

Anders Anderson och Fredric Korling

Bättre reglering av konsumentinformation på området för finansiella tjänster

- Sammanfattning

Anders Anderson är biträdande föreståndare för Institutet för Finansforskning (SIFR). Hans forskning är inriktad på finansiell psykologi och där framförallt hur småsparare agerar på de finansiella marknaderna. Anders är doktor i finansiell ekonomi från Handelshögskolan i Stockholm och har tidigare varit lektor vid Stockholms Universitet. Idag är han anknuten till Swedish House of Finance, där han också undervisar på vidareutbildningar för IFL och inom masterprogrammet på Handelshögskolan i Stockholm.

Fredric Korling är jur.dr i civilrätt och innehavare av Torsten Söderbergs stiftelses post doc-stipendium vid Stockholm Centre for Commercial Law, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet. Hans forskning är inriktad på finansmarknadsrätt och därvid särskilt investerarskyddsfrågor. Fredric disputerade 2010 på avhandlingen Rådgivningsansvar - särskilt avseende finansiell rådgivning och investeringsrådgivning och har därefter bl.a. anlitats som expertutredare åt såväl Finansinspektionen som Pensionsmyndigheten för att utreda regleringen avseende försäkringsförmedlare och PPM-rådgivare.

Förord

Enskilda individer ställs inför allt fler val i samhället. Valfrihet är viktigt men alla konsumenterna har inte samma möjligheter att göra välinformerade val. Den växande mängden av finansiell information ställer också allt större krav på individens förmåga att sälla och bearbeta information. Därtill har produkterna blivit mer komplexa vilket ökat konsumenternas informationsunderläge. Därför är det viktigt att ha ett bra beslutsunderlag när man gör sina val. Regelverket kring finansiella tjänster har ökat markant, samtidigt som den teknologiska utvecklingen gjort det möjligt att sprida information på ett sätt som förr varit omöjligt. Finansmarknadskommittén har gett ekonomie doktor Anders Anderson och juris doktor Fredric Korling uppdraget att skriva en rapport som dels kartlägger och analyserar befintliga informationskrav, dels ger förslag som syftar till att förbättra dessa i förhållande till konsumenters möjligheter att ta till sig finansiell information.

Rapporten har diskuterats vid möten i Finansmarknadskommittén och kommer att vara diskussionsunderlag vid ett seminarium i juni i år.

Det är min förhoppning att rapporten ska medverka till ökad kunskap och även fungera som ett värdefullt bidrag i debatten om utformning av god konsumentinformation, både i Sverige och på EU-nivå.

Detta är en sammanfattning av rapporten ”Bättre reglering av konsumentinformation på området för finansiella tjänster”. För det bakomliggande resonemanget hänvisas till den fullständiga rapporten. Slutsatserna i rapporten är författarnas egna.

Stockholm 5 juni 2012

Johanna Lybeck Lilja
Statssekreterare
Ordförande Finansmarknadskommittén

1. Inledning

Marknaden för finansiella tjänster har under senare år ökat i både omfattning och betydelse. Stora pensionsreformer, framtvungade av en åldrande befolkning i stora delar av västvärlden, har ställt allt högre krav på den enskilde individen att planera sitt eget sparande. På samma sätt har utlåningen till hushållen expanderat kraftigt de senaste decennierna, där bostadslån har spelat en framträdande roll. Allt fler människor är därför i direkt behov av finansiella tjänster som ofta omfattar både lån och sparande, vilka kan få mycket stora långsiktiga konsekvenser för den enskilde. Regelverket kring finansiella produkter har ökat markant, samtidigt som den teknologiska utvecklingen gjort det möjligt att sprida information på ett sätt som förr varit omöjligt. Den växande mängden av finansiell information har därför också inneburit allt större krav på individens förmåga att sälla och bearbeta information.

Många uppfattar finansiella produkter och tjänster som komplexa. Gemene man tar relativt sällan finansiella beslut, varför många inte finner det lika angeläget att ta till sig relevant kunskap. Säljaren har oftast bättre information än köparen, som lett till att lagstiftaren på olika sätt vill stärka konsumentens ställning. Vårt uppdrag är att kartlägga vilka regler som gäller idag och identifiera generella principer för god konsumentinformation. I uppdraget ingår också att ge konkreta förslag till förbättringar som leder till största möjliga konsumentnytta.

Vår analys tar sin utgångspunkt ifrån individens beslutsprocess, där det idag finns omfattande litteratur inom finansiell psykologi som visar att sådana beslut är känsliga för i vilket format och på vilket sätt information presenteras för konsumenterna. Vi förenklar ofta problem med hjälp av tumregler, överskattar vår förmåga, tenderar att förhålla svåra beslut, väljer information selektivt, och söker lösningar som minimerar risken för ånger. Detta, speciellt i kombination med en generellt låg finansiell kunskap, ställer stora krav på utformning av information av finansiella produkter och tjänster. Vår analys lägger mer vikt på sparande än lån. Låneprodukter är i regel mindre komplexa, där låneräntan är den enskilt viktigaste beslutsvariabeln. Det ligger oftast även i långgivarens intresse att kartlägga långgivarens behov och upplysa om kostnader och konsekvenser till skillnad mot många produkter som är relaterade till sparande.

Det pågår för närvarande ett intensivt arbete inom EU med att ta fram bl.a. förslag till förändrat MiFID- och försäkringsförmedlingsdirektiv. Därutöver

föreslås bl.a. ny reglering avseende paketerade finansiella produkter och ett övergripande konsumenträttighetsdirektiv. Beroende på vad ovanstående förslag till förändrad lagstiftning kommer att innehålla, kan givetvis den svenska lagstiftningen komma att påverkas och därigenom också de förslag som framförs i denna rapport. Eftersom det ännu inte har presenterats tillräckligt konkreta förslag till nya direktivtexter är det inte i dagsläget möjligt att med säkerhet bedöma vilka nya krav som kan komma att följa av direktivförslagen. Vår slutsats är därför att det mot bakgrund av den EU-rättsliga lagstiftningen inte finns särskilt stort utrymme för att införa särreglering i Sverige. Vi finner att stora delar av regleringen är fokuserad på *vilken* information som ska tillhandahållas konsumenten men behandlar inte *på vilket sätt* som denna ska presenteras för konsumenten.

Vi noterar också att det saknas en mer övergripande strategi för hur man skall arbeta med konsumentfrågor på finansmarknaden. Vår huvudpoäng är att eventuella problem eller förbättringar skall analyseras med utgångspunkt från var konsumenten befinner sig i beslutsprocessen, för att sedan kunna angripas med en eller flera av de metoder vi beskriver. Vi anser att vår ansats utgör en god bas för uppbyggnaden av en sådan strategi.

2. Faktorer som styr behovet av reglering av konsumentinformation

Gemene man uppfattar många finansiella tjänster och produkter som komplexa. Därtill beslutar man relativt sällan om köp av finansiella produkter och tjänster, varför man som konsument inte finner det lika viktigt att lära sig om produkternas egenskaper. Säljaren har många gånger bättre information än köparen, vilket kan motivera att lagstiftaren på olika sätt antingen önskar reglera tjänsternas innehåll eller ändra informationskraven för att stärka konsumentens ställning.

I rapporten fokuserar vi på vad som är utmärkande för finansiella marknader, och på vilket sätt produkter och konsumenternas beteende skiljer sig från andra marknader. Vi börjar med att ringa in vilka områden som är viktiga, vad följderna är av en marknadsintervention, och hur man bestämmer vilka produkter och marknader som skall prioriteras. Ett väl fungerande regelverk bör alltid utgå ifrån konsumentens behov och förutsättningar, men givetvis måste även andra faktorer beaktas,

framförallt härrörande från utbudet och hur marknaden är organiserad. Vi har identifierat tre övergripande faktorer att ta i beaktande i en sådan analys.

Marknadsstruktur Först bör man kartlägga hur viktig marknaden är, vilket problem den är tänkt att lösa, och för vem eller vilka den är tänkt att rikta sig till. Många finansiella sektorer präglas av höga etableringskostnader som i sin tur medför att antalet aktörer begränsas och konkurrensen därmed lägre. Mot detta skall man väga vilka konsekvenser en intervention kan få på utbudssidan, och om den får oönskade sidoeffekter i form av t.ex. fördyrningar av produkter och tjänster, förändringar i utbudet eller utebliven produktutveckling. En väl fungerande reglering måste säkerställa att det råder hög konkurrens om individernas efterfrågade tjänster, eftersom detta i sig sannolikt är det säkraste sättet att uppnå fördelaktiga konsumentvillkor på lång sikt.

Intressekonflikter Individens och samhällets intressen behöver inte alltid vara linjerade. Individens kortsiktiga och själviska intressen kan ställas mot samhällets önskan för långsiktiga och hållbara system (t.ex. pensioner). Många gånger måste fördelarna med flexibla lösningar vägas mot kostnaderna, och ofta uppstår problem kring hur man uppnår en rättvis fördelning av dessa (som t.ex. möjligheten att byta mellan ett stort antal fonder inom PPM). Ett bra regelverk bör också konstrueras så att det fungerar över olika teknologiska plattformar, harmoniseras med internationella standarder, och inte hindrar innovationer som kan vara konsumenterna till godo. Man bör också vara uppmärksam på att regelverket inte innebär ökade kostnader för företagen som leder till att produkter och tjänster blir dyrare, eller att företagen själva väljer att utesluta viktiga kundgrupper. Regelverket bör också utformas så att det harmoniserar med det skydd som gäller på andra konsumentområden.

Produktutbud I stort är låneprodukter mer standardiserade och mindre komplexa än de som finns avseende sparande, eftersom kostnaden/räntan är den i särklass viktigaste besluts-variabeln. Konsumentinformation fyller dock en viktig funktion för att uppmärksamma skillnader i kostnader mellan låneform (korta och långa krediter), och betydelsen av att ha en övergripande syn på sin lånesituation, där konsekvensen av att amortera på ett befintligt lån istället för att spara är en viktig komponent. Utbudet av sparprodukter är däremot mycket omfattande och fragmenterat, vilket gör det särskilt svårt för många att bestämma sig för vilken sparform som passar bäst. För att erhålla rätt risknivå är rätt mix av tillgångsslag (aktier, obligationer, fonder, etc.), betydligt viktigare än valet av individuell produkt

eller varumärke. Det ligger också många gånger i säljarens intresse att framställa sådana produkter som komplexa, vilket adderar till svårigheterna för konsumenten.

De viktigaste verktygen för att uppnå ett bra produktutbud är åtgärder som syftar till att stärka konsumentens ställning och förenkla deras val. Härvid ligger tyngdpunkten i vår rapport, men det är viktigt att hålla de andra faktorerna i åtanke innan man inför nya rekommendationer och regler.

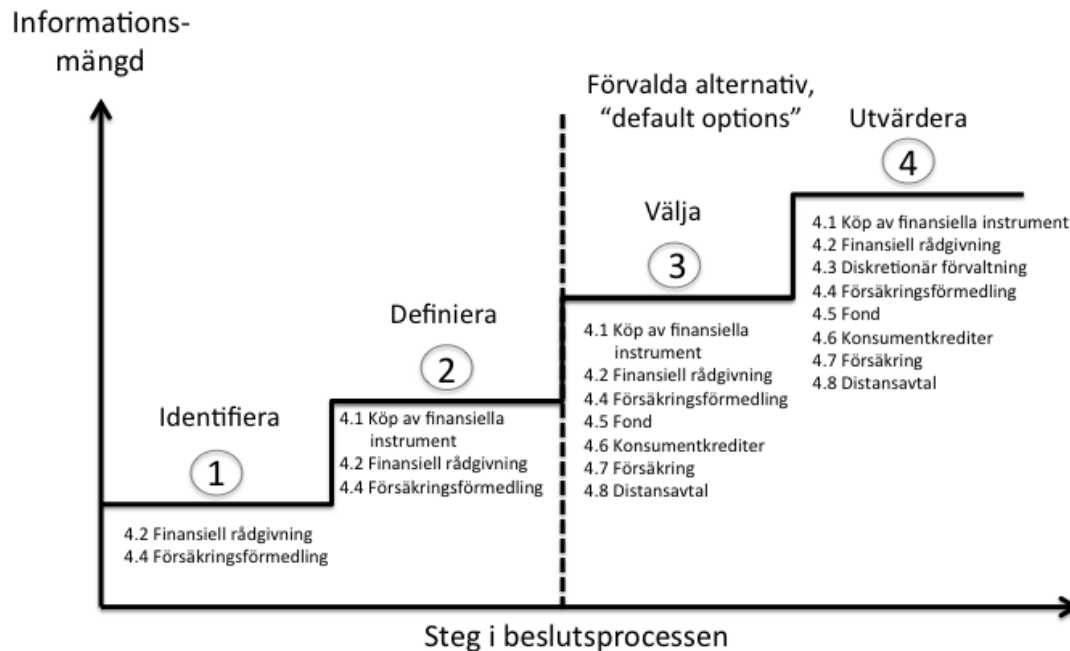
3. Individens beslutsprocess

Rapportens fokus ligger på hur man kan skapa förutsättningar för bättre konsumentinformation med hjälp av kunskaper från finansiell psykologi. Analysen syftar till att kartlägga generella processer för hur människor uppfattar, sorterar och lagrar information samt redogöra för hur våra beslut påverkas av några vanliga psykologiska fenomen. Avslutningsvis redogör vi för hur viktiga dessa faktorer är för olika grupper av befolkningen och hur finansiell kunskap och utbildning kan länkas till denna forskning.

Den övergripande slutsatsen är att individer med lägre utbildning, inkomst och förmögenhet är mest benägna att falla till föga för intuitiva och förenklade processer vid finansiella beslut. I viss mån finns även stöd för att yngre personer (med mindre erfarenhet) och äldre (med nedsatt förmåga) är överrepresenterade bland dem som tar sämre beslut. Finansiell psykologi ter sig därför särskilt relevant i analysen av dessa frågor, eftersom många av de system och regler som skapas för att skydda konsumenterna söker förhindra att just sådana utsatta grupper drabbas.

Vi introducerar ett nytt koncept som definierar beslutsprocessen i fyra trappsteg baserat på vilket skede man befinner sig inför ett val. Vi motiverar vår ansats med att informationsbehovet ser mycket annorlunda ut över processens cykel. För varje steg i trappan beskriver vi konsumentens problem och redogör kort för vilken lagstiftning som är relevant (se Figur 1).

Figur 1: Beslutsprocessens fyra trappsteg och det svenska regelverket kring finansiell information. Numreringen under respektive trappsteg korresponderar till regelanalysen i avsnitt 4.



3.1 Identifiera

Konsumenten måste först förstå vem han eller hon är (riskpreferenser, framtida yrkesbana, familjesituation etc.), och vilket problem en finansiell produkt är tänkt att lösa. Här är det viktigt att förstå hur sparande och lån möjliggör eller begränsar utrymmet för konsumtion mellan idag och i morgon, och i vilken mån lån och sparande interagerar med varandra.

Tröskeln för den mängd av information som är nödvändig och tillräcklig i Steg 1 är mycket låg och är heller inget problem för större delen av befolkningen. Dock är det troligen den delen av befolkningen som är mest utsatta (låg utbildning och inkomst, unga och gamla) som här har störst behov av hjälp att ta sig till nästa steg. Det är också den svåraste gruppen att nå med traditionella informationskanaler, eftersom viljan att ta till sig information är låg när behovet ännu inte är förankrat. Därför ligger ansvaret till större del på staten att se till att tillhandahålla sådan hjälp.

Här har lagstiftaren valt att fokusera regleringen på de yrkeskategorier som bistår konsumenten med att utreda sin ekonomiska situation. Rådgivare (finansiella rådgivare och försäkringsförmedlare) har därför en skyldighet att sätta konsumentens intresse framför sitt eget och lämna rekommendationer som är lämpliga utifrån konsumentens mål och syften.

Risken för konsumenten i detta avseende är att denne ofta befinner sig i ett informationsunderläge i förhållande till rådgivaren, ett underläge som kan utnyttjas av mindre seriösa aktörer. Konsumenten är också tämligen sårbar i detta skede för marknadsföringsmaterial.

3.2 Definiera

När behovet är identifierat och på vilket sätt detta är relevant för sin ekonomiska situation, definierar man i nästa steg vilken information som är relevant. I exemplet sparande skall en portfölj av finansiella instrument (t.ex. obligations- och aktiefonder) sättas samman som bäst passar den riskprofil man identifierat i Steg 1. Om problemet gäller krediter så ska konsumenten i detta skede bedöma hur den tilltänkta krediten kommer att påverka konsumentens övergripande finansiella ställning och möjligheterna till amortering. För att definiera sitt behov korrekt måste man inte bara få en väl avvägd och överskådlig information, utan också vara medveten om varifrån den kan inhämtas.

De första två stegen i beslutsprocessen är i särklass de viktigaste, eftersom man här formerar inriktningen och de förväntningar man har på produkterna. En felaktig analys och matchning av produkter kan inte bara få omfattande faktiska konsekvenser, utan ger också ofta upphov till uppgivenhet, misstro och ånger.

Även i detta skede har lagstiftaren valt att fokusera informationsregleringen på de aktörer som bistår konsumenten vid dennes analys av sammansättningen av sitt sparande eller sitt kreditåtagande. Förutom reglering av utformningen av marknadsföringsmaterial är det rådgivaren som är i fokus i detta trappsteg. Det saknas krav i regleringen som säkerställer att konsumenten får motsvarande vägledning utan hjälp av rådgivare. Istället är regleringen i detta avseende fokuserad på att konsumenten ska få korrekt, begriplig och rättvisande information. Huruvida den aktuella informationen är relevant för konsumenten, har endast konsumenten ansvar för att utreda.

3.3 Välja

När konsumenten har formulerat sitt behov återstår att välja produkt. Om produktutbudet är relativt homogent, är detta många gånger ett långt mindre viktigare beslut än de två första eftersom individen redan formulerat risknivå och förväntningar. De som däremot inte tagit sig igenom de två första stegen, och därför inte vet var och hur de skall söka

och bearbeta information, kan här lätt bli överväldigade över mängden ("information overload").

Många system som bygger på förvalda alternativ, eller på andra sätt hjälper individer som inte kan eller vill välja, träder normalt in under Steg 3. Pensionsreformen är ett sådant exempel, där man automatiskt sparar premiepensionen i Såfa-fonden om man inte aktivt väljer ett annat alternativ. Sådana system är i sin konstruktion bra, eftersom de ger ett välgenomtänkt val för de som inte väljer, men samtidigt inte inskränker möjligheterna för de personer som vill vara aktiva i sitt val. De personer som inte klarat de första stegen i trappan är med stor sannolikhet fortsatt passiva och möjligen mer känsliga för investeringsråd (t.ex. att delegera investeringsbeslutet mot betalning).

Den finansmarknadsrättsliga regleringen har av tradition varit inriktad på att tillhandahålla investerare överskådlig information inför sitt val av investering eller upptagande av kredit. Informationskraven är i detta steg tämligen detaljerade men förutsätter att konsumenten är väl medveten om varför denne ska agera, på vilket sätt denne ska agera och vilka typer av finansiella instrument som finns att välja bland. Lagstiftningen underlättar i bästa fall i detta steg endast jämförelsen av likvärdiga produkter. Regleringen är däremot inte behjälplig för konsumenten genom att ställa krav på kontrollfrågor från producenterna för att säkerställa att konsumenten är medveten om konsekvenserna av sitt planerade agerande. Konsumenten kan på detta sätt sägas med hjälp av lagstiftningen göra ett informerat val men utan insikt om konsekvenserna av detsamma.

3. 4 Utvärdera

I det sista steget av beslutsprocessen utvärderas produkterna. Här har köpare och säljare redan matchats, så den största delen av informationen kommer genom en existerande kundrelation. Här behöver dock kunden veta hur man skall kunna göra relevanta jämförelser och justeringar, vilket återkopplar till Steg 1 till 3.

Utvärdering kräver engagemang, och för att detta skall vara meningsfullt måste kostnaden för att utvärdera och ändra vara låg i förhållande till fördelarna med att vara en aktiv konsument. En förutsättning för att uppnå detta är att inlåsningsen i olika produkter eller system begränsas, och att man blir informerad om hur man går till väga för att ändra sitt beslut. Konsumenten måste också ha ett tydligt intresse av att agera, och vara

medveten om att det kan finnas klara fördelar med att förhandla till sig bättre villkor.

Informationen kring Steg 3 och 4 hör till de mest utvecklade och tillgängliga. Den forskning som diskuteras i rapporten visar dock att det är individer med högre förmögenhet, utbildning och finansiell förmåga som är mest benägna att inhämta, och har möjlighet att bearbeta, sådan information.

Informationsregleringen i detta steg fokuserar till stora delar på att konsumenten ska erhålla information om sitt befintliga innehav och hur detta har utvecklats. Informationskraven innebär emellertid inte några krav på aktörerna att rekommendera konsumenten att göra en förändring av sitt sparande eller sitt kreditåtagande, t.ex. genom att byta till en fond med motsvarande avkastning som konsumentens befintliga investering men med en lägre avgift eller att omförhandla räntevillkoren för sitt bolån.

4. Det svenska regelverket för finansiella tjänster

Vi har analyserat lagstiftningen inom åtta huvudsakliga områden och därvid noterat hur lagstiftaren har konstruerat informationskraven och vilket syfte/funktion dessa är tänkta att ha.

Köp av finansiella instrument Regleringen är i stort fokuserad på att investeraren inför sitt köp av finansiella instrument ska erhålla information som är utformad efter en genomsnittlig investerares förmåga att ta till sig finansiell information. Det är inte att överdriva att betrakta ett sådant informationskrav som tämligen generellt utformat och samtidigt svårt att beivra från tillsynsmyndighetens sida, eftersom man kan fråga sig hur man ska komma fram till vad en genomsnittlig investerare behöver för typ av information. Vidare fokuserar regleringen på utformningen av marknadsföringsmaterial och att det därvid ska vara tydligt att detta är marknadsföringsmaterial och inte endast produktinformation. Slutligen ska investeraren erhålla korrekt och överskådlig information om utvecklingen av sina investeringar. Informationskraven i denna del är fokuserade på beslutstrappans Steg 3 och 4, dvs. informationskraven relaterar till konsumentens val av produkt samt rapportering om utfallet av densamma. Om produkten eller tjänsten bedöms vara komplicerad är företaget skyldigt att göra en passandebedömning, en bedömning som i stort endast går ut på att företaget måste säkerställa sig om att kunden har förstått riskerna med placeringen. Kunden får således ingen hjälp att bedöma om investeringen

är lämplig för kunden (dvs. Steg 1 och Steg 2 i beslutstrappan). Rör investeringen istället ett s.k. okomplicerat instrument har företaget inte motsvarande skyldighet att utreda om kunden har förstått risken med det okomplicerade instrumentet – kunden får således än mindre information inför ett sådant förvärv.

Rådgivning Till skillnad mot köp och försäljning av finansiella instrument är regleringen avseende finansiell rådgivning och investeringsrådgivning fokuserad på att kunden ska få hjälp med att analysera sig själv och sina individuella förutsättningar för att fatta ett välöversvägt investeringsbeslut (dvs. Steg 1 och 2 i beslutstrappan). Rådgivaren ska dessutom tillhandahålla kunden biträde vid val av investeringsalternativ genom att välja ut och rekommendera sådana investeringar som är *lämpliga* för kunden (Steg 3 i beslutstrappan). Kunden ska också erhålla information som är anpassad efter kundens individuella förmåga att förstå informationen. Informationen som kunden tillhandahålls sker genom ett muntligt samtal mellan rådgivaren och kunden, vilket gör att det är mycket svårt att i efterhand bedöma om rådgivaren har uppfyllt sina förpliktelser enligt lagstiftningen att tillhandahålla begriplig och lämplig information till kunden. Rådgivningstillfället dokumenteras visserligen men det är rådgivaren som sammanställer denna information, vilken också i många fall är väldigt kortfattad och därför inte möjliggör en bedömning av rådgivningstillfället i efterhand. Så länge som det inte finns krav på att rådgivningsmöten spelas in är det i princip omöjligt för Finansinspektionen att utvärdera om rådgivningen skett i enlighet med regelverket. Detta skapar givetvis en stor risk för konsumenter, genom att de är utlämnade till den enskilde rådgivaren och därmed också riskerar att erhålla information som inte är lämplig för kunden men samtidigt har stora svårigheter att bevisa detta i efterhand. Risken för att en oseriös rådgivare upptäcks är således mycket liten.

Diskretionär förvaltning I och med att kunden vid diskretionär förvaltning har givit förvaltaren i uppdrag att självständigt placera kundens medel, är informationsreglerna fokuserade på den information som kunden ska erhålla i efterhand för att kunna utvärdera hur förvaltaren skött sitt uppdrag (dvs. Steg 4 i beslutstrappan).

Försäkringsförmedling I likhet med regleringen avseende investeringsrådgivning är tanken med regleringen att kunden ska få stöd av förmedlaren under alla fyra stegen i beslutstrappan. Förmedlaren ska analysera kundens kompetens, mål och syfte med försäkringslösningen, rekommendera lämpliga försäkringar, bistå kunden vid val av försäkring

och slutligen hjälpa till med att i efterhand se över och analysera försäkringsskyddet. Förmedlaren har ett krav på sig att tillhandahålla kunden klar och begriplig information. Problemet med ett sådant krav, som vi berört tidigare i rapporten, är att ett sådant krav är väldigt svårt att tillse att det efterlevs. Vidare saknas det riktlinjer från Finansinspektionen om vad som skulle betraktas vara klar och begriplig information, vilket får till följd att det är den enskilde försäkringsförmedlaren som har att avgöra hur informationen ska utformas. Detta är olyckligt och skapar rättssäkerhetsproblem genom att det finns en risk för att konsumenterna erhåller information av undermålig kvalitet men har vid en efterföljande tvist mycket svårt att bevisa att förmedlaren inte har följt regelverket. För förmedlaren är denna situation inte heller acceptabel i och med att förmedlingsföretaget inte på förhand kan säkerställa att deras verksamhet bedrivs i enlighet med regelverket utan får först vid ett eventuellt tillsynsärende kritik av Finansinspektionen.

Fondinvesteringar Informationskraven avseende fonder är fokuserade på beslutstrappans Steg 3 och 4, dvs. tillse att konsumenterna erhåller information som är lättbegriplig, rättvisande, tydlig och inte får vara vilseledande. Informationen syftar till att underlätta för konsumenten att jämföra olika typer av fonder inför sitt beslut att investera. Vidare ska konsumenten erhålla årlig information om utvecklingen av fonden och vilka avgifter i kronor och ören som fondsparandet belastats med. I likhet med andra områden (se ovan) ställer lagstiftaren krav på att informationen ska vara lättbegriplig och tydlig, vilket är upp till det enskilda fondbolaget att tolka innebörden av. Viss vägledning finns i form av självreglering och även i kommissionens riktlinjer avseende utformningen av faktabladet. Noterbart är dock att instruktionerna för faktabladets utformning (maximalt 2 sidor) är på 25 sidor med detaljerade instruktioner om hur informationen ska presenteras för att vara lättbegriplig.¹

Kreditgivning På samma sätt som regleringen av fonder fokuserar regleringen av konsumentkrediter på att konsumenten ska erhålla tydlig och begriplig information och i efterhand få information som underlättar för konsumenten att beakta sitt kreditengagemang (Steg 3 och 4 i beslutstrappan). Vidare ska konsumenterna erhålla tillräcklig betänktetid för att sätta sig in i kreditavtalet samt att kreditgivaren ska säkerställa att konsumenten har förstått informationen.

Försäkring Även försäkringsregleringen fokuserar främst på att konsumenten ska erhålla tydlig och lättöverskådlig information inför sitt

¹ Se Kommissionens förordning 583/2010.

val av försäkring samt under avtalstiden få redogörelser om t.ex. eventuella förändringar i försäkringsskyddet (Steg 3 och 4 i besluts-trappan). Det är emellertid försäkringsbolagen själva som avgör vad som är tydlig information men det ska samtidigt påpekas att det sker initiativ inom branschen genom att ta fram en gemensam ordlista för att undvika alltför många synonymer, vilket leder till en förbättrad möjlighet för konsumenter att jämföra olika försäkringslösningar.

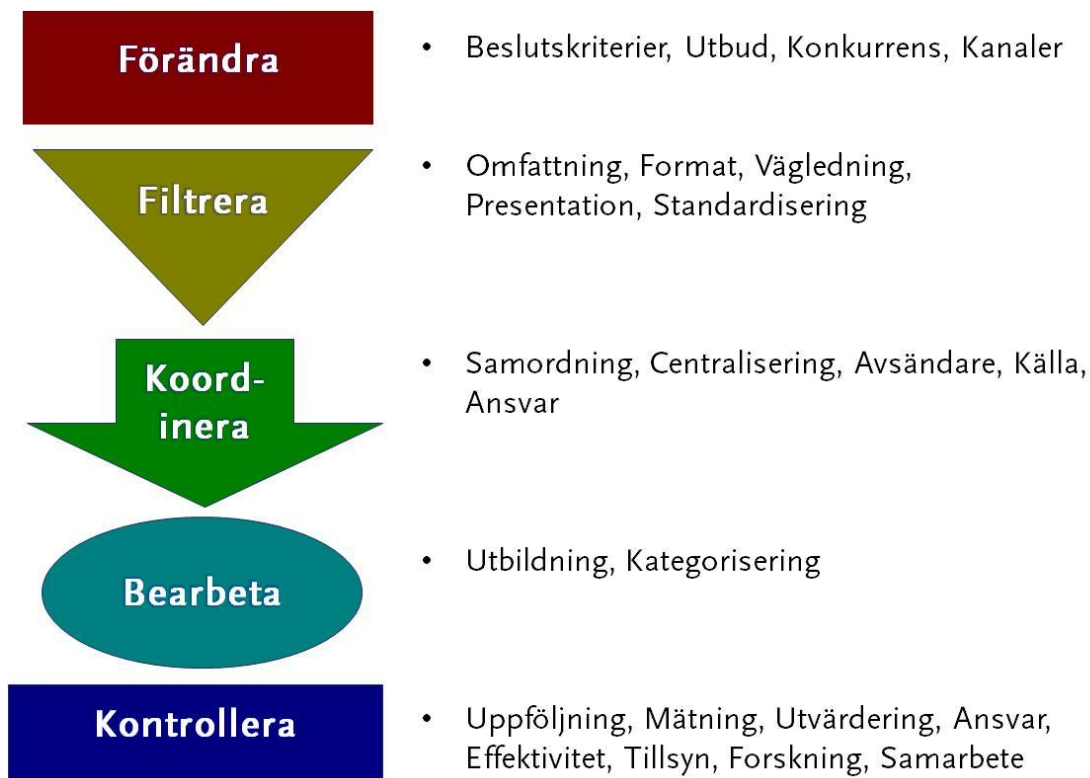
Distansavtal Informationskraven syftar till att säkerställa att konsumenten får tillräckligt med information så att denne kan bedöma innebörden av den tjänst som konsumenten överväger att köpa. Genom att avtalet ingås över telefon eller Internet är informationsreglerna fokuserade på att näringsidkaren tillhandahåller detaljerad information om företaget och tjänsten så att konsumenten även kan bedöma vad det är för typ av företag som konsumenten ingår avtal med (beslutstrappans Steg 3 och 4). Givetvis föreligger det motsvarande problem med informations-regleringen här som på andra områden (se ovan) genom att det inte framgår hur informationen ska vara strukturerad för att vara ändamålsenlig. Det enda "kvalitetskrav" som framgår av regleringen är att informationen ska vara klart och tydligt utformad så att den blir begriplig för konsumenten. Innebörden av detta är dock ytterst oklar, vilket ur ett konsumentskydds-perspektiv är otillfredsställande.

5. Fem sätt att skapa bra finansiell information

Mot bakgrund av de brister i den finansiella informationen inom respektive produkt- och tjänsteområde som vi identifierat och de risker som dessa medför, anser vi att det är viktigt att man arbetar utifrån övergripande principer vid utformning av finansiell information som riktas till konsumenter.

Vi har därför identifierat fem övergripande områden som kan ge vägledning för hur man kan skapa bättre finansiell information. Dessa områden kompletterar till stor del varandra, och kan användas som en karta eller checklista för att definiera hur man förhåller sig till tänkta åtgärder.

Figur 2: Fem övergripande metoder att skapa bra finansiell information



5.1 Förändra

En av de viktigaste slutsatserna från litteraturen inom finansiell psykologi är att relativt små förändringar av hur information väljs ut eller presenteras kan få stora konsekvenser för vilka beslut konsumenten tar. "Informationsdesign" är speciellt viktigt i de första två stegen av beslutstrappan, eftersom konsumenten här ofta inte tar in någon större mängd information. En bra informationsdesign kan stimulera till högre konkurrens och i slutändan ett sundare utbud. Ett bra utbud av produkter och tjänster minskar i sin tur kostnaden för konsumenten att göra oinformerade val.

I komplexa sparprodukter är det för konsumenten oklart vilka kriterier som gäller för att en produkt skall anses vara "bra". Många gånger framhålls historisk information som det mest relevanta kriteriet, trots att den akademiska forskningen inte ger något starkt stöd för att välja fonder på basis av historisk avkastning. Avgifter är å andra en av få omständigheter man ex ante vet med säkerhet. En tydlig redovisning av avgifter är också

principiellt viktig för att konsumenter skall förstå priset på den produkt de köper.

Vid förmedlade uppdrag finns heller ingen möjlighet för konsumenten att förstå vilken del av avgiften som går till förvaltaren respektive försäljaren eller rådgivaren. För pensions-försäkringar är kostnadsstrukturen också ofta komplex, bestående av årliga avgifter såväl som olika inbetalnings- och fondavgifter som är svåra att överblicka.² Ett angränsande problem till ovanstående är att pensionsbolagen arbetar med olika antaganden, t ex livslängd, som är av avgörande betydelse för pensionsprognosen.

I den nuvarande regleringen tillåter man inte differentierade avgifter för fondsparande i konsumentledet. Konsumenten har därför ingen möjlighet att förhandla sig till ett bättre pris, och därför finns heller inga incitament att sätta press på återförsäljarledet som i många andra branscher. Differentierade och tydliga avgifter skulle också kunna öppna upp för nya affärsmodeller för rådgivning, där fasta arvoden kan omvandlas till rabatter för konsumenterna.

På senare tid har man kunnat konstatera att blancolån (t.ex. SMS-lån och pantbanker) medfört problem med återbetalning för främst yngre människor. Vi finner i undersökningar stöd för försiktighet i policyåtgärder som syftar till att begränsa sådana lån. Samtidigt finns det förstås anledning till att se över hur dessa krediter fungerar i praktiken, och om man genom att till exempel införa en kort ångerperiod eller karantäntid kan minska impulsiva och ogenomtänkta beslut.

5.2 Filtrera

Kanske är det största problemet att mängden av information om finansiella produkter och tjänster är så stor att det blir svårt att tillgodogöra sig innehållet. Mängden har två dimensioner: dels genom ett stort utbud, men framförallt genom detaljerade prospekt, avtal och villkor.

Det är mot denna bakgrund som man inom USA och EU infört regler om förenklad fondinformation, där den mest väsentliga informationen samlas på två till tre sidor. Syftet är att öka jämförbarheten mellan investeringsalternativ, med målet att förenkla kundens val och öka konkurrensen. Undersökningar har visat att detta inte har fått avsedd

² I en undersökning utförd under januari 2011 av United Minds för Alectas räkning svarade 60 procent att de inte vet hur mycket tjänstepension som betalas in av arbetsgivaren, och hela 87 procent att det är viktigt att förstå vad olika pensionsbolag tar betalt för förvaltningen av tjänstepensionen.

effekt. Ett sätt att tolka dessa resultat är att även ett förenklat informationsblad kräver en relativt avancerad beslutsprocess som innefattar Steg 3 i vår beslutstrappa. Även om informationen är förenklad, gynnas inte de individer som inte redan har förankrat de mest grundläggande besluten i processens tidigare skeden.

Den information som finns om fondutbudet i Sverige idag är generellt mycket bra och enkel att hitta. Morningstar är världsledande i fondutvärdering, och förutom den detaljerade information som går att hitta direkt på deras plattform, så finns informationen också hos de flesta större tidningar, webbplatser och nätmäklare. Denna information riktar sig främst till dem som redan är i stånd att välja och/eller utvärdera sina innehav – det vill säga, de senare stegen i vår besluts-trappa.

Utbudet är dock sämre för de individer som ännu är i stadiet att bestämma sig för risknivå och inriktning av portföljen (steg 1 och 2). Vi tror att ett stort pedagogiskt problem ligger i att kommunicera vad risk egentligen innebär. Man kan förmodligen inte ens lyckas med detta med de enkla riskskalor som är föreslagna i de nya förenklade fondfaktabladen, eftersom risk-begreppet är subjektivt och för de allra flesta människor intimt förknippat med att förlora pengar. De nya faktabladen visar den historiska avkastningen i grafisk form, vilket är ett mer effektivt sätt att förstå hur hög fondens risk varit.

Ett annat problem som uppmärksammas är det låga engagemanget i pensionsfrågor, speciellt bland yngre individer. Speciellt tjänstepensionssparande kan lätt framstå som komplicerat, särskilt om man haft flera arbetsgivare. Internetsajten minpension.se är ett bra exempel på hur branschen och staten tillsammans sökt sammanställa enkel information kring den totala pensionen för att avhjälpa denna problematik. Pensionsmyndigheten har också uppdraget att informera medborgarna om pensionsfrågor, och det vore därför önskvärt om deras roll blev tydligare (se vidare under Koordinera). Eftersom allt större ansvar ligger på individen och företagen att själva ombesörja tillräckliga pensionsavsättningar, skulle detta behöva tydliggöras mot konsumenten. Ett förslag som har förekommit i debatten är att rapportera avsättningen till pension på lönebeskedet. Detta är en åtgärd som ständigt påminner löntagaren om de avsättningar som görs, och att det är pengar som man själv skall disponera i framtiden.

5.3 Koordinera

På finansmarknadsområdet finns det många aktörer som producerar information, bl.a. myndigheter, bolag, branschorganisationer, samarbetsorgan m.m. Informationskraven synes inte heller minska om man betraktar den ovanstående genomgången inom respektive produktområde. Utrymmet för att införa ytterligare alternativt ändrad reglering på området är dessutom i många fall tämligen begränsat. I det fall det finns nationellt utrymme bör man ändå överväga om det är lämpligt att införa nationell särreglering med tanke på att sådan reglering i realiteten kan få verkan av handelshinder och därmed inte vara förenlig med EU-rätten.

Samordning Frågan är då vad man kan göra för att underlätta för konsumenterna att söka information? Här ser vi ett stort behov av samordning av information, särskilt under de två inledande stegen i informationsökningen. Som exempel kan nämnas den pensionsinformation som skickas ut till många konsumenterna årligen som bl.a. kommer från pensionsmyndigheten, olika kollektivavtalade pensionslösningar, privata pensionslösningar, tjänstepensionslösningar etc. Det är tydligt att det behövs ytterligare samordning av sådan information och det skulle förslagsvis vara bättre om en och samma instans, likt minpension.se, får ansvar att samla in all pensionsinformation och skickar ut denna till konsumenten en gång per år (vilket skulle komplettera eller ersätta det orangea kuvertet). Vi tror också att det är viktigt att sänka "tröskeln" så mycket som möjligt vad avser informationsinhämtning, t.ex. genom de appar som finns idag där konsumenterna kan få en översikt över sina egna investeringar. Lyckas man få konsumenten att ladda ned appen till sin mobil ökar sannolikheten för att konsumenten i vart fall någon gång per år klickar på den och ser över sitt sparande i jämförelse med att konsumenten tar del av årsbesked som skickas med post.

Språkbruk En annan aspekt som vi vill framhålla är att det är önskvärt att lagstiftaren tillsammans med myndigheter och finansbranschens aktörer eftersträvar att förenkla språkbruket på finansmarknaden. Det borde från myndighetshåll tas initiativ till en över-gripande ordlista som branschens aktörer åtar sig att följa, för att undvika att alltför komplicerade begrepp eller otaliga synonymer för samma begrepp används i förhållande till konsumenterna.

Ökad kännedom Konsumenternas bank- och försäkringsbyrås (Konsumenternas) roll behöver också synliggöras och stärkas i ökad utsträckning. Vi vill poängtera att vårt förslag inte innebär att Konsumenternas arbete ska ersätta befintliga informationskällor, särskilt

inte de olika hemsidor som skapats genom branschgemensamma åtgärder. Däremot finns det en klar fördel med att sökandet av information förläggs till ett ställe där konsumenten får information om vad denne bör tänka på vid vidare sökande av information och där konsumenten blir vägledad i informationsvalet genom t.ex. förklarande länkar till hemsidor för vidare information. Konsumenternas har nämligen redan idag en hel del information av Steg 1 och 2-karaktär. Det är tydligt att det föreligger ett stort behov av dels samordning av finansiell information, dels en oberoende utvärdering av marknadens produkter och tjänster. Vi föreslår därför att Konsumenternas får, i det fall det behövs, ytterligare resurser för att öka kännedomen hos konsumenter avseende deras verksamhet. Vidare vill vi framhålla vikten av att samarbete inleds med relevanta forskningsområden vid universiteten, för att nyttja den kunskap som där föreligger inom konsument- och finansmarknadsforskningen. Behovet av oberoende aktör som kan utvärdera marknadens produkter och tjänster är stort.

5.4 Bearbeta

Den generellt låga förståelsen för ekonomiska frågor och förhållanden som kartlagts genom forskningen kring finansiell förmåga och räknefärdighet har stimulerat en rad punktsatsningar på utbildning i finansiell ekonomi.³ Det är ännu för tidigt att utvärdera exakt hur effektiva sådana insatser är för att ändra beteenden hos bredare lager hos befolkningen. Breda utbildnings-satsningar är mycket kostsamma, och eftersom det finns starka samband mellan den mer generella räknekompetensen och finansiell förmågan, är det inte självklart att den bästa vägen är att öka förståelsen endast avseende finansiella frågor. Program som söker höja den mer generella räkneförmågan hos befolkningen måste förstås börja på grundskolenivå, men kan mycket väl vara en utbildningsinvestering som ger högre avkastning på många fler områden – inklusive förståelsen för finansiella problem. Sådana program kräver betydligt större resurser och långsiktiga strategier än de satsningar vi nu ser för att öka intresset för finansiella frågor.

För bara några decennier sedan tog det allmänna ett mer långtgående ansvar för individen, och det fanns mycket färre alternativ för både sparande och lån. Det system där individen ställs inför ett större inslag av egna val gällande både lån och sparande är fortfarande relativt nytt. Ett flertal avregleringar av finansmarknader och skattereformer har bidragit till att utbudet av finansiella tjänster närmast exploderat. Sådana

³ Ett exempel är de utbildningsprogram som initierats av Finansinspektionen, Konsumentverket och Kronofogden som är punktsatser riktade mot till exempel ungdomar och fackliga organisationer.

systemomställningar tar tid, eftersom kunskapen inte kan överföras naturligt mellan generationerna inom befolkningen. Information och utbildning är därför frågor som måste föras upp på den allra högsta beslutsnivån, för att sedan införlivas i strategierna för utbildningsväsendet i stort.

Det finns heller inte alltid incitament att ta till sig finansiell kunskap. För det första finns det många gånger en utbredd uppfattning om att man inte kan påverka priset på tjänsterna, även om detta håller på att ändras, i alla fall för bolånemarknaden. Ett troligt hinder för en sådan utveckling är att de flesta konsumenter inte vet vilka rättigheter man faktiskt redan har. Det finns inte bara en finansiell, utan även en juridisk okunskap som gör att man inte vet vad man skall förvänta sig av en produkt, ett kundmöte, eller rådgivning. Sådan information borde kunna göras både enkel och tillgänglig för bredare lager av allmänheten.

Det vore önskvärt om man i större utsträckning kunde förmedla allmänna råd och jämförelser från en källa som konsumenter kan betrakta som oberoende. Konsumenternas Bank- och Försäkringsbyrå har denna funktion idag, men deras verksamhet skulle kunna utökas och göras mer känd hos bredare lager av befolkningen. Vi tror också att konsumenterna skulle gynnas av en tydligare varudeklaration, framförallt för specialfonder som innefattar en mycket bred grupp av förvaltningsinriktningar. Många av dessa har dessutom rörliga ersättningsstrukturer och följer ofta jämförelseindex baserade på en penningmarknadsränta. Det är här viktigt att man kontrollerar att sådana fonder i sin förvaltning inte tar högre risker och att sådana jämförelser i praktiken är relevanta. Avslutningsvis arbetar en mängd psykologiska faktorer mot förändring i beteenden. Ett effektivt sätt att motverka detta är att arbeta med enkla och framåtblickande presentationer som inte baseras på tidigare beslut.

5.5 Kontrollera

Vem har ansvar för vad? Informationskraven i den finansiella lagstiftningen bygger på att företagen följer dessa och utan effektiv tillsyn finns det risk för att kunderna drabbas genom att informationskraven inte iakttas alternativt att konsumenterna inte får den vägledning de behöver. Det finns även en risk för att vissa frågor hamnar mellan stolarna när det är flera myndigheter (Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten) som har olika typer av uppdrag på finansmarknaden.

Behov av effektiv tillsyn Många konsumenter väljer att söka hjälp vid urvalsprocessen genom att få rådgivning, vilket ställer krav på att tillsynen över rådgivare är effektiv och att den sker löpande. Vi anser också att det föreligger ett stort behov av konkretisering från Finansinspektionens sida vad avser innebörden av de generella begrepp som inbegriper krav på marknadens aktörer vid utformning av konsumentinformation, t.ex. vad som är begriplig information. Vi rekommenderar även att Finansinspektionen är tydligare i sin rapportering och tydligare kommunicerar sina tolkningar av regelverket till marknaden.

Vandelsprövning En annan faktor som måste beaktas är övervakningen av dem som tidigare bedömts vara olämpliga aktörer och antingen har fått sitt tillstånd indraget alternativt att bolaget har försatts i konkurs. Förutom övervakning av enskilda anställda bör man även överväga om tillstånds- och övervakningsprocessen över enskilda bolag ska förändras. Möjligen ska nystartade bolag granskas närmare i ett inledande skede för att säkerställa att regel-efterlevnaden är god.

Motstridig lagstiftning En annan aspekt som vi vill framhålla med hänsyn till kontroll över marknadens aktörer är att lagstiftningen som syftar till att skapa ett gott konsumentskydd på finansmarknaden i många avseenden är utformad på ett sådant sätt att den skapar interna konflikter. Som synes ovan vid genomgången av informationskraven inom respektive område är det tydligt att lagstiftningen innebär krav på information som är begriplig och lättförståelig för konsumenten. Samtidigt innehåller lagstiftningen oftast omfattande krav på aktörerna att tillhandahålla detaljerad information till konsumenten. Idag saknas det riktlinjer från myndigheterna om hur denna avvägning ska ske.

Lätt att få rätt? Då många beslut om köp av finansiella produkter och tjänster initieras av informationsmöten alternativt muntlig marknadsföring och rådgivning, är konsumenten tvungen att stämna företaget i allmän domstol. Vi anser även att det finns ett behov av att det utformas generella rekommendationer till konsumenter, särskilt för att hjälpa dem under Steg 1 och 2 i informationssökningen. Om detta ska ske i myndigheters regi eller i form av ett oberoende institut måste utvärderas närmare.

Uppföljning/utvärdering Alla system måste från tid till annan ses över för att utvärdera i vilken mån detta fungerar på det sätt som avsetts, vilket även gäller lagstiftning. Tyvärr är inte detta särskilt vanligt. Vi förordar att lagstiftning och föreskrifter systematiskt utvärderas inom ett år efter det att regelverket har trätt i kraft.

Internationellt samarbete Förutom myndigheters samarbete inom EU vill vi här framhålla vikten av att motsvarande nationella konsumentorgan samarbetar med varandra för att utbyta erfarenheter och framgångsrika lösningar syftande till att stärka konsumentens förmåga att agera på den finansiella marknaden. På samma sätt är det viktigt att kommunicera de frågor som diskuteras i Sverige och föra dessa vidare till de förhandlingar som föregår nya lagtexter, t.ex. att mycket av den EU-rättsliga regleringen på området är av näringsrättslig karaktär. Därmed saknas det gemensam reglering av hur t.ex. det enskilda kundförhållandet ska bedömas (dvs. civilrättsliga regler), vilket hotar idén med gemensamma regler för att öka förutsebarheten och den gränsöverskridande handeln samt ett gemensamt och välfungerande konsumentskydd.