

Det finns många argument som talar mot försäkringsgarantisystem (IGS)

Krav på försäkringsgarantisystem (*insurance guarantee scheme, IGS*) i alla EU-länder diskuteras nu i samband med 2020-översynen av Solvens II. Svensk Försäkring anser att det befintliga skyddet för de svenska försäkringstagarna är fullgott även utan IGS. Samtidigt finns det flera starka argument mot att införa IGS. Att förutsättningarna och behoven skiljer sig mellan medlemsländerna talar för att beslut om huruvida IGS ska införas och i så fall utformas bör tas på nationell nivå. Därför är Svensk Försäkring emot att införa regler om minimiharmonisering av IGS i EU.

Fullgott konsumentskydd även utan IGS

Endast skyddet för försäkringstagarna och då för konsumenterna kan vara ett giltigt argument för att införa försäkringsgarantisystem (IGS), eftersom det för försäkringar inte finns sådana stabilitetsrisker som motiverar ett garantisystem.

Försäkringstagares rättigheter skyddas i Sverige, liksom i övriga EU, av ett starkt regelverk, Solvens II, som innehåller flera lager av regler som syftar till att tillvarata försäkringstagarnas intressen. Kortfattat måste ett försäkringsföretag vid varje tidpunkt inneha tillgångar som motsvarar åtagandet gentemot kunderna, plus en buffert som ska vara tillräcklig för att försäkringsföretaget med mycket stor sannolikhet ska undvika att hamna i en situation där tillgångarna underskrider åtagandena. Om ett försäkringsföretag trots det skulle hamna i en obeståndssituation har försäkringstagarna förmånsrätt i tillgångar som motsvarar försäkringsbolagets åtagande, vilket innebär att försäkringstagarna även i en konkursituation, har ett starkt skydd.

Vid sidan av solvensregleringen ställs stora krav på försäkringsföretagens interna styrning och kontroll, vilket bland annat syftar till kontroll över företagets risker. Därtill har Finansinspektionen tillsyn över att företagen uppfyller de krav som ställs på dem och har möjlighet att kräva åtgärder i situationer där det föreligger risk för att åtagandena inte kan uppfyllas, se en mer utförlig genomgång i slutet av dokumentet.

Sålunda finns det redan ett starkt skydd med flera säkerhetsnivåer för de svenska försäkringstagarna, och innebär enligt Svensk Försäkring att det inte finns något behov av ytterligare konsumentskyddsregler i form av ett försäkringsgarantisystem.

Det finns dock ingen fullständig garanti mot konkurser och liknande problem som gör att försäkringsföretag inte kan uppfylla sina åtaganden till försäkringstagarna. Samtidigt kan det konstateras att det i Sverige har varit endast enstaka fall där

konsumenter ens riskerat att inte få betalt för att försäkringsföretag fått finansiella problem. Det måste beaktas när man överväger om det finns behov av IGS och när nyttan av IGS vägs mot nackdelarna.

IGS är inte heller det enda alternativet för att skydda försäkringstagare. I många fall är det viktigaste att upprätthålla det skydd som försäkringarna erbjuder. Det uppnås bäst om försäkringsbeståndet i tid överläts till ett annat försäkringsföretag som kan ta över ansvaret. Att företagen har god intern styrning och intern kontroll är i de flesta situationer också viktigare för konsumentskyddet än IGS. En effektiv tillsyn kan också bidra genom att i tid upptäcka om ett försäkringsföretag står inför problem.

Solvens II har stärkt skyddet för försäkringstagarna ytterligare

Införandet av Solvens II har inneburit att försäkringstagarnas skydd har väsentligt förbättrats. Det nya regelverket tar större hänsyn till riskerna i försäkringsföretagen vid bedömning av företagets finansiella ställning. Genom att det krävs omfattande och frekvent rapportering av finansiella uppgifter får tillsynsmyndigheterna dessutom tidiga indikationer när en försämring av försäkringsföretags finansiella ställning sker. Det har också införts strängare krav på styrning och intern kontroll i försäkringsföretagen vilket är en grundläggande förutsättning för en sund och ansvarsfull verksamhet.

Det har inte gjorts någon omfattande analys av hur Solvens II har påverkat riskerna i försäkringsföretagen och hur detta påverkar behovet av IGS. Innan krav på IGS föreslås, bör det göras en noggrann analys av detta. Det som kan försvåra en sådan analys är att Solvens II bara har gällt i drygt tre år och att mer tid behövs innan man kan dra säkra slutsatser om det behövs mer skydd för försäkringstagarna i form av IGS.

Det finns inte heller sådana brister i konsumentförtroendet för försäkringsföretagen som kan motivera införandet av IGS i Sverige, vilket bland annat visas av kundnöjdhetsundersökningar utförda av Svensk Kvalitetsindex. Konsumentförtroendet kommer dessutom troligtvis att öka under de kommande åren, bland till följd av försäkringsdistributionsdirektivet (IDD). Förtroendet är mest beroende av utformningen av försäkringsavtalen och skadehanteringen. Att vissa individer väljer att inte ha någon försäkring alls eller på annat sätt är underförsäkrade orsakas inte av avsaknaden av IGS utan handlar snarare om att individerna inte är medvetna om de risker de är utsatta för när de är oförsäkrade.

Nackdelarna med IGS överväger nyttan

Förekomsten av IGS i vissa medlemsstater är inte ett giltigt argument för att det ska vara en skyldighet att införa sådana nationella system överallt inom EU. För vissa länder kan det visserligen finnas behov av IGS för en viss typ av försäkring, exempelvis på grund av begränsat socialt välfärdssystem eller brister vid hantering av försäkringsföretag med problem.

För andra länder saknas dock goda skäl för IGS, och i vissa fall kan IGS till och med ha skadliga konsekvenser för försäkringsmarknaden och kan i slutändan vara

negativt för försäkringstagarna. Detta gäller till exempel på koncentrerade marknader, såsom den svenska, där få försäkringsföretag skulle dela på kostnaderna för att finansiera den. Samtidigt skulle IGS även på en sådan marknad behöva vara av betydande storlek. Om ett större försäkringsföretag får problem skulle det kunna leda till stor ekonomisk belastning för de övriga försäkringsföretagen för att täcka kostnaderna som uppkommer till följd av att IGS måste göra utbetalningar. Därmed kan problem för ett försäkringsföretag sprida sig ("smitta") till andra försäkringsföretag. Det skulle bland annat innebära dyrare försäkringar, vilket kan leda till att fler avstår från att köpa försäkringar och därmed blir mer utsatta om något inträffar. Därmed skulle skyddet snarare kunna minska för hushållen av IGS.

Det finns också en uppenbar risk att införandet av IGS leder till ökade problem med så kallad moral hazard. Försäkring handlar till stor del om att bedöma och prissätta risker. Införandet av IGS kan till att nya, mindre seriösa försäkringsföretag kan komma in på marknaderna med inriktning på låga premier. Detta eftersom IGS gör att dessa försäkringsföretag blir mindre noggranna i sina riskbedömningar och att priset för risk sätts för lågt då de mindre seriösa företagen inte ser sig som fullt ut ansvarigt mot sina försäkringstagare. Kunderna kan också bli mindre noggranna vid val av försäkringsföretag om de endast i begränsad omfattning skulle påverkas av problem för försäkringsföretag. Ett grundläggande problem med IGS är sålunda att det blir de välskötta och stabila försäkringsföretagen och deras försäkringstagare som i slutändan kommer att behöva betala för kostnader som orsakas av de mindre stabila och mindre seriösa företagen.

Kostnaden för IGS underskattas ofta, eftersom IGS kan leda till förändrat beteende på försäkringsmarknaden, bland försäkringstagarna och hos myndigheterna. Till exempel kan IGS innebära att myndigheterna väljer ingripa senare om ett försäkringsföretag får problem och inte längre väljer det mest effektiva sättet att hantera obeståndet, exempelvis genom beståndsöverlåtelse. Att kostnaden underskattas talar också för att nackdelarna med IGS överväger nyttan i länder med fullgott konsumentskydd såsom Sverige

Behovet av IGS skiljer sig åt mellan EU:s medlemsstater

Det kan finnas goda skäl att ha IGS i en medlemsstat, men dessa skäl behöver inte gälla för andra medlemsstater. Om minimiharmoniseringsregler för IGS införs så kommer fortfarande skillnader kvarstå i skyddet för försäkringstagarna mellan de olika länderna, det vill säga det kommer inte leda till *level playing field*. Det kommer fortsätta finnas betydande skillnader mellan länderna vad gäller exempelvis utformningen av försäkringsprodukter, risker i försäkringsbranschen och hanteringen av problem för försäkringsföretag.

Detta gäller även vid gränsöverskridande försäkringar, där det har funnits vissa problem med konsumentskyddet inom EU. Men istället för att lösa problemet med gränsöverskridande försäkringar genom att införa krav på IGS inom EU så bör förslagsvis samarbetet mellan de olika berörda tillsynsmyndigheterna stärkas, vilket EIOPA nyligen har inlett ett arbete med. Vid gränsöverskridande försäkringar finns det dessutom ofta tidiga signaler på att risken för framtida problem med

konsumentskyddet är hög, såsom snabb tillväxt för företagen, betydligt lägre priser för försäkringarna jämfört med andra företag, ovanliga villkor och ett smalt produktsortiment. Att skärpa tillsynen för de gränsöverskridande försäkringsföretag som uppvisar dessa egenskaper skulle vara mer effektivt för konsumentskyddet än IGS.

Om det ändå blir så att det införs krav på IGS inom EU så är det följaktligen viktigt att medlemsländer får stor flexibilitet att kunna välja den utformning av IGS som bäst passar det landets försäkringsmarknad. Det gäller exempelvis vilka försäkringar som ska omfattas, vilka som ska skyddas och hur IGS ska finansieras. Stor grad av flexibilitet behövs också för att återspegla att det finns skillnader mellan EU-länderna, till exempel vad gäller försäkringsprodukter, sociala välfärdssystemen och hanteringen av konkurser för försäkringsbolag.

Genomgång av de svenska försäkringstagarnas skydd

För att skydda försäkringstagarna måste försäkringsföretagen ha mer tillgångar än åtagande och andra skulder, det vill säga företagen måste uppfylla ett kapitalkrav. Kapitalkraven är däremot inte fastställda så att de förhindrar att ett företag aldrig kan gå i konkurs. I Solvens II är de dock fastställda så att ett försäkringsföretag har tillräckligt kapital för att kunna fortsätta sin verksamhet ett år till med en sannolikhet på 99,5 procent. Om kapitalbasen sjunker under denna nivå ska man vidta åtgärder. Om försäkringsföretaget även underskrider ytterligare en gräns har det en mycket kort tid på sig för att vidta åtgärder, annars får de inte längre driva verksamheten vidare. Även om detta händer så krävs det att försäkringsföretagen har kapital som minst motsvarar de åtaganden de har enligt försäkringsavtalen.

Finansinspektionen kan vid varje tillfälle kontrollera ett företags verksamhet, vilket så klart inte är möjligt för vart och ett av försäkringsföretagen. Genom att försäkringsföretagen löpande måste rapportera finansiella uppgifter kan dock inspektionen genom att övervaka inrapporterad data efter egna utsökningar säkerställa att de i tid upptäcker att ett försäkringsföretag av någon anledning börjar få problem.

Försäkringsföretagen är skyldiga att föra ett särskilt register som vid varje tidpunkt visar de tillgångar som används för att täcka bolagets åtaganden enligt försäkringsavtalen. Om ett försäkringsföretag försätts i konkurs har försäkringstagare särskild förmånsrätt i de tillgångar som omfattas av registret. Om de registerförda tillgångarna av någon anledning inte räcker till för att betala försäkringstagarna, behandlas resten av skulden som en oprioriterad fordran.

När ett livförsäkringsbolag har försatts i konkurs kräver lagstiftningen att beståndet av livförsäkringar, om möjligt, ska överlåtas till en annan försäkringsgivare. Överlåtelseavtalet ska godkännas av Finansinspektionen och det övertagande bolaget måste ha en tillräcklig kapitalbas för att kunna fullfölja även de försäkringsåtaganden som övertas. Därmed finns det redan nu flera skydd för de svenska försäkringstagarna.