsinnehavet. Innehavet av svenska icke-finansiella företagsobligationer har däremot ökat. Dessa obligationer kan i vissa fall vara mer riskfyllda, men innehavet är fortfarande förhållandevis litet. Knappt en tredjedel av innehavet av obligationer är utgivna av utländska emittenter. Den andelen har varit i stort sett oförändrad sedan 2008. Uppskattningsvis två tredjedelar av innehavet i utländska obligationer är statsobligationer, vilka oftast har lägre risk än andra obligationer.¹³

¹³ Se bilaga 2 i Finansinspektion (2017), *Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag*.

Diagram 8. Svenska livförsäkringsföretagens innehav av obligationer uppdelat på emittent, 2008–juni 2017

Andel av det totala obligationsinnehavet, procent



Anm.: Emittenterna är svenska förutom i kategorin Utländska emittenter. Notera att SEBs bostadsobligationer ingår i kategorin Banker. Banker innehåller också till viss del obligationer utgivna av andra finansiella företag.

Källa: SCB.

Under de senaste åren har regleringar införts, exempelvis Solvens II, som kan ha minskat försäkringsföretagens risktagande. Även kommande regleringar kan minska företagets riskaptit beroende på hur de utformas, såsom kapitalkraven för tjänstepensionsföretag.¹⁴ En utveckling mot ökade investeringar i så kallade gröna obligationer och infrastruktur är däremot något mer riskfyllda än exempelvis svenska statsobligationer. Mot bakgrund av redogörelsen ovan är det därmed svårt hitta stöd för att de låga räntorna i någon betydande omfattning har lett till att de svenska försäkringsföretagen ökat sitt risktagande i sina investeringar.

Hur de låga räntorna påverkar försäkringsföretagens risktagande kommer även att diskuteras framöver. Exempelvis har Finansinspektionen

¹⁴ Se konsekvensanalys i Finansinspektionen (2017), *Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag*.

meddelat att de kommer följa försäkringsföretagens placeringsstrategier, däribland placeringarna i så kallade alternativa tillgångar.¹⁵ Också EIOPA har nyligen kommunicerat att de kommer fortsätta övervaka förändringar i risktagandet bland europeiska försäkringsföretag.¹⁶

¹⁵ Finansinspektionen (2017), *Tillsynen av försäkringsföretagen*.

¹⁶ EIOPA (2017), *EIOPA identifies a search-for-yield trend in the investment behaviour of insurers* (pressmeddelande 16 november 2017).

Fördjupning:

Nederländska försäkringsföretags utlåning till hushåll

I Nederländerna står försäkringsföretagen och pensionsfonderna för över 15 procent av den totala stocken av bostadslån och 30 procent av alla nya bostadslån till hushållen.¹⁷ En stor del av denna utlåning sker genom så kallade bolånefonder. I en bolånefond är de underliggande värdepapperna bolån istället för aktier och obligationer som i mer traditionella fonder.¹⁸ En bolånefond sätts antingen upp av de företag som investerar pengar i fonden eller av en extern part. De nederländska försäkringsföretagen investerar i bolånefonder eftersom de ger bättre avkastning än investeringar i bankernas obligationer. Sådana placeringar behandlas dessutom ofta fördelaktigt i Solvens II.¹⁹

Den nederländska centralbanken²⁰ och den europeiska centralbanken, ECB,²¹ har välkomnat att försäkringsföretagen och pensionsfonderna står för en allt större andel av bostadsutlåningen i Nederländerna. De anser att det är positivt för den finansiella stabiliteten eftersom beroendet av bankerna minskar och riskerna sprids bland fler aktörer. Dock framhåller de att sådan utlåning ställer krav på att försäkringsföretagen har en restriktiv

kreditgivning och att de kan utföra korrekta riskbedömningar. Detta är framför allt viktigt när risken för fallande bostadspriser är hög. ECB är också oroad för att vissa makrotillsynsverktyg ska bli verkningslösa, till exempel de som kan användas för att minska riskerna för hög skuldsättning bland hushållen.

Redan idag är försäkringsföretagen viktiga för bostadsutlåningen i Sverige. I Sverige utgör drygt sju procent av utlåningen till hushållen av banker som är dotterbolag till svenska försäkringsföretag.²² Dessutom äger de svenska försäkringsföretagen mer än en fjärdedel av de utestående svenska (säkerställda) bostadsobligationerna.

Bolånefonder har under året diskuterats i Sverige och har nyligen lanserats.²³ Försäkringsföretagens intresse av att investera i bolånefonder kommer bland annat att bero på fondernas förväntade avkastning samt vilka kostnader dessa investeringar skulle medföra för företagen, bland annat till följd av kreditbedömning. Även hanteringen av bolånefonder i nuvarande och kommande regelverk för försäkringsföretag kan påverka efterfrågan.

¹⁷ Från fördjupningen *The growing role of non-bank lending to households – a case study of the Netherlands* i ECB (2017), *Financial Stability Review May 2017*. Ungefär en tredjedel av denna utlåning sker via banker som är dotterbolag till nederländska försäkringsföretag och pensionsfonder.

¹⁸ Bolånefonder hanteras vanligtvis som en alternativ investeringsfond, vilket innebär att de regleras under det så kallade AIFM-direktivet och står under tillsyn av tillsynsmyndigheten.

¹⁹ Se De Nederlandsche Bank (2016), *Loan markets in motion*.

²⁰ Se De Nederlandsche Bank (2017), *Financial stability report Spring 2017*. Den nederländska centralbanken är också tillsynsmyndighet för försäkringsföretagen.

²¹ Se ECB (2017), *Financial Stability Review May 2017*.

²² Källa SCB. Här avses den utlåning till svenska hushåll som Skandiabanken och Länsförsäkringar bank och hypotek gör i förhållande till den totala utlåningen till svenska hushåll av monetära finansinstitut.

²³ Se exempelvis Svenska Dagbladet, *Storbankerna utmanas: Bolånen kan bli billigare* (24 maj 2017) och Dagens Industri, *Avanza smyger ut bolån* (15 november 2017).

1.2.3 Ökar fondförsäkring vid låga räntor?

Enligt bland annat ESRB och IMF förväntas fondförsäkring öka och traditionell livförsäkring minska vid låga räntor.²⁴ IMF lyfter fram Sverige som ett av de länder där fondförsäkring utgör en betydande andel av försäkringssparandet. Utvecklingen oroar dessa organisationer eftersom fondförsäkring²⁵ innebär att mer risk överförs till förmånstagarna, till skillnad från traditionell livförsäkring som innehåller någon form av garanterad avkastning.

Anledningen till att fondförsäkring förväntas öka är att det kan bli kostsamt att erbjuda garantier kopplat till avkastningen på premieinbetalningar när räntan är låg. De garantier som försäkringsföretagen erbjuder när räntorna är låga kan dessutom uppfattas vara oattraktiva för förmånstagarna. Det kan också finnas andra faktorer som bidrar till att fondförsäkring ökar, exempelvis förändringar i pensionssystemet. Traditionell livförsäkring har sedan länge varit den dominerande formen av sparande i tjänstepension. Sedan 2003 har dock andelen fondförsäkring kommit att öka och utgör i dagsläget mer än 30 procent av det totala sparandet i tjänstepension (se diagram 9).²⁶ Även om sparandet i fondförsäkring ökar, så har sparandet i traditionell livförsäkring ökat ännu mer i absoluta tal under de senaste åren.

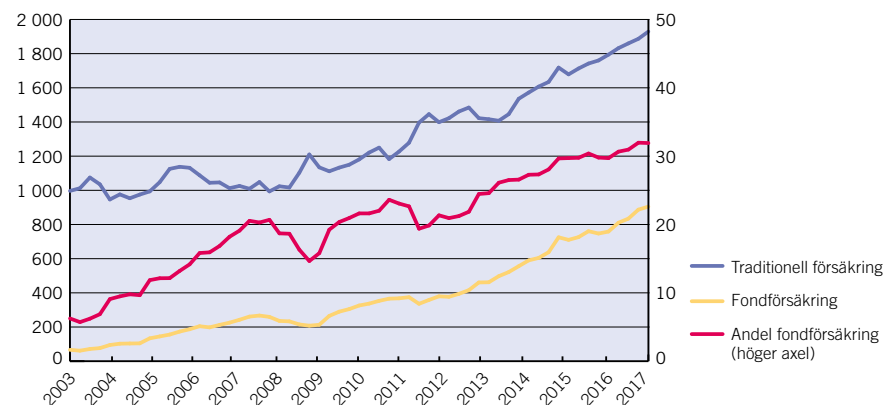
²⁴ Se ESRB *Macroprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system* (2016) och IMF (2017), *Global financial stability report April 2017*.

²⁵ Det gäller också depåförsäkringar.

²⁶ Här studeras endast tjänstepension eftersom privat pensionsförsäkring i större utsträckning kan ha påverkats av bland annat skatteförändringar.

Diagram 9. Totalt sparande i olika typer av tjänstepensionsförsäkring, 2003–juni 2017

Miljarder kronor (vänster axel) och procent (höger axel)



Anm.: Utgår från hushållens finansiella ställningsvärden. I traditionell försäkring ingår också depåförsäkring. Andelen är beräknad utifrån all tjänstepensionsförsäkring.

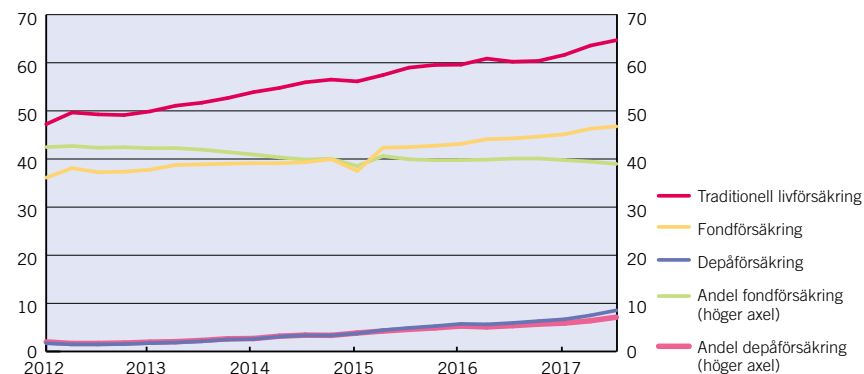
Källa: SCB (Sparbarometern).

Inbetalda premier har ökat till alla typer av tjänstepension sedan 2012, det vill säga fondförsäkring, depåförsäkring och traditionell livförsäkring (se diagram 10). Andelen premier som inbetalas till fondförsäkring och depåförsäkring²⁷ har däremot legat stabilt runt 45 procent under denna period.

²⁷ Notera att depåförsäkring ingår i traditionell livförsäkring i diagram 9.

Diagram 10. Inbetalda premier i tjänstepension uppdelat på typ av försäkring, 2012–juni 2017

Miljarder kronor (vänster axel) och procent (höger axel)



Anm.: Avser de premierna som betalats in tolv månaderna bakåt i tiden för respektive tidpunkt. Med traditionell livförsäkring avses här övrig livförsäkring. Andelen är av totalt inbetalda premier till tjänstepensionsförsäkring.

Källa: Svensk Försäkring.

Försäkringsföretagen har på olika sätt anpassat sina produkter till de låga räntorna. Bland annat har garantierna i traditionell livförsäkring ändrats, exempelvis genom att inte hela premieinbetalningen omfattas av garantin eller att försäkringstagaren som lägst får tillbaka det inbetalda beloppet. Hur risken kan fördelas mellan försäkringsföretagen och förmånstagarna i olika produkter förväntas enligt Finansinspektionen diskuteras både i Europa och internationellt de kommande åren.²⁸ EIOPA anser att förändringar i hur risken fördelas mellan försäkringsföretagen och förmånstagarna bör framöver uppmärksammas utifrån konsekvenserna för den finansiella stabiliteten.²⁹

²⁸ Finansinspektionen (2017), *Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag*, s. 85.

²⁹ EIOPA (2017), *Investment behaviour report*.

1.3 Politisk osäkerhet är en risk för den ekonomiska utvecklingen

Även om konjunkturen i omvärlden har förstärkts råder det osäkerhet kring den ekonomiska utvecklingen och risken för bakslag är betydande. Den politiska osäkerheten är stor på flera håll i världen. I USA fanns det en viss optimism om ökad ekonomisk tillväxt efter presidentvalet då president Trump utlovade bland annat stora infrastrukturinvesteringar och avregleringar. De politiska bakslag, exempelvis svårigheterna att få igenom en ny sjukvårdsreform, som president Trump har haft under sitt första år vid makten har inneburit att det nu ifrågasätts i vilken utsträckning olika utlovade politiska förslag kommer att kunna genomföras. Det finns också risk för ökad amerikansk protektionism. Bland annat har president Trump hotat att USA ska lämna NAFTA och förhandlingarna om ett frihandelsavtal med EU har lagts på is.

Den politiska osäkerheten är hög även i Europa. Framförallt finns det osäkerhet kopplat till Brexit och dess ekonomiska och politiska konsekvenser. Det officiella datumet för Brexit är satt till mars 2019. Fram tills dess måste många stora frågor förhandlas, bland annat Storbritanniens tillgång till EU:s inre marknad samt hur kostnaderna för Brexit ska fördelas. Frågorna innefattar även tjänster kopplade till finansiella institut och finansiella marknader, vilket kan få direkta konsekvenser för svenska försäkringsföretag (se fördjupning).

Fördjupning: De direkta konsekvenserna av Brexit för de svenska försäkringsföretagen

De svenska försäkringsföretagen har relativt liten verksamhet i Storbritannien. Det är främst svenska skadeförsäkringsföretag som driver verksamhet i Storbritannien (se tabell 1). Deras kunder utgörs i huvudsak av svenska industriföretag med verksamhet i landet. Men även djurförsäkringar är en stor produkt. De flesta svenska försäkringsföretag som bedriver verksamhet i Storbritannien gör det genom gränsöverskridande verksamhet, men vissa företag har inrättat filial.

Tabell 1. Svenska och brittiska försäkringsföretag verksamma i Storbritannien respektive Sverige, 2015

	Svenska företag i Storbritannien	Brittiska företag i Sverige
Skadeförsäkring	22	59
Filial	3	12
Gränsöverskridande	19	47
Livförsäkring	1	8
Filial	0	2
Gränsöverskridande	1	6

Källa: Finansinspektionen

Bruttopremierna för de svenska försäkringsföretagens brittiska verksamhet uppgick 2015 till cirka 1,1 miljarder kronor. Det motsvarar cirka 1,5 procent av de totala bruttopremierna för skadeförsäkring i Sverige. Premieinkomsterna fördelar sig ungefär lika mellan gränsöverskridande verksamhet och filial.

De brittiska försäkringsföretagen har inte heller någon större verksamhet i Sverige. År 2015 uppgick bruttopremierna till 3,9 miljarder kronor. Även i detta fall är det främst skadeförsäkringsföretag som är verksamma (se tabell 1).

De svenska försäkringsföretagen har också investeringar i Storbritannien. Placeringsstillgångar i brittiska pund uppgick 2015 för de svenska försäkringsföretagen till cirka 50 miljarder kronor, vilket motsvarar runt 1,3 procent av deras totala placeringsstillgångar.³⁰ Huvudsakligen utgörs detta innehav av aktier och fonder och i mindre utsträckning av fastigheter och alternativa investeringar. Som jämförelse hade de europeiska försäkringsföretagen (Storbritannien exkluderat) i genomsnitt 3,2 procent av sina tillgångar placerade i brittiska tillgångar.³¹

Sammanfattningsvis väntas Brexit få små direkta konsekvenser för den svenska försäkringsbranschen som helhet. Men för de svenska företag som har verksamhet i Storbritannien är det en viktig fråga. Det finns oklarheter hur dessa företags verksamhet kommer att påverkas och vilka regler som kommer att gälla efter Storbritanniens utträde. De svenska försäkringsföretag som önskar fortsätta sin verksamhet i Storbritannien efter utträdet kan behöva söka tillstånd och föra över beståndet till Storbritannien, vilket riskerar att bli krångligt och kostsamt.

³⁰ Finansinspektionen.

³¹ Joint committee report on risks and vulnerabilities in the EU financial system September 2017.

Hur Brexit kommer att påverka politiken inom EU är oklart liksom hur vägen framåt ser ut för EU. I mars 2017 presenterade EU-kommissionen en vitbok med fem olika scenarier för EU:s framtid.³² I september höll EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker sitt årliga "state of the union"-tal, där han presenterade EU-kommissionens tankar om ytterligare ekonomisk och politisk integration i EU.³³ Bland annat lyftes behovet av en europeisk ekonomi- och finansminister och en utökad bankunion fram.³⁴ Oberoende av hur EU:s framtida politiska och ekonomiska integration ser ut kommer utvecklingen att vara viktig att följa för de svenska försäkringsföretagen vars reglering i så hög utsträckning bestäms på EU-nivå.

Ett annat exempel på politisk osäkerhet inom EU är det italienska valet som troligtvis kommer att hållas under våren 2018. Italiens statsfinansiella problem i kombination med problem inom den italienska banksektorn riskerar att ge upphov till förnyad oro på finansmarknaderna i samband med valet. Sådan oro kan också uppkomma till följd av Kataloniens eventuella krav på självständighet och om liknande krav sprider sig till andra regioner inom Europa. Erfarenheterna från Katalonien visar dessutom att företag, inte minst i den finansiella sektorn, snabbt vidtar åtgärder genom att flytta huvudkontor och verksamhet bort från regioner med politisk osäkerhet.

Även geopolitisk oro, exempelvis kopplat till Nordkorea och Ryssland, kan få betydande konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen. I anslutning till den geopolitiska oron finns det ökade inslaget av terrorhändelser. Under det senaste året har det inträffat ett antal i tragiska

³² Europeiska kommissionen (2017), *Vitbok om EU:s framtid – Tankar och scenarier för EU-27 fram till 2025*.

³³ Ordförande Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen 2017 (Bryssel den 13 september 2017).

³⁴ Dessa tankar går igen i EU-kommissionens arbetsprogram för 2018, se Kommissionens meddelande COM(2017) 650 final.

terrorhändelser i vår omvärld, däribland händelsen på Drottninggatan april 2017 (se fördjupning om försäkringar vid terrorhändelse). Sådana händelser kan få konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen och medför ofta direkta kostnader för försäkringsföretagen. Enligt EIOPA innebär den ökade omfattningen av terrorhändelser i Europa nya utmaningar för försäkringsbranschen.³⁵

³⁵ EIOPA (2017), *Financial stability report June 2017*.

Fördjupning: Försäkringar vid terrorhändelser i Sverige

Ur ett internationellt perspektiv har Sverige ett bra försäkrings-skydd vid terrorhändelser.³⁶ I Sverige täcker de flesta konsumentförsäkringar skador orsakade vid sådana händelser och oftast på samma sätt som vid andra sak- och personskador.

Vid en personskada finns det ofta ersättningsmöjligheter i olycksfallsförsäkringar, antingen via privat tecknade försäkringar eller via arbetsgivarens försäkringar. Hemförsäkringen kan i vissa fall ersätta förlorade eller skadade saker som uppkommer vid terrorhändelser. I hemförsäkringen kan det också finnas möjlighet till ersättning för krishantering. Hemförsäkringen har dessutom ett reseskydd som kan hjälpa till vid exempelvis kostnader som uppkommer vid förseningar till följd av terrorhändelser. Om resan är betald med ett bankkort kan det också finnas ett försäkringsskydd via kort-reseförsäkringen.

Även företag som får skador eller avbrott i sin verksamhet i samband med terrorhändelser kan vara berättigade till ersättning från sin företagsförsäkring. I vilken utsträckning företagen får ersättning bestäms av villkoren i företagsförsäkringen, vilka kan variera mellan försäkringsbolagen. Om ett fordon används, vilket var fallet vid terrorhändelsen på Drottninggatan april 2017, så hanteras de direkta skadorna som fordonet orsakar som en trafikförsäkringsskada.

³⁶ Den här fördjupningen är baserad på information som publicerades på Svensk försäkrings hemsida respektive Konsumenternas försäkringsbyrås hemsida i samband med den tragiska terrorhändelsen på Drottninggatan april 2017.

Det finns även risker och osäkerheter kopplade till mer nationella faktorer. Ett exempel är hushållens stigande skuldsättning och höga fastighetspriser. Ett större prisfall på bostäder bedöms kunna leda till att hushållen konsumerar mindre, vilket påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt.³⁷ Det kommande riksdagsvalet kan också få konsekvenser för ekonomin. Framför allt om valet resulterar i en svag regering som får svårigheter att genomföra sin politik. Det gäller exempelvis genomförandet av nödvändiga reformer för tillväxt och fortsatt gynnsam ekonomisk utveckling.

1.3.1 Solvens II visar på att de svenska försäkringsföretagen har god motståndskraft

Finansinspektionens bedömning är att de svenska försäkringsföretagen har god motståndskraft att kunna möta den ekonomiska utvecklingen.³⁸ Företagens starka finansiella ställning framgår också vid en jämförelse av solvensen med de europeiska försäkringsföretagen. Solvens II möjliggör numera en sådan jämförelse, vilket inte varit möjligt tidigare på grund av stora skillnader i ländernas regelverk.

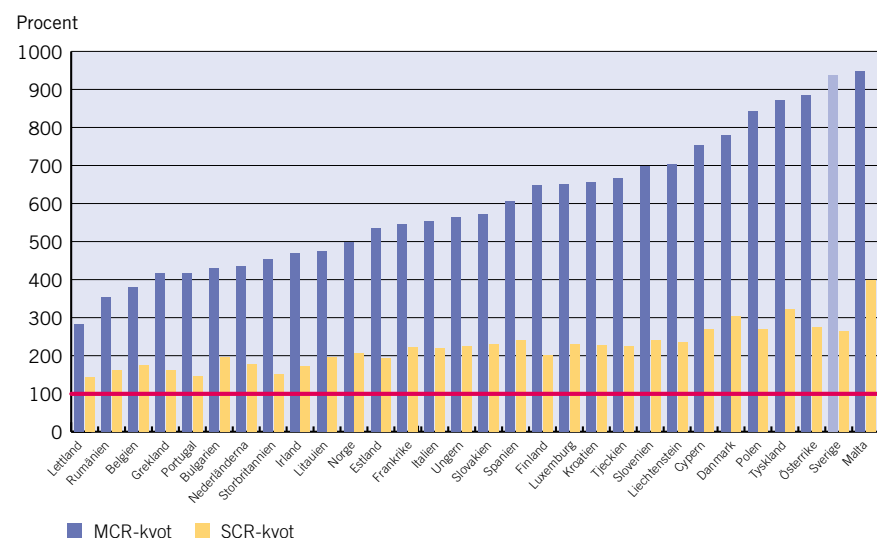
Solvens II innehåller två kapitalkrav, ett minimikapitalkrav (MCR) och ett solvenskapitalkrav (SCR). Företagen ska ha ett buffertkapital (en kapitalbas) som överstiger kapitalkraven. Kapitalbasen motsvarar något förenklat skillnaden mellan värdet på företagens tillgångar och deras skulder. MCR beaktar endast de grundläggande riskerna i företaget, medan SCR beaktar alla risker. MCR är därför vanligtvis mindre än SCR, oftast mellan 25 och 45 procent av SCR. Det ställs hårdare krav på vad som får räknas in i kapitalbasen för att uppfylla MCR än för SCR,

³⁷ Se exempelvis Regeringens proposition (2017), *Budgetproposition för 2018 (2017/18:1)*, s. 34.

³⁸ Finansinspektionen (2017), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2017:1*.

för att minimera skadorna för försäkringstagarna om försäkringsföretaget får problem. Den tid som företagen får på sig att återställa kapitalet om det underskrider kapitalkravet är också betydligt kortare för MCR. De svenska försäkringsföretagen som omfattas av Solvens II uppfyller solvenskapitalkravet, dvs. de har en SCR-kvot som överstiger 100 procent (se diagram 11). Vid slutet av 2016 var denna kvot i genomsnitt över 260 procent för de svenska företagen, vilket tillhör de högsta inom EU. De svenska företagen uppfyller även minimikapitalkravet. Med en MCR-kvot på i genomsnitt nästan 950 procent har de svenska företagen näst högst MCR-kvot i EU efter Malta.

Diagram 11. Genomsnittliga MCR- och SCR-kvoter för europeiska försäkringsföretag, kvartal 4 2016



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för respektive lands försäkringsföretag. Den röda linjen avser det krav på 100 procent som finns i Solvens II gällande dessa kvoter.

Källa: EIOPA.

För försäkringsföretagen finns det i Solvens II flera möjligheter att justera den riskfria diskonteringsräntan³⁹, vilket kan förbättra företagens SCR- och MCR-kvoter. Endast tre av de 140 svenska försäkringsföretag som regleras av Solvens II använde i december 2016 sådana justeringsmöjligheter.⁴⁰ Enligt EIOPA använder andra europeiska företag sådana justeringar i högre utsträckning.⁴¹ Om sådana justeringar inte fick användas skulle de svenska företagen ha förhållandevis ännu bättre SCR- och MCR-kvoter. Det går dock inte i nuläget att säga hur den pågående översynen av kapitalkraven i Solvens II, se avsnitt 2.4.1, kan komma att påverka dessa kvoter.

1.3.2 Svenska försäkringsföretag klarade sig väl i EIOPAs stresstest

EIOPA presenterade i december 2016 ett stresstest av europeiska livförsäkringsföretag baserat på företagens finansiella ställning vid slutet av 2015.⁴² I stresstestet utvärderades livförsäkringsföretagens motståndskraft mot olika risker, främst kopplat till utvecklingen på de finansiella marknaderna. Fem svenska livförsäkringsföretag deltog i testet; AMF, Alecta, Folksam, Länsförsäkringar Liv och Skandia. Totalt deltog 236 livförsäkringsföretag från 30 länder.

³⁹ Övergångsregler i Solvens II innebär att under de 16 åren från det att Solvens II började gälla 2016 så kan försäkringsföretagen välja att till viss del fasa in de nya beräknade försäkringstekniska avsättningarna, bland annat genom att använda den diskonteringsränta som de tidigare använt sig av. Det finns även två permanenta justeringar, nämligen volatilitetsjustering och matchningsjustering. Dessa kan användas under vissa förutsättningar och innebär att den riskfria räntan (diskonteringsräntan) i Solvens II blir högre än vad som annars varit fallet.

⁴⁰ Finansinspektionen (2017), *Aggregerade statistiska uppgifter om försäkrings- och återförsäkringsföretag som står under tillsyn enligt direktiv 2009/138/EG*.

⁴¹ I januari 2016 använde runt en tredjedel av de europeiska företagen åtminstone någon av dessa justeringar och övergångsregler i Solvens II enligt EIOPA (2016), *Report on long-term guarantees measures and measures on equity risk 2016*.

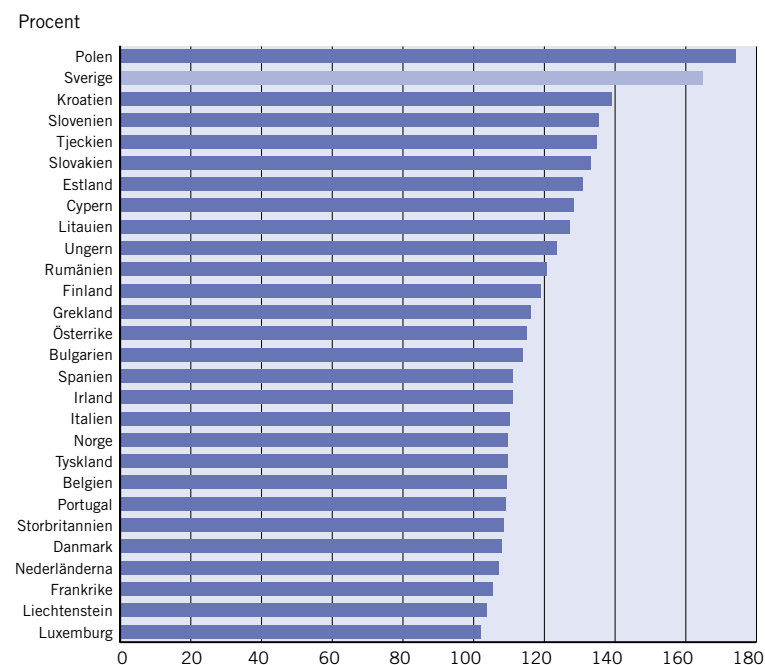
⁴² EIOPA (2016), *2016 EIOPA insurance stress test report*.

EIOPAs stresstest innehöll två ekonomiska scenarier. Den ena var ett så kallat *Double-hit scenario*, där den riskfria räntan antas vara fortsatt låg samtidigt som värdet på mer riskfyllda tillgångar faller. Till exempel antogs den svenska aktiemarknaden falla med runt 30 procent. Det andra scenariot var ett *Low-for-long scenario*, där räntan antas vara låg under lång tid framöver. I detta scenario antogs att den (riskfria) räntan i Sverige inte någonsin skulle gå över 2 procent.

Enligt Finansinspektionen klarade sig de svenska företagen väl och uppfyllde generellt solvenskraven i de två scenarierna.⁴³ De svenska företagen klarade stresstestet väl på grund av att de har stora tillgångar i förhållande till storleken på skulderna (se diagram 12).

⁴³ Finansinspektionen (2017), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2017:1*.

Diagram 12. Storleken på europeiska livförsäkringsföretags tillgångar i förhållande till deras skulder, december 2015



Anm.: Avser de företag som ingick i det stresstest som EIOPA publicerade december 2016. Storleken på tillgångarna och skulderna (åtagandena) är det som gällde i det så kallade basscenariot i stresstestet.

Källa: EIOPA.

Under 2018 kommer EIOPA att genomföra ett nytt stresstest för europeiska försäkringsföretag. Detta stresstest kommer troligtvis både omfatta livförsäkring och skadeförsäkring till skillnad mot det som genomfördes 2016 som bara omfattade livförsäkring. Det är fortfarande oklart vilka försäkringsföretag som kommer att ingå i stresstestet 2018.

1.3.3 Ett stort aktieprisfall kan vara en risk

Både Finansinspektionen och Riksbanken har framhållit att de svenska försäkringsföretagen är sårbara för aktieprisfall på grund av deras förhållandevis stora innehav av aktier.⁴⁴ De svenska försäkringsföretagens tillgångar består till mer än 40 procent av aktier och fonder, vilka till stor del utgörs av aktiefonder. Innehavet har bidragit till att de svenska försäkringsföretagen har kunnat få en hög avkastning på tillgångarna trots de låga räntorna. Samtidigt finns det en risk att aktiepriserna kan falla.

Aktierisken är en av de största riskerna för de europeiska försäkrings- och pensionsföretagen enligt EIOPA.⁴⁵ Att aktierisken är betydande för de svenska försäkringsföretagen avspeglas i solvenskapitalkraven i Solvens II. Merparten av detta krav utgörs av marknadsrisken⁴⁶, vilket till runt 60 procent består av aktierisk (se diagram 13).

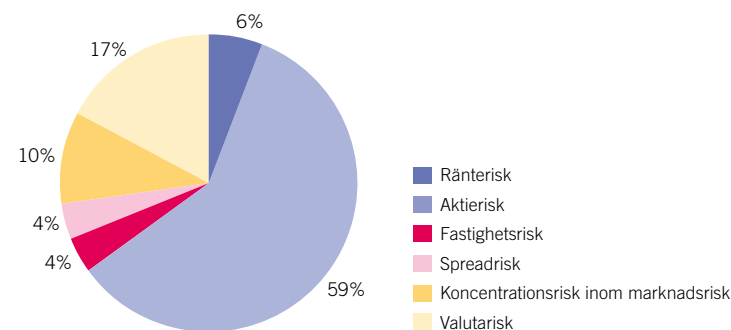
Hur väl de svenska företagen kan hantera ett aktieprisfall beror på storleken på fallet. EIOPAs stresstest innehöll bland annat ett prisfall på den svenska aktiemarknaden på runt 30 procent, vilket de svenska försäkringsföretagen hanterade väl.

⁴⁴ Finansinspektionen (2017), *Tillsynen av försäkringsföretagen* och Sveriges Riksbank (2017), *Finansiell stabilitet 2017:2*.

⁴⁵ Se EIOPA (2017), *Financial stability report June 2017*.

⁴⁶ Mer än tre fjärdedelar av solvenskapitalkravet för de svenska företagen utgörs av marknadsrisk. Resterande del utgörs av motpartsrisk, teckningsrisk och operativ risk.

Diagram 13. Bidrag till marknadsrisken från olika riskkategorier för de svenska försäkringsföretag som faller under Solvens II, december 2016



Anm. Diagrammet bygger på de stressnivåer som är fastställda i Solvens II, men tar inte hänsyn till de korrelationer som finns mellan de olika riskerna.

Källa: Finansinspektionen.

1.3.4 EIOPA ändrar metod för den riskfria räntan i Solvens II

EIOPA är bekymrade över att den riskfria räntan som tillämpas i Solvens II är för hög och att man därför inte korrekt kan bedöma försäkringsföretagens finansiella styrka. Den riskfria räntan används som diskonteringsränta för att beräkna storleken på de försäkringstekniska avsättningarna.

Under våren 2017 presenterade EIOPA ändringar i metoden för att beräkna den riskfria räntan, vilket ska gälla från och med 2018.⁴⁷ Ändringarna rör ett av de antaganden som bestämmer den riskfria räntan för de löptider där det inte bedöms finnas tillförlitliga marknadsräntor att tillgå. För dessa löptider baseras den riskfria räntan till stor del istället på den långsiktiga jämnviktsräntan (UFR, *Ultimate Forward Rate*).

⁴⁷ EIOPA (2017), *Risk-free interest rate term structures – Calculation of the UFR for 2018*.

UFR är för närvarande satt till 4,2 procent för åtaganden i bland annat svenska kronor och euro. Denna siffra är baserad på ett antagande om inflationen (2 procent) och om realräntan (2,2 procent). Det EIOPA nu har ändrat är hur realräntan fastställs, vilket innebär att realräntan för bland annat Sverige och euroområdet sänks till 1,65 procent. UFR justeras därmed ned till 3,65 procent. Eftersom UFR ska vara långsiktigt stabil införs dock även begränsningar för hur mycket UFR årligen får ändras, som mest med 0,15 procentenheter. Därmed kommer UFR för bland annat Sverige och euroområdet att vara 4,05 procent 2018. Därefter kommer UFR att justeras ned årligen tills dess att den är 3,65 procent.

Det är dock oklart vilken UFR som ska gälla från den 1 januari 2018. Det är EU-kommissionen som fastslår den riskfria räntan i Solvens II. Hittills har EU-kommissionen följt de räntor som EIOPA har publicerat.⁴⁸ Besked om nivån på UFR kan därför dröja till efter årsskiftet.

Påverkar mer de svenska försäkringsföretagen än de andra europeiska

När UFR justeras ned kommer den riskfria räntan att minska, vilket leder till att storleken på företagens försäkringstekniska avsättningar, det vill säga skulder, ökar. Det minskar i sin tur kapitalbasen och därmed försämras solvensen (SCR- och MCR-kvoterna). Förändringarna påverkar främst livförsäkringsföretagen på grund av deras långa åtaganden.

En nedjustering av UFR kommer att påverka de svenska försäkringsföretagen mer än de flesta andra europeiska företag. Det finns två anledningar till detta. För den riskfria räntan används marknadsräntor upp till en viss tidpunkt, den sista likvida punkten (LLP). För Sverige är LLP

⁴⁸ EIOPA publicerar månadsvis de riskfria räntekurvorna i informationssyfte. EU-kommissionen beslutar varje kvartal de riskfria räntekurvor som ska användas i rapporteringen och dessa är bindande.

löptider upp till 10 år. För löptider därefter bestäms den riskfria räntan bland annat genom att UFR bestäms till en viss tidpunkt. I Sverige är denna tidpunkt om 20 år.⁴⁹ UFR ökar i betydelse ju närmare löptiden är tidpunkten för UFR.

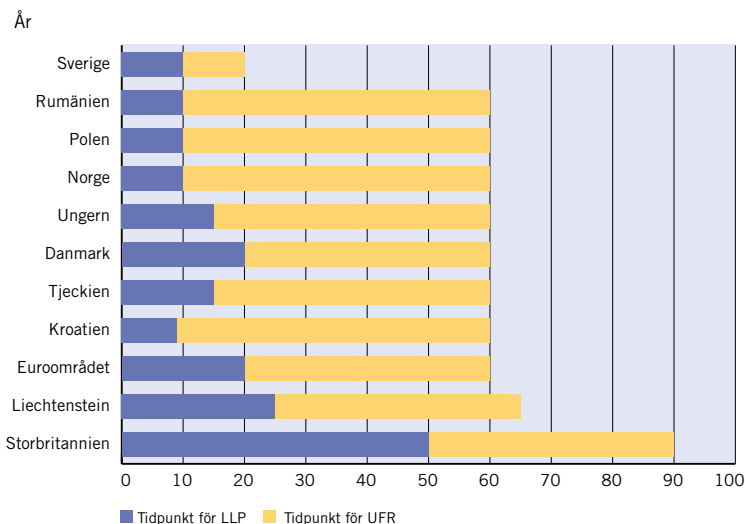
Både tidpunkten för UFR och för LLP ligger tidigare i Sverige än i andra europeiska länder (se diagram 14). Detta på grund av att den svenska räntemarknaden bedöms vara mindre utvecklad för längre löptider.⁵⁰ Att tidpunkten för LLP och UFR ligger närmare i tiden för Sverige innebär att en justering av UFR kommer påverka den riskfria räntan för fler löptider. Den riskfria räntekurvan kommer att falla mer i Sverige än i andra länder när UFR minskar. Att en justering av UFR får större påverkan på svenska försäkringsföretag ur detta hänseende har bland annat också EIOPA påpekat.⁵¹

⁴⁹ I Solvens II benämns detta som konvergensperiod.

⁵⁰ För vilka löptider det finns tillförlitliga marknadsräntor bestäms utifrån olika kriterier i regelverket för den riskfria räntan.

⁵¹ EIOPA (2016), *Consultation paper on the methodology to derive the UFR and its implementation*.

Diagram 14. Tidpunkt för LLP och UFR vid beräkning av den riskfria räntan i Solvens II för olika europeiska länder och valutor

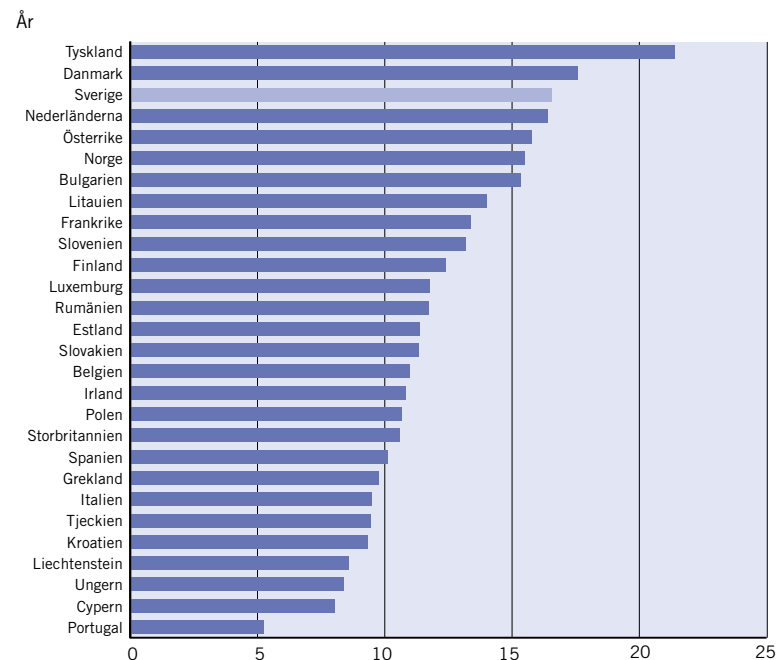


Anm.: Med tidpunkt för UFR avses det som i Solvens II benämns som konvergensperioden. LLP är den så kallade sista likvida punkten och anger upp till den tidpunkt då endast marknadsräntor används vid beräkning av den riskfria räntan.

Källa: EIOPA.

Den andra anledningen till att svenska försäkringsföretag påverkas mer är att durationen på de svenska livförsäkringsföretagens skulder är bland den högsta i EU (se diagram 15). Det är en följd av att de har långa försäkringsåtaganden. Ju högre durationen är, desto mer påverkas skulderna av en förändring av den riskfria räntan.

Diagram 15. Genomsnittlig duration på europeiska livförsäkringsföretags skulder, december 2015



Anm.: Avser de företag som ingick i det stresstest som EIOPA publicerade december 2016. Durationen på livförsäkringsföretagens skulder (åtaganden) är uppskattad av EIOPA.

Källa: EIOPA.

I en konsekvensanalys av EIOPAs framgår dock att en justering av UFR inte bedöms få några betydande konsekvenser för de svenska försäkringsföretagen.⁵² För de svenska företag som deltog i denna analys ändrades SCR-kvoten endast marginellt när UFR sänktes med 0,5 procentenheter.⁵³ Om EU-kommissionen väljer att följa EIOPA och justera ned UFR blir ändå en viktig fråga för de svenska försäkringsföretagen att följa.

⁵² EIOPA (2017), *Risk-free interest term structure – Results from the impact analysis of changes to the UFR*.

⁵³ I denna konsekvensanalys minskade den genomsnittliga SCR-kvoten från 239 procent till 233 procent när UFR sänktes med 0,5 procentenheter för de nio svenska försäkringsföretag som deltog.

1.4 En stigande ränta innebär möjligheter och utmaningar

Riksbanken förväntas höja reporäntan under 2018. Vid tidigare tillfällen har räntor med längre löptid börjat stiga tidigare och mer än reporäntan. Tillväxten under senare år har stimulerats av den expansiva penningpolitiken med historiskt låga räntor i många länder. När penningpolitiken stramas åt och räntorna går upp kan det därför periodvis bli stökigt på de finansiella marknaderna.

Högre räntor är i stort positivt för försäkringsföretagen. En viktig orsak till detta är att företagets solvens förbättras eftersom storleken på skulderna minskar när räntan höjs.

En högre ränta innebär dessutom högre framtida avkastning på försäkringsföretagens obligationsinnehav. På kort sikt kan dock avkastningen på förvaltat kapital minska när räntan går upp. Det beror på att värdet på innehavet av obligationer minskar när räntan stiger. Avkastningen kan därför försämrats under vissa år när räntan går upp. En högre ränta kan därmed innebära att företagets solvens förbättras samtidigt som avkastningen på förvaltat kapital försämrats. Hur detta ska kommuniceras till försäkringstagarna kan bli en utmaning.

En stigande ränta kan också påverka värderingen av andra tillgångar, exempelvis aktier, vilket kan påverka solvensen och avkastningen. Samtidigt konstaterar den europeiska bankmyndigheten (EBA), EIOPA och den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) i en gemensam rapport att försäkringsföretagen kan vara bättre på att hantera en räntehöjning än andra finansiella institut eftersom en högre ränta är positiv för försäkringsföretagens solvens.⁵⁴ Därmed kan även stigande räntor vara en utmaning för de svenska företagen på kort sikt. Hur räntan utvecklas kommer därför även fortsättningsvis att vara viktig att noga följa.

⁵⁴ Joint committee report on risks and vulnerabilities in the EU financial system September 2017.

2 Reglering av försäkringsverksamhet

Regleringstakten på EU-nivå har varit mycket intensiv efter finanskrisen och ytterligare initiativ kommer att presenteras. Dessutom blir regelgivningen på EU-nivå alltmer komplex och detaljerad. Den svenska beredningsprocessen har i denna situation präglats av bristande dialog med försäkringsföretagen i ett tillräckligt tidigt skede i förhandlingsprocesserna i EU. Den svenska lagstiftaren har också närmast genomgående hamnat under stor press för att genomföra nya regler på rätt sätt och i rätt tid. Flera centrala och omfattande regelverk för försäkringsföretag har nyligen trätt i kraft eller väntas träda i kraft i Sverige under 2018. Vi förväntar oss även ett omfattande arbete under året med bland annat det kommande tjänstepensionsregelverket. Om inte konkreta åtgärder vidtas riskerar problemen i den svenska berednings- och lagstiftningsprocessen att bestå, med allvarliga konsekvenser för rättssäkerheten.

2.1 Rättssäkerheten i regelgivningen urholkas

2.1.1 Vad är problemet?

De komplicerade och i viss mån dåligt genomlysta regleringsprocesserna på EU-nivå är utan tvekan en utmaning för den svenska lagstiftaren, likaväl som för försäkringsbranschen och andra intressenter. I Svensk Försäkrings omvärldsbeskrivning för 2017 lyfte vi bland annat fram problemen med alltför snäva anpassningstider och där ser vi ingen ljusning.⁵⁵ Delegeringen av detaljreglering till EU-kommissionen att ta fram bättre anpassade regler har dessutom snarare lett till mer utdragna regleringsprocesser, inte minst eftersom även EU:s tre tillsynsmyndigheter

⁵⁵ Svensk Försäkrings rapportserie, *Omvärldsbeskrivning 2017*, s. 60 ff.

EIOPA, ESMA och EBA numera också spelar en viktig roll i processen. Detaljregleringen blir också alltmer omfattande, bland annat som en följd av att de mer principbaserade regler som beslutas på högre nivå mellan ministerrådet och Europaparlamentet som ett resultat av politiska kompromisser ofta blir svårtolkade. I slutändan resulterar detta i att företagen får ännu mindre tid att anpassa sig.

Det är samtidigt uppenbart att den svenska lagstiftningsprocessen inte har anpassats till utvecklingen på EU-nivå. Vi saknar i många fall en nödvändig dialog i ett tidigt skede mellan lagstiftaren och branschen när regelverken tas fram på de olika nivåerna inom EU. Det regelarbete som sker inom ramen för EIOPA och övriga tillsynsmyndigheter på EU-nivå, där Finansinspektionen representerar Sverige, karakteriseras av bristande demokratisk insyn.

Vi ser dessutom återkommande exempel på när det svenska genomförandet av EU-reglerna varken håller en tillräckligt hög kvalitet eller sker inom tidsramar som ger rimliga förutsättningar för företagen att anpassa sig. Det finns därmed en påtaglig risk att stärkt konsumentskydd och andra syften med den nya regleringen inte uppnås. Dessutom är konsekvensbeskrivningarna av de nya regelverken i många fall undermåliga. Vidare noterar vi brister i samordningen mellan olika regelverk.

Sammantaget innebär den nu beskrivna utvecklingen att rättssäkerheten i regelgivningen äventyras på ett uppenbart sätt. Dessa rättssäkerhetsproblem har varit framträdande i flera stora lagstiftningsprojekt – ett tydligt exempel är den nya distributionsregleringen. Vi ser även med oro på den mycket snäva tidsplanen för det kommande tjänstepensionsregelverket. (Se vidare nedan i avsnitt 2.2. och 2.3 om dessa två regelverk.)

Utvecklingen leder också till kraftigt ökade behov hos försäkringsföretagen att ägna större kraft åt regeltillämpningen. Varje företag måste se

till att ha en funktion för regelefterlevnad som är tillräckligt väl utbyggd för att kunna svara upp mot kraven. En annan konsekvens av denna regelutveckling och de korta anpassningstiderna för företagen när ny reglering har beslutats är att behovet av branschgemensamma regelefterlevnadsinitiativ ökar.

2.1.2 Vad är lösningen?

Hanteringen av frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå belystes i ett utredningsbetänkande som kom i februari 2016. Där gavs ett flertal förslag på hur insyn, dialog och inflytande kan förbättras för olika intressenter i samhället.⁵⁶ Betänkandet remitterades och regeringen har hittills följt upp förslagen främst genom att arrangera så kallade EU-handslag om en förbättrad dialog mellan regeringen och bland annat arbetsmarknadens parter.

Men det är tydligt att det krävs mer konkreta och genomgripande åtgärder för att minska det demokratiska underskottet och öka rättssäkerheten, både i samband med att regleringar tas fram på EU-nivå och när regleringen sedan ska genomföras i Sverige.

Svensk Försäkring skrev tillsammans med andra branschorganisationer i finanssektorn i maj 2017 ett brev till både finansmarknadsministern och Finansinspektionens generaldirektör, där bristerna i regleringsprocesserna påtalas och konkreta förslag till förbättringar presenteras. Bland annat framhålls i breven att lagstiftningsärendena på EU-nivå bör inledas med en utredning av svenska problemformuleringar, lösningsalternativ och konsekvenser. Vidare föreslås att departement och myndigheter som rutin bör skapa referensgrupper för att säkra dialog om i synnerhet viktigare sakfrågor. Ytterligare ett förslag är att säkra rimliga anpassningstider för dem som ska tillämpa regelverken.

⁵⁶ SOU 2016:10, *EU på hemmaplan*.

Syftet med dessa åtgärder är att skapa förutsättningar för rättssäkra regler, dvs. lagstiftning och myndighetsföreskrifter som är tydliga, effektiva och förutsägbara för försäkringsföretagen och andra intressenter som träffas av regleringen. En dialog med företrädare för Finansdepartementet och Finansinspektionen har därefter inletts i positiv anda och lagstiftaren har utlovat uppföljande samrådsmöten.

Därutöver måste situationen på EU-nivå förbättras genom att EU-kommissionens agenda för bättre reglering ("better regulation") konkretiseras ytterligare och får genomslag i praktiken. Inom agendan lyfter kommissionen fram bland annat ökad öppenhet i regleringsprocesserna, bättre konsekvensanalyser av regleringsförslag samt minskad regelbörda för företag och individer.⁵⁷ Om kommissionens agenda inte får bättre genomslag blir det dessutom betydligt svårare att uppnå bättre reglering även på nationell nivå. I ett meddelande från oktober 2017 pekar kommissionen ut förbättringsområden, och hänvisar även till arbetet inom den så kallade REFIT-plattformen.⁵⁸

2.2 Centrala regelverk träder i kraft 2018

2.2.1 Distributionslagstiftning med förhinder

På finansmarknadsområdet har inte minst EU-lagstiftaren länge haft fokus på åtgärder för att stärka konsumentskyddet. På försäkringsområdet handlar initiativen oftast om olika aspekter på distribution av försäkringar, dvs. rådgivning och försäljning, och hur intressekonflikter mellan distributör och konsument kan hanteras. Tyvärr har de rättssäkerhetsutmaningar som redovisats i avsnitt 2.1 påfallande ofta visat sig i dessa lagstiftningsärenden.

⁵⁷ Jfr Svensk Försäkrings rapportserie, *Omvärldsbeskrivning 2017*, s. 55 f.

⁵⁸ Kommissionens meddelande COM(2017) 651 final.

Ett tydligt exempel på när hanteringen av ett ärende har blivit komplicerat på EU-nivå är den så kallade Priips-förordningen,⁵⁹ där ikraftträdandet efter diverse förseningar av den detaljerade genomföranderegleringen med kort varsel fick skjutas upp ett år. Förordningen rör information i form av faktablad som ska ges till konsumenter inför köp av vissa försäkringsbaserade investeringsprodukter. Förordningen kommer nu att träda i kraft den 1 januari 2018.

Trots den mycket korta anpassningstiden är det fortfarande oklart om svenska depåförsäkringar kommer att kunna uppfylla de detaljerade kraven i regleringen angående information om underliggande tillgångar. En lösning kan tänkas komma i dokument med så kallade frågor-och-svar (Q & A) som upprättas gemensamt av EIOPA, ESMA och EBA och är tänkta att underlätta tolkningen av regleringen. Men i skrivande stund – hösten 2017 – har inga av de frågor-och-svar som publicerats hittills inneburit någon lösning på den svenska frågan. Därutöver innebär Priips-regelverket även i förhållande till den svenska försäkringsmarknadens traditionella livförsäkringsprodukt omfattande utmaningar i relefterlevnaden. Den produkten anses som en komplex produkt enligt EU-rätten och de formler som ska användas för att redovisa kostnader och utveckling av produkten riskerar att leda till missvisande prognoser.

Läget är därmed mycket otillfredsställande eftersom Priips-faktabladerna, som försäkringsföretagen behöver betydande tid för att arbeta fram, måste kunna lämnas till kunderna redan från och med den 1 januari 2018.

Ett ytterligare ärende som tydligt visar på bristerna i berednings- och lagstiftningsprocesserna gäller genomförandet av EU:s försäkringsdistributionsdirektiv (IDD).⁶⁰ Direktivet innebär omvälvande nya regler om

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1286/2014.

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97.

hur försäkringsföretag och försäkringsförmedlare ger råd om och säljer försäkringar, inklusive hur intressekonflikter ska hanteras när det gäller bland annat ersättningar (provisioner). Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 23 februari 2018.

Redan på EU-nivå har även detta ärende präglats av förseningar. Genomförandereglererna med mer detaljerad reglering antogs först sent under hösten 2017. Nyligen har frågan väckts om genomförandedatumet för IDD bör skjutas upp på grund av dessa förseningar och med hänsyn till de omfattande ändringar av bland annat försäkringsföretagens verksamhet som regelverket ger upphov till. Men tyvärr finns i nuläget inget slutligt svar på den frågan.

Vad värre är har även det svenska genomförandet av direktivet dragits med kraftiga förseningar. Finansdepartementet remitterade först i juni 2017 en omfattande promemoria med förslag till hur IDD bör genomföras i Sverige. Med den tidsplaneringen blir tiden alltför knapp för att rymma både den fortsatta svenska lagstiftningsprocessen och en rimlig anpassningstid för företagen. Till detta kommer att försäkringsbranschen och många andra intressenter starkt ifrågasatt om förslagen håller tillräcklig kvalitet för att kunna läggas till grund för lagstiftning.

2.2.2 Dataskyddet ska nu styras av en EU-förordning

Ytterligare ett omfattande regelverk som kommer att träda ikraft i Sverige under 2018 är EU:s dataskyddsförordning⁶¹. Förordningen ersätter från och med den 25 maj 2018 dagens svenska personuppgiftslag (PUL). För försäkringsföretagen är möjligheten att behandla personuppgifter, även känsliga sådana, central. Vissa försäkringar kan exempelvis inte tecknas utan att företaget gör en bedömning av den enskildes hälsa, vilket innebär att känsliga personuppgifter måste inhämtas och bearbetas.

⁶¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.

De grundläggande kraven för att behandla personuppgifter kommer i huvudsak att vara desamma som enligt nuvarande reglering. Men kraven på information och utformning av samtycken skärps, liksom statens sanktionsmöjligheter.

2.2.3 SIMPT – ett verktyg för efterlevnad av penningtvätsreglerna

Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genom effektiva åtgärder är ett prioriterat arbete även för försäkringsbranschen. EU:s fjärde penningtvätsdirektiv genomfördes i svensk rätt i augusti 2017.⁶² De nya reglerna innebär omfattande förändringar för försäkringsföretagen, bland annat i form av att företagen för att uppfylla sina skyldigheter nu ska tillämpa ett nytt riskbaserat förhållningssätt. Mot bakgrund av inte minst den internationella terrorismen (se även avsnitt 1.3) pågår redan förhandlingar om ändringar i direktivet.

Inte heller i detta lagstiftningsärende har rättssäkerheten upprätthållits fullt ut. Det har visat sig i form av bland annat bristande dialog med branschen och en mycket kort tid för anpassningsåtgärder till den nya regleringen.

Den branschsamverkan⁶³ som inletts inom ramen för SIMPT – Svenska Institutet mot Penningtvätt - syftar till att genom gemensamma vägledningar stärka och underlätta de finansiella företagens arbete med att motverka penningtvätt och terrorismfinansiering. Den första vägledningen avser allmän riskbedömning och publicerades under hösten 2017. Ytterligare vägledningar om bland annat kundkännedom ska arbetas fram och publiceras under 2018.

⁶² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849.

⁶³ De sju organisationerna är Bankföreningen, Fondhandlareföreningen, Fondbolagens förening, Finansbolagens Förening, Sparbankernas riksförbund, Svensk Försäkring och Svenska försäkringsförmedlares förening.

2.3 Arbete med kommande regelverk intensifieras

2.3.1 Slutspurt för det nya tjänstepensionsregelverket

Med tanke på tjänstepensionernas ökande betydelse för framtidens pensionsnivåer har frågan hur rörelsergelverket för tjänstepensionsverksamhet utformas stor betydelse för samhället (se även kapitel 3 om pensioner). Närmare 90 procent av de anställda i Sverige omfattas dessutom av kollektivavtalad tjänstepension. På den svenska tjänstepensionsmarknaden förvaltas idag cirka 3 000 miljarder kronor.

I oktober 2016 lämnade Finansdepartementet besked om att det kommer att bli en ny särskild reglering för tjänstepensionsverksamhet baserad på Tjänstepensionsföretagsutredningens förslag.⁶⁴ Regleringen kommer även att innebära ett genomförande av EU:s reviderade tjänstepensionsdirektiv (IORP II).⁶⁵ En remiss från Finansdepartementet har aviserats till hösten 2017, men har i skrivande stund ännu inte kommit. Detaljerna i det nya regelverket är således inte kända, men två saker står redan klart: Det kommer att införas en möjlighet för existerande företag att ombildas till så kallade tjänstepensionsföretag och den nya regleringen kommer att innehålla en förstärkt solvensreglering jämförd med den som för närvarande gäller för tjänstepensionsverksamhet.

När det gäller solvensregleringen gav regeringen i mars 2017 i uppdrag till Finansinspektionen att efter samråd med branschen ta fram ett förslag till kapitalkrav för tjänstepensionsföretagen. Finansinspektionen höll därefter samrådsmöten och utförde även en testrapportering baserad på preliminära förslag. I september levererade Finansinspektionen sin rapport till regeringen, med förslag om ett schablonmässigt respektive ett riskkänsligt kapitalkrav, resonemang kring ingripandemöjligheter samt en konsekvensanalys baserad på testrapporteringen.⁶⁶ Rapporten

⁶⁴ SOU 2014:57, *En ny reglering för tjänstepensionsföretag*.

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341.

⁶⁶ Finansinspektionen (2017), *Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag*.

ska ligga till grund för nödvändiga politiska beslut inför regeringens kommande remiss, där lagförslag med huvuddragen för kapitalkravet ska presenteras, inklusive hur hög skyddsnivån bör vara. Finansinspektionen väntas få i uppdrag att ta fram de närmare detaljerna via myndighetsföreskrifter.

Eftersom IORP II måste vara genomfört i Sverige senast den 13 januari 2019 ser vi här återigen ett exempel på en extremt pressad tidsplan, där riksdagsbeslut om den nya lagstiftningen knappast kan tänkas kunna tas förrän under hösten 2018. Med tanke på det stundande riksdagsvalet är det inte otänkbart att tidsplanen försenas ytterligare. Det är återigen uppenbart att kvaliteten riskerar att bli lidande när så omfattande och komplicerade frågor ska avgöras inom den begränsade tid som återstår innan regelverket måste träda i kraft.

Bristande tid för anpassning till den nya tjänstepensionsregleringen är möjligen ett mindre problem för försäkringsbolagen, dock under förutsättning att de ges tillräckligt med tid för att överväga frågan om ombildning efter att det nya regelverket har trätt i kraft. Hur lång tid det blir fråga om är ännu inte känt. För tjänstepensionskassorna ser det dock redan i nuläget besvärligt ut. Under hösten beslutade riksdagen att förlänga övergångstiden för deras nuvarande reglering, men endast till utgången av juni 2019.⁶⁷ Det betyder att tjänstepensionskassor som vill ombilda sig till tjänstepensionsföretag kommer att ha mindre än sex månader på sig att skicka in en ombildningsansökan efter att det nya regelverket har trätt ikraft. Att ge instituten så kort tid för förberedelser och nödvändiga strategiska beslut för den typen av genomgripande förändringar är naturligtvis inte heller förenligt med grundläggande krav på rättssäkerhet.

⁶⁷ Prop. 2017/18:3.

2.3.2 Hur ska IFRS 17 hanteras?

I maj 2017 publicerade International Accounting Standards Board (IASB) den nya globala redovisningsstandarden för försäkringsavtal, IFRS 17. Standarden träder i kraft den 1 januari 2021 och ska även införlivas i EU-rätten. Starka krafter inom den europeiska försäkringsbranschen försöker dock påverka EFRAG (ett rådgivande organ till EU-kommissionen) att utföra ett mer omfattande test av standarden än normalt. Detta skulle kunna leda till en försening av ikraftträdandet av IFRS 17 i EU.

Innan standarden träder i kraft behöver under alla omständigheter ett antal frågor klargöras, bland annat förhållandet till EU:s nu gällande försäkringsredovisningsdirektiv⁶⁸ och behovet av ändringar i svenska redovisningsregler. Inte minst behöver det säkerställas att konsolideringsfonden även fortsatt kan redovisas som eget kapital. För de kommande tjänstepensionsföretagen blir detta än viktigare med tanke på att kapitalbasposterna i solvensregleringen hämtas direkt ur den externa redovisningen för sådana företag.

Frågans vikt, inklusive den tydliga kopplingen till tjänstepensionsregleringen, gör en fortsatt god dialog mellan branschen och Finansinspektionen nödvändig. Men framöver ser vi ett behov av tillräcklig dialog och framförhållning även från lagstiftarens sida, både när det gäller relaterade åtgärder på EU-nivå och de kommande anpassningarna av det svenska regelverket.

2.3.3 En effektivare flytträtt

Regeringen fortsätter med åtgärder för att på olika sätt effektivisera flytt av försäkringsparande. Åtgärder för förbättrad information inför

⁶⁸ Rådets direktiv 91/674/EEG.

en eventuell flytt vidtogs redan 2014 genom det regeringsuppdrag till Finansinspektionen som resulterade i dels självreglering från Svensk Försäkring (branschrekommendationen *Informationsgivning i samband med flytt av pensionsförsäkrings värde*), dels det så kallade Jämförpris som numera finns publicerat på Konsumenternas Försäkringsbyrås hemsida. Frågor om hur intressekonflikter ska hanteras vid rådgivning och försäljning av försäkringar, bland annat frågan om provisioner, hanteras som redan nämnts i det svenska genomförandet av IDD (se även avsnitt 2.2).

Under hösten 2017 togs nästa steg i och med att Finansdepartementet remitterade en promemoria med förslag till åtgärder för effektivisering av flytträtt.⁶⁹ Där föreslogs dels skärpningar av reglerna för flyttavgifter, dels ändringar i skatterätten för att underlätta flytt. I promemorian förutskickades även att en utvärdering av hela distributionskedjan ska ske "något år" efter att de nya reglerna om försäkringsdistribution har trätt i kraft.

Den fortsatta behandlingen av förslagen i promemorian ges hög prioritet inför riksdagsvalet i september 2018. Likt den förra regeringen fortsätter således nuvarande regering på den sedan länge inslagna vägen att underlätta flytträtt, inklusive att förbättra konsumentskyddet vid flytt. Även om de närmare förändringarna fortfarande är under beredning är regelförändringar därför mycket sannolika.

2.3.4 Givande och tagande i svensk skattelagstiftning

I den ovan nämnda promemorian om effektivisering av flytträtten återfinns två av förslagen från Tjänstepensionsbeskattningsutredningens betänkande,⁷⁰ i syfte av underlätta flytt via justeringar i skatterätten. Det handlar om att dels öppna för en möjlighet till flytt in i befintlig försäk-

⁶⁹ Promemoria från Finansdepartementet/Finansmarknadsavdelningen *En effektivare flytträtt av försäkringsparande* (Fi2017/03188/FPM).

⁷⁰ SOU 2015:68, *Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna*.

ring, dels att kravet på att försäkringstagaren alltid måste teckna den nya försäkringen slopas. Som också nämnts talar mycket för att beredningen av förslagen ges hög prioritet inför valet 2018. Tanken är att utöka möjligheterna att slå samman försäkringar, inte minst den mängd fribrev som existerar inom tjänstepensionsförsäkring idag. Men viktigt i sammanhanget blir tolkningen av försäkringsavtalen. Inom kollektivavtalad tjänstepension finns förutsättningar att ta fram bestämmelser på central avtalsnivå som ökar flyttmöjligheterna. Lika enkelt blir det dock inte ifråga om individuell tjänstepension där en sådan central nivå saknas.

Finansdepartementet remitterade under sommaren 2017 en promemoria med förslag till nya skatteregler för företagssektorn.⁷¹ Promemorian är en uppföljning av de förslag som lämnades av Företagsskattekommitén (FSK) i juni 2014.⁷² Den centrala uppgiften för FSK var att lämna förslag som innebär att den skattemässiga skillnaden mellan finansiering med eget kapital och lånat kapital minskar. Investeringar och företagande skulle gynnas och skattebasen breddas för att skapa utrymme för en sänkt bolagsskatt. Denna ambition kvarstår i promemorians förslag. Förslagen innebär även ett genomförande av OECD:s så kallade BEPS i svensk lagstiftning.⁷³

Förslagen riskerar dock att leda till fortsatt rättsosäkerhet och ytterligare tillämpningssvårigheter för försäkringsbranschen. I promemorian lämnas dessutom ett förslag om en permanent och tillfällig schablonintäkt på försäkringsföretags säkerhetsreserv, utifrån tanken att skapa skattemässig neutralitet mellan periodiseringsfonder och säkerhetsreserven. Det kan dock starkt ifrågasättas, eftersom dessa poster fyller helt olika funk-

⁷¹ Promemoria från Finansdepartementet/Skatteavdelningen, *Nya skatteregler för företagssektorn* (Fi2017/02752/S1).

⁷² SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*.

⁷³ BEPS (Base Eruption and Profit Shifting) avser det internationella arbete som bedrivits för att på ett koordinerat sätt motverka skattebaserobering och vinstflyttning i ett internationellt perspektiv.

tion och omfattas av olika regelverk. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

I september 2017 föreslog regeringen en höjd skatt på kapitalförsäkringar och investeringssparkonto i form av en höjd schablonintäkt med 0,25 procentenheter för sådant sparande.⁷⁴ Offentligfinansiella och fördelningspolitiska motiv har angetts som skäl för skattehöjningen. Man har dock bortsett från att förslagen kan minska enskildas benägenhet att spara till sin pension. Förslaget är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2018.

Under 2017 remitterade regeringen ett förslag om förmånsbeskattning av sjukvårdsförsäkring som tecknas av arbetsgivare.⁷⁵ Regeringen tänker sig en snabb behandling av ärendet med tanke på att förslaget föreslås träda ikraft den 1 juli 2018. Det är uppenbart att en sådan ändring kommer att påverka försäkringsföretagens möjligheter att erbjuda sjukvårdsförsäkring, eftersom den väntas kraftigt minska arbetsgivares vilja att teckna sådan försäkring.

2.4 Fortsatt regleringsaktivitet på EU-nivå

2.4.1 Solvens II-översynen fortsätter

Översynen av försäkringsföretagens centrala rörelseregelverk Solvens II – där den svenska regleringen trädde i kraft så sent som den 1 januari 2016 – fortsätter. EU-kommissionen har bitt EIOPA om tekniska råd om framför allt kapitalkraven. Efter samråd med berörda intressenter har EIOPA överlämnat en första omgång råd under hösten 2017 och kommer att lämna sina resterande råd till kommissionen senast i februari 2018.

⁷⁴ Promemoria från Finansdepartementet/Skatteavdelningen, *Höjd beskattning av sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring* (Fi2017/03543/S1).

⁷⁵ Promemoria från Finansdepartementet/Skatteavdelningen, *Slopad skattefrihet för förmån av hälso- och sjukvård* (Fi/2017/03709/S1).

En särskild fråga som är aktuell redan nu är vilken metod för beräkning av den riskfria räntan som ska användas framöver, se även avsnitt 1.3.4. Se mer om Solvens II under nästa rubrik.

2.4.2 Försäkringsföretagen som investerare

Arbetet med EU-kommissionens olika åtgärder för att åstadkomma den så kallade kapitalmarknadsunionen (CMU) fortsätter. I strävan att underlätta långsiktiga och tillväxtfrämjande investeringar i samhällsekonomin har institutionella investerare som försäkringsföretag och tjänstepensionsinstitut getts en viktig roll. Sådana investeringar anges också som centrala för att säkra tillräckliga pensionsnivåer i framtiden.

Bland initiativen inom CMU märks den EU-förordning om enkla, standardiserade och transparenta värdepapperiseringsprodukter (STS) som nyligen överenskommits.⁷⁶ Diskussioner har nu påbörjats om eventuella förändringar av kapitalkraven i Solvens II för försäkringsföretagens investeringar i STS. Det pågår dessutom fortsatta diskussioner om eventuella harmoniserade EU-regler för säkerställda obligationer och förslag väntas första kvartalet 2018.

Två omgångar av ändringar har redan genomförts i Solvens II för att underlätta för investeringar i infrastruktur.⁷⁷ Försäkringsföretagens investeringar inom det området ligger ännu på relativt blygsamma nivåer och det är oklart om de genomförda och kommande ändringarna innebär någon större skillnad. Det kan dock noteras att Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital i sitt delbetänkande fann att det finns effektivitetsvinster att hämta

⁷⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, COM(2015) 472 final; den slutliga förordningen är i skrivande stund ännu inte publicerad.

⁷⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/467 respektive Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1542.

hem genom att involvera privat kapital i finansieringen av investeringar i statlig transportinfrastruktur i form av offentlig-privat samverkan (OPS). Kommittén förordade därför ett svenskt försöksprogram, vilket skulle kunna få betydelse för försäkringsföretagen som investerare.⁷⁸

En ytterligare fråga som påverkar försäkringsföretagens och tjänstepensionsinstitutens investeringar är den pågående översynen av förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (EMIR).⁷⁹ Ändringsförslagen innebär vissa lättnader ifråga om rapportering och kravet på central motpartsclearing, där det bland annat föreslås att det så kallade pensionsundantaget förlängs ytterligare.

Viktigt att notera är även att hållbarhetsfrågorna numera fått en alltmer framträdande roll i regleringen av företagens investeringar, ägarstyrning och rapportering.

⁷⁸ SOU 2017:13, *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*

⁷⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets ändringsförordning, COM(2017) 208 final.

Fördjupning: Hållbarhetsfrågor integreras i finansiell lagstiftning

På EU-nivå...

EU-kommissionen har inom ramen för CMU gett uttryck för höga ambitioner när det gäller hållbarhetsfrågor. I slutet av 2016 tillsatte EU-kommissionen en särskild expertgrupp (High-Level Expert Group on Sustainable Finance) för att främja hållbara finanser inom EU. Expertgruppens slutliga rapport ska redovisas i slutet av 2017 och EU-kommissionen avser att under första kvartalet 2018 meddela hur de tänker följa upp gruppens rekommendationer. En viktig fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning som hållbarhetsfrågor kan integreras i den finansiella lagstiftningen.

Hållbarhetsfrågorna har dock redan delvis integrerats i lagstiftningen genom krav på hållbarhetsrapportering i årsredovisningen, där den svenska regleringen ska tillämpas i Sverige första gången för räkenskapsåret 2017.⁸⁰ I juli 2017 antog EU-kommissionen dessutom riktlinjer för hur rapporteringen bör göras.⁸¹ Skärpta krav på redovisning av hållbarhetsfaktorer införs även genom dels IORP II (se ovan om kommande tjänstepensionsreglering), dels ändringarna av direktivet om aktieägares rättigheter⁸², där de nya regleringarna ska vara genomförda i svensk rätt under 2019.

⁸⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU och Prop. 2015/16:193, *Företagens rapportering om hållbarhet och mångfaldspolicy*.

⁸¹ Meddelande från kommissionen om riktlinjer för icke-finansiell rapportering (metod för rapportering av icke-finansiell information), (2017/C 215/01).

⁸² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/828.

Därutöver undersöker EU-kommissionen även åtgärder för att främja ett ökat fokus på hållbarhetsfrågor i samband med kreditvärdering, finansiell tillsyn och investeringar. Några konkreta lagstiftningsinitiativ har detta dock ännu inte utmynnat i. Kommissionen överväger också hur den kan bidra till utvecklingen av gröna obligationer respektive sociala obligationer eller fonder.

...och i Sverige

Sedan 2016 finns ett särskilt hållbarhetsmål för finansmarknadspolitikerna i Sverige som anger att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling. Regeringens ambition är att hållbar utveckling ska vara en del av det generella regelverket, bland annat för att gynna den finansiella stabiliteten.

Hittills har regeringen lagt konkreta förslag när det gäller regelverken för värdepappersfonder, inklusive Sjunde AP-fonden och övriga AP-fonder, samt föreslagit skärpta hållbarhetskriterier på Pensionsmyndighetens fondtorg.

Vidare har regeringen tillsatt en utredning om så kallade gröna obligationer.⁸³ Utredningen ska kartlägga hur marknaden för gröna obligationer kan främjas. I uppdraget ingår att undersöka möjligheterna för en statlig emission av gröna obligationer, något som försäkringsbranschen ställer sig positiv till. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast i december 2017, men det kan inte uteslutas att överlämnandet sker något senare.

⁸³ Dir. 2016:109, *Gröna obligationer*.

Regeringen gav också i regleringsbrevet för 2017 Finansinspektionen i uppdrag att fortsatt undersöka möjligheten för finansiell reglering och tillsyn att bidra till en hållbar utveckling. Här ingår bland annat frågor om branschgemensamma definitioner och hållbarhetsrapportering, scenarioanalys för riskbedömning och konsumentinformation om hållbarhet. Som en del av detta har Finansinspektionen under hösten 2017 fört samtal med försäkringsbranschen om scenarioanalyser för klimatrelaterade risker. Finansinspektionen redovisade sitt uppdrag i november 2017.⁸⁴

⁸⁴ Finansinspektionen (2017), *Finansinspektionens arbete under 2017 för att bidra till en hållbar utveckling*.

2.4.3 En pan-europeisk pensionsprodukt (PEPP)

Ett av de mer centrala inslagen i CMU – både när det gäller frågan om långsiktiga investeringar och tillräckliga pensionsnivåer – är det förslag till en EU-förordning om en så kallad PEPP (Pan-European Personal Pension Product) som kommissionen la fram i juni 2017.⁸⁵ En PEPP är tänkt som en pensionssparprodukt som ska kunna erbjudas av försäkringsföretag, banker, tjänstepensionsinstitut och fondförvaltare, med samma skattevillkor som för andra befintliga nationella sparprodukter och med en möjlighet att flytta sparandet mellan olika institut och medlemsstater.

PEPP-förordningen utgör enligt förslaget en så kallad second regime, vilket innebär en reglering som gäller sida vid sida med nationell reglering och är frivillig att tillämpa för de institut som önskar tillhandahålla PEPP. För svensk del är det dock tveksamt om det finns något intresse för PEPP med tanke på att avdragsrätten för pensionssparande har avskaffats. Se även kapitel 3 om pensioner.

2.4.4 Ytterligare reglering av finansiella tjänster för konsumenter

I mars 2017 följde EU-kommissionen upp sin tidigare grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag med en handlingsplan.⁸⁶ Planen innehåller ett antal planerade åtgärder för att underlätta för konsumenter att köpa tjänster i andra länder och för företag att sälja tjänster över gränserna. Kommissionen kommer bland annat att undersöka möjligheterna att göra det lättare för konsumenter att byta till mer fördelaktiga finansiella tjänster och förbättra kvaliteten och tillförlitligheten hos jämförande webbplatser. Vidare kommer kommissionen att övervaka marknaden för distansförsäljning för att identifiera poten-

⁸⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, COM(2017) 343 final.

⁸⁶ EU-kommissionens meddelande COM(2017) 139 final.

tiella risker för konsumenter och bedöma om distansförsäljningskraven behöver ändras.

Försäkringsföretagen pekas ut specifikt för tänkbara lagstiftningsåtgärder i två fall. Det ena handlar om att EU-kommissionen noga kommer att följa genomförandet av ett avtal med de stora biluthyrningsfirmorna om transparent prissättning av försäkringsrelaterade produkter. Det andra rör åtgärder inom ramen för den översyn av motorfordonsdirektivet⁸⁷ som för tillfället pågår.

En ytterligare fråga som är kopplad till konsumentskyddet rör den ständigt ökade digitaliseringen av försäkringsföretagens distributionskedjor (se fördjupning nedan). Det skapar bland annat frågeställningar kring användningen av de data som samlas in om konsumenten inom ramen för en försäkring ("big data"). EIOPA, ESMA och EBA utreder frågan om det eventuellt finns behov av rättsliga åtgärder när det gäller användningen av "big data" i finansiella institut.⁸⁸

När det gäller vem som har rätt till insamlade data är ett i sammanhanget viktigt exempel den pågående debatten på EU-nivå om rätten till så kallade in-vehicle data, alltså de data som dagens moderna fordon samlar in om hur fordonet används. Ur försäkringssynvinkel är det med tanke på eventuella skador viktigt att intressenter såsom ägare till fordonet och förare har rätten till dessa data. Men trots att diskussioner pågår inom ett antal fora inom EU har det visat sig svårt att komma framåt i frågan.⁸⁹

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG.

⁸⁸ Joint Committee discussion paper on the use of big data by financial institutions, JC 2016 86. Konsultationen löpte fram till mars 2017, den har i skrivande stund ännu inte följts upp.

⁸⁹ Flera generaldirektorat (DG) inom EU-kommissionen är inblandade i frågan (DG Move, DG Grow, DG Connect) och diskussioner förs inom olika grupperingar (C-ITS Platform, GEAR 2030, the Oettinger Roundtable), men koordineringen mellan olika initiativ och grupperingar är dålig och det saknas än så länge några konkreta förslag.

Fördjupning: Behov av både konsumentskydd och "sandlådor"?

En särskild aspekt av digitaliseringen är att regelverken inte alltid upplevs vara anpassade till den snabba utvecklingen av innovativa tekniska lösningar på finansmarknadsområdet. Frågan om så kallad Fintech/Insurtech ligger därför högt på agendan inom EU. Kommissionen utreder huruvida det finns behov av reglering för att säkerställa bland annat konsumentskyddet, eftersom digitaliseringen i stor utsträckning är relaterad till distribution av försäkring.

En annan viktig utgångspunkt i arbetet är att inte begränsa möjligheterna till goda innovationer. I länder som Storbritannien och Singapore har tillsynsmyndigheterna därför getts en möjlighet att inrätta så kallade regulatory sandboxes, där utvalda företag tillåts pröva affärsidéer under ett lättare och/eller bättre anpassat regelverk.

För svensk del har Finansinspektionen fått i uppdrag av regeringen att göra bland annat en kartläggning av aktörer som erbjuder nya innovativa finansiella tjänster och behov av reglering och andra verksamhetsförutsättningar för dem. Uppdraget ska redovisas den 1 december 2017. En viktig aspekt i sammanhanget för försäkringsbranschen är att konkurrensvillkoren blir rättvisa mellan olika aktörer på marknaden.

2.4.5 Återhämtning och resolution av försäkringsföretag

Efter en konsultation presenterade EIOPA i juli 2017 ett yttrande med förslag till ett minimiharmoniserat regelverk för återhämtning och resolution av försäkringsföretag, dvs. särskilda regler för försäkringsföretag i kris.⁹⁰ I yttrandet poängteras såväl konsumentskyddet som försäkringsföretagens potentiella påverkan på den finansiella stabiliteten. Det sistnämnda har på senare år lyfts fram som en allt viktigare aspekt och då främst i förhållande till försäkringsföretagens roll som stora investerare. Europeiska systemrisknämnden (ESRB) har instämt i den bedömningen.⁹¹

Nu spelas bollen över till EU-kommissionen. Även om tidsplanen för närvarande är oklar kan vi sannolikt vänta oss ett förslag på EU-reglering av frågan. Detta ligger även i linje med vad som tidigare har slagits fast i det globala samarbetet inom Financial Stability Board (FSB) när det gäller frågan om så kallade globalt systemviktiga försäkringsföretag ("G-SII"). En fråga som kan komma att aktualiseras som en följd av detta regleringsinitiativ är så kallad försäkringsgaranti, dvs. ett slags motsvarighet till bankernas insättningsgaranti.

2.4.6 De europeiska tillsynsmyndigheterna ses över

De tre europeiska tillsynsmyndigheterna EIOPA, ESMA och EBA inrättades som en reaktion på den finansiella krisen, och har som huvudsyfte att stärka tillsynssamarbetet inom EU. Myndigheterna har sedan dess även satt ett tydligt avtryck i sin andra roll som rådgivande deltagare i lagstiftningsprocessen och utfärdare av egna riktlinjer och yttranden. Hanteringen av myndigheternas viktiga roll i EU:s lagstiftningsprocess

⁹⁰ Opinion to institutions of the European union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States, EIOPA-BoS/17-148, 5 juli 2017.

⁹¹ Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macroprudential perspective, Report by the ATC Expert Group on Insurance, augusti 2017.

har dessutom stor betydelse när det gäller de rättssäkerhetsaspekter som redovisats i avsnitt 2.1.

Samtidigt har det konstaterats att harmoniseringen av medlemsstaternas finansiella tillsyn fortfarande brister. Efter en översyn av myndigheternas verksamhet la EU-kommissionen därför i september 2017 fram förslag för att ytterligare stärka harmoniseringen.⁹² Förslagen innebär bland annat att de nationella tillsynsmyndigheternas makt i EIOPA minskas genom att vissa beslut förs över till en ny verkställande styrelse i EIOPA. Förslaget ska stärka EU-perspektivet i beslutsfattandet på bekostnad av de nationella intressena.⁹³

EIOPA föreslås få en ökad roll när det gäller försäkringsföretagens interna modeller. Inför ett beslut om en intern modell ska EIOPA nämligen kunna lämna ett yttrande till den nationella tillsynsmyndigheten, vilken sedan ska fatta sitt beslut i överensstämmelse med yttrandet eller förklara varför man inte gör det.

Förslagen är nu under förhandling. Det är knappast okontroversiellt att på detta sätt föra över makt från de nationella tillsynsmyndigheterna till de tre europeiska myndigheterna, vilket förväntas bli en mycket känslig fråga i förhandlingarna.

⁹² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, COM(2017) 536 final.

⁹³ Några exempel på frågor som flyttas över till den verkställande styrelsen är att utreda eventuella överträdelser av unionsrätten, att slita tvister mellan nationella tillsynsmyndigheter och att utvärdera de nationella tillsynsmyndigheterna. Den verkställande styrelsen ska också fastställa en strategisk tillsynsplan och granska så att de nationella tillsynsmyndigheternas tillsynsplaner ligger i linje med de prioriteringar man gör på EU-nivå. Man får även mandat att begära information direkt från ett företag när man utreder eventuella överträdelser av EU-rätten, inklusive en möjlighet att bötfälla företag som inte lämna begärd information. Den verkställande styrelsen ska även samordna tillstånds- och tillsynsåtgärder för att få bättre harmonisering av hur man ser på delegering och risköverföring till tredje land. Det sistnämnda kan nog betraktas som något av en "Brexit-regel".

2.5 Nya utmaningar måste tacklas med beprövade metoder

Det är uppenbart att utvecklingen på EU-nivå har förändrat förutsättningarna för regleringen av finansmarknaden på ett fundamentalt sätt, inte minst sedan finanskrisen. Reglerna för bland annat försäkringsföretag bestäms i allt högre grad på EU-nivå och både harmoniseringen och detaljnivån ökar. Det är en utveckling som vi bedömer har kommit för att stanna, även om antalet nya initiativ kan tänkas variera från år till år. Det är även ett faktum att processerna för framtagandet av EU-regleringen på olika nivåer numera är mer komplexa och löper i flera spår med ett antal olika instanser inblandade.

Vi har kunnat konstatera att det finns påtagliga problem att hantera på EU-nivå för att förverkliga EU-kommissionens agenda för bättre reglering och att de nya regleringsprocesserna utan tvekan ställer den svenska lagstiftaren inför nya utmaningar. Men detta innebär givetvis inte att lagstiftaren kan kapitulera inför svårigheterna och frånga den traditionella svenska förvaltningspolitiska modellen för framtagandet av lagstiftning via gedigna utredningar, remissförfaranden och övrig nödvändig dialog med adressaterna för regleringen. Det gäller både i samband med att regleringar tas fram på EU-nivå och när regleringen sedan ska genomföras i Sverige. I realiteten bör hela den långa processen ses som en helhet, och svenska intressen måste bevakas redan tidigt och därefter löpande under processen. I annat fall finns en risk för att både den demokratiska legitimiteten och rättssäkerheten i lagstiftningsförfarandet fortsätter att urholkas.

I sammanhanget vill vi understryka kopplingen mellan försäkringsföretagens verksamhet och den ekonomiska utvecklingen och välfärden i landet. Försäkringar bidrar till att minska de ekonomiska riskerna i samhället för både hushåll och företag, och möjliggör därmed både högre konsumtion, bättre pensionsnivåer och större investeringsvilja. I sin egenskap av stora och uthålliga investerare är försäkringsföretagen också viktiga finansiärer. Det finns således även starka samhällsekonomiska skäl att säkerställa tydliga, effektiva och förutsägbara regler för försäkringsföretagen.

3 Omvärlden förändras – hänger pensionssystemet med?

Det är närmare 20 år sedan det allmänna pensionssystemet reformerades och de första årskullarna som helt och hållet omfattas av det nya pensionssystemet börjar nu gå i pension. Pensionsgruppen bedriver kontinuerligt ett arbete för att förbättra det allmänna pensionssystemet i dess olika delar. Det handlar bland annat om att hantera att arbetslivet inte har förlängts som väntat vid reformeringen av pensionssystemet. Det sätter en press nedåt på pensionsnivåerna. Under tiden har det även skett stora förändringar inom tjänstepensionssystemen och det privata pensionssparandet. Hur påverkar den här utvecklingen förtroendet för och synen på hela pensionssystemet?

3.1 Det svenska pensionssystemet

3.1.1 Ålderspensionssystem – av central betydelse i en välfärdsstat

Det samlade ålderspensionssystemets betydelse för den svenska välfärdsstaten kan inte nog betonas. Få andra system har så stor inverkan inte bara på enskilda människors möjligheter att klara sin egen försörjning över livsrytmen utan också på samhällsekonomin i stort. Väl utformade ålderspensionssystem kan bidra till att öka arbetsutbudet och därigenom förbättra förutsättningarna för företag att verka och producera.

I de allra flesta stater, däribland Sverige, utgör ålderspensionssystemen den största posten i den offentliga budgeten. Många länder inom OECD sitter med stora skulder i form av pensionslöften som medborgarna för-

väntar sig ska uppfyllas. Den sammanlagda pensionsskulden uppgår till omkring 78 000 miljarder dollar i 20 av 34 OECD-länder. Det motsvarar närmare den dubbla sammanlagda statsskulden i samma länder, som uppgår till 44 000 miljarder dollar.⁹⁴ Det gör det tydligt att ett ålderspensionssystem i ekonomisk obalans kan ruinera en hel stat.

Under 2017 beräknas utbetalningarna inom det svenska ålderspensionssystemet uppgå till närmare 296 miljarder kronor⁹⁵ och ytterligare 9 miljarder kronor i form av utbetalningar från premiepensionssystemet. Till det kommer utgifter för grundskydd i form av garantipension, efterlevandeskydd och bostadstillägg för pensionärer m.m. på närmare 35 miljarder kronor.⁹⁶ Totalt sett motsvarar det svenska ålderspensionssystemet omkring 30 procent av statens budget under utgiftstaket.

En väsentlig skillnad mellan Sverige och många andra länder är emellertid att det svenska pensionssystemet i formell mening ligger utanför statens budget. Det bidrar till ekonomisk och politisk stabilitet genom att pensionerna inte vägs mot andra utgifter i den årliga budgetprocessen. Systemet är även finansiellt stabilt då de sammanlagda utbetalningarna aldrig kan bli större än inbetalningarna. Faktorer som högre medellivslängd utan att åren i arbetslivet förlängs, färre personer i arbete, låg tillväxt och låg avkastning på det sparade kapitalet drabbar i stället pensionärerna genom lägre pensioner.

3.1.2 Delar av en helhet

Det svenska pensionssystemet består av allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande.

⁹⁴ The Geneva Association (2016), *The Pension Gap Epidemic – Challenges and recommendations*, s. 15.

⁹⁵ Prop. 2017/18:1, *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*, samt Pensionssystemets årsredovisning, Pensionsmyndigheten.

⁹⁶ Prop. 2017/18:1, *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*, UO 11.

Inkomster från den allmänna pensionen är för de allra flesta den dominerande inkomstkällan som pensionär. Före 1999 hade Sverige ett pensionssystem, ATP, där de 15 bästa årens intjänande lade grunden för pensionen. I takt med att medellivslängden ökade och den ekonomiska tillväxten saktade in under slutet av 1900-talet blev påfrestningarna på ATP-systemet stora. Prognoserna visade att pensionssystemet inte var finansiellt stabilt. Under 1990-talet genomfördes därför en pensionsreform och Sverige fick ett ålderspensionssystem där pensionen är nära kopplad till de avgifter som betalas in under hela livet. Ett grundläggande syfte med reformeringen av pensionssystemet var att stärka sambandet för den enskilde mellan förvärsinkomst och pensionsförmåner.

Figur 1. Pensionssystemets olika delar



Källa: Pensionsmyndigheten.

Parallellt med utvecklingen av det allmänna pensionssystemet kom tjänstepensionsförmånerna, dvs. pensionsförmåner som följer av ett anställningsförhållande, att i allt högre grad regleras inom pensionsplaner för de olika avtalsområdena privatanställda tjänstemän, privatanställda arbetare, statsanställda och anställda i kommuner och landsting.

I och med att samtliga tjänstepensionsplaner var direkt eller indirekt kopplade till ATP blev det nödvändigt att reformera tjänstepensionsplanerna när ATP-systemet reformerades under 1990-talet. Reformeringen av tjänstepensionsplanerna innebar för de äldre generationerna att de i huvudsak är fortsatt förmånsbestämda medan de för de yngre generationerna huvudsakligen är premiebestämda. I dag har omkring 90 procent av de anställda rätt till tjänstepension.

Avdragsrätt för privat pensionssparande har funnits länge men har stegvis begränsats och gått från att vara inkomstberoende⁹⁷ till att bli lika stort för alla. Tanken med det privata pensionssparandet var att det skulle vara ett extra tillskott till den totala pensionen vars omfattning och utformning den enskilde själv skulle styra över. Det ansågs finnas ett behov av att kunna komplettera pensionen från det allmänna pensionssystemet med ett eget sparande. Det gällde inte minst för individer som vid pensioneringen skulle komma att ha en låg kompensationsgrad från allmän pension och tjänstepension. Åren 2008–2014 var det högsta avdraget 12 000 kronor per år. Det sänktes 2015 till 1 800 kronor per år för att från och med 2016 slopas helt. I dag finns det inte någon sparform som gynnar ett långsiktigt pensionssparande och som försäkrar människor ekonomiskt mot ett långt liv.

De tre delarna bildar tillsammans det samlade pensionssystemet och de beror i högsta grad av varandra. Det är därför inte oviktigt hur de utvecklas var för sig. Det har betydelse för den totala pension som betalas ut till den enskilde. Samtidigt är de tre delarna helt fristående från varandra och hanteras av olika aktörer. Medan det allmänna pensionssystemet styrs av politiska beslut så bestäms tjänstepensionernas utformning genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Det privata

⁹⁷ Fram till och med inkomståret 2007 gav en högre inkomst ett större avdragsutrymme.

pensionssparandet styr den enskilde själv över men skatteincitament påverkar såväl den enskildes motivation att börja spara som att spara långsiktigt till sin pension.

3.2 Ökade avsättningar till tjänstepension

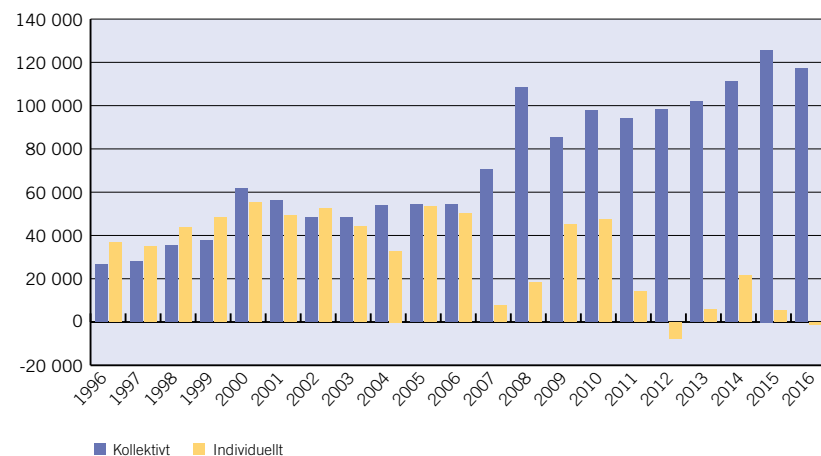
Omkring 90 procent av de anställda omfattas av kollektivavtalad tjänstepension. För många av dem har tjänstepensionen en stor betydelse för försörjningen som pensionär. Det gäller särskilt för personer som har inkomster över intjänandetaket för den allmänna pensionen, 7,5 inkomstbasbelopp (IBB), i dagsläget knappt 40 000 kronor i månaden.⁹⁸ Det följer naturligen av att de pensionsavgifter som de betalar in över taket inte ger dem några pensionsrätter utan i stället tillfaller statens budget. Utan tjänstepension skulle deras pension vara låg eller mycket låg i förhållande till slutlönen.

Tjänstepensionerna har över tid kommit att få en allt viktigare roll inom pensionssystemet - inom alla avtalsområden. De blå staplarna i diagram 16 visar tjänstepensionsavsättningarna över tid. De årliga avsättningarna är i dag fyra gånger högre i reala värden jämfört med 1996. Den kraftigaste ökningen har skett de senaste tio åren, sedan 2006. De huvudsakliga skälen är att inkomsterna har ökat över tid, men också att avsättningarna till tjänstepensioner har ökat inom samtliga avtalsområden.

⁹⁸ Intjänandetaket inom det allmänna pensionssystemet är 7,5 inkomstbasbelopp. För 2017 innebär det att taket ligger på 461 250 kronor.

Diagram 16. Tjänstepensionsavsättningarna har ökat kraftigt sedan 2006 (reala värden)

Milljoner kronor



Källa: SCB.

År 2006 undertecknades exempelvis det nya ITP-avtalet för privatanställda tjänstemän av Svenskt Näringsliv och PTK med ikraftträdande i juli 2007. Den nya planen döptes till ITP1 och den tidigare, förmånsbaserade planen, döptes till ITP2. Premien inom det premiebestämda avtalet ITP1 bestämdes till 4,5 procent av lönen upp till taket som i dag ligger på knappt 40 000 kronor och till 30 procent av lönen därutöver. ITP-avtalet kom att bli en mall för de avtal som kom därefter: Avtalspension SAF-LO (privatanställda arbetare), AKAP-KL (anställda inom kommun och landsting) och PA16 (statligt anställda).

Ett skäl till de ökade avsättningarna som kan ha viss betydelse inom tjänstepension är om en allt större del av inkomsten för allt fler individer glider över intjänandetaket för den allmänna pensionen. De får därmed högre avsättningar inom tjänstepensionsavtalen, 30 procent av lönen istället för 4,5 procent.

Ett annat skäl är att avtalen över tid har kommit att kompletteras med ytterligare avsättningar på förbunds nivå. Det har vanligen skett genom tillägg av olika varianter av så kallad flexpension på upp till 1,5 procent. Det innebär att man inom vissa avtalsområden har kommit överens om att utnyttja en del av löneutrymmet till en extra insättning av premier till ålderspensionen. Förstärkningen kan sedan användas antingen till en delpension eller bli ett tillskott till den vanliga tjänstepensionen.

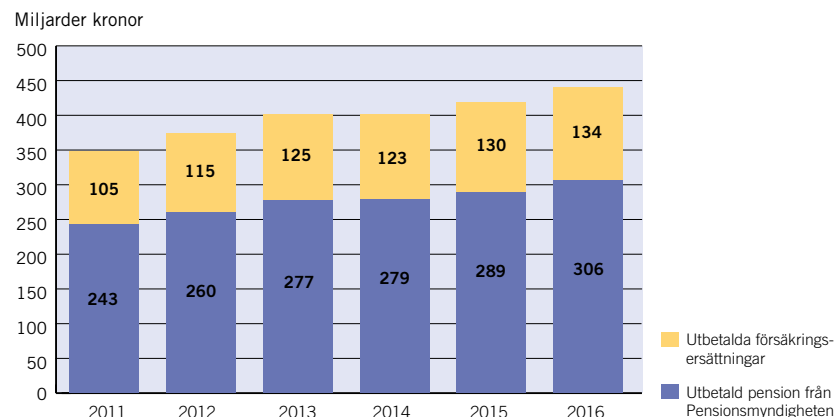
Ett tredje skäl kan vara att avgiftsnivån i det allmänna pensionssystemet är given och att privat pensionssparande inte längre är möjligt. En höjd levnadsstandard som ökar förväntningarna och kraven på välfärdstjänster och framtida pensioner behöver därför mötas på annat sätt, genom ökade avsättningar inom tjänstepensionssystemet eller genom löneväxling. De ökade avsättningarna kan då vara ett tecken på en förväntan om att pensionsnivåerna totalt sett riskerar att bli för låga.

När det gäller det privata pensionssparandet (pensionsförsäkring och kapitalförsäkring) framgår det tydligt av diagram 16 att de har minskat i betydelse. Skälen till de stora variationerna är sannolikt flera: ändrade regler för avdragsrätt och skattehöjningar av schablonintäkten för kapitalförsäkringar. Införandet av investeringssparkonto 2012 ledde till att det skedde uttag av tidigare sparande inom kapitalförsäkring, därav det negativa värdet för 2012.

3.2.1 Pensionssystemet ändrar karaktär

I diagram 17 redovisas utbetald pension från Pensionsmyndigheten och utbetalda försäkringsersättningar från livförsäkringsföretagen mellan 2011 och 2016. Utbetalningarna från Pensionsmyndigheten har under perioden ökat med närmare 26 procent medan utbetalda försäkringsersättningar har ökat med knappt 28 procent, dvs. ökningen av utbetalda försäkringsersättningar är något högre.

Diagram 17. Utbetalad pension och försäkringsersättningar 2011 2016



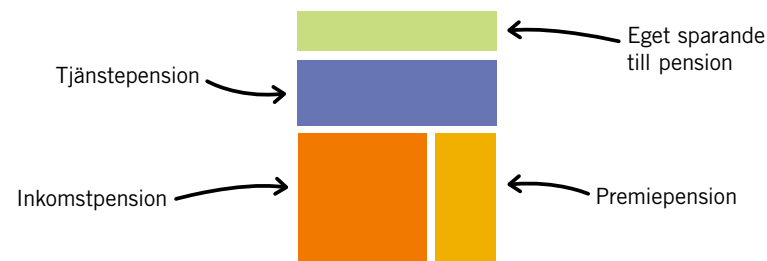
Anm.: Uppgifterna avviker något från definitionen av utbetalda försäkringsersättningar i resultaträkningen som rapporteras till Finansinspektionen i enlighet med FFFS 2015:12 för att få en utbetalningsstatistik jämförbar med utbetalningarna från allmän pension. Branschens utbetalningar kan därför inte inbegripa vare sig skaderegleringskostnader eller interna betalningsströmmar mellan försäkringar som inte betalas ut till kund. Ett exempel på det senare är premiebefrielseförsäkring som ersätter en inbetalning snarare än att betalas ut till kund. Vidare har riskförsäkringsersättningar som efterlevandeskydd och barnpension exkluderats. Återbetalningsskydd ingår.

Källa: Pensionsmyndigheten och Svensk Försäkring.

Andelen utbetalda försäkringsersättningar kan förväntas öka framöver med tanke på att avsättningarna till tjänstepension, som framgår av diagram 16, har ökat relativt kraftigt sedan 2006.

Med stadigt ökande tjänstepensionsavsättningar kommer utbetalningarna från pensionssystemet att ändra karaktär för vissa grupper av individer, framför allt för dem som har inkomster över intjänandetaket i det allmänna pensionssystemet. Den allmänna pensionen får för dessa grupper en minskande betydelse och betydelsen av tjänstepension ökar. Vi rör oss från den välkända pyramiden till en rektangel.

Figur 2. Pensionssystem i förändring



Källa: Konsumenternas Försäkringsbyrå.

Att pensionssystemet ändrar karaktär innebär dessutom att vi rör oss från ett system där det offentliga trygghetssystemet har stor betydelse till ett system där arbetsplatsen och arbetsgivaren får allt större betydelse för pensionens storlek.

3.3 Tillräckligheten inom pensionssystemet

3.3.1 Pensionsnivåerna blir lägre än förväntat och önskat

I och med att den allmänna pensionen bestäms utifrån inkomsten under hela arbetslivet går det inte att på förhand säga hur stor pensionen kommer att bli. En svårighet med det nya pensionssystemet är att ingen vet vad de kommer att få i pension. Det finns ingen norm, inget riktmärke, som det, åtminstone i teorin, fanns i det tidigare pensionssystemet. Det kan också bli ett gap mellan vad individer förväntar sig i pension och vad de faktiskt får.

I samband med reformeringen av pensionssystemet var en utgångspunkt att det nya pensionssystemet skulle ge samma ersättning för förvärvsinkomster som det gamla pensionssystemet. Det motsvarade 55–65 procent av slutlönen.

När nu de första årskullarna (födda 1954) som omfattas i sin helhet av det nya pensionssystemet går i pension är det troligt att pensionen kommer att bli lägre än vad många människor förväntar sig. De personerna fyller 65 år 2019. I förhållande till slutlönen kommer deras pensioner inte att vara lika höga som för personer i tidigare årskullar. För dem med enbart allmän pension landar pensionen på omkring 50–60 procent av slutlönen⁹⁹, dvs. omkring 5 procentenheter lägre än utgångspunkten vid reformeringen. Inklusiv tjänstepension och privat pensionssparande stiger pensionen till totalt omkring 60–65 procent av slutlönen.

När enskilda individer tillfrågas i enkätundersökningar brukar de uppge att en rimlig pension ligger på 75–80 procent av lönen.¹⁰⁰ LO uppger att en rimlig pension ligger på omkring 70 procent av lönen.¹⁰¹

I den årliga ranking - Melbourne Mercer Global Pension Index - som tas fram i samarbete mellan försäkringsföretaget Mercer och Monash Business School's Australian Centre for Financial Studies (ACFS) hamnar Sverige 2017 på sjätte plats, bland annat efter Danmark och Finland. Det är framför allt måttet ”adequacy” eller tillräcklighet, som drar ned Sveriges resultat. Måttet är avsett att fånga upp om pensionssystemet ger en rimlig inkomst som pensionär.¹⁰²

I ett autonomt (från statsbudgeten fristående) avgiftsbestämt pensions-system som det svenska blir pensionen så hög som avgifterna räcker till. Att pensionsnivåerna blir lägre än förväntat följer av att vi lever allt längre utan att vi arbetar längre. Medellivslängden ökar för närvarande med ett år vart sjunde år. Sedan pensionssystemet skapades i mitten

⁹⁹ Min Pension (2016), *Hur stor blir pensionen? En rapport om kompensationsgrader hos användare av Minpension*.

¹⁰⁰ I till exempel SEB:s välfärdsbarometer för 2009 angavs att 77 procent av nuvarande lön är en rimlig pension.

¹⁰¹ Morin, M. och Andersson, R. (2016), *Vad krävs för en hållbar pension?*, LO.

¹⁰² 2017 Melbourne Mercer Global Pension Index Report.

av 1990-talet har medellivslängden ökat med omkring 2,4 år. Samtidigt är normen kring pensionsåldern 65 år tydlig och i dagsläget tas nästan varannan nybeviljad pension ut vid 65 års ålder. Den andra hälften tar ut sin pension både före och efter 65 års ålder och vi ser sammantaget en spridning i ålder för pensionsuttag. Allt fler arbetar idag efter 65 års ålder, men inte på heltid.¹⁰³

Med en ökande livslängd kommer pensionen som andel av slutlönen naturligen att bli gradvis lägre, allt annat lika. En höjd pensionsålder är därför viktig för såväl tilltron till det allmänna pensionssystemet som för tillräckligheten i pensionerna framöver.

I takt med att allt fler som omfattas av det nya pensionssystemet går i pension blir det samtidigt tydligare för fler vad ett eller två år extra i arbetslivet innebär för pensionen. Det skulle kunna skapa ett tryck på att arbeta längre. Men det kräver samtidigt att arbetsmiljön och arbetsvillkoren anpassas efter äldre liksom att det görs anpassningar i kringliggande bidragssystem som sjukförsäkringen.

3.3.2 Spridningen i pensionsutfall ökar

Olika hög pension trots samma slutlön

I det tidigare pensionssystemet avgjordes den allmänna pensionen av de 15 bästa åren av 30 i arbetslivet. Det innebar att det i praktiken fanns en omfördelning från dem som hade en jämn inkomst genom livet till dem som hade en mer ojämn inkomst till exempel till följd av perioder av föräldraledighet, deltid eller annan frånvaro från arbetsmarknaden.¹⁰⁴

¹⁰³ Prop. 2017/18:1 *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*, s. 21.

¹⁰⁴ Exempelvis skedde en omfördelning från individer med en jämn och låg lön till dem som hade en låg lön under början av yrkeslivet för att senare få en hög inkomst. Se även SOU 1994:22, *Kvinnors ATP och avtalspensioner*, Bilaga B.

Pensionssystemet bidrog på så sätt till att utjämna för skillnader i inkomst under arbetslivet. I det nya pensionssystemet finns det ingen sådan utjämnande faktor.

I det nya pensionssystemet kommer det att bli större skillnader i pensionsutfall mellan olika individer. Det gäller även mellan dem som har samma slutlön eftersom deras totala arbetsliv kan ha sett helt olika ut. Dessa olikheter i pensionsutfall kommer inte alltid att kännas logiska för den enskilde. Det är en effekt av att hela livets inkomster räknas inom både det allmänna pensionssystemet och inom tjänstepensionsavtalen. Den som har arbetat heltid under stora delar av sitt yrkesliv, kan arbeta långt upp i ålder och har tjänstepension kommer oftast att få en förhållandevis bra pension jämfört med en person som har arbetat deltid, i perioder varit borta från arbetsmarknaden och som under hela eller perioder av yrkeslivet inte har haft någon tjänstepension.

Det är tydligt att kvinnor i allmänhet kommer att få en lägre pension än män. Det beror inte på pensionssystemets utformning utan har sin grund i ett icke jämställt samhälle och arbetsliv, där kvinnor ofta jobbar i branscher och yrken med lägre löner, oftare arbetar deltid och tar ett större ansvar för barn och hem. Det är tydligt att faktorer som hur arbetsmarknaden fungerar, hur långt jämställdheten har kommit i yrkesliv och familjeliv, slår rätt in pensionsutfallet när alla livsinkomster räknas. Pensionssystemet kan aldrig bli mer ekonomiskt jämställt och jämlikt än vad arbetslivet är.

En generell utgångspunkt vid reformeringen av det allmänna pensionssystemet var att intjänandereglererna inte generellt skulle utformas utifrån fördelningspolitiska hänsyn samt att det inte är pensionssystemets uppgift att kompensera för skillnader som har sin orsak i faktorer och strukturer utanför pensionssystemet som exempelvis skillnader

i lönesättning under yrkeslivet. Av det följer att det inte är pensionssystemets uppgift att rätta till sådant i efterhand. Det skulle undergräva den finansiella stabiliteten i pensionssystemet och minska kopplingen mellan arbetsutbud och pensionens storlek.

Inom de nya tjänstepensionsavtalen är det den enskildes inkomst som styr hur hög pensionen blir genom att det som sätts av till tjänstepensionen har en direkt koppling till lönen. Sammantaget innebär det att en låg inkomst under arbetslivet ger såväl en låg allmän pension som tjänstepension.

Olika nivå på tjänstepensionsavsättningar förstärker spridningen

Övergången till det nya allmänna pensionssystemet har inneburit en ökad spridning i pensionsutfall. Liksom inom det allmänna pensionssystemet följer olikheter i utfall inom tjänstepensionerna också av faktorer som inkomstnivå, frånvaro från arbetsmarknaden, perioder av avsaknad av tjänstepension, möjligheter att arbeta längre och heltid samt val av förvaltningsform och förvaltare.

Spridningen i tjänstepensionsutfall förstärks dessutom av det faktum att summan av avgiften inom det allmänna pensionssystemet och avsättningen till tjänstepension är högre över intjänandetaket än under. För pensionsavsättningar under taket uppgår avsättningarna till 21,71 procent (17,21 procent från den allmänna pensionen och 4,5 procent via tjänstepension) medan pensionsavsättningarna över taket uppgår till 30 procent.¹⁰⁵ Skälet till att högre tjänstepensionsavsättningar görs över intjänandetaket är att det inte utgår några pensionsrätter inom det allmänna pensionssystemet på lönedelar därutöver trots att det betalas ålderspensionsavgift på hela lönen. Det förklarar dock inte skillnaden mellan 21,71 procent och 30 procent.

¹⁰⁵ I många tjänstepensionsavtal har nivån under senare år höjts till 6 respektive 31,5 procent.

De skillnader som finns i tjänstepensionsavsättningar mellan olika förbund inom olika tjänstepensionsavtal förstärker ytterligare spridningen i pensionsutfall. Efter 2006 har de centrala tjänstepensionsavtalen kommit att kompletteras på förbunds nivå genom extra pensionsavsättningar, livsarbetspension, deltids- och flexpension med mera. Nivån på tilläggen skiljer sig åt mellan olika förbund, men inom många förbund handlar det om ytterligare 1,5 procentenheter. Sedan finns det förbund med högre tillägg, exempelvis gruvindustrin där tjänstepensionsavsättningen uppgår till 9 procent för inkomster upp till taket på knappt 40 000 kronor i månaden, det dubbla jämfört med 4,5 procent som var ”normen” vid tidpunkten för när ITP-avtalet trädde i kraft 2007.

För exempelvis kommun- och landstingsanställda har en annan väg valts. Där har det inte gjorts någon generell höjning av nivån på avsättningar som inom många andra områden. I stället görs en mer generös avsättning vid föräldraledighet och deltidsarbete än vad som gäller inom avtal för typiskt manliga yrken inom industrin.

3.4 Vägen framåt

Det finns, enkelt uttryckt, två tydliga sätt att höja pensionerna: spara mer och/eller jobba längre.

Ett ökat sparande kan åstadkommas genom höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet, höjda avsättningar inom tjänstepensionsavtalen eller genom ett ökat privat pensionssparande.

Ett längre arbetsliv kan åstadkommas genom en tidigare inträdesålder på arbetsmarknaden eller genom att arbeta högre upp i åldrarna och för dem som arbetar deltid att gå upp på heltid.

Därutöver har förstås faktorer som tillväxt, sysselsättning, avkastningen på investerat kapital med mera givetvis betydelse för pensionernas storlek. I det följande baserar vi analysen på ett ökat sparande och ett längre arbetsliv, eftersom Pensionsgruppen och arbetsmarknadens parter har ett mer direkt inflytande över dessa.

3.4.1 Pensionsgruppens arbete

Pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen: socialdemokraterna, miljöpartiet, moderaterna, liberalerna, centerpartiet och kristdemokraterna. Gruppens uppgift är att värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer.

Det har länge pågått ett arbete inom Pensionsgruppen för att höja pensionsåldern och arbeta längre. Pensionsåldersutredningen kom 2013 med förslag på höjd pensionsålder, ändrad rätt till ersättning från transfereringssystemen samt rätt att kvarstå i arbete.¹⁰⁶ Det gjordes även en översyn av AP-fondernas placeringsregler, premiepensionssystemets utformning med mera. Pensionsgruppen utarbetade under 2015 en handlingsplan för jämställda pensioner. Den inkluderar bland annat en analys av utträdet ur arbetslivet, en översyn av grundskyddet och att följa utvecklingen av faktorer utanför det allmänna pensionssystemet som påverkar jämställda pensioner.¹⁰⁷

3.4.2 Arbeta längre

Hur länge ska vi arbeta?

Den genomsnittliga åldern för uttag av ålderspension är i dag 64 år i Sverige. Det är högt i ett europeiskt perspektiv. Av tabell 2 framgår att den genomsnittliga pensionsåldern är som högst i Sverige och Norge. Vi

¹⁰⁶ SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.

¹⁰⁷ Prop. 2017/18:1, *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*, s. 8.

är dock ännu inte uppe i 65 år och en bra bit från 67 år. Av tabellen framgår även att den lagstadgade pensionsåldern har höjts i de allra flesta länder utom i Sverige och Norge. Norge har dock ett spann som ligger ända upp till 75 år. I flera av länderna har det även införts en koppling mellan pensionsåldern och förväntad livslängd, i exempelvis Finland, Grekland och Storbritannien.

Tabell 2. Lagstadgad pensionsålder inom EU och Norge

Land	Nuvarande pensionsålder	Pensionsålder i framtiden	Genomsnittlig pensionsålder (2012)
Danmark	65 för män 67 för kvinnor	67 (2022), 67+ ¹⁾ (2030)	61–63
Finland	63–68	65 (2027), 65+ ¹⁾ (2030)	61–63
Frankrike	65, 4 månader	67 (2023)	59–61
Grekland	67	67+ ¹⁾ (2021)	57–59
Norge	62–75	-	63–65
Storbritannien	65	67+ ¹⁾ (2028), 68 (2046)	57–59
Sverige	61–67	-	64

¹⁾ Pensionsåldern stiger med förväntad livslängd.

Källa: SCB och Pensionsskyddscentralen.

Pensionen ska i dag räcka i närmare 20 år för en man som har uppnått åldern 65 år. Och medellivslängden ökar. Mot den bakgrunden är det förstående att frågan ligger högt på Pensionsgruppens agenda.

Frågan om utträde ur arbetslivet har hanterats i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Det resulterade i en avsiktsförklaring 2016

där parterna ska verka för att åstadkomma lösningar som gör att avtalen knyter an till de förändringar som beslutas inom det allmänna pensions-systemet. En fråga som diskuteras är höjd åldersgräns i lagen om anställningsskydd (LAS), från 67 till 69 år. Frågan är inte okontroversiell för arbetsgivarsidan. Det finns en farhåga om att benägenheten att anställa äldre skulle minska vid höjd LAS-ålder. Det ska dock vägas mot att de som redan är anställda fortsätter att arbeta efter 67 års ålder.

Vad gäller frågan om grundskydd ska ett färdigt förslag tas fram till den 2 februari 2018. Förslaget ska beakta garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd och det finns inga restriktioner om att den nuvarande strukturen måste upprätthållas. En utgångspunkt är att pensions-systemets drivkrafter till arbete ska värnas. En höjd pensionsålder skulle bidra till att minska behovet av grundskydd.

Bidragsvägen – en återvändsgränd

I ett välfärdssamhälle som det svenska är det en självklarhet att det måste finnas en försörjning för dem med mycket låga pensionsnivåer för att motverka fattigdom och utsatthet hos äldre. Garantipensionen utgör ett golv för dem som får en låg inkomstrelaterad pension. Av det följer att för dem med en mycket låg inkomst kan pensionen bli högre än den tidigare inkomsten som förvärvsarbetande. Kopplingen mellan inbetalda avgifter och pension, en av grundpelarna inom dagens pensionssystem, är svag för dessa individer och signalen till dem är att det inte lönar sig att jobba mer för att få en högre pension.

I vissa fall ses ökade bidrag, exempelvis garantipension och bostadstillägg, som lösningen för att kompensera för låga pensionsnivåer inom pensionssystemet. Det finns dock samtidigt en risk förknippad med att dåliga pensionsutfall i stor utsträckning kompenseras med bidrag. Det riskerar att förstärka könsrollerna på arbetsmarknaden, den så kallade ”jämfällldhetsparadoxen”. För om en deltid eller frånvaro från yrkes-

livet kompenseras med bidrag riskerar det att leda till att viljan och motivationen att arbeta heltid eller längre upp i åldrarna minskar. Ökade bidrag innebär dessutom att en allt större andel av pensionerna finansieras över statsbudgeten istället för via pensionssystemet.

Den ökade migrationen kan bidra till att förstärka hållbarheten inom det allmänna pensionssystemet givet att de nyanlända kommer i arbete. Statens utgifter för garantipension, bostadstillägg med flera bidrag kan dock förväntas öka till följd av att de nyanlända i större utsträckning förväntas ha lägre medelinkomster, lägre sysselsättningsgrad och färre antal år med inkomst i Sverige. De har därmed ett större behov av grundskyddsförmåner.¹⁰⁸

3.4.3 Spara mer

Att höja nivån på pensionsavgifterna

Nivån på ålderspensionsavgiften och den allmänna pensionsavgiften sättes vid reformeringen av pensionssystemet. Systemet är avgiftsbestämt, vilket innebär att avgifterna ligger fast medan förmånen kan variera. Det var en grundstomme i pensionsöverenskommelsen 1994.

En annan utgångspunkt var att det offentliga systemet och den komplettering som tjänstepensionerna ger sammanlagt ska ge ett fullt tillfredsställande pensionsskydd.

I budgetpropositionen för 2018 diskuteras en höjning av pensionsavgifterna från 17,21 procent till 18,5 procent. Nivån har varit omdiskuterad från start. Skillnaden beror på att den pensionsgrundande inkomsten beräknas som 93 procent av den verkliga inkomsten.¹⁰⁹ Om den pen-

¹⁰⁸ Prop. 2017/18:1 *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*, s. 13 och Pensionsmyndigheten (2017), *Migrationens påverkan på pensionsnivåer och grundskyddet*.

¹⁰⁹ $18,5\% \times 93\% \times \text{inkomsten} = 17,21\% \times \text{inkomsten}$.

sionsgrundande inkomsten i stället hade definierats som den verkliga inkomsten skulle det ha inneburit en avgiftsnivå på 18,5 procent.

Sparandet inom tjänstepension har ökat

Som framgått av tidigare avsnitt har avsättningarna till tjänstepension ökat under de senaste 10 åren. För den enskilde är en förmån som tjänstepension i allmänhet obligatorisk. Det går inte att avtala bort tjänstepensionen och i stället få en högre lön. Ur den enskildes perspektiv har beslutet om ett ökat sparande genom tjänstepension därför skett utan att det har tagits hänsyn till varje enskild individs behov av ökat sparande. På totalen har många gått från att spara 21,71 procent till 23,21 procent i allmän pension och tjänstepension även om det gäller långt ifrån alla.

Genom lönevaxling kan den enskilde i vissa fall avstå från lön till förmån för pension via sin arbetsgivare. Det blir därmed ett sätt att spara mer till sin pension baserat på individens eget sparbehov och enligt samma skatteregler som gäller för tjänstepension.

Det behövs en "knuff" för att få människor att börja spara privat

Med ett stort eget ansvar för pensionen behövs drivkrafter och utrymme för att komplettera sin allmänna pension med ett eget privat sparande. Pressen på tillräcklighet inom det nuvarande pensionssystemet är hög och skillnaden i pension relativt slutlön är stor mellan olika individer. Dagens höga privata skuldsättning innebär dessutom att många pensionärer kommer att ha skulder vid pensioneringen, vilket ökar behovet av sparande till pensionen.

Ur individens synvinkel är avsättningarna inom såväl det allmänna pensionssystemet som inom tjänstepensionsavtalen givna. Samtidigt gäller

att det i en växande ekonomi med ökande inkomster naturligen finns en ökad efterfrågan även på pensionssparande. Det innebär att det privata pensionssparandet kan fungera som en ventil för ett ökat sparande till pensionen baserat på den enskildes upplevda behov av ekonomisk trygghet som pensionär. Individer har olika behov av sparande till sin pension. Det visar inte minst den stora spridningen i pensionsutfall relativt slutlön.

Inom EU är privat pensionssparande högprioriterat. En åldrande befolkning, en ökad försörjningsbörda och ett behov av att sluta gapet mellan nivån på lön och pension (pensionsgapet) har lett till att EU-kommissionen har lämnat ett förslag om en pan-europeisk pensionsprodukt (PEPP), se även regleringsavsnittet 2.4.3. Kommissionen uppmuntrar dessutom medlemsländerna att införa skattestimulanser för pensions-sparande.

I Norge införs från och med 2017 ett nytt individuellt pensionssparande samtidigt som det årliga sparbeloppet höjs från 15 000 kronor till 40 000 kronor. Samma skattesats (24 procent) tillämpas för insättning och uttag för att undvika risk för marginalskatteförlust på sparandet. Sparandet utgör inte underlag för vare sig löpande beskattning eller förmögenhetsskatt. Den norska regeringens motivering till förslaget är att den vill öka sparandet till pensionen då det är en del i det reformerade norska pensionssystemet.¹¹⁰

Det är slående hur Sverige avviker från övriga Europa när det kommer till synen på långsiktigt sparande till pensionen. Under senare år har avdragsrätten slopats och skatten på sparande höjts i flera steg genom höjd schablonavkastning på sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring, se även regleringsavsnittet 2.3.4.

¹¹⁰ Prop. 130 LS *Endringar i skatte-, avgifts- och tollovgivninga*.

Trots att den beteendekonomiska forskningen pekar på att långsiktigheten i sparande är svårt så saknar vi i dag en långsiktig sparform för pension i Sverige. Fram till 2016 sparade drygt 2 miljoner individer i ett pensionssparande med avdragsrätt i Sverige. En del av dessa har istället börjat spara på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring. Det framgår dock inte om det sparandet avser pension eller annan mer kortsiktig konsumtion.

De som har inkomster över 40 000 kronor erbjuds i dag i vissa fall lönevaxling, dvs. de kan avstå från lön till förmån för pension via sin arbetsgivare. För dem påverkar inte en lägre lön intjänandet av pensionsrätter i det allmänna pensionssystemet då deras inkomst redan har överskridit intjänandetaket. För dem med inkomster under 40 000 kronor lönar sig lönevaxling inte då det skulle innebära att de tjänar in färre pensionsrätter i det allmänna pensionssystemet. För den gruppen saknas i dag skattesubventionerade långsiktiga sparformer.

Det finns många alternativa utformningar av ett skattesubventionerat pensionssparande som kan anpassas så att det riktar sig mot låg- och medelinkomsttagare.

Ett exempel på ett subventionerat pensionssparande är att införa ett system liknande det i Norge, där skattesatsen vid insättning och uttag är densamma.

Ett annat exempel är matchning. Själva sparandet sker då i en kapitalförsäkring eller på ett investeringssparkonto och staten matchar indivi-

dens insättning med ett visst belopp. Beloppet från staten sätts in i efterhand och uppgår till 20 procent av ett sparande upp till 12 000 kronor per år. Subventionen från staten uppgår därmed till högst 2 400 kronor per år upp till ett tak på exempelvis 7,5 inkomstbasbelopp. Sparkapitalet är inlåst fram till exempelvis den ålder som gäller för utbetalning av garantipension, i dagsläget 65 år.¹¹¹

Ett tredje exempel är kapitalpension, en hybrid av en pensionsförsäkring och en kapitalförsäkring. En kapitalpension är inkomstskattemässigt en kapitalförsäkring (sparandet sker med beskattade medel) men behandlas som en pensionsförsäkring avkastningsskattemässigt. Utbetalning kan tidigast ske från 55 års ålder och utbetalningarna måste minst pågå i fem år.

En fördel med en skattereglerad lösning, oavsett hur den utformas, är att staten kan ställa krav på sparandet när det gäller ålder för uttag och kortaste uttagstid för att på så sätt säkerställa att sparandet sker i pensionssyfte.

Med tanke på långsiktigheten i sparandet är det, oavsett utformning, viktigt med förutsägbara och långsiktigt stabila regelverk. Eventuella förändringar i skattesystemet som träffar långsiktigt sparande bör därför alltid göras med stor försiktighet och med utgångspunkt i väl definierade motiv.

3.4.4 Olika stora marginaleffekter för sparande inom dagens pensionssystem

Normalt räcker inte enbart garantipension till för att uppnå en skälig levnadsnivå som pensionär. Vid sidan av garantipension utgör bostadstillägg för pensionärer (BTP) ytterligare ett inkomststöd som lyfter de

allra flesta upp till en skälig nivå. För vissa grupper krävs även tillskott från särskilt bostadstillägg (SBTP) och äldreförsörjningsstöd (ÄFS).

Reglerna för bostadstillägg med flera är emellertid inte neutrala mellan olika sparformer och marginaleffekterna är i vissa fall mycket stora. Sparande som bedrivs inom ramen för exempelvis tjänstepensionsförsäkring eller privat pensionsförsäkring leder till större nedtrappning av bostadstillägget än om sparandet finns i en kapitalförsäkring eller har bedrivits genom amortering av bolån.

Det här innebär att det för en person som har en pensionsinkomst på mindre än 16 000 kronor per månad är svårt att med nuvarande regler för bostadstillägg påverka sin ekonomiska situation med ett kompletterande sparande. Helt enkelt för att bostadstillägget trappas ned om man har ett sparande.

Det är ganska självklart att om man har ett sparande är behovet av bostadstillägg inte lika stort. Samtidigt är det problematiskt om det inte ska gå att påverka sin pension genom att spara. Det är dessutom problematiskt att marginaleffekterna av sparande skiljer sig åt mellan olika sparformer. Det snedvrider individens val av sparform.

3.5 Gemensamt ansvar för helheten

De tre delar som tillsammans bildar det samlade pensionssystemet ger den totala pension som betalas ut till den enskilde. Det innebär att alla parter har ett ansvar för och motiv till att verka för att upprätthålla ett högt förtroende för pensionssystemets alla delar. En viktig del i det är väl utformad information.

¹¹¹ Se Svensk Försäkring (2016), *Långsiktigt sparande*.

3.5.1 Att upprätthålla förtroendet för hela pensionssystemet

Den enskilde medborgaren bryr sig inte om varifrån pensionen kommer. Det viktiga är att den kommer och att den är tillräcklig för att kunna leva på och motsvarar förväntningarna. Det är huvudsakligen den allmänna pensionen och tjänstepensionen som har betydelse för den enskildes försörjning som pensionär. Dessa två behöver sammantaget antingen uppfylla befintliga förväntningar, alternativt behöver det kommuniceras tydligare vilken nivå på pensionen som är rimlig att förvänta sig och att en högre pensionsnivå kräver ett eget privat pensionssparande. Försäkringsbranschen har en viktig roll i att bidra med väl utformad information och ett starkt konsumentskydd. För om pensionssystemet inte lyckas leverera, riskerar förtroendet för hela pensionssystemet att minska. Det drabbar i förlängningen samtliga parter.

Det innebär i sin tur att samtliga parter har ett ansvar för och motiv till att verka för ett starkt förtroende för hela pensionssystemet och för att drivkrafterna i systemet förstärks i den riktning det var tänkt. Exempelvis har utformningen av såväl det allmänna pensionssystemet som tjänstepensionsavtalen betydelse för arbetsutbudet: hur långt upp i åldrarna människor väljer att arbeta. Frågan om ett förlängt arbetsliv kan inte begränsas till att vara en fråga för Pensionsgruppen utan är en fråga även för arbetsmarknadens parter.

De olika skandaler som har inträffat på fondtorget inom premiepensionssystemet skapar naturligen en oro hos allmänheten. Till skillnad från inkomstpensionen inom det allmänna pensionssystemet är kopplingen för den enskilde tydlig inom premiepensionssystemet. Det är därför positivt att Pensionsgruppen arbetar med frågan och att Pensionsmyndigheten har tagit fram förslag som påtagligt skärper kraven på fondtorget.

3.5.2 Vikten av information

En annan viktig fråga för att bibehålla förtroendet är att ge medborgarna information om hela pensionssystemet. Många individer har en bristande finansiell förmåga och intresset för pension är inte så stort innan dagen för pension närmar sig. Pension handlar om komplexa frågeställningar och långsiktiga sparprodukter är svåra att utvärdera på förhand samtidigt som det inte går att backa och göra om ifall något går snett.¹¹²

Här har försäkringsbranschen ett ansvar och Svensk Försäkrings dotterbolag Min Pension arbetar ständigt med att utveckla pensionsinformationen för att ge den enskilde en helhetsbild. Digitaliseringen ger oändliga möjligheter att skapa skraddarsydd information. Det är också viktigt att kännedomen om Min Pension ökar ytterligare och här fyller exempelvis arbetsgivaren en viktig funktion. En länk till Min Pension på arbetsgivares hemsidor (intranätet) kan öka medvetandegraden. Det innebär även i förlängningen att betydelsen av de tjänstepensionsavsättningar som arbetsgivaren gör blir tydligare för den anställde.

3.6 Alla parter måste bidra för att pensionssystemet ska hänga med

3.6.1 Utmaningar...

Vi ser många utmaningar för pensionssystemet framöver. Med stadigt ökande livslängd kommer pensionsnivåerna för många att bli lägre än förväntat och önskat. Att hela livets inkomster räknas inom det allmänna pensionssystemet innebär att pensionsutfallet många gånger kan se helt olika ut, även för individer med samma slutlön. Det kommer inte alltid att kännas helt logiskt för den enskilde. Även tjänstepensionsavtalen har förändrats så att det finns en tydligare koppling mellan inkomst och pensionsutfall. Det här skapar en spridning i pensionsutfall mellan dem

¹¹² Se vidare Svensk Försäkring (2013), *Nöjda och trygga kunder – konsumentinformation om försäkring*.

som exempelvis har arbetat heltid hela livet och dem som, av olika skäl, har haft perioder av deltid, varit frånvarande från arbetsmarknaden eller endast i perioder har omfattats av tjänstepension. Till det kommer att omkring 10 procent av alla anställda inte har tjänstepension.¹¹³

3.6.2 ... och anpassningar...

Genom att arbeta för höjd pensionsålder och se över grundskyddet arbetar Pensionsgruppen för att förändra och anpassa det allmänna pensionssystemet till förändringarna i omvärlden. Arbetsmarknadens parter har inom flera förbund förhandlat fram ökade pensionsavsättningar för att på så sätt möta en ökad efterfrågan hos arbetstagarna på sparande till pensionen. Sådana förändringar bidrar till att stärka förtroendet för pensionssystemet.

Väl utformad och anpassad information är centralt för att uppnå och upprätthålla förtroende när det kommer till pensionssparande. Genom att utforma informationen på ett sätt som steg för steg hjälper individen att förstå samt göra genomtänkta beslut om pensionssparande och uttag av pensionssparandet kan en individ hantera relativt komplexa besluts-situationer. I den delen sker ett kontinuerligt förändringsarbete inom Svensk Försäkrings dotterbolag Min Pension. Det bidrar till att stärka förtroendet för hela pensionssystemet.

3.6.3 ... men när det kommer till privat pensionssparande är det stopp

När avdragsrätten för privat pensionssparande slopades lyfte regeringen fram investeringssparkonto och kapitalförsäkring som alternativ till privat pensionssparande. När människor sedan har börjat spara i dessa sparformer höjs skatten på det sparade kapitalet i flera steg. Varje skatte-

höjning ses som en isolerad företeelse utan att ta hänsyn till hur det totala skattetrycket på sparande har förändras eller hur det påverkar enskilda individers syn på sparande och deras inställning till sin egen försörjning, skuldsättning och utrymmet för konsumtion.

Det nya svenska pensionssystemet innebär att individen har getts ett större ansvar för sin egen pension. Därför behövs det fler, inte färre, möjligheter till eget sparande för att på så sätt skapa utrymme för enskilda individer att ta ansvar och vid behov spara för att öka sin pension. Istället har förutsättningarna för sparande gång på gång försämrats sedan det nya pensionssystemet infördes.

Liksom när det gäller beslut om det allmänna pensionssystemet är det ett politiskt beslut att förändra förutsättningarna för privat pensionssparande. Försäkringsföretagen kan aldrig utforma produkter som innehåller krav på sparandet när det gäller ålder för uttag och kortaste uttagstid för att på så sätt säkerställa att sparandet sker i pensionssyfte.

Här behövs det ett politiskt ställningstagande. Vilket ansvar ska den enskilde ha för sin egen totala pension? Och vilka möjligheter ska erbjudas den enskilde för att ta detta ansvar?

¹¹³ Sifo-undersökning (2016) på uppdrag av Swedbank.

4 Vardagsbrottslighet och trygghet

Medborgarnas trygghet har försämrats påtagligt under senare tid på grund av ökad vardagsbrottslighet. Denna typ av brottslighet belastar även försäkringsbranschen i form av högre skadekostnader, vilket i förlängningen drabbar försäkringskunderna i form av högre premier eller genom att det blir svårare för branschen att erbjuda försäkringar med ett heltäckande riskskydd. Den svenska försäkringsbranschen är bekymrad över utvecklingen och Svensk Försäkring har därför tillsatt en extern expertkommission – Trygghetskommissionen – med uppdrag att föreslå åtgärder för att minska vardagsbrottsligheten och bidra till ökad trygghet.

4.1 Den upplevda tryggheten i samhället försämras

Brå genomför sedan 2006 årliga nationella trygghetsundersökningar (NTU). Resultaten publiceras i en delrapport och en utförlig årsrapport. Den senaste rapporten (NTU 2017) publicerades i november 2017 och baseras på intervjuer/enkät svar från drygt 12 000 personer. NTU omfattar fyra olika frågeområden:

1. Faktisk utsatthet för brott
2. Otrygghet
3. Förtroende för rättsväsendet
4. Brott utsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet

Enligt NTU 2017 har den *faktiska utsattheten* för brott mot enskild person ökat markant under de senaste två åren från 11,3 procent till 15,6 procent av befolkningen (se diagram 18). Det är framför allt hot, sexualbrott, trakasserier och bedrägerier som ökar i omfattning. Däremot

minskar trendmässigt utsattheten för flertalet egendomsbrott med undantag för bostadsinbrott och cykelstöld.

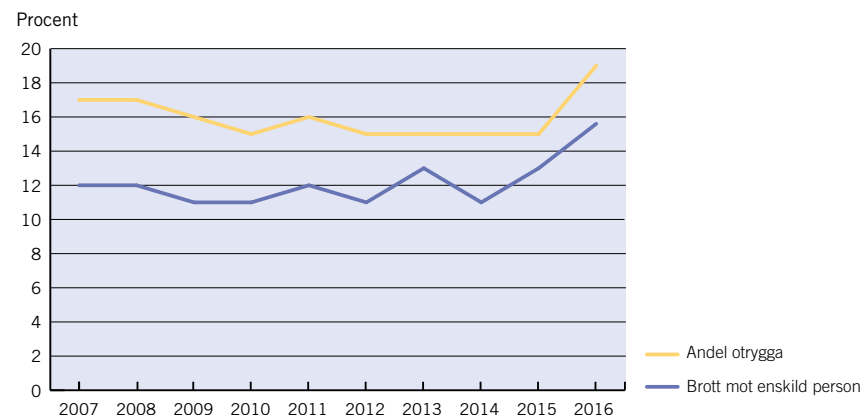
I NTU framgår också att *otryggheten* har ökat påtagligt under senare tid. Andelen av befolkningen som känner otrygghet eller stor otrygghet ökade från 15 procent år 2015 till 19 procent år 2016 (se diagram 18). Det är framför allt kvinnor, särskilt unga och äldre kvinnor, som upplever en kraftigt ökad otrygghet (mätt som den upplevda risken att själv utsättas för brott). Andelen kvinnor i åldern 16–19 år som känner otrygghet att gå ut på kvällen har exempelvis ökat från 24 procent till 36 procent under enbart det senaste året.

Förtroendet för polis och rättsväsende har sjunkit med 3–4 procentenheter under det senaste året enligt NTU. Förtroendet för polis och rättsväsende är dock fortfarande högre än det var då mätningarna inleddes 2006.

Av de personer som har varit utsatta för brott anser 55 procent i NTU att *kontakterna med polisen* har varit övervägande positiva. Denna andel är i stort sett konstant sedan mätningarna inleddes 2006. Särskilt nöjda är man med tillgänglighet och bemötande medan det finns en övervägande negativ bild av polisens effektivitet och förmåga att utreda brott.

Sammantaget visar NTU att otryggheten har ökat under senare tid. Det är särskilt oroande att förtroendet för polis och rättsväsende sjunker i snabb takt. Det är sannolikt att denna utveckling i stor utsträckning är en återspeglning av den aktuella debatten om brister inom polis och rättsväsende. Sett över en längre tid är det dock svårt att påvisa att det skett en markant försämring av brottsutvecklingen i samhället. Det är därför möjligt att den ökade otryggheten kan vara kopplad till andra samhällsfenomen. Det har exempelvis framförts teorier om att det förändrade medielandskapet, särskilt framväxten av sociala medier, medför att brottsligheten upplevs komma närmare den enskilda individen.

Diagram 18. Utveckling av otrygghet och brott mot enskild person, 2007–2016



Anm.: Diagrammet visar andelen av befolkningen som under året har blivit utsatt för något av brotten misshandel, hot, sexualbrott, personrån, bedrägerier och trakasserier samt andelen av befolkningen som känner stor otrygghet/otrygghet.

Källa: Nationella Trygghetsundersökningen 2017, Brå.

4.2 Anmällda vardagsbrott ökar och uppklarandegraden minskar

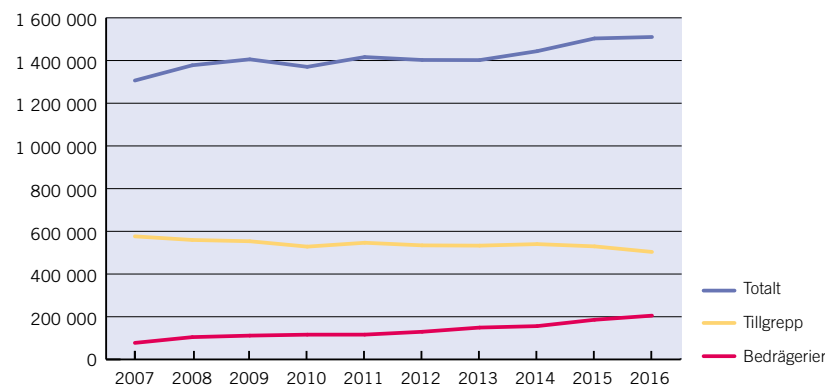
Under 2016 anmälades enligt statistik från Brå 1 510 000 brott till polis, tull eller åklagare. Det stora flertalet av dessa brott är så kallade vardagsbrott där utredningen leds av polisen och inte av åklagare. Stöld och bedrägerier är typiska vardagsbrott liksom exempelvis misshandel, skadegörelse och narkotikabrott.

Av diagram 19 framgår att antalet anmällda brott har ökat kontinuerligt under de senaste 10 åren. Ökningen har varit särskilt kraftig för brottskategorierna bedrägeribrott och brott mot person (till exempel misshandel) medan antalet tillgreppsbrott och narkotikabrott minskar.¹¹⁴

¹¹⁴ Tillgreppsbrott är ett gemensamt begrepp för brott som innebär att någon utan lov tar något som tillhör någon annan, t.ex. stöld och rån.

Trots att antalet anmälda brott ökar trendmässigt så minskar antalet handlagda brott. Sammanlagt handlades 1 490 000 brott under 2016. Mer än hälften av dessa (52 procent) blev föremål för direktavskrivning medan utredning inleddes för 48 procent av de anmälda brotten. Antalet direktavskrivningar har ökat över tid medan antalet genomförda brottsutredningar minskar.

Diagram 19. Antal anmälda brott, 2007–2016



Källa: Brå Statistikdatabas.

Under 2016 personupplärades¹¹⁵ 194 000 brott, vilket är en minskning med 10 procent jämfört med året innan. Det innebär att endast 13 procent av de anmälda brotten ledde till lagföring under 2016, vilket är den lägsta nivå som någonsin registrerats. Personuppläringsprocenten¹¹⁶ har sjunkit trendmässigt under det senaste decenniet, vilket framgår av diagram 20. Personuppläringsprocenten är särskilt låg för brottskategorierna skadegörelse (2 procent), stöld- och tillgreppsbrott (6 procent) samt bedrägerier (5 procent), dvs. brottskategorier som typiskt sett är

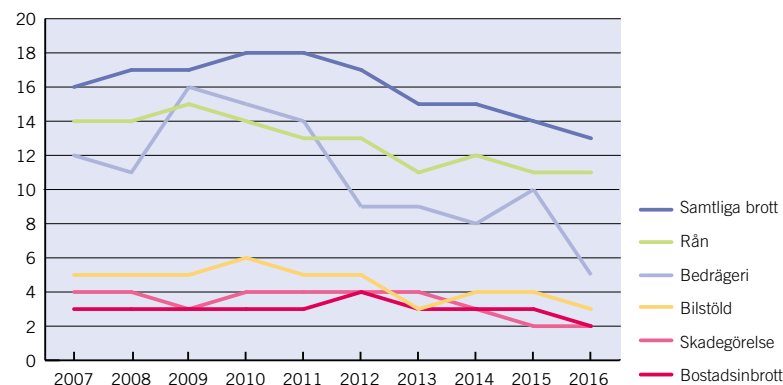
¹¹⁵ Ett personupplärat brott innebär att en misstänkt person lagförs för brottet antingen genom att åtal väcks, att strafföreläggande utfärdas eller att åtalsunderlåtelse meddelas.

¹¹⁶ Personuppläringsprocenten definieras som antal lagförda personer i förhållande till antal handlagda brott under året.

av stor betydelse försäkringsbranschen. Uppklarandegraden har sjunkit markant för bedrägeribrotten i takt med att denna typ av brottslighet ökar i omfattning.

Det kan vidare vara värt att notera att det föreligger betydande skillnader i personupplärning mellan olika typer av stöld- och tillgreppsbrott. När det gäller butiksstölder klaras 46 procent av de anmälda brotten upp medan endast 3 procent av bilstölderna, 1 procent av stölder ur fordon och 3 procent av bostadsinbrotten klaras upp. Det finns även stora regionala skillnader. Personuppläringsprocenten är generellt sett lägre i storstadsregionerna jämfört med övriga landet.

Diagram 20. Personuppläringsgrad för utvalda brott, 2007–2016



Källa: Brå Statistikdatabas

Av de brott som personuppkarades väcktes åtal i 76 procent av ärendena medan 16 procent ledde till strafförelägganden och i 8 procent meddelades åtalsunderlåtelse.¹¹⁷ Under den senaste tioårsperioden har antalet åtalsbeslut minskat med 7 procent.

Sammantaget visar statistiken att antalet anmälda brott ökar trendmässigt men att antalet handlagda brott, uppkarandegrad och antal väckta åtal däremot minskar relativt kraftigt. Uppkarandegraden för exempelvis skadegörelse, tillgreppsbrott och bedrägerier sjunker trendmässigt och ligger nu på mycket låga nivåer. Den låga uppkarandegraden för vardagsbrott kan vara en bidragande orsak till att den upplevda otryggheten ökar. Brottsoffer känner inte att polis och rättsväsende förmår att hantera de brott de har blivit utsatta för. Det är noterbart att försämringen av uppkarandegraden har accelererat i samband med den stora omorganisation som genomfördes vid bildandet av en nationell Polismyndighet från den 1 januari 2015.

4.3 Ökad polarisering och internationell brottslighet

Brottsligheten förändras kontinuerligt som en återspeglning av andra samhällsförändringar. Exempelvis påverkas brottsligheten av faktorer som globalisering, teknisk utveckling och förändringar i sociala mönster. Samtidigt sker det även en utveckling av metoder och teknologi som kan bidra till att förebygga och utreda brott. För att nå framgång i arbetet med att motverka vardagsbrott är det viktigt att de olika delarna av rättskedjan anpassas till att hantera det förändrade brottsmönstret och att det skapas förutsättningar att tillägna sig nya metoder och ny teknologi.

¹¹⁷ Åtalsunderlåtelse innebär att brottet visserligen utreds men att utredningen inte leder till åtal och rättegång. De vanligaste orsakerna till åtalsunderlåtelse är att den misstänkte gärningspersonen är minderårig eller att personen redan är åtalad för andra (grövre) brott och att åklagaren bedömer att åtal för ytterligare brott inte skulle få någon betydelse för straffpåföljden. Åtalsunderlåtelse har samma verkan som en dom och antecknas i belastningsregistret.

Vad gäller vardagsbrottslighetens utveckling kan särskilt tre aktuella trender lyftas fram som särskilt problematiska för försäkringsbranschen.

För det första sker det en *ökad polarisering* av brottsutvecklingen mellan olika regioner och bostadsområden. Polisen har i rapporten ”Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen” (juni 2017) identifierat 61 utsatta områden med allvarlig brottslighet och svåra socio-ekonomiska förhållanden, varav 23 områden pekas ut som särskilt utsatta. De särskilt utsatta områdena karaktäriseras bl.a. av allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen, svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag och parallella samhällsstrukturer. I dessa områden är otryggheten särskilt stor och vardagsbrottslighet i form av t.ex. stöld, skadegörelse, anlagda bränder och narkotikabrott är hög. Polisen noterar även att olika kriminella nätverk har en stark ställning i dessa områden och att tillgången på illegala skjutvapen är hög. De särskilt utsatta områdena karaktäriseras av låg tillit och en hög grad av social oordning. För att vända utvecklingen i de utsatta områdena krävs omfattande och genomgripande åtgärder som involverar många olika politikområden, exempelvis arbetsmarknad, bostäder, integration och social omsorg, som komplement till insatser från polis och rättsväsende.

För det andra begås en ökad andel av stöld- och tillgreppsbroten av *välorganiserade internationella stöldligor*. De internationella stöldligorna tycks stå för en stor andel av exempelvis bostadsinbrott, fordonstillgrepp, båtmotorstöld och bildelsstöld. Svensk Försäkring uppskattar att stöldgods till ett värde av mellan 1-2 miljarder kronor förs ut ur landet varje år. För att bekämpa dessa stöldligor krävs uthålliga insatser från polis och rättsväsende, inklusive underrättelseverksamhet och spaning, bättre kontroll vid utförsel av gods samt utökad internationell samverkan.

För det tredje sker en kraftig ökning av antalet *bedrägeribrott*, från cirka 40 000 under 2007 till 200 000 under 2016. Bedrägeribrotten blir även allt mer diversifierade och sofistikerade. De bedrivs ofta i organiserad form, till exempel bluffakturor, id-kapningar och datorbedrägerier. De it-baserade bedrägerierna har dessutom ofta sitt ursprung i utlandet, vilket försvårar utredning och möjlighet till personupplärning och lagföring. Samtidigt finns det en brist på resurser och kompetens för utredning av bedrägeribrott inom polisen. Det finns ett stort behov av metodutveckling och kompetensutveckling inom polisen för att kunna hantera denna brottslighet liksom utökad samverkan med externa aktörer.

4.4 Hur påverkas försäkringsbranschen av ökad brottslighet?

De svenska skadeförsäkringsbolagen betalar årligen ut skadeersättningar som uppgår till cirka 60 miljarder kronor. En inte obetydlig del av skadeersättningarna är hänförliga till någon form av underliggande brott, främst egendomsbrott (stölder, inbrott, bedrägerier och skadegörelse). Tillgreppsbrotten kostar försäkringsbolagen cirka tre miljarder kronor årligen medan försäkringsbedrägerier beräknas belasta försäkringsbolagen med kostnader av samma storleksordning.¹¹⁸ Även olika former av skadegörelse är kostsamma för försäkringsbranschen. Anlagda bränder kostar exempelvis försäkringsbolagen miljardbelopp varje år. Utöver ersättning för egendomsskador har försäkringsbolagen även skadekostnader för brottsrelaterade personskador, rättsskydd, etc. I förlängningen belastar dessa kostnader försäkringskunderna i form av högre premier. Det finns ingen exakt sammanställning av vad olika brott sammantaget kostar för försäkringsbranschen men en försiktig uppskattning är att tillgreppsbrott, bedrägerier, skadegörelse och anlagda bränder sammantaget kostar branschen 5–8 miljarder kronor per år.

¹¹⁸ Varje år avböjer försäkringsbolagen utbetalningar om cirka 500 miljoner kronor till följd av en bedrägeriutredning. Mörkertalet är dock stort och de verkliga kostnaderna för branschen beräknas uppgå till cirka 5–10% av skadeutbetalningarna.

4.5 Hur bidrar försäkringsbranschen till att motverka brott?

Att förebygga - och motverka - brottslighet har hög prioritet för de svenska försäkringsbolagen. Branschen har sedan lång tid tagit en framträdande roll i olika aktiviteter som syftar till att förebygga – eller motverka – brottslighet. I detta avsnitt listas viktigare aktiviteter där branschen konkret bidrar till att motverka brottslighet.

4.5.1 Aktiviteter som bedrivs av de enskilda försäkringsföretagen

Tips, råd och riskbedömningar: Försäkringsföretagen arbetar aktivt med att hjälpa kunderna att förebygga risker, såväl när det gäller konsumentförsäkringar som när det gäller företagsförsäkringar. Inom konsumentförsäkringar görs detta främst genom generella tips och råd för att förebygga risker såsom inbrott och stölder. Inom företagsförsäkringar görs ofta detaljerade individuella riskbedömningar som bidrar till att stärka företagets riskförebyggande arbete.

Försäkringsvillkorens utformning: Ibland ställer försäkringsföretagen krav i försäkringsvillkoren på att kunden ska vidta brottsförebyggande åtgärder, t.ex. att installera larm eller spårningsutrustning. Alternativt försöker man åstadkomma samma effekt genom premiedifferentiering och rabatter.

Utredning av oklara försäkringsfall: Samtliga större skadeförsäkringsbolag har egna utredningsavdelningar i syfte att utreda oklara försäkringsfall, exempelvis misstänkta bedrägerier. Sammanlagt finns det cirka 140 utredare anställda i branschen, varav huvuddelen är tidigare poliser. Branschen genomför uppskattningsvis 7 000 särskilda utredningar varje år, vilka omfattar allt från enskilda ”påplussningar” till storskaliga och

organiserade bedrägerihärvor. Utredningarna ligger till grund för att försäkringsbolagen avböjer försäkringsanspråk om cirka 500 miljoner kronor varje år. Utredningarna resulterar även i att försäkringsbolagen gör 300–400 polisanmälningar av försäkringsbedrägerier varje år. Inte sällan medför försäkringsbolagens utredningar att även annan brottslig verksamhet uppdagas.

Fastighetsförvaltning: De svenska försäkringsbolagen äger stora fastighetsbestånd och att flera av bolagen aktivt arbetar med trygghetsfrågor lokalt inom ramen för sin fastighetsförvaltning.

Forskning: Flera av försäkringsbolagen har egna forskningsstiftelser som ger bidrag till forskningsprojekt inom brottsbekämpning och kriminologi.

Bidrag och sponsring av lokala brottsförebyggande aktiviteter: Flera av försäkringsföretagen ger bidrag eller sponsrar lokala aktiviteter som syftar till att förebygga brott och/eller att stärka tryggheten i lokalsamhället. Exempel på konkreta aktiviteter som enskilda försäkringsbolag stödjer är nattvandringar, mentorskap för skolungdomar, idrottsföreningar och andra fritidssysselsättningar för ungdomar.

4.5.2 Aktiviteter som bedrivs branschgemensamt

Larmtjänst: Larmtjänst är ett icke-vinstdrivande dotterbolag till Svensk Försäkring med syftet att motverka försäkringsrelaterad brottslighet. Till Larmtjänsts verksamheter hör aktiviteter för att återfinna stulet gods, tillhandahålla branschgemensamma verktyg för att stödja försäkringsbolagens utredningsverksamhet, erbjuda vissa kriminaltekniska tjänster, genomföra utbildningar och fungera som kontaktnav mellan branschen, polisen och andra aktörer såväl inom Sverige som internationellt. Larmtjänst bevakar även brottsutvecklingen, främst på fordonsområdet, och tillhandahåller analyser både till branschen och till Polisen.

Gemensamt Skadeanmälningsregister (GSR): Inom ramen för ett dotterbolag till Svensk Försäkring finns ett branschgemensamt skadeanmälningsregister, GSR. Registret har en nyckelfunktion för att undvika att försäkringstagare kan begära ut försäkringsersättning från flera olika bolag för samma skada. Det har därmed en viktig preventiv effekt för att motverka försäkringsbedrägerier. GSR är även ett viktigt verktyg för att välja ut utredningsärenden inom respektive försäkringsföretag.

Brottsförebyggande aktiviteter: Försäkringsbranschen ger även omfattande bidrag till branschgemensamma brottsförebyggande aktiviteter och projekt, främst inom ramen för Stöldskyddsföreningens verksamhet. Stöldskyddsföreningen genomför brottsförebyggande projekt både nationellt och lokalt. Viktiga branschgemensamma aktiviteter är Grannsamverkan (med Stöldskyddsföreningen som huvudman) och Båtsamverkan (med polisen och Larmtjänst som huvudmän). Branschen deltar även i ett flertal olika privat-offentliga grupperingar som syftar till att motverka cyberbrottslighet, id-kapningar och andra former av bedrägerier.

Branschgemensam kontrollaktivitet: Branschen genomför årligen en gemensam kontrollaktivitet i syfte att motverka försäkringsbedrägerier. Under 2017 var den gemensamma kontrollaktiviteten inriktad på att motverka bilbränder som genomförs i bedrägerisyrte. Genom att göra det svårare att få ut försäkringsersättning för bilbränder anlagda i bedrägerisyrte hoppas branschen även kunna bidra till ökad trygghet i områden där bilbränder annars är vanligt förekommande.

Normer: Inom ramen för Svensk Försäkring utarbetas branschgemensamma rekommendationer kring normer för egendomsskydd (exempelvis larm, lås och mekaniska inbrottsskydd). Arbetet genomförs normalt av Stöldskyddsföreningen på uppdrag av Svensk Försäkring. Ofta deltar även polisen i normarbetet.

Trygghet i boendemiljön: Svensk Försäkring deltar i projektet Bo Tryggt 2030 under ledning av Stiftelsen Tryggare Sverige. Projektet syftar till att ta fram en manual för att åstadkomma en tryggare boendemiljö.

Statistik och analys: Svensk Försäkring och Larmtjänst samlar in och publicerar statistik vad gäller vissa typer av brott, t.ex. om försäkringsbedrägerier, bilstölder, bildelsstölder, båtmotorstölder, stölder av jordbruks- och entreprenadmaskiner, cykelstölder, smash-and-grab-kupper och bilbränder. Statistiken ligger ofta till grund för analyser som även delges polisen och kan ligga till underlag för prioritering av riktade insatser.

Trygghetskommissionen: Svensk Försäkrings styrelse beslutade i juni 2017 att tillsätta en oberoende expertkommission – Trygghetskommissionen – som ska arbeta med att ta fram konkreta förslag på åtgärder för att minska vardagsbrottsligheten och öka tryggheten i samhället. Kommissionen ska presentera sina förslag i juni 2018 (se fördjupning).

Fördjupning: Trygghetskommissionen

Trygghetskommissionen är en extern expertkommission som finansieras genom ett särskilt bidrag från Svensk Försäkrings medlemsföretag. Kommissionens uppdrag är att:

- Analysera utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten i samhället och identifiera huvudsakliga orsaker och möjliga konsekvenser.
- Analysera utvecklingen av anmälda vardagsbrott, uppklarandegrad och lagföring samt vilka konsekvenser denna utveckling har för otryggheten och tilliten i samhället och för försäkringsbranschen.
- Lägga fram förslag till konkreta åtgärder för att förebygga brottslighet samt åstadkomma högre uppklarandegrad och effektivare lagföring, vilket i förlängningen kan bidra till att minska otryggheten i samhället.
- Belysa vilka möjligheter försäkringsbranschen har att bidra till minskad otrygghet i samhället.

Kommissionen förväntas ha ett brett angreppssätt för att identifiera möjliga åtgärder. Åtgärderna kan exempelvis vara inriktade på att motverka rekrytering till brottslig verksamhet, situationell brottsprevention, polisens förmåga och rättskedjans utformning. Fokus bör ligga på att identifiera konkreta åtgärder som relativt snabbt skulle kunna omsättas i praktiskt genomförande snarare än lagstiftningsändringar och andra större strukturella förändringar.

Kommissionen förväntas även belysa försäkringsbranschens möjligheter att bidra positivt till tryggheten i samhället.

Kommissionens ska lägga fram en slutrapport senast den 1 juni 2018.

Kommissionens sammansättning:

Fredrik Reinfeldt
(ordförande) Sveriges statsminister 2006–2014, Riksdagsledamot (m) 1991–2014 och bl.a. ordförande i Justitieutskottet 2001–2001

Fredrik Van Kesbeeck
Andersson (sekreterare) Jur. dr., Hovrättsassessor vid Hovrätten över Skåne och Blekinge (tjl.)

Patrik Bergander Vd för RSA Scandinavia som omfattar försäkringsbolagen Trygg Hansa (Sverige) och Codan (Danmark)

Annika Brändström Vd för Stöldskyddsföreningen

Per-Erik Ebbeståhl Trygghets- och säkerhetsdirektör Malmö Stad

Lars Korsell Jurist och kriminolog. Samordnaren mot våldsbejakande extremism

Magnus Lindgren Fil.dr. i psykologi, kriminolog och tidigare polis. Generalsekreterare för Stiftelsen Tryggare Sverige

Christer Nordström

Poliskommissarie och tidigare presstalesman för Polisregion Mitt (Uppsala)

Nalin Peggul

Sjuksköterska. Tidigare riksdagsledamot (s)



Svensk Försäkring

Svensk Försäkring Box 24043, 104 50 Stockholm Karlavägen 108
Tel 08-522 785 00 Fax 08-522 785 15
www.svenskforsakring.se