



Daniel Barr

Synpunkter på EU-kommissionens vitbok om försäkringsgaranti





Finansmarknadskommittén, FMK, är tillsatt av regeringen med uppdraget att utgöra ett forum för dialog och samråd kring den finansiella sektorns villkor för att främja stabilitet, förtroende effektivitet och utvecklingsmöjligheter.

Enligt direktiven ska kommittén

- främja en återkommande dialog mellan staten och finansbranschen
- fortlöpande bevaka den internationella utvecklingen
- diskutera hur förutsättningarna för den finansiella sektorn i Sverige kan förändras så att stabiliteten och effektiviteten förbättras
- initiera och driva aktiviteter för att utveckla finanssektorn

Vid sidan av Finansmarknadskommittén finns Rundabordsgruppen, FIR, med företrädare från bransch, myndigheter och regering som genom sin samlade kompetens på ett värdefullt sätt stöder kommittén i dess arbete.

Ledamöter i Finansmarknadskommittén:

Johanna Lybeck-Lilja, Statssekreterare, Finansdepartementet
Pär Boman, VD Handelsbanken, Ordförande Svenska Bankföreningen

Peter Lindfelt, Finansråd och chef på Finansdepartementets Finansmarknadsavdelning

Torbjörn Magnusson, VD för IF, Fd. ordförande i Sveriges Försäkringsförbund

Jens Henriksson, VD Nasdaq OMX Stockholmsbörsen

Olle Zetterberg, VD Stockholm Business Region AB



Daniel Barr

Synpunkter på EU-kommissionens vitbok om försäkringsgaranti

Daniel Barr är chef för banksupportavdelningen på Riksgälden. Han har en lång bakgrund som tjänsteman på det finansiella området. Han började på Premiepensionsmyndigheten (PPM) som chefsekonom i januari 2005. Dessförinnan var han chefsanalytiker vid Sjunde AP-fonden (AP7) där hans huvudsakliga ansvarsområden var strategiska allokeringsfrågor. Daniel Barr kom från svenska finansdepartementet där han var biträdande chef för avdelningen för finansiella marknader och intermediärer. Tidigare var han t.f. chef för finansmarknadsavdelningen på Sveriges riksbank. Han är ek. Lic. i finansiell ekonomi från Handelshögskolan i Stockholm. Daniel Barr är nu på deltid utredare för Solvens II utredningen som ansvarar för genomförandet av Solvens II-direktivet i Sverige.

Förord

Idag finns inom EU krav på nationella garantiordningar för insättare i bank i form av insättningsgarantisystem. Det finns också krav på skydd för investerare i värdepapper. Tolv av EU/EES:s trettio medlemmar har idag någon form av försäkringsgaranti. Dessa ser emellertid mycket olika ut vad gäller omfattning, ersättningsbelopp, finansiering och administrativa procedurer. EU-kommissionen har i juli 2010 i en vitbok föreslagit att man på EU-nivå ska ställa krav på införandet av harmoniserade, nationella försäkringsgarantisystem i medlemsstaterna.

Finansmarknadskommittén har gett Daniel Barr uppdraget att skriva en rapport som dels analyserar huruvida det finns skäl att införa ett försäkringsgarantisystem, dels ger en bild av de centrala policyfrågorna och analyserar vilka vägval som kan uppkomma ur svenskt perspektiv i den fortsatta diskussionen på EU-nivå.

Rapporten har diskuterats vid ett seminarium samt vid möten i finansmarknadskommittén och kommer att vara diskussionsunderlag för finansmarknadens runda bord vid dess möte den 17e december i år.

Det är min förhoppning att rapporten ska bidra till debatten kring regelverkets framtida utformning.

Stockholm 7 december 2010

Johanna Lybeck Lilja
Statssekreterare
Ordförande Finansmarknadskommittén

Synpunkter på EU-kommissionens vitbok om försäkringsgaranti

Sammanfattning och slutsatser

Idag finns inom EU krav på nationella garantiordningar för insättare i bank i form av insättningsgarantisystem. Det finns också krav på skydd för investerare i värdepapper. EU-kommissionen har nyligen i en vitbok¹ föreslagit att man på EU-nivå också ska ställa krav på införandet av försäkringsgarantisystem i medlemsstaterna. Denna rapport diskuterar olika vägval som kan uppkomma mot bakgrund av vitboken.

I rapporten konstateras att argumenten för att införa en försäkringsgarantiordning är svaga. Någon effekt på den finansiella stabiliteten kan inte förutses och effekterna på konsumentskyddet är begränsat. Det nuvarande konsumentskyddet är starkt och individen bär i många fall väsentligt större risker i samband med sina försäkringsprodukter än de som en försäkringsgaranti skulle hantera. Några substantiella, positiva effekter på den inre marknaden kan inte förutses. Den samhällsekonomiska kostnaden för att införa ett system bedöms dock som låg. I rapporten konstateras också att konsumentskyddets styrka i grunden är en politisk och inte en ekonomisk fråga – hur paternalistisk ska staten vara?

I rapporten diskuteras även en rad frågor t.ex. rörande systemets omfattning, organisation, finansiering, utbetalning m.m. för den händelse en försäkringsgaranti ändå skulle införas.

Det konstateras att EU-kommissionens förslag att inkludera både liv- och skadeförsäkring är rimligt, men att flera viktiga gränsdragningsfrågor kommer upp. När det gäller tjänstepensionsområdet skiljer sig Sverige från de flesta

¹ White Paper On Insurance Guarantee Scheme COM(2010)370 final

länderna inom EU då huvuddelen av tjänstepensionerna ligger i försäkringsbolagen i Sverige medan de ligger i särskilda pensionsfonder de allra flesta EU-länder. Att utesluta tjänstepension från en försäkringsgaranti kan därför få till följd att privat pension skyddas medan tjänstepension inte gör det, även om det är samma produkt som erbjuds av samma försäkringsbolag. Skulle tjänstepension inom försäkringsbolag inkluderas uppstår istället en skillnad mot andra trygghandformer inom tjänstepensionssektorn. Här kan således en försäkringsgaranti innebära snedvridningar på sparandemarknaden. I rapporten föreslås att man bör titta på att utvidga FPK/PRI-systemet till att inkludera all tjänstepension. Snedvridningar kan också uppkomma mellan fondförsäkring och individuellt pensionssparande bank där den förra produkten skulle skyddas av en försäkringsgaranti men inte den senare.

Rapporten drar slutsatsen att enskilda och små företags försäkringar bör inkluderas, men att några försök att utesluta större företag inte bör göras av administrativa skäl. Kommuner och institutioner av olika slag förslås undantas helt. Det förordas att ersättningsbeloppet bör begränsas, men att taket bör sättas högre än i insättningsgarantin. Olika tak för olika typer av försäkringar bör övervägas. En självrisk bör införas. På så sätt kan flertalet skadeförsäkringstagare – som normalt endast förlorar sin årliga premie vid konkurs i försäkringsbolaget – uteslutas från systemet, vilket skulle bidra till en enklare administration.

I rapporten dras slutsatsen att övervägande skäl talar för att försäkringsgarantin bör administreras av staten medan en renodlad ömsesidig lösning avvisas.

Olika finansieringslösningar går igenom. EU:s förslag med en kombination av ex ante och ex post avgifter, en målsatt fonderingsnivå och begränsad risk-differentiering kritiseras. Istället förordas renodlade ex ante avgifter som är riskdifferentierade utan begränsning och utan målsatt fonderingsnivå.

I rapporten slås fast att det är rimligt att följa hemlandsprincipen för försäkringsgarantin, då denna princip gäller för EU-regleringen i övrigt. I händelse att försäkringsgarantisystem ska införas förordas en garantiordning

på europeisk basis. Om inte detta är möjligt av politiska skäl bör de nationella systemens omfattning, ersättningsbelopp och självrisk fullharmoniseras. Detta i syfte att undvika konkurrenssnedvridningar.

1 Bakgrund och syfte

Idag finns inom EU krav på nationella garantiordningar för insättare i bank i form av insättningsgarantisystem. Det finns också krav på skydd för investerare i värdepapper. Det senare systemet skyddar tillgångar i värdepappersrörelse som inte avskiljts i konkurs på ett korrekt sätt (till följd av slarv, brottsligt förfarande eller avvecklingsrisker).

Något motsvarande krav på en garantiordning på försäkringsområdet har hittills inte funnits på EU-nivå. Idag har 12 av EU/EES:s 30 medlemmar någon form av försäkringsgaranti. Ländernas system ser dock mycket olika ut vad gäller omfattningen (liv- och/eller skadeförsäkringar), maximalt ersättningsbelopp, finansiering och administrativa procedurer.

I Sverige utreddes frågan om försäkringsgaranti av Lars Nyberg under 1990-talet (SOU 1998:22). Han föreslog att ett obligatoriskt försäkringsgarantisystem skulle införas men till skillnad mot insättningsgarantin och investerarskyddet administreras av försäkringsbranschen. Betänkandet remitterades, men regeringen valde att inte gå vidare med förslaget.

EU-kommissionen har nyligen i en vitbok föreslagit att man på EU-nivå ska ställa krav på införandet av harmoniserade, nationella försäkringsgarantisystem i medlemsstaterna. Enligt uppgift har en majoritet av medlemsstaterna ställt sig positiva till förslaget. Det finns därför en betydande sannolikhet för att krav på en försäkringsgarantiordning kommer att införas inom EU. Denna rapport syftar till att ge en bild av de centrala policyfrågorna och analysera vilka vägval som kan uppkomma ur svenskt perspektiv i den fortsatta diskussionen på EU-nivå.

2 Motiv för en försäkringsgaranti

I EU-kommissionens vitbok tas flera motiv upp för ett införande av en försäkringsgaranti. En harmonisering sägs:

- bidra till ett *effektivt och enhetligt konsumentskydd* inom EU – brist på konsumentskydd kan leda till en brist på förtroende hos kunderna på vissa marknader och i förlängningen riskera den *finansiella stabiliteten*, samt
- främja den *inre marknadens funktionssätt* genom att underlätta gränsöverskridande konkurrens.

Skapandet av en försäkringsgaranti sägs också vara ett *skydd för skattebetalarna* som inte behöva skjuta till pengar för att rädda försäkringstagare².

2.1 Stabilitetsskydd och/eller konsumentskydd?

En grundläggande fråga är huruvida motivet för en garantiordning är att förhindra försäkringsbolag att gå i konkurs till följd av (i någon mening) ogrundad oro för att därmed minska risken att störa den *finansiella stabiliteten*, eller om det är ett *konsumentskydd*. Denna fråga har stor betydelse för hur en garanti ska utformas. Ska själva bolaget skyddas eller enbart försäkringstagarna?

Här kan man göra en jämförelse med insättargarantin – dess huvudsakliga skyddsfunktion brukar sägas vara *konsumentskydd*. Insättningsgarantin kan visserligen bidra till finansiell stabilitet genom att minska risken för uttagsanstormningar. Då banker finansierar långsiktig illikvid utlåning med kort likvid inlåning kan massiva uttag göra att även en från början solid bank fallerar. I ett försäkringsföretag finns inte samma risk för uttagsanstormningar. Försäkringsbolagets situation är den omvända jämfört med ett kreditinstitut – tillgångssidan är likvid medan skuldsidan är illikvid. Inte heller finns samma kopplingar till den finansiella infrastrukturen och betalningssystemet som hos

² Ibland är det inte försäkringstagaren som är den ersättningsberättigade i ett försäkringskontrakt. Det gäller inte minst inom kollektivavtalade försäkringar där arbetsgivaren ofta är försäkringstagare och den anställda ersättningsberättigad. I denna rapport används begreppet försäkringstagare för att fånga in såväl försäkringstagare som ersättningsberättigade.

en bank. Det är på det hela taget svårt att se ett fallissemang i ett försäkringsbolag orsaka en finansiell systemkris.³ Härvidlag kan en konkurs i ett försäkringsbolag närmast jämföras med en konkurs i ett producerande företag. Det är därför rimligt att se en försäkringsgaranti som ett rent konsumentskydd.

En helt annan fråga är huruvida en försäkringsgaranti är ett lämpligt konsumentskydd som bör införas. Här bör man se till *konsekvensen* av ett uteblivet skydd för den enskilde, men också *sannolikheten* för att skyddet behöver användas och hur många individer som kan tänkas beröras. Dessutom bör man se på hur konsumentskyddet i övrigt är utformat samt direkta och indirekta *kostnader* för att införa ett skydd.

När det gäller *konsekvensen* av ett fallissemang för den enskilde kan det konstateras att det finns ett legitimt konsumentskyddsintresse. Många människor är beroende av försäkringar för sin försörjning. Det gäller t.ex. utbetalning av privat- och tjänstepension⁴ samt ersättningar från sjuk- och olycksfallsförsäkringar. I skadeförsäkring är skyddsintresset i huvudsak begränsat till de som har oreglerade skador. Övriga skadeförsäkringstagare riskerar bara den årliga premien vid ett fallissemang. För dem med ersättning från sjuk- och olycksfallsförsäkringar finns ofta minst samma skyddsintresse som för dem med pension. Vissa ersättningar från skadeförsäkringar, som t.ex. vid brand i bostaden eller i det egna småföretagets lokaler kan få avgörande effekt på människors privatekonomi.

Man måste man dock komma ihåg att det redan finns ett betydande konsumentskydd för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade på plats.⁵ Hela försäkringsregleringen är uppbyggd i syfte att skydda konsumenterna. Det i Sverige införda trafikljussystemet och nya solvenskraven inom EU (Solvens II-direktivet) ska se till att försäkringsföretagen har minst så

³ Ett undantag som bekräftar regeln är AIG som räddades av den amerikanska regeringen under finanskrisen. Här var det emellertid inte försäkringsrörelsen som orsakade problemet utan kopplingarna till den finansiella sektorn.

⁴ Notera att kommissionen föreslår att tjänstepension ska undantas från garantin.

⁵ För en mer utförlig analys, se Försäkringstillsynsutredningens betänkande Tillsyn på försäkringsområdet (SOU 2005:85).

mycket kapital att kontraktet med försäkringstagarna kan fullföljas med 99,5 procents sannolikhet under 12 månader framåt. Det innebär att ett försäkringsföretag kan antas falla en gång vart tvåhundra år om de har ett kapital som exakt motsvarar regleringskapitalet och mer sällan om de har en buffert som överstiger det lagstadgade.

Dessutom ska tillgångar motsvarande åtagandena mot försäkringstagarna vara avskiljda vid en konkurs. Dessa får inte användas till att ersätta andra fordringsägare än de försäkrade. I detta sammanhang ska noteras att beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna ska göras "betryggande", dvs. med säkerhetsmarginal. Det innebär att försäkringsbolaget måste avsätta mer tillgångar än de egentliga åtagandena. Det nuvarande skyddet innebär att den ersättningsberättigade normalt får ut en betydande andel, kanske 80-90 procent,⁶ av sin ersättning vid en eventuell konkurs, även om det naturligtvis kan inträffa att skadan blir större. Det senare gäller t.ex. om försäkringsföretaget genom brott eller slarv inte avskiljt tillgångarna på ett sådant sätt som lagen föreskriver, något som misstänktes ha varit fallet med Aspis liv.

Likviditetsproblem kan emellertid uppkomma för den enskilde då ersättningen från konkursboet kan komma att betalas ut först då konkursen avslutats, vilket kan ta flera år. Det mest sannolika är dock att konkursförvaltaren väljer att fortsätta att betala ut livräntor på låga nivåer under konkursförfarandet. (Om förvaltaren uppskattar att den slutliga återvinningsgraden skulle landa på 85 procent kan löpande utbetalningar ske med låt säga 60 procent av avtalad storlek). Det förutsätter dock att värderingen av tillgångarna och skulderna i konkursboet kan göras med rimlig säkerhet.

En försäkringsgaranti skulle innebära att man fick ut 100 procent (förutsatt att fordran är mindre än det maximalt skyddade beloppet i systemet).

Sannolikheten att drabbas är således liten och konsekvensen är, med

⁶ Denna siffra är inte baserad på konkursstatistik utan bygger på observationen att återvinningsgraden för banker(utan förmånsrätt) i genomsnitt legat på 60 procent i USA. Oxera, som på EU Kommissionen har utrett frågan om försäkringsgaranti, antar i sina beräkningar en återvinningsgrad på 85 procent.

nuvarande konsumentskydd, i normalfallet relativt begränsad. Ett undantag är vid brottsligt förfarande eller vid slarv med skuldtäckningsregistret.

Övervägandet om att införa en garantiordning bör ta hänsyn till de övriga risker som försäkringstagaren bär. En försäkringsgaranti innebär att garantiordningen övertar den *kreditrisk* som försäkringstagaren har mot bolaget. Denna risk måste jämföras med andra risker som försäkringstagaren bär. Kreditrisken är exempelvis väsentligt lägre än den *marknadsrisk* som han eller hon bär i en traditionell livförsäkring eller fondförsäkring⁷. Detsamma gäller sakförsäkringsområdet. Den marknadsrisk man bär genom att driva ett eget företag, äga en villa eller bostadsrätt är väsentligt större än risken att man drabbas av en brand *samtidigt* som försäkringsföretaget går i konkurs. Den risk som ett försäkringsgarantisystem avser att hantera är således en relativt sett liten risk i förhållande till de samlade risker försäkringstagaren har att bära.

2.2 Skydd av skattebetalarna eller främja inre marknaden?

Finns det då andra skäl att införa en försäkringsgarantiordning? I EU:s vitbok tas som konstaterats ovan två andra skäl upp, att skydda skattebetalarna samt att underlätta för den inre marknaden.

Skydd av skattebetalarna

Det första argumentet bygger på att det politiskt kan vara svårt för staten att avstå ifrån att skydda försäkringstagare när en konkurs inträffar och att det därför kan vara lika bra att skapa ett explicit skydd och skaffa finansiering från försäkringsbranschen på förhand. I de länder som redan har en nationell försäkringsgaranti har införande ofta föregåtts av ett fallissemang i ett försäkringsbolag.

Vid införandet av en garantiordning omvandlas en implicit garanti till en explicit som kan prissättas. Huruvida det finns en implicit garanti eller inte är dock inte självklart. I Sverige har två kreditförsäkringsbolag (Njord och Svenska

⁷ Notera att marknadsriskerna i traditionell livförsäkring skiljer sig från fondförsäkring i den meningen att kredit- och marknadsriskerna är oberoende av varandra i fondförsäkring, medan de hänger intimt samman i traditionell livförsäkring – vid ett kraftigt tillgångsfall på marknaden ökar sannolikheten att kreditrisken också ska realiseras.

kredit) fallerat, utan statliga ingripanden. Några liv- eller skadebolag har emellertid inte gått i konkurs. Däremot har flera bolag gått så pass dåligt att försäkringskontrakten tagits över av en annan aktör eller satts i s.k. "run off" – dvs. en ordnad avveckling. Det gäller exempelvis Aspis Liv och Salus Ansvar.

Även om det finns en implicit garanti är det inte en självklarhet att den bör göras explicit. Staten kan sägas vara en försäkringsgivare "of last resort" för allehanda risker i samhället, exempelvis för epidemier, kärnkraftsolyckor och naturkatastrofer. Vid stormen Gudrun betalades exempelvis ut stöd till markägare som drabbades. Det vore orimligt att göra alla implicita garantier explicita genom att i förhand fondera medel för alla dessa typer av risker, en i sänder. En möjlighet vore naturligtvis att etablera en statlig katastroffond för att hantera allehanda oförutsedda händelser. Det skulle dock vara svårt att definiera vilka typer av händelser som skulle kvalificera för att finansieras ur denna fond. Risk finns att en sådan fond skulle användas för utgifter som inte får plats under utgiftstaken och därmed bidra till en sämre budgetdisciplin. Att värna om sunda statsfinanser är ett bättre sätt att se till att statens betalningsförmåga finns vid allehanda oförutsedda händelser. Explicita garantier innebär också risk för att medborgarna utsätter sig för större risker i vetskap om att staten kommer att rädda dem (s.k. moral hazard).

En möjlighet vore naturligtvis att konstruera ett system som i likhet med investerarskyddet endast skyddar vid brott eller slarv med skuldtäckningsregistret. Att en konkurs i ett försäkringsbolag sammanfaller med sådan brottslighet eller slarv torde emellertid inte inträffa särskilt ofta. I Sverige har faktiskt inget sådant fall ännu inträffat där en garanti skulle löst ut.⁸ Det vore svårt att försvara ett inrättande av ett garantisystem som endast utlöses vid sällsynta fall. Om en sådan händelse skulle inträffa torde det vara lämpligare att använda ad hoc insatser.

⁸ I fallet Aspis Liv var man nära en sådan situation. Det är dock osäkert om inte kollektivavtalsparterna hade ingripit vid ett fallissemang, då bolaget hanterade försäkringar med anknytning till arbetsmarknaden.

Inre marknaden

När det gäller den inre marknaden för försäkringstjänster riktade mot privatpersoner är den svag, men torde knappast bli påtagligt bättre vid införandet av en harmoniserad försäkringsgarantiordning. Bristen på konkurrens över gränserna har inte sin grund i bristen på harmonisering av försäkringsgarantisystemen. Skatteregler, traditioner på arbetsmarknaden och varumärken torde ha väsentligt större betydelse. Någon betydande snedvridning av konkurrensen till följd av att försäkringsföretag i vissa länder får betala en garantiavgift medan andra slipper finns inte heller då riskerna är små och premien kan antas bli låg.

2.3 Kostnader för en garanti

En teoretisk möjlig utgångspunkt är att införa ett system där kapitalkraven hålls på ett minimum (väsentligt lägre än Solvens II-kraven) och låta försäkringsgarantin stå för resterande del. Ett sådant system skulle ge det billigaste skyddet, i den meningen att det skulle kräva minst total kapitalbuffert⁹. Företagsspecifika risker skulle diversifieras bort om de poolas och bärs av branschen som helhet, vilket skulle reducera försäkringsbranschens sammanlagda kapitalbehov. Resonemanget förutsätter emellertid att försäkringen inte skulle påverka bolagens eller kundernas risktagande. Ett sådant alternativ är inte aktuellt på EU-nivå. Ambitionsnivån för kapitalkraven är fastlagd i och med Solvens II-direktivet. Man kan dock konstatera att det blir en billigare lösning att införa en försäkringsgaranti om man vill förbättra konsumentskyddet, jämfört om man skulle införa ytterligare förhöjda kapitalkrav.

Om man ändå skulle välja att införa en försäkringsgaranti, under nuvarande solvenskapitalreglering, uppstår flera typer av kostnader, dels *administrationskostnaderna* för systemet samt eventuella *skadekostnader*.

Samhällsekonomiska kostnader kan också uppkomma till följd av ökat risktagande, s.k. *moral hazard*.

⁹ Chen, Research & Find. on Insurance Insolvency, CSA Academic Perspective, vol 1 2005.

De direkta administrationskostnaderna för att införa ett försäkringsgarantisystem kan jämföras med kostnaderna för insättningsgarantin eller investerarskyddet, vilka i sammanhanget är obetydliga.

Skadekostnaderna behöver inte vara en samhällsekonomisk nettokostnad om försäkringstagaren anser att försäkringen är värd sitt pris. Detta förutsätter dock att försäkringstagaren eller försäkringsföretaget inte förändrar sitt beteende.

När det gäller insättningsgarantin finns en uppenbar risk för beteendeförändringar, s.k. *moral hazard*, i synnerhet med dagens avgiftssystem som i praktiken inte är riskdifferentierat. Kreditinstitut kan med garantin i ryggen ta högre risker i sin utlåning utan att fördyra sin finansiering. Institutet kan locka insättare med räntor som är väsentligt lägre än vad man skulle behövs betala vid marknadsfinansiering – insättarna är beredda att finansiera institutet i vetskap om att garantin träder in vid en konkurs. Resultatet kan bli fler fallissemang i kreditinstitut och därmed högre samhällsekonomiska kostnader. Dessutom sker en inkomstomfördelning till de sparare som får del den högre sparräntan utan att bära motsvarande risk, liksom till kreditinstitutets ägare som får en högre förväntad avkastning för en given kapitalinsats.

Vid ett införande av ett försäkringsgarantisystem skulle samma problem kunna uppkomma – försäkringsgivaren ges incitament att ta högre risker i rörelsen i syfte att öka sin avkastning utan att riskera att förlora kunder. En försäkringsgivare som redan har förbrukat sitt fria kapital har exempelvis ingenting att förlora på att öka sina risker i rörelsen i syfte att rädda värde till ägarna. Försäkringstagarna har å sin sida inga incitament att reagera på det ökade risktagandet och lämna bolaget om en garantiordning kommer att kompensera dem vid en konkurs. Det gäller i synnerhet om man får del i "uppsidan". Liknande incitament finns emellertid även utan ett garantisystem. I frånvaro av ett garantisystem får försäkringsgivaren behålla eventuella positiva vinster av sitt risktagande, medan någon annan – försäkringstagarna – får bära eventuella förluster. Då risktagandet i rörelsen inte är transparent för försäkringstagarna och försäkringstagarna dessutom oftast är inlåsta i sina

försäkringskontrakt utan möjlighet att flytta, kommer försäkringstagarna inte överger företag i någon betydande grad. Ett garantisystem torde därför inte i grunden förändra incitamenten för försäkringsgivaren att ta höga risker.

Det är heller inte sannolikt att det uppstår några dramatiska beteendeförändringar på försäkringstagarsidan. Försäkringstagaren vet visserligen att han eller hon alltid kommer att få full ersättning om en försäkringsgaranti införs och saknar därför incitament att kontrollera försäkringsgivarens soliditet. I praktiken torde dock inte försäkringstagarnas beteende förändras då försäkringstagare normalt inte har möjlighet att självständigt bedöma ekonomi och risker i en försäkringsrörelse. Detta underläge hos försäkringstagaren är de facto ett av motiven till särreglering av försäkringsbolag.

Möjligen kan argumenten för ett förändrat beteende förändras om en generell flytträtt för försäkringssparare införs. En flytträtt skulle ge försäkringsspararna incitament att analysera bolagen och byta bolag vid alltför högt risktagande. Detta incitament skulle försvinna vid ett införande av en garantiordning. Det är emellertid svårt att bedöma hur stor denna effekt skulle kunna bli då försäkringstagare normalt inte har förutsättning att bedöma riskerna i en försäkringsrörelse

Sammanfattningsvis är risken för beteendeförändringar (moral hazard) till följd av försäkringsgarantin troligen begränsad.

En annan oönskad beteendeförändring skulle kunna uppstå om konsumenterna, till följd av höga kostnader, avstår från att försäkra sig, eller att försäkringsbolagen börjar saluföra produkter med mindre försäkringsinnehåll. Att konsumenterna till följd av alltför hård reglering avstår från att försäkra bort diversifierbara risker är en samhällsekonomiskt icke-optimal lösning. EU-kommissionen har emellertid skattat försäkringsgarantiavgiftens storlek till drygt 0,1 procent av bruttopremien per år. En sådan blygsam höjning av premierna torde inte få någon dramatisk effekt på efterfrågan av försäkringstjänster.

2.4 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis är argumenten för att införa en försäkringsgarantiordning svaga. Någon effekt på den finansiella stabiliteten kan inte förutses. Det nuvarande konsumentskyddet är starkt och individen bär i många fall större risker i samband med sina försäkringsprodukter. Några substantiella, positiva effekter på den inre marknaden kan inte förutses. Skulle man ändå välja att införa ett försäkringsgarantisystem torde kostnaden för att införa systemet vara låg. Annorlunda uttryckt är såväl de samhällsekonomiska intäkterna som kostnaderna för införandet av ett försäkringsgarantisystem små. Hur starkt konsumentskyddet ska vara är emellertid i grunden inte en ekonomisk utan en politisk fråga – hur paternalistisk ska staten vara? ¹⁰

3 Utformningen av en försäkringsgaranti

Om EU bestämmer sig för att ändå införa en försäkringsgaranti infinner sig en rad frågor t.ex. rörande systemets omfattning, organisation, finansiering, utbetalning m.m. Nedan diskuteras dessa frågor:

3.1 Omfattning

En principiell utgångspunkt bör vara att söka begränsa garantins omfattning till de mest skyddsvärda områdena. En sådan utgångspunkt är rimlig av flera skäl.

För det första innebär en obligatorisk garanti, direkt eller indirekt, ett åtagande för svenska staten och skattebetalarna som rimligen bör begränsas. I Kommissionens vitbok framgår att tanken är att skattebetalarna ska hållas skadeslösa genom finansiering i förväg (ex ante) eller i efterskott (ex post). I ett obligatoriskt garantisystem står dock svenska staten i praktiken som sista garant, explicit eller implicit. I insättningsgarantin och investerarskyddet manifesteras det genom att systemet har lånerätt i Riksgälden. Om skadefallet blir för stort för de kvarvarande företagen i sektorn att bära kommer staten att tvingas ta kostnaden (jämför den isländska situationen).

¹⁰ Med samma skäl skulle man också kunna avfärda behovet av ett investerarskydd. Huruvida detta ska ses som ett argument för en garantiordning på försäkringsområdet eller mot investerarskyddet är dock mer en politisk än ekonomisk fråga.

För det andra är en obligatorisk försäkringsgaranti ett ingrepp i avtalsfriheten. Idag är det möjligt att skriva försäkringskontrakt där risken för konkurs försäkrats bort eller låta bli. Med en försäkringsgaranti måste konkursrisken försäkras bort. Det finns anledning att begränsa omfattningen av denna typ av ingripanden till områden där det finns starka konsumentskyddsintressen som inte kan tillvaratas på andra sätt. En intressant fråga är varför det inte idag finns produkter där kreditrisken mot försäkringsbolaget försäkrats bort. Är det ett tecken på att betalningsvilja saknas hos konsumenterna för en försäkringsgaranti, eller ett tecken på moral hazard – konsumenterna räknas med att staten ska rädda bolaget?

För det tredje konkurrerar vissa typer försäkringar med sparande utanför försäkringssektorn. Exempelvis konkurrerar fondförsäkringar med annat sparande såsom IPS-sparande i bank. En generös garanti som bara omfattar delar av marknaden kan innebära att sparandet snedvrids. Det gäller särskilt om avgiften inte sätts på ett sådant sätt att den speglar risken i garantin. Detta kan vara ett argument för att begränsa garantins omfattning, men även för att utvidga densamma. I det senare fallet får dock de ovan nämnda invändningarna större vikt.

En begränsning av försäkringsgarantin kan ske i tre dimensioner, antingen genom att begränsa de *instrument/kontrakt* som skyddas, begränsa vilka typer av *aktörer* som ska vara ersättningsberättigade eller begränsa skyddet till vissa typer av *institut*. De två första dimensionerna illustreras i tabellen nedan.

3.1.1 Instrument/kontrakt

När det gäller instrument/kontrakt är det viktigt att vara konsekvent, annars kan marknaden snedvridas. Här finns redan idag en del övrigt att önska. I tabell 1 framgår att transaktionsmedel skyddas av insättningsgarantin. I samband med den finansiella krisen utvidgades även insättningsgarantin till att gälla bundet sparande på konto (medan exakt samma sparande i form av en obligation utgiven av samma bank inte skyddas).¹¹ I EU-kommissionens vitbok

¹¹ Sparandet skyddas endast av investerarskyddet om det ligger i en depå och pappret inte avskiljts på ett korrekt sätt genom brott, slarv eller genom att en avveckling av en transaktion inte kunnat genomföras.

föreslås att livförsäkringar (det senare inkluderar försäkringssparande i form av fondförsäkring, och traditionell livförsäkring) ska skyddas av en garantiordning, men inte tjänstepensionssparande som kan utgöras av exakt samma produkt ibland i samma bolag.

Med tjänstepensionssparande avser EU-kommissionen sannolikt det pensions-sparande som direkt lyder under tjänstepensionsdirektivet. I Sverige rör det sig om pensionsstiftelser och tjänstepensionskassor. Sverige är emellertid unikt då en stor del av landets tjänstepensionssparande återfinns i våra livförsäkringsbolag och står för ca hälften av bolagens samlade förvaltade kapital. Denna verksamhet regleras av en option i tjänstepensionsdirektivet. Det är utifrån vitbokens perspektiv oklart om försäkringar som regleras av optionen också ska undantas. Ur ett svenskt perspektiv är det naturligt att fundera över om man ska undanta även denna typ av tjänstepensionssparande. Här finns två motstående synsätt. Man kan argumentera för att det vore naturligt att låta dessa tjänstepensions-försäkringar omfattas av garantin, då exakt samma produkt som tecknats av en privat person i samma bolag kommer att skyddas. Nackdelen med en sådan lösning är dock att andra sätt för arbetsgivaren att trygga de anställdas pensioner inte kommer omfattas av garantin (avsättning i egen balansräkning, pensionsstiftelse eller tjänstepensionskassa) vilket innebär en annan typ av snedvridning.

Möjligen kan det finnas skäl på nationell basis att fundera på att ställa krav på arbetsmarknadens parter att upprätta ett formellt garantisystem för all tjänstepension. Ett sådant system finns redan för de företag som behåller pensionsavsättningarna i egen balansräkning (det s.k. FPK/PRI-systemet).

I EU-kommissionens vitbok anges också att skadeförsäkring ska inkluderas. Som ovan nämnts är skyddsintresset i skadeförsäkring i huvudsak begränsat till dem där en skada redan inträffat. Det kan t.ex. gälla brand-, sjuk- och olycksfallsförsäkringar. Övriga riskerar oftast bara den årliga premien. Genom en självrisk som överskrider årspremien kan den senare gruppen, som naturligtvis är i majoritet, undantas från skyddet.

Det finns en rad försäkringar där lagstiftaren redan tagit ställning till att de är skyddsvärda genom att man bestämt att de ska vara obligatoriska. Det gäller t.ex. trafikförsäkring, patientförsäkring, byggfelsförsäkring och ansvarsförsäkring vid atomskada. Det synes rimligt att dessa försäkringar också omfattas av en försäkringsgaranti. (I vissa länder med försäkringsgaranti är det endast sådana obligatoriska försäkringar som omfattas.)

För att skapa konkurrensneutralitet med fondförsäringssparande bör också övervägas huruvida IPS-sparande ska inkluderas i försäkringsgarantin även om den saknar försäkringsinnehåll. Även fondförsäkringar kan ju konstrueras så att de har ett minimalt försäkringsinslag.

3.1.2 Aktörer

Att undanta vissa kategorier av försäkringstagare kan bidra till att systemet får en större träffsäkerhet i den meningen att det begränsar garantin till de mest skyddsvärda. Att på ett alltför finmaskigt sätt försöka begränsa kretsen ersättningsberättigande kan dock innebära ökade administrationskostnader då man måste kunna särskilja vissa kategorier vid en konkurs. Här måste en avvägning ske.

I EU-kommissionens vitbok föreslås att enskilda och vissa utvalda juridiska personer ska omfattas, utan närmare precisering.

Att inkludera enskilda i ett garantisystem är tämligen självklart. Mycket talar för att också inkludera småföretag. Småföretagare har precis som enskilda begränsade förutsättningar att bedöma ett försäkringsbolags kreditvärdighet. Ett fallissemang i försäkringsbolaget kan innebära konkurs för småföretagare med oreglerade försäkringsfordringar, med privat- och samhällsekonomiska effekter som liknar konsekvenserna de för enskilda.

Skyddsbehovet för större företag är väsentligt mindre än för små företag. Större företag bör på ett bättre sätt kunna analysera sina affärsmotparter. Innebär det att stora företag bör undantas från försäkringsgarantin? I insättningsgarantidirektivet finns en möjlighet att undanta större företag enligt vissa kriterier. Insättningsgarantiutredningen (SOU 2005:16) konstaterade dock att endast tre procent av de svenska företagen uppfyllde

dessa kriterier. Utredningen ansåg att det skulle innebära en allför stor administrativ börda på bankerna utan motsvarande vinst genom ett minskat åtagande för staten.

Tabell 1: Omfattningen av finansiella garantier

	Transaktionsmedel i bank	Bundet kontosparande i bank	Obligationssparande	Sparande i värdepapper	IPS-sparande	Försäkrings-sparande	Tjänstepensionssparande	Skadeförsäkring
Enskilda	Skyddas av insättnings-garantin	Skyddas av insättnings-garantin (efter finans-krisen)		Investerar-skyddet ger endast skydd mot brott, slarv och avveck-lingsrisker		Föreslås skyddas i EU:s vitbok		Föreslås skyddas
Icke-finansiella företag och organisationer	Skyddas av insättnings-garantin	Skyddas av insättnings-garantin (efter finans-krisen)		Investerar-skyddet ger endast skydd mot brott, slarv och avveck-lingsrisker		Föreslås skyddas		Föreslås skyddas
Institutioner								

Motsvarande resonemang går att föra på försäkringsområdet: Att begära av försäkringsbolagen att de ska göra en storleksbedömning och sedan löpande uppdatera bedömningen skulle orsaka betydande administration i bolagen. Att

utesluta storföretagen skulle dessutom inte resultera i något väsentligt mindre åtagande för systemet, i synnerhet om en maxgräns för ersättningen införs som är anpassad till enskilda och småföretag (se avsnitt 3.2). Någon anledning att undanta större företag finns därför inte.

Det skulle också kunna argumenteras för att utesluta vissa personer såsom bolagets ledning, revisorer och större ägare från garantin.

Skyddsintresse torde saknas helt när det gäller finansiella företag, kommuner, myndigheter och pensionsfonder. Dessa institutioner har en annan förmåga att bedöma kreditvärdigheten. Dessutom innebär beloppsgränsen att systemet blir skäligen ovidkommande för dessa aktörer. Dessa aktörer är dessutom lättare att urskilja i försäkringsbolagens egna system.

3.2 Ersättningsnivå

Det är rimligt att begränsa ersättningsbeloppet, dels i syfte att begränsa åtagandet, dels i syfte att ge incitament till större aktörer att bedöma bolagens kreditvärdighet. Då banksparande i någon mån konkurrerar med försäkringssparande kan det vara lämpligt att ta sin utgångspunkt i vad som gäller för detta sparande. Insättningsgarantidirektivet har förändrats under finanskrisen. Innan krisen angav EU-direktivet att ett belopp som motsvarar minst 20 000 euro per individ och institut skulle skyddas. Direktivet har ändrats och är nu ett fullharmoniseringsdirektiv där en maxgräns på 100 000 euro, idag drygt 900 000 kronor, har slagits fast utan möjlighet för medlemsstaterna att avvika uppåt eller nedåt. Gränsen höjdes i syfte att skydda spararna och minska risken för uttagsanstormning.

Fullharmoniseringen var en åtgärd som vidtogs för att skapa konkurrensneutralitet mellan institut i olika medlemsstater. Endast någon procent av enskilda insättare i Sverige har banktillgodohavanden som uppgår till belopp som överstiger den nuvarande maxgränsen.

För liv-, sjuk och skadeförsäkringar betalas försäkringsbeloppet ut under en längre period. För dessa typer av försäkringar bör den maximala ersättningsnivån relateras till försäkringens värde som den kommer till uttryck

i bolagets försäkringstekniska avsättningar. En traditionell livförsäkring kan oftast indelas i en del som är garanterad och en del som utgör återbäring. Den senare delen är att betrakta som riskkapital och kommer att förbrukas innan en konkurs. Försäkringsgarantin kommer därför endast kunna omfatta den del som är garanterad.

Vilken maxgräns ska då väljas för försäkringsgarantin? En möjlighet är att välja samma beloppsbegränsning som för insättningsgarantin. I försäkrings-sammanhang är emellertid 900 000 inte en speciellt stor summa. Då livförsäkrings-sparande är ett långsiktigt sparande som ska räcka låt säga i 20 år efter pensionen är det inte ovanligt med försäkringar med ett väsentligt högre belopp. Detsamma gäller brandförsäkringar, där exempelvis återuppbyggnadskostnaden av ett enfamiljshus i de flesta fall torde överstiga 900 000 kronor.

En ytterligare aspekt är att det till skillnad från insättningsgarantin inte är möjligt att begära att den enskilde ska sprida sina risker genom att anlita flera försäkringsgivare för att täcka samma risk. Medan det är enkelt att fördela ett stort banksparande mellan flera institut är det inte möjligt att ha flera fullvärdesförsäkringar för samma risk. I så fall skulle försäkringstagaren vid en skada kunna kräva ersättning från flera bolag. Det strider mot principen att det inte ska gå att göra en vinst från ett sakförsäkringskontrakt.

En rimlig slutsats av diskussionen ovan vore att ha en väsentligt högre ersättningsnivå än för insättningsgarantin. Denna nivå måste kalibreras mot verkliga data hos försäkringsbolagen. En utgångspunkt kan vara att sikta på en ersättningsnivå som täcker 100 procent för 90 procent av försäkringstagarna. Det bör dessutom övervägas att ha olika beloppsgränser för olika typer av försäkringar, en för liv- och personförsäkringar och en för skadeförsäkringar. Vad gäller obligatoriska försäkringar skulle kunna övervägas att låta försäkringsgarantin gälla utan tak. Att ha ett obegränsat skydd bör även kunna övervägas för icke-obligatoriska försäkringar som innebär ett tredjemansskydd, t.ex. ansvarsförsäkringar. Att ha alltför många ersättningsnivåer skapar dock svårigheter för den enskilde konsumenten.

3.3 Självrisk

I försäkringssammanhang används ofta en självrisk för att motverka ett slarvigt eller oärligt beteende och därmed minska antalet onödiga försäkringsfall. I insättningsgarantidirektivet har det tidigare tillåtits en självrisk upp till 10 procent av en enskild insättares garanterade insättningar. Frågan om en självrisk har en koppling till den ersättningsnivå som tillämpas i ett garantisystem. Ju lägre ersättningsnivå som gäller för garantin, desto mindre behov finns att ta ut självrisk. Är däremot ersättningsnivån hög, kan en självrisk påverka försäkringstagarens beteende i den riktningen att större hänsyn tas till det finansiella tillståndet i institutet när man ska välja försäkringsbolag. I liv- och pensionsförsäkringssammanhang är emellertid försäkringstagaren ofta inlåst i ett kontrakt i många år, utan rätt att flytta. I detta fall får självrisken endast effekt vid nyteckningen. Försäkringsbolag är dessutom relativt svåranalyserade, inte minst för enskilda konsumenter, varför man inte ska dra alltför stora växlar på denna form av "marknadsdisciplin".

I insättningsgarantisammanhang hade införandet av en självrisk den baksidan att den bidrar till risken för uttagsanstormningar – insättarna förlorar självrisken om inte insatta medel tas ut innan konkurs.¹² Denna risk finns inte i försäkringssammanhang då medlen oftast inte går att flytta. Här finns tvärt emot en poäng att införa en relativt hög självrisk i syfte att utesluta ett stort antal försäkringstagare med låga ersättningskrav, t.ex. de som har krav på en årspremie för en hem- eller bilförsäkring. En nedre beloppsgräns skulle bidra till ökad kostnadseffektivitet och vara motiverad av praktiska skäl. Självrisken skulle utan vidare kunna sättas i intervallet 10 000 – 50 000. Den exakta gränsen bör bestämmas efter att ha studerat data från försäkringsbolagen.

Frågan om flytträtt för försäkringstagarna utreds för närvarande. Ett införande av flytträtt skulle emellertid inte påverka argumentationen ovan, då ett försäkringsbolags tillgångssida är väsentligt mer likvid än en banks. Det förutsätter naturligtvis också att försäkringstagarna inte får rätt att föra över

¹² Självrisken i det brittiska insättningsgarantisystemet bidrog sannolikt till uttagsanstormningen mot banken Northern Rock.

mer tillgångar till sitt nya bolag än sin rättmätiga andel av försäkringsföretagets förmögenhetsmassa.

3.4 Principiella alternativ för en försäkringsgaranti

Nedan redogörs för fyra olika renodlade principiella alternativ för konstruktionen av en försäkringsgaranti. Alternativen illustreras i tabell 2. De centrala egenskaperna som lyfts fram är huruvida systemen

- (i) bygger på ömsesidiga försäkringsprinciper, där de försäkrade instituten försäkras varandra, eller på garantier utställda av en eller flera externa garantigivare, samt
- (ii) administreras av staten eller av privata organ.

Tabell 2: Fyra principiella alternativ för insättningsgarantin och investerarskyddet

	I. Extern garantigivare	II. Ömsesidig försäkring
A. Statlig	A I. Statlig garanti	A II. Statligt system byggt på ömsesidiga principer
B. Privat	B I. Obligatorisk privat garanti	B II. Ömsesidigt (åter)försäkringsbolag

Alternativ A I, en statlig garanti, innebär att staten garanterar att ersätta insättarna vid en konkurs i ett institut. Försäkringsbolagen betalar en garantiavgift som tillfaller staten som tar den finansiella risken för det fall att infriandena blir större än premieintäkterna. Systemet har följande egenskaper: Nystartade institut som tillkommer betalar samma premie som (risk- och storleksmässigt) jämförbara institut som funnits med i systemet sedan tidigare. Institut som lämnar systemet av annan anledning än konkurs har ingen rätt att återfå inbetalda premier. Vid periodens slut anses premien vara förbrukad. Detta motsvarar hur en konventionell kreditförsäkring fungerar.

Alternativ B I, den obligatoriska privata garantilösningen, kan ses som en parallell till den obligatoriska trafikförsäkringen och innebär att varje institut åläggs att teckna en garanti hos en privat garantigivare som kan vara en bank eller ett försäkringsbolag. En sådan garanti skulle vara obligatorisk för försäkringsföretag på samma sätt som en trafikförsäkring är obligatorisk för den som kör bil. Även i detta alternativ tillfaller premieinkomsten garantigivaren som också tar den finansiella risken. På samma sätt som i alternativet A I betalar tillkommande institut samma premie som jämförbara institut som funnits i systemet sedan tidigare. Institut som lämnar systemet har ingen rätt att återfå sina inbetalda premier.

De ömsesidiga försäkringsalternativen, A II och BII, bygger på principen att de försäkrade går samman och garanterar varandras åtaganden i händelse av fallissemang. Finansieringen kan ske antingen genom att avgifter samlas in i förväg och fonderas till dess ett skadefall uppkommer (ex ante-finansiering). Alternativt kan kostnaderna täckas genom att avgifter samlas in efter det att ett infriande inträffat från de institut som inte fallerat (ex post-finansiering). Finansieringen kan också vara en kombination av ex ante och ex post; avgifter samlas in och fonderas till dess att en viss nivå på fonderingen nåtts, infrianden som överstiger denna nivå finansieras i efterhand av "överlevande" institut. Det senare är vad som föreslås för försäkringsgarantin i EU:s vitbok.

I en renodlad ömsesidig lösning äger de försäkrade gemensamt försäkringsbolagets tillgångar. Nyttillkommande institut måste bidra till systemet med ett belopp som motsvarar vad som redan betalats in till systemet av jämförbara institut. Omvänt har de bolag som lämnar systemet rätt att återkräva inbetalda men inte förbrukade premier.

I alternativ B II åläggs de försäkrade att bilda ett eller flera gemensamma försäkringsbolag, medan staten skapar ett system utefter ömsesidiga principer i alternativ A II.

Diskussion

Det kan ifrågasättas om en privat lösning har någon utsikt att fungera när det gäller försäkringsgarantin. Det gäller särskilt alternativ BI, dvs. alternativet där staten ställer krav på att instituten tecknar en obligatorisk försäkring/garanti hos en privat försäkrings- eller garantigivare. Till att börja med existerar inte en privat marknad för denna typ av garantier/kreditförsäkringar i dag. Det är inte heller självklart att åtagandena kan absorberas av den privata marknaden på ett sätt som ger tillräckligt gott konsumentskydd. Det måste utredas närmare. Skulle det ändå vara möjligt att finna privata försäkrings-/garantigivare som vore beredda att ta på sig risken skulle premierna med stor sannolikhet bli höga. Försäkrings- eller garantigivarna skulle kräva stora säkerhetsmarginaler för att kompensera för den osäkerhet som riskberäkningen är behäftad med och för att hålla ett stort buffertkapital i rörelsen. Detta i tillägg till sina vinstmarginaler.

Till sist kan det konstateras att ett sådant system skulle kräva statlig tillsyn av såväl kontraktens utformning som den finansiella styrkan hos motparterna. Kostnaderna för denna tillsyn skulle belasta instituten vilket skulle addera till den höga premiekostnaden.

Det finns också frågetecken runt alternativet med ett privat, men offentligt reglerat, ömsesidigt försäkringsbolag (alternativ B II).

Det är tveksamt om ett privat försäkringsbolag som organiserar försäkringsgarantin skulle ha den finansiella styrkan, vare sig att bära förlusten vid ett stort skadefall eller klara av den likviditetspåfrestning som ett stort skadefall skulle kunna innebära.

Inträffar ett stort skadefall i ett av de största svenska bolagen till följd av t.ex. aktieprisutvecklingen kommer det sannolikt innebära att också fler bolag har problem. Risken för att försäkringsgivaren fallerar skulle i praktiken bäras av staten. Detta inte minst på grund av det faktum att garantin bygger på statlig reglering. För att undvika att staten hamnar i en sådan situation skulle det

kunna krävas att det ömsesidiga försäkringsbolaget återförsäkrar sina risker, åtminstone över en viss nivå.

Det är sannolikt att de administrativa kostnaderna för ett privat system skulle bli högre för instituten än ett statligt system. Kostnader, t.ex. för att bygga upp en beredskapsorganisation för hanteringen av ett skadefall skulle flyttas över till försäkringsbolaget. Därtill skulle andra administrativa kostnader tillkomma, bl.a. reglerings- och tillsynskostnader. Kostnaderna för detta skulle läggas på de försäkrade instituten.

En annan avgörande fråga är systemets likviditet. Om ett av de stora försäkringsbolagen skulle falla skulle systemet, beroende på hur systemet är konstruerat, med kort varsel behöva betala ut relativt stora summor. Om det vore möjligt att istället för att betala ut hela summan göra en beståndsöverlåtelse eller sätta försäkringsbolaget i run off behöver bara garantiordningen täcka månatliga belopp i fallet med livräntor, vilket skulle vara mer hanterligt ur likviditetssynpunkt (se vidare avsnitt 3.9 nedan). Om inte det är möjligt är det osannolikt att någon annan än staten skulle ha kapacitet att snabbt låna upp summor av denna storleksordning. En privat lösning skulle således vara beroende av en statlig kreditlina.

Ytterligare ett argument mot lösningen med ett privat ömsesidigt försäkringsbolag (BII), vid sidan av dem som presenterats ovan, finns i risken att existerande aktörer ställer upp villkor som är potentiellt konkurrensbegränsande, t.ex. vad gäller krav på inträde, riskbedömning vid avgiftsättning m.m. Dessa risker kan endast delvis hanteras med särskild reglering och tillsyn. Även ett statligt alternativ organiserat helt enligt ömsesidiga principer (AII) kan ha konkurrensbegränsande effekter. Detta om krav ställs på nytillkommande konkurrenter att betala in en andel i en statlig fond motsvarande vad var och en av de övriga aktörerna betalat in historiskt. En sådan ordning kan potentiellt fungera som en inträdesbarriär till försäkringsmarknaden.

Vid en renodlad ex post-finansiering skulle dessa konkurrenspolitiska problem bortfalla, eftersom behovet av stora inbetalningar vid inträde bortfaller. En sådan lösning för skulle dock medföra andra typer av problem. Incitamenten för de allra mest riskfyllda instituten att söka begränsa sitt risktagande minskar. Uttaxeringsmöjligheterna i efterhand kan som ovan berörts också vara begränsade.

Slutsats

Mycket talar för att försäkringsgarantin bör administreras av staten och att åtminstone en renodlad ömsesidig lösning bör avvisas. I tabell 4 sammanfattas diskussionen.

Alternativ BI har uteslutits ur tabellen då detta alternativ ansetts orealistiskt. Istället har ett alternativ med ett privat ömsesidigt försäkringsbolag (BIIIb) kompletterat med en statlig återförsäkring och en statlig kreditlina lagts till. Alternativet utan sådant kreditarrangemang benämns i tabellen BIIa. Samtliga ömsesidiga lösningar för insättningsgarantin har antagits vara finansierade med en kombination av ex post- och ex ante-avgifter. När det gäller investerarskyddet har det antagits att det enbart finansieras med ex post-avgifter. Den statliga garantin (AI) förutsätts enbart ha ex ante-finansiering.

3.5 Finansiering

En särskild fråga är huruvida avgifterna ska finansieras i förväg (ex ante) eller efter att ett skadefall inträffat (ex post).

3.5.1 Avgiftsmodell

Ex ante-finansiering har fördelen att finansiering kan ske när betalningsförmågan är hög hos garantiobjekten och innebär att inbetalningarna kan spridas ut över tiden. Dessutom bidrar även den fallerande parten till finansieringen. Fördelen med ex post-finansiering är att behovet att försäkringsmässigt korrekt beräkna premierna för systemet som helhet minskar. Felaktigt satta premier kan justeras i efterhand genom

höjda/sänkta genomsnittliga premier. En ex post-lösning binder heller inte kapital på samma sätt.

Man kan i princip tänka sig fyra olika modeller för försäkringsgarantisystemets finansiering:

- A. Ex ante-avgiften sätts till noll eller till en nivå där systemet kan förväntas gå med underskott. Ex post-avgifter används för att finansiera infrianden i systemet. Denna modell kan sägas stämma överens med dagens investerarskydd.
- B. Försäkringsmässiga premier tas ut ex ante för att finansiera förväntade infrianden. Ex post-avgifter tas ut för att finansiera utfall som är större än förväntat.
- C. Försäkringsmässiga premier tas ut ex ante utan möjlighet till ex post finansiering. Denna modell överensstämmer med statliga garantier normalt hanteras.
- D. Ex ante-avgiften sätts tillfälligt till en nivå som innebär att systemet förväntas gå med överskott intill dess en fond av viss storlek byggts upp. Därefter sätts avgiften ned och infrianden finansieras med fonden och/eller ex post-avgifter. Denna modell föreslås av EU kommissionen i vitboken.

Modell A har valts för investerarskyddet, sannolikt beroende på att sannolikheten för ett infriande i det systemet är svårberäknad¹³ i kombination med att storleken på skadefallet beräknas bli begränsat. Det finns emellertid påtagliga nackdelar med ett försäkringsgarantisystem som, helt eller delvis, lutar sig emot ex post-finansiering. Möjligheterna att ta ut ex post-avgifter i samband med en kris som berör flera företag samtidigt kan vara små, liksom

¹³Ett infriande kräver en konkurs i institutet i kombination med ett brottsligt förfarande eller problem vid avvecklingen av värdepappersaffärer.

möjligheten att ta ut höga avgifter efter det att försäkringsväsendet tillfrisknat. Det innebär att ett sådant system kan förväntas bli underfinansierat över tid, vilket i praktiken innebär en överföring från skattebetalarna till ägarna av de försäkrade instituten och/eller försäkringstagarna.

Att efter ett infriande uttaxera ex post-avgifter som kraftigt avviker uppåt från vad som är försäkringsmässigt¹⁴ kan också innebära nackdelar i form av snedvridningar på sparandemarknaden till försäkringssparandets nackdel. Motsvarande snedvridning av sparandemarknaden till försäkringssparandets fördel uppkommer före eventuella skadefall om ex ante-avgifterna sätts på en för låg nivå i förhållande till risken.

Modell B och C har det gemensamt att ex ante-avgifterna sätts enligt självkostnadsprincipen (dvs. avgiften sätts till förväntad förlust samt administrationskostnad, utan påslag för riskpremie etc). Det skulle ha ett antal positiva effekter:

- De potentiella snedvridningarna på sparandemarknaden som kan uppstå till följd av alltför låga ex ante-avgifter försvinner.
- Risken för underskott i garantiverksamheten till följd av stora kostnader som sedan inte kan täckas i efterhand av branschen skulle minska. Vid en oväntad förlust skulle staten å andra sidan ensam få bära kostnaderna, men med försäkringsmässiga avgifter är det i princip lika sannolikt med en oväntad vinst.
- Fördelen med att ändå ha kvar möjligheten till ex post-finansiering (modell B) är att sannolikheten för kraftiga underskott för staten minskar. En sådan modell har dock också ett antal nackdelar:
 - Konstruktionen innebär att systemet kan förväntas att gå med överskott. Positiva resultat behålls av staten medan negativa utfall bärs av instituten, vilket kan likställas med en skatt på försäkringsverksamhet.
 - Snedvridningar kan uppstå på sparandemarknaden med alltför höga ex post-avgifter.

¹⁴ Här avser en avgift som speglar framtida förväntade förluster.

- Risken finns att försäkringsbolag flyttar sina huvudkontor, eller skapar dotterföretag av utländska filialer, för att undkomma alltför höga ex post-avgifter¹⁵.

Att avskaffa möjligheten till ex post-finansiering kan vid oförmånliga utfall innebära att systemet som sådant går med kraftigt underskott som åtminstone för en tid får bäras av staten. Det skulle potentiellt kunna komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. Utbetalningarna från systemet utgör emellertid inte finansiellt stöd till instituten utan går direkt till insättarna. Därmed faller systemet troligen utanför statsstödsregelverket.

Den renodlade ex ante-prissättning (modell C) har fördelen för de försäkrade instituten att det förväntade avgiftsuttaget blir lägre än i modell B (samma ex ante-avgift i bägge alternativen, men möjlighet till ex post avgift i alternativ B) och i D (ingen fonduppbyggnad). Jämfört med ex post-finansiering kommer avgifter i större utsträckning att tas ut under perioder när försäkringsbolagen har större förmåga att bära dem. Staten absorberar risken för stora avgiftsfluktuationer, som skulle ha burits av instituten i ett system med ex post-finansiering.

Modell D, som föreslås av EU-kommissionen, har den nackdelen att sparandemarknaden snedvrids av alltför höga avgifter under fondutbyggnaden och alltför låga avgifter därefter. Modellen innebär vidare ett överuttag på avgifter som motsvarar den målsatta fondnivån. Ex post-avgifter ger också en pro-cyklisk effekt – avgifter tas ut när tillståndet i instituten är som sämst.

Den av EU-kommissionen föreslagna ordningen med att avgiften ska relatera till en målsatt fonderingsnivå kan få märkliga konsekvenser. Skulle ett svenskt försäkringsbolag omvandla sina utländska dotterföretag till filialer ökar systemets åtaganden. Då finns risk för att den målsatta nivån för fonderingen plötsligt underskrids, vilket skulle resultera i att den genomsnittliga avgiften höjs för samliga försäkringsbolag. En liknande diskussion uppkom inom

¹⁵ Detta problem skulle kunna lösas med regressförpliktelser, men innebära ett krångligt regelverk.

insättningsgarantisystemet när Nordea funderade på att ändra sin struktur. Vid en ömsesidig försäkringslösning uppkommer också problem med eventuella överföringar av fondmedel som upparbetats i ett annat system.

3.5.2 Riskdifferentiering

Enligt kommissionens vitbok ska avgiften för enskilda institut sättas så att den speglar risken i engagemanget (riskdifferentiering). Det finns goda argument för detta. Det är emellertid rimligt att ge utrymme för avgifter som reflekterar den verkliga risken i olika institut. I den nuvarande insättningsgarantin är t.ex. möjligheten till riskdifferentiering begränsad. Dels får avgiften bara differentieras inom ett smalt intervall, dels bara med avseende på en variabel – kapitaltäckningen. Ingen hänsyn får tas till andra förhållanden som påverkar bedömningen av ett instituts kreditvärdighet, t.ex. till institutets intjäningsförmåga. Denna prissättningsmodell uppmuntrar till ökat risktagande hos såväl insättarna som instituten. Institut med högre risk har ett högre förväntat resultat och kan locka till sig kunder utan att straffas med högre avgifter. I EU-kommissionens vitbok föreslås att ett tak ska sättas för garantiavgiften för försäkringsgarantin som en procentsats av premievolymen. Det finns sålunda starka skäl att avstå ifrån ett sådant tak.

Istället finns skäl att ge väsentligt större frihet till försäkringsgarantiorganisationen, såväl när det gäller differentiering av enskilda avgifter som vilka variabler som får vägas in vid differentieringen. En sådan premiesättning skulle ha en rad positiva effekter. Den skulle ge bättre korrekta incitament, inte bara till sektorn som helhet, utan också till enskilda institut. Ett sådant system har också större chans att vinna acceptans hos de försäkrade instituten. Det kommer att upplevas som mer rättvist jämfört med ett system som tar ut en avgift som i otillräcklig grad tar hänsyn till vilken risk institutet utgör för systemet. I detta fall kommer emellertid avgiften sättas på en relativt låg nivå varför den styrande effekten inte ska överdrivas.

En potentiell nackdel för instituten är att avgifterna inte blir lika förutsägbara som när de är fastlagda i lag utan kan komma att fluktuera över tid beroende på risken i institutet. Detta är dock en fördel för systemet som helhet eftersom

det ger instituten korrekta incitament att dra ned risken i verksamheten. I detta sammanhang är det värt att påminna om att Solvens II – regelverket innebär att kapitalkravet är riskbaserat. Det finns således redan idag incitament för försäkringsföretagen att hålla nere risken i syfte att minska sina kapitalkostnader. En riskbaserad avgift skulle verka i samma riktning.

3.5.3 Fondering

Temporära överskott i ett garantisystem behöver fonderas och underskott måste finansieras. I ett statligt system skulle man visserligen kunna hantera systemet genom att direkt ta utgifter och intäkter direkt över budgeten. Detta är dock svårt att hantera inom ramen för utgiftstaken I det statliga garantisystemet finns därför en modell med garantireserver utanför utgiftstaken – konton i Riksgälden dit över- och underskott i garantiverksamheten förs. Kontona tillgodogörs respektive belastas med en ränta som motsvarar statens upplåningsränta. I det fall man väljer en statlig modell är det naturligt att också välja en garantireserv för systemets fondering.

Insättningsgarantisystemet har en delvis annorlunda konstruktion och placerar medlen i statspapper. Gemensamt är att systemet har en obegränsad kredit hos Riksgälden. Man kan emellertid konstatera att skillnaden mellan insättningsgarantins nuvarande fond och en garantireserv av den modell som övriga statliga garantisystem i dag utnyttjar endast är redovisningsmässig. Då obligationerna i fonden såväl utges som innehas av staten kan fonden, liksom garantireserverna, betraktas som "koncerninterna fordringar". Den reella skillnaden mellan de två systemen är således liten. Vid ett skadefall tvingas staten i bägge fallen sälja statsobligationer till den privata sektorn. I det fall man väljer en statlig lösning för försäkringsgarantisystemet finns ingen anledning att avvika från vad som gäller övriga statliga garantier på denna punkt. Medlen bör istället placeras på ett räntebärande konto i Riksgälden med obegränsad lånerätt.

3.6 Internationella konkurrensaspekter på finansieringsmodellen

EU-medlemskapet och den inre marknaden för finansiella tjänster innebär att de svenska försäkringsbolagen kan utsättas för konkurrens från institut inom EES-området på ett mer direkt sätt än tidigare. Sålunda får ett försäkringsföretag som fått tillstånd i ett land inom EES-området fritt konkurrera i Sverige (gränsöverskridande verksamhet). Ett sådant försäkringsföretag får också, efter ett registreringsförfarande hos Finansinspektionen, men utan ny tillståndsprövning, öppna en filial i här i landet. Ett utländskt försäkringsbolag kan också konkurrera i Sverige genom att sätta upp ett dotterbolag. Ett dotterbolag betraktas dock som ett svenskt bolag och måste söka tillstånd hos Finansinspektionen.

I EU-kommissionens vitbok föreslås att nationella försäkringsgarantisystem ska sättas upp. I vitboken förelås också att den s.k. hemlandsprincipen ska tillämpas. Det innebär att varje försäkringsbolag omfattas av det försäkringsgarantisystem som finns hemlandet, dvs. det land i vilket man fått tillstånd. Det innebär att utländska försäkringsbolag som konkurrerar i Sverige genom gränsöverskridande verksamhet eller i filialform omfattas av hemlandets garantisystem medan deras dotterföretag här i Sverige omfattas av det svenska systemet. Det är rimligt och följer principerna för EU-regleringen i övrigt, inklusive insättningsgarantin.

I ett system med hemlandsprincip och ett minimiharmoniseringsdirektiv finns emellertid risk för konkurrensnedvridningar. En hårdare reglering hemma måste följas vid gränsöverskridande verksamhet och kan ge en konkurrensnackdel. Ur försäkringstagarperspektiv följer ett sämre konsumentskydd från hemlandet med till värdlandet, vilket också kan vara en konkurrensnackdel. På banksidan har man löst det senare problemet med en möjlighet till "topping up", dvs. inlåningsinstitutet kan köpa ett kompletterande skydd från den insättningsgarantiorganisation som finns i landet där man verkar. Detta är en relativt komplex materia som kräver detaljerade avtal mellan garantiorganisationer i olika länder. Detta problem

kommer att lindras eller bortfalla om systemens omfattning, ersättningsbelopp och självrisk fullharmoniseras.

I syfte att minska eventuella snedvridningar bör en eventuell försäkringsgaranti harmonieras på ett bättre sätt på EU-nivå. I händelse att man bestämmer sig för att införa en försäkringsgaranti vore den ideala lösningen att tillskapa en garantiordning på europeisk basis. Det skulle borga för konkurrensneutralitet, vara mer kostnadseffektivt och innebära en högre grad av diversifiering och därmed lägre risk för stora över- eller underskott. EU-kommissionen avvisar tyvärr denna lösning med att den inte är politiskt framkomlig. Om det inte är möjligt att skapa en europeisk lösning bör misstagen från insättningsgarantidirektivet undvikas. Harmoniseringen av de nationella systemen bör vara mer långtgående jämfört med insättningsgarantin. Det bör t.ex. inte finnas både rena ex ante system och ex post system. Prissättningsprinciperna i övrigt bör också harmoniseras. Därutöver bör omfattningen fullharmoniseras. Ersättningstak och eventuella självrisker bör sättas gemensamt på EU-nivå så att man får samma skydd i alla länder och slipper snedvridningar och/eller ett komplicerat "topping up" – regelverk. Samtidigt ska inte risken för snedvridningar överdrivas. Som ovan konstaterats är den uppskattade avgiftsnivån låg och andra konkurrenshinder är viktigare i detta sammanhang, se avsnitt 2.2.

3.7 Utbetalning

En försäkringsgarantiordning kommer innebära mycket stora åtaganden. En stor del av dessa åtaganden är emellertid långsiktiga. Det gäller t.ex. livförsäkringsprodukter såsom traditionell livförsäkring, fondförsäkring men även sjuk- och olycksfallsförsäkringar betalas ofta ut under en längre period. Det finns därför inte samma behov som på banksidan att med kort varsel betala ut hela beloppet. Det finns fördelar för såväl systemet som den enskilde att kontraktet istället fullföljs och livräntan eller pensionsutbetalningen sker per månad istället för i en klumpsumma. Detta kan åstadkommas genom att försäkringsgarantiordningen tillskjuter medel för att underlätta en beståndsöverlåtelse till ett annat försäkringsbolag eller för att möjliggöra en ordnad avveckling av beståndet (s.k. run off).

En särskild fråga är vad som ska utlösa garantin. Här kan man tänka sig flera varianter. Garantin kan utlösas vid konkurs, vilket är fallet i den svenska insättningsgarantin. Man kan också tänka sig att försäkringsgarantin får ingripa tidigare, exempelvis om åtagandena överstiger tillgångarna men bolaget ännu inte satts i konkurs

3.8 Övrigt

I samband med regleringen av en ny försäkringsgaranti finns en rad detaljfrågor att ta hänsyn till. En viktig fråga är försäkringsbolagens informationskyldighet till konsumenterna om vilket skydd de har. Denna fråga blir särskilt delikat om tjänstepensionsförsäkringar som erbjuds av försäkringsbolag (under optionen i tjänstepensionsdirektivet, se ovan) hålls utanför garantisystemet. Ytterligare en fråga är försäkringsgarantiorganisationens rätt till insyn i bolaget för att tillse att system m.m. håller en sådan standard att det är möjligt att snabbt kunna betala ut medel till drabbade, samt för att kunna förbereda ett skadefall.