

Omvärldstrender 2020

– Försäkring för framtiden



Förord

Svensk Försäkring är försäkringsföretagens branschorganisation. Vi arbetar för goda verksamhetsförutsättningar för försäkringsbranschen samt med att öka kännedomen om privata försäkringars betydelse och de principer som försäkring bygger på.

En viktig del i vårt arbete är att identifiera och analysera förändringar i vår omvärld. Det kan handla om trender, händelser och aktörer som har eller kan ha betydelse för försäkringsbranschen. En gång per år skriver vi en utförlig rapport där vi samlar våra observationer och analyser. Det är den rapporten du håller i handen.

Ett återkommande ämne i omvärldsrapporten är en beskrivning av den ekonomiska och politiska utvecklingen, vilket är naturligt eftersom det har så stor betydelse för försäkringsföretagens verksamhet (avsnitt 1). Ett annat återkommande ämne av stor vikt för försäkringsföretagen är utvecklingen av regleringen på försäkringsområdet (avsnitt 2).

I årets rapport finns även två fördjupningsavsnitt – teman. Det första handlar om hur utvecklingen av informationssamhället förändrar både efterfrågan på och tillgången till olika försäkringslösningar (avsnitt 3). Det andra handlar om välfärdens framtida finansiering och vilken roll kollektivavtalad och privat individuell försäkring har i dag och kan ha i framtiden (avsnitt 4).

Stockholm i december 2019

Eva Erlandsson

Pär Karlsson

Rickard Sobocki

Jonas Söderberg

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
1 Den ekonomiska och politiska utvecklingen	11
1.1 En osäker omvärld ökar riskerna för ekonomisk nedgång	11
1.2 Rekordlåga räntor – en utmaning	13
1.3 Ändrad hantering av negativa räntor i regelverken	15
1.4 Trots januariavtalet kvarstår många frågetecken	18
1.5 Politisk oro i omvärlden	18
1.6 Viktigt med god finansiell ställning i sämre tider	20
2 Reglering och tillsyn av försäkringsverksamhet	31
2.1 Reglering: Rättssäkra regler allt viktigare	31
2.2 Regleringsfrågor på kort sikt	38
2.3 Regleringsfrågor på längre sikt	42
2.4 Konsumentfrågor i fokus för EU:s tillsynsarbete	48
3 Försäkring i informationssamhället	53
3.1 Vårt uppkopplade samhälle påverkar försäkring	53
3.2 Information – en hörnsten i försäkringsverksamhet	53
3.3 Dataanalys i försäkringens värdekedja	58
3.4 Riktlinjer för innovation och digitala tjänster	61
3.5 Försäkring för ett tryggare informationssamhälle	67
4 Vägval för finansiering av den framtida välfärden	71
4.1 Finansieringsgapet 90 miljarder 2026	71
4.2 Vad är problemet?	72
4.3 Att finansiera välfärden	76
4.4 Kompletterande försäkring inom vård och omsorg	83
4.5 Viktigt bibehålla förtroendet för den offentligfinansierade välfärden	88

Sammanfattande slutsatser

Den ekonomiska och politiska utvecklingen

En förhöjd politisk osäkerhet, i synnerhet kring Brexit, och en ökad risk för handelskonflikter främst kopplat till USA har lett till att utsikterna för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden har försämrats under det senaste året. Det har lett till att centralbankerna i EU och USA återigen har börjat sänka sina styrrentor och att rentor på europeiska statsobligationer med längre löptider, däribland i Sverige, under året legat på rekordlåga nivåer. Det finns inget som tyder på att rentorna kommer att stiga till tidigare högre nivåer under de närmaste åren.

De låga rentorna är en utmaning för försäkringsföretag och kan påverka både avkastningen på företagens tillgångar och den finansiella ställningen negativt. Svenska försäkringsföretag har dock en fortsatt stark finansiell ställning, vilket ger motståndskraft att hantera de utmaningar som låga rentor innebär.

De svenska försäkringsföretagen har med sina stora aktieinnehav gynnats av den positiva utvecklingen på aktiemarknaden under de senaste åren. En ekonomisk nedgång kan dock innebära lägre avkastning på försäkringsföretagens tillgångar. Det gäller i synnerhet aktieinnehavet.

Ett prisfall på de finansiella marknaderna kan också försämra den finansiella ställningen. Svenska försäkringsföretag har emellertid förhållandevis låg risk i sitt obligationsinnehav, vilket möjliggör ett större risktagande i andra investeringar och verksamheter.

Reglering och tillsyn av försäkringsverksamhet

I takt med att försäkringsverksamheten regleras i allt större utsträckning ökar betydelsen av rättssäkra regler, det vill säga regler som är tydliga, effektiva och förutsägbara. Om reglerna inte lever upp till dessa krav riskerar det bakomliggande syftet – ett högt konsumentskydd – att förfelas.

På finansmarknadsområdet har reglerna i mycket stor utsträckning sin grund i EU-rätten och EU:s lagstiftningsprocess är därför central för rättssäkra regler. Den särskilda regleringsprocess som används på området fungerar emellertid inte som det ursprungligen var tänkt. I praktiken prioriteras ofta snabbhet framför kvalitet i lagstiftningen. Vidare har expertperspektivet kommit att dominera inte minst genom den framträdande roll som den europeiska försäkrings- och tjänstpensionsmyndigheten EIOPA och de andra europeiska finanstillsynsmyndigheterna spelar. Detta har bidragit till omfattande och svårtillämpade regelverk som återkommande ses över. Dessa brister innebär – förutom en bristande rättssäkerhet – en betydande risk för att ett högt konsumentskydd inte fullt ut kan levereras och att konsumenternas förtroende för försäkringsföretagen därmed påverkas negativt.

För att bryta den onda cirkeln av konstant regleringsaktivitet och bristande kvalitet i regelgivningen behövs en översyn av hur EU:s regleringsprocess på finansmarknadsområdet har kommit att fungera i praktiken. En viktig utgångspunkt bör vara att lagstiftaren och inte expertmyndigheter som EIOPA ska svara för den grundläggande regleringen och avgöra målkonflikter. Ett större politiskt engagemang är helt enkelt önskvärt för att uppnå en bättre reglering.

Försäkring i informationssamhället

Vi lever i en allt mer digital miljö där våra hem, fordon och andra produkter i allt högre omfattning är uppkopplade mot internet. Med denna utveckling av informationssamhället förändras både efterfrågan på och tillgången till olika försäkringslösningar.

Att samla in och analysera information har alltid varit en hörnsten i försäkringsverksamhet. På bara ett fåtal år har emellertid tekniken och tillgången till datakraft drastiskt förändrat förutsättningarna för att kunna använda information på nya sätt för att till exempel mäta risk, fatta beslut om villkor och premier, hantera skadeanspråk och förebygga försäkringsbedrägerier.

Tillgången till större informationsmängder i kombination med nya verktyg som till exempel artificiell intelligens och maskininlärning ger stora möjligheter att utveckla kärnprocesserna i försäkring. Det finns redan många exempel på tillämpningar där försäkringstjänster anpassas och görs mer individuella. Drivkrafter bakom denna utveckling är bland annat en effektivare teckningsprocess och kunddialog samtidigt som det ger ökad kundnytta.

Även försäkringsgivarens roll förändras och det blir allt viktigare att erbjuda tjänster som gör det lättare för individer och organisationer att hantera sina risker över tid och när behoven förändras.

En viktig fråga är hur de nya verktygen som artificiell intelligens och maskininlärning kan användas för ökad kundnytta och innovation inom försäkringsområdet samtidigt som krav på transparens, integritet och informations säkerhet tillgodoses. Det är därför viktigt att regler som påverkar användningen av ny teknik och information utformas så att försäkringstjänsternas betydelse i informationssamhället fullt ut tillvaratas samtidigt som ett högt konsumentskydd kan säkerställas.

Vägval för finansiering av den framtida välfärden

Det råder en bred politisk enighet om att offentligt finansierad vård och omsorg av hög kvalitet och god tillgänglighet ska vara en nyckelkomponent i det svenska välfärdssystemet. Det börjar samtidigt bli alltmer tydligt att det offentliga åtagandet inte i alla lägen kan täcka alla de vård- och omsorgstjänster som efterfrågas i samhället.

För 20 år sedan var frågan om det skulle uppstå ett finansieringsproblem när personer födda på 1940-talet närmade sig 80-årsåldern från 2020. Där är vi nu och det finns en bred insikt om att finansieringen av vår gemensamma välfärd är en stor utmaning för den svenska välfärdsmodellen.

Det finns ett begränsat antal sätt att hantera problemet med den ökande bördan för finansiering av välfärden: ökade skatteintäkter, effektiviseringar och hårdare prioriteringar. Prioriteringar innebär ofrånkomligen en diskussion om gränsdragningen för vad som ingår i det offentliga åtagandet. Den gränsdragningen är idag många gånger oklar. Förutsättningarna förändras dessutom över tid och skiljer sig åt mellan olika regioner och kommuner.

Att huvuddelen av vård och omsorg ska finansieras av det offentliga är allmänt accepterat. Det är en självklarhet även för Svensk Försäkring. Samtidigt är det närmast en naturlig del av det svenska välfärdssamhället att exempelvis inkomstbortfall och allmän pension kompletteras med kollektivavtalade och/eller individuella försäkringar. På motsvarande sätt skulle kompletterande kollektivavtalade och privata individuella försäkringar för vård- och omsorgstjänster kunna vara en del av lösningen på problemet med finansiering av vår gemensamma välfärd. En sådan lösning förutsätter dock att gränsdragningen för det offentliga åtagandet tydliggörs och att förutsättningarna är stabila över tid.

1 Den ekonomiska och politiska utvecklingen

Utsikterna för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden har försämrats under det senaste året till följd av en förhöjd politisk osäkerhet och ökad risk för handelskonflikter. Detta har fått centralbanker i EU och USA att återigen börja sänka sina styrräntor. De allt lägre räntorna är en utmaning för försäkringsföretagen. Svenska försäkringsföretag har dock en fortsatt stark finansiell ställning och har dessutom förhållandevis låg risk i sitt obligationsinnehav. Samtidigt kan en ekonomisk nedgång innebära lägre avkastning på försäkringsföretagens tillgångar, i synnerhet på aktieinnehavet, vilket kan försämra den finansiella ställningen.

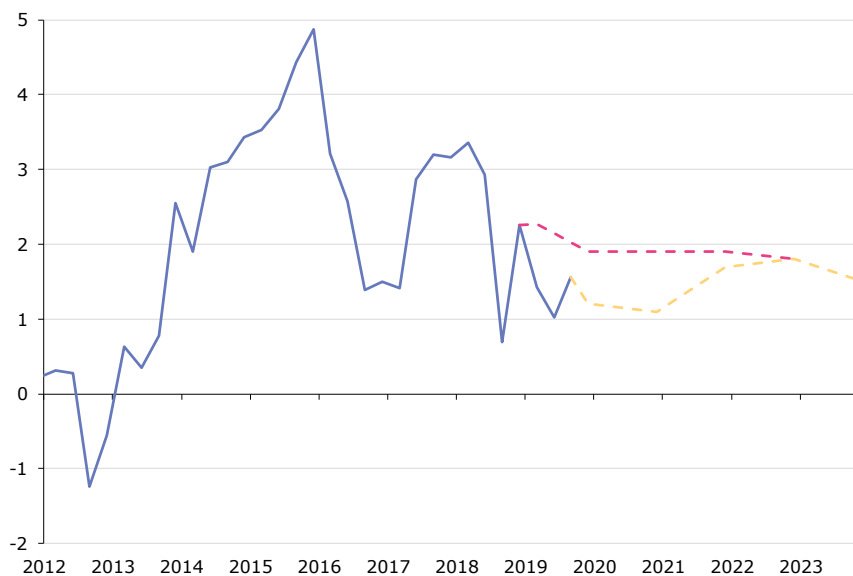
1.1 En osäker omvärld ökar riskerna för ekonomisk nedgång

Den ekonomiska och politiska utvecklingen är viktig för försäkringsföretagen, bland annat i deras roll som stora investerare i exempelvis aktier. Den ekonomiska utvecklingen påverkar även räntan, som är viktig vid värderingen av företagens skulder och finansiella ställning. Den politiska utvecklingen är ofta sammankopplad med den ekonomiska utvecklingen, men kan även få betydelse för den reglering som berör försäkringsföretagen.

I jämförelse med för ett år sedan har utsikterna för den svenska ekonomin försämrats. De pågående handelskonflikterna och den osäkra politiska utvecklingen globalt påverkar världshandeln negativt och spiller över på den exportberoende svenska ekonomin. Konjunkturinstitutet och andra prognosmakare räknar därför med en lägre tillväxt i bruttonationalprodukten (BNP) under kommande år (se diagram 1).

Diagram 1 Årlig förändring av BNP i Sverige 2012-23

Procent



Anm.: Förändring av BNP mäts i jämförelse med motsvarande kvartal föregående år. BNP är i fasta priser och är kalenderkorrigerade. De streckade linjen är den prognos på BNP-tillväxten som Konjunkturinstitutet publicerade i oktober 2019 (gul linje) och oktober 2018 (röd linje).

Källor: SCB och Konjunkturläget, Konjunkturinstitutet.

Avmattningen i svensk ekonomi har redan börjat synas, exempelvis finns det tecken på en försämring på arbetsmarknaden med minskad sysselsättning. Dessutom har bostadsinvesteringarna minskat under 2019.

Även världsekonomin tappar fart och tillväxten förväntas försämrats framöver. Under året har bland annat de amerikanska långa räntorna (10-årig statsobligation) varit lägre än de kortare räntorna (2-årig statsobligation) för första gången sedan 2007, det vill säga precis innan finanskrisen. En sådan situation har historiskt förutspått recessioner väl.¹ Om så är fallet är även den här gången återstår att se. Aktie marknaden är dock fortsatt optimistisk. Under 2019 har nya rekord slagits på bland annat Stockholmsbörsen. Den expansiva penningpolitiken i världen kan troligtvis förklara en stor del av denna uppgång i Sverige och globalt.

Den svenska kronan har under året försvagats och har inte varit så svag gentemot dollarn sedan våren 2002. Kronan har även fallit mot euron under året. Det finns flera möjliga förklaringar till att den svenska kronan har minskat i värde. En förklaring är att de låga räntorna, till följd av Riksbankens expansiva penningpolitik och förväntningar om att räntorna kommer vara fortsatt låga gör det mindre attraktivt att spara i Sverige. En annan möjlig förklaring som ofta nämns är att förväntningar om minskad handel till följd av sämre internationell ekonomisk utveckling och ökad risk för handelskonflikt minskar efterfrågan på valutor för länder som är beroende av handel såsom Sverige. Kronfallet påverkar även försäkringsföretagen (se fördjupning).

Fördjupning: Hur påverkar kronfallet försäkringsföretagen?

Historiskt sett har bolag med stor export gynnats av en svag krona, eftersom deras varor blir billigare utomlands, medan bolag med stor import har missgynnats eftersom varorna blir dyrare i svenska kronor. På grund av att varor, exempelvis bilar, i allt större utsträckning består av komponenter som tillverkas i olika delar av världen så håller inte detta samband i lika hög utsträckning längre. Ett exporterande bolag är ofta numera också en stor importör av varor. Därför går det inte längre lika enkelt att säga vilka bolag som tjänar på en försvagad svensk krona och vilka som förlorar.

För svenska försäkringsföretag är inte heller effekten av en försvagad svensk krona entydig.² Försäkringsföretagen investerar i tillgångar i svenska kronor och andra valutor, såsom dollar och euro för att sprida riskerna. För livförsäkringsföretagen är exempelvis runt hälften av aktieinvesteringarna i utländsk valuta (se diagram 2). En försvagad svensk krona innebär att värdet på innehav i aktier i utländsk valuta stiger omräknat till svenska kronor. En svagare svensk krona kan därmed innebära att avkastningen på försäkringsföretagens tillgångar ökar och på så sätt är en försvagad svensk krona positivt för försäkringsföretagen. Hur mycket avkastningen

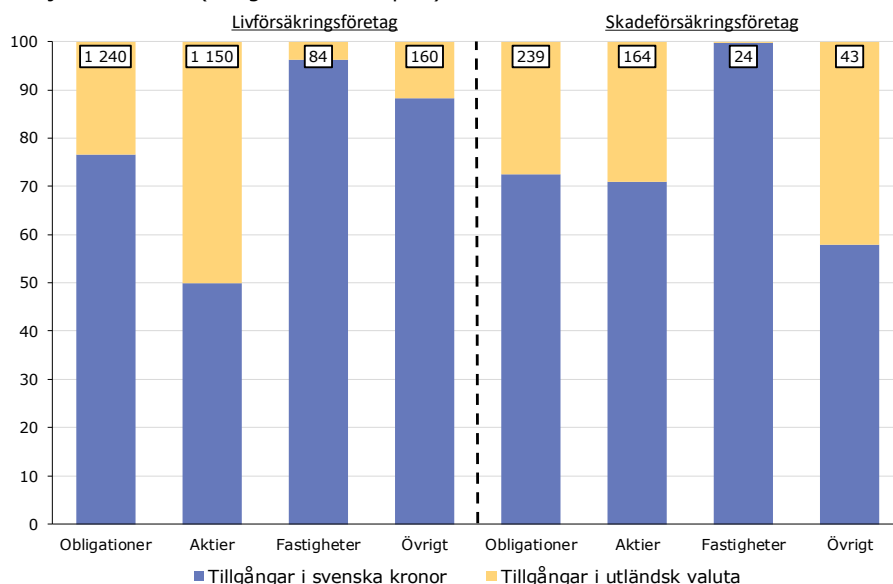
¹ Det finns olika definitioner av recession. En vanligt förekommande är negativ ekonomisk tillväxt två kvartal i rad.

² Här diskuteras endast scenariot att försäkringsföretaget enbart har verksamhet i Sverige och åtaganden i svenska kronor. Det blir mer komplext att avgöra effekterna av en svagare svensk krona för företag med verksamhet i flera länder.

ökar beror bland annat på i vilken omfattning försäkringsföretagen använder valutaderivat för att minska valutarisken.³ Samtidigt innebär en svag svensk krona att nyinvesteringar i utländska aktier blir dyrare, vilket på sikt kan försämra avkastningen.

Diagram 2 Svenska försäkringsföretags innehav av tillgångar uppdelat på valuta, juni 2019

Procent och miljarder kronor (infogad ruta i staplar)



Anm.: Obligationer inkluderar även penningmarknadsinstrument. "Övrigt" inkluderar lån och banksättningar. Försäkringsföretagens innehav av fonder eller exempelvis derivat och repor ingår inte. Infogad ruta i staplarna i diagrammet visar totalt innehav i tillgången i miljarder kronor. Källa: SCB.

För svenska försäkringsföretag blir det vid en svagare krona även dyrare att ersätta skador som inträffar utomlands. Det gäller till exempel skador som täcks av reseförsäkringen. Det är sålunda inte givet om en kronförsvagning är positiv eller negativ för svenska försäkringsföretag.

1.2 Rekordlåga räntor – en utmaning

Centralbankernas agerande påverkar främst räntorna. I december 2018 beslutade Riksbanken att höja räntan för första gången sedan 2011 (se diagram 3). Samtidigt har Riksbanken signalerat att de kommer att höja räntan i långsammare takt än de tidigare har aviserat och att nästa räntehöjning kommer att ske runt årsskiftet 2019/20. Det finns flera faktorer som talar för att det blir senare än så. Inflationen i Sverige är fortsatt under målet på två procent och utfallet har på senare tid varit lägre än Riksbankens inflationsprognoser.

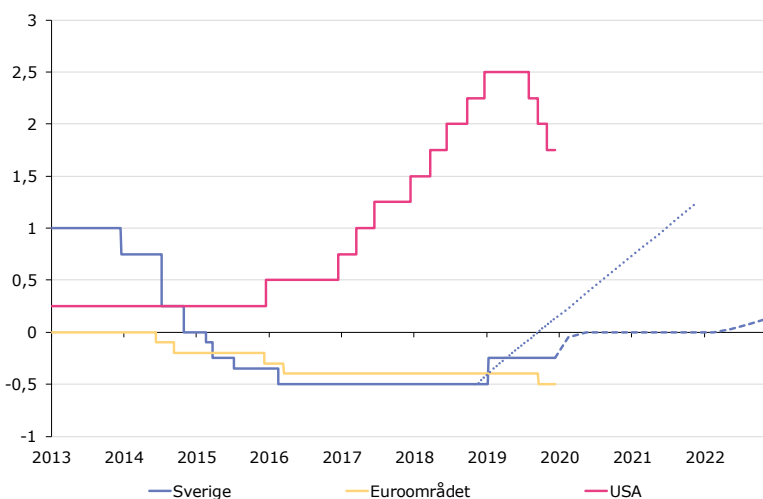
Att inflationen under lång tid har legat under målet har också påverkat förväntningarna om den framtida inflationen bland exempelvis arbetsmarknadens parter och

³ För att skydda sig mot ogynnsamma valutakursförändringar ingår försäkringsföretagen ofta valuta-derivat som tar bort denna risk. Det innebär dock även att företagen inte får ta del av eventuella gynnsamma förändringar. I vilken omfattning svenska försäkringsföretag ingår sådana valutaderivat är okänt och skiljer sig mellan olika företag.

aktörer på räntemarknaden. Deras förväntningar är nu att inflationen kommer att ligga under målet om två procent under de kommande fem åren. Detta sätter ytterligare press på Riksbanken att inte höja räntan.

Diagram 3 Olika länders (centralbankers) styrräntor, 2013–22

Procent



Anm.: För Sverige utgörs styrräntan av reporäntan, för USA det övre intervallet på den s.k. FED funds rate och för Euroområdet ECB:s inlåningsräntan (depositräntan). De streckade linjerna visar Riksbankens prognos på reporäntan publicerade oktober 2018 respektive oktober 2019.

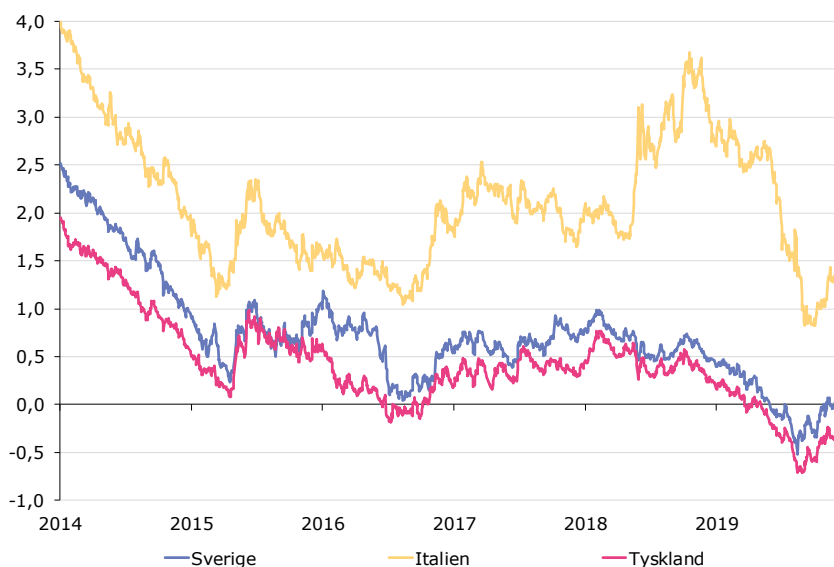
Källa: Penningpolitisk rapport, Riksbanken.

För en liten och öppen ekonomi som Sverige, som är beroende av vad som händer i omvärlden, begränsas Riksbankens handelsutrymme vad gäller penningpolitiken av vad som händer i USA och i synnerhet inom euroområdet. Den amerikanska centralbanken har efter sommaren sänkt sin styrränta för första gången sedan finanskrisen. Även den europeiska centralbanken (ECB) har sänkt styrräntan och dessutom beslutat om att återuppta sina köp av obligationer. Denna gång med 20 miljarder euro per månad.

Dessa räntesänkningar har tillsammans med förväntningar om en ännu mer expansiv penningpolitik fått europeiska statsobligationsräntorna att under sommaren 2019 nå nya rekordlåga nivåer. Detta gäller exempelvis den svenska och den tyska räntan på 10-åriga statsobligationer, som båda har fallit under -0,5 procent (se diagram 4). Dessa räntor har stigit under hösten, men är fortfarande kvar på historiskt låga nivåer.

Diagram 4 Räntan på 10-åriga statsobligationer, 2014–december 2019

Procent



Källor: Riksbanken och Investing.com.

De allt lägre räntorna är en utmaning för försäkringsföretagen och påverkar företagen på både kort och längre sikt. När räntan faller stiger värderingen av företagens framtida 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 företagens tillgångar ökar. Vanligen ökar dock skulderna mer än tillgångarna, eftersom skulderna ofta har längre löptid än tillgångarna. På så vis försämras den finansiella ställningen när räntan faller och då främst för livförsäkringsföretagen.

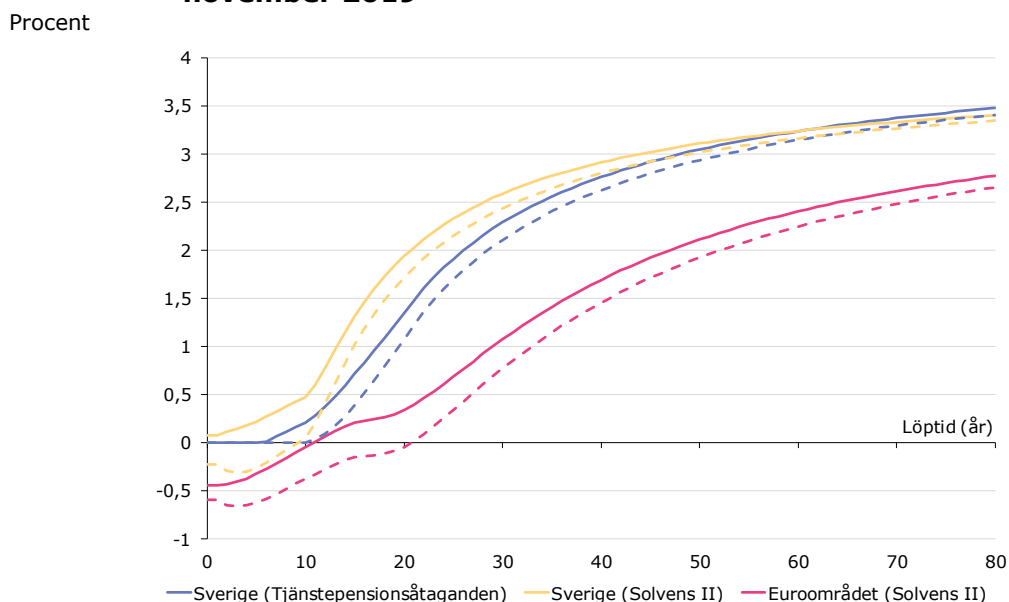
På längre sikt innebär de lägre räntorna en utmaning för försäkringsföretagen när det kommer till att upprätthålla en god avkastning på investeringarna över tid. Vid låga räntor blir avkastningen lägre på de nya obligationer som försäkringsföretagen investerar i när de gamla obligationerna förfaller. Därmed blir avkastningen successivt lägre på obligationsinnehavet vid en lång period av låga räntor.

1.3 Ändrad hantering av negativa räntor i regelverken

Räntan på statsobligationer med kortare löptider har tidigare varit negativ, men under 2019 har räntan varit negativ även på längre löptider (se diagram 4). Statsobligationsräntan påverkar den diskonteringsränta som försäkringsföretagen använder för att värdera åtagandena mot försäkringstagarna. De negativa räntorna har således inneburit att diskonteringsräntan som används för att värdera försäkringsföretagens tillgångar är negativ för många löptider både i Sverige och på andra håll i Europa (se diagram 5). Periodvis har diskonteringsräntan i Solvens II (EU-regelverk för försäkringsföretag) för en del länder, exempelvis Schweiz, varit negativ för löptider upp till 30 år. För den diskonteringsränta som används för att

värdera tjänstepensionsåtaganden⁴ i Sverige finns dock ett golv som innebär att den inte kan bli negativ.

Diagram 5 Olika diskonteringsräntor för försäkringsföretag, augusti och november 2019



Anm.: Heldragen linje är diskonteringsräntorna för november 2019 och streckade linjer är för augusti 2019. För Sverige och Euroområdet avser Solvens II-räntan den riskfria räntan utan volatilitetsjustering. Tjänstepensionsåtaganden är den diskonteringsränta som används av svenska försäkringsföretag och tjänstepensionskassor med tjänstepensionsverksamhet som inte faller under Solvens II. Källor: EIOPA och Finansinspektionen.

Att räntan är negativ har inga speciella konsekvenser för försäkringsföretagen. Oavsett om räntan är positiv eller negativ så försämras den finansiella ställningen för företagen när räntan faller. Det finns dock vissa skillnader i hur negativa räntor hanteras i regelverken som omgärdar försäkringsföretagen. Ett sådant exempel är att nuvarande diskonteringsränta för tjänstepensionsåtaganden i Sverige är begränsad så att den inte kan bli negativ (se diagram 5). Ett annat är hur negativa räntor hanteras när utvecklingen av räntorna framöver ska beaktas i det riskkänsliga kapitalkravet.

Inom Solvens II ska försäkringsföretagen ha så pass mycket tillgångar att de bland annat kan hantera ännu lägre, så kallade stressade, diskonteringsräntor. Det innebär att det i det riskbaserade kapitalkravet ingår en räntestress. I dagsläget stressas inte negativa räntor inom Solvens II vid beräkning av det riskbaserade kapitalkravet. Sålunda antas det indirekt inom Solvens II att räntorna inte kan bli lägre om de redan är negativa.⁵ Det innebär att räntestressen för sjunkande räntor i Solvens II blir noll om diskonteringsräntan redan från början är noll eller lägre. Det

⁴ Här åsyftas de försäkringsföretag och tjänstepensionskassor med tjänstepensionsverksamhet som i dagsläget inte faller under Solvens II.

⁵ Inom Solvens II finns det en möjlighet för försäkringsföretagen att beräkna kapitalkravet med egna (interna) modeller. Det finns sådana egna modeller där räntan i dagsläget även stressas vid negativa räntor.

vill säga kapitalkravet för ränterisk blir noll för de löptider där räntorna är negativa.⁶

Att negativa räntor blir allt mer förekommande, i synnerhet på längre löptider, har föranlett EIOPA och Finansinspektionen att se över hur regelverken för försäkringsföretag (Solvens II) och regler för tjänstepensionsföretag i Sverige hanterar negativa räntor. Till exempel anser EIOPA i den pågående 2020-översynen av Solvens II att även negativa räntor ska stressas (se vidare avsnitt 2.3.3).⁷ Det skulle innebära att det införs ett kapitalkrav för ränterisk även för de löptider då diskonteringsräntan är negativ.

I Finansinspektionens nya föreskrifter för tjänstepensionsföretag (se vidare avsnitt 2.2.1) ändras metoden för att beräkna diskonteringsräntan för tjänstepensionsverksamhet så att diskonteringsräntan inte begränsas nedåt till 0 procent, det vill säga den kan bli negativ.⁸ Dock har regeringen bestämt att negativa räntor inte ska stressas i detta regelverk.⁹ Sålunda kommer troligtvis kraven på hur negativa räntor ska hanteras att skärpas framöver för försäkringsföretag liksom för tjänstepensionsverksamhet. Parallellt pågår ett större internationellt arbete med att se över referensräntor, som också kan leda till lägre diskonteringsräntor (se faktaruta).

Stibor och andra referensräntor kan komma att ändras framöver

Sedan den globala finanskrisen har det pågått ett större arbete internationellt med att se över referensräntor, exempelvis Libor och Euribor. Det pågår även ett sådant arbete i Sverige med den svenska referensräntan Stibor, som Bankföreningen ansvarar för.¹ Byte av referensränta förväntas leda till att de marknadsräntor, främst räntor på ränteswappar, som används för att beräkna diskonteringsräntan kommer att falla.² Därmed kan också diskonteringsräntan komma att bli lägre vid ett byte av referensränta. Om det kommer bli ett byte av referensränta i Sverige är fortfarande oklart, men i Storbritannien (Libor) och inom Euroområdet (Euribor) kommer det ske inom de närmaste åren.³

¹Se Bankföreningens hemsida för mer information om detta arbete med ny referensränta i Sverige.

²Att marknadsräntor förväntas falla beror på att de nya referensräntorna troligtvis kommer baseras på transaktioner med daglig avräkning, medan nu sker avräkning för exempelvis 3-månaders Stibor först efter 3 månader. Det kommer göra att kreditrisken är lägre vid de nya referensräntorna och, allt annat lika, innebär en lägre kreditrisk lägre ränta. Eftersom ränteswappar baseras på referensräntor, så kommer även räntan på dessa falla vid nya referensräntor som bygger på daglig avräkning.

³Till exempel i Storbritannien kommer nuvarande referensränta (Libor) att ersättas från och med år 2022.

⁶ Detta gäller också räntestressen i tillsynsverktyget *Trafikljussystemet* för tjänstepension i Sverige.

⁷ För EIOPAs förslag på hur räntor ska stressas framöver se EIOPA (2019), Consultation Paper on the Opinion on the 2020 review of Solvency II.

⁸ Se Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag (FFFS 2019:21).

⁹ Se Förordning om tjänstepensionsföretag (SFS 2019:809).

1.4 Trots januariavtalet kvarstår många frågetecken

Regeringsbildningen efter riksdagsvalet 2018 blev komplicerad och utdragen och slutade med det så kallade januariavtalet. Det finns en stor osäkerhet kring om regeringen, som är beroende av stöd från Liberalerna, Centerpartiet och Vänsterpartiet, kommer att hålla hela mandatperioden. Det osäkra parlamentariska läget kan innebära att det blir svårare att nå politiska uppgörelser vid en ekonomisk nedgång. Det kan dessutom riskera att leda till fördröjningar i lagstiftningen när det gäller frågor som är viktiga för försäkringsbranschen.

De allt lägre räntorna och de sämre tillväxtutsikterna har lett till en förnyad diskussion om Riksbankens möjligheter att genom penningpolitik minska effekterna av en vikande konjunktur. Den normala penningpolitiska verktygslådan är begränsad, eftersom reporäntan knappast går att sänka till så mycket lägre nivåer än -0,5 procent.¹⁰ Samtidigt innehar Riksbanken redan runt 40 procent av de svenska statsobligationerna, vilket innebär att ytterligare köp kommer att ha små effekter på ekonomin. Det finns inte heller något som tyder på att Riksbanken kommer minska sitt innehav påtagligt under kommande år. Den europeiska centralbanken (ECB) och flera andra centralbanker som bedriver fortsatt expansiv penningpolitik står inför liknande utmaningar. Därför menar allt fler, däribland ECB, att finanspolitiken måste ta ett större ansvar för att stabilisera konjunkturen och lyfta inflationen.¹¹

En väl utformad expansiv finanspolitik, som främjar produktiva investeringar och håller efterfrågan uppe kan därför i nuläget ha bättre förutsättningar att motverka ekonomiska nedgångar än penningpolitiken. Det osäkra politiska läget i Sverige gör dock att det kan bli svårt för regeringen att bedriva en effektiv finanspolitik vid en konjunkturedgång. Den ekonomiska nedgången kan dock mildras av att de svenska offentliga finanserna är starka både i ett historiskt och internationellt perspektiv.

1.5 Politisk oro i omvärlden

Möjligheterna att dämpa en ekonomisk nedgång är mer begränsad på andra håll i världen än i Sverige. Det gäller i synnerhet de länder som har höga statsskulder. Risker är därför stora att flera större länder, däribland flera länder inom euroområdet såsom Italien kommer att gå in i en kraftig ekonomisk nedgång och till och med recession under de närmaste åren.

Politisk osäkerhet och politiska spänningar mellan länder gör att risken för en omfattande ekonomisk nedgång ökar och den risken har ökat under senare tid. Ett exempel är den pågående handelskonflikten mellan USA och andra länder, inte minst Kina. Risker för regelrätt handelskrig har blivit mer påtagliga allteftersom USA har infört tullar på fler varor. De länder som har träffats av dessa tullar har ofta svarat med liknande handelsrestriktioner.

¹⁰ För mer diskussion om Riksbankens möjligheter att bedriva expansiv penningpolitik, se vice riksbankschef Per Janssons tal vid Svensk Försäkrings seminarium om Omvärldsrapporten 2019: *Penningpolitik i sämre tider – vilka möjligheter står till buds?* (december 2018).

¹¹ Se exempelvis Mario Draghis tal: *Farewell remarks* (28 oktober 2019).

Det finns redan tecken på att USA:s handelskonflikt med Kina har bidragit till en dämpad global handel och minskad vilja att investera. En eskalerande handelskonflikt med exempelvis höga tullar på bilar mellan exempelvis USA och EU skulle innebära stora negativa konsekvenser för konjunkturen och de finansiella marknaderna i Sverige och globalt.

Den pågående handelskonflikten visar också på president Donald Trumps betydelse för världsekonomin. Trots att det kvarstår runt ett år till nästa presidentval pågår valkampanjerna redan för fullt. Detta inkluderar ett antal politiska utspel från den amerikanske presidenten om bland annat den amerikanska centralbankens penningpolitik, där presidenten tycker att styrräntan ska sänkas betydligt mer.

Under det kommande året kan vi förvänta oss att de politiska utspelen kommer att intensifieras, i synnerhet om Donald Trump ställs inför riks rätt eller om den amerikanska ekonomin bromsar in. Presidentens agerande får också betydelse på andra håll i världen där det är oroligt, däribland Hong Kong, Iran, Syrien och andra delar av Mellanöstern. Om dessa geopolitiska oroshärdar intensifieras kan det få betydande konsekvenser för den politiska och ekonomiska utvecklingen globalt.

Den händelse som kan få störst konsekvenser för Sverige är Brexit. Förhandlingarna mellan Storbritannien och EU om villkoren för Brexit har dragit ut på tiden, där den svåraste delen att komma överens om har varit en lösning för gränsen mellan Irland och Nordirland. EU har nu gått med på en fördröjning av Brexit till senast 31 januari 2020. Att Konservativa partiet (Tories), med Boris Johnson i spetsen, efter nyvalet i december 2019 har en klar majoritet i det brittiska parlamentet minskar risken för att Brexit går igenom utan att ett avtal är på plats. Brexit kan dock framöver få betydande konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen i Storbritannien och EU, bland annat beroende på utformningen av kommande handelsavtal. De direkta effekterna för de svenska försäkringsföretagen av Brexit är dock begränsade.¹²

Även på andra håll inom EU är den politiska osäkerheten stor. Både i Tyskland och Frankrike kan det blossa upp nya politiska stridigheter, vilket kan leda till nyval eller stora demonstrationer som lamslår ekonomin. I Italien har det politiska läget stabiliserats något efter det att en ny regering utan populistiska Lega kunde tillsättas. Den minskade politiska osäkerheten i Italien har inneburit att de italienska statsobligationsräntorna har sjunkit under året (se diagram 4). De italienska räntorna har också minskat till följd av utökade statsobligationsköp av ECB. Samtidigt kan förnyad politisk oro eller ändringar av ECB:s penningpolitik leda till stigande statsobligationsräntor i högt skuldsatta länder, såsom Italien och Grekland. Det kan leda till en förnyad oro för EU:s framtid.

Under 2019 har en ny EU-kommission utsetts och det har varit val till Europaparlamentet.¹³ Det är fortfarande för tidigt att utröna vilka konsekvenser det får för EU:s framtid, inte minst med tanke på att Brexit fortfarande ligger som en våt filt över

¹² För en diskussion om hur svenska försäkringsföretag påverkas av Brexit, se exempelvis fördjupning *De direkta konsekvenserna av Brexit för de svenska försäkringsföretagen* i Svensk Försäkring (2017), Omvärldstrender 2018.

¹³ Se också fördjupning *Val till Europaparlamentet och ny EU-kommission under 2019* i Svensk Försäkring (2018), Omvärldstrender 2019.

EU. Framgångarna för EU-kritiska populistiska partier blev mindre än väntat i parlamentsvalet i maj. De konservativa (EPP) blev största partigrupp även om de liberala, gröna och populistiska grupperna gick fram. Efter viss förhandling blev Ursula von der Leyen till slut vald till ordförande för EU-kommissionen.

Kommissionen har därefter fått en ny struktur med tre verkställande vice ordförande, fem vice ordförande och 19 portföljkommissionärer. Strukturen utgår ifrån de områden som den nya kommissionsordföranden prioriterar och inte från en traditionell uppdelning i olika politikområden.

Den lettiska EU-kommissionären Valdis Dombrovskis kommer att vara ansvarig för finansiella tjänster, vilket han även var under slutet av den förra EU-kommissionen. Dombrovskis är därmed ansvarig för många av de frågor som är viktig för försäkringsföretagen. Samtidigt har han fått ett mycket bredare ansvar i den nya EU-kommissionen då hans ansvar nu samlas under parollen "En ekonomi för människor". Det kan innebära att försäkringsfrågorna får mindre uppmärksamhet. I hans uppdragsbrev från EU-kommissionens ordförande nämns till exempel inte försäkringar.¹⁴

Fokus ska enligt uppdragsbrevet istället ligga på att få till stånd bank- respektive kapitalmarknadsunionen, att utveckla en grön finansieringsstrategi liksom en strategi för digitalisering. Också bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism lyfts fram i uppdraget. Många av dessa områden påverkar försäkringsföretagen och finns med bland de aktuella regleringsfrågor som diskuteras i avsnitt 2. Dessutom finns det andra viktiga frågor som täcks av andra EU-kommissionärer. Exakt hur uppdelningen mellan kommissionärerna kommer att se ut och vad de kommer att fokusera på är ännu för tidigt att avgöra.

1.6 Viktigt med god finansiell ställning i sämre tider

Försäkringsföretagen påverkas liksom de flesta andra branscher negativt av en ekonomisk nedgång. En period med sämre ekonomisk utveckling och lägre tillväxt kan bland annat leda till att premieinkomsterna minskar och det blir svårare att upprätthålla lönsamhet i försäkringsrörelsen.¹⁵

Hur väl försäkringsföretagen klarar av att hantera de utmaningar som följer av en ekonomisk nedgång beror bland annat på deras finansiella ställning. Svenska försäkringsföretag har en god finansiell ställning, vilket framgår vid en jämförelse av hur väl europeiska försäkringsföretag uppfyller solvenskraven i Solvens II, det vill säga SCR- och MCR-kvoterna.¹⁶

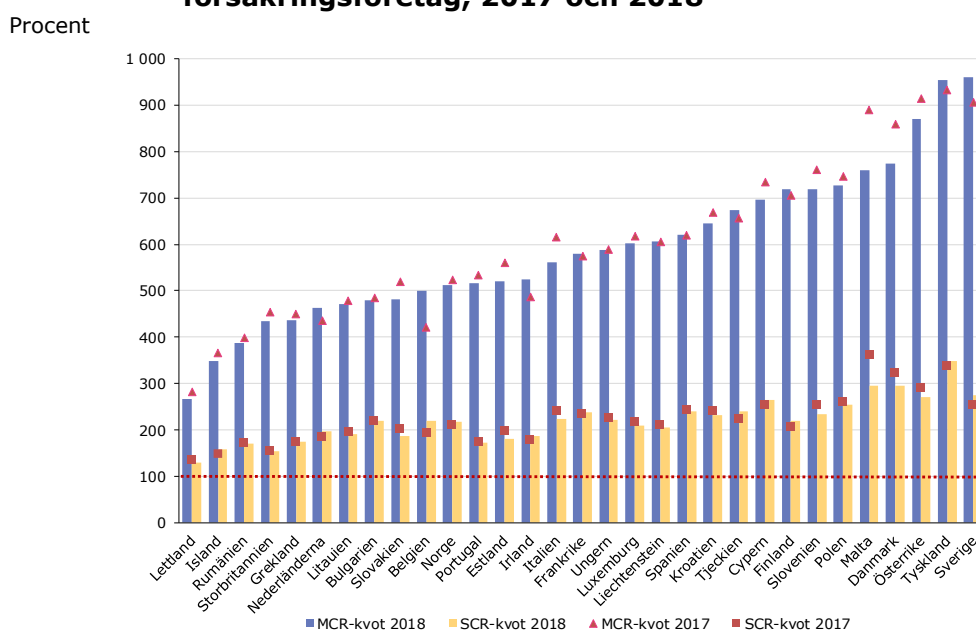
¹⁴ *Mission letter Valdis Dombrovskis, Executive Vice-President-designate for An Economy that Works for People*, Bryssel 10 september 2019.

¹⁵ För en diskussion om sambandet mellan ekonomisk tillväxt och premieinkomster, se fördjupning *BNP är viktig för försäkringsverksamheten och försäkringssystemet är grundläggande för BNP* i Svensk Försäkring (2018), Omvärldstrender 2019.

¹⁶ Solvens II innehåller två kapitalkrav, ett minimikapitalkrav (MCR) och ett solvenskapitalkrav (SCR). MCR beaktar endast de grundläggande riskerna i företaget, medan SCR beaktar alla risker. Företagen ska ha ett buffertkapital (en kapitalbas) som överstiger kapitalkraven. Det ställs hårdare krav på vad som får räknas in i kapitalbasen för att uppfylla MCR än för SCR för att minimera skadorna för försäkringstagarna om försäkringsföretaget får problem. Den tid som företagen får på sig att återställa

Svenska försäkringsföretag uppfyller mer än väl dessa solvenskapitalkrav, eftersom SCR- och MCR-kvoterna med god marginal överstiger kravet på 100 procent (se diagram 6). Vid slutet av 2018 var den genomsnittliga SCR-kvoten över 270 procent för de svenska företagen, vilket tillhör de högsta genomsnitten inom EU. Svenska företag har även högst genomsnittlig MCR-kvot på drygt 950 procent. Den finansiella ställningen för de svenska företagen förbättrades också under 2018, eftersom både SCR-kvoten och MCR-kvoten var högre än 2017. Bedömningen att svenska försäkringsföretag har god finansiell ställning och motståndskraft delas av Finansinspektionen.¹⁷

Diagram 6 Genomsnittliga MCR- och SCR-kvoter för europeiska försäkringsföretag, 2017 och 2018



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för respektive lands försäkringsföretag. De röda kvadraterna (SCR) och trianglarna (MCR) visar den genomsnittliga kvoten för 2017, medan staplarna visar motsvarande kvoter för 2018. Den röda linjen visar det krav på 100 procent som finns i Solvens II gällande dessa kvoter.

Källa: EIOPA.

1.6.1 Stort aktieinnehav är en risk, men har bidragit till högre avkastning

Det finns ingen garanti för att försäkringsföretagen inte skulle kunna få problem vid en kraftig ekonomisk nedgång. Samtidigt ger en god finansiell ställning en fallhöjd och bättre möjligheter att hantera en sådan situation och de risker företagen är exponerade emot. Den risk som är mest påtaglig för svenska försäkringsföretag är risken för ett stort prisfall på aktiemarknaden. Enligt Finansinspektionen är aktieinnehavet den största sårbarheten för svenska försäkringsföretag.¹⁸

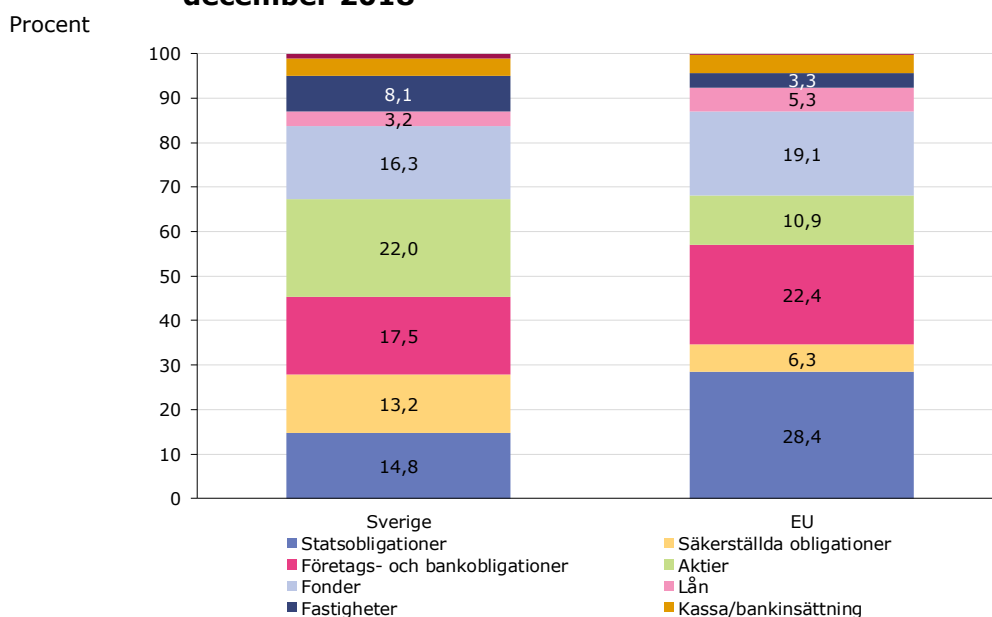
kapitalet om det underskider kapitalkravet är också betydligt kortare för MCR. SCR- och MCR-kvoterna beräknas genom att dividera kapitalbasen med respektive kapitalkrav. Därmed måste dessa kvoter överstiga 100 procent för att uppfylla kapitalkraven i Solvens II.

¹⁷ Stabiliteten i det finansiella systemet 28 november 2019, Finansinspektionen (2019).

¹⁸ Se exempelvis Stabiliteten i det finansiella systemet 28 november 2019, Finansinspektionen (2019).

De svenska försäkringsföretagens totala innehav av tillgångar uppgår till runt 5 000 miljarder kronor. En allt större del av dessa tillgångar utgörs av hållbara investeringar (se fördjupning). Det mesta av tillgångarna förvaltas för försäkringstagarnas räkning, främst genom sparandeprodukter i form av pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. De svenska försäkringsföretagen har generellt sett en större andel aktier och en mindre andel statsobligationer jämfört med andra europeiska försäkringsföretag (se diagram 7).

Diagram 7 Försäkringsföretagens genomsnittliga innehav i olika finansiella tillgångar som andel av totalt innehav, december 2018



Anm.: Avser de försäkringsföretag som rapporterar under Solvens II. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat. I Fastigheter ingår även aktieinnehav i fastighetsbolag. I Företags- och bankobligationer ingår även strukturerade produkter och värdepapperiserade tillgångar.

Källa: EIOPA.

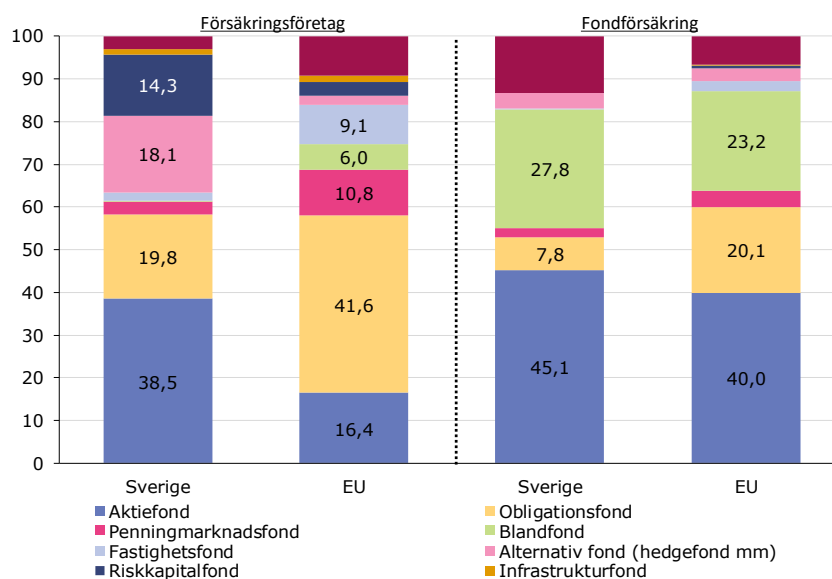
Även när det gäller innehavet av fonder så har svenska försäkringsföretag mer aktiefonder medan de europeiska försäkringsföretagen investerar mer i räntefonder såsom obligations- och penningmarknadsfonder (se diagram 8).¹⁹ Det kan noteras att skillnaderna inte är lika stora när det gäller fondförsäkring, det vill säga i de fonder där försäkringstagarna väljer fonderna och bär placeringsrisken.²⁰ Dock är mer placerat i aktiefonder och blandfonder, som till stor del utgörs av aktieinvesteringar, även i svenska fondförsäkringar, medan obligationsfonder i genomsnitt utgör en större andel av fonderna för europeiska fondförsäkringar.

¹⁹ Även alternativa fonder och riskkapitalfonder i diagram 8 kan ha ett övervägande innehav av aktier och liknande tillgångar. Detta förstärker sålunda bilden av att svenska försäkringsföretags innehav mer aktier än andra europeiska försäkringsföretag.

²⁰ Fondbolagens Förening har också uppgifter hur mycket som investeras i respektive typ av fond för fondförsäkring i Sverige och som skiljer sig till viss del mot diagram 8. Här används siffror från EIOPA för jämförbarhetens skull.

Diagram 8 Försäkringsföretagens genomsnittliga innehav av fonder uppdelat på fondkategori, december 2018

Procent



Anm.: Avser de försäkringsföretag som rapporterar under Solvens II. Försäkringsföretag avser de fonder som investeras i för egen räkning och fonder kopplat till fondförsäkring är exkluderat. Fondförsäkring är de fonder där försäkringstagarna bär placeringsrisken och försäkringstagarna själva har bestämt placeringen.

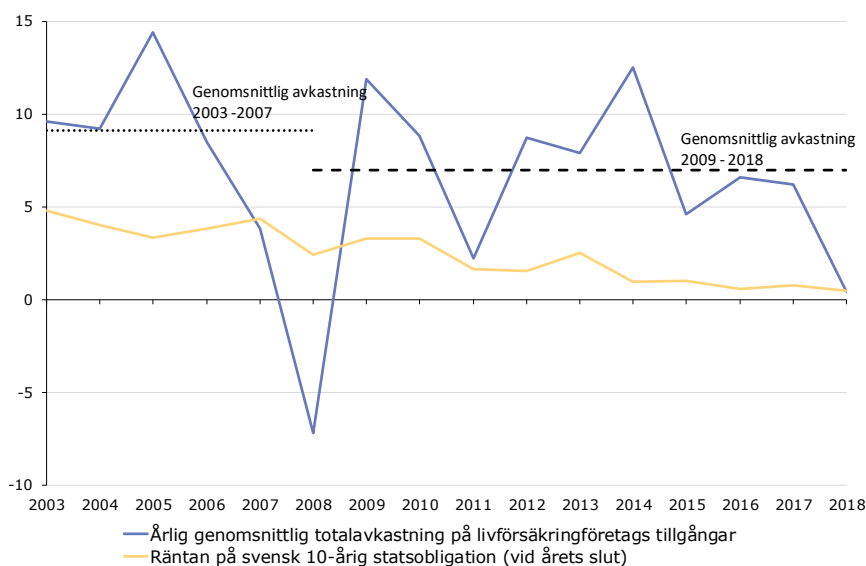
Källa: EIOPA.

Den ekonomiska utvecklingen påverkar de finansiella marknaderna och en vikande konjunktur riskerar att medföra fallande tillgångspriser. I synnerhet gäller detta aktier eftersom dessa är mer riskfyllda än många andra tillgångar. En ekonomisk nedgång kan därför få konsekvenser för försäkringsföretagen i rollen som stora investerare på de finansiella marknaderna. Ett prisfall på aktier kan till och med innebära att avkastningen på försäkringsföretagens tillgångar blir negativ.

Samtidigt är det stora aktieinnehavet en starkt bidragande orsak till den goda avkastningen under de senaste åren på livförsäkringsföretagens tillgångar trots de låga räntorna (se diagram 9). Att avkastningen blev lägre under 2018 berodde till stor del på de vikande aktiemarknaderna i Sverige och internationellt under hösten. Exempelvis föll Stockholmsbörsen med närmare 10 procent under 2018. Aktiemarknaderna har hämtat sig under 2019, vilket har varit positivt för avkastningen på tillgångarna. Under 2019 har avkastningen fram till slutet av september varit i genomsnitt 9,8 procent, vilket är högre än genomsnittet för de senaste tio åren.

Diagram 9 Årlig genomsnittlig totalavkastning på tillgångar som förvaltas av svenska livförsäkringsföretag, 2003–2018

Procent



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

Källor: Svensk Försäkring och Riksbanken.

Fördjupning: Försäkringsföretagen viktiga för hållbara investeringar

De svenska försäkringsföretagen har länge arbetat med hållbarhetsfrågor. Genom ett ansvarsfullt agerande i investeringar och i samband med skadereglering bidrar företagen till att möta olika hållbarhetsutmaningar och försäkringstagares önskemål om hållbara försäkringsprodukter. Många av företagen har anslutit sig till frivilliga initiativ för hållbara investeringar, däribland FN-initiativet Global Compact²¹ och Principles of Responsible Investment (PRI), liksom svenska samarbeten såsom Sveriges Forum för Hållbara Investeringar (Swesif)²². Flera företag rapporterar även sitt hållbarhetsarbete i enlighet med riktlinjerna från den globala organisationen Global Reporting Initiative (GRI). Andra exempel på försäkringsföretagens bidrag till en hållbar utveckling är genom så kallad "impact investing", det vill säga genom att investera i sådant som ger samhällsnytta.

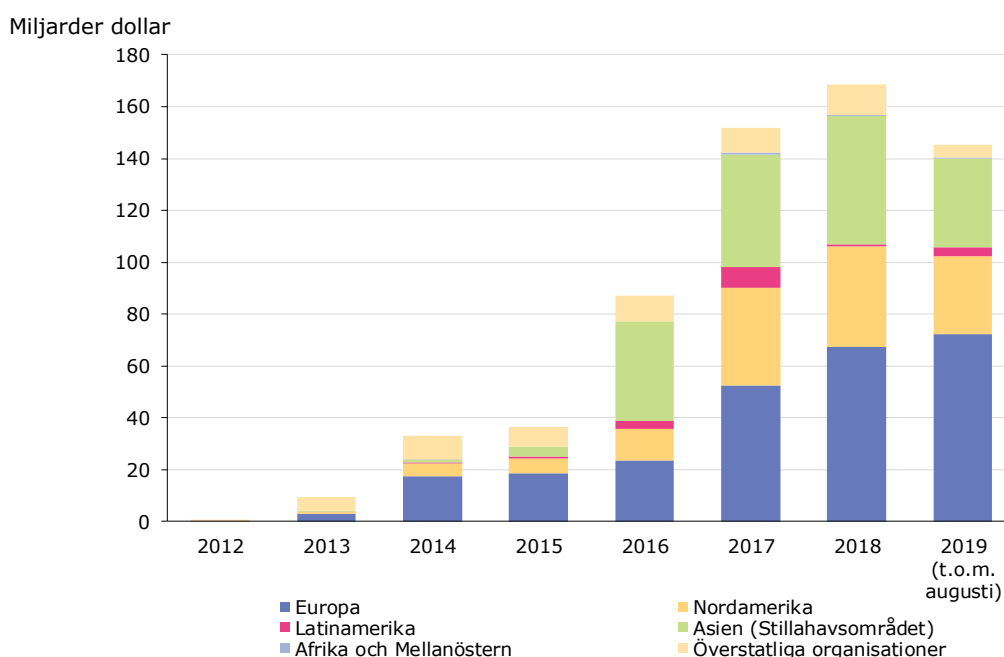
²¹ Initiativet till Global Compact lanserades i samband med World Economic Forum i Davos 1999 av FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan. Global Compact består av tio principer som grundar sig på FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, ILO:s grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet, Rio-deklarationen om miljö och utveckling samt FN:s konvention mot korruption. Företag som ansluter sig till initiativet åtar sig att arbeta för att anpassa sin verksamhet för att på ett mer hållbart sätt bidra till ekonomiers och samhällens utveckling i enlighet med dessa principer.

²² Swesif är ett oberoende, icke-vinstdrivande forum för organisationer som arbetar med hållbara investeringar i Sverige. Verksamheten syftar till att öka kunskapen och intresset för hållbara och ansvarsfulla investeringar (SRI) både i och utanför branschen.

Genom sina investeringar har svenska försäkringsföretag bidragit till att marknaden för hållbara investeringar har vuxit. Bland dessa ingår så kallade gröna obligationer²³, som framför allt har vuxit inom Europa (se diagram 10).

Under 2018 emitterades gröna obligationer för uppskattningsvis runt 160 miljarder dollar globalt och detta belopp ser ut att öka för 2019. Även nya utgivare (emittenter) av gröna obligationer tillkommer. Riksgälden har till exempel beslutat om att senast 2020 ge ut gröna obligationer²⁴, vilket görs enligt ett uppdrag från regeringen. Gröna obligationer utgör dock fortfarande en begränsad del av den totala obligationsmarknaden.

Diagram 10 Utgivning (emittering) av gröna obligationer uppdelat per region, 2012-19



Anm.: Med överstatliga organisationer avses så kallade supranationals, exempelvis Världsbanken och Europiska investeringsbanken.

Källa: Internationella valutafonden (IMF).

Marknaden för hållbara investeringar är fortfarande i sin linda och det kvarstår arbete med att ta fram exempelvis enhetliga definitioner av vad som avses med hållbara investeringar och standarder för vad utgivaren av dessa tillgångar ska rapportera. Efterfrågan på gröna obligationer och andra hållbara investeringar överstiger ofta utbudet av dessa. Det pågår initiativ inom EU för att utveckla marknaden för hållbara investeringar och att förenkla för försäkringsföretagen och andra investerare, såväl professionella som icke-professionella investerare, att göra hållbara investeringar (se avsnitt 2.2.6)

Även i skadeverksamheten pågår ett hållbarhetsarbete bland de svenska försäkringsföretagen. Det gäller såväl i det skadeförebyggande arbetet som vid själva

²³ För gröna obligationer är kapitalet öronmärkt för olika projekt eller tillgångar som bidrar till miljömässig hållbarhet. Exempelvis kan de användas för att finansiera (gröna) byggnader, förnybar energi eller hållbara transportlösningar som bidrar till att förebygga och begränsa föroreningar.

²⁴ Dessa obligationer ska finansiera utgiftsposter i statens budget för hållbara investeringar och projekt.

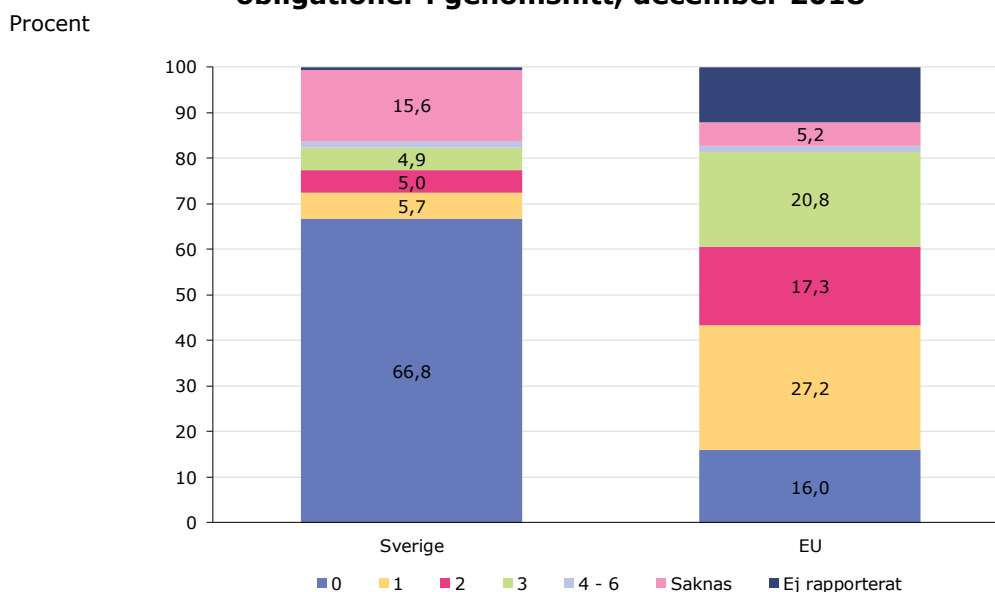
skadehanteringen. Exempelvis finns det en strävan efter att i större utsträckning reparera uppkomna skador i stället för att bara ersätta med nytt, vilket ger större miljöpåverkan. Försäkringsföretagen ställer också allt mer krav på att underleverantörer arbetar hållbart.

Att frågan om hållbara investeringar och möjligheten att kunna hantera klimatomställningen är viktig inte bara för försäkringsföretagen, utan även för lagstiftaren och tillsynsmyndigheterna framgår inte minst av EU-kommissionens handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt (se avsnitt 2.2.6). Ett annat initiativ är den känslighetsanalys (stresstest) som EIOPA planerar att genomföra under 2020 av försäkringsföretagens klimatrelaterade risker.²⁵ Vilka företag som ska omfattas och hur denna analys kommer att genomföras har EIOPA ännu inte kommunicerat.

1.6.2 God kreditkvalitet på obligationsinnehavet minskar riskerna

Svenska försäkringsföretags tillgångar utgörs till närmare hälften av obligationer (se diagram 7). Två tredjedelar av dessa obligationer har högsta kreditkvalitet, det vill säga kreditkvalitetsteg 0 (se diagram 11). Det är en betydligt högre andel än vad som är fallet för de europeiska försäkringsföretagen i genomsnitt.

Diagram 11 Kreditkvaliteten på försäkringsföretagens innehav av obligationer i genomsnitt, december 2018



Anm.: Avser de försäkringsföretag som rapporterar under Solvens II. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat. Siffrorna avser kreditkvalitetsteg, där 0 motsvarar ett kreditbetyg på AAA, 1 motsvarar AA, 2 motsvarar A, 3 motsvarar BBB och 4-6 är övriga kreditbetyg. Kategorin "Saknas" avser de obligationer som saknar ett kreditkvalitetsteg alternativt ett kreditbetyg.

Källa: EIOPA.

Att kreditkvaliteten är så god beror på att obligationsinnehavet till stor del utgörs av svenska statsobligationer och svenska säkerställda bostadsobligationer, som

²⁵ EIOPA genomför vartannat år ett stresstest bland europeiska försäkringsföretag. Ett sådant skulle ha genomförts under 2020, men EIOPA har bestämt att det ska flyttas fram till 2021. I stället genomför EIOPA en känslighetsanalys av försäkringsföretagens klimatrelaterade risker under 2020.

båda har det högsta kreditbetyget. Det finns en stark tendens bland europeiska försäkringsföretag att investera i hemlandets statsobligationer, vilket även gäller för de svenska företagen.²⁶ Inom EU är det bara Tyskland, Danmark, Nederländerna och Luxemburg som tillsammans med Sverige i dagsläget har det högsta kreditbetyget för sina statsobligationer.²⁷ Det kan sålunda vara en bidragande orsak till varför europeiska försäkringsföretag i genomsnitt investerar i mindre utsträckning i obligationer med den högsta kreditkvaliteten.

Oavsett förklaring kan det konstateras att svenska försäkringsföretag tar mindre risker på obligationsinnehavet än andra europeiska företag. Det gör det möjligt att ta större risker på andra delar i verksamheten och investeringarna såsom ett större aktieinnehav. Möjligheterna att ta risker bestäms också av den finansiella ställningen. Som framgår av diagram 6 har de svenska försäkringsföretagen i genomsnitt en förhållandevis stark finansiell ställning.

Trots de förhållandevis låga kreditriskerna på svenska försäkringars innehav av obligationer kan det fortfarande uppkomma förluster på detta innehav. Den händelse som kan få störst påverkan på obligationsinnehavet är om räntorna stiger. När räntan stiger minskar värdet på företagets innehav av obligationer. Det innebär att avkastningen på livförsäkringsföretagens innehav försämras under år när räntan går upp.

Det mesta talar dock för att räntan under de närmaste åren inte kommer att stiga dramatiskt. Det är också troligt att högre räntor kommer att sammanfalla med fallande aktiepriser, vilket det historiskt ofta har gjort. Med tanke på det stora aktieinnehavet och att aktier oftast är mer riskfyllda än obligationer så skulle fallet på aktiemarknaderna påverka avkastningen på företagets tillgångar mer än stigande räntor. Ett aktieprisfall skulle också få stor påverkan på företagets finansiella ställning.

²⁶ Av de statsobligationer svenska försäkringsföretag investerar i är runt 80 procent svenska statsobligationer enligt statistik från EIOPA.

²⁷ Detta gäller för kreditbedömningar av Standard & Poor's. Andra kreditvärderingsföretags bedömningar kan skilja sig något från Standard & Poor's.

Del 2

Reglering och tillsyn



2 Reglering och tillsyn av försäkringsverksamhet

I takt med att försäkringsverksamheten regleras i allt större utsträckning ökar betydelsen av rättssäkra regler, det vill säga regler som är tydliga, effektiva och förutsägbara. Om reglerna inte lever upp till dessa krav riskerar det bakomliggande syftet – ett högt konsumentskydd – att förfelas. EU:s lagstiftningsprocess på området fungerar inte som det ursprungligen var tänkt och bör därför ses över.

2.1 Reglering: Rättssäkra regler allt viktigare

2.1.1 Konsumenter och försäkringsföretag behöver rättssäkra regler

Försäkringsverksamhet regleras för att säkerställa ett högt konsumentskydd. För försäkringsföretagen är det viktigt att regleringen bidrar till att de har konsumenternas förtroende. Rättssäkra regler, det vill säga regler som är tydliga, effektiva och förutsägbara, ligger därmed både i konsumenternas och försäkringsföretagens intresse.

Alltsedan finanskrisen 2008 har regleringstakten varit mycket hög på finansmarknadsområdet, inklusive för försäkringsföretagen. Nya, mycket komplexa och mycket omfattande regelverk har successivt kommit på plats: rörelseregelverket Solvens II²⁸, försäkringsdistributionsregelverket²⁹ och Priips-förordningen³⁰ om faktablad för bland annat sparlivprodukter. Även mer generella regelverk med dessa karaktärsdrag har kommit på plats, såsom den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR)³¹ och regler om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering.³² Betydelsen av rättssäkra regler har därmed ökat.

Rättssäkra regler bygger på goda regleringsprocesser. Det innebär bland annat att lagstiftaren utifrån rimliga tidsplaner måste arbeta fram nya regler med god framförhållning och efter samråd med berörda aktörer. Det betyder också att nya förslag alltid måste underbyggas av tydliga konsekvensutredningar. På finansmarknadsområdet har företagens verksamhetsförutsättningar som ges genom reglering i mycket stor utsträckning sin grund i EU-rätten. För försäkringsföretagen är EU:s lagstiftningsprocess därför central för rättssäkra regler och, i förlängningen, att det ges förutsättningar att bedriva verksamhet som bidrar till ett högt konsumentskydd.

2.1.2 Hur fungerar EU:s lagstiftningsprocess i praktiken?

På finansmarknadsområdet (bank, fond, försäkring och värdepapper) tillämpas inom EU en särskild lagstiftningsmetod, den så kallade Lamfalussymodellen.³³ Den

²⁸ Se bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG (vars ursprungliga lydelse har ändrats).

²⁹ Se bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2014.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.

³² Se bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849.

³³ I det följande används Lamfalussymodellen om den lagstiftningsmodell som används i dag på finansmarknadsområdet. Anpassningar har skett i förhållande till den ursprungliga modellen bland annat till följd av att de europeiska tillsynsmyndigheterna inrättades 2011.

bygger på regelgivning och uppföljning i fyra steg (se faktaruta). I det följande beskrivs hur modellen fungerar på försäkringsområdet. Utformningen är likartad för övriga delar av finansmarknadsområdet.



Lamfalussymodellen kännetecknas på försäkringsområdet av följande drag. På nivå ett antas EU-lagstiftning av ministerrådet och Europaparlamentet. Det ursprungliga syftet med nivå ett-regleringen var att den ska vara av ramkaraktär och därmed erbjuda möjligheter att fylla ut regleringen på lägre normnivå. På nivå två beslutar EU-kommissionen om mera detaljerade bestämmelser efter bemyndigande av ministerrådet och Europaparlamentet. I vissa fall – när det gäller så kallade tekniska standarder – beslutar EU-kommissionen på förslag av EIOPA, den europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten. EIOPA utformar alltså utifrån egen expertis sådana förslag. På nivå tre antar EIOPA reglering som formellt är av icke-bindande karaktär, till exempel rekommendationer och riktlinjer. Syftet med dessa är att stödja en enhetlig tillämpning av regleringen på nivå ett och två. Instrumenten på nivå tre har stor praktisk betydelse inte minst för företagen även om de formellt inte är bindande. Slutligen svarar EU-kommissionen och EIOPA på nivå fyra för att följa upp att medlemsstaterna efterlever regelverket. EIOPA har ett särskilt ansvar för att reglerna tillämpas enhetligt ("tillsynskonvergens").

EU:s lagar antas i allmänhet genom EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande. Det innebär att EU-kommissionen har ensamrätt att föreslå ny reglering. Förslagen behandlas därefter, ofta med många ändringsförslag, av Europaparlamentet och ministerrådet. De båda institutionerna måste enas för att anta ny EU-lagstiftning. Till skillnad från reglering som enbart antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär regleringsprocessen på finansmarknadsområdet att regleringen i större utsträckning fylls ut på lägre nivå, att flera aktörer deltar i regelgivningen och att det finns flera besluts- och normnivåer.

Det finns fördelar med en lagstiftningsprocess där ministerrådet och Europaparlamentet beslutar på principnivå och regleringen sedan fylls ut av EU-kommissionen och EIOPA. Förfarandet är snabbare eftersom det förutsätts ta mindre tid i anspråk att enas på principnivån. Metoden innebär också att det blir enklare att på nivå två och tre ändra och anpassa detaljregleringen. En sådan flexibilitet är särskilt viktig när föränderliga, snabbväxande och konkurrensutsatta finansmarknader ska regleras.

Men även ett system med reglering på flera nivåer måste bygga på att sakkunskap och synpunkter inhämtas efter hand. Det sker inom Lamfalussymodellen både genom att EIOPA deltar i arbetet och genom att berörda aktörer som företag och konsumenter ska ges tillfälle att lämna synpunkter. Samtidigt har det visat sig att det också finns tydliga nackdelar.

Expertinflytandet har ökat...

Att i praktiken överlåta utformning av EU-regelverk till tjänstemän inom EIOPA och de andra tillsynsmyndigheterna innebär att det politiska inflytandet minskar i motsvarande mån. Det går inte att bortse från att en expertmyndighet som EIOPA har en snävare målbild och inte gör samma intresseavvägningar som i politiskt beslutsfattande. Expertperspektivet riskerar därmed att dominera i regleringen.

I de delar som EU-kommissionen beslutar på nivå två finns visserligen kontrollmöjligheter för ministerrådet och Europaparlamentet. De är emellertid formella. I praktiken har EIOPA stora möjligheter att påverka beslutfattandet på nivå två, och även på nivå ett om EU-kommissionen inför överväganden om lagförslag ber EIOPA om råd om såväl behov som konkret utformning av reglerna. På så sätt får EIOPA ett påtagligt inflytande även i annat än detaljfrågor. Det kan också vara frestande för EU-lagstiftaren att lämna över frågor där det är svårt för till exempel medlemsstaterna att komma överens till lägre beslutsnivåer. För den icke bindande reglering som EIOPA beslutar på nivå tre finns det inte några egentliga kontrollmöjligheter.

Sammanfattningsvis kan man med fog påtala att det finns ett betydande demokratiskt underskott i regelgivningen såsom den kommit att gestalta sig inom ramen för Lamfalussymodellen, inbegripet EIOPA:s och de andra europeiska tillsynsmyndigheternas roll.

...och snabbhet prioriteras framför kvalitet

En tillkommande svårighet är att det kan vara frestande för EU-lagstiftaren att prioritera snabbhet framför kvalitet, till exempel för att visa politisk handlingskraft. Förslag arbetas då inte igenom ordentligt och de brister som uppkommer leder till att reglerna måste ses över. Återkommande översyner av regelverken medför försämrad förutsägbarhet för försäkringsföretag och andra som har att tillämpa reglerna – vilket i sin tur medför risk att högt konsumentskydd inte fullt ut kan levereras. Bristerna i en sådan snabbare lagstiftningsprocess avser inhämtande av intressenters synpunkter och konkreta konsekvensutredningar. Ett exempel är Priips-förordningen som drevs igenom trots att det fanns olösta frågor, till exempel när det gäller vilka produkter som skulle omfattas av kravet på faktablad och vilka detaljerade krav som kunde ställas på informationen om varje produkt. Resultatet blev ett regelverk som i vissa delar i praktiken är omöjligt att följa för till exempel depåförsäkringar.

Det kan ifrågasättas om Lamfalussymodellen, med sin tonvikt på snabbhet och flexibilitet, är ägnad att stå emot sådana tendenser hos lagstiftaren. Det finns en risk för att hamna i något som kan beskrivas som en ond cirkel av konstant regleringsaktivitet.

Tillämpningssvårigheterna tilltar...

Utvecklingen innebär att regleringen har blivit alltmer svårtillämpad. Regleringsmängden har ökat påtagligt, lagstiftningen brister allt som oftast i kvalitet och revideras återkommande. Därtill är anpassningstiderna för företag och andra som ska tillämpa nya regler många gånger orimligt korta. Allt detta har – åtminstone delvis – sin grund i brister i regleringsprocessen som sådan, eller i vart fall hur den kommit att tillämpas i praktiken.

När det gäller regelmängden kan det konstateras att den detaljreglering som EU-kommissionen och EIOPA står för enligt Lamfalussy-modellen ofta är mycket omfattande och svåröverskådlig. Man kan, lätt raljant, konstatera att EU-lagstiftaren återkommande lyckas med konststycket att besluta regelverk som är på samma gång mycket detaljerade och påtagligt opreciserade. Solvens II-regelverket har till exempel en omfattande nivå två- och nivå tre-reglering. Nivå två-regleringen innehåller 381 artiklar jämte omfattande bilagor och nivå tre bland annat nära trettio riktlinjer. Också principregleringen på nivå ett har visat sig bli detaljerad i många fall. Redan antalet artiklar i det ursprungliga Solvens II-direktivet – 312 stycken – säger i sig något om omfattningen och detaljeringsgraden i det regelverkets nivå ett-reglering.

”Man kan, lätt raljant, konstatera att EU-lagstiftaren återkommande lyckas med konststycket att besluta regelverk som är på samma gång mycket detaljerade och påtagligt opreciserade.”

Sammantaget har detta alltså bidragit till att regelmängden på försäkringsområdet har ökat drastiskt. Uppdelningen på olika nivåer för beslutsfattande och på olika rättsakter, därtill formellt av olika juridisk dignitet, medför också att regelverken blir påtagligt svåröverskådliga och svårtillämpade. För försäkringsföretagen har denna trend i regelgivningen inneburit att regelefterlevnaden har blivit alltmer resurskrävande. Även de anställda påverkas, något som har uppmärksammats i EU:s dialog mellan fack och arbetsgivare (”den sociala dialogen”). Det har bland annat framhållits att utvecklingen har påverkat försäkringsanställdas arbetssituation negativt, till exempel i form av ökad stress.³⁴

Att det brister i kvaliteten i lagstiftningen innebär bland annat att bestämmelser ofta är otydliga och oprecisa. Det förekommer också överlappningar och dubbelreglering. Krav på konsumentinformation för försäkringar är ett exempel. På EU-nivå finns sådana krav i bland annat Solvens II-direktivet, Priips-förordningen och direktivet om försäkringsdistribution. Det innebär sammantaget att försäkringsföretagen i praktiken åläggs att överlasta konsumenter med detaljerad information i stället för att ge dem det enkla och tydliga beslutsunderlag som de faktiskt kan ta till sig. Syftet med regleringen – att upprätthålla ett högt konsumentskydd –

³⁴ Joint statement on the effects of regulatory requirements and compliance on employees by the European social partners in the insurance sector.

kommer därmed att förfelas. Den bristande kvaliteten i lagstiftningen drabbar i slutändan alltså konsumenterna. När det brister i kvaliteten i lagstiftningen finns det också en tydlig risk för att konsumenternas förtroende för försäkringsföretagen påverkas negativt.

I sammanhanget är det värt att notera den möjlighet till så kallade "*no action letters*" som synes bli resultatet av översynen av de regler som styr EIOPA:s och de andra europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet. No action letters skulle innebära en möjlighet för bland annat EIOPA att i vissa fall avge yttranden i syfte att ge vägledning om hur vissa specifika regler bör tolkas och tillämpas. Sådana yttranden ska kunna avges bland annat när olika regler bedöms stå i direkt konflikt med varandra och när det kommit att saknas nivå två-reglering.

Det måste sägas vara beklagligt att EU-lagstiftaren nödgas bygga in sådana säkerhetsventiler i tillsynsprocesserna. En bättre ände att börja i vore uppenbarligen att lagstiftaren säkrar ett resultat med rättsäkra regelverk genom att inom ramen för rimliga tidsplaner åstadkomma noggranna konsekvensanalyser, återkommande samråd med intressenter och god framförhållning inför ikraftträdande.

...liksom regleringströttheten

Vid sidan av bristande kvalitet i lagstiftningen har, som redan indikerats, förändringar i befintliga regelverk blivit ett återkommande inslag, ofta i form av formella översynsprojekt hos EU-lagstiftaren (se fördjupning). Rörelseregelverket Solvens II, regelverket om försäkringsdistribution och Priips-förordningen är exempel på omfattande och komplexa regelverk som nyligen har trätt i kraft och där översyner redan har inletts eller väntas inom kort. Översyner förekommer även utanför finansmarknadsområdet. En omfattande reglering på flera nivåer medför emellertid att antalet översyner potentiellt blir flera och kommer allt tätare. När det till exempel gäller Priips-förordningen föregås den allmänna översynen av en översyn av nivå två-regleringen.

Dessa scenarier innebär att försäkringsföretagen och andra som har att tillämpa regelverken tvingas lägga ned alltmer resurser i form av tid och pengar på förnyad anpassning och tillämpningsutmaningar förhållandevis kort tid efter det att helt nya regler har trätt i kraft och den första anpassningen redan skett. Det kan i sin tur bidra till bristande tilltro till lagstiftarens förmåga att skapa tydliga och förutsägbara verksamhetsförutsättningar. En omfattande regelmassa i konstant förändring bidrar i den bemärkelsen mycket tydligt till regleringströtthet.

Fördjupning: Översyner på gott och ont

Översyner av befintlig reglering har blivit ett återkommande inslag inom EU. Det är en del i EU-kommissionens arbete med bättre reglering. Tanken är att befintlig reglering ska utvärderas innan nya förslag utarbetas ("utvärdera först-principen").

För att säkerställa att sådana utvärderingar genomförs används översynsklausuler frekvent i EU-lagstiftningen. Det handlar om bestämmelser i EU-rättsakter som ger i uppdrag åt EU-kommissionen att – helt eller delvis – se över rättsakten efter viss tid. På försäkringsområdet finns bestämmelser om översyn bland annat i Priips-förordningen (2018), Solvens II-direktivet (2020), direktivet om försäkringsdistribution (2021) och i det reviderade tjänstepensionsdirektivet³⁵ (IORP II [2023]). Bestämmelser om översyn kan också förekomma i kompletterande reglering på lägre nivå. Dessutom används översynsklausuler i horisontell reglering, som till exempel den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR [2020]).

Användningen av översynsklausuler är som utgångspunkt en god ansats. En översyn kan ge möjlighet att rätta till ursprungliga brister eller sådana som uppkommit till följd av att regelverken blivit föråldrade. EU:s arbete med att utvärdera befintlig reglering står sig väl i jämförelse med motsvarigheten i Sverige.³⁶ Översynsklausuler förekommer till exempel inte i svenska lagar.

Samtidigt kan översynsklausulerna i EU-lagstiftningen kritiseras i vissa avseenden.³⁷ Det är ofta oklart vad översynerna förväntas resultera i. Inte sällan är de också försenade – och måste slutföras i ett förhastat tempo – utan att det ges en förklaring till varför. Detta kan ge upphov till osäkerhet för företag och andra som ska tillämpa reglerna. Om översyner kommer alltför ofta bidrar de också till regleringströtthet och försämrade framförhållning från lagstiftarens sida. Det kan i sin tur föranleda att det kan komma att saknas tillräckligt underlag för en utvärdering, något som kan leda fram till felaktiga slutsatser.

Regleringströtthet kan också innebära bristande tilltro hos försäkringsföretag och andra som ska tillämpa regelverken till lagstiftarens förmåga och vilja att tillhandahålla tydliga och förutsägbara verksamhetsförutsättningar.

På försäkringsområdet finns flera exempel på att de angivna tiderna för översyn har varit alltför korta och att utfästa översyner försenas. Priips-förordningen ska enligt sin ordalydelse till exempel ses över senast ett år från det att den började tillämpas.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341.

³⁶ Se till exempel OECD Regulatory Policy Outlook 2018 s. 68 och Tarschys, D. s. 17, Regelgranskning i EU: några tendenser efter 1995, bilaga 2 till Statskontorets rapport Fler uppgifter för Regelrådet. Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering (2018:1).

³⁷ Jfr till exempel Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 16/2018: Efterhandsöversyn av EU:s lagstiftning: ett väletablerat men ofullständigt system.

2.1.3 Vad behövs för att bryta den onda cirkeln?

De brister som präglar regleringen på försäkringsområdet talar för att det behövs en översyn av hur Lamfalussymodellen har kommit att fungera i praktiken. Modellen fick sin nuvarande utformning när EIOPA och de övriga europeiska tillsynsmyndigheterna inrättades 2011, men har tillämpats sedan 2001. Den har alltså tillämpats på centrala delar av regleringen som Solvens II-, Priips- och försäkringsdistributionsregelverket.

Utgångspunkten för en sådan översyn bör vara att återgå till ursprungstanken med Lamfalussymodellen, nämligen att låta nivå ett avse endast ramlagstiftning. Där ska varje regelverks grundläggande principer finnas och där ska de för lagstiftaren viktigaste frågorna få sin principlösning. Nivå ett-regleringen bör således inte innehålla data, formler, gränsvärden eller annat som kommer att kräva gradvis anpassning. Detta måste bygga på att EU-kommissionen, optimalt tillsammans med de andra EU-institutionerna, förmår definiera och enas om prioriteringar och ambitioner vad gäller reglering av, såvitt nu är ifråga, försäkringssektorn.

Vissa röster i debatten anser att ökat användande av EU-förordningar, som är direkt tillämpliga i EU:s medlemsstater, skulle lösa utmaningen med en alltför långsam lagstiftningsprocess med alltför mycket detaljer i regleringen på nivå ett. Men EU-förordningar kan, just mot bakgrund av det faktum att de är direkt tillämpliga, erfarenhetsmässigt ofta vara förhållandevis detaljerade – vilket talar mot att lösningen skulle ligga där. Med förordningar minskar också utrymmet för anpassning på nationell nivå, något som kan föranleda tillämpningssvårigheter på de olika marknaderna.

En annan utgångspunkt för en översyn av Lamfalussymodellen är att nivå ett ska vara teknikneutral och därmed ge förutsättningar för teknisk och annan innovativ utveckling. En tredje utgångspunkt är att lagstiftaren generellt bör överväga behovet av (för) långt gången detaljeringsgrad i regleringen. Att kunna lösa utmaningar i försäkringsföretagens verksamhet på olika sätt utifrån särdrag gällande till exempel företagsstyrning, kundmålgrupper och distributionskanaler ger goda förutsättningar för en väl fungerande konkurrens.

Ytterligare en utgångspunkt är att iaktta vaksamhet över och återhållsamhet med vad EU-kommissionen begär råd om från till exempel EIOPA. EU-tillsynsmyndigheternas expertisroll får inte i praktiken "ta över" EU-kommissionens policyroll. Behovet av det sistnämnda förstärks av det faktum att EIOPA:s roll i regleringsarbetet i stora stycken karakteriseras av stark sekretess och närmast obefintlig insyn för intressenter av olika slag.

En bättre lagstiftningsprocess är emellertid knappast tillräcklig för en välfungerande reglering på försäkringsområdet. Ett större politiskt engagemang för bättre reglering är också önskvärt. Det handlar då inte enbart om att grundläggande målkonflikter inte bör delegeras till expertmyndigheter. Lagstiftaren bör också – fullt rimligt – ta ett större ansvar för den samlade regleringen. Hit hör till exempel svårigheter med överlappningar och behov av konsolidering av olika regelverk av det slag som redovisats ovan beträffande konsumentinformation. EU-kommissionens

allmänna arbete med bättre reglering är ett steg i rätt riktning. På finansmarknadsområdet behövs emellertid ett större perspektiv som tar sikte på det samlade utfallet av regleringen för konsumenterna och företagen. Endast då blir det möjligt att fullt ut åstadkomma syftet bakom regleringen på försäkringsområdet – ett högt konsumentskydd.

2.2 Regleringsfrågor på kort sikt

2.2.1 Ny lag om tjänstepensionsföretag

Det reviderade tjänstepensionsdirektivet (IORP II) skulle ha varit genomfört i Sverige den 13 januari 2019. Det svenska genomförandet har dock dragit ut på tiden och nya regler träder i kraft först den 15 december 2019.

Den förslagna regleringen innebär bland annat att det kommer att införas en ny lag om tjänstepensionsföretag. Det ska bli möjligt att bilda nya tjänstepensionsföretag, det vill säga företag som driver verksamhet med tjänstepensionsförsäkringar. Det föreslås också en möjlighet för existerande försäkringsföretag att omvandlas till tjänstepensionsföretag, om de endast har tjänstepensionsverksamhet. Även försäkringsföretag som har en ringa andel övriga livförsäkringar kan omvandlas men den delen av verksamheten måste avvecklas senast 2034. De nuvarande livförsäkringsföretagen som har tjänstepensionsverksamhet får en förlängd tid, till och med 2022, innan de fullt ut måste börja tillämpa de Solvens II-anpassade reglerna i försäkringsrörelselagen. Förslagen innebär vidare att det införs ett särskilt riskbaserat kapitalkrav som delvis skiljer sig från det som gäller för försäkringsföretag.

Tiden från det att riksdagen har beslutat den nya lagen till dess att den ska börja gälla är kort. Bristande tid för anpassning till den nya tjänstepensionsregleringen är möjligen ett mindre problem för försäkringsföretag som vill ombildas mot bakgrund av den förlängda övergångstiden till och med 2022. Det ger tid för att överväga frågan om ombildning efter att det nya regelverket har trätt ikraft.

För tjänstepensionskassorna är dock läget annorlunda. De är tvingade att ansöka om tillstånd enligt den nya lagen senast vid utgången av april 2020. De har således en mycket kort anpassningstid för de genomgripande förändringarna de behöver vidta.

En komplikation är att riksdagen har gett regeringen till känna att den vill ha ändringar i den nya lagen på fyra områden; solvensreglerna, information till företag och anställda, egenföretagares försäkringar och behandlingen av tilläggsförsäkringar. Vilka ändringar som kan följa av detta och när de kan träda i kraft är för närvarande oklart, vilket lämnar en osäkerhet om vilka regler som slutligen kommer att gälla.

2.2.2 Ändringar i regelverket om flytt av försäkringssparande

Frågor om flytt av försäkringssparande och transparens i förhållande till konsumenterna har varit aktuella under en längre tid. Svensk Försäkrings styrelse antog

2015 en rekommendation om information i samband med flytt. Konsumentskyddet på pensionsmarknaden har även stärkts av lagen om försäkringsdistribution som trädde i kraft 2018. EU-kommissionen har också uppmärksammat konsumentskyddsaspekter vid byten av finansiella tjänster.³⁸

Under hösten antog riksdagen en proposition med lagförslag som syftar till att effektivisera möjligheterna till återköp och flytt av försäkringssparande.³⁹ Riksdagen menade emellertid att det behövs ytterligare åtgärder och har därför tillkännagett för regeringen att den skyndsamt bör återkomma med ett lagförslag som tydligt skiljer fond- och depåförsäkringar från traditionella livförsäkringar.⁴⁰

De antagna lagändringarna innebär skärpningar av reglerna om flyttavgifter. Företagen får enligt ändringarna endast ta ut avgifter för direkta administrationskostnader och deras möjligheter att kompensera sig för anskaffningskostnader begränsas. Finansinspektionen får ett bemyndigande att specificera vad som avses med administrationskostnader. I syfte att underlätta sammanslagning av försäkringar görs också ändringar i den skatterättsliga regleringen. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2020 och föreskrifterna väntas träda i kraft en tid därefter.

2.2.3 PEPP – ett EU-initiativ för att öka det privata pensionssparandet

I många EU-länder är pensionerna under stor press då pensionsnivåerna riskerar att bli otillräckliga. EU-kommissionen har mot den bakgrunden lyft fram vikten av att stimulera privat pensionssparande genom skattesubventioner.

Under våren 2019 antogs förordningen om en europeisk pensionsprodukt⁴¹, PEPP, en ny produktkategori som kan komplettera den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Innan PEPP kan tillämpas ska kompletterande reglering på lägre nivå tas fram. Det innebär att PEPP kan börja tillämpas tidigast i mitten av 2021.

Tanken är att PEPP ska kunna erbjudas av försäkringsföretag, banker, tjänstepensionsinstitut och fondförvaltare med samma skattevillkor som för andra befintliga nationella sparprodukter. Detta för att säkerställa hög konkurrens mellan de som erbjuder produkten och valfrihet för medborgarna.

PEPP kommer att ha ett standardiserat utförande oavsett var den säljs i EU och en PEPP som har godkänts av den nationella tillsynsmyndigheten i ett EU-land kan säljas även i andra EU-länder. Det ska vara möjligt att flytta sparandet såväl mellan olika institut som över nationsgränserna inom EU.

PEPP reglerar inte skattefrågor utan det är varje enskilt medlemslands skattevillkor som gäller. Intresset för PEPP har varit lågt på den svenska marknaden och ett skäl kan vara att det helt saknas drivkrafter för privat pensionssparande. Om det skulle införas en stimulans för privat pensionssparande, exempelvis det branschgemensamma förslaget om matchning, förändrar det spelplanen. Det kan då bli intressant för svenska institut att erbjuda en PEPP-certifierad produkt till pensionssparare i

³⁸ COM (2017) 139 final av den 23 mars 2017.

³⁹ Prop. 2018/19:124, En effektivare flytträtt av försäkringssparande.

⁴⁰ Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU14.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1238.

Sverige som de kan fortsätta att spara i även om de bosätter sig i ett annat medlemsland.

2.2.4 Fortsatt arbete mot penningtvätt och terrorismfinansiering

Penningtvätsfrågor har haft stor aktualitet under senare tid och regleringsaktiviteten har varit fortsatt hög. I juni 2019 överlämnade regeringen en proposition med förslag till genomförande av EU:s femte penningtvättsdirektiv.⁴² Det femte direktivet föranleder mer begränsade ändringar i den svenska regleringen än det fjärde. De aktuella ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Ytterligare lagstiftningsärenden pågår.⁴³ Regleringsarbetet fortsätter med all sannolikhet också framöver. En aktuell fråga på EU-nivån är t.ex. om man bör öppna för möjligheterna till ytterligare harmonisering när det gäller tillsynen och genom att omvandla penningtvättsdirektivet till en förordning. Det senare skulle innebära att EU-reglerna blir direkt tillämpliga i Sverige.⁴⁴

Penningtvätsfrågor har varit aktuella också i den översyn av de europeiska finanstillsynsmyndigheterna som avslutats under året (se avsnitt 2.2.5). I syfte att motverka penningtvätt och terrorismfinansiering ska nuvarande resurser hos de tre myndigheterna samlas hos den europeiska bankmyndigheten (EBA), det vill säga även när det gäller försäkring, men EIOPA ska delta i EBA:s arbete med penningtvätsfrågor. EBA får också ett stärkt mandat.

2.2.5 EU:s finanstillsynsmyndigheter: inga stora förändringar

EU-kommissionen förslög 2017 ändringar av de regler som styr de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet, bland annat den europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten EIOPA. Kommissionen ville med sitt förslag bland annat stärka EIOPA:s ställning och minska de nationella tillsynsmyndigheternas inflytande i myndigheten. Efter att förhandlingarna mellan ministerrådet och Europaparlamentet avslutats kan konstateras att det nationella inflytandet kvarstår och att endast mindre ändringar har genomförts.

De nationella tillsynsmyndigheterna har generellt sett en betydligt bättre kännedom om sina respektive hemmamarknader och förståelse för de problem som finns där. Det beror inte enbart på att de har mera direktkontakt med försäkringsföretagen och andra intressenter på hemmaplan. Skillnader mellan EU:s medlemsländer, till exempel när det gäller skatte- och socialförsäkringssystemen, innebär att försäkringsmarknaden ser olika ut i olika länder. Det ligger därför i försäkringsföretagens intresse att de nationella tillsynsmyndigheterna deltar aktivt och kontinuerligt i EIOPA:s beslutsfattande och har möjlighet att anpassa sitt arbete utifrån nationella förutsättningar och behov.

⁴² Prop. 2018/19:150, Skärpta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism respektive Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843.

⁴³ Se bl.a. prop. 2019/20:14 *Ingripanden mot utländska kreditinstitut och vissa andra penningtvätsfrågor* (Fi2019/00438/B), promemorian *Vissa förtydliganden av regelverket om åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism* (Fi2019/02449/B) och dir. 2019:80 *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

⁴⁴ Se t.ex. COM (2019) 360 final av den 24 juli 2019 och Council conclusions of December 5 2019 on strategic priorities on anti-money laundering and the countering of financing of terrorism.

2.2.6 Högt tempo i EU:s arbete med hållbara finanser

Sedan EU-kommissionen lade fram sin handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt i mars 2018 har kommissionen betat av de flesta åtgärderna i handlingsplanen. Trots detta återstår mycket arbete innan regelverken är på plats och kan börja tillämpas. Inte minst ska regelverken kompletteras med detaljregler på lägre nivå. Vissa frågor är också fortfarande under beredning.

En viktig del i handlingsplanen rör två nya lagförslag som kompletterar varandra och syftar till att underlätta för investerare att ta hänsyn till hållbarhetsaspekter vid investeringsbeslut. EU-kommissionen lade fram de två lagförslagen i maj 2018.

Det första förslaget är ett förslag till förordning om ett EU-gemensamt klassificeringssystem för miljömässigt hållbara aktiviteter (den så kallade taxonomiförordningen).⁴⁵ Syftet är att harmonisera kriterierna för att avgöra om en verksamhet är miljömässigt hållbar, något som underlättar hållbara investeringsbeslut.

I förslaget uppställs bland annat miljörelaterade målsättningar och bedömningskriterier för om en verksamhet är förenlig med dessa målsättningar. Granskningen kan till exempel handla om huruvida en verksamhet bidrar till att begränsa klimatförändringarna. De närmare detaljerna för granskningen ska enligt förslaget utarbetas av EU-kommissionen, som föreslås få ett mandat att stegvis ta fram kompletterande reglering, bland annat med hjälp av en teknisk expertgrupp. Efter långdragna förhandlingar mellan medlemsländerna i ministerrådet, har nu ministerrådet, Europaparlamentet och EU-kommissionen påbörjat slutförhandlingar om förslaget, så kallade triloger.

Det andra förordningsförslaget innebär att det ställs krav på finansmarknadens aktörer att vara transparenta i hållbarhetsarbetet i förhållande till slutkunder och andra.⁴⁶ Enligt förslaget ska finansmarknadens aktörer bland annat lämna information om hur de integrerar hållbarhetsaspekter i sin förvaltning eller rådgivning. Det kan till exempel handla om att i förköpsinformation informera om på vilket sätt hållbarhetsriskerna integreras i investeringsbesluten. Strängare krav ställs på produkter med hållbarhetsmål. Förhandlingarna är avslutade. Förordningen väntas träda ikraft vid årsskiftet, med en implementeringstid på 15 månader. Arbete med att ta fram kompletterande detaljregler på lägre nivå har redan inletts.

EU:s arbete med hållbara finanser påverkar också befintlig reglering. I handlingsplanen aviseras åtgärder för att integrera hållbarhetsaspekter i bland annat den rörelserättsliga försäkringsregleringen och i försäkringsdistributionsregelverket. EIOPA har lämnat tekniska råd när det gäller behovet av att ändra i Solvens II-regelverket samt i den kompletterande detaljregleringen till försäkringsdistributionsdirektivet. EU-kommissionen ska ta ställning till hur man avser att gå vidare. När det gäller försäkringsdistributionen finns dock redan ändringsförslag som tar sikte på att beakta hållbarhet vid rådgivning. Kommissionen väntas besluta dessa ändringar i anslutning till att förordningen om upplysningskrav antas.

⁴⁵ COM (2018) 353 final av den 24 maj 2018.

⁴⁶ COM (2018) 354 final av den 24 maj 2018.

Även när det gäller redovisning och bolagsstyrning pågår visst arbete med att integrera hållbarhet i befintlig reglering.⁴⁷ Dessutom pågår arbete med att ta fram en EU-standard för gröna obligationer, liksom en miljömärkning – EU Ecolabel – för finansiella produkter. På global nivå pågår arbete med att utveckla en ISO-standard för hållbara finanser.

Slutligen kan det nämnas att det också nationellt övervägs hur kapital kan kanaliseras till gröna investeringar. En statlig utredning har till exempel fått i uppdrag att undersöka hur ändringar i skattereglerna skulle kunna främja grönt sparande.⁴⁸

2.2.7 Investeringsfrågor – nya regler om säkerställda obligationer

Försäkringsföretag har stora innehav av finansiella tillgångar och är aktiva på många finansiella marknader, se kapitel 1. Dessa investeringar är viktiga bland annat för framtida pensionsutbetalningar. De finansiella marknaderna är i sin tur omgärdade av flera olika regelverk som påverkar försäkringsföretagen i rollen som investerare.

Ett sådant regelverk är det nya direktivet för säkerställda obligationer, som antogs under hösten och nu ska implementeras i svensk rätt. Med säkerställda obligationer avses obligationer och andra skuldförbindelser som är förenade med förmånsrätt hos utgivaren, till exempel bolån. Säkerställda obligationer utgör en betydande del av de svenska försäkringsföretagens innehav av finansiella tillgångar.

Med det nya direktivet införs två typer av säkerställda obligationer, där risken för dessa kommer skilja sig åt.⁴⁹ Det kommer troligtvis innebära att olika kapitalkrav kommer införas för dessa obligationer i Solvens II. Direktivet kan på den svenska marknaden även medföra att det införs en möjlighet att i vissa fall förlänga löptiden för säkerställda obligationer. I dag finns inte denna möjlighet, vilket gör att obligationer kan bli mer komplexa framöver. De regler som genomför direktivet i svensk rätt ska börja tillämpas senast i mitten av 2022.

2.3 Regleringsfrågor på längre sikt

2.3.1 Priips – kan en översyn verkligen rätta till bristerna?

Priips-förordningen, det vill säga EU-förordningen om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare, innebär bland annat att krav på faktablad gäller för de vanligaste sparlivprodukterna på den svenska marknaden. En grundläggande tanke har varit att konsumenter behöver särskilt utformad information om just dessa slags finansiella produkter för att kunna jämföra och fatta välgrundade beslut.

⁴⁷ Se till exempel Request for technical advice on possible alternative accounting treatments to fair value measurement for long-term investment portfolios of equity and equity type instruments, Ares (2018)3110211 och Call for advice to the European Supervisory Authorities to collect evidence of undue short-term pressure from the financial sector on corporations, Fisma.ddg.b.2 TV/ss(2019)620967.

⁴⁸ Utredningen om grönt sparande (Fi 2018:08).

⁴⁹ Det som skiljer mellan typerna av säkerställda obligationerna är främst vilka tillgångar som får ingå i förmånsrätten.

Förordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2018, skulle enligt sin ordalydelse ha setts över senast ett år därefter. EU-kommissionen väntas emellertid inleda den mera omfattande översynen av själva förordningen först under innevarande år eller nästa år och den väntas ta lång tid. EIOPA har dock påbörjat en översyn av regleringen på lägre nivå. Ett konsultationsdokument publicerades under oktober 2019 med förslag om ändringar i tekniska standarder, med närmare bestämmelser om faktabladets utformning och innehåll. Bland annat förslås ändringar gällande för svenskt vidkommande viktiga frågor om så kallade "*multi-optional products*" (till exempel depåförsäkringar). Konsultationstiden är anmärkningsvärt kort: endast tre månader. Det kan noteras att pågående konsumenttester angående ändringarna i faktabladerna inte slutförts innan konsultationsdokumentet med ändringsförslag publicerades.

Trots att förordningen inte tillämpats någon längre tid står det klart att målsättningen att skapa jämförbar och lättförståelig information för konsumenter inte har lyckats. Det är svårt att tillämpa bestämmelserna på alla de olika produkter som omfattas och jämförelser kan i vissa fall rentav bli missvisande. För den svenska försäkringsbranschen har inte minst tillämpningen på försäkringstyper som traditionell livförsäkring och depåförsäkring föranlett stora svårigheter. Svårigheterna understryker vikten av att lagstiftningen allsidigt belyses och arbetas igenom innan den antas.

2.3.2 Finansiell rapportering – IFRS

Inom området finansiell rapportering pågår det ett omfattande arbete både på EU-nivå och globalt. IFRS 17 Försäkringsavtal innebär ett paradigmskifte för försäkringsbranschen, då standarden introducerar många nya begrepp och ett helt nytt sätt att värdera försäkringstekniska avsättningar. Försäkringsföretagens resultatrapportering och verksamhetsstyrning kommer att förändras i grunden. Emellertid är det slutliga innehållet och ikraftträdandedatum, trots ett två decennier långt utvecklingsarbete, fortfarande inte helt fastställt.

Under sommaren 2019 genomförde IASB (International Accounting Standards Board) ytterligare en global konsultation av ett antal ändringsförslag, framdrivna av kraftig kritik mot IFRS 17 från försäkringsbranschen världen över. I standarden, som ursprungligen var publicerad och klar i maj 2017, föreslås ett antal ändringar som i och för sig är välkomna men som är långt ifrån tillräckliga enligt försäkringsbranschens uppfattning. Branschen efterfrågar också en ytterligare senareläggning av ikraftträdandet med ett år till 1 januari 2023. IASB förväntas publicera en reviderad standard i mitten av 2020.

Inom ramen för EU:s antagandeprocess av IFRS begär EU-kommissionen EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) om bistånd för att utvärdera standarden. EFRAG har påbörjat arbetet med IFRS 17 och det uppskattas bli klart i slutet på 2021. Tidplanen är dock mycket osäker. Om många av de kritiserade områdena skulle kvarstå kan vi förutse en komplicerad och utdragen process inom EU.

Svenska myndigheter följer den internationella utvecklingen kring IFRS 17 och av- vaktar med den formella processen att införa IFRS17 i svensk reglering även om vissa förberedelser sker redan nu.

2.3.3 Solvens II: 2020-översynen har inletts

Solvens II-regelverket, försäkringsföretagens centrala rörelserregelverk, har till- ämpats inom EU sedan 2016. I detta regelverk finns bestämmelser om att en utvärdering ska ske senast vid utgången av 2020 ("2020-översynen"). 2020- översynen är omfattande. Till skillnad från den översyn som nyligen avslutats ("2018-översynen") behandlar den såväl Solvens II-direktivet som Solvens II- förordningen. EU-kommissionen har begärt underlag från EIOPA, så kallade teknis- ka råd, på ett stort antal områden.⁵⁰

Översynen aktualiserar frågor som är viktiga för svenska försäkringsföretag. Till de frågor som EIOPA ska lämna råd om hör det så kallade LTG-paketet, det vill säga de delar av Solvens II som handlar om hur försäkringsföretagens långa åtaganden ska värderas. Andra frågor rör kapitalkravets utformning, grupp tillsyn, rapportering och proportionalitet. EIOPA ska också lämna råd i några frågor som inte i alla delar är direkt knutna till det nuvarande Solvens II-regelverket, nämligen försäkrings- garantisystem, krishanteringsåtgärder (återhämtning och resolution) samt makro- tillsynsverktyg, se avsnitt 2.3.4 och 2.3.5. Ytterligare frågor kan tillkomma i över- synen.

EIOPA ska lämna de tekniska råden senast vid halvårsskiftet 2020. EU-kommission- en ska därefter ta ställning till den fortsatta processen och återkomma med even- tuella förslag på ändringar i Solvens II-regelverket, troligtvis under första delen av 2021. Ändringar i Solvens II-direktivet beslutas av Europaparlamentet och ministerrådet.

2.3.4 Går vi mot EU-krav på försäkringsgarantisystem?

Försäkringsgarantisystem syftar till att försäkringstagare ska kunna få försäkrings- ersättning även om deras försäkringsföretag råkar i ekonomiska svårigheter och inte kan betala ersättningen. Om ett försäkringsbolag försätts i konkurs finns då ett garantisystem som i sista hand kan betala ut ersättning – helt eller delvis – till försäkringstagarna. Det handlar i regel om ett grundläggande skydd för försäkrings- tagarna och det finansieras ofta av försäkringsföretagen. För att undvika obe- ståndssituationer kan ett garantisystem också ha andra uppgifter än att betala ersättning till försäkringstagare.⁵¹

Inom EU finns krav på skydd för insättare i bank i form av insättningsgarantisyst- em. Det finns också krav på skydd för investerare i värdepapper. EU-gemensamma regler om försäkringsgarantisystem finns emellertid inte. Däremot finns på nationell

⁵⁰ Request to EIOPA for technical advice on the review of the Solvency II directive, Ref. Ares(2019)782244 - 11/02/2019.

⁵¹ Se till exempel IAIS (2013), Issue Paper on Policyholder Protection Schemes, s. 20 ff.

nivå någon form av försäkringsgaranti i ett flertal EU-medlemsstater.⁵² De nationella systemen ser dock olika ut, till exempel när det gäller vilka försäkringar som omfattas. Frågan om att införa harmoniserade regler om försäkringsgarantisystem har diskuterats tidigare och är nu aktuell på nytt inom ramen för Solvens II-översynen, se avsnitt 2.3.3.⁵³ En harmonisering skulle kunna leda till att länder som i dag saknar försäkringsgarantisystem, till exempel Sverige, måste införa en sådan ordning.

På begäran av EU-kommissionen överväger EIOPA för närvarande om det finns ett behov av att harmonisera de nationella reglerna om försäkringsgarantisystem på miniminivå. I en konsultation som skickades ut i juli 2019 förespråkar EIOPA att det ska finnas försäkringsgarantisystem i alla medlemsstater.⁵⁴ Enligt EIOPA finns ett behov av harmonisering i flera avseenden. EIOPA anser bland annat att både sak- och livförsäkringar ska kunna omfattas, att såväl fysiska personer som mindre företag bör vara ersättningsberättigade och att den geografiska avgränsningen bör bygga på den så kallade hemlandsprincipen.⁵⁵ EIOPA:s yttrande kommer att lämnas till EU-kommissionen under sommaren 2020. Det är sedan upp till EU-kommissionen att ta ställning till om man vill gå vidare och lägga fram konkreta förslag till lagstiftning, vilka Europaparlamentet och ministerrådet i sådant fall ska ta ställning till. EU-institutionernas förhandlingar kan därpå förväntas ta ytterligare ett eller ett par år i anspråk.

Fördjupning: Försäkringsgarantisystem – vad handlar diskussionen om?

Behövs försäkringsgarantisystem för den finansiella stabiliteten?

Ett garantisystem kan i vissa fall bidra till att upprätthålla det allmänna förtroendet för finansmarknadens aktörer och därmed bidra till den finansiella stabiliteten. Detta gäller till exempel på bankområdet. Om insättare vet att deras bankmedel till stor del skyddas av insättningsgaranti minskar risken för att många människor samtidigt vill ta ut sina pengar från banken i en krissituation. Detta har varit ett skäl till att införa insättningsgarantin för banker.

Det finns emellertid stora skillnader mellan bank- och försäkringsverksamhet. I försäkringsverksamhet finns till exempel inte samma risk för "uttagsanstormning".⁵⁶ Att det finns EU-regler om garantisystem för andra delar av finanssektorn

⁵² EIOPA (2018), Discussion Paper on Resolution Funding and National Insurance guarantee Schemes, s. 63.

⁵³ Se till exempel COM (2010) 370 av den 12 juli 2010.

⁵⁴ EIOPA (2019), Consultation Paper on Proposals for Solvency II 2020 Review Harmonisation of National Insurance Guarantee Schemes.

⁵⁵ Hemlandsprincipen innebär i korthet att varje försäkringsbolag och alla dess försäkringstagare omfattas av det försäkringsgarantisystem som finns i hemlandet, det vill säga det land i vilket försäkringsbolaget har fått tillstånd.

⁵⁶ Jämför till exempel OECD (2013), Policyholder Protection Schemes: Selected Considerations, s. 16, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No 31; EIOPA (2018), Discussion Paper on Resolution Funding and National Insurance guarantee Schemes s. 90 f. och Barr, D. s. 4, Synpunkter på EU-kommissionens vitbok om försäkringsgaranti, Finansmarknadskommitténs rapport nr 2, (2010).

är därför inte något vägande skäl till att införa motsvarande system på försäkringsområdet. Här är i stället den grundläggande frågan om det behövs för konsumentskyddet.

Behövs försäkringsgarantisystem för konsumentskyddet?

Det är självklart att det på försäkringsområdet ska finnas ett gott konsumentskydd vid obeståndssituationer. Följderna av att ett försäkringsföretag inte kan fullfölja sina åtaganden kan bli allvarliga i det enskilda fallet. Försäkringsersättning kan till exempel vara en viktig del i människors försörjning. Även om konsekvenserna kan bli allvarliga är risken för att sådana situationer ska inträffa mycket små. Anledningen är att det finns ett omfattande konsumentskydd redan i dag.

På EU-nivå skyddar Solvens II-regelverket försäkringstagarna. Det sker på flera olika sätt. Där ställs krav bland annat på att försäkringsföretagen måste ha mer tillgångar än åtaganden och andra skulder. Kapitalkraven innebär dessutom att det minst ska finnas så mycket kapital att åtagandena i förhållande till försäkringstagarna kan fullföljas med 99,5 % sannolikhet under ett år framåt. Om ett försäkringsföretag trots det skulle komma på obestånd har försäkringstagarna förmånsrätt, det vill säga rätt till betalning före andra, i tillgångar som motsvarar försäkringsbolagets åtagande och som företaget har tagit upp i ett så kallat förmånsrättsregister.⁵⁷

Nyttan med att införa ett försäkringsgarantisystem måste vägas mot nackdelarna och jämföras med de risker som vi i övrigt ställs inför i vardagen. Försäkringsgarantisystem medför att risken för oönskat beteende på försäkringsmarknaden kan öka. Vetskapen om att det finns ett garantisystem kan till exempel leda till att nya försäkringsföretag försöker etablera sig genom att ta större risker än annars. I slutänden kan ett försäkringsgarantisystem därför leda till att företag som sköter sig väl får betala för de som inte gör det.

En annan nackdel med gemensamma regler är att försäkringsgarantisystem kan vara en olämplig lösning vid hög marknadskoncentration. De nationella marknaderna inom EU ser olika ut när det gäller koncentrationen. På en koncentrerad marknad som den svenska kan försäkringsföretagens avgifter till systemet – beroende på utformningen – leda till dyrare försäkringar för konsumenterna utan att erbjuda skydd om ett större försäkringsföretag får problem.

Behövs försäkringsgarantisystem för den inre marknaden?

EU:s inre marknad lyfts ibland fram i diskussionen om gemensamma regler om försäkringsgarantisystem. I ett vidare perspektiv torde dock andra faktorer än försäkringsgarantisystem ha betydligt större betydelse för förutsättningarna att bedriva verksamhet över gränserna och konsumenternas vilja att köpa försäkring utanför hemlandet. När det gäller konsumenterna finns det redan en långtgående harmonisering av konsumentskyddet genom Solvens II-regelverket. Att dessa regler följs också i gränsöverskridande situationer är naturligtvis angeläget och en fråga som bör följas upp i tillsynen.

⁵⁷ Solvens II-direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan två förmånsregimer, antingen allmän förmånsrätt eller särskild förmånsrätt i registerförda tillgångar. I Sverige har det senare alternativet valts.

Vidare trädde Solvens II-regelverket i kraft så sent som 2016. Det förefaller därför alltför tidigt att nu ta ställning till om de skillnader som trots allt kan förekomma i konsumentskyddet inom EU, till exempel i gränsöverskridande situationer, verkligen kan motivera en så ingripande åtgärd som krav på försäkringsgarantisystem i alla medlemsstater.

2.3.5 Nya regler för att hantera stabilitetsrisker?

Att utgå från att olika delar av finanssektorn kan regleras likartat har efter finans-krisen varit en märkbar tendens på EU-nivå, trots de grundläggande och tydliga olikheter som finns mellan bank- och försäkringsverksamhet. För banker finns regler för att hantera deras påverkan på den finansiella stabiliteten, så kallade systemrisker. Inom ramen för den pågående Solvens II-översynen (jfr avsnitt 2.3.3) övervägs om det behövs liknande regler för försäkringsföretag.

Den första frågan handlar om att införa särskilda EU-regler för försäkringsföretag i kris (återhämtning och resolution). Enligt EIOPA behövs ett sådant regelverk både för konsumentskyddet och den finansiella stabiliteten.⁵⁸ EIOPA ska lämna underlag till EU-kommissionen om behovet av harmonisering och den närmare utformningen under sommaren 2020. Det är sedan upp till kommissionen att avgöra om man vill gå vidare med förslag till reglering, vilka Europaparlamentet och ministerrådet i sådant fall skulle ha att ta ställning till.

Den andra frågan handlar om makrotillsynsverktyg, något som redan finns för banker. EIOPA anser att det bör införas sådana verktyg för försäkringsföretag, eftersom det finns stabilitetsrisker som inte omhändertas av Solvens II.⁵⁹ EIOPA ska i ett underlag till EU-kommissionen under sommaren 2020 utvärdera behovet av vissa verktyg, däribland ökade solvenskapitalkrav för vissa försäkringsföretag och utökad riskrapportering. Även i detta fall är det upp till EU-kommissionen att besluta om man vill gå vidare i processen.

2.3.6 Översynen av motorförsäkringsdirektivet tar tid...

Även på trafikförsäkringsområdet pågår en översyn på EU-nivå. I maj 2018 lade EU-kommissionen fram förslag till anpassningar av motorförsäkringsdirektivet, som antogs för omkring tio år sedan. Det handlar bland annat om anpassningar av tillämpningsområdet, delvis till följd av avgöranden från EU-domstolen och ett förslag om att skadelidande ska ha rätt till ersättning från en garantifond i konkurssituationer. Förhandlingar pågår i rådet och Europaparlamentet, men ingendera har ännu tagit slutlig ställning till förslaget.

2.3.7 ...liksom förslaget om EU-grupptalan

På konsumentområdet presenterade EU-kommissionen i maj 2018 en översyn av ett antal EU-direktiv ("A New Deal for Consumers").⁶⁰ Förslagen tar i första hand sikte på att säkerställa efterlevnaden av befintliga EU-regler, till exempel genom att

⁵⁸ EIOPA (2017), Opinion on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the member states.

⁵⁹ EIOPA (2019), Discussion Paper on Systemic Risk and Macroprudential Policy in Insurance.

⁶⁰ COM (2018) 184 final av den 11 april 2018 och COM (2018) 185 final av den 11 april 2018.

ge intresseorganisationer möjlighet att begära ersättning för en grupp av konsumenter när företag inte följer reglerna ("grupptalan"). Behandlingen av förslaget om grupptalan har dragit ut på tiden, men har nu nått fram till trilogförhandlingar mellan ministerrådet, Europaparlamentet och EU-kommissionen. Trilogerna väntas inledas efter årsskiftet. Översynens övriga delar antogs formellt under hösten.

2.4 Konsumentfrågor i fokus för EU:s tillsynsarbete

2.4.1 Uppförandetillsyn allt viktigare

Konsumentfrågor är, fullt rimligt, centrala på EU-nivå i tillhandahållandet av försäkringar och andra finansiella tjänster. Detta gäller inte bara i fråga om reglering utan också på tillsynsområdet. Uppförandetillsyn, det vill säga den tillsyn som gäller hur försäkringsföretagens behandling av sina kunder snarare än företagets finansiella ställning, har blivit allt viktigare.

EIOPA:s arbete med uppförandetillsyn

Ett större fokus på uppförandetillsyn sammanfaller med att det nu finns EU-regler som mera direkt tar sikte på försäkringsföretagens förhållande till sina kunder. EU:s regelverk om försäkringsdistribution innehåller bland annat regler om hur intressekonflikter ska hanteras, hur god konsumentinformation ska utformas och vilka företagsinterna processer för produktgodkännande som ska finnas. Där finns också grundläggande krav på att försäkringsföretag ska handla rättvist och ta till vara kundens intressen vid rådgivning och försäljning av försäkringar.

I takt med att regelverket om försäkringsdistribution och andra omfattande EU-regelverk på försäkringsområdet har kommit på plats blir den enhetliga tillämpningen en större utmaning. Detta gäller inte minst då reglerna många gånger är svårtillämpade (jfr avsnitt 2.1). EIOPA lägger därför större tonvikt vid sitt uppdrag att verka för en större konvergens, det vill säga samstämmighet, i tillsynen. EIOPA:s arbete med tillsynskonvergens har betydelse för försäkringsföretagen, eftersom det utgör vägledning för de nationella tillsynsmyndigheternas agerande. EIOPA:s prioriteringar och ansatser kan därmed få genomslag hos varje tillsynsmyndighet på nationell nivå.

EIOPA vill bort från regelbaserad tillsyn

EIOPA har tagit fram ett ramverk för uppförandetillsyn och riskindikatorer till ledning för de nationella tillsynsmyndigheterna.⁶¹ EIOPA inhämtar information och analyserar utvecklingen på konsumentskyddsområdet. Exempel på verktyg är EIOPA Consumer Trends Report, en årlig konsumentrapport, och olika slags tematiska utvärderingar som tar sikte på att identifiera nya frågeställningar och tendenser inom ramen för tillsynen. Exempel på det sistnämnda är myndighetens rapporter från 2019 om dels hantering av stora datamängder, så kallad Big Data

⁶¹ EIOPA, Strategy towards a comprehensive risk-based and preventive framework for conduct of business supervision och Framework for assessing conduct risk through the product lifecycle.

inom motor- och hälsoförsäkring, dels konsumentskyddsaspekter på reseförsäkring.⁶²

Det är tydligt att EIOPA lägger stor vikt vid att försäkringsföretagen säkerställer att de behandlar sina kunder rättvist. Utgångspunkten är resultatbaserad. Man ser snarare till utfallet för konsumenterna än den formella regelefterlevnaden. EIOPA:s ambition är också att tillsynen ska vara proaktiv, det vill säga att tillsynen ska föregripa konsumentproblem.

Vidare har EIOPA ett holistiskt synsätt på konsumentskydd. Det räcker inte med att se på företagets kontakter med konsumenterna vid försäljningstillfället genom information och rådgivning. Konsumentskydd handlar också om vilka produkter som säljs (till exempel produktutveckling), hur de säljs och företagets kontakter med konsumenterna efter det att ett försäkringsavtal har ingåtts (till exempel skadereglering). EIOPA framhåller alltså att man måste se på risker under hela produktcykeln.

Hur bör uppförandetillsynen utformas?

EIOPA:s ansatser väcker frågan om rätt balans mellan princip- och regelbaserad tillsyn. Ett förhållningssätt som är alltför principorienterat riskerar att leda till otydliga förväntningar för företagen. Detta gäller inte minst som de materiella regelverken ofta är otydliga eller annars svårtillämpade, något som kan lämna stort utrymme för tolkning (jfr avsnitt 2.1).

Det kan starkt ifrågasättas om en ordning där otydliga regler i stor utsträckning måste fyllas ut och kompletteras av tillsynsmyndigheter är önskvärd eller ens rimlig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Samtidigt är det naturligtvis fördelaktigt med en flexibel tillsyn som kan anpassas till marknadsutvecklingen och som i ett tidigt skede kan identifiera och komma tillrätta med eventuella missförhållanden. En svårighet i sig kan vara om båda förhållningssätten tillämpas samtidigt utan att inriktningen har klargjorts. En grundlig debatt kring dessa förhållningssätt saknas i princip i Sverige. Branschen bidrar gärna med argument och synpunkter.

Vad kan branschen göra?

EIOPA:s arbete väcker också frågan om vad försäkringsbranschen kan bidra med för att säkerställa ett högt konsumentskydd. Svensk Försäkring arbetar kontinuerligt och aktivt med konsumentfrågor i olika avseenden. Det finns till exempel ett stort antal rekommendationer till medlemsföretagen, beslutade av Svensk Försäkrings styrelse, som stärker konsumentskyddet på olika sätt. Vi har också – enskilt eller med andra – tagit olika initiativ när det gäller konsumentstöd. Ett tydligt exempel är webbplatsen minPension med grunduppdraget att erbjuda individer möjlighet att se hela sin pension och att göra pensionsprognoser. Även tjänsten Fullmaktskollen stärker konsumentskyddet då den ger individen överblick och kontroll över de fullmakter han eller hon ställt ut på liv- och pensionsområdet.

Branschgemensamt arbete i konsumentfrågor förekommer också på EU-nivån. Där är dock utmaningarna större. Skillnader mellan olika EU-länder, till exempel när det

⁶² EIOPA (2019), Big data analytics in motor and health insurance: a thematic review och EIOPA (2019), Consumer protection issues in travel insurance: a thematic review.

gäller sociala och rättsliga förhållanden, medför att behov och förutsättningar ser olika ut när det gäller att tillhandahålla verktyg för ett högt konsumentskydd.

Det branschgemensamma arbetet är viktigt. Försäkringsföretagen är beroende av konsumenternas förtroende för sin långsiktiga överlevnad. Dessutom kan branschgemensamt arbete göra det möjligt att – för att uttrycka sig drastiskt – bryta den onda cirkeln av konstant regleringsaktivitet. Om försäkringsföretagen inte lever upp till konsumenternas förväntningar är risken annars stor att krav på regeländringar dyker upp i nästa regelverksöversyn.

Del 3

Försäkring i informationssamhället



3 Försäkring i informationssamhället

Tillgång till information genom uppkopplade produkter och digitaliserade tjänster påverkar utformningen och användningen av försäkring. Genom att tillämpa avancerad teknik och dataanalys inom till exempel riskhantering, teckningsprocessen och i kunddialogen kan mer individuella och behovsanpassade försäkringslösningar skapas. Det innebär samtidigt att nya frågor runt transparens, integritet och informationssäkerhet uppstår. Regleringen måste utformas så att inte utvecklingen av innovativa försäkringstjänster som bidrar till bättre riskhantering och ökad säkerhet för individer och verksamheter hämmas samtidigt som ett högt konsumentskydd kan säkerställas.

3.1 Vårt uppkopplade samhälle påverkar försäkring

Vi lever i en allt mer digital miljö där våra hem, fordon och andra produkter allt oftare är uppkopplade mot internet. När vi använder produkter och tjänster med ny teknik och elektroniska kommunikationer exponeras vi för nya risker, men vi får också förändrade möjligheter att hantera dessa risker. Försäkring är inget undantag. När våra hem och produkter i allt större omfattning är uppkopplade förändras både efterfrågan på och tillgången till olika försäkringslösningar.

Informationen i kombination med den digitala tekniken kan ge försäkringsgivare möjlighet att individualisera ett erbjudande och att värdera risker i realtid. Ett exempel är användningen av så kallad telematik för fordon där försäkringens premie påverkas av när, var och hur föraren kör sin bil. Ett annat exempel är applikationer och bärbara hälsomätare där individens information kan påverka villkoren för en sjukförsäkring, till exempel kan en hälsosam livsstil ge en premiereduktion.

Den ökade informationsmängden kan skapa incitament till ett mindre riskfyllt beteende - vi får helt enkelt tillgång till information som gör det möjligt för såväl försäkringsgivare som försäkringstagare att proaktivt hantera risker och teckna försäkringar som är mer anpassade till en individ eller verksamhet. Samtidigt kan nya risker uppstå om obehöriga får tillgång till känslig information, till exempel genom cyberangrepp, eller om informationen används utan tillräcklig omsorg om den personliga integriteten.

3.2 Information – en hörnsten i försäkringsverksamhet

Att samla in och analysera information har alltid varit en hörnsten i försäkringsverksamhet. Information används för att kunna mäta risk, fatta beslut om villkor och premier, hantera skadeanspråk och förebygga försäkringsbedrägerier. Det kan vara demografiska data, information om en individs beteenden eller i vilken omfattning en verksamhet är utsatt för olika risker (riskexponering). Informationen används genom försäkringens värdekedja och informationskällorna kan vara såväl interna, det vill säga sådan information som försäkringstagaren har lämnat till försäkringsgivaren, som externa, till exempel genom publika register eller via externa informationsförmedlare.

3.2.1 Nya informationskällor

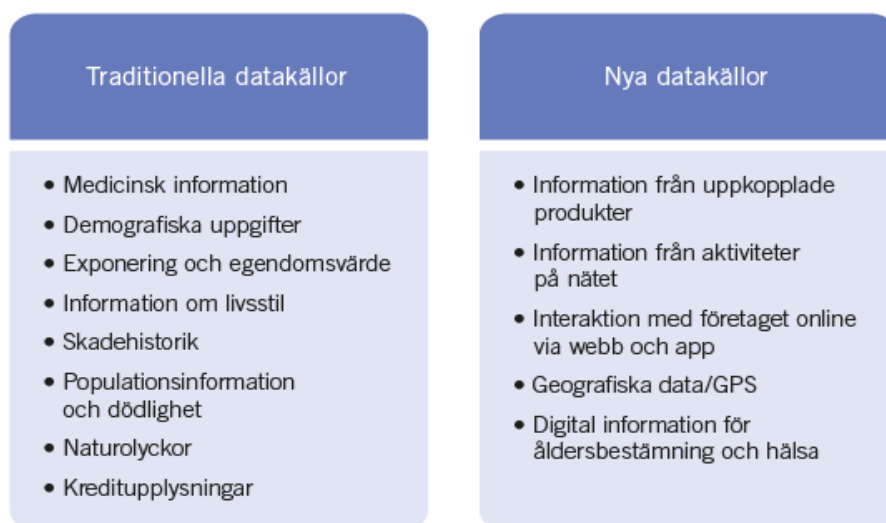
Informationstekniken och tillgången till datakraft har på bara ett fåtal år drastiskt förändrat tillgången till information. En uppskattning pekar på att tillgången till data på global nivå har ökat 40 gånger mellan 2010 och 2020, från ca 1,2 till 44 zettabyte⁶³. Det är emellertid inte endast mängden information som ökar med användningen av ny teknik utan även tillgången till olika informationskällor. Det innebär att traditionella informationskällor kompletteras med nya även i försäkrings-sammanhang.

Exempel på traditionell information som efterfrågas för privata sjuk-, fordons- eller egendomsförsäkringar är dels medicinsk information (sjukdomshistorik och hälsostatus), dels demografisk information (ålder, civil status, yrke och adress). Det kan även röra information om riskexponering, till exempel vilken bil man äger och innehav av värdesaker.

Exempel på nya informationskällor som bygger på digitalisering är information från uppkopplade produkter som telematik i fordon, uppkopplade larm och mobila enheter samt information från aktiviteter på sociala medier och webbsökningar.

I figur 1 ges en översikt över traditionella datakällor och nya datakällor som kompletterar dessa.

Figur 1 Traditionella och nya datakällor



I en undersökning som publicerades av EIOPA 2019 uppgav 50 av drygt 220 försäkringsföretag att de redan använder sig av Internet-of-Things data (IoT) och 75 av företagen uppgav att de avser att börja använda detta inom kommande tre år. Särskilt inom fordonsförsäkring förväntas användning av data från så kallade "svarta lådor" och mobila applikationer som registrerar hastighet, positionering, körda mil och körbete öka väsentligt. Denna typ av information kan då direkt påverka det pris försäkringstagaren betalar för sin försäkring.

⁶³ Zettabyte (ZB) är en informationsenhet samt en multipel av byte. Namnet kommer av SI-prefixet zetta (Z), för en triljard, och byte (B). EIOPA (2019), Big Data Analytics in Motor and Health Insurance.

Även inom hälsoförsäkringsområdet väntas en ökning av användning av data från uppkopplade enheter. Inom det senare området förväntas användningen emellertid främst beröra produktutveckling och distribution snarare än prissättning och skadehantering.⁶⁴

3.2.2 Analys av stora datamängder

Det är inte endast nya datakällor som gör det möjligt att försäkra på nya sätt utan det krävs även tillgång till metoder för att behandla och analysera informationen. Ny avancerad teknik för dataanalys, så kallad Big Data Analytics (BDA), har utvecklats i snabb takt på senare år och blivit mer kostnadseffektiv. Till dessa relativt nya tekniker och metoder för behandling av information räknas till exempel artificiell intelligens (AI) och maskininlärning (Machine Learning).

Även om det saknas en vedertagen definition för AI avses vanligen användning av datamaskiner och mjukvara som automatiskt kan upptäcka samband och pröva hypoteser för att fatta ett beslut eller ta fram ett förslag, det vill säga utföra uppgifter som kan anses kräva en form av "intelligens". Även om tekniken inte är ny, så har den under senare tid utvecklats i snabb takt med ökad tillgång till informationsteknik för kapacitetskrävande beräkningar och användning av avancerade matematiska algoritmer. En algoritm är, inom matematiken och datavetenskapen, en uppsättning instruktioner som efter exekvering löser ett problem.

Maskininlärning är en kategori inom AI som avser användning av algoritmer för att finna optimala svar och lösningar som dessutom kan förändras med tillgång till nya informationsmängder utan att detta har programmerats i förväg (se faktaruta). Det betyder att resultatet av analysen anpassas över tid och tar hänsyn till ny information, till skillnad mot en mer traditionell och regelstyrd dataanalys.

Maskininlärning kan användas för att simulera en process som kan sägas likna den mänskliga hjärnans förmåga att lära sig och anpassa sig till ny information. I en tillämpning som kallas artificiella neurala nätverk sker databehandlingen i flera lager mellan indata och utdata. Resultatet jämförs med tidigare databehandlingar och de processer som styr databehandlingen i respektive lager justeras över tid. Därmed uppnås en "lärande" effekt som kan användas för anpassade analyser och beslutsfattande även om informationsmängderna är stora.

Dataanalys används på olika sätt av aktörer inom försäkringsverksamhet och verktygen kan vara både egenutvecklade eller tillhandahållas av leverantörer. Vanligen används verktygen för en specifik del av värdekedjan inom försäkring, såsom teckningsprocessen och prissättningen. Dataanalys kan användas för att beräkna sannolikhet för att en kund förnyar eller säger upp en försäkring i samband med förnyelsetidpunkt eller för att analysera information i syfte att upptäcka försäkringsbedrägerier.

⁶⁴ EIOPA (2019), Big Data Analytics in Motor and Health Insurance.

Digital assistent för skadehantering

Ett företag har etablerat en särskild enhet för innovationer där man experimenterar med nya koncept inom digitalisering och dataanalys inom olika delar av försäkringens värdekedja. Förutom att utveckla och testa nya koncept så är ett syfte med etableringen att sprida kunskap och idéer till produktägare med flera i organisationen.

Företaget har utvecklat en form av digital assistent för skadehantering. Genom assistenten kan enklare skadeärenden, till exempel en trasig mobiltelefon, hanteras online utan att det krävs personlig service. Assistenten använder bland annat maskininlärning för textanalys, så kallad *Natural Language Processing* (NLP). När kunden använder assistenten i ett ärende kan användningen av NLP innebära att systemet "upptäcker" om kunden kan behöva hjälp i ett annat ärende, dvs. kunden kan få konkreta förslag på ytterligare åtgärder som är utformade utifrån specifika behov.

3.2.3 Försäkring + informationsteknik = Insurtech

Insurtech är ett begrepp som utgör en sammanskrivning av Insurance and Technology.⁶⁵ Det används för att beskriva en utökad användning av informationsteknologi för försäkringsändamål i en allt mer uppkopplad och nätbaserad ekonomi. Begreppet används även för att beskriva ett aktörsperspektiv inom försäkring där sådana verksamheter som specialiserar sig på digitalisering av någon del av försäkringens värdekedja definieras som Insurtech.

"Insurtech refers to the use of technology innovations and digitalised processes to generate new business opportunities, increase quality, savings and efficiency at various value-added steps in the insurance industry model."

The next wave of Fintech, Handelshögskolan Stockholm

Digitalisering inom försäkringsverksamhet är naturligtvis inget nytt. Användningen av denna typ av begrepp kan förklaras mot bakgrund av att efterfrågan på och

⁶⁵ *Fintech* är ett bredare begrepp än *Insurtech* och beskriver användning av teknik för finansiella tjänster och är en sammanskrivning av orden *Finance* och *Technology*.

tillgången till försäkringslösningar förändras med hur vi väljer att använda information och teknik.

Det finns många historiska exempel på hur teknikutvecklingen har påverkat affärsmodeller och hur det leder till att nya verksamheter uppstår. Tekniska innovationer leder även till utveckling hos befintliga företag och att nya samarbeten bildas mellan befintliga och nya aktörer. Det brukar ibland beskrivas som ett "ekosystem" för försäkring genom att nya aktörer som är specialiserade på en del av försäkringens värdekedja påverkar försäkringsmarknaden med nya tjänster och att nya samarbeten uppstår.

Det finns idag företag som är specialiserade på att använda avancerad teknik och dataanalys för exempelvis riskmodellering, automatiserad rådgivning och bedrägeriprevention. Enligt en rapport från Handelshögskolan i Stockholm är det emellertid osannolikt, med hänsyn tagen till kapitalkrav och omfattande reglering för försäkringsverksamhet, att nya verksamheter inom Insurtech erbjuder mer heltäckande försäkringslösningar. Istället kan man förvänta sig olika former av samarbeten mellan traditionella försäkringsföretag och nya specialiserade verksamheter.⁶⁶

3.2.4 Ökad betydelse av molntjänster

I försäkringssammanhang är det fortfarande vanligt att företag bygger och driver egna datalagringstjänster för att hantera den information verksamheten använder. Med ökade mängder information och krav på effektiva resurser för informationsbehandling för både lagring och drift av system ökar efterfrågan på molntjänster (Cloud Computing). En molntjänst är en tjänst som är specialiserad för datalagring och databehandling via uppkopplade nätverk.

Viktiga faktorer till varför molntjänster används i försäkringssammanhang är att det kan innebära effektivare produktutveckling, skalbara tjänster och mer robusta infrastrukturlösningar. Den snabba digitaliseringen med en komplex och alltmer specialiserad IT-infrastruktur innebär även att det kan vara mycket svårt ur ett kapacitets- och kostnadsperspektiv att utveckla och tillhandahålla produkter med egenutvecklade system och IT-resurser. Det finns en tydlig koppling mellan ökad användning av BDA-verktyg och användning av molntjänster. Molntjänster tillhandahålls till exempel av stora globala IT-företag som även erbjuder tjänster inom drift av system, AI och maskininlärning i kombination med informationslagring.

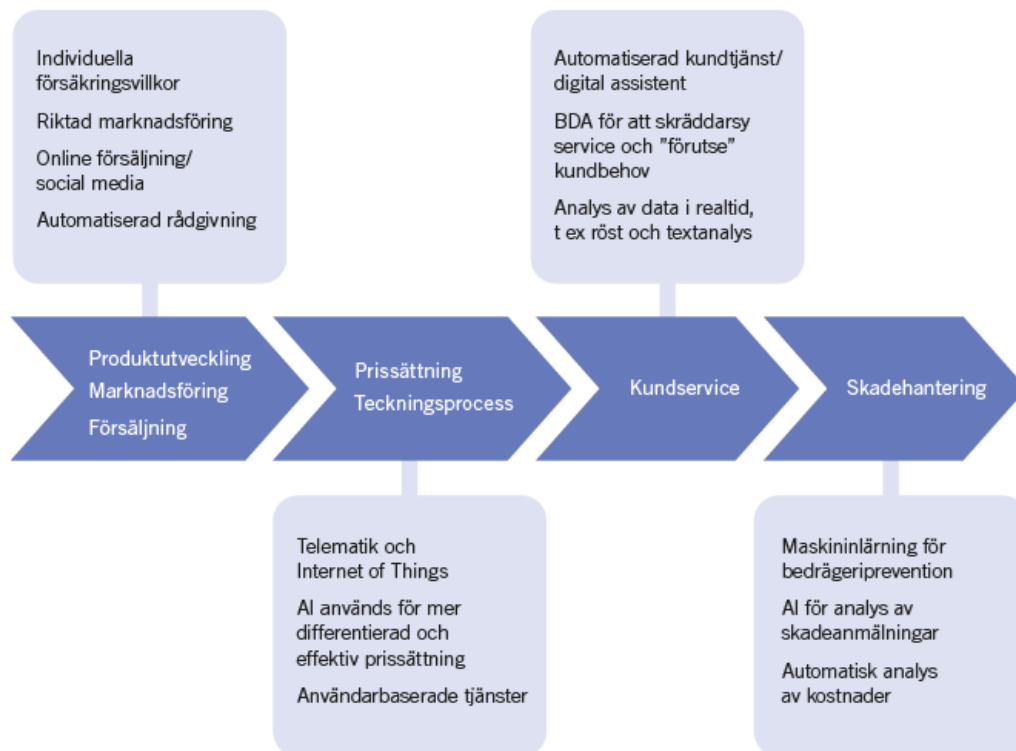
Även om användningen av molntjänster erbjuder nya möjligheter så kan det förekomma begränsningar ur ett säkerhets- och integritetsperspektiv. Det kan handla om hur känslig information som en molntjänst kan eller bör hantera mot bakgrund av reglering av dataskydd och personuppgiftsbehandling, vilken lagstiftning som är tillämplig där molntjänstleverantören har sin verksamhet eller begränsningar i företagets möjligheter till revision av molntjänstleverantören och andra överväganden kopplade till företagets riskbedömning.

⁶⁶ *The Next Wave of Fintech*, Handelshögskolan Stockholm (2017).

3.3 Dataanalys i försäkringens värdekedja

I en undersökning av EIOPA har över 220 företag svarat på hur användningen av dataanalys så kallad BDA påverkar olika delar av försäkringens värdekedja, såsom produktutveckling, teckningsprocessen och prissättning, försäljning och distribution, kundservice samt skadehantering. Störst betydelse har BDA inom teckningsprocessen och prissättning, följt av skadehantering och försäljning/distribution.⁶⁷

Figur 2 Exempel på dataanalys i försäkringens värdekedja



Källa: Egen bearbetning av IAIS (2019), Draft Issues Paper on the Use of Big Data Analytics in Insurance.

3.3.1 Nya försäkringslösningar

Inom produktutveckling förväntas en utveckling mot fler försäkringar som utformas utifrån försäkringstagarens användning av en viss tjänst eller produkt. Detta kallas även för "Usage Based Insurance". Uppkopplade produkter och tillgången till information i realtid gör det möjligt att utveckla försäkringslösningar som bygger på försäkringstagarens faktiska användning och beteende. En fordonsförsäkring kan till exempel "kopplas på" när ett fordon ska användas för att sedan avslutas när körningen upphör, så kallad försäkring "on-demand".⁶⁸ Även i de fall försäkringen

⁶⁷ EIOPA (2019), Big Data Analytics in Motor and Health Insurance.

⁶⁸ Denna typ av försäkring kallas även för "Pay as you Drive".

gäller över en längre tid så kan ett uppkopplat fordon mäta kundens användning och riskexponering och premien justeras därefter.

Denna typ av försäkringslösningar för fordons- och hälsorelaterade försäkringar används ännu i relativt begränsad utsträckning, men förväntas inom de närmaste tre åren utvecklas i snabb takt, inte minst eftersom nästa generation mobiltelefoni gör det möjligt att överföra stora mängder information i realtid.

Utvecklingen mot mer användarrelaterade försäkringslösningar innebär även att försäkringsgivaren förväntas kunna hjälpa försäkringstagaren att förebygga risker i större utsträckning. Genom att förse försäkringstagaren med information om hur risker kan minimeras eller till och med undvikas, baserat på försäkringstagarens riskexponering och beteende, så är det möjligt att förebygga skador. Sådan information kan förmedlas direkt till en uppkopplad produkt eller en mobil applikation.

3.3.2 Utveckling mot individuella villkor och prissättning

Kanske är det ändå av störst intresse hur dataanalys kan användas inom teckningsprocessen och prissättningen av försäkringar. Att räkna ut en premie som motsvarar risken bygger traditionellt på kategorisering och prioritering av olika faktorer som har betydelse för ändamålet med försäkringen. Denna information används sedan för att gruppera försäkringstagare i "pooler" eller riskprofiler utifrån riskexponeringen.

Eftersom användningen av BDA gör det möjligt att analysera större mängder riskrelaterad information och därmed fler faktorer som har betydelse för risken, kan man förvänta sig att detta leder till ökad möjlighet att effektivisera segmenteringen av risker och göra prissättningen mer differentierad. Detta skulle till exempel kunna betyda att försäkringstagare grupperas i fler och mindre riskpooler där varje pool mer korrekt reflekterar den specifika risken, det vill säga försäkringstagare med både lägre och högre riskexponering skulle därmed kunna erbjudas en försäkring med en premie som är mer anpassad.

Möjligheten att individualisera prissättningen är särskilt intressant ur ett försäkringsperspektiv eftersom en fundamental försäkringsprincip är riskdelning, det vill säga att en tillräckligt stor grupp delar på riskerna för att uppnå effektivitet. Svensk försäkringstradition har länge byggt på att kunna erbjuda ett bra försäkringskydd till en rimlig kostnad. Detta speglas till exempel i sammansatta försäkringar för såväl konsumenter som företag såsom hemförsäkringar respektive kombinerade företagsförsäkringar. Försäkringsföretagen har eftersträvat att ge försäkringstagarna i sin helhet det försäkringskydd som försäkringskollektivet har behov av. Breda lösningar med minskad administration och stor riskspridning har inneburit låga premier för många försäkringstagare.

Genom att använda BDA kan den individuella prövningen alltså göras effektivare. Därmed utgör användningen av BDA inom teckningsprocessen och prissättningen en mycket intressant konkurrensfaktor. Det är dock viktigt att nya försäkringslösningar används på ett sätt som kompletterar det breda försäkringskydd som kännetecknar utbudet på svensk försäkringsmarknad, till exempel genom att nya

risker blir försäkringsbara samt att en mer korrekt riskbedömning används för att minska risken för att konsumenter blir under- eller överförsäkrade. I sammanhang-
et är det viktigt att beakta i vilken utsträckning individen har reell möjlighet att påverka sin risk och därmed priset för att försäkra risken, så att inte en mer segmenterad prissättning leder till att vissa grupper exkluderas från möjligheten att försäkra sig.

Telematik inom bilförsäkring

Ett företag har utformat en bilförsäkring som utgår från förarens körstil. Det är möjligt genom s.k. telematik som innebär att en uppkopplad "dosa" installeras i fordonet. Dosa innehåller GPS-teknik och sensorer som samlar in data kontinuerligt när fordonet är i rörelse. Informationen skickas i form av datapunkter i realtid till ett centralt system för bearbetning av programvara och riskberäkning.

Kunden får en månatlig faktura där beloppet påverkas av såväl körstil som körda mil. Eftersom en försäkring måste vara en förskottsbetalning så används föregående månads körinformation för att fakturera kommande månad. Kunderna grupperas i olika körstilar såsom lugn, medel eller tuff och detta påverkar direkt kommande premiebetalningar.

Kunden får en form av varning om det finns risk att flyttas upp i körstil. Enligt företaget halveras i praktiken hastighetsöverträdelser när körstilen direkt påverkar försäkringspremien.

Ett nästa steg i att använda den information som samlas in genom telematik kan vara att utveckla riskberäkningen ytterligare genom användning av mer avancerade algoritmer och maskininlärning. Enligt företaget innebär digitalisering av bilförsäkring en möjlighet att erbjuda mer rättvisa villkor genom att fler variabler påverkar priset på försäkringen.

En viktig fråga är därför hur de nya verktygen ska användas på ett etiskt och försvarbart sätt. Detta gäller även i vilken utsträckning personrelaterad information kan och bör användas för utveckling av innovativa försäkringsprodukter samtidigt som individens rätt till insyn och kontroll tillvaratas. EIOPA har nyligen etablerat en särskild expertgrupp som ska stödja myndigheten i arbetet med att utarbeta principer för "digitalt ansvarstagande". Principerna ska adressera olika etiska överväganden när det gäller användning av nya datakällor och teknik med särskilt fokus på prissättning och teckningsprocessen. I en rapport från Insurance & Pension Denmark diskuteras olika handlingsalternativ och konsekvenser när det gäller att minimera eller maximera användningen av personrelaterad information. Rapporten förespråkar en positiv grundsyn för ökad användning av personrelaterad information under förutsättning att individens rätt till sin information alltid respekteras.⁶⁹

⁶⁹ Data use and data ethics – dilemmas and possible positions for the insurance and pensions industry, Insurance & Pension Denmark/Nextwork.

3.3.3 Automatiserad rådgivning och skadehantering

Ett annat område där mer avancerad teknik gör utökad automatisering möjlig är användning av så kallade virtuella assistenter i form av automatiserad rådgivning (robo-advice) eller chatt-funktioner (chatbots). Med det avses en mer avancerad tjänst än traditionella talsvarsfunktioner, där en människoliknande interaktion både via text eller röst kan åstadkommas med hjälp av BDA som är integrerad i en meddelande-tjänst. Virtuella assistenter kan integreras i mobila applikationer som också kan förmedla skadeförebyggande information.

Inom skadehantering kan avancerad dataanalys till exempel användas för att prognostisera skadeutfall, upptäcka försäkringsbedrägerier eller för att analysera fakturainformation. Med hjälp av algoritmer kan hundratals olika faktorer analyseras för att underlätta upptäckt av mönster och avvikelser i stora mängder information. För att förebygga bedrägerier och förhindra felaktiga utbetalningar kan detta användas både proaktivt då en försäkring tecknas och reaktivt i samband med anspråk på ersättning för en skada.

Uppkopplat hem ger minskad risk för skada

Ett företag har prövat ett koncept med försäkring av det "uppkopplade hemmet". Genom att installera sensorer som mäter till exempel fukt och energiförbrukning i kundens hem kan försäkringsgivaren informera kunden om eventuell förhöjd risk för skada eller möjlighet att minska energiförbrukningen.

Konceptet är ett led i företagets ambition att erbjuda kunderna ett paket av individanpassad information och trygghetsskapande tjänster. Genom att kunden abonnerar på ett paket av tjänster där löpande information om kundens användning och livsstil är central så kan försäkringsgivaren utveckla kunddialogen. Hemförsäkring ingår då i en tjänst för ett "tryggt, säkert, och hållbart boende".

Hälsoförsäkring kan på motsvarande sätt utgöra en "hälsotjänst". Företaget menar att användning av AI kommer få stor betydelse för att utveckla tjänsterna i denna riktning, inte minst genom att göra kunddialogen mer personlig.

3.4 Riktlinjer för innovation och digitala tjänster

Några initiativ som har särskild betydelse för användningen av ny teknik och dataanalys inom finansiell verksamhet är EU-kommissionens handlingsplan för att underlätta innovation inom finanssektorn samt förslag till riktlinjer för artificiell intelligens. Vidare har EIOPA nyligen presenterat ett förslag till riktlinjer för användning av molntjänster inom försäkringsverksamhet.

3.4.1 Handlingsplan för Fintech

EU-kommissionen presenterade 2018 en *Handlingsplan för Fintech*⁷⁰ med initiativ på EU-nivå för att underlätta innovation och en fortsatt digitaliseringen av finanssektorn. Handlingsplanen beskriver åtgärder inom tre områden:

1. främja införandet av innovativa affärsmodeller,
2. stödja införandet av teknisk innovation samt,
3. förbättra finanssektorns säkerhet och integritet.

När det gäller främjandet av innovativa affärsmodeller så handlar det bland annat om att se över regelverk och krav på tillstånd.

Nya finansiella tjänster omfattas inte alltid i sin helhet av EU:s befintliga regelverk. Det innebär att de enskilda medlemsstaterna kan tillämpa olika regler till exempel vad gäller tillstånd för viss finansiell verksamhet. En åtgärd från EU-kommissionen är att se över tillstånds- och auktoriseringskrav för att harmonisera och underlätta för nya verksamheter samtidigt som risken för negativ påverkan på finansiell stabilitet, marknadens integritet, investerar- och konsumentskydd eller skydd av personuppgifter hanteras.

För att främja innovation är standardisering ett viktigt område. Därför föreslår EU-kommissionen åtgärder för ett utökat samarbete mellan standardiseringsorganisationer och utveckling av standarder för öppna applikationsgränssnitt, lösningar för elektronisk identitetshantering och användning av blockkedjeteknik.

En annan åtgärd är att se över användningen av så kallade "Fintech Facilitators" såsom innovationsnav eller regulatoriska sandlådor⁷¹ för att ge nya verksamheter vägledning under auktoriseringsprocessen. Flera medlemsstater tillämpar och erbjuder företag stöd för att underlätta innovationer inom det finansiella området i det fall regelverket ger viss handlingsfrihet när det gäller tillämpningen av proportionalitets- och flexibilitetsprinciperna. Finansinspektionen har etablerat ett "Innovationscenter" för information till företag som bedriver innovations-verksamhet.

För att stödja införandet av teknisk innovation innehåller handlingsplanen åtgärder för att bedöma om det finns omotiverade regleringshinder. Det kan till exempel handla om att säkerställa att befintliga och nya regelverk uppfyller krav på teknikneutralitet samt att det inte förekommer krav som kan utgöra direkta hinder för användning av ny teknik.

EU-kommissionen föreslår därutöver flera åtgärder för att undanröja hinder mot användning av molntjänster. Företag med finansiell verksamhet efterfrågar möjligheten att använda standardiserade kontrakt vid användning av molntjänster för

⁷⁰ Handlingsplanen för fintech - ett viktigt steg mot en mer konkurrenskraftig europeisk finanssektor, EU-kommissionen (2017).

⁷¹ "Innovationsnav" avser ett institutionellt arrangemang där reglerade eller oreglerade enheter (det vill säga icke-auktoriserade företag) diskuterar fintech-relaterade frågor med den behöriga myndigheten. Myndigheten kan klargöra om företagens affärsmodeller överensstämmer med regelverket eller lagstiftnings-/auktoriseringskraven. "Regulatoriska sandlådor" fungerar som kontrollerade områden för finansinstitut och andra företag där de kan testa innovativa fintech-lösningar med stöd från en myndighet under en begränsad tidsperiod.

att underlätta dataportabilitet och revision. För att motverka brist på vägledning om hur ny teknik kan eller ska användas och avsaknad av gemensamma strategier mellan nationella lagstiftare och tillsynsmyndigheter så kommer EU-kommissionen upprätta ett särskilt kompetenscenter för Fintech.

När det gäller det tredje området, att förbättra finanssektorns säkerhet och integritet, så innehåller handlingsplanen förslag med syfte att underlätta informationsutbyte mellan medlemsstaterna avseende cyberrelaterade hot och risker samt hur tillsynen kan förbättras när det gäller företagens riskhantering. Vidare har EU-kommissionen genomfört en undersökning när det gäller möjligheter att tillämpa ett EU-omfattande ramverk för test av förmågan att hantera cyberangrepp med syfte att kartlägga brister i stabiliteten och integriteten hos EU:s finanssystem.⁷²

3.4.2 Försäkring och molntjänster

Tillsynsmyndigheter ägnar användningen av molntjänster allt mer uppmärksamhet. EIOPA publicerade i juli 2019 ett förslag till riktlinjer vid outsourcing till molntjänstleverantörer. EIOPAs förslag till riktlinjer bygger till viss del på de riktlinjer om outsourcing som den europeiska myndigheten för banktillsyn (EBA) gav ut i februari 2019, men innehåller även referenser till försäkringsrelaterad reglering såsom bestämmelser om uppdragsavtal i Solvens II direktivet⁷³.

EIOPAs förslag till riktlinjer omfattar följande områden:

- Kriterier för att avgöra om en molntjänst ska anses utgöra outsourcing.
- Principer för styrning av användningen av molntjänster inklusive dokumentationskrav och notifiering till tillsynsmyndigheter.
- Analys inför beslut om outsourcing med bedömning av kritiska funktioner, riskanalys och granskning av molntjänstleverantörer.
- Krav på innehåll i avtal med molntjänstleverantörer.
- Tillgång till leverantörens infrastruktur för revision, säkerhet för data och system, regler vid så kallad sub-outsourcing, löpande uppföljning av molntjänster och utträdesstrategier.
- Principer och instruktioner för tillsynsmyndigheters arbete.

Enligt förslaget till riktlinjer ska en utgångspunkt vara att molntjänster alltid är att betrakta som outsourcing. Riktlinjerna ställer krav på att försäkringsföretag håller en uppdaterad förteckning över alla former av outsourcing till molntjänstleverantörer med beskrivning av avtalens omfattning. Förslaget till riktlinjer öppnar upp för att använda tredjeparts certifiering av molntjänstleverantörer och att använda en form av gemensamt revisionsförfarande för att underlätta uppföljning och revision.

Publiceringen av fastställda riktlinjer från EIOPA förväntas ske i början av 2020 för att träda i kraft senare samma år. För befintliga avtal om molntjänster kommer det

⁷² Joint Advice on Information and Communication Technology risk management and cybersecurity, The Joint Committee of the European Supervisory Authorities (2019).

⁷³ Bland annat utgör riktlinjerna en vägledning för hur reglerna om outsourcing ska tillämpas för följande regelverk: Directive 2009/138/EC; the Commission's Delegated Regulation 2015/35 och EIOPA's Guidelines on System of Governance.

från ikraftträdandet vara en övergångsperiod för anpassning till kraven enligt riktlinjerna.

3.4.3 Riktlinjer för artificiell intelligens

EU-förordningen för behandling av personuppgifter – GDPR – ställer krav på att säkerhet och integritet är en integrerad del av verksamheten genom koncept som security-by-design och privacy-by-design. Enligt principen om dataminimering ska inte en verksamhet hantera mer personrelaterad information än vad som kan motiveras utifrån användbarhet och nytta för den individ vars uppgifter behandlas.

Vissa tillämpningar av AI kan vara problematiska ur ett integritetsperspektiv. Det handlar framför allt om när beräkningar sker automatiskt genom användning av algoritmer i flera nivåer där det kan vara svårt eller i praktiken omöjligt att logiskt beskriva processen för ett automatiskt förslag till beslut, det vill säga hur en viss information har påverkat ett resultat. Det är därför väsentligt att en verksamhet som använder BDA-verktyg tillämpar dessa på ett sätt som gör att relevanta krav på personuppgiftsbehandling och transparens kan upprätthållas. I praktiken leder detta till begränsningar i vilken information som kan analyseras med dessa verktyg där det generellt sett är möjligt att tillåta analys av stora mängder allmänt tillgänglig information medan analysen av individrelaterad information begränsas.

EU-kommissionen har tillsatt en oberoende expertgrupp⁷⁴ för att ta fram etiska riktlinjer vid användning av artificiell intelligens. En första version riktlinjer presenterades i april 2019 och innehåller ett förslag till ramverk för att främja tillförlitlig användning av AI samt exempel på olika möjligheter och problem vid dess tillämpning.⁷⁵ Riktlinjerna föreslås vara allmänt tillämpliga oavsett verksamhet.

En utgångspunkt vid utformning av riktlinjerna är att de ska vara "humancentrerade" (Human-Centric). Med detta avses att all användning av AI ska sätta människans nytta och säkerhet först och att mänskliga rättigheter, demokratiska processer och rättstillämpning fullt ut respekteras. Identifierade risker ska förebyggas och minimeras så att förtroendet för teknikanvändningen hos människor, verksamheter och institutioner i samhället bibehålls på en hög nivå.

Användningen av AI i alla system behöver då vara

1. rättssäker och motsvara krav som ställs i all tillämplig lagstiftning,
2. etisk genom att alltid respektera etiska principer och värderingar,
3. robust - både från ett tekniskt och ett socialt perspektiv - för att undvika att tillämpad teknik orsakar oavsiktliga skador.

Vid etablering och användning av system med AI ska följande etiska principer tillämpas:

- Respekt för människans autonomi, det vill säga en människa som interagerar med systemet måste kunna upprätthålla möjligheten att styra sitt beslutsfattande.

⁷⁴ The High-Level Expert Group on Artificial Intelligence.

⁷⁵ <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation/guidelines#Top>.

- Användning av tekniken ska förebygga skador och oönskade effekter för människor genom att vara robust, säker och konstrueras för att förhindra obehörig eller skadlig användning.
- All användning av AI ska bidra till en rättvis fördelning av både fördelar och kostnader, vara icke-diskriminerande samt bidra till att eventuella motstridiga intressen balanseras eller hanteras på ett öppet sätt.
- Det ska vara möjligt att förstå systemets syfte genom att dess funktionalitet och tillämpning beskrivs transparent, så långt detta är möjligt.
- Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt svagare grupper som historiskt har utsatts för särbehandling eller riskerar exkludering från tillgång till tjänster och sammanhang, till exempel på grund av ålder, funktionsnedsättning eller ojämlig fördelning av resurser och information.

Utifrån de etiska principerna beskriver sedan riktlinjerna vad som krävs i form av tekniska respektive icke-tekniska krav för att realisera tillämpningen av AI. Organisationer som ansvarar för system som använder AI förväntas etablera och utveckla ett ledningssystem för verksamhetsstyrning så att de etiska principerna och kraven ska kunna följas upp och utvärderas.

Förslaget genomgår fram till december 2019 en öppen konsultation där över 300 organisationer har anmält intresse att lämna synpunkter. Ett reviderat förslag kommer att publiceras under 2020. EU-kommissionens expertgrupp har vidare i juni 2019 publicerat ett förslag på policy- och investeringsrekommendationer för EU:s institutioner och medlemsländer när det gäller investeringar i AI.⁷⁶

“In my first 100 days in office, I will put forward legislation for a coordinated European approach on the human and ethical implications of Artificial Intelligence. This should also look at how we can use big data for innovations that create wealth for our societies and our businesses.”

Ursula von der Leyen, EU-kommissionens ordförare

Den amerikanska myndigheten *Department of Financial Services* menar att användning av externa datakällor och algoritmer kan innebära en risk för att tillgängligheten till försäkring försämras för vissa utsatta grupper. Myndigheten har därför gett ut särskilda riktlinjer för användning av externa datakällor vid tecknande av livförsäkring. Riktlinjerna ställer krav på att försäkringsgivaren ska kunna ge försäkringstagaren fullständig information över vilken information som ett försäkringsbeslut baseras på. Detta gäller även i det fall försäkringsgivaren använder sig av en underleverantör som utför beräkningsprocesser med hjälp av algoritmer.⁷⁷

⁷⁶ Policy and investment recommendations for trustworthy Artificial Intelligence, EU-kommissionen (2019).

⁷⁷ RE: Use of External Consumer Data and Information Sources in Underwriting for Life Insurance, Insurance Circular Letter No. 1 (2019), Department of Financial Services, New York.

3.4.4 Nationell inriktning för AI

Regeringen har publicerat en nationell inriktning för artificiell intelligens. Syftet med en nationell inriktning är att den ska ge en övergripande färdriktning för arbetet med AI i Sverige och lägga en grund för kommande prioriteringar från statens sida. Regeringen har formulerat målsättningen att Sverige ska vara ledande i att tillvarata de möjligheter som användning av AI ger för att stärka den svenska välfärden och landets konkurrenskraft.

Riskberäkning med artificiell intelligens

Ett företag har utvecklat en teknik för att beräkna risken i realtid för bilförare. Tekniken bygger på användning av AI och maskininlärning och innebär att när fordonet framförs skickas ett flertal parametrar varje sekund som bildar en specifik så kallad "profil". En timmes körning genererar flera tusen sådana profiler som tillsammans utgör förarens avtryck och som analyseras med hjälp av AI för att beräkna risken.

I databasen som används för att beräkna risken finns information från cirka en halv miljard körsituationer. Företaget menar att i kombination med mera data från olyckor kommer det i framtiden till och med finnas möjlighet att i realtid förutse risken för att en viss typ av olycka inträffar.

Företaget säljer tekniken till försäkringsgivare som beslutar om prissättningsmodell. Företaget utvecklar även lösningar i samarbete med bilindustrin för att integrera tekniken i fordonets gränssnitt. Syftet är att föraren i fordonets display ska kunna erhålla riskbaserad information i realtid.

Förutom att tekniken gör det möjligt att göra prissättningen mer individuell och dynamisk, så kan omedelbar återkoppling till föraren uppmuntra ett mer trafiksäkert beteende och förebygga olyckor. Företaget förutser att efterfrågan på denna typ av fordonsförsäkring kommer att öka när allt fler istället för att köpa bil på traditionellt sätt prenumererar på en biltjänst.

Inriktingen beskriver fyra områden för särskilda satsningar: utbildning, forskning, innovation samt infrastruktur. Det innebär bland annat följande:

- Fler utbildningar med AI både inom teknik och andra utbildningsområden.
- Grundforskning och tillämpad forskning ska bedrivas med samverkan mellan näringsliv, offentlig sektor och internationella forskningsmiljöer.
- Etablering av pilotprojekt och miljöer för utveckling av AI-applikationer för att stärka en säker och ansvarsfull användning.
- Sverige ska driva på det internationella arbetet med regler, standarder och etiska principer för användning av AI.
- Sverige behöver fortsätta arbetet med att tillgängliggöra data genom en samlad infrastruktur för att använda AI på områden där det tillför nytta.

3.5 Försäkring för ett tryggare informationssamhälle

Försäkring är och har alltid varit en informationsintensiv verksamhet. Med tillgång till nya informationskällor och stora datamängder i kombination med tekniska innovationer och kapacitet för informationsanalys och databehandling står branschen inför stora förändringar.

Även om teknik och metoder som bygger på dataanalys och AI redan används i försäkringssammanhang så är utvecklingen mycket snabb när det gäller nya tillämpningar för till exempel riskberäkning, teckningsprocesser, skadehantering och marknadsföring. Globala premievolymer från försäkringar där AI används i underliggande processer förväntas öka från ca 1,3 miljarder dollar till över 20 miljarder dollar till 2024. Drivkrafter i utvecklingen är främst en effektivare teckningsprocess med snabbare hantering av kundärenden och minskade operationella kostnader genom ökad automatisering. Framför allt antas tillämpningar av AI öka inom trafik- och motorförsäkring, men även inom sjuk- och livförsäkringsområdet förutses en markant ökning.⁷⁸

Allt större informationsmängder hanteras i försäkringssammanhang liksom i andra verksamheter i samhället. I informationssamhället är alltmer av verksamheternas kritiska tillgångar immateriella och utgörs av den data som hanteras i nätverk och system. Med detta följer nya risker såsom risken för störningar i systemens tillgänglighet och funktionalitet eller stöld av information genom cyberangrepp. Med nya risker uppstår nya behov av skydd och i detta sammanhang utgör cyberförsäkring en viktig tjänst för allt fler organisationer. Efterfrågan på cyberförsäkring ökar i snabb takt och fler försäkringsgivare erbjuder denna typ av försäkring. För 2018 ökade premievolymererna för cyberförsäkring i Europa med 71% jämfört med 2017, från 172 miljoner euro till 295 miljoner euro.⁷⁹

En viktig fråga är på vilket sätt de nya verktygen, såsom AI och maskininlärning, kan användas för att tillvarata möjligheter till kundnytta och innovation inom försäkringsområdet och samtidigt upprätthålla höga krav på transparens, integritet och informationssäkerhet. Denna fråga är naturligtvis gemensam med många andra branscher och är en anledning till varför EU-kommissionen har publicerat ett förslag till ett ramverk för etisk användning av AI.

Processer för informationsförsörjning är centrala och strategiskt viktiga för tjänsteföretag i informationssamhället. Många företag definierar därför särskilda policys och ramverk för databehandling inklusive användning av AI. Detta kan beröra hur kvalitet och öppenhet ska kunna garanteras i behandlingen av kundinformation samt styrning av informationssäkerhet och dataintegritet över hela produkternas livscykel genom utveckling, förvaltning och drift.

Tillgången till data i kombination med nya verktyg ger stora möjligheter att utveckla kärnprocesserna i försäkring. Det finns redan många exempel på tillämpningar när det gäller beräkning av risk och hur tjänster kan anpassas och göras mera individuella. Med nya brukar- och ägandeformer genom till exempel delningsekonomin och genom att våra hem, fordon och produkter är allt mer

⁷⁸ Juniper Research.

⁷⁹ EIOPA (2019), Cyber risk for insurers – challenges and opportunities.

uppkopplade, så kommer efterfrågan på nya former av försäkring att öka. Även försäkringsgivarens roll förändras och det blir allt viktigare att erbjuda tjänster som gör det lättare för individer och organisationer att hantera sina risker över tid och när behoven förändras.

Försäkring bidrar till ökad trygghet i informationssamhället. Det är därför viktigt att regler som påverkar användningen av ny teknik och information utformas så att försäkringstjänsternas betydelse i informationssamhället fullt ut tillvaratas samtidigt som ett högt konsumentskydd kan säkerställas.

Del 4

Vägval för finansiering av den framtida välfärden



4 Vägval för finansiering av den framtida välfärden

Finansieringen av vår gemensamma välfärd är en stor utmaning för den offentlig-finansierade svenska välfärdsmodellen. Det finns dessutom en hel del frågetecken kring vad som ingår i det offentliga utbudet, inte minst inom hälso- och sjukvården. Svensk Försäkring vill bidra genom att lyfta fram kompletterande kollektivavtalad och privat individuell försäkring som kan vara en del av lösningen.

4.1 Finansieringsgapet 90 miljarder 2026

Socialförsäkringssystemet utgör tillsammans med välfärdstjänster som skola, vård och omsorg kärnan i den svenska välfärdsstaten. Redan för 20 år sedan konstaterades att en åldrande befolkning kommer att sätta press på de offentliga finanserna under kommande årtionden.⁸⁰

I dagsläget är frågan högaktuell. Konjunkturinstitutet lyfter i sin Hållbarhetsrapport fram betydelsen av en åldrande befolkning för de offentliga finanserna.⁸¹ I Sveriges Kommuner och Regioners ekonomirapport från maj 2019 konstateras att utmaningarna inom välfärden hittills har kunnat hanteras genom ökade intäkter från skatter och markförsäljning, men att den ekonomiskt starka perioden nu går mot sitt slut och att omfattande åtgärder kommer att bli nödvändiga. Givet att kostnaderna ökar i takt med befolkningen beräknar Sveriges Kommuner och Regioner att det saknas 35 miljarder kronor fram till 2022.⁸²

I juni 2019 presenterade Finansdepartementet sin analys av behoven inom välfärden. Finansieringsgapet, skillnaden mellan den utgiftsnivå som kommunsektorn kan hålla med dagens skattesatser och den utgiftsnivå som kommer att krävas för att upprätthålla samma standard i välfärdstjänsterna som i dag, beräknas till 90 miljarder kronor år 2026.⁸³

I juli 2019 meddelade regeringen att den tillsätter en Välfärdskommission för att stärka välfärden. Kommissionen ska slutredovisa sitt arbete den 31 december 2021.⁸⁴

⁸⁰ Långtidsutredningen 1999/2000, Finansdepartementet.

⁸¹ Hållbarhetsrapport 2019 för de offentliga finanserna, Konjunkturinstitutet.

⁸² Ekonomirapporten maj 2019 om kommunernas och regionernas ekonomi, Sveriges Kommuner och Regioner.

⁸³ Sveriges äldre har rätt till välfärd av hög kvalitet, Finansdepartementet 12 juni 2019.

⁸⁴ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/regeringen_inrattar_en_valfardskommission.

4.2 Vad är problemet?

Det finns tre huvudsakliga orsaker till att vi står inför ett finansieringsgap inom välfärden:⁸⁵

- 1) Den demografiska utvecklingen innebär att de i yrkesverksam ålder ska försörja allt fler.
- 2) Välfärdstjänsterna blir relativt sett dyrare att finansiera över tid då produktiviteten inte ökar lika mycket som inom ekonomin i stort.
- 3) Medborgarna förväntar sig en standardökning inom välfärden i takt med ett ökat välstånd i samhället.

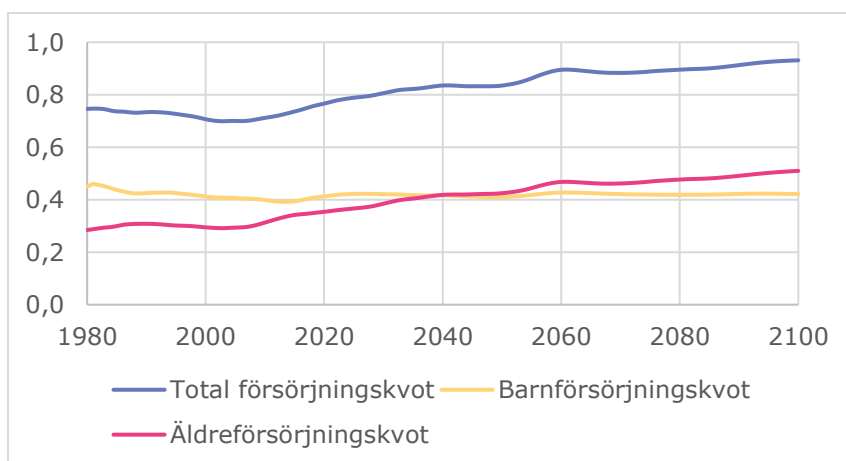
4.2.1 Den demografiska utvecklingen

Den demografiska utvecklingens betydelse för välfärdens finansiering kan delas upp i en kortsiktig och en långsiktig utmaning. Den kortsiktiga utmaningen följer av 1940-talets höga födelsetal som skapar ett tillfälligt ökat finansieringsbehov fram till 2040. Den långsiktiga utmaningen förklaras bland annat av den ökande medellivslängden. Fram till 2070 beräknas medellivslängden öka till 89 år för kvinnor och 87 år för män.⁸⁶

Av det följer att den demografiska försörjningskvoten beräknas bli allt högre över tid under perioden 1980-2100 (se diagram 12). Försörjningskvoten visar hur många personer en person i arbetsför ålder behöver försörja utöver sig själv. Den blå linjen visar den totala försörjningskvoten. Det är andelen individer som är yngre än 20 år och äldre än 65 år i relation till befolkningen i arbetsför ålder, 20-65 år.⁸⁷

Diagram 12 Demografisk försörjningskvot 1980-2100

Ej arbetsför ålder/arbetsför ålder



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁸⁵ Se till exempel Sundén, A., Andersson, T. M. och Roine, J. (2014), Hur får vi råd med välfärden?, Konjunkturrådets rapport 2014 och Borg, P. (2009), Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga? ESO 2009:1.

⁸⁶ Mörk, E., Erlingsson, G. O. och Persson, L. (2019) s. 124, Kommunernas framtid, Konjunkturrådets rapport 2019

⁸⁷ Vid beräkning av den demografiska försörjningskvoten tas endast hänsyn till ålder, inte om individer i arbetsför ålder de facto arbetar eller inte. Sysselsättningsgraden är i dag t.ex. 85 procent för inrikes födda. Det tas inte heller hänsyn till att individer yngre än 20 år och äldre än 65 kan arbeta.

År 2010 uppgick den totala försörjningskvoten till 0,7. Det innebar att 100 personer i arbetsför ålder skulle försörja 70 personer. År 2030 beräknas kvoten passera 0,8. 100 personer ska därmed försörja 80 personer. Vi närmar oss således ett läge där en person i arbetsför ålder ska försörja en person utöver sig själv.

Den totala försörjningskvoten kan delas upp i undergrupper för äldre än 65 år och yngre än 20 år. Den röda linjen visar andelen individer 65 år och äldre i relation till den arbetsföra befolkningen - äldreförsörjningskvoten. Den gula linjen visar andelen individer upp till 20 år i relation till den arbetsföra befolkningen - Barnförsörjningskvoten.

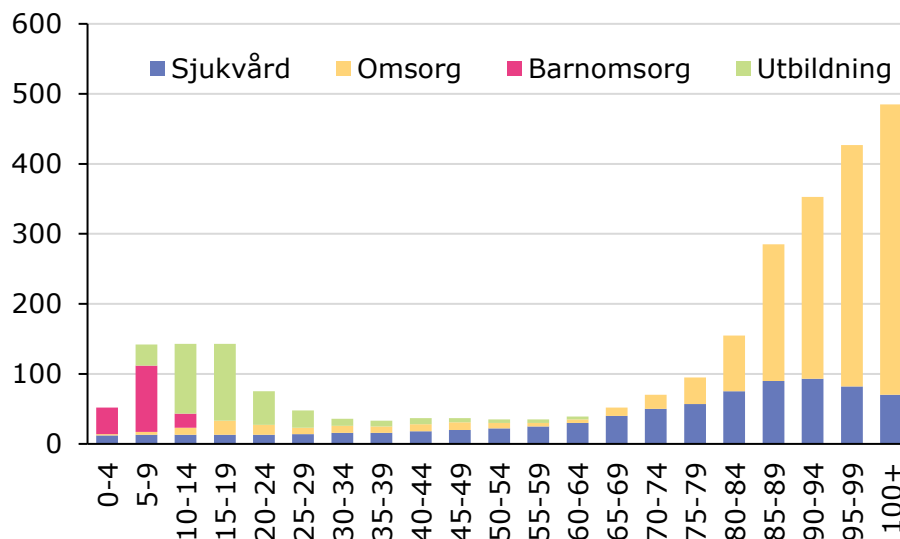
Äldreförsörjningskvoten har ökat stadigt under perioden 1980-2019. Från i dag fram till 2040 beräknas ökningen ske i allt snabbare takt. Vi rör oss från ett läge där drygt 3 personer försörjer en person äldre än 65 år till att det ska klaras av med 2 personer 2100.

Barnförsörjningskvoten håller sig relativt konstant kring 0,4 över hela perioden. Det innebär att det inte kommer att ske någon kraftig ökning av den arbetsföra befolkningen framöver.

Vid sidan av den demografiska utmaningen i sig ökar samhällets kostnader när vi blir äldre. Konsumtionen inom kommunsektorn ser olika ut för olika åldersgrupper (se diagram 13) och ökar dramatiskt räknat per person när vi fyller 80 år. Det följer av att behoven av sjukvård, men framför allt omsorg, ökar.

Diagram 13 Kommunsektorn årlig konsumtion per person och ålder 2018

Tusental kronor 2018



Källa: Återgivning av pressbild Regeringskansliet 12 juni 2019.

4.2.2 Välfärdstjänsterna blir relativt dyrare

En viktig aspekt av finansieringsproblemet är det som följer av den så kallade Baumoleffekten. När lönerna stiger i samhället i takt med en ökad produktivitet stiger lönerna även inom välfärdssektorn. Detta trots en historiskt sett låg produktivitetstillväxt inom den sistnämnda. Det innebär att välfärdstjänster, relativt andra varor och tjänster, blir dyrare att producera över tid.

Sett till hela den svenska ekonomin har arbetsproduktiviteten ökat med 300 procent under perioden 1950-2015.⁸⁸ Inom enbart näringslivet - jordbruk, tillverkningsindustri och transport - är ökningen 500 procent. Inom välfärdssektorn har arbetsproduktiviteten däremot varit närmast konstant under de senaste 70 åren. Det innebär att en timmes välfärdsproduktion har blivit fem gånger dyrare jämfört med en timmes produktion inom näringslivet mellan 1950 och 2015.⁸⁹

Jämförelser av produktivitetstillväxt mellan olika sektorer kompliceras dock av att välfärdssektorn är personalintensiv och av att det är svårt att mäta produktivitet inom välfärdssektorn. Till det kommer att jämförelserna inte tar hänsyn till nivån på kvalitetshöjningar inom respektive sektor.

Att inte höja lönerna inom välfärdssektorn i takt med löneökningen i näringslivet skulle leda till svårigheter att rekrytera personal. Med tanke på framtidens rekryteringsbehov inom välfärdssektorn, där exempelvis Finansdepartementet räknar med att det behöver anställas 80 000 personer inom vård och omsorg fram till 2026, kan det snarare bli nödvändigt att höja relativlönerna inom välfärdssektorn för att kunna rekrytera kompetent personal.

4.2.3 Medborgarnas förväntningar ökar

Finansdepartementets beräkningar om en kostnadsökning på 90 miljarder kronor bygger på att standarden i välfärdstjänsterna är densamma som i dag, 2019.⁹⁰ I takt med ökade inkomster efterfrågar medborgare dock sannolikt mer och bättre välfärdstjänster. De vill ha en sjukvård som bygger på bästa tillgängliga teknologi och de har kvalitativa krav på tillgänglighet, bemötande, individuellt utformade insatser samt förmågan att hantera sammansatta vårdproblem.

Ett sätt att mäta standarden är att mäta hur hög tillgängligheten till vård är. I Sverige är vårdgarantin en lagstadgad rättighet som innebär att man ska få vård inom en viss tid. Sveriges Kommuner och Regioner redovisar regelbundet vårdgarantiläget i Sverige (se figur 3).

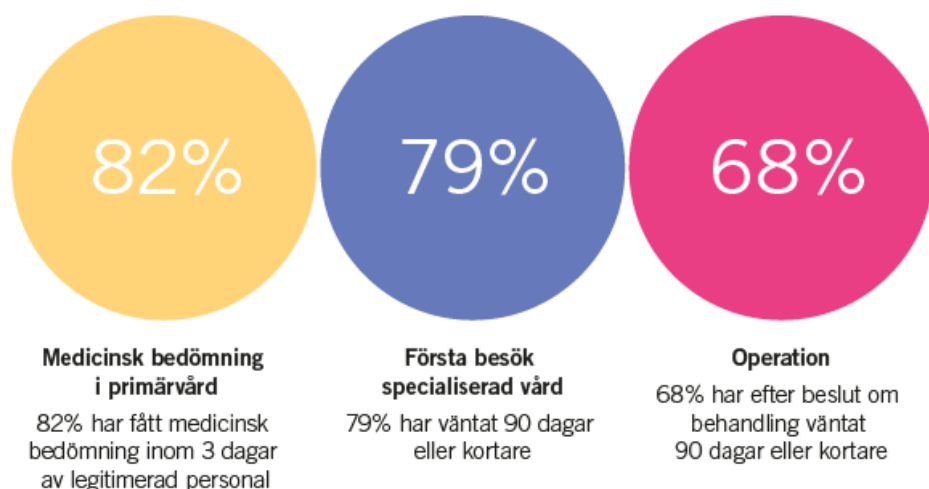
Rättigheten att få en medicinsk bedömning inom primärvården, inberäknat samtliga regioner, är uppfyllt till 82 procent. Rättigheten till ett första besök hos specialist inom 90 dagar är uppfyllt till 79 procent och 68 procent har väntat 90 dagar eller kortare på operation efter ett beslut om behandling. För resterande är inte vårdgarantin uppfylld.

⁸⁸ Antalet arbetade timmar har under samma period ökat med 30 procent.

⁸⁹ Lindmark, M. och Andersson, L-F (2018) s. 39, *Välfärden, skatterna, Baumoleffekten och högerpopulismens framväxt*, Ekonomisk Debatt 7/2018.

⁹⁰ Efterfrågan på välfärdstjänster har historiskt sett haft en inkomstelasticitet > 1, det vill säga att efterfrågan ökar mer än proportionellt med en inkomstökning, den så kallade Wagners lag.

Figur 3 Vårdgarantiläget i Sverige, juni 2019



Källa: www.vantetider.se, Sveriges Kommuner och Regioner.

I ett europeiskt perspektiv är tillgängligheten i Sverige låg. Health Consumer Powerhouse presenterar varje år en rapport där de mäter bland annat tillgänglighet i länderna i Europa.⁹¹ Länder som Schweiz, Nederländerna, Tyskland och våra nordiska grannländer presterar bättre än Sverige.

Det är framför allt tillgängligheten till cancerbehandling, barnpsykiatri och besök samma dag hos familjeläkare/husläkare som är låg i Sverige i ett europeiskt perspektiv.

Totalt sett hamnar Sverige på en åttonde plats i Euro Health Consumer Index 2018.⁹² Det som framför allt lyfter Sveriges resultat är en låg andel dödsfall till följd av stroke, en hög överlevnad vid cancer och låg barnadödlighet, där Sverige uppvisar mycket goda resultat.

Den låga tillgängligheten avspeglas även i att Sverige ligger i botten med 2,8 läkarbesök per invånare och år inom EU plus Norge (se tabell 1). I länder som Tyskland, Nederländerna, Schweiz och övriga nordiska länderna träffar medborgarna läkare betydligt oftare. Tyskland ligger i topp inom EU med 9,9 läkarbesök per invånare och år.

⁹¹ Tillgänglighet mäts utifrån fem kategorier: Familjeläkare/Husläkare samma dag, Direkt tillgång till specialist, Större elektiv kirurgi väntetid < 90 dagar, Cancerterapi väntetid < 21 dagar, Datormografi väntetid > 7 dagar, Barnpsykiatri. Sveriges resultat är dålig tillgång alternativt medelmåttig tillgång i samtliga kategorier.

⁹² Euro Health Consumer Index har publicerats sedan 2005 och baseras på offentliga datakällor, en webb-baserad enkät till patientorganisationer och en dialog med nationella myndigheter, exempelvis Socialdepartementet. Health Consumer Powerhouse mottar ingen extern finansiering.

Tabell 1 Antal läkarbesök per invånare 2017

Land	Antal läkarbesök per invånare och år
Tyskland	9,9
Nederländerna	8,3
Norge	4,5
Finland	4,4
Schweiz	4,3
Sverige	2,8

Källa: OECD, Health Care Utilisation, <https://stats.oecd.org>.

Inom sjukvården ställs frågan om likabehandling på sin spets. Hälso- och sjukvårdslagen anger inga rättigheter för den enskilde utan skyldigheter för regionerna att tillhandahålla god vård. Vård ska ges på lika villkor för hela befolkningen och den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.⁹³ Samtidigt finns det stora skillnader i väntetider beroende på var i Sverige man är bosatt. I Blekinge region är måluppfyllelsen för de flesta diagnoser hög medan den genomgående är mycket låg i Jämtland/Härjedalen.

4.3 Att finansiera välfärden

Det finns ett begränsat antal sätt att finansiera den framtida välfärden:

- Ökade skatteintäkter
- Sänkt överskottsmål
- Ökad effektivitet – mer vård och omsorg för pengarna
- Omprioriteringar inom offentlig sektor till förmån för vård- och omsorgstjänster
- Högre grad av egenfinansiering genom högre avgifter
- Kompletterande försäkringslösningar

4.3.1 Ökade skatteintäkter

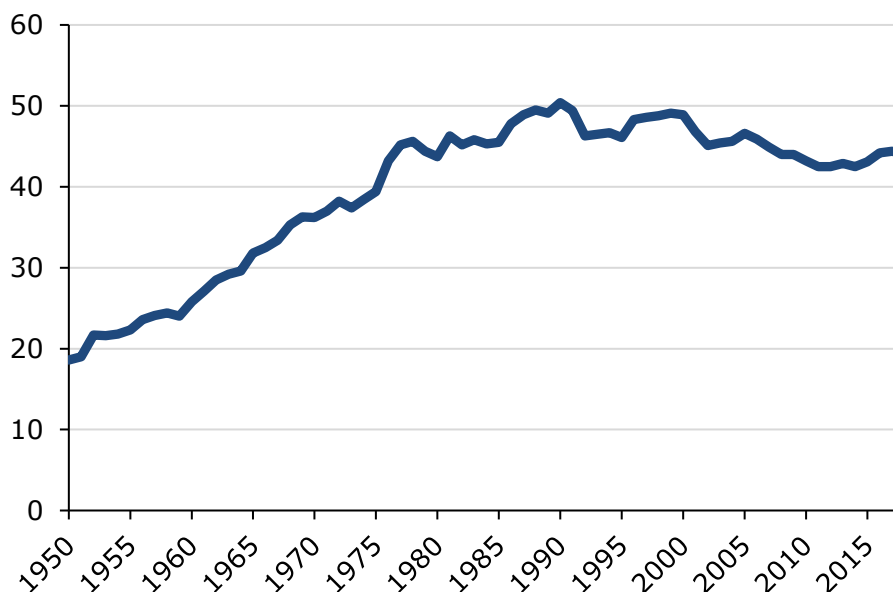
Under perioden 1950-1980 ökade skattetrycket från 20 till 50 procent av BNP för att därefter sjunka till dagens nivå, 44 procent (se diagram 14).

Att skattetrycket har sjunkit förklaras ofta med det internationella beroendet som innebär att skattebaserna är mer rörliga över nationsgränser. Bolagsskatterna har till exempel reformerats och sänkts i flera länder i syfte att locka till sig globala företag. Det är inte osannolikt att det internationella beroendet framöver tvingar fram skattesänkningar på arbete.

⁹³ 3 kap. 1 § Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Diagram 14 Skattekvotens utveckling 1950-2018*

Procent



* Siffran för 2018 är preliminär.

Källa: Ekonomifakta. Skattekvot = Totala skatteintäkter/BNP.

Skatteintäkterna kan öka genom ökad sysselsättning och fler arbetade timmar, vilket innebär att skattebasen ökar. Under 1970- och 1980-talen ökade sysselsättningen och därmed skattebasen och skatteintäkterna när allt fler kvinnor började arbeta utanför hemmet.

Andra sätt att öka sysselsättningen är om inträdesåldern sjunker och att utträdesåldern – den ålder vid vilken vi går i pension – ökar. Beräkningar från Sveriges Kommuner och Regioner visar till exempel att rekryteringsbehovet kan minska med en tredjedel kommande tio år om fler arbetar mer och längre upp i åldrarna samt genom att utnyttja de besparingsmöjligheter som teknikutvecklingen erbjuder.⁹⁴ Riksdagen har under hösten 2019 tagit beslut om att höja den lägsta åldern för uttag av allmän pension med ikraftträdande från och med 2020.

Ett annat sätt att öka produktiviteten i samhället och därmed skatteintäkterna är att skattesystemet är effektivt utformat och inte snedvrider beslut. Under senare tid har flera ekonomer lyft fram att skatteuttaget på arbete behöver minska och istället öka på kapital och konsumtion i form av återinförd fastighetsskatt och enhetlig kapitalinkomstbeskattning respektive moms.⁹⁵

⁹⁴ Ekonomirapporten om kommunernas och regionernas ekonomi, maj 2019, s. 51, Sveriges Kommuner och Regioner.

⁹⁵ Se till exempel Calmfors, L., *Kapitalskatterna behöver höjas – annars ökar inkomstskillnaderna*, Ledare i DN 14/8 2019 och Hansson, Å., *Hur kan det svenska skattesystemet bli mer konkurrenskraftigt?*, Ekonomisk debatt 4/2019.

4.3.2 Sänkt överskottsmål

Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande sattes upp 2000 och syftet med målet är att bygga upp en buffert inför perioder med svagare ekonomisk utveckling.

Från en målnivå på 2 procent har målet sänkts till 1 procent (2007) och till 0,33 procent (2019). Innebörden av nuvarande överskottsmål är att de offentliga finanserna ska uppvisa ett överskott på 0,33 procent av BNP över en konjunkturcykel⁹⁶.

Rimligheten i överskottsmålet och hur det ska utformas kommer emellanåt upp i diskussionerna som ett sätt att finansiera välfärden. Ett överskott i de offentliga finanserna kan skapa råd- och andrum när det gäller att hantera det långsiktiga finansieringsproblemet på kort sikt, men det är ingen långsiktig lösning. Det kommer dessutom att behövas marginaler i de offentliga finanserna för att hantera kostnader i samband med eventuella ekonomiska kriser och klimatförändringar i framtiden.⁹⁷

4.3.3 Ökad effektivitet – mer vård och omsorg för pengarna

Köer till vården, väntetider och avbrott i behandlingen innebär kostnader för både samhället och den enskilde. Om verksamheter inom välfärdsområdet kan effektiviseras har det stor betydelse för att minska kostnaderna, men även när det kommer till att få arbetskraften att räcka till. Det finns studier som visar att effektiviseringspotentialen inom kommunerna uppgår till 30-40 miljarder kronor.⁹⁸

Under de senaste 70 åren har produktivitetstillväxten inom välfärdssektorn varit nära noll.⁹⁹ Det är samtidigt problematiskt att mäta produktivitetstillväxt inom välfärdssektorn eftersom den är personalintensiv. Till det kommer den medicinteknologiska utvecklingen som många gånger visserligen innebär högre kostnader men samtidigt bidrar till en högre kvalitet i den vård som ges. De högre kostnaderna måste därför vägas mot såväl en förbättrad livskvalitet för den enskilde som kortare sjukskrivning. Det sistnämnda innebär dessutom en besparing i sjuklön och sjukpenning.

Det finns samtidigt inte något entydigt samband mellan höga kostnader för hälso- och sjukvård och en utmärkt vård. Räknat i hälsokostnader per capita hamnar Sverige på en fjärde plats (se tabell 2) jämfört med samma länder som tidigare (tabell 1). Schweiz har högst kostnader inom Europa. Finland har betydligt lägre kostnader än många andra europeiska länder och hamnar på en fjortonde plats.

⁹⁶ "Över en konjunkturcykel" ger i sig utrymme för tolkningar och avvikelser då det inte är givet vilken tidsperiod som avses. Sänkningen av överskottsmålet sänktes 2007 i samband med att definitionen av den offentliga sektorn ändrades till att omfatta staten, kommunsektorn och pensionssystemet.

⁹⁷ Hållbarhetsrapport 2019 för de offentliga finanserna s. 26, Konjunkturinstitutet.

⁹⁸ Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet? (2019), Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna (2019), Svenskt Näringsliv.

⁹⁹ Lindmark, M. och Andersson, L-F (2018) s. 39, *Välfärden, skatterna, Baumoleffekten och högerpopulismens framväxt*, Ekonomisk Debatt 7/2018.

Tabell 2 Hälsokostnader per capita i ett urval av länder inom EU 2018

Placering	Land
1	Schweiz
2	Norge
4	Sverige
5	Tyskland
6	Nederländerna
14	Finland

Källa: Euro Health Consumer Index 2018 s. 29 f., Health Consumer Powerhouse.

Om vi väger samman hälsokostnader per capita och utfallet i det så kallade hälsoindex¹⁰⁰ ändras ordningen i listan (se tabell 3). Finland hamnar på första plats bland de jämförda länderna följt av Nederländerna, Schweiz och Sverige.

Tabell 3 Utfall i hälsoindex, i relation till hälsokostnader 2018

Placering	Land
1	Finland
2	Nederländerna
3	Schweiz
4	Sverige
5	Norge
6	Tyskland

Källa: Euro Health Consumer Index 2018 s. 30, Health Consumer Powerhouse.

Finland uppvisar således bäst vård mätt i relation till kostnaderna för vård. Schweiz som har högst hälsokostnader per capita hamnar på en tredje plats och Sverige på en fjärde plats. Även en jämförelse mellan kommuner i Sverige visar på en låg förklaringsgrad mellan kvalitetsresultat och kostnader.¹⁰¹

Ett sätt att uppnå effektiviseringar är förebyggande arbete i syfte att hindra uppkomsten av sjukdomar och psykiska problem och därmed begränsa kostnaderna. Om den ökade medellivslängden ökar med friska år istället för med sjuka år minskar behovet av välfärdstjänster. Exempelvis anses sundare levnadsvanor i befolkningen kunna förebygga 80 procent av hjärt- och kärlsjukdomarna och 30

¹⁰⁰ Hälsoindex utgörs av sex olika områden: patienträttigheter, tillgänglighet, utfall, serviceutbud, förebyggande insatser och läkemedel. Exempelvis tillgänglighet mäts utifrån möjlighet att träffa husläkare samma dag, direkt tillgång till specialist, operation inom 90 dagar m.m. Euro Health Consumer Index 2018 Health Consumer Powerhouse.

¹⁰¹ Ökad effektivitet – ett måste och en möjlighet för kommunsektorn (2019), Svenskt Näringsliv.

procent av cancersjukligheten, vilka hör till sjukvårdens mest kostsamma sjukdomar. Genom tidiga insatser kan psykiska problem under barndomen förhindra negativa konsekvenser senare i livet.¹⁰²

En av regeringen tillsatt utredning har konstaterat att det förebyggande arbetet i dag inte är tillräckligt prioriterat i förhållande till den nytta det kan göra för patienterna. Vidare har Socialstyrelsen fått flera uppdrag av regeringen för prevention och behandling av ohälsosamma levnadsvanor med särskilt fokus på patienter med psykisk ohälsa.¹⁰³

En ökad digitalisering kan öka produktiviteten och minska kostnaderna. Det kan till exempel vara möjligt att effektivisera den kommunala verksamheten genom att digitala hjälpmedel används i högre utsträckning.¹⁰⁴ Det kan även handla om nya arbetssätt som ökar resursutnyttjandet och en ökad kvalitet och tillgänglighet. Regeringen har nyligen tagit beslut om att ytterligare medel ska tillföras Sveriges Kommuner och Regioner under 2019-2021 för att utveckla 1177 Vårdguiden. Bland annat ska invånare kunna beskriva sina symtom digitalt och guidas fram till egenvårdsråd alternativt till ett digitalt eller fysiskt vårdbesök. Utvecklingen ska även ge förutsättningar för bättre informationsflöden mellan vårdens olika delar. Nya koncept för webbtidsbokning och provtagning i hemmet är exempel på andra funktioner som ska utvecklas.¹⁰⁵

Sammanfattningsvis finns det positiva tecken på att produktiviteten och effektiviteten kan öka inom välfärdssektorn.

4.3.4 Omprioriteringar inom offentlig sektor

Över tid har försäkringsskyddet inom socialförsäkringen gradvis urholkats genom att taket inte har höjts i takt med inkomstutvecklingen (se diagram 15). Inom sjukförsäkringen uppgår taket 2019 till 8 prisbasbelopp, vilket motsvarar en inkomst per månad på 31 000 kronor. För inkomster därutöver ges inte någon ersättning vid sjukdom genom socialförsäkringssystemet. År 2018 var medianinkomsten 30 900 kronor.¹⁰⁶ Omkring hälften av alla som yrkesarbetar har därmed i dag en inkomst som ligger över taket inom sjukförsäkringen.

Efter 2006 har taket för sjukpenning (gul linje) halkat efter medellönen (blå linje). De som omfattas av kollektivavtal eller har tecknat en privat individuell inkomstförsäkring erhåller en kompletterande ersättning vid sjukdom utöver det som betalas ut av Försäkringskassan. Hur hög den kompletterande ersättningen är över och under taket på 8 prisbasbelopp skiljer sig åt mellan olika avtalsområden.

¹⁰² Ekonomirapporten om kommunernas och regionernas ekonomi, maj 2019, s. 9 f., Sveriges Kommuner och Regioner.

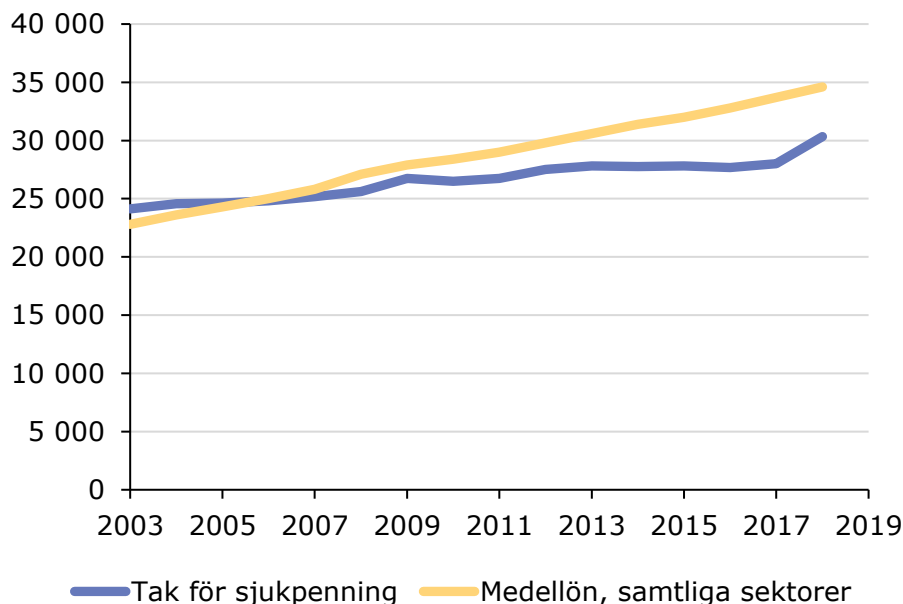
¹⁰³ SOU 2018:39, God och nära vård – en primärvårdsreform, Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård Utredningens förlag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

¹⁰⁴ Mörk, E., Erlingsson, G. O. och Persson, L. (2019), Kommunernas framtid, Konjunkturrådets rapport 2019.

¹⁰⁵ Pressmeddelande Socialdepartementet 24 oktober 2019.

¹⁰⁶ Statistiska Centralbyrån.

Diagram 15 Utveckling av taket för sjukpenning relativt genomsnittlig månadslön samtliga sektorer 2004-18



Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB.

Även inom pensionssystemet finns det ett tak för intjänande av pensionsrätter. Taket inom pensionssystemet är högre än inom socialförsäkringen och har en koppling till inkomstutvecklingen genom att taket är satt till 7,5 inkomstbasbelopp (istället för till prisbasbeloppet). Det har stor betydelse då inkomsterna tenderar att öka snabbare än priserna. För 2019 går taket vid en inkomst på 42 031 kronor per månad.¹⁰⁷ De senaste fem åren har omkring 20 procent av männen och 10 procent av kvinnorna haft en inkomst över intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp.¹⁰⁸

Även när det gäller äldreomsorg har prioriteringar gjorts som innebär att det offentliga åtagandet har minskat. Äldreomsorg är inte definierat, men utgångspunkten är att alla ska ges en bra omsorg. Av socialtjänstlagen framgår att samhället ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Kommunerna ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad och den äldre personen ska så långt som möjligt kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan service ska ges.¹⁰⁹

Lagen öppnar även upp för anpassningar utifrån den enskildes önskemål. Det innebär att det kan finna skillnader mellan olika kommuner eftersom de tillämpar olika principer för behovsbedömning och avgiftssättning. Över tid har det inom flera

¹⁰⁷ Notera att inkomst och pensionsgrundad inkomst är olika begrepp. Den pensionsgrundande inkomsten är inkomsten minskad med den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Det innebär att den högsta pensionsgrundande inkomsten är 483 000 kronor eller 40 250 kronor per månad, som är 7,5 inkomstbasbelopp.

¹⁰⁸ Orange rapport 2018, s. 25, Pensionsmyndigheten.

¹⁰⁹ Socialtjänstlagen (2001:453).

kommuner och regioner gjorts prioriteringar som i praktiken har lett till ett ökat medborgaransvar. Ofta handlar det om att barngrupperna har blivit större och tillgängligheten till äldreomsorg lägre.

När kommunallagen ändrades 1991 blev det möjligt för kommuner att skilja på finansierings- och leverantörsrollen och låta privata aktörer ta över utförandet av tjänsterna.¹¹⁰ Så har också skett. Flera kommuner har sedan tidigt 1990-tal lagt ut äldreomsorgen på privata företag. Vid sidan av den omsorg som är godkänd av kommunen enligt biståndsbeslut kan företagen erbjuda andra tjänster som brukaren då själv betalar för.

4.3.5 Högre grad av egenfinansiering

Det finns ingen koppling mellan de avgifter som tas ut för besök inom den skatte- och avgiftsfinansierade vården respektive äldreomsorgen och kostnaderna för insatsen. De avgifter som tas ut är låga i förhållande till kostnaden för välfärdstjänsten. Ett sätt att avhjälpa finansieringsproblemet inom välfärdsområdet skulle teoretiskt sett kunna vara höjda avgifter.

Utrymmet för att höja avgifterna för vård och omsorg är emellertid begränsade inte minst av fördelningspolitiska skäl. Höjda avgifter inom den skatte- och avgiftsfinansierade vården kan därför sannolikt inte ses som en finansieringskälla i någon större omfattning.

4.3.6 Kompletterande försäkringslösningar

Inom socialförsäkrings- och pensionssystemet är det idag allmänt accepterat att exempelvis inkomstbortfall och allmän pension kompletteras med kollektivavtalade eller privata individuella försäkringar.

Det är även allmänt accepterat att det är privata försäkringar som står för skyddet när det kommer till ersättning som vilar på skadeståndsrättslig grund. Exempelvis ger lagreglerade försäkringar som trafikförsäkringen, patientförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen med flera ett ekonomiskt skydd i form av ersättning för funktionsnedsättning och sveda och värk samt kompletterar ersättning för inkomstförlust som betalas genom det offentligfinansierade skyddet. Det sistnämnda innebär att den skadelidande erhåller skadeståndsbaserad ersättning motsvarande 100 procent av inkomstbortfallet oavsett inkomstnivå.

När det gäller vård och omsorg ser det annorlunda ut. Gränsdragningen mellan vad som ingår i det offentliga åtagandet är oklar och har förändrats över tid. Åtagandet kan dessutom skilja sig mellan olika delar av landet. Frågan är om kompletterande kollektivavtalade eller privata individuella försäkringar skulle kunna fylla en större roll inom välfärdsområdet.

¹¹⁰ Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, reglerar vad som ska gälla för de kommuner och regioner som vill konkurranspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden.

4.4 Kompletterande försäkring inom vård och omsorg

Medan socialförsäkring och pension handlar om en viss monetär ersättning i relation till inkomsten är det betydligt mer komplicerat att dra gränsen för vad som bör ligga inom den offentligfinansierade hälso- och sjukvården och inte. Den är en av de mest komplexa sektorerna i samhället.

I en förenklad värld skulle vissa tjänster helt kunna tas bort från det offentliga utbudet alternativt skulle offentlig finansiering kunna ske upp till en viss på förhand fastställd nivå eller för vissa insatser. Däröver skulle det kunna finnas möjlighet att köpa tilläggstjänster. Det vill säga en lösning som påminner om dagens ersättningar inom socialförsäkrings- och pensionsområdet (se figur 4).

Figur 4 Ett tydligare åtagande för den offentligfinansierade vården och omsorgen



Källa: Borg, P. s. 89, Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?, ESO 2009:1.

Medan Sverige, övriga nordiska länder och Storbritannien har ett skattebaserat sjukvårdssystem, så kallat Beveridge-system, så karakteriseras sjukvården i länder som Tyskland, Frankrike och Nederländerna av socialförsäkringsbaserade system, så kallat Bismarck-system. Den stora skillnaden mellan dessa två system är att i ett skattefinansierat system ansvarar huvudmannen, staten eller regionen, för både finansiering och produktion av vårdtjänster. I ett socialförsäkringsbaserat system finns det en uppdelning mellan sjukförsäkring och försäkringsgivare som ansvarar för finansieringen medan oberoende vårdgivare (vinstdrivande eller icke-vinstdrivande) ansvarar för produktionen av vårdtjänster. Gemensamt för båda systemen är en offentlig finansiering och rätt till vård för samtliga medborgare samt att finansieringen tas ut efter inkomst och oberoende av risk för sjukdom.¹¹¹

I exempelvis Nederländerna (se faktaruta) organiseras och finansieras vården huvudsakligen med obligatoriska privata försäkringar som betalas av alla vuxna medan barn täcks av statliga stöd. För att uppnå en inkomstomfördelning subventioneras delar av premien av staten.

¹¹¹ Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv, 2019:8.

Försäkringsbaserat sjukvårdssystem i Nederländerna

I Nederländerna ges alla individer möjlighet att teckna i grunden samma försäkring. Försäkringsbolagen får inte neka enskilda kunder att teckna försäkring och premien får inte baseras på individens ålder, hälsotillstånd, inkomst eller liknande faktorer.

Premien subventioneras med upp till 70 procent för personer med låga inkomster och/eller hälsoproblem. Omkring 40 procent av de försäkrade får en subvention. Arbetsgivare betalar in arbetsgivaravgifter till en central fond som sedan distribueras mellan försäkringstagarna beroende på riskprofil.

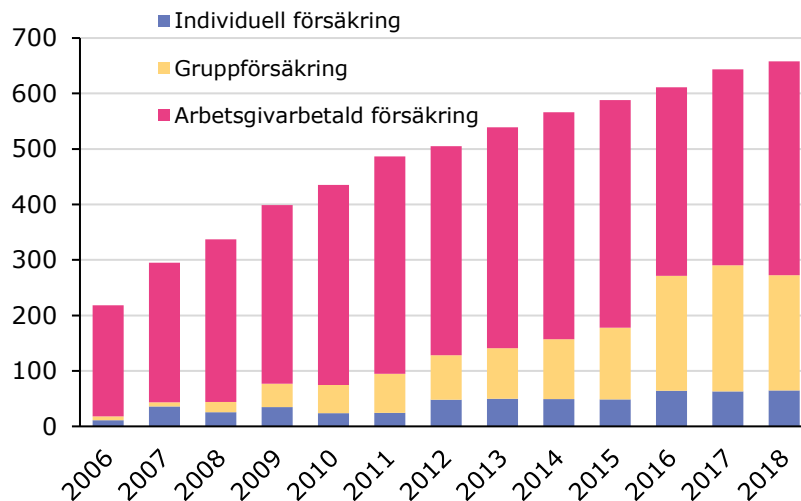
För att skapa en rättvis konkurrens mellan försäkringsbolag med olika försäkringskollektiv finns ett system för riskutjämning. Det innebär att det sker en omfördelning där försäkringsbolag med en hög andel försäkringstagare med hög riskprofil får medel från försäkringsbolag med en lägre andel försäkringstagare med hög riskprofil.

Källa: Ålderskris – Internationella exempel på hur privat finansiering kan avlasta den offentliga välfärden, Del 2: Nederländerna, (2019), Timbro.

I Sverige har det över tid vuxit fram privata försäkringslösningar som exempelvis sjukvårdsförsäkring som kompletterar den skattefinansierade vården. Antalet sjukvårdsförsäkringar har ökat från drygt 200 000 till närmare 660 000 under perioden 2006-2018 (se diagram 16).

Diagram 16 Antal sjukvårdsförsäkringar 2006-18

Tusental försäkringar



Källa: Svensk Försäkring.

Mellan 2017 och 2018 ökade antalet försäkringar med 2,3 procent. Under 2018 hade nästan 14 procent av antalet sysselsatta personer i åldern 16-64 år en sjukvårdsförsäkring.¹¹² Det motsvarar var sjunde sysselsatt. Mätt som andel av den förvärvsarbetande befolkningen är sjukvårdsförsäkringen i dag vanligast i Jämtlands län. Ett skäl kan vara att tillgängligheten till den offentligfinansierade vården uppfattas vara ett problem, vilket avspeglas i att måluppfyllelsen för regionen är låg (se vidare avsnitt 4.2.3).

En sjukvårdsförsäkring ger den försäkrade en ökad trygghet genom vetskapen om att hen snabbt får vård och kan återgå i arbete efter sjukdom. På så sätt minskar också risken för inkomstbortfall. För arbetsgivare som tecknar försäkringen för sina anställda (rosa) är det ett sätt att uppfylla sitt arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen och att minska sjukfrånvaron samt upprätthålla produktionen.

Sjukvårdsförsäkring tecknad som gruppförsäkring (gul) uppvisar i dag den snabbaste ökningen. Det är framför allt gruppförsäkring tecknad via fackförbund som ökar. Försäkringar som tecknas av den enskilde direkt med ett försäkringsföretag (blå) är mindre vanligt och det har inte skett någon större förändring i antalet försäkringar över tid.

Andra områden där försäkringslösningar skulle kunna komplettera det offentliga åtagandet är att:

- Ersätta kostnader för vårdinsatser som inte ingår i den offentliga vården till exempel tandvård¹¹³, sjukgymnastik, hjälpmedel m.m.
- Ersätta betalda patientavgifter inom den offentliga vården.
- Finansiera alternativ till den offentliga vården – vård med högre standard eller större valfrihet. I Australien finns till exempel möjlighet att välja ett annat sjukhus och kortare väntetider.
- Ta över ansvaret för delar av äldreomsorgen.

¹¹² Enligt Arbetskraftsundersökningarna (SCB) var 4 931 300 personer i åldern 16-64 år sysselsatta under det fjärde kvartalet 2018. Det vanligaste är försäkringar som betalas av arbetsgivaren för den enskildes räkning. De omfattar normalt alla anställda på arbetsplatsen. Den enskilde kan köpa en sjukvårdsförsäkring antingen som en individuell försäkring eller som en gruppförsäkring. En grupp-försäkring tecknas vanligen via arbetsgivaren eller det fack-/yrkesförbund som man tillhör. Allt fler fackförbund inom olika yrkeskategorier och andra organisationer erbjuder i dag sjukvårdsförsäkring till sina medlemmar.

¹¹³ Om kostnaden för tandvård överstiger 3 000 kronor men inte 15 000 kronor ersätter Försäkringskassan 50 procent av den del som överstiger 3 000 kronor. Om kostnaden överstiger 15 000 kronor ersätter Försäkringskassan 85 procent av kostnaden som överstiger 15 000 kronor.

Merparten av kommunernas utgifter för äldreomsorg går i dag till att finansiera särskilt boende, hemtjänst och färdtjänst. Vissa av dessa ligger närmare hushållsnära tjänster än vårdinsatser (se figur 5).

Figur 5 Vårdinsatser och hushållsnära tjänster inom äldreomsorgen



Källa: Borg, P. (2009) s. 85, Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga, ESO 2009:1.

Helt privata äldreomsorgsförsäkringar är mycket ovanligt i vår omvärld. Ett skäl är att det finns flera svårigheter med helt frivilliga privata försäkringar inom äldreomsorgen. Det handlar närmare bestämt om att¹¹⁴:

- Behovet av äldreomsorg är kraftigt differentierad i befolkningen beroende på kön och socioekonomiska förhållanden. Det finns ett tydligt negativt samband mellan socioekonomiska faktorer och behovet av vård och omsorg. Individer med lägre inkomst tenderar att ha ett större behov av vård och omsorg. Det kan leda till att vissa högriskgrupper får svårt att teckna försäkring.
- Osäkerheten när det gäller kostnadsutvecklingen kring hälsa, behandlingar och därmed framtida kostnader är stor.
- Enskilda individer har betydligt större kännedom om sin hälsa och framtida behov av äldreomsorg än försäkringsgivaren. Det finns en risk för att endast högriskindivider ansluter sig till försäkringen, vilket driver upp premien och gör försäkringen oattraktiv för dem med lägre risk (adverse selection).
- Det finns en risk för underförsäkring eftersom det är svårt för den enskilde, särskilt vid unga år, att bedöma risker och vad som är rimliga kostnader för vård.

Det innebär sammantaget att det finns starka skäl till en generell och obligatorisk äldreomsorgsförsäkring. En sådan kan bedrivas i offentlig eller privat regi.

I länder som Tyskland och Frankrike kompletteras den offentligfinansierade äldreomsorgen med privata kompletterande försäkringar. Det är möjligt då det är tydligt vad som ingår i den generella och obligatoriska äldreomsorgsförsäkringen. I exempelvis Frankrike (se faktaruta) gör kommunen en behovsprövning för att ringa in vårdbehovet och ersättning från kommunen utgår i form av en kontantutbetalning. Privat försäkring fyller upp för självrisk som kan uppgå till mellan 0 och 80 procent av kostnaden för äldreomsorg beroende på inkomst.

¹¹⁴ Se till exempel Mutual Learning Workshops on Long-term Care – Achieving a fair balance in the financing of long-term care (2019) s. 2, EU-kommissionen DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Kompletterande äldreomsorgsförsäkring i Frankrike

Frankrike införde 2002 en generell offentligfinansierad äldreomsorg, den så kallade APA (eng. Personal Allowance for Autonomy). APA finansieras på kommunal nivå och gäller för personer 60 år och äldre. Den är behovsprövad och kan betalas ut oberoende av om den vårdbehövande bor hemma eller på ett vårdhem.

Behovsprövningen sker utifrån en 6-gradig skala (GIR, Groupe iso-resources) där GIR 1 och 2 innebär ett stort vårdbehov och GIR 3, 4 och 5 delvis vårdbehov. GIR 6 innebär inget vårdbehov och ger ingen rätt till utbetalning från APA.

En person med GIR 1 och låg inkomst får en månatlig kontantutbetalning (1 304 Euro 2013) som ska användas enligt en vårdplan. Utbetalningen för GIR 4 är lägre (560 Euro 2013). Mottagaren måste kunna bevisa att kontantutbetalningen har använts till de tjänster som äldreomsorgsförsäkringen omfattar. Som jämförelse kostar en plats på ett äldreboende mellan 1 200-2 300 Euro (2013). För dem som inte kan betala finns ett behovsprövat socialbidrag.

För dem med högre inkomster finns ett krav på självrisk enligt en progressiv skala från 0 till 80 procent av kostnaden för äldreomsorgen (värdet av kapitaltillgångar och fastigheter ingår inte i underlaget för inkomstprövning).

Marknaden för kompletterande privat äldreomsorgsförsäkring har vuxit snabbt och den huvudsakliga målgruppen för den privata försäkringen är medelinkomsttagare och egenföretagare vars inkomst är för hög för full utbetalning från APA.

Det är framför allt arbetsgivarbetalda gruppförsäkringar som driver försäljningen. Premien för en arbetsgivarbetald försäkring som tecknas för samtliga anställda är 74 Euro per år, varav 40-50 procent betalas av arbetsgivaren. Den låga premien följer av att kollektivet innehåller även yngre personer. Den genomsnittliga premien för individuella försäkringar är betydligt högre, 403 Euro per år, vilket delvis beror på att de som tecknar den är äldre, i genomsnitt 60-62 år.

Källa: Doty, P., Nadash, P. och Racco, N., Long-Term Care Financing: Lessons from France (2015) och Long-Term Care in France, European Network of Economic Policy Research Institutes.

4.5 Viktigt bibehålla förtroendet för den offentligfinansierade välfärden

Det finns sammantaget ett begränsat antal sätt att finansiera den framtida välfärden som alla har sina för- och nackdelar. På kort sikt kan en skatthöjning eller sänkt överskottsmål ses som en möjlig lösning. Problemet är att välfärdens framtida finansiering inte är ett kortsiktigt och övergående problem. Finansieringen måste vara långsiktigt stabil för att hantera framtida kostnadsökningar och efterfrågan hos medborgarna. Genom ett ökat nyttjande av de möjligheter som digitaliseringen ger kan produktiviteten öka och vården upplevas som mer tillgänglig av medborgarna.

Det är tydligt att det finns ett starkt stöd hos medborgarna för en offentligt finansierad välfärd. Det är en självklarhet även för Svensk Försäkring. Acceptansen, tilliten och betalningsviljan finns så länge som medborgarna vet att de får det som de tror att de betalar för. Samtidigt riskerar betalningsviljan att minska om utbudet inom offentligfinansierade verksamheter inte möter efterfrågan.

För 20 år sedan konstaterade Socialdepartementet att:¹¹⁵ "En förutsättning för ett fortsatt starkt stöd för en hälso- och sjukvård som är solidariskt finansierad och vänder sig till alla är att det finns en förståelse för de prioriteringar som är nödvändiga och efter vilka principer dessa görs. Det krävs en bred och öppen demokratisk debatt där allmänheten, patienter, den medicinska professionen och politiker deltar."

"En förutsättning för ett fortsatt starkt stöd för en hälso- och sjukvård som är solidariskt finansierad och vänder sig till alla är att det finns en förståelse för de prioriteringar som är nödvändiga och efter vilka principer dessa görs."

Prop. 1996/97:60, Socialdepartementet

Alltsedan 1990-talet har det skett neddragningar inom vård och omsorg utan att det har förts någon allmänpolitisk debatt. Det innebär att det finns en risk för att medborgarna tror att det offentliga åtagandet är större än vad de förväntar sig. I det läget kan välfärdsförluster uppstå. Vi kan ha haft både vilja och ekonomiska möjlighet att finansiera tjänster, som vi trodde omfattades av det offentliga utbudet, men som sedan visade sig inte göra det.

Det borde därför vara en självklarhet att medborgare har rätt att veta vad de garanteras via den skatte- och avgiftsfinansierade vården och vad de behöver ta om hand på annat sätt.

Att socialförsäkringssystemet och pensionssystemet kompletteras med privata försäkringar, huvudsakligen genom kollektivavtal, är i dag allmänt accepterat. På motsvarande sätt skulle kompletterande privata individuella och kollektivavtalade

¹¹⁵ Prop. 1996/97:60 s. 14, Prioriteringar inom hälso- och sjukvården, Socialdepartementet.

försäkringar för vård- och omsorgstjänster kunna vara en del av lösningen för finansieringen av vår gemensamma välfärd. En sådan lösning bygger dock på att gränsdragningen för det offentliga åtagandet tydliggörs och att förutsättningarna är stabila över tid.

För att bibehålla legitimiteten och minska välfärdsförluster i framtiden anser Svensk Försäkring att det är viktigt att:

1. Göra det tydligt vad som ingår inom den offentligfinansierade välfärden.
2. Se till att bibehålla hög kvalitet och god tillgänglighet inom den offentligfinansierade vården och omsorgen.

Alla måste uppfatta att de offentligt finansierade tjänsterna är väldefinierade och att den offentliga vården ses som huvudalternativet. På så sätt skapas en legitim grund och betalningsvilja för den offentligfinansierade vården och omsorgen.

Det innebär också att framväxten av privata alternativ kan ske i organiserade former i samspel med den offentliga vården.



Svensk Försäkring

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