



RAPPORT DEN 31 MAJ 2007

DNR 07-4828-000

2007:9

Konsumentskyddet på finansmarknaden

INNEHÅLL

FÖRORD	1
SAMMANFATTNING	2
1. UTGÅNGSPUNKTER	6
1.1 Statens och konsumenternas ansvar	7
1.2 Flera myndigheter ansvarar för konsumentskyddet	12
1.3 FI och konsumentskyddet	16
1.4 Konsumentskyddet och gränsöverskridande finansiell verksamhet	23
2. FINANSIELL RÅDGIVNING OCH FÖRSÄLJNING	28
2.1 Regelverket kring rådgivning	28
2.2 Undersökningar om finansiell rådgivning	29
2.3 Att hålla isär rollerna	30
2.4 Försäljning och marknadsföring	31
3. SPARA	33
3.1 Kontosparande	35
3.2 Direktsparande i aktier	39
3.3 Aktieindexobligationer och warranter	44
3.4 Fondsparande	47
3.5 Sparande i traditionell livförsäkring	55
4. BETALA	66
4.1 Problembild	67
4.2 Kostnader och avgiftsuttag	67
4.3 Utlandsbetalningar	68
4.4 Risker i betalningshanteringen	69
4.5 Tillgång till betaltjänster	70
5. LÅNA	72
5.1 Konsumtionskrediter	76
5.2 Bolån	79
6. FÖRSÄKRA	81
6.1 För mycket och för lite försäkringsskydd	83
6.2 Risken att försäkringsbolaget inte kan betala ut ersättningen	83
6.3 Konsumenten utlämnad till försäkringsbolagets bedömning	84
6.4 Långa väntetider på utbetalningar vid komplicerade skador	86
BILAGA: AVRAPPORTERING TILL REGERINGEN ENLIGT REGLERINGSBREVET FÖR BUDGETÅRET 2007	87
Regeringsuppdrag 1	87
Regeringsuppdrag 2	92
Redovisning till regeringen av FI:s arbete i konsumentbyråerna	95

Förord

Finansinspektionen tog under hösten 2006 fram en konsumentstrategisk handlingsplan. Handlingsplanen innebär ändrade arbetssätt och perspektiv i den konsumentinriktade tillsynen och regelgivningen. De viktigaste förändringarna som handlingsplanen innebär är att FI:s arbete i högre utsträckning ska utgå från vilka problem konsumenten har när hon köper och använder finansiella tjänster och produkter, och att vi ska göra tydligare kartläggningar av var de stora problemen finns för konsumenterna, liksom utveckla metoder för att fånga upp dessa problem.

Konsumentskyddet har alltid varit en central del av vårt uppdrag, men i vårt konkreta arbete har det ofta varit företagets regelefterlevnad som varit utgångspunkten, snarare än konsumentens situation och de risker och missförhållanden hon möter på de finansiella marknaderna.

Sedan handlingsplanen togs har vi arbetat för att ändra på detta. Våra rapporter och analyser av risker och problem tar nu ett tydligare avstamp i konsumentens situation och behov, vilket får konsekvenser för vår planering av tillsynen och regelöversyn. Att genomföra handlingsplanen är ett arbete som pågår och som kommer att ske successivt. Det gäller också effekterna av de åtgärder som vidtagits och kommer att vidtas som et resultat av detta.

Den här rapporten redovisar FI:s syn på riskerna för konsumenterna på de finansiella marknaderna, och hur FI tänker agera för att påverka detta.

Som bilagor till rapporten återfinns tre avrapporteringar till regeringen i enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 2007.

Ingrid Bonde
Generaldirektör

Sammanfattning

Konsumenterna ansvarar för sina egna beslut när det gäller köp av olika finansiella tjänster och produkter. Konsumenten ska inte förvänta sig att staten tar hand om eller skyddar mot förluster till följd av finansiella risker som konsumenten själv väljer att ta.

Staten har däremot ett ansvar för att möjliggöra för konsumenten att ta detta ansvar. Det innebär bland annat att staten ska verka för att företagen lämnar förståelig och rättvisande information. På så sätt förbättras konsumenten möjlighet att kunna ta ansvar för sina finansiella beslut. Konsumenterna ska också kunna förvänta sig att staten övervakar att de finansiella företagen följer regelverken, och att oseriösa aktörer hålls borta från marknaderna. Staten har slutligen ansvar för att konsumenterna har tillgång till tvistlösning om problem i relationen till de finansiella företagen ändå uppstår.

God information är alltså en nödvändig förutsättning för mer jämbördiga förhållanden mellan producent och konsument på finansmarknaderna. Men det är inte tillräckligt. Det krävs också att konsumenterna har grundläggande kunskaper om finansiella frågor, inklusive kunskap om vart man som enskild kan vända sig för att få information och stöd. Staten bör ta ett större ansvar för att konsumenter har möjlighet att skaffa sig sådana kunskaper. FI har erbjudit sig driva och samordna en sådan satsning.

FI och Konsumentverket har idag ett delat ansvar för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna och samarbetar i den uppgiften. Utöver FI och Konsumentverket finns det ytterligare ett antal myndigheter och organisationer som är involverade i det konsumentskyddsarbetet i större eller mindre utsträckning.

FI:s konsumentskyddsarbete är förebyggande. FI:s arbete syftar till att identifiera och med generella åtgärder motverka problem *innan* de resulterar i skador för konsumenterna. Däremot ingriper inte FI i enskilda kunders mellanhavanden med enskilda företag. FI utformar regler som skyddar eller underlättar för konsumenterna, och bevakar att de finansiella företagen som bedriver tillståndspliktig verksamhet följer gällande regelverk.

Nedan sammanfattas rapportens analys av de olika typer av produkter och tjänster som konsumenterna möter på de finansiella marknaderna, och de frågor och problem som konsumenten möter inom dessa olika områden:

Spara

Svenska hushåll har ett finansiellt sparande som uppgår till 3 700 miljarder kronor.

Finansiella rådgivare visar brister i kunskaper om rådgivning

En väl fungerande rådgivning minskar konsumenternas utsatthet på de finansiella marknaderna. Problemet är att kunden måste kunna lita på att rådgivaren är kompetent och inte låter rådgivningen påverkas av andra intressen än kundens, som t.ex. säljprovisioner. Enligt FI:s bedömning finns det idag risk för att den rådgivning som konsumenterna får inte motsvarar vad hon har rätt att förvänta sig. Alltför ofta möter kunden i realiteten en försäljare snarare än

en rådgivare. Därför arbetar FI med att säkerställa att rådgivarna är seriösa och följer de regler för rådgivningen som är till för att skydda konsumenterna.

Kontosparande innebär ofta låg risk, men det finns undantag

Av de svenska hushållens sparande återfinns cirka 18 procent eller 700 miljarder kronor som kontosparande. Av detta finns en mycket stor del i de största bankerna. Av kontosparandet omfattas uppskattningsvis 90 procent av den statliga insättningsgarantin. Den yttersta risk som konsumenten löper vid kontosparande är att företaget inte kan betala tillbaka pengarna. FI bedömer risken för att de stora bankerna inte ska kunna betala ut pengarna som mycket låg, vilket även gäller för merparten av de mindre bankerna. FI:s granskning av de kreditmarknadsbolag som tar emot inlåning, visar dock att det finns skillnader i risk mellan de olika företagen. Hos inlåningsföretagen – som FI inte har tillsyn över och som inte omfattas av insättningsgarantin – är sannolikt skillnaderna i risk än större. Dessa företag får dock inte ta emot mer än 50 000 kronor i inlåning per kund. Kunderna bör vara uppmärksamma på de risker som kan finnas när de väljer företag och bedöma om en eventuellt högre ränta kompenserar för den högre risken.

Direktsparande i aktier – val av marknadsplats påverkar risken och skyddet för konsumenten

Direktsparande i aktier är spritt i Sverige och utgör cirka 18 procent av hushållens finansiella sparande, vilket motsvarar nära 700 miljarder kronor. Aktier handlas på olika marknadsplatser, och dessa medför olika risker och olika grad av skydd för konsumenten. Detta är inte alltid tydligt. Konsumenten är även beroende av mellanhänder för att sköta betalningar och administration av köp och försäljningar. Dessa mellanhänder kan missbruka förtroendet från kunden eller orsaka kunden skada genom brister i handhavandet av kundens affärer. FI bedömer dock att småspararna överlag har bra och rättvist tillträde till aktiemarknaderna, och tillgång till information på ett rättvist sätt.

Aktieindexobligationer och warranter – företagen informerar inte bra nog

Allt fler konsumenter sparar i och spekulerar med komplexa finansiella produkter som aktieindexobligationer och warranter. I dag äger svenska konsumenter sådana instrument till ett värde av uppskattningsvis 70 miljarder kronor. För att kunna fatta välavvägda beslut behöver kunderna utvärdera en rad ytterligare faktorer och risker, utöver de som finns vid exempelvis fondsparande eller direktsparande i aktier. Dessa faktorer och risker är inte alltid helt enkla att förstå och utvärdera, och ställer därför stora krav på dem som är skyldiga att lämna informationen, dvs. utgivarna och försäljarna av värdepapperna. Detta är dock något som de ofta misslyckas med, vilket innebär att kunderna riskerar att ge sig in i något de inte fullt ut förstår konsekvenserna av. FI har därför skärpt granskningen av informationen och diskuterat med marknadsaktörerna om hur informationen kan förbättras och göras lättare att förstå.

Fondsparandet fungerar överlag bra, men kräver fortsatt stor uppmärksamhet från FI

Svenska hushåll har cirka 1 000 miljarder kronor i fondsparande, inklusive fondförsäkring. Därutöver har de ytterligare nära 300 miljarder kronor i PPM-sparande. Fondsparande är en möjlighet för konsumenten att erhålla

aktiemarknadens eller obligationsmarknadens avkastningspotential och att samtidigt sprida riskerna, utan att själv behöva ägna tid och kraft till att förvalta en egen värdepappersportfölj. Samtidigt medför utläggningen av förvaltningen av sparmedlen på en annan part att kunden riskerar att förvaltaren förvaltar medlen med annat än kundens bästa för ögonen, att förvaltaren inte har tillräcklig kompetens eller brister i de nödvändiga rutinerna för att säkerställa ett fullgott skydd av sparmedlen. Överlag bedömer FI att fondmarknaden fungerar väl för konsumenterna. FI hittar dock nästan alltid brister hos någon eller några förvaltare när vi gör undersökningar som omfattar flera företag. Ganska ofta är bristerna allvarliga och medför eller kan medföra förluster för kunderna. Givet fondsparandets stora volym, det stora antal sparare som berörs och den funktion den fyller genom att ge oerfarna investerare en möjlighet att spara på aktiemarknaden, ser FI allvarligt på dessa brister och avser fortsätta rikta stor uppmärksamhet mot fondsparandet.

Sparande i traditionell livförsäkring – högsta prioritet i FI:s konsumentinriktade tillsyn

Sparande i traditionell livförsäkring är den största sparformen i Sverige och omfattar cirka 1 250 miljarder kronor. Tillsynen av sparandet i traditionell livförsäkring har högsta prioritet i FI:s arbete, inte bara på grund av dess storlek, utan eftersom kunderna har ett ovanligt utsatt läge gentemot bolagen – kunderna har svårt att både på förhand och löpande utvärdera sparformen och övervaka sina intressen. Sparandet sker dessutom ofta över många år och kunderna kan som regel inte flytta sitt sparande om de är missnöjda med bolaget eller av någon anledning behöver ändra sitt sparande. Dessa förhållanden ökar risken att bolagen omedvetet eller – i värsta fall - medvetet åsidosätter kundens intressen. För att förhindra detta finns ett omfattande regelverk och tillsyn av bolagen. De senaste årens debatt och åtgärder har visserligen förbättrat kundernas ställning, men FI kan konstatera att regelverket, tillsynen och bolagens agerande behöver förbättras ytterligare på många områden. Detta gäller bland annat möjligheten för kunden att flytta sitt sparande, informationen om risk och avkastning, hur fördelningen av överskott sker till och mellan kunder och informationen kring detta.

Betala

Betala – nya risker och otydlig information

Det har skett en snabb utveckling och förändring av betalningsvanorna i samhället, där elektroniska, kontobaserade betalningar vuxit på kontantbetalningarnas bekostnad. Det innebär också att de risker och problem för konsumenten som finns med kontanthantering avlöses av andra typer av risker. Främst handlar det om de ofta komplexa risker som sammanhänger med elektronisering och med internetanvändning. Det senare är dock en fråga som berör även andra tjänster än betalningar. FI granskar för närvarande internetbankernas säkerhetslösningar. Ett annat problem för konsumenten är den påfallande bristen på information om prissättningen av betaltjänster. Det senare problemet reduceras dock av att de öppna eller dolda kostnader som genomsnittskonsumenten har för betaltjänster är relativt små.

Låna

Konsumtionskrediter – antalet betalningsförelägganden växer snabbt

Utlåningen i form av konsumtionskrediter utvecklas relativt snabbt, med hög volymtillväxt, nya produkter som exempelvis SMS-lån och nya aktörer. De utestående krediterna uppgår till uppskattningsvis 200 miljarder kronor. An-

talet betalningsföreläggande hos kronofogden har ökat med 20 procent över en femårsperiod, trots högkonjunkturen. Tillsynsbehovet avser i många avseenden inte ett informationsbehov för konsumenten, utan snarare områden som marknadsföring och skälighet avseende villkor. Tillsynen bedrivs där av Konsumentverket och inte FI, även om det finns ett samarbete mellan myndigheterna. Viktiga frågor för FI inom området på senare tid har dels varit hur företagen informerar om och beräknar den effektiva räntan, dels utvecklingen vad gäller SMS-lån. Företag som erbjuder SMS-lån har varit utsatta för bedrägerier, vilket beror på att identifieringen av kunder inte fungerat på önskvärt sätt. FI utreder för närvarande dessa företag.

Bolån – hushållen har ökat sitt risktagande

Lån till bostäder är den beloppsmässigt dominerande krediten för hushållen och uppgår till 1 400 miljarder kronor, vilket är mer än 80 procent av utlåningen. Utlåningen har vuxit med 10-15 procent under ett antal år, framför allt som en följd av stigande bostadspriser och låga räntor. FI har observerat ett ökat risktagande på bolånemarknaden så till vida att såväl amorteringstiderna som belåningsgraderna ökar. Hushållen lånar sett över längre tid också alltmer till rörliga räntor, vilket ökar utsattheten för stigande räntor. Den främsta risken som FI sett på bolånemarknaden är att hushållen till följd av det låga ränteläge som rått under flera år inte tillräckligt beaktar risken för stigande räntor. FI har därför ställt krav på att bankerna ska ge information till kunderna om vilka konsekvenser stigande räntor får för en boendekalkyl.

Försäkra – bristande intresse och kunskap hos konsumenterna

Konsumenten kan genom försäkring skydda sin ekonomi från oväntade händelser, exempelvis skador på egendom, inkomstbortfall på grund av sjukdom eller skada, eller skadeståndskrav som riktas mot henne. De förväntade ersättningarna till konsumenterna från dagens försäkringsbestånd kan uppskattas till drygt 200 miljarder kronor. Det förekommer att konsumenterna har ett felaktigt eller dåligt försäkringsskydd, antingen i form av för mycket eller för lite skydd. Detta kan bero på dålig kunskap om vad deras försäkringar omfattar, vilket i sin tur kan bero på lågt intresse eller dålig information från bolagen. I Sverige finns inte någon annan part – ett garantisystem eller staten - som träder in och ersätter konsumenterna om bolaget inte kan betala skad ersättningen på grund av obestånd. Den risken är dock idag ett mindre hot, men följs genom FI:s löpande övervakning. Däremot förekommer många klagomål på att den slutliga regleringen av personskador drar ut på tiden. FI övervakar aktivt bolagens arbete med att få ner tiderna för skadereglering och med att hålla de skadade informerade om hur processen går framåt.

1. Utgångspunkter

Finansinspektionens konsumentinriktade arbete utgår från följande grundsyn:

1. Finansiella produkter och tjänster är viktiga för konsumenterna. Vissa typer av produkter och tjänster – som betalningar, vissa försäkringar och sparprodukter – måste konsumenten använda för att kunna fungera i samhället, andra innebär en möjlighet för konsumenten att bättre hantera sin ekonomi, som hon kan utnyttja eller avstå från att utnyttja.
2. Konsumenten – och samhället – har mycket att vinna på att konsumenten kan göra rätt val utifrån sina förutsättningar, och mycket att förlora på felaktiga val.
3. Det är ofta svårt att göra bra val. Produkterna och tjänsterna är komplexa och företagens kompetens, stabilitet och seriositet är ofta svårt att bedöma för den enskilde. Produkterna och tjänsterna är därför svåra att utvärdera, både inför och efter ett köp. Därmed finns det risk för att dåliga företag och produkter överlever längre än de borde, och att oseriösa aktörer kan verka länge utan att upptäckas.
4. Därför finns det finansiell reglering och tillsyn, med målet att:
 - Informationen ska vara tydlig för att underlätta för konsumenten att ta bra beslut och utvärdera sina beslut,
 - Företagen ska kunna hantera risker och intressekonflikter i verksamheten så att kunderna inte drabbas.
 - De som bedriver finansiell verksamhet ska inte vara olämpliga för det.
 - Det ska finnas ett grundläggande skydd för konsumenten i form av tvistlösning
5. Konsumenten ansvarar själv för sina beslut. Det finansiella konsumentskyddet ska bidra till att konsumenten blir bättre rustad att ta det ansvaret, men ska inte befria henne från ansvar. Konsumenterna får inte ges uppfattningen att staten ska ta över ansvaret och uppträda som garant mot förluster och andra problem
6. Kunniga kunder som frågar, ställer krav på kvalitet, utvärderar olika erbjudanden mot varandra och organiserar sig för att skydda sina intressen och rättigheter är centralt för konsumentskyddet.
7. Tillsynen och regelverken ska i första hand inriktas på de produkter och tjänster som är av störst vikt för konsumenterna, och särskilt de där de själva har sämst möjligheter att bedöma riskerna och skydda sina intressen.

1.1 Statens och konsumenternas ansvar

SAMMANFATTNING

Konsumenterna ansvarar för sina egna beslut när det gäller köp av olika finansiella tjänster. Konsumenten kan således inte förvänta sig att staten ska ta hand om eller skydda mot finansiella förluster till följd av finansiella risker som konsumenten själv väljer att ta.

Staten har däremot ett ansvar för att möjliggöra för konsumenten att ta detta ansvar. Det innebär bland annat att staten ska verka för att företagen lämnar förståelig och rättvisande information, för att konsumenterna ska kunna lita på att de finansiella företagen följer regelverken, och att oseriösa aktörer hålls borta från marknaderna. Staten har slutligen ansvar för att konsumenterna har tillgång till tvistlösning om problem i relationen med de finansiella företagen ändå uppstår.

Information räcker dock inte, utan det krävs också att konsumenterna har grundläggande kunskaper om finansiella frågor, inklusive om vart man som enskild vänder sig för att få information och stöd. Staten bör ta ett större ansvar för att konsumenter har möjlighet att skaffa sig sådana kunskaper. FI har erbjudit sig att driva och samordna en sådan satsning.

Konsumenternas kontakter med den finansiella sektorn är mer frekventa och berör väsentligt mycket fler områden idag än för några decennier sedan – tidigare hade flertalet människor kanske ett lönekonto, ett sparkonto och försäkring för hem och bil, och den som hade villa hade därutöver ett lån på huset. Idag är utbudet, inte minst på sparandeområdet, ett helt annat. Idag tar stora delar av den svenska befolkningen i många fall komplicerade finansiella beslut om t.ex. sparande, bolån, betalningsformer och försäkringslösningar. Valalternativen blir dessutom hela tiden fler och de ekonomiska konsekvenserna av att välja ”rätt” eller ”fel” kan också vara större.

Finansiella produkter och tjänster integreras också allt mer med konsumenternas löpande konsumtion och vardag. Konsumentkrediter erbjuds idag vid nästan alla inköp av kapitalvaror som hemelektronik, vitvaror, cyklar, bilar etc. Inte sällan erbjuds också olika försäkringsskydd vid försäljningen av dessa varor. Finansiella företag kontaktar kunderna i deras hemmiljö via telefonförsäljning och uppsökande verksamhet, och kunderna kan idag hemifrån utträta i princip alla de finansiella transaktioner och ärenden hon har behov av via internet och telefon. De finansiella företagen lägger stora summor pengar på reklam riktad till konsumenter, ofta också på att bearbeta media med information. Media i sin tur rapporterar numera också i stor utsträckning om olika finansiella frågor för en bred publik; om pensionssparande, om bolånet borde ha fast eller rörlig ränta, om fonder som går bra, dåligt eller som är dyra. Media lyfter också fram fall där risker med olika produkter slagit till, som kortbedrägerier, krånglande internetbanker och fall där människor utsatts för missledande finansiell rådgivning.

De senaste åren har allt fler finansiella beslut och allt mer av det finansiella risktagandet flyttats från staten och finansiella institutioner till konsumenter-

na. Detta gäller framförallt på pensionsområdet där allt mer valfrihet ges till konsumenterna och möjligheten att själv ta och bära den finansiella risken ökar. Det sker också till vis del på sparområdet, där sparprodukter som fonder och aktieindexobligationer har ökat i popularitet, vilket innebär att kunderna själva tar en större finansiell risk än vid ett kontospårande.

Konsumenterna måste fatta sina egna beslut och ta ansvar för dem när det gäller köp av olika finansiella tjänster. Det grundläggande problemet är att den genomsnittlige konsumenten har ett mycket tydligt informationsunderläge visavi producenterna, dvs. de finansiella företagen. Det är i detta glapp konsumentskyddsproblematiken uppstår och behovet av reglering och tillsyn. Några exempel:

- *Pensionssparande.* Hur ska en ung pensionssparare kunna överblicka att de pengar som hon sparar i sin livförsäkring verkligen finns kvar när de efter kanske 40 år ska betalas ut i pension? Hur kan hon veta eller kontrollera att hon får del av avkastningen i enlighet med de villkor som gäller enligt avtalet?
- *Aktiesparande.* Hur ska en aktiesparare kunna tillförsäkra sig om att hon verkligen får det bästa priset när den köper en aktie hos en mäklare?
- *Finansiell rådgivning.* Konsumenter kan behöva råd inför finansiella beslut och kan då vända sig till en rådgivare. Hur kan kunden veta att rådgivaren verkligen sätter hennes intressen i första rummet vid rådgivningen och inte agerar för någon annans räkning? Kan kunden veta att rådgivaren har den kompetens som krävs för att ge de råd som hon gör?

Ett beslutsalternativ för konsumenten är självklart att avstå från köp om hon känner osäkerhet om erbjudandet. I många fall har dock konsumenten i praktiken inte alternativet att helt avstå – det gäller till exempel frågor kring tjänstepension, val eller icke-val av fonder i PPM-systemet eller betalning av räkningar. Här måste hon träffa ett val mellan olika lösningar och olika leverantörer.

Företagen och staten har ett ansvar för att kunden ska ha möjlighet att fatta dessa beslut, men inte för besluten i sig. Konsumenterna ska och kan inte förhindras att ta finansiella risker, vare sig det handlar om krediter, försäkringar eller placeringar, och omvänt ska konsumenten inte heller förvänta sig att staten ska ta hand om och garantera mot olika slags finansiella risker som konsumenten väljer att ta.

Om staten skulle ha ambitionen att helt skydda konsumenten från alla slags finansiella risker skulle kraven på riskkapital, styrning och kontroll bli så omfattande att det skulle sänka effektiviteten i marknaden och medföra mycket höga kostnader för konsumenterna. Dessutom finns en uppenbar risk att en förväntan om att staten i alla lägen ska lösa alla problem skulle kunna driva fram ett ännu större risktagande - om någon annan tar hand om alla eventuella förluster har man ju allt att vinna och inget att förlora.

Ansvar för de finansiella besluten och för dess konsekvenser vilar alltså ytterst på konsumenten. De finansiella företagen och staten har dock ett ansvar för att göra det möjligt för konsumenten att ta dessa beslut. Detta ansvar inbegriper att:

- *Konsumenten har tillgång till förståelig och rättvisande information.* Informationen behöver som regel ge kunden en möjlighet att bedöma produktens kostnader, risk och andra egenskaper av betydelse. För att kunderna ska kunna använda sig av informationen är det givetvis viktigt att informationen är korrekt. Detta kan inte kunderna själva avgöra. Här har staten ett ansvar för att granska att den information som företagen lämnar är korrekt.
- *Konsumenten ska kunna lita på att företagen kommer att agera i enlighet med avtalsvillkoren och regelverket.* För vissa produkter kan det vara svårt för kunderna att till och med i efterhand avgöra om företagen agerat enligt avtalet och regelverken. Om kunderna inte kan lita på att företagen kommer att agera i linje med avtalsvillkoren eller regelverken är det också svårt att ta de finansiella besluten. Här har staten – men framför allt företagen själva – ett ansvar för att kunderna ska kunna utgå ifrån att företagen kommer att följa de avtal och regelverk som finns på de finansiella marknaderna.
- *Konsumenterna har tillgång till fungerande tvistlösning.* Skulle problem uppstå i relationen med företagen, måste kunderna ha möjlighet att få sin sak prövad. Staten ansvarar för att det finns rimliga möjligheter för kunderna till detta.
- *Konsumenterna ges möjlighet att få en viss grundläggande kunskap om finansiella produkter och tjänster, inklusive vart man ska vända sig för råd och stöd.* Det räcker inte med bra och korrekt information om kunderna inte har möjlighet att ta till sig och kritiskt utvärdera informationen utifrån sina egna förutsättningar.

Vad som däremot inte inbegrips i det ansvar som staten tar i Sverige är att förbjuda olika former av finansiella produkter. Det förekommer i flera EU länder att vissa produkter förbjuds att säljas till konsumenter för att de är riskfyllda, för komplexa eller inte fyller någon funktion. Sverige och FI är av uppfattningen att så länge det finns bra och tydlig information om vad olika produkter innebär, så ska inte produktförbud behöva användas. Detta är inte en given slutsats, och frågan kommer med jämna mellanrum upp för diskussion hos FI.

Finansiell utbildning av allmänheten

Staten och de finansiella företagen har mycket att vinna på att konsumenterna har bättre möjlighet att utvärdera olika finansiella erbjudanden, att planera sin privatekonomi och att ställa krav på de finansiella företagen. Det skapar mer korrekta förväntningar på de tjänster och produkter som säljs, och leder sannolikt till ett ökat användande av olika finansiella tjänster och produkter. I slutändan bör det sannolikt ge bättre kvalitet och ökad konkurrens generellt i den finansiella sektorn.

FI anser att staten måste ta ett större ansvar för att höja allmänhetens kunskaper om olika frågor som rör privatekonomin med koppling till det finansiella systemet. Det behövs också en samlad bild och en samordning av olika myndigheters insatser på det här området. Idag arbetar en rad myndigheter med information och folkbildning kring finansiella frågor, exempelvis Premiepensionsmyndigheten, Konsumentverket, de kommunala konsumentvägledarna, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, skolorna osv.

FI har erbjudit sig att vara den myndighet som ansvarar för att driva och samordna olika myndigheters utbildningssatsningar mot konsumenter på det finansiella området. I ett sådant arbete är det också naturligt att involvera intresserade privata aktörer som kan bidra till målet att höja allmänhetens förmåga att hantera sina privatekonomiska beslut.

En kompletterande utveckling som FI skulle välkomna, är att konsumenter i ökad utsträckning organiserar sig för att stärka sin ställning på de finansiella marknaderna. Staten är inte alltid den bästa representanten och talesmannen för konsumenterna. Idag finns det några få exempel på sådana organisationer i Sverige. Ett exempel är Aktiespararna som företräder små aktiesparares intressen gentemot företagen och lagstiftarna. Proskandia är ett annat exempel som är en organisation som företräder försäkringstagarna i Skandia Liv. Ökad kunskap hos konsumenterna gynnar sannolikt en utveckling mot fler sådana organisationer.

Konsumentenkät – kartläggning av konsumenternas kunskaper

Det finns ingen bra överblick över svenska konsumenters allmänbildning om finansiella tjänster och produkter, eller hur de använder och upplever dessa. Vi har således en dålig bild av i vilken uträkning det idag finns grupper som inte kan hantera de allt fler finansiella beslut som läggs på den, och hur man skulle kunna nå dem för att stärka deras förmåga. För att ta reda på allmänhetens kunskapsnivå och hur de finansiella tjänsterna och produkterna används och upplevs av konsumenterna, genomför därför FI en intervjuundersökning. Resultatet av den första undersökningen håller för närvarande på att sammanställas och utifrån resultatet av den undersökningen planeras en uppföljning under hösten.

Resultatet av enkäten kommer att vara en viktig informationskälla i den ökade satsningen på finansiell utbildning som FI har erbjudit sig att samordna och driva. FI har därför arbetat med andra myndigheter och organisationer i framtagandet av enkäten, och kommer att delge dem resultatet av undersökningen. Resultatet kommer även att kunna användas för att identifiera områden av extra vikt för konsumenterna, vilket kan föranleda extra uppmärksamhet i tillsyn eller regelgivning.

Tanken är att enkäten ska upprepas med vissa intervall, exempelvis var tredje år, för att se om nya behov och risker uppstår, och för att kunna utvärdera tidigare åtgärder.

I Storbritannien har sådana undersökningar genomförts och resultatet av kartläggningarna där visar att behovet av utbildningsinsatser är stort för vissa

konsumentkategorier. Kunskapsnivån skiftar såväl mellan olika samhällskategorier som mellan olika åldersgrupper. Resultatet av den brittiska undersökningen visade att många konsumenter brister i förmågan att planera långsiktigt, t.ex. till den egna pensioneringen eller för att möta oväntade utgifter eller plötsligt sänkt inkomst, t.ex. vid sjukdom. Överskuldsättning har visat sig inte vara särskilt utbrett, men kombinationen av oförmågan att planera långsiktigt och inkomster som nätt och jämt täcker kostnaderna gör vissa kundgrupper mycket sårbara för t.ex. lågkonjunktur. Det har också visat sig att de flesta inte väljer sina finansiella tjänster med någon större noggrannhet och är okunniga om de ekonomiska risker de tar i sitt sparande. Det finns anledning att tro att en motsvarande undersökning i Sverige skulle ge ett liknande resultat.

1.2 Flera myndigheter ansvarar för konsumentskyddet

SAMMANFATTNING

FI och Konsumentverket har ett delat ansvar för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna. Myndigheterna har ett samarbete för att samordna tillsynen. Utöver FI och Konsumentverket finns det ett antal ytterligare myndigheter och organisationer som är involverade i konsumentskyddsarbetet på de finansiella marknaderna i större eller mindre utsträckning.

Konsumenternas bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå är rådgivningsbyråer som ska informera och ge råd till konsumenterna. Konsumentverket och FI har utslagsrösterna i byråernas styrelser där också branschen ingår. Byråerna kan enligt FI fylla en viktig roll för konsumentskyddet, men för det behövs att de blir mer offensiva exempelvis avseende prisjämförelser och i att skapa uppmärksamhet kring viktiga frågor för konsumenterna.

Trots det stora antalet myndigheter som arbetar med konsumentfrågor, finns det ingen myndighet som ansvarar för att konsumenterna har möjlighet att få den nödvändiga kunskapen för att kunna ta ansvar för sitt finansiella beslutsfattande.

Såväl FI som Konsumentverket har som mål att verka för ett gott konsumentskydd på de finansiella marknaderna. FI har tillsyn över de företag som bedriver finansiell verksamhet som kräver tillstånd. FI:s tillsyn avseende konsumentskyddet avser huvudsakligen det rörelserättsliga regelverket, dvs. de regler som gäller specifikt för de företag som bedriver den tillståndspliktiga verksamheten.

Konsumentverket har tillsyn över samtliga företag som bedriver finansiell verksamhet – oavsett om det är tillståndspliktig verksamhet eller ej – men ur ett marknadsrättsligt perspektiv. Konsumentverket utövar alltså tillsyn över att företagen följer det generella regelverk som gäller all form av verksamhet som riktar sig till konsumenterna, som exempelvis marknadsföringslagen.

Detta innebär att ansvaret för konsumentskyddet är delvis överlappande, eftersom det i den rörelserättsliga lagstiftningen för de finansiella företagen i vissa fall återfinns krav på att företagen ska agera sunt eller följa annan lagstiftning, exempelvis de marknadsrättsliga lagarna. Med andra ord har FI också i vissa fall indirekt tillsyn över de marknadsrättsliga lagarna. Avseende granskningen av prospekt har FI till och med ett uttryckligt ansvar för tillsynen över marknadsföringen. I många fall kan också gränsen mellan marknadsföring och kraven på den information som företagen ska lämna enligt rörelsereglerna vara otydlig eller inte finnas.

Samarbete mellan FI och Konsumentverket

För att hantera det överlappande ansvaret har FI och Konsumentverket löpande avstämningar på olika nivåer. Myndigheterna driver också gemensamma projekt och samarbetar i enskilda ärenden såsom konsumentkrediter, SMS-lån, standardvillkor, bankavgifter och blancokrediter. Framförallt har informationsutbytet förbättrats i tillsynen som rör sig i gränslandet mellan marknadsföring och information som krävs enligt rörelsereglerna och prospektregelverket. FI och Konsumentverket har aktivt utbytt information och kunskap avseende bland annat aktieindexobligationer och begreppet garanti som blivit vanligare i samband med finansiella produkter de senaste åren.

Myndigheterna överlämnar även ärenden till varandra som bedöms ligga inom den andra myndighetens ansvarsområde.

Konsumentbyråerna

Konsumenternas bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå är rådgivningsbyråer som erbjuder konsumenter kostnadsfri information och rådgivning. Utöver att informera och vägleda, ska byråerna fånga upp problem som konsumenterna upplever och vidarebefordra dessa till branschen och myndigheterna.

Verksamheten finansieras av respektive bransch och i styrelsen för byråerna finns, förutom branschen, FI och Konsumentverket representerat. De två myndigheterna har utslagsrösterna i styrelserna.

FI ser byråerna som viktiga aktörer för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna. Det är dock önskvärt att de blir mer offensiva och ökar servicegraden gentemot konsumenterna.

Exempel på utvecklingar som FI önskar att se är att de i ökad utsträckning gör produkt- och villkorsjämförelser. Framförallt försäkringsbyrån har kommit en bit på den vägen men skulle kunna gå längre. Bankbyrån har dock inte kommit lika lång, vilket kan bero på att det skett två chefsbyten på kort sikt.

Byråerna borde även i högre utsträckning än idag kunna föra ut budskap och information i exempelvis media för att skapa debatt och uppmärksamma konsumentproblem.

Ett sätt att skapa resurser för nya satsningar är genom ett närmare samarbete mellan de två byråerna och kanske till och med en sammanslagning. På så vis bör resurser frigöras. Tydligheten gentemot konsumenterna ökar också då de enbart har en byrå att vända sig till med alla former av frågor och klagomål. Detta är viktigt inte minst då det sker en glidning mellan branscherna och banker erbjuder försäkringsprodukter och försäkringskoncerner startar bank eller fondverksamhet. Det borde dessutom kunna leda till en ökad service genom bl.a. möjlighet till ökat öppethållande och ökad synlighet.

En gemensam byrå skulle dessutom bättre kunna verka för en ökad jämförbarhet av villkor, avgifter och risk mellan bl.a. fond-, bank- och försäkringsprodukter.

Branschen, som finansierar byråerna, har visat ett begränsat intresse för dessa frågor.

Fler myndigheter och organisationer än FI och Konsumentverket

I nedanstående tabell ges en översikt över vilka myndigheter som arbetar med vilka frågor när det gäller konsumentskyddet. Tabellen följer en struktur där det fokuseras på när i transaktionskedjan behovet olika myndighetsinsatser uppstår, dvs. vad behövs när man köper en produkt/ingår ett avtal, vad behövs under avtalets gång samt vad behövs om något går fel och företaget inte levererar det som avtalats.

Olika myndigheter olika ansvar

		Ansvarig myndighet/organisation
Innan avtals slut:	Tillsyn över att rådgivning är opartisk och objektiv	FI
	Kunna göra prisjämförelser mellan leverantörer	Byråerna/FI/KOV
	Kunna jämföra andra avtalsvillkor mellan leverantörer	Byråerna/FI/KOV
	Tillsyn över att marknadsföring inte är vilseledande eller försäljning för aggressiv	KOV
	Tillsyn över att information om produkten, eller företaget när det har betydelse för kvaliteten i produkten, är begriplig och relevant	FI
	Utbildning om finansiella tjänster	-
Under avtalets löptid	Tillsyn över att kunden får begriplig information om produkten kontinuerligt	FI
	Tillsyn över kapitalvärdesskyddet – låg risk för konkurs hos leverantör	FI
	Tillsyn över att kundens medel inte förskingras	FI
	Tillsyn över att kund inte drabbas av oskäliga priser/prissamarbeten	KOV/KKV*
	Tillsyn över att kund inte drabbas av oskäliga avtalsvillkor	KOV/FI
	Tillsyn över att kund inte drabbas av dolda avgifter	FI
	Tillsyn över att kund inte drabbas av otillbörlig överföring av värden från kund till leverantör	FI
	Tillsyn över att kund får en relevant hantering av försäkringsfall	KOV/FI
Om något går fel:	Tillsyn över att kunden kan byta leverantör till rimlig kostnad	FI/KKV
	Få vägledning om hur problem kan hanteras	Byråerna
	Få klagomål hanterade	Byråerna/ KOV/FI
	Få stöd vid civilrättslig process mot leverantör (tvistlösning)	ARN**/KOV/Nämnder
	Få ersättning ur insättningsgaranti/investerarskydd	IGN***
	Få bedrägerier utredda	EBM****
	Få rätt till skadestånd	Domstol

*Konkurrensverket **Allmänna reklamationsnämnde, ***Insättningsgarantinämnden, ****Ekobrottsmyndigheten

På en övergripande nivå kan följande reflektioner göras om de olika ansvarsområdena:

- Pris- och andra villkorsjämförelser är ett viktigt område där ansvaret idag vilar på konsumentbyråerna. FI har dock möjlighet att genom föreskrift påverka vilken information företagen ska offentliggöra. Enligt FI finns här flera möjliga utvecklingsmöjligheter. En är att byråerna blir mer offensiva i arbetet med produktjämförelse, så

som redan delvis skett hos Konsumenternas försäkringsbyrå. En annan är att se till att bolagen lämnar ut information som gör det möjligt för privata initiativ att ta fram prisjämförelser. En sådan utveckling kan initieras av FI. Ytterligare en möjlighet är att utveckla jämförelsepriser som bolagen måste presentera för utomstående. Här kan eventuellt Konsumentverket föreskriftsrätt på området användas.

- När det gäller pris- och avtalsjämförelser är frågan om eventuella standardvillkor viktig. Detta kan öka möjligheten till jämförbarhet mellan olika produkter, och därmed ge ökad konkurrens. Det kan också resultera i att produktutvecklingen och produktutbudet hämmas, vilket är till skada för konkurrensen. Såväl FI, Konsumentverket och Konkurrensverket berörs av frågan.
- Finansiell utbildning av konsumenter är det område som sticker ut tydligast. Det finns ingen myndighet eller organisation som är ansvarig för frågan, även om flera myndigheter i någon form ägnar sig åt det.
- De fem sista raderna i tabellen avser stöd till den individuella konsumenten. Ansvaret här är förhållandevis spretigt jämfört med andra områden. Troligtvis är det rimligt att så långt som möjligt kanalisera stödet till den individuella konsumenten till en instans. Idag är det troligen förvirrande för den enskilde konsumenten när det finns flera myndigheter eller organisationer att vända sig till.

Utöver de myndigheter som nämnts ovan, finns det ett antal myndigheter till som har ansvar för att konsumenterna behandlas väl på de finansiella marknaderna. Bland annat följande myndigheter har någon form av ansvar för konsumentrelaterade frågor som berör finansiella produkter:

- Datainspektionen har t.ex. tillsyn över regelverket för hur olika personuppgifter hanteras. Detta kan avse hur bankerna hanterar uppgifter om vilka betalningar en kund har gjort, eller hur försäkringsbolag hanterar känslig information om personers hälsa. Datainspektionen har också tillsyn över de rena inkassobolagen.
- Socialstyrelsen har viss tillsyn över de läkare som gör medicinska bedömningar i skadeförsäkring.
- Kronofogdemyndigheten ansvarar för beslut om betalningsförelägganden, vilket påverkar konsumentens möjlighet att få tillgång till olika finansiella tjänster och produkter.
- Skatteverket gör uttolkningar av olika skatteregler för finansiella produkter som har betydelse för hur konsumenterna kan använda dem, exempelvis pensionsförsäkringar.

1.3 FI och konsumentskyddet

SAMMANFATTNING

FI ingriper inte i enskilda kunders ärenden, utan arbetar för konsumentskyddet i stort på de finansiella marknaderna. FI utformar regler som skyddar eller underlättar för konsumenterna, och utövar tillsyn över att de finansiella företagen som bedriver tillståndspliktig verksamhet följer gällande regelverk.

FI antog 2006 en konsumentstrategisk handlingsplan för att förbättra den konsumentinriktade tillsynen och regelgivningen.

FI:s konsumentskyddarbete är förebyggande, vilket medför att FI arbetar för att identifiera och åtgärda problem innan de resulterar i skador för konsumenterna.

FI ingriper inte i enskilda kunders ärenden, utan arbetar för konsumentskyddet i stort på de finansiella marknaderna. Det innebär att FI utformar regler som skyddar eller underlättar för konsumenterna, och utövar tillsyn över att de finansiella företagen som bedriver tillståndspliktig verksamhet följer gällande regelverk.

Om vi åter använder oss av transaktionskedjan men nu bara inom FI:s ansvarsområden, ser vi var FI har ett ansvar för tillsyn och regelgivning. FI:s arbete kan delas in i tillsyn och regelgivning som inriktar sig mot hur företagen informerar, vilken finansiell styrka de har och hur de uppträder. I vissa fall granskar även FI de villkor som företagen använder i avtalen med kunderna.

Inriktningen på FI:s tillsyn och regelgivning ur ett transaktionskedjeperspektiv

		Vad tillses/regleras?
Innan avtalslut	Få opartisk och objektiv rådgivning	Beteenden
	Kunna göra jämförelser av pris, förväntad avkastning och risk.	Info/villkor
	Kunna jämföra andra avtalsvillkor	Information
	Inte drabbas av alltför aggressiv försäljning eller vilsedande marknadsföring	Information
	Få begriplig och relevant information om företaget	Information
Under avtalets löptid	Få tillgång till begriplig information om produkten kontinuerligt	Information
	Kapitalvärdesskydd – låg risk för konkurs hos leverantör	Finansiell styrka
	Efterlevnad av avtal (exempelvis risk enligt förhandsinformation, tillräckligt engagemang i förvaltning).	Beteenden
	Skydd mot förskingring av medel	Beteenden
	Inte drabbas av otillbörlig överföring av värden från kund till leverantör eller annan kund	Beteenden
	Få en relevant hantering av försäkringsfall	Beteenden
Om något går fel	Kunna byta leverantör till rimlig kostnad (Flytträtt och fribrev)	Villkor
	Få klagomål hanterade	Beteenden

FI:s arbete syftar alltså i första hand till att:

- Företagen ska informera på ett sådant sätt att kunderna kan förstå vad de köper.
- Företagen ska hantera sina egna finansiella risker på ett sådant sätt att kunderna kan räkna med att få tillbaka sina pengar, t.ex. från sitt inlåningskonto eller sin pensionsförsäkring.
- Företagen tillvaratar kundernas intressen då de agerar på deras uppdrag, t.ex. vid fondförvaltning, genomförande av aktiehandel för kundernas räkning eller vid rådgivning.

En del i detta arbete är att kontinuerligt arbeta med att modernisera regelverken och tillsynen. De finansiella marknaderna och produkterna utvecklas hela tiden. Därför förändras också vilka informationskrav som ska ställas, och vilka beteenden som riskerar att skada konsumenterna. FI har då att antingen få företagen att själva hantera den nya situationen på ett bra sätt genom att hitta egna lösningar på hur de t.ex. bäst informerar, eller att genom regelförändringar uppnå målet om förstälig och rättvisande information.

Strategisk handlingsplan för den konsumentinriktade tillsynen

FI:s styrelse antog i oktober 2006 en strategisk handlingsplan för den konsumentinriktade tillsynen. I handlingsplanen pekas på ett antal områden som behöver utvecklas. Förändringsbehovet har i stor utsträckning sin utgångspunkt i den kritik som Riksrevisionen lämnade i sin rapport 2006 ”Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar det?”.

I korthet slår handlingsplanen fast att FI ska:

- Förändra perspektivet i tillsynen av konsumentskyddet från att fokusera på företagen och på i vilken utsträckning de följer regler, till att istället utgå från vilka problem konsumenten står inför när hon köper finansiella tjänster.
- Kartlägga var de stora problemen och behoven finns för konsumenterna, och anpassa inriktningen på tillsynen utifrån kartläggningen.
- Utveckla ett system eller en metod för att fånga upp problemområden i form av löpande analyser av vilka produkter och företag som tillsynen bör inriktas emot.
- Fortsätta att vidareutveckla samarbetet med Konsumentverket och Bank- respektive Försäkringsbyråerna.
- Utveckla former för uppföljning av hur konsumentskyddet fungerar, som är bättre jämfört med dagens uppföljning.
- Verka för en ökad utbildning av konsumenterna i finansiella frågor.

Sedan handlingsplanen antogs har ett förändringsarbete eller aktiviteter påbörjats för merparten av de utpekade områdena. Vad FI gör och har gjort framgår av andra delar av den här rapporten. Sammanfattningsvis kan dock pekas på:

- Allt fler undersökningar genomförs, planeras och motiveras utifrån ett uttalat konsumentperspektiv
- Konsumentrelaterade mål och riskmått har fått ökad vikt i verksamhetsplaneringen
- En metod för att samla in, systematisera och analysera kvalitativa indikatorer som klagomål, förfrågningar, medieuppgifter etc, har börjat utvecklas och tillämpas i delar av organisationen
- FI undersöker de tekniska och juridiska möjligheterna att ta del av de finansiella företagens kundklagomål
- Samarbetet med Konsumentverket och byråerna har intensifierats och FI har en tydligare målbild och ambition med samarbetet
- FI har påbörjat en större kartläggning genom en intervjuundersökning om konsumenternas kunskap, erfarenheter och problem i relation till finansiella frågor. Kontakter med andra myndigheter har också tagits på det här området, för att gemensamt kunna använda resultatet.

Förändringsarbetet är dock långt ifrån färdigt, och FI planerar att fortsatt arbeta med att förbättra det konsumentinriktade arbetet.

Motsvarande utveckling mot ett större fokus på konsumenternas ställning sker på flera håll i övriga Europa och på EU-nivå. Flera länder har också påbörjat eller planerar olika utbildningsinsatser i syfte att stärka konsumenterna på de finansiella marknaderna, exempelvis Storbritannien, Danmark, Irland och Nederländerna.

Att förebygga problemen

Finansinspektionens ambition är att agera innan problem för kunderna uppstår. Det finns i huvudsak två former av problem för konsumenten som FI har att förhålla sig till i planeringen av tillsynen:

1. Problem som konsumenterna själva och/eller media upptäcker och påtalar för FI och andra myndigheter.
2. Problem som drabbar kunden utan att kunden själv märker det, eller märker det först efter lång tid.

Det skulle vara en felaktig prioritering om FI skulle låta sitt konsumentskyddande arbete helt eller huvudsakligen styras av det som kunderna upplever som problem och klagar på. FI skulle då riskera att inte satsa resurser på områden som ofta kan vara viktigare för kunderna. Problem som drabbar konsumenterna, vare sig de uppfattar detta eller ej, föregås ofta av brister i företagets rutiner, interna riktlinjer eller finansiella situation. Dessa brister har kunderna sällan kännedom om - däremot har FI utifrån sitt tillsynsarbete betydligt större möjligheter att fånga upp detta. Här kan alltså FI göra en större nytta.

Den typ problem som kunderna kan informera FI och bl.a. konsumentbyråerna om gäller till exempel när försäkringsersättningar inte betalas ut inom rimlig tid eller om de inte kan ta ut sina sparpengar för att bolaget har gått i konkurs eller försvunnit. Vissa problem som en kund kan uppleva kan dock vara sådana som staten varken kan eller bör skydda henne mot. Kanske har

värdet på sparandet inte utvecklats så bra som önskat, kanske får hon inte ersättning för skador som hon trodde att försäkringen täckte - men som den i själva verket inte gjorde. Om däremot besvikelsen bottnar i att företagen genom sin information om produkterna skapat sådana förväntningar, så är detta något som staten har anledning att ingripa mot.

Exempel på problem kunden själv inte alltid märker kan vara när företagen som förvaltar tillgångar åt fondsparare eller försäkringssparare låter andra intressen än kundens bästa styra investeringsbesluten. Detta kan ge en något längre avkastning eller högre risk, men kan vara svårt att upptäcka för kunden, särskilt under gynnsamma marknadsförhållanden när avkastningen ändå upplevs som god. Och eftersom de finansiella produkterna i många fall är komplexa, levereras löpande under lång tid eller någon gång i framtiden kan det vara svårt för kunden att bedöma huruvida företaget har gjort ett bra jobb eller ej. Om kunden kan se att avkastningen varit låg kan det bero på att förvaltaren tog en låg risk, gjorde dåliga investeringsbeslut eller att förvaltaren satte sina egna eller företagets intressen före kundens.

När kunden drabbas av problem i kontakten med finansiella företag, har det som regel under en tid funnits brister i verksamheten som skapat förutsättningar för detta. Dessa brister är ofta svåra för kunderna själva att uppdaga. Exempelvis kan företagets ekonomi vara misskött, så att det finns risk att det inte kommer att kunna fullgöra sina åtaganden mot kunderna i framtiden, eller att företagen saknar kontroll över hur företagets anställda handskas med kundernas pengar. Då finns risken att oärliga anställda förskingrar eller missbrukar kundernas pengar.

I den bästa av världar hittar FI sådana problem och ålägger företagen att åtgärda dem innan någon skada för kunderna hinner uppstå. Men att hitta dessa brister – och än mer att leda i bevis att det rör sig om brister som strider mot regelverket – är ofta svårt även för FI. Det finns alltid en risk att problemen upptäcks för sent, till exempel först när företaget börjar få likviditetsproblem eller går i konkurs, ofta i samband med att marknadsutvecklingen blir negativ och latent problem kommer i dagen. Samtidigt är det här som FI:s insatser verkligen kan göra skillnad. Till skillnad från lätt synliga problem som företagen i många fall har starka drivkrafter att undvika och lösa för att behålla sina kunder, kan de dolda problemen pågå under lång tid till stor skada för konsumenterna.

Att identifiera och strukturera problemen

För att kunna identifiera var riskerna finns och var FI behöver lägga sin resurser, analyserar och strukturerar FI en mängd information.

Informationen kommer från de finansiella företagen genom rapportering, från konsumenter och andra externa parter som myndigheter och media, samt från underökningar av de finansiella företagen.¹

¹ Många av undersökningarna presenteras i form av externa rapporter som återfinns på FI:s webbplats www.fi.se.

De finansiella företagens rapportering

De finansiella företagen måste regelbundet rapportera in finansiella uppgifter till FI. Dessa uppgifter använder vi för att bedöma hur starka företagen är ekonomiskt och därmed finns möjlighet att bedöma deras förutsättningar att fullgöra sina åtaganden gentemot kunderna.

Information från allmänheten, media och andra myndigheter m.fl.

FI får förfrågningar och klagomål direkt från konsumenter och information från Konsumenternas bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå om de klagomål de tar emot. Byråerna är dock inte villiga att överlämna kundklagomålen i sin helhet till FI, utan FI får i dessa fall endast en översiktlig beskrivning av klagomålets karaktär. En liknande källa är de tips som kommer från anställda i den finansiella sektorn om möjliga missförhållanden hos konkurrenter, men i vissa fall också i det egna bolaget. FI följer även det som media rapporterar om, i såväl dagspress som i olika facktidsskrifter.

Utöver informationen från allmänheten får FI information från andra myndigheter, både i Sverige och utomlands. I Sverige är det framförallt Konsumentverket, Bolagsverket och Ekobrottsmyndigheten som lämnar över information.

Information från tillsynen

Den tillsyn som FI utövar över företagen på den finansiella marknaden resulterar i en mängd information om potentiella risker för konsumenterna. Vissa av riskerna är sådana att den specifika tillsynsinsatsen direkt kan resultera i förslag eller krav på åtgärder hos företaget, eller i att företaget förlorar sitt tillstånd. Andra risker är sådana att det föranleder en ny tillsynsinsats.

Konsumentenkät

FI genomför, som presenterades ovan, en undersökning om konsumenternas kunskaper om, och användande och upplevelse av finansiella tjänster och produkter. Resultatet kommer inte bara att vara en viktig informationskälla för den satsningen på finansiell utbildning som FI har erbjudit sig att samordna och driva, utan också för att identifiera områden av extra vikt för konsumenterna, vilket kan föranleda extra uppmärksamhet i tillsyn eller regelgivning.

Process för att analysera och systematisera de kvalitativa indikatorerna

Den finansiella rapporteringen är förhållandevis lätt att strukturera och analysera. De övriga källorna är mer kvalitativa och därför mer svårstrukturerade och svårkommunicerade. FI fick också kritik av Riksrevisionen i deras rapport om den konsumentinriktade tillsynen, för att dokumentationen av den kvalitativa externa informationen varit bristfällig och att det varit svårt att i efterhand följa hur den använts i prioriteringen av tillsynen. FI har därför under våren 2007 skapat embryot till en process för sammanställning och analys av den kvalitativa informationen. I slutänden är tanken att processen ska leda fram till en förbättrad struktur på lagringen och analysen av den kvalitativa informationen, vilket ska förbättra vår analys, samt uppföljningar och utvärderingar av tillsynen. Processen används redan i delar av organisationen.

Produktklassificering – prioritering av tillsynsområden

Vid sidan av analysen av den information som når oss från omvärlden, gör vi egna analyser av de finansiella produkterna och tjänsterna som erbjuds konsumenterna, för att bedöma tillsynsbehov.² Metoden bygger på en analys av skyddsvärde och skyddsbehov.

Olika produkter har olika högt skyddsvärde för konsumenterna, dvs. de innefattar olika stora värden eller risker, och fyller olika i utsträckning funktioner för konsumenterna som de inte kan klara sig utan. Olika produkter har också olika högt skyddsbehov, dvs. produkter skiljer sig åt vad avser risken för att konsumenterna ska råka illa ut, t.ex. genom att företagen inte agerar i linje med avtalet eller att konsumenten inte ska förstå vad hon har köpt.

De viktigaste kriterierna för klassificeringen är:

- Avser produkten/tjänsten stora värden för de kunder som använder produkter?
- Är det många kunder som använder produkten?
- Är det en komplex och svårförståelig produkt?
- Är det långa bindningstider för produkten?
- Kan produkten missbrukas för olaglig verksamhet (exempelvis penningtvätt)?

Produkternas tillsynsbehov kan klassificeras som lågt, medelhögt eller högt. Enligt denna klassificering har exempelvis checkbetalningar det lägsta tillsynsbehovet medan privat pensionssparande i livförsäkring har det högsta. Det betyder inte nödvändigtvis att företagen som erbjuder pensionssparande missköter sig, endast att risken för att så kan ske utan att kunden märker det eller kan göra något åt det, i kombination med de värden som står på spel, innebär att tillsynsbehovet där är högre än för andra produkter, allt annat lika.

Produktklassificeringen utgör ett första steg i prioriteringsarbetet av vilka områden FI behöver fokusera på. Till produktklassificeringen läggs sedan de konkreta problemen som finns inom respektive områden. FI har alltid möjlighet att agera mot problem som upptäcks, även på områden där tillsynsbehovet bedöms som lågt. Samtidigt sker det exempelvis färre stickprovskontroller på de områdena.

² Klassificeringen avser även marknader för finansiell handel och finansiella produkter och tjänster som riktas till företag, dessa bortses dock ifrån i det här sammanhanget.

Produktklassificering för 2007

Högt tillsynsbehov	Medelhögt tillsynsbehov	Lågt tillsynsbehov
Fonder/fondförsäkring	Strukturerade konsumentprodukter	Checkar, postväxlar odyl.
Traditionell avgiftsbestämd tjänstepensionsförsäkring	Kapitalförsäkring odyl.	Kontanta betalningar i utländsk valuta
Traditionell privat pensionsförsäkring	Sjuk- och olycksfallsförsäkring	Ren dödsfallförsäkring
Traditionell förmånsbestämd tjänstepensionsförsäkring	Kortbetalningar	Diskretionär förmögenhetsförvaltning
	Kontanta betalningar i kronor	Ansvarsförsäkring (ej trafik)
	Sakförsäkring hushåll	
	Gireringar och kontoöverföringar	
	Finansiell försäljning	
	Finansiell rådgivning	
	Intermediärtjänster hushåll marknaderna för finansiell handel	
	Konsumtionskrediter	
	Bolån	
	Trafikförsäkring (ansvarsförsäkring)	
	Kontosparande	

1.4 Konsumentskyddet och gränsöverskridande finansiell verksamhet

SAMMANFATTNING

Konsumenterna har allt mer kontakter med utländska finansiella företag. Tillsynen är dock fortfarande nationell och det uppstår trögheter och glapp i tillsynen av dessa gränsöverskridande relationer, trots olika samarbeten mellan tillsynsmyndigheter i olika länder.

Problemet med internationaliseringen accentueras när företagen är oseriösa och bedriver en verksamhet som syftar till att lura kunderna. Dessa företag utnyttjar ofta den tröghet som uppstår i tillsynen av verksamheter över gränserna.

Finansmarknaderna blir allt mer internationella. Företag från flera olika länder säljer idag finansiella tjänster och produkter till svenska konsumenter. I många fall har de inget kontor i Sverige, utan agerar helt och hållet via telefon och internet. På motsvarande sätt erbjuder svenska företag personer bosatta utanför Sverige finansiella tjänster och produkter.

I princip har FI tillsynsansvar endast för de företag som har sin hemvist i Sverige. Tillsynen av de utländska företagen bedrivs istället av myndigheten i det land där de är baserade. Företag med hemvist utanför EES får dock inte bedriva ren gränsöverskridande verksamhet i Sverige, utan måste sätta upp en filial här. För detta krävs att de ansöker om tillstånd hos FI och vi har att avgöra om hemlandstillsynen är tillräcklig för att tillåta verksamhet här i filialform. Företaget från EES-länder kan dock bedriva verksamhet i Sverige. Det räcker med att ha tillstånd för verksamheten i hemlandet.

Om företagen finns på plats i Sverige genom filial eller på annat sätt, har FI och Konsumentverket ansvar för tillsynen över deras ”uppförande” här, tillsynen av själva företaget vilar dock på myndigheterna i hemlandet. Det kan vara svårt att bedöma när ett företag uppträder i Sverige och när det uppträder i ett annat land, exempelvis när företaget kontaktar kunder via internet eller telefon. FI arbetar dock med utgångspunkten att när företag kontaktar konsumenter i Sverige och när de erbjuder information bland annat via internet som riktar sig till svenska konsumenter – exempelvis genom att vara på svenska – så har vi möjlighet att utöva tillsyn över deras uppförande. Denna tillsyn försvåras dock av att FI inte har tillsyn över själva företaget. FI har exempelvis inte alltid kännedom om vilka företag som agerar gentemot Svenska kunder på de här sättet och begränsad möjlighet att begära information från företagen om deras verksamhet i Sverige. Därför finns det uppenbara risker att FI inte har en korrekt bild av deras aktiviteter här.

Detta kan skapa problem. Möjligheten och intresset hos de utländska tillsynsmyndigheterna att upptäcka problem i företag som kanske enbart bedriver verksamhet riktad mot svenska konsumenter kan vara låg. På samma sätt fokuserar FI den konsumentinriktade tillsynen huvudsakligen på hur företagen behandlar kunder i Sverige.

Om vi väl misstänker att ett företag från ett annat EES land bryter mot regelverket eller agerar olämpligt i Sverige, har vi rätt att begära in information och efter samråd med hemlandsmyndigheten göra platsundersökningar. FI kan också förelägga företaget att vidta rättelse. Om bristen inte åtgärdas kan vi vända hos till hemlandsmyndigheten. Om bristen fortfarande inte åtgärdas, har FI möjlighet att förbjuda företaget att fortsätta med sin verksamhet i Sverige.

Tvister med utländska finansiella företag

Vid gränsöverskridande tvister inom EU kan konsumenten få hjälp av Konsument Europa. Konsument Europa, som hör till Konsumentverket, är ett svenskt rådgivningskontor som ska ge information och stöd till konsumenter som handlar över nationsgränserna. Konsument Europa är också medlem i FIN-NET, som är ett nätverk för att lösa gränsöverskridande tvister utanför domstol på det finansiella området.

För filialer från länder utanför EES har FI möjlighet att begära information och att göra platsundersökningar, utan att det finns misstanke om att de bryter mot något regelverk. FI kan om regelbrott eller misskötsel upptäcks själv återkalla filialtillståndet.

Om ett finansiellt företag från ett annat EES-land bedriver gränsöverskridande verksamhet till Sverige, inte följer den svenska konsumentskyddslagstiftningen³ har FI möjlighet att begära att hemlandsmyndigheten ska vidta åtgärder. Omvänt gäller också att FI är skyldig att vidta åtgärder om det begärs av utländska myndigheter. Genom nätverket CPC (Consumer Protection Cooperation) skickas begäran om åtgärder och utbyte av information snabbt och enkelt mellan tillsynsmyndigheterna i Europa. Även Konsumentverket omfattas av motsvarande regelverk och samarbete.

FI har påbörjat en kartläggning för att bedöma omfattningen av utländska företags aktiviteter i Sverige såväl rena gränsöverskridande, som genom filial.

Tillsynsarbitrage

Olika länder har olika regler för finansiell verksamhet och olika utformad tillsyn. Detta gäller även för länder inom EU/EES-området, även om en betydande regelharmonisering pågått och pågår sedan ett antal år. Eftersom företagen har möjlighet att agera i alla länder inom EES om de har tillstånd i ett av länderna, kan det finnas en drivkraft att etablera verksamheten i de länder som har minst betungande och mest tillåtande regelverk och tillsyn.

Konkurrens mellan olika länders regelverk och tillsyn är inte något enbart negativt, utan är tvärtom av godo så länge den leder till förbättringar av regelverken och då den leder till ökad service gentemot företagen under tillsyn.

³ För FI i första hand Konsumentkreditlagen, och för Konsumentverket bl.a. marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Det är dock ett problem om konkurrensen mellan de olika ländernas tillsynsmyndigheter och lagstiftare, i slutändan får länderna att ge upp de krav som är viktigt för att säkra konsumentskyddet eller andra för samhället viktiga skyddsintressen. FI får ibland signaler från finansiella företag att de överväger att flytta verksamheten till något annat – mer tillåtande – land, om den eller den regeländringen görs, eller om vi bedriver tillsynen på ett visst sätt.

FI anser att konsumenten bör beakta vilken form av tillsyn och reglering som företagen verkar under, innan de bestämmer sig för att anlita deras tjänster.

Oseriösa företag

Problemet med internationaliseringen accentueras när företagen är oseriösa och bedriver en verksamhet som syftar till att lura kunderna. Dessa företag utnyttjar ofta den tröghet som uppstår i tillsynen av verksamheter över gränserna. FI får information om hundratals företag om året som från utlandet kontaktar svenska konsumenter via telefon, brev eller internet och erbjuder investerings- och sparalternativ som sannolikt är rena bedrägerier.

FI varnar och informerar om oseriösa företag

FI har på sin webbplats www.fi.se en lista på över 800 företag som bedriver eller har bedrivit verksamhet utan tillstånd. Under 2006 publicerade FI 286 varningar för företag utan tillstånd. 81 av dessa tillkom på FI:s initiativ. På hemsidan ger FI även tips om hur du undviker att råka ut för denna form av investeringsbedrägerier.

De oseriösa företagen saknar så gott som alltid tillstånd för att bedriva verksamheten i Sverige, dvs. de har inte filial här eller tillstånd för verksamheten i annat EES-land. Kunderna kan således enkelt få en tydlig indikation på att dessa företag är oseriösa genom att via www.fi.se undersöka om de har tillstånd eller ej. Det förutsätter förstås att kunden har en insikt om att det kan vara fråga om bedrägeri. Skulle kunderna alltid göra en sådan kontroll när de funderade på anlita ett okänt finansiellt företag, skulle denna form av bedrägerier vara betydligt svårare att bedriva.

En viss misstänksamhet och misstro från kunderna är således av godo för marknaden. Men det är långt ifrån självklart att kunden gör en sådan kontroll. Det kan bero på flera saker; kunderna kan vara omedvetna om riskerna med företag utan nödvändiga tillstånd, exempelvis att dessa inte omfattas av den svenska insättningsgarantin eller andra länders motsvarande skyddssystem. Vidare kanske kunderna överhuvudtaget inte känner till att verksamheten är tillståndspliktig, eller lever i tron att FI eller någon annan myndighet snabbt ser till att stoppa företag utan tillstånd. Kunderna kan också förledas att tro att det är ett seriöst företag, exempelvis om företaget använder namn som påminner om välkända aktörers namn.

Eftersom företagen inte har tillstånd känner FI inte heller till deras existens förrän vi får tips eller frågor om dem, eller stöter på dem i vår omvärldsbevakning. I de fall de agerar via telefonförsäljning från utlandet krävs som regel tips från allmänheten eller utländska tillsynsmyndigheter för att FI ska upptäcka dem.

Även i de fall som FI får kännedom om företagen har vi begränsade möjligheter att agera. FI är inte en polisiär myndighet och FI:s åtgärdsarsenal består i att vid vite förbjuda företaget från att fortsätta med verksamheten. Men eftersom företagen ofta inte existerar annat än som ett telefonnummer eller som en hemsida, omformar de sig lätt till nya företag och fortsätter bedriva verksamheten under nytt namn.

FI har inte heller några möjligheter att återvinna pengar som kunden fört över till företaget och kan inte åtala personerna bakom företagen för exempelvis bedrägeri. Sådana åtgärder kan bara vidtas av Ekobrottsmyndigheten eller andra åklagare.

Eftersom FI:s möjlighet att hitta och hindra dessa företag från att agera är begränsade, arbetar vi med att informera kunderna om riskerna. Vår policy för detta är:

- När FI får tips om företag utan tillstånd undersöker vi om företaget existerar eller har tillstånd i annat land.
- Om företaget saknar tillstånd, kontaktas om möjligt företaget för att de ska få möjlighet att beskriva den verksamhet de bedriver.
- Om företaget inte existerar (eller bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd,) varnar FI för företaget på sin hemsida. Om företaget driver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd föreläggs det också att upphöra med verksamheten.
- Om andra myndigheter bedöms ha möjlighet att agera mot företaget, överlämnar FI information till dem, exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Konsumentverket eller utländska tillsynsmyndigheter.

FI arbetar också för att sprida kunskapen om dessa företag till allmänheten, exempelvis genom att hålla föredrag, informera massmedia och publicera information på vår hemsida.

Som det internationella finansiella systemet ser ut idag, kommer det alltid finnas möjlighet för oseriösa aktörer att kontakta svenska sparare. Så länge svenska sparare är beredda att satsa pengar på dessa företags råd, aktier, fonder eller sparkonton kommer de att söka sig hit. Det spelar ingen roll hur mycket resurser FI lägger ner på att leta efter dessa företag. I och med att allt som krävs är en telefon och ett bankkonto, går det att ändra skepnad dagligen. Däremot skulle problemet minska dramatiskt om alla sparare ställde sig följande frågor:

- Vad vet jag om dem som jag överlåter mina pengar till?
- Har företaget tillstånd för finansiell verksamhet i Sverige eller i något annat land? Varför har de inte det och vad innebär det för mig?
- Verkar erbjudandet för bra för att vara sant? Då är det förmodligen heller inte sant.

FI ska verka för ett högt förtroende för den finansiella sektorn. Ett högt förtroende betyder dock inte att sparare inte ska vara ifrågasättande i kontakten med finansiella företag, framför allt inte när det gäller aktörer som inte är kända för spararen. Sparare som inte ställer frågor till och om de finansiella

företagen är inte ett tecken på ett gott förtroende, utan kan snarare riskera att bidra till att undergräva förtroendet för den finansiella sektorn.

2. Finansiell rådgivning och försäljning

SAMMANFATTNING

Genom den snabba utvecklingen på finansmarknaderna har finansiell rådgivning fått en allt större betydelse för konsumenterna. De finansiella produkter som erbjuds idag kan vara komplexa och svårbedömda. En finansiell rådgivning som fungerar väl innebär att skillnaden i kunskap mellan kund och företag kan minskas betydligt. Å andra sidan kan en dåligt fungerande rådgivning förvärra obalansen. Därför är området finansiell rådgivning viktigt för tillsynen.

De två grundläggande förutsättningarna för en bra rådgivning är dels att rådgivaren är seriös och kompetent, dels kan hantera de intressekonflikter som kan uppstå. Det senare handlar främst om att kunna hålla isär rådgivning och försäljning. De undersökningar FI har genomfört tyder på att det finns brister i hur rådgivningssituationer hanteras i företagen, särskilt avseende gränsdragningen mellan rådgivning och försäljning. FI kommer därför att gå vidare med detta.

Idag erbjuds kunderna en rik och växande flora av placeringsalternativ, liksom av försäkringslösningar och kreditupplägg, och från en växande skara producenter. Konsumenten behöver kunskap och information för att kunna känna sig trygg i de beslut hon tar. En väl fungerande finansiell rådgivning kan ge viktiga bidrag till detta. Den finansiella rådgivningens innehåll och kvalitet rör alltså vid kärnpunkten för det finansiella konsumentskyddet. Det innebär också att kunden är osedvanligt sårbar i en rådgivningssituation. Att kunden går in i detta baseras på att vederbörande känner förtroende för rådgivaren – och detta förtroende måste företagen kunna leva upp till

2.1 Regelverket kring rådgivning

Lagen om finansiell rådgivning till konsumenter omfattar alla näringsidkare som ger individuella råd till konsumenter om finansiella instrument och innebär i korthet att:

- Finansiella rådgivare måste ha kompetens för sin uppgift.
- Rådgivningen ska dokumenteras och lämnas ut till konsumenten.
- Rådgivaren ska vara skyldig att följa god rådgivningssed och ska anpassa rådgivningen till den enskilda konsumentens förutsättningar och behov.
- Rådgivaren är skyldig att avråda konsumenten från att företa åtgärder som inte är lämpliga för konsumenten.
- Rådgivaren kan bli skadeståndsskyldig för vårdslös rådgivning.

FI kan komplettera lagen med detaljföreskrifter om hur kraven ska följas.

I reglerna finns närmare anvisningar till vilka *kompetenskrav* en rådgivare

ska uppfylla. En rådgivare ska känna till, förstå och kunna tillämpa regelverk om etik, placeringar och finansiell ekonomi. Det krävs att alla som lämnar råd ska genomgå ett *kunskapstest* och det krävs att kunskapstestet ska godkännas av en *oberoende granskare* om det är företaget själv som tillhandahåller testet och utbildningen. Vidare anges vilka uppgifter om konsumenten, rådgivaren och själva rådgivningstillfället som ska finnas i *dokumentationen* och hur dokumentationen ska lämnas ut till konsumenten.

Slutligen anger reglerna att företaget bör ha *riktlinjer* för rådgivningsverksamheten och att rådgivaren bör lämna *information* till konsumenten om företagets produkter och tjänster.

Föreskrifterna har tagits fram i samarbete med Konsumentverket som har gett ut i stort sett likalydande föreskrifter för de företag som inte står under FI:s tillsyn.

2.2 Undersökningar om finansiell rådgivning

FI har tidigare undersökt och rapporterat kring olika aspekter på hur den finansiella rådgivningen fungerar, bland annat publicerades 2005 en undersökning av hur finansföretagen implementerat den s.k. rådgivningslagen som trädde i kraft 1 juli 2004⁴.

I en senare undersökning⁵ har FI utgått från konsumentens perspektiv. Ett tiotal medarbetare från FI besökte totalt 40 bankkontor och utgav sig för att vara kunder i behov av rådgivning. FI intervjuade även ett 60-tal ”riktiga” kunder till tio finansiella företag om den rådgivning de har fått. Resultaten från dessa undersökningar har jämförts med 163 företags egna uppgifter om hur de bedriver finansiell rådgivning. Medan företagen inte anser sig uppleva problem i rådgivningsverksamheten och med rådgivarrollen, blir bilden är en annan från kundernas perspektiv.

Undersökningen ger indikationer på en rad områden där företagen sannolikt brister i samband med rådgivningen och som kan få negativa konsekvenser för kunden, men i många fall också för företaget självt. De huvudsakliga problemen är att:

- företagen i många fall tycks brista i gränsdragningen mellan rådgivning och försäljning,
- företagen i många fall inte tycks dokumentera rådgivningen på ett korrekt sätt,
- företagen i många fall tycks slarva med att ta in nödvändiga uppgifter om kunden för att kunna lämna råd, som exempelvis information om kundens ekonomiska situation, kunskap och erfarenheter.
- företagen i många fall inte tycks leva upp till kravet att lämna ut dokumentation till kunden

FI kommer att gå vidare med mer riktade tillsynsinsatser mot dessa områden, och kommer på sikt att vidta sanktioner om systematiska brister konstateras.

⁴ ”Konsumenten och rådgivningen” FI 2005:13

⁵ ”Rådgivningen, kunden och lagen - en undersökning av finansiell rådgivning (2007:5)

Konsekvenserna av de brister som undersökningen indikerar kan bli allvarliga för såväl kunder som företag. En konsument som anser sig sitta i en rådgivningssituation, men som egentligen är föremål för försäljning av finansiella tjänster riskerar att ta dåliga beslut. Det rådgivande företaget kan i sin tur drabbas av skadestånd om de under rådgivningssituation ägnat sig åt försäljning och kunden sedan lider ekonomisk skada genom att följa ”rådet”.

FI anser att *en rådgivningssituation föreligger när kunden har befogad anledning att tro att hon ska få råd*. Detta är en bredare tolkning av begreppet rådgivning än merparten av företagen tycks göra, men en tolkning som har stöd av förarbetena till lagen. Företagen bör därför vara noga med att både internt och externt klargöra var och när rådgivning ges. Företagen bör dessutom för sin egen skull vara noga med att uppfylla dokumentationskraven, om de ska kunna hävda att vårdslös rådgivning inte har förekommit.

Idag är det svårt för kunderna att avgöra rådgivarnas kompetens och det finns inga gemensamma kompetenskrav för rådgivarna som gör att kunderna med säkerhet kan veta att de har tillräcklig kompetens att ge råd. FI kommer att ta upp frågan om ett eventuellt behov av auktorisation av rådgivare med branschorganisationerna.

2.3 Att hålla isär rollerna

Ett grundläggande problem när det gäller finansiell rådgivning är att det övervägande flertalet av de finansiella företagen både har en roll som finansiell rådgivare och som producent och säljare av olika finansiella tjänster. Detta innebär en intressekonflikt som måste hanteras. På den professionella finansmarknaden sker detta exempelvis genom att affärsbanker bygger upp strikta s.k. kinesiska murar mellan de som sysslar med kapitalförvaltning och andra delar av företaget, främst de som sysslar med företagsfinansiering.

Den typen av strikt åtskillnad mellan rollerna är inte lika vanlig inom mer konsumentinriktad verksamhet. I princip skulle det vara önskvärt med en långtgående åtskillnad, men i praktiken skulle det vara svårt om det på exempelvis ett mindre bankkontor skulle krävas att en rådgivare aldrig skulle få befatta sig med försäljningsverksamhet eller att en försäljare aldrig skulle få ge råd till kunder, och att dessa helst skulle arbeta utan något personligt samröre, sitta i olika lokaler etc. Att kräva en konsekvent organisatorisk uppdelning är alltså knappast realistiskt, och skulle också kunna få den negativa konsekvensen att utbudet av finansiell rådgivning skulle kunna minska, i synnerhet på mindre orter. Det hindrar naturligtvis inte att företagen ofta skulle kunna göra mer för att, internt och gentemot kunden, skapa tydligare gränser.

Det finns heller ingen uttrycklig regel om att företaget ska ha en klar skiljelinje mellan rådgivning och försäljning, och heller inga formella regler som kräver att företaget ska identifiera på individnivå var i organisationen rådgivning förekommer. Men att ha en klar skiljelinje mellan rådgivning och försäljning, att företaget vet vem som ger råd och att man gör tydligt för kunden om man uppträder som rådgivare eller som försäljare är i praktiken

en förutsättning för att företagen ska kunna implementera och tillämpa rådgivningslagens regler på ett riktigt sätt.

En central fråga i det sammanhanget är hur företagets incitaments- och belöningssystem ser ut och om och vad mån dessa försvårar att skiljelinjer upprätthålls och att intressekonflikter begränsas. En rådgivare där hans eller hennes resultat som försäljare är viktig för den inkomst han eller hon får, hamnar självklart lätt i en besvärlig situation med klara risker för att skiljelinjen medvetet eller omedvetet överskrids.

FI planerar att genomföra en kartläggning av hur olika ersättningsmodeller kan påverka uppträdandet mot kund.

2.4 Försäljning och marknadsföring

Oklara gränser

Som antytts kan gränserna mellan allmän information, rådgivning och försäljning i praktiken vara ganska flytande. Oseriös, vilseledande marknadsföring och osunda försäljningsmetoder, när det förekommer, är självfallet också det ett allvarligt konsumentskyddsproblem, särskilt eftersom detta, till skillnad från individuell rådgivning, riktar sig till en bred grupp av kunder eller potentiella kunder.

Här finns dessutom ett antal andra gränsdragningsproblem. Dels är företag som enbart ägnar sig åt (finansiell) marknadsföring inte föremål för FI:s tillsyn, dels är den statliga tillsynen utifrån marknadsföringslagen en uppgift för Konsumentverket, inte FI. Samtidigt är det oundvikligt att den tillsyn som tar sikte på företagets marknadsuppträdande i praktiken måste beröra hur företagen marknadsför och säljer sina tjänster.

Det innebär att företag som enbart förser kunder med information om vad de ska köpa och hur inte är tillsynspliktiga. Men om de ger kunden information som är så pass personlig och individualiserad att den kan kallas rådgivning blir det tillsynspliktigt enligt den nya värdepapperslagstiftning (MiFID) som träder i kraft den 1 november 2007 och enligt rådgivningslagen.

Oavsett hur de formella gränserna mellan olika former av offentlig tillsyn är formulerade och tolkade finns ett antal för konsumenterna viktiga frågor att ta tag i. Ett sådant område är användningen av olika oftast positivt laddade begrepp som används i marknadsföringen av finansiella produkter, t.ex. ”garanti”. Vad innebär detta? Hur ”skottsäker” ska en garanti vara för att för tjäna namnet garanti? Frågor kring garantier och garantibegrepp utreds för närvarande av FI och Konsumentverket tillsammans. Ett annat område gäller hur olika produkter beskrivs och hur villkor formuleras. Det finns ett antal exempel på beräkningsprinciper för fondavgifter och för avkastning på aktieindexobligationer som utifrån de beskrivningar som ges är omöjliga att begripa ens för en relativt kvalificerad konsument – det finns t.o.m. fall där FI kunnat konstatera att inte ens företagen själva behärskat sina kalkylmodeller. Företagen ska självklart inte sälja eller marknadsföra produkter som de inte har kompetens nog att informera om och inte fullt ut kan förklara för kunden. FI arbetar inte med att förbjuda produkter, utan arbetar istället för rätt-

visande och förståelig information. Förstår konsumenten produkten så bör hon inte köpa de riktigt dåliga.

Förmedling och försäljning

Lite förenklat kan man säga att den som tar steget från att enbart tillhandahålla finansiell information till att i något avseende föremedla kontakt mellan producent/säljare och köpare blir tillståndpliktig och ska omfattas av FI:s tillsyn. En förhållandevis väletablerad sådan verksamhet är den som bedrivs av försäkringsförmedlare (tidigare försäkringsmäklare).

Som en följd av den lag om försäkringsförmedling som trädde i kraft 2005, baserat på ett motsvarande EU-direktiv, ställs ett antal krav på förmedlarna⁶. Bland annat måste en försäkringsförmedlare genom ett test visa att han eller hon har den kunskap som krävs. Försäkringsförmedlare ska vara seriösa och ha ordning och reda i verksamheten – detta därför att man förmedlar produkter som ofta kan vara av stor ekonomisk betydelse för kunderna, exempelvis pensionsförsäkringar och sjukförsäkringar. Försäkringsförmedling omfattas därutöver av lagen om åtgärder mot penningtvätt och terrorfinansiering.

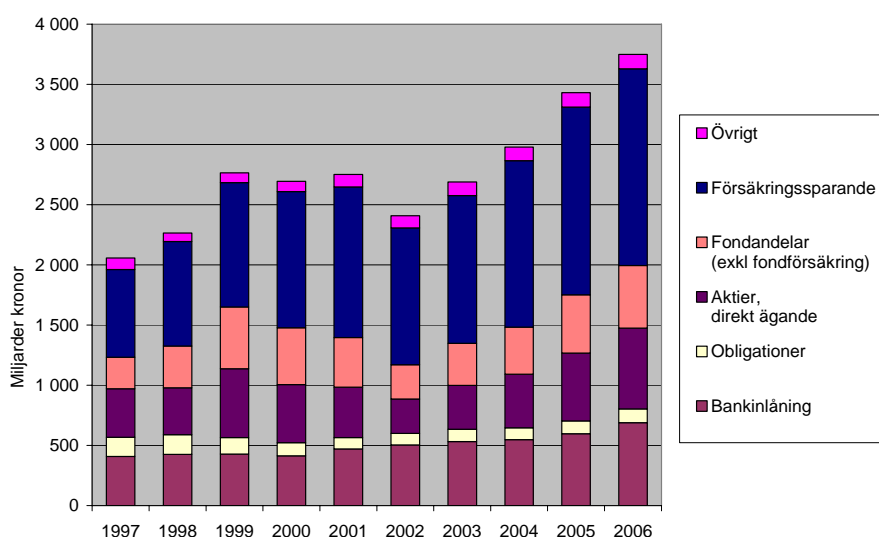
FI:s uppdrag är att övervaka att kraven uppfylls, och FI har under 2006 och 2007 gjort en genomgång av de 678 registrerade försäkringsmäklarna. FI fann att 58 förmedlare, dvs. nästan 10 procent, hade tydliga brister i verksamheten, utifrån det regelverk som gäller. Efter vidare utredning har FI beslutat att varna 10 företag, rikta anmärkning mot 11 företag och förelägganden mot 9. Åtta av de företag som varnas ska betala en straffavgift på mellan 5 000 kronor och 500 000 kronor beroende på företagets storlek.

Den allvarligaste sanktionen varning har beslutats i de fall när anställda försäkringsförmedlare inte har genomgått den utbildning som krävs förrän efter företaget har fått tillstånd. Anmärkning får de företag som inte hade dokumenterat kontrollen av sina anställda när de sökte tillstånd. Företagen har dessutom gett FI felaktiga uppgifter om detta.

⁶ Kan vara både juridiska personer med anställda och fysiska personer med egna tillstånd.

3. Spara

Svenska hushåll har ett finansiellt sparande som uppgår till drygt 3 700 miljarder kronor.⁷ Huvuddelen av sparandet – 44 procent – är försäkrings-sparande i form av traditionell livförsäkring (34 procent) eller fondförsäkring (10). Därefter följer inlåning på konto (18), direktsparende i aktier (18), sparande i fonder exklusive fondförsäkring (14) och sparande i obligationer inklusive aktieindexobligationer (3). Läger man ihop fondförsäkrings-sparande och fondsparande utgör de tillsammans den näst största sparformen efter traditionell livförsäkring, med 24 procent av sparandet. Bland övriga finansiella tillgångar är sedlar och mynt den största posten, och utgör drygt 2 procent av hushållens totala sparande. Utöver detta sparande finns ett betydande sparande i bostäder, som inte är inkluderat i siffrorna nedan.



Utvecklingen av sparandet är till stor del beroende på aktieprisernas utveckling. Andelen sparande med inslag av aktier ökad i samband med att aktiekurserna steg i slutet av 1990-talet och minskade i samband med kursnedgången de följande åren. Detta beror både på att såväl värdet av sparandet och nysparande påverkas positivt i tider med stigande aktiekurser och negativt i tider med sjunkande aktiekurser. Över en längre tidsperiod än de 10 år som diagrammet ovan visar, är det dock tydligt att andelen fastförentande sparande i form av inlåning och direktinvesteringar i obligationer minskat och att försäkringssparandets andel ökat.

Merparten av sparandet, cirka 60 procent, sker i *förvalt* sparande, dvs. produkter där konsumenterna överlåter förvaltningen av sparkapitalet till en förvaltare, t.ex. en fondförvaltare eller ett försäkringsbolag. Detta är fallet i bland annat fondsparande, traditionell livförsäkring och fondförsäkring. Avkastningen på sparandet är i dessa fall beroende av förvaltarens beslut. Vid

⁷ Inkluderar inte det allmänna pensionssystemet och ägandet av andelar i bostadsrättsföreningar. Källa: SCB.

direktsparande i aktier, obligationer och på sparkonto överlämnas inga förvaltningsbeslut till någon annan.⁸

Grundläggande problem i det förvaltade sparandet

Sparande är sannolikt det område inom det finansiella systemet där det största behovet av skydd för konsumenterna finns. Sparande innebär i många fall att överlåta ett sparkapital till ett företag för att denna någon gång i framtiden ska betala tillbaka kapitalet, förhoppningsvis med en viss ränta. I samband med att kapitalet överförs tappas också konsumenten mycket av kontrollen över kapitalet. Mottagaren/förvaltaren har nu mer eller mindre fria händer att disponera över kapitalet och konsumenten har ofta svårt att få inblick i vad som sker, vilka risker som tas med kapitalet, hur de avgifter som belastar kapitalet beräknas, vilken kompetens förvaltaren har osv. Det finns därför omfattande reglering för hur företagen ska handskas med kapitalet, vilka risker de får utsätta det för, vilken kompetens olika befattningshavare i företagen ska ha och vilken information som kunderna ska få.

I den analys som FI gör av produkterna och tjänsterna på de finansiella marknaderna bedöms flera former av förvaltad sparande ha det högsta behovet av tillsyn. Dessa sparprodukter är traditionella livförsäkringar – dvs. pensionsförsäkringar med en utlovad lägsta avkastning – fondförsäkring och aktiefonder. Det är framför allt överlämnandet av kapital till en förvaltare i kombination med de stora summor som återfinns i dessa produkter som leder till bedömningen att tillsynsbehovet är högt. I den näst högsta kategorin hamnar bl.a. specialfonder - så som hedgefonder - aktieindexobligationer och andra strukturerade sparprodukter. Anledningen till att dessa inte bedöms ha det allra högsta tillsynsbehovet är att de än så länge inte har så stor omfattning vare sig i förvaltad kapital eller när det gäller antalet kunder, även om deras konstruktion är sådan att det i övrigt är motiverat att ha en hög ambition i tillsynen av dessa produkter.

⁸ Gränsen mellan dessa två grupper av sparande kan dock vara flytande. Den traditionella livförsäkringen i ett ömsesidigt bolag har en avkastning som skulle kunna liknas vid en kombination av kontosparande (i form av den garanterade räntan som kunderna erbjuds) och en direktinvestering i försäkringsbolaget (genom att kunden har rätt till företagets vinst).

3.1 Kontosparande

SAMMANFATTNING

Av de svenska hushållens sparande återfinns cirka 18 procent eller nära 700 miljarder kronor som kontosparande. Av detta finns i princip allt i de största bankerna. Av inlåningen omfattas cirka 90 procent av den statliga insättningsgarantin.

Den yttersta risk som konsumenten löper vid kontosparande är att företaget inte kan betala tillbaka pengarna. FI bedömer risken för att de stora bankerna inte ska kunna betala ut inlåningen som mycket låg, vilket även gäller för merparten av de mindre bankerna. Hos kreditmarknadsbolag som tar emot inlåning finns större skillnader i risk. Hos inlåningsföretagen – som inte står under FI:s tillsyn och inte omfattas av insättningsgarantin – är sannolikt skillnaderna i risk än större, men de får inte ta emot mer än 50 000 kronor i inlåning per kund. Kunderna bör vara uppmärksamma på de risker som kan finnas när de väljer företag och bedöma om en eventuellt högre ränta kompenserar för den högre risken och om kontot omfattas av insättningsgarantin, vilket inte alltid är säkert ens hos banker eller kreditmarknadsbolag.

Sparande på konto är, näst efter att betala med sedlar och mynt, den mest grundläggande finansiella tjänsten. Inlåningen är en förutsättning för många av de kontobaserade betalformerna och ett sätt för kunderna att säkert förvara sina likvida tillgångar.

Länge fick endast banker ta emot inlåning, men sedan 2004 kan även vissa andra företag ta emot inlåning på konto, främst kreditmarknadsbolag och så kallade inlåningsföretag. Att sätta in pengar på konto har av många upplevts som ett riskfritt sparande. Att inlåning kan vara förenat med risk för spararen har dock blivit tydligt genom konkurserna i bolagen Custodia och Allmänna Kapital. I Allmänna Kapital blev dock påverkan för de enskilda spararna i det närmaste obefintlig tack vare insättningsgarantin.

Av hushållens sparande återfinns cirka 18 procent, eller nära 700 miljarder kronor, som sparande på konto. Cirka 90 procent av detta omfattas av insättningsgarantin enligt företagets rapportering till Insättningsgarantinämnden.

Sett till såväl belopp som antal kunder, återfinns så gott som allt kontosparande hos de tio största bankerna. Det finns dock idag 101 banker i Sverige, samt 24 utländska banker som bedriver filialverksamhet här. De utländska bankerna omfattas inte av FI:s tillsyn och den svenska insättningsgarantin, utan bankens hemland tillhandahåller detta skydd.

Utöver banker finns det idag tretton kreditmarknadsbolag som tar emot inlåning. Dessa bolag har en sammantagen inlåning på mindre än fyra miljarder kronor, och de två största – Svea Ekonomi och Medmera – svarar för över hälften av denna inlåning. Inlåningen i kreditmarknadsbolag utgör således kring 0,5 procent av hushållens kontosparande.

Slutligen finns det inlåningsföretag som har rätt att ta emot inlåning på upp till 50 000 kronor per person. Dessa står dock inte under FI:s tillsyn och omfattas inte av insättningsgarantin.

Kreditrisken

Skyddet för att insättarna inte ska förlora sitt sparande kan sägas bestå av fyra delar. Den första handlar om att företagen har krav på sig att informera kunderna på ett tydligt sätt om villkor och risker. Det andra skyddsnetet utgörs av revisorernas granskning av företagets skötsel. Det tredje är den löpande tillsyn FI bedriver av hur företagen hanterar sina risker och följer gällande regler. Det fjärde och sista skyddsnetet, som träder in om verksamheten trots allt havererar, är insättargarantin. Den gäller dock bara för s.k. obundet sparande och upp till högst 250 000 kronor per inlåningskund. Notera också att för inlåningsföretagen finns i princip bara de två första skyddsneten.

FI följer löpande de banker och kreditmarknadsbolag som tar emot inlåning i syfte att de ska kunna fullgöra sina åtaganden mot insättare. Mest resurser läggs på tillsynen av de största bankerna, eftersom deras stabilitet är av betydelse inte enbart för deras kunder, utan också för samhället i stort. Även de mindre bankerna omfattas av omfattande tillsyn, om än inte lika djuplodande. Trots de strikta kraven idag på bankerna om riskhantering och kapitaltäckning, och tillsynen från revisorer och FI, kan kunderna inte helt bortse från riskerna ens i sparande på konto i bank.

Idag är risken att bankerna inte kommer att kunna genomföra sina åtaganden gentemot spararna generellt sett mycket låg, men olika banker innebär olika risk. Kunderna bör vara medvetna om detta. Vill kunderna vara helt säkra på att inte förlora sparkapitalet, bör de försäkra sig om att sparandet omfattas av insättningsgarantin. I den utsträckning de sparar i utländska bankers filialer i Sverige, bör de vara medvetna om att det är bankens hemlands tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen och att det är det landets insättningsgaranti som skyddar sparandet.

FI genomförde under vintern 2006/2007 en granskning av de kreditmarknadsbolag som tar emot inlåning. Bilden är att det finns brister i hur de efterlever de regelverk som finns för att skydda kundernas sparande. I de flesta fall har bolagen efter FI:s undersökning rättat till bristerna. Undersökningen visade dock på att det finns skillnader i risk för kunderna i de olika bolagen, och att risken är något som måste beaktas vid val av vara man ska ha sitt sparande. Tillsynen i sig minskar risken för att kunder ska förlora pengar då de kontosparar i banker och kreditmarknadsbolag, och minskar konsekvenserna när det väl sker. Tillsynen kan dock aldrig ge ett hundra procentigt skydd mot problem som kan drabba kunderna.

Inlåningsföretagen står däremot inte under FI:s tillsyn, förutom vad gäller regelefterlevnaden avseende penningtvätt och terrorfinansiering. FI ska också godkänna personerna i företagets styrelser och VD:n genom ledningsprövning. Företagens finansiella förhållanden och deras förmåga att återbetala kundernas sparande övervakas således inte i dessa företag. Tillsynen

minskar alltså inte risken för att kunderna ska förlora sitt sparande. Dessa företag omfattas inte heller av insättningsgarantin. Sannolikt finns det en stor spridning i hur dessa företags förmåga att betala tillbaka kundmedlen ser ut. Avsaknaden av tillsyn och insättningskydd, medför att kunderna i än högre utsträckning måste utvärdera riskerna med detta sparande jämfört med annat kontosparande. Insättningarna är dock begränsade till högst 50 000 kronor per kund och företag.

Insättningsgarantin

Insättningsgarantin omfattar insättningar upp till 250 000 kronor i banker och kreditmarknadsbolag som får ta emot inlåning. Maxbeloppet för skyddet avser insättningar i en viss bank, vilket gör att en kund kan omfattas av ett beloppsmässigt större skydd om insättningarna är fördelade på flera banker. Insättningar i andra företag (inlåningsföretag) omfattas inte.

Skyddet betalas ut om företaget går i konkurs. Insättningsgarantinämnden (IGN) ska betala ut ersättningen inom tre månader från konkursen. I samband med Custodias fallissemang uppmärksammades att det kan vara ett alltför sent kriterium för utbetalning, eftersom det tog lång tid från att Custodia fick sitt tillstånd draget av FI tills att företaget gick i konkurs. FI har begärt en lagändring avseende detta, vilket tillsammans med andra frågor ska prövas av en särskild utredare. Denna regel medför dock att det finns risk för att pengar låses in under betydligt längre tid än de tre månader som lagen föreskriver.

Det finns krav på att insättningsgaranti ska finnas i alla länder, och omfatta minst 20 000 euro. Om en utländsk bank bedriver verksamhet i Sverige omfattas svenska kunder av hemlandets insättningsgaranti. Det kan finnas skillnader mellan olika länder vad gäller exempelvis vilken typ konton som omfattas och hur stort belopp som omfattas.

Informationen till kunderna

Generellt sett bedömer FI att informationen till kunderna om kontosparande fungerar bra. Det är förhållandevis enkelt för kunderna att förstå vilken ränta de får på sitt sparande, såväl innan de väjer ett konto som när de väl har valt. Möjligheten att jämföra räntan mellan olika konton är som regel god. Det finns idag tjänster på exempelvis internet där kunderna kan jämföra olika företags sparräntor och även Konsumenternas bank- och finansbyrå planerar att erbjuda en sådan tjänst.

Eftersom det kan finnas olika villkor för sparandet är det dock inte möjligt att jämföra räntan rakt av mellan olika alternativ utan att först beakta dessa skillnader. Kunden behöver ta ställning till hur länge hon vill binda pengarna, hur ofta hon vill kunna ta ut pengarna, och – kanske viktigast – hur mycket risk hon är beredd att ta i sitt sparande.

För att bedöma risken behöver kunden i första hand veta om kontot omfattas av insättningsgarantin eller ej. Om sparandet inte omfattas av insättningsgarantin, behöver kunden veta om företaget står under tillsyn eller ej, och vad

bolagets finansiella ställning är. Det kan också vara av betydelse om det är en filial till utländsk bolag som erbjuder kontot, och som därmed omfattas av det landets tillsyn och insättningsgaranti.

För många konsumenter är det förmodligen svårt att skilja mellan bank, kreditmarknadsbolag och inlåningsföretag så som sparkassor, eller om skillnaderna mellan registrering hos FI eller auktorisation av FI.⁹ Att vara medveten om skillnaderna och vad de betyder är likafullt viktigt för att kunna göra ett välgrundat ställningstagande. På det området bedömer FI att informationen kan bli bättre. Inte bara företagen själva har ett ansvar för det, utan även FI. FI har nu mera exempelvis information på hemsidan om dessa skillnader, och om vilka inlåningsformer som omfattas av insättningsgarantin.

⁹ Om företaget är auktoriserat eller har tillstånd från FI, har FI även full tillsyn. Vid registrering görs endast en översiktlig ägarprövning och FI har små möjligheter att ingripa mot företagen, se vidare avsnittet om konsumtionskrediter.

3.2 Direktspårande i aktier

SAMMANFATTNING

Direktspårande i aktier är spritt i Sverige och utgör cirka 18 procent av hushållens finansiella spårande, eller nära 700 miljarder kronor. Sparformen erbjuder stor flexibilitet, kunderna slipper avgifter och problem med eventuella intressekonflikter som uppstår när förvaltningen av spårandet läggs på en extern part. Samtidigt läggs ett större ansvar på konsumenten att ta till sig och utvärdera information om olika investeringsmöjligheter och de marknader som de handlas på. Beroende på om marknaden är en börs eller auktoriserad marknadsplats, eller om det är en oreglerad marknad, medför det olika risker och skydd för konsumenten, vilket inte alltid är tydligt.

Konsumenten är dock beroende av mellanhänder för att genomföra sin handel, för att sköta betalningar och administration av köp och försäljningar. Liksom en extern förvaltare, kan dessa mellanhänder missbruka förtroendet från kunden eller orsaka kunden skada genom bristande handhavande av kundens affärer. FI misstänker dessutom att det förekommer att personer utan tillstånd erbjuder denna form av tjänster.

FI bedömer att småspararna överlag har bra och rättvist tillträde till aktiemarknaderna, och tillgång till information på ett rättvist sätt.

Direktspårande i aktier är förhållandevis spritt i Sverige. Jämfört med andra europeiska länder äger en ovanligt stor del av befolkningen aktier direkt. Hushållens spårande i aktier utgjorde vid årsskiftet cirka 18 procent av deras totala finansiella spårande, eller nära 700 miljarder kronor. Direktspårande i aktier innebär att spararen själv står för samtliga placeringsbeslut och får ökad möjlighet att anpassa spårandet efter sina egna behov. Kunden slipper avgiften till förvaltaren och de risker och utvärderingsbeslut som finns i samband med val av en förvaltare som behandlats i tidigare avsnitt av rapporten. Ansvar för vilka placeringar som konsumenten väljer att göra vilar helt och fullt på konsumenten. Helt oberoende är dock inte spararen. Kunden behöver hjälp av en mellanhand, som regel en bank eller ett värdepappersbolag. Mellanhandens uppgift är att hitta säljare eller köpare, att genomföra affären och sköta betalningar och leverans av aktierna.

Det som gäller för direktspårande i aktier och som diskuteras i det här avsnittet, gäller i stora drag också för andra former av finansiella instrument.

Mellanhanden och konsumentskyddet

En konsument som vill kunna köpa aktier eller aktierelaterade värdepapper måste ha antingen ett värdepapperskonto med koppling till ett bankkonto eller ett depåkonto. Banker och värdepappersbolag med tillstånd hos FI får erbjuda dessa tjänster. Oavsett val av tjänst, kan kunden normalt inte själv placera sin order på de olika marknaderna utan måste använda sig av en

mäklare för att få tillgång till den infrastruktur som möjliggör att placera order på marknaden. Även denna tjänst kräver tillstånd från FI.

FI får in klagomål kring att småsparare behandlas orättvist i förhållande till institutionella placerare och det rapporteras i media om småsparare som är missnöjda med hur de har behandlats av sina mäklare. Detta rör framförallt hur småsparare behandlas vid emissioner av aktier eller vid introduktioner av bolag. Missnöjet kan avse att konsumenter anser sig få sämre och senare information än andra kunder eller att de inte tillåts handla i ett lika tidigt skede som större kunder. Under våren 2007 har FI kartlagt hur värdepappersbolagen och bankerna hanterar småsparare vid emissioner och introduktioner av aktier och resultatet kommer att redovisas i en extern rapport under sommaren.

De tillgångar som kunderna har i en depå eller på ett värdepapperskonto hos sin bank eller värdepappersbolag, ska hållas avskilda från företagets övriga tillgångar och skyddas därför vid en eventuell konkurs. Skulle kunderna om företaget försätts i konkurs trots det inte få ut sina värdepapper - på grund av att företaget genom slarv eller fusk inte uppfyllt kravet på åtskillnad - omfattas kundernas tillgångar av det statliga investerarskyddet. Investerarskyddet ersätter kunderna för förluster upp till 250 000 kronor. Skyddet omfattar även pengar som företagen har tagit emot av kunderna om dessa är sådana som ska hållas avskilda från företagets övriga tillgångar.

Aktiemäkleri är ofta lukrativt i tider med stigande börskurser och hög omsättning. FI kan konstatera att många då söker tillstånd för att få erbjuda handel med värdepapper. Det finns också personer som driver sådan verksamhet utan att ha tillstånd hos FI. I den mån FI upptäcker detta meddelar vi personen att upphöra med verksamheten. FI planerar en insats för att identifiera aktiemäklare som saknar tillstånd. Kunderna uppmanas alltid att undersöka ifall den aktiemäklare som hon använder sig av har tillstånd för sin verksamhet.

MiFID (Directive on Markets in Financial Instruments)

Den 1 november 2007 träder en helt ny värdepapperslagstiftning, baserad på det s.k. MiFID-direktivet, i kraft. Den kommer att innebära mer detaljerade krav på företagen och FI ges helt andra möjligheter genom t.ex. TRS (Transaktionsrapporteringssystem) att kontrollera efterlevnaden av lagen. Enligt MiFID ska företagen särskilja kunder tydligare än tidigare bl.a. utifrån kundernas kompetens och erfarenheter av handel med värdepapper. Detta bör kunna leda till en mer naturlig inställning hos företagen att konsumenter har ett större behov av tydlig och riktig information än mer professionella placerare.

Val av marknad påverkar skyddet

Utöver de uppenbara finansiella risker som kunden behöver utvärdera i sitt sparande i aktier, finns även andra faktorer som kunden behöver uppmärksamma. En är tillförlitligheten på den information som företagen ger i samband med emissioner, i sina årsredovisningar och i andra sammanhang. En annan är om personer med tillgång till information om företaget som andra inte har, använder denna för att köpa och sälja värdepapper, dvs. otillåten insiderhandel, eller om någon på ett otillåtet sätt påverkar priset på aktierna.

Hur stora dessa problem är beror delvis på vilken form av marknad som handeln med värdepapper sker på, vilket många sparare är omedvetna om. De olika typerna av marknader är:¹⁰

- Börser (Stockholmsbörsen och NGM),
- Auktoriserade marknadsplatser (finns inga i Sverige),
- Oreglerade marknader:
 - handel med aktier utanför börslistorna men i börsernas regi (First North och Nordic MTF),
 - värdepappersbolag som organiserar handel med aktier (t ex Aktietorget, Thenberg och Kinde)
 - webbplatser som organiserar handel med onoterade aktier (t ex Bequoted.se och Inoff.nu).

Handel med finansiella instrument på en börs eller auktoriserad marknadsplats är omgärdad av ett omfattande regelverk i lagstiftning och föreskrifter, vilket inte den handel som sker på en oreglerad marknad är i samma omfattning. Den lagstiftning som skiljer sig åt mellan marknaderna är främst lagen om anmälningsskyldighet, lagen om handel med finansiella instrument och lagen om offentliga uppköpserbjudanden. Denna lagstiftning syftar till att skydda främst handel på lika villkor, ett ärligt uppträdande på marknaden samt rättvis, relevant och korrekt information. Vad gäller marknadsmissbrukslagen så gäller den på samma sätt för alla former av marknader.

- *Lagen om anmälningsskyldighet.* Personer som har insynställning i ett aktiebolag på en börs eller auktoriserad marknadsplats, ska redovisa sitt aktieinnehav och förändringar i detta innehav till FI. FI för ett register över anmälningar som skett och håller detta register offentligt. På så sätt skapas en förutsättning att förhindra att personer med tillgång till ännu inte offentliggjord information utnyttjar sitt informationsövertag visavi andra sparare. Lagen innehåller också regler som begränsar insynspersoners rätt att handla i bolagets värdepapper viss tid före och efter det att delårsrapporter görs offentliga. Någon motsvarande lagstiftning finns inte för handel på en oreglerad marknad. Däremot står det den oreglerade marknaden fritt att inrätta handelsregler av motsvarande slag. Detta sker i så fall frivilligt.
- *Lagen om handel med finansiella instrument.* Om ett finansiellt instrument tas upp till handel på en börs eller auktoriserad marknadsplats ska ett prospekt upprättas och godkännas av FI innan erbjudandet lämnas till marknaden. Det finns situationer där prospekt inte behöver upprättas, men undantagen är snäva. Om ett finansiellt instrument bjuds ut till allmänheten via en oreglerad marknad är utgångspunkten även här att ett prospekt ska upprättas, men det finns ganska långtgående undantag från denna skyldighet. Prospekt behöver t.ex. inte upprättas om det belopp som sammanlagt ska betalas av investerarna under en tolv månaders period motsvarar högst en

¹⁰ I den nya värdepappersmarknadslagen, som träder ikraft 1 november 2007 introduceras en ny form av marknadsplats, handelsplattform, vilket i princip ersätter den tidigare formen auktoriserad marknadsplats. Ur ett konsumentperspektiv har detta liten betydelse. I Sverige är det sannolikt att First North, Nordic MTF och Aktietorget kommer att behöva tillstånd för drift av handelsplattform. Marknaden kommer även framöver att bestå av ungefär tre nivåer på marknader, börser, marknader med lättare reglering och helt oreglerade marknader.

miljon euro, eller om erbjudandet riktar sig till en krets investerare som understiger 100 personer. I sådana fall är informationen till spararna något som helt avgörs av marknaden och erbjudaren. FI:s undersökningar under 2006 har visat att den information som vanligtvis lämnas till investerarna i dessa fall är av avsevärt lägre kvalitet än den som lämnas för värdepapper på en börs eller auktoriserad marknadsplats.

- *Lag om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden.* Den som lämnar ett offentligt uppköpserbjudande till aktieägare vars aktier är noterade på en börs eller auktoriserad marknadsplats måste åta sig att följa de regler som börsen eller den auktoriserade marknadsplatsen har fastställt, dessa regler styrs till viss del av ett EU-direktiv. Motsvarande krav finns inte på en oreglerad marknad. Där emot står det sådana marknader fritt att ändå inrätta handelsregler av motsvarande slag.

Tillsyn – Erbjudanden utan prospektskyldighet

FI undersökte 2006 informationskvaliteten på erbjudanden som varit undantagna från prospektskyldighet, dvs. erbjudanden som vanligtvis förekommer på webbplatser som är oreglerade.¹¹ De erbjudanden som granskats har vänt sig till företrädesvis småsparare. Undersökningen visade att i merparten av de granskade emissionerna var informationen av låg kvalitet och i flera av fallen bedömdes information som företagen gav i samband med emissionen inte motsvara spararnas grundläggande behov.

FI har efter rapporten haft en dialog med marknadsaktörerna för att försöka hitta en lösning på problemen. Marknaderna själva kommer enligt FI:s bedömning inte att kunna lösa problemet genom en självreglering, eftersom de inte lyckas organisera sig i frågan. Aktörerna föreslår även själva att FI tar initiativet till allmänna råd alternativt ger ut föreskrifter om informationen i samband med emissioner som är undantagna från prospektskyldighet. För sådana föreskrifter krävs dock ändrad lagstiftning. Som en första åtgärd lämnar FI information till småsparare på hemsidan www.fi.se om hur de ska granska informationen i dessa fall.

FI kommer under 2007 att följa upp undersökningen. Har kvaliteten på informationen inte höjts kommer FI att överväga att föreslå förändrad lagstiftning.

Olaglig insiderhandel och prismanipulation

Personer som vet något som inte är allmänt känt som väsentligt skulle kunna påverka priset på en aktie, får inte köpa eller sälja aktien. Personer med inblick i olika företags ekonomi, exempelvis bolagsledning, kan alltså inte utnyttja sin unika information om företagen för att ligga steget före andra investerare på aktiemarknaden och köpa innan aktien stiger och sälja innan den kommer att sjunka.

Utan sådana regler skulle personer utan den informationen vara mer tveksamma till att köpa och sälja aktier, eftersom de skulle misstänka att andra visste mer och alltså tog den rätta positionen. I slutändan skulle det kunna resultera i att handeln med aktier minskade. Eftersom en aktiv handel skapar likviditet, med vilket följer lägre kostnader för att handla, är det negativt om

¹¹ FI rapport 2006:15, *Oreglerade erbjudanden på aktiemarknaden*

handeln minskar. Likvida värdepappersmarknader skapar ett samhällsekonomiskt värde.

I första hand är reglerna om insiderhandel alltså till för att skapa en effektiv handel med aktier och inte för att skydda småspararna. Att det inte förekommer insiderhandel är därför i första hand ett intresse för de företag vars aktier handlas på marknaderna, eftersom handeln är en viktig förutsättning för deras möjlighet att finansiera sig via aktiemarknaden. Företagen själva bör därför ha ett betydande intresse av att det inte läcker information och att personer i företaget med tillgång till kurspåverkande information inte använder den för att köpa eller sälja aktier. Även de som förmedlar aktiehandeln, värdepappersföretagen och bankerna, tjänar på att insiderhandel inte förekommer, eftersom de då kan förväntas få mycket större handelsvolym, vilket ökar deras intjäning.

De konsumenter som direkt drabbas av insiderhandeln är de som tar samma position som insidern. De som köper när insidern köper får betala en högre kurs än om insidern inte också hade handlat och de som säljer när insidern säljer får ett lägre pris eftersom insidern också säljer. Förlusterna för småspararna av att det förekommer insiderhandel är dock inte primärt det stora problemet med insiderhandeln ens för konsumenterna. Den stora risken är snarare att handeln i sig minskar och att priserna därigenom på lång sikt blir mer osäkra.

Manipulation av priset på aktier – otillbörlig marknadspåverkan - riskerar att ge direkta skador för konsumenterna på ett annat sätt. Beteendet innebär att någon medvetet agerar på ett sådant sätt att priset på en aktie eller annat värdepapper avlägsnar sig från det pris som annars skulle råda. Detta kan ske exempelvis genom att sprida felaktig information om företaget eller genom att handla olika finansiella tillgångar på ett sådant sätt att priset blir felaktigt. Konsumenterna riskerar i båda dessa fall att köpa aktier till ett helt felaktigt pris eller på felaktig information. Förlusterna kan i dessa fall bli stora när priset sedan anpassas tillbaka till den mer korrekta nivån.

FI:s ansvar för insiderhandel och prismanipulation är i huvudsak att utöva tillsyn enligt marknadsmissbrukslagen. Den är i huvudsak inriktad mot handel i relation till olika händelser som kan påverka priset på en aktie, exempelvis då finansiell information om företaget offentliggörs. FI samarbetar på ett bra och konstruktivt sätt med Ekobrottsmyndigheten (EBM). Information överlämnas i den mån sekretesslagarna inte hindrar ett överlämnande. Här skulle en mildring av sekretessreglerna mellan myndigheterna kunna medföra att samarbetet kunde intensifieras.

FI samarbetar också med andra tillsynsmyndigheter inom hela EU enligt marknadsmissbruksdirektivet och samarbetsavtal, liksom med länder utanför unionen. Samarbetet bygger på utbyte av information om händelser, handel, innehav, transaktioner etc.

Marknaderna ska övervaka hur företagen handskas med kurspåverkande information. FI har tillsyn över att marknaderna utövar den övervakningen på ett riktigt sätt.

3.3 Aktieindexobligationer och warranter

SAMMANFATTNING

Allt fler konsumenter sparar i och spekulerar med komplexa finansiella produkter. Konsumenternas sparande i aktieindexobligationer och warranter uppgår till uppskattningsvis 70 miljarder kronor.

För att kunna fatta välavvägda beslut behöver kunderna utvärdera en rad ytterligare faktorer och risker, utöver de som finns vid exempelvis fondsparande eller direktsparande i aktier. Dessa faktorer och risker är inte alltid helt enkla att förstå, och ställer därför stora krav på de som är skyldiga att lämna informationen, dvs. utgivarna och försäljarna av värdepapperna. Detta är något som de ofta inte lyckas med, vilket innebär att kunderna riskerar att ge sig in i något de inte fullt ut förstår konsekvenserna av.

FI har därför skärpt granskningen av informationen och diskuterat med marknadsaktörerna hur informationen kan förbättras och göras med tillgänglig.

Aktieindexobligationer, andra strukturerade värdepapper och derivat som har konsumenter som målgrupp har ökat i popularitet de senaste åren. Vid årsskiftet ägde svenska hushåll sådana produkter för uppskattningsvis 70 miljarder kronor.

Aktieindexobligationer

Den vanligaste formen av aktieindexobligationer innebär att utgivaren av obligationen åtar sig att betala tillbaka ett på förhand bestämt lägsta belopp, och att istället för ränta så får spararen ett belopp som beror på hur aktiemarknaden har utvecklats under perioden. Enkelt uttryckt tar spararen alltså del av börsens uppgångar men inte dess nedgångar. I princip och i praktiken kan dock en aktieindexobligation se ut på många olika sätt och ge olika former av exponeringar.

Precis som en fondsparare behöver en sparare i aktieindexobligationer ta ställning till vad hon tror om aktiemarknadens utveckling framöver och vilka specifika – bransch eller geografiska – marknader som hon vill investera i. Hon behöver också precis som fondspararen jämföra avgifterna mellan olika alternativ. Utöver dessa bedömningar, tillkommer dock en rad för aktieindexobligationer specifika överväganden som spararen bör göra för att kunna utvärdera sparbeslutet:

- Vilken blir min avkastning vid olika utveckling av den underliggande aktiemarknaden?
- Vad är sannolikheten att den som ger ut obligationen inte kan betala tillbaka lånet, och kompenseras jag tillräckligt för den kreditrisken?

- Är obligationen korrekt prissatt, dvs. är det pris jag betalar för obligationen ”korrekt” givet den förväntade avkastningen och risken.¹² Den eventuella avvikelser från marknadspriset är vad som ofta kallas för ”den dolda avgiften”.
- Vad kostar det att avyttra sparandet i förtid? Aktieindexobligationer går ofta att sälja på marknaden, men på grund av liten handel är priset ofta ”lågt”, vilket kan ses som en avgift utöver courtaget för handeln.

Det kan vara svårt för en konsument att göra dessa överväganden och det ställer stora krav på den information som utgivarna och distributörerna av obligationerna ger kunderna. FI har i sin tillsyn kunnat konstatera att informationen ofta inte är så bra som den skulle och borde vara, och att den i vissa fall är direkt dålig och på gränsen till vilseledande.

FI riktade i en rapport 2006 kritik¹³ mot de företag som säljer aktieindexobligationer och pekade på en rad områden där informationen till kunderna måste bli bättre. Detta gäller hur riskerna beskrivs i marknadsföringen, att prospektet är skrivna på ett sätt som är möjligt för kunderna att ta till sig, hur informationen kring hur avkastningen beräknas och hur de underliggande tillgångarna som bestämmer avkastningen ser ut.

FI har sedan dess skärpt granskningen av den del av informationen - prospektet - som kräver godkännande av FI, liksom tillsynen av övriga delar av informationen till kunderna. FI tittar särskilt på huruvida:

- informationen om riskerna med erbjudandet är i balans med informationen om möjligheterna,
- prospektet är skrivna på ett sådant sätt att de är möjliga att förstå för kunderna,
- det finns åtminstone översiktliga beskrivningar av de underliggande tillgångarna eller index som avkastningen beror av,
- beräkningen av avkastningen beskrivs på ett sätt som är lätt att förstå för kunderna.

Så även om kvalitén på informationen har förbättrats något mellan 2005 då FI gjorde sin första rapport kring aktieindexobligationer, och 2006, krävs fortfarande en ordentlig uppstramning av informationen för att kunderna ska ha rimliga möjligheter att bedöma erbjudandena på ett bra sätt.

För aktieindexobligationer är ofta gränsdragningen flytande mellan den information om produkterna som faller på FI:s ansvar för tillsyn och den del av informationen som är marknadsföring och också därför faller på konsumentverkets ansvarsområde. Därför kommer FI och Konsumentverket att öka samarbetet kring tillsynen av marknadsföring av aktieindexobligationer.

¹² I fondsparande motsvarar priset på fondandelarna marknadsvärdet och kunden behöver inte själv värdera huruvida priset är korrekt eller ej. På samma sätt kan en direktsparare i aktier som regel utgå från att priset på aktien är korrekt – dvs. det är det pris som även professionella investerare är villiga att köpa aktien för, och aktien går inte att köpa billigare någon annanstans. Aktieindexobligationer prissätts av utgivarna själva och det pris som kunden betalar är inte resultatet av oberoende professionella investerares värdering. .

¹³ FI 2006:19, *Aktieindexobligationer – en utvärdering av de nya prospektreglerna*

Warranter

Handeln med warranter har pågått på den svenska marknaden sedan 1995. En warrant är ett finansiellt instrument som ger innehavaren rättighet, men inte skyldighet, att vid en bestämd tidpunkt i framtiden antingen köpa eller sälja en aktie till ett bestämt pris. Warranter i Sverige handlas huvudsakligen av småsparare.

Omsättningen i warranter har sedan introduktionen haft en varierad utveckling, men har under de senaste åren ökat i takt med ett allt starkare börs klimat. Warranthandeln omsatte 2007 cirka 17 miljarder kronor på Stockholmsbörsen och NDX, som är en del av börsen Nordic Growth Market (NGM). Den övervägande delen av omsättningen kommer från småsparare.

FI får regelbundet in klagomål från småsparare som är missnöjda med handeln med warranter. FI har funnit att de klagomål som inkommit till FI rörande spread, dvs. skillnaden mellan köp- och säljkurser, och prissättning som regel har sin grund i bristande kunskap om warranter och warrantmarknaden. FI anser inte att det finns anledning att reglera eller på annat sätt ingripa i prissättning och spread, men ser det som mycket angeläget att informationen från marknadsaktörer blir tydligare och anpassas till det faktum att målgruppen är småsparare.

Bilden att informationen till småspararna behöver förbättras bekräftas också av en undersökning som FI genomförde 2006 av de olika källorna till information som kunderna har; prospekten, samt utgivarnas, handelsplatsernas och aktiemäklarnas hemsidor.¹⁴

Slutsatsen av den granskningen är att informationen kring hur värdet på warranter påverkas är i flera fall inte tillräckligt tydlig, vare sig i prospekten eller på hemsidorna. Flera av utgivarna har warrantskolor på sina hemsidor. Warrantskolorna är i regel bra, men i vissa fall återfinns brister, när det gäller beskrivningen av olika faktorerens betydelse, såsom implicit volatilitet, utdelning, ränta, underliggande aktie och tidsvärde. Faktorer av det slaget är av betydelse eftersom de har inverkan på värdet av warranten.

FI anser att den information som ges i prospekten hittills varit bristfällig och kommer därför fortsättningsvis, med stöd av prospektförordningen, att skärpa sin granskning av warrantprospekten. FI rekommenderar att utgivarna, handelsplatserna och aktiemäklarna beskriver den implicita volatiliteten mer utförligt. FI har även rekommenderat utgivarna, aktiemäklarna och handelsplatserna även redovisar den implicita volatiliteten för warranterna på sina webbplatser på samma sätt som sker i Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

¹⁴ FI rapport 2006:13, *Warrantmarknaden – en granskning av informationen till småsparare*

3.4 Fondsparande

SAMMANFATTNING

Svenska hushåll har cirka 1 000 miljarder kronor i fondsparande, varav ungefär 60 procent är direkt fondsparande och 40 procent sparande i fondförsäkring. Därutöver har de nära 300 miljarder kronor i PPM-sparande.

Fondsparande är en möjlighet för konsumenten att erhålla aktiemarknadens eller obligationsmarknadens avkastningspotential och att samtidigt sprida riskerna, utan att själv behöva ägna tid och kraft till att förvalta en egen värdepappersportfölj. Samtidigt medför utläggningen av förvaltningen av sparmedlen på en annan part att kunden riskerar att förvaltaren inte fullt ut förvaltar medlen med kundens bästa för ögonen, att förvaltaren inte har erforderlig kompetens eller de nödvändiga rutinerna för att säkerställa ett fullgott skydd av ens sparmedel saknas.

Överlag bedömer FI att fondmarknaden fungerar väl för konsumenterna. Informationen är som regel tillförlitlig, avgifterna är korrekta och det absoluta flertalet av förvaltarna agerar i linje med det uppdrag de har av kunderna.

FI hittar dock i princip alltid brister hos någon eller några förvaltare när vi gör undersökningar. Ofta är bristerna allvarliga och medför eller riskerar att medföra förluster för kunderna. Givet fondsparandets volym, det stora antalet sparare och den funktion det fyller genom att ge oerfarna investerare en möjlighet att spara på aktiemarknaden, ser FI allvarligt på dessa brister och kommer även i fortsättningen att rikta stor uppmärksamhet mot fondsparandet.

Fonder i Sverige är en konsumentprodukt. En stor del av svenska folket sparar i fonder. Hushållen hade vid årsskiftet sparande i fonder som uppgick till cirka 1 000 miljarder kronor, varav cirka 600 miljarder var i direkt fondsparande och cirka 400 miljarder var i fondförsäkringssparande. Fondsparandet genom PPM uppgick till ytterligare nästan 300 miljarder kronor.

Fondsparande innebär att spararna överlåter förvaltningen av sparkapitalet på en förvaltare. De slipper själv följa enskilda aktier och kan enkelt uppnå en god riskspridning. Centrala frågor för kunden är fondens framtida avkastning, fondens avgifter, fondens investeringsinriktning och därmed risk. Det innebär också att spararen tar en risk på förvaltaren – hon behöver bedöma förvaltarens kompetens, om företaget är seriöst och inte kommer att missbruka hennes förtroende. Fondbolaget ska i förvaltningen uteslutande tillvarata spararnas intressen och inte låta investeringarna styras av intressen som inte gynnar spararna.

Centralt för att bedöma konsumenternas ställning på fondmarknaden är alltså att informationen är tydlig och rättvisande och att fondbolagen enbart tillvaratar kundens intressen i förvaltning av fonden.

Fondbolagens information

Överlag bedömer FI att fondbolagen lämnar bra information till sina kunder och att det som regel är förhållandevis enkelt för en kund att göra jämförelser mellan de olika fonder som erbjuds på marknaden och att följa och utvärdera de fonder man redan placerat i. Detta dels genom de informationskrav som lagen ställer upp, som möjliggör en effektiv jämförelse av villkor, avgifter, risk och historisk prestation, dels genom att olika företag och media följer, betygsätter och utvärderar fonder. Den intresserade konsumenten har således ofta goda möjligheter att ta ett välgrundat beslut och kunna utvärdera sin investering och jämföra det som fondbolaget levererar med sina egna förväntningar och andra fonder och sparprodukter.

Det finns dock vissa brister i hur bolagen erbjuder kunderna information om fonden. För att alla kunder ska få möjlighet att utvärdera och bedöma olika fonder och sparalternativ mot varandra finns krav på att fondbolagen alltid ska erbjuda kunderna en viss standardiserad information om fondens mål, placeringsinriktning, avgifter och risker som ett beslutsunderlag innan de påbörjar ett fondsparande. FI har i två olika undersökningar konstaterat att många bolag brister i att lämna ut den informationen.¹⁵

Undersökningarna resulterade i att FI pekade på bristerna och uppmanade branschen att omgående höja standarden på informationen, samt i den senare undersökningen krävde information från bolagen om de åtgärder de avser att vidta för att säkerställa att informationen erbjuds i framtiden.

Avkastning och avgiftsuttag

Avgiften och den historiska avkastningen är två centrala uppgifter som kunderna använder för att utvärdera fonderna, oavsett om det gäller ett nysparande eller att stanna kvar i en fond där man redan har sparande.

I de allra flesta fonder utgör dessa två uppgifter inga större problem och kunderna kan lita på de uppgifter som fondbolaget förser dem med.

Om bolagen använder sig av avgifter som beror på fondens avkastning, så kallade prestationsbaserade avgifter, kan det dock uppstå problem för kunderna. Dessa avgiftsmodeller kan i vissa fall ge upphov till vad FI anser vara orättvisa avgiftsuttag, och det kan vara svårt för kunderna att i förväg bedöma vilken avgift de kommer att få betala vid olika utveckling av fonden. Detta försvårar utvärderingen av fonden och möjligheten att jämföra fonden med andra sparalternativ försvåras. Det blir dessutom svårare för kunden att i efterhand kontrollera att fonden inte tar ut för höga avgifter. FI har därför kommit med rekommendationer om hur dessa avgiftsmodeller får vara utformade.

FI undersökte under 2006 samtliga fondförvaltare som använde sig av prestationsbaserade avgiftsmodeller, vilket är drygt hälften av de svenska fondförvaltarna.¹⁶ I undersökningen uppdagades tydliga brister hos flera av dem.

¹⁵ FI rapport 2006:1, *Fondbolagens informationsgivning*, FI rapport 2007:6, *Fondbolagens informationsgivning II*.

¹⁶ FI rapport 2006:5, *Avgift efter prestation? En granskning av 47 fondbolag*

Det fanns t.ex. brister i hur fondbolagen informerade sina kunder om avgiftsmodellen och i vissa fall bristande kunskap hos fondbolaget om hur den egna modellen fungerade och som en konsekvens av detta svårigheter att förklara hur avgiften beräknades.

FI hittade i undersökningen även exempel på avgiftsmodeller som var utformade på sådant sätt att de i vissa situationer gav ett orättvist utfall och kunde medföra att fondsparare fick betala felaktiga avgifter till bolaget. Det fanns också avgiftsmodeller där fondspararen kunde få betala prestationsbaserade avgifter för en ”prestation” som gett sämre avkastning än den valda jämförelseräntan samt flera modeller där kunder förenklat kunde få betala en prestationsbaserad förvaltningsavgift för samma uppgång flera gånger.

Den främsta frågan som har varit uppmärksammas i detta sammanhang är villkoren om kompensation för underavkastning, dvs. hur modellen justerade för om fonden i tidigare perioder gett en avkastning som varit lägre än jämförelseräntan. Det varierade mellan modellerna hur detta villkor tog sig uttryck och hur modellerna var strukturerade. Informationen om modellerna och villkoren var även de i många fall otydlig och svårgenomtränglig. FI konstaterade i rapporten och efterföljande promemoria att avgiftsmodeller som inte kompenserar för tidigare perioders underavkastning inte längre är acceptabla. Utgångspunkten enligt FI:s mening är att det är rimligt att en andelsägare betalar en prestationsbaserad förvaltningsavgift då fondens avkastning över tiden har varit bättre än det som fonden jämför sig med. Det är däremot inte rimligt att en andelsägare betalar en prestationsbaserad förvaltningsavgift för en avkastning som över tiden är sämre än det som fonden jämför sig med. Med tanke på komplexiteten i modellerna är det av största vikt att en andelsägare har möjlighet att ta del av lättbegriplig information om vilka villkor som tillämpas och vilka konsekvenser modellerna kan innebära för kunden.

FI pekade i rapporten ut bristerna och uppmanade samtliga fondbolag att gå igenom sina modeller och göra nödvändiga förändringar av avgiftsmodellerna. FI öppnade även särskilda tillsynsärenden på de bolag med fonder som hade modeller som kunde innebära orättvisa utfall för kunderna. FI har efter rapporten och en efterföljande promemoria tillämpat den praxis som kommuniceras där vid godkännande av nya fondbestämmelser. Flertalet fondbolag har även efter rapporten anpassat fondbestämmelserna i sina befintliga fonderna till praxisen och har numera modeller som efterlever de principer som enligt FI:s uppfattning är skäliga.

FI kommer 2007 utvärdera de prestationsbaserade avgiftsmodellerna som finns på marknaden. Om utvärderingen visar att situationen inte är tillfredsställande och avsteg från praxisen inte kan motiveras så avser FI att reglera området.

Värdering av innehav

Det är inte bara själva modellen för avgiftsuttag som är av vikt för hur stor avgift kunden får betala, utan även värderingen av innehaven är en viktig del i den beräkningen och i beräkningen av den avkastning fondspararna får.

Utgångspunkten är att innehaven i fonden ska vara värderade med ledning av gällande marknadsvärde. Värderingen av innehaven är i många fall lätt att genomlysas och kontrollera. Detta gäller t.ex. likvida innehav som handlas på en marknadsplats där fondspararen och andra externa parter kan jämföra värderingen av innehavet med priset på marknadsplatsen. Värderingen av onoterade innehav är svårare, särskilt om omsättningen av tillgången är låg. Onoterade innehav måste marknadsvärderas av fondbolaget och det blir svårare för utomstående att avgöra om värderingen är objektiv och korrekt. Svårigheten för utomstående att bedöma objektiviteten i värderingen skapar risk för att mindre nogräknade fondbolag eller befattningshavare i fondbolag skulle kunna utnyttja situationen till att manipulera värderingen till sin egen fördel. Exempel på sådana drivkrafter är:

- *Högre avgiftsintäkter.* Fondbolag med en prestationsbaserad förvaltningsavgift har intresse av att verka för att värderingen av fonden och därmed avkastningen är så hög som möjligt vid avstämningstidpunkten när avgiften ska beräknas och tas ut. Även uttaget av den fasta avgiften, som en procentuell andel av fondens värde, blir naturligtvis högre i takt med att fondens värde ökar.

Räkneexempel fond på 1 miljard kronor: Om värderingen av fondens tillgångar kan öka med 1 procent vid avstämningstidpunkt, genom antagandena vid värdering av onoterade innehav, medför en prestationsbaserad avgift där fondbolaget får 20 procent av överavkastningen, att avgifterna ökar med 2 000 000 kronor.

- *Bättre historik.* Ett fondbolag skulle också kunna ha intresse av att öka avkastningen i fonden i syfte att skapa en god avkastning och ett bra "track-record" som i sin tur kan användas till att marknadsföra fonden.
- *Värdeöverföring från fondspararna till andra intressenter.* Genom att inte göra en objektiv värdering av tillgångarna kan fondbolaget överföra tillgångar från fonden till närstående företag eller personer. Exempelvis skulle fonden kunna köpa tillgångar "dyrt" från ett annat bolag inom koncernen och sälja "billigt" till det. Det kan även finnas situationer där personer eller företag med kopplingar till fondbolaget får köpa fondandelar till ett värde som är påverkat av att innehaven inte är marknadsvärderade och på så sätt köpa med rabatt eller sälja med en premie.

I fallen ovan kan den felaktiga värderingen dessutom ge upphov till ytterligare orättvisor mellan fondspararna. De fondsparare som köper andelar i samband med att en för hög värdering råder, betalar för mycket för dessa samtidigt som de som säljer får för mycket utbetalt och då till nackdel för kollektivet som subventionerar den för stora utbetalningen. Vid en för låg värdering gäller den omvända orättvisa omfördelningen mellan fondspararna.

Värderingsprocessen är således mycket central och kräver strikta rutiner och ett konsekvent arbetssätt. Den kräver kompetens och en organisation som hanterar förekommande intressekonflikter. FI har i sin tillsyn noterat att värderingsfrågor ofta uppenbarar sig i olika sammanhang. Flera av de sanktioner FI har meddelat till fondbolag de senaste åren har även de på olika sätt innefattat värderingsproblematik.¹⁷

FI har under våren 2007 påbörjat en ny granskning av hur fondbolagen värderar innehaven i sina fonder. Resultatet av den inledande enkäten väcker flera frågor. Svaren indikerar att flera av fondbolagen inte har rutiner för värdering som är tillfredsställande samt att potentiella intressekonflikter inte alltid hanteras eller ens identifieras. Mot bakgrund av de olika värderingssvårigheter som onoterade innehav medför har FI utifrån enkäten identifierat ett behov att fördjupa granskningen av hur fondbolagen arbetar med värdering av onoterade innehav. FI kommer under tredje kvartalet 2007 genomföra platsundersökningar på utvalda bolag för att verifiera svaren i enkäten och granska bolagens värderingsprocesser. Resultatet av undersökningen kommer att publiceras i en extern rapport

Förvaltning och intressekonflikter

För att hantera riskerna för kunderna med att överlåta förvaltningen av spar-kapitalet till fondbolagen finns särskilda regler som bolagen måste följa.

Bland annat ska tillgångarna i fonderna alltid vara separerade från fondbolagets tillgångar genom att fondens tillgångar förvaras hos ett från fondbolaget oberoende förvaringsinstitut. Fondbolaget kan således endast förfoga över fondtillgångarna via förvaringsinstitutet. Separationen mellan fond och fondbolag innebär att fondtillgångarna inte kan tas i anspråk för förlusttäckning i fondbolaget. Det innebär också att fondtillgångarna inte påverkas om ett fondbolag skulle gå i konkurs. En konsekvens av detta är att direktinvesteringar i fonder varken omfattas av den statliga insättningsgarantin eller det statliga investerarskyddet. I ett läge där fondbolaget exempelvis kringgår separationskravet och förskingrar fonden, eller då fondbolaget förskingrar fonden genom att med fondens tillgångar köpa tillgångar till överkurs av en bulvan till bolaget, saknar kunderna alltså skydd från staten.¹⁸

Konsumentskyddet i lagstiftningen tar också sikte på att fondbolaget bl.a. ska ha en ändamålsenligt organisation, en god intern kontroll och riskhantering, undvika intressekonflikter samt lämna en fullständig och relevant information till andelsägarna.

Fondbolagen har ett ansvar att identifiera och hantera de intressekonflikter som kan finnas i verksamheten. Granskning av hur fondbolagen hanterar intressekonflikter i verksamheten har sin självklara plats i flertalet av de undersökningar som FI genomför. Vid undersökningar mot enskilda företag granskar FI regelmässigt exempelvis om det går att identifiera intressekonflikter i de uppdrag olika befattningshavare har. Exempelvis om VD:n i

¹⁷ 3 april 2006, Erik Penser Fonder AB; 26 oktober 2005, Kaupthing Fonder AB; 18 december 2002, Banco Fonder AB och Banco Pensionsfonder AB

¹⁸ Detta har dock aldrig prövats i praktiken, utan är en bedömning utifrån hur regelverket är utformat.

fondbolaget utöver detta uppdrag har andra uppdrag eller anställningar där han har ansvar för andra förvaltningsuppdrag. Om villkoren och incitamenten skiljer sig åt mellan fonderna och de andra förvaltningsuppdragen kan detta leda till att beslut fattas som är till nackdel för fondspararna och till fördel för de andra uppdragen. Det kan också exempelvis inom en koncern eller företagsgrupp finnas intresse av att göra affärer med och sälja tjänster till fonderna. Det är av största vikt att fondbolagen vid val av motparter och tjänsteleverantörer uteslutande har kundernas bästa för ögonen och inte låter andra lojaliteter eller överväganden avgöra. För att så långt det är möjligt undvika sådana intressekonflikter och skapa oberoende fondbolag ställer FI krav på att en VD inte ska ha andra anställningar, uppdrag eller engagemang som kan innebära intressekonflikt. FI har varit restriktiv i tillämpningen av vilka övriga uppdrag som kan accepteras. Vid platsundersökningar granskar FI vidare att intressekonflikter hanteras dels genom att karlägga organisationen, dels genom att bl.a. stickprovsmässigt undersöka de värdepappersaffärer fondbolaget gör för fondernas räkning och vilka motparter fonden har använt sig av.

För att förhindra att fondbolagen placerar tillgångarna på sådant sätt som strider mot regelverket rapporterar fondbolagen kvartalsvis sina placeringar till FI. På så sätt kan FI kontrollera om bolagen följer de limiter som framgår av lagstiftning och fondbestämmelser om hur fondernas tillgångar får placeras. Detta syftar bl.a. till att övervaka att fondbolagen förvaltar pengarna på så sätt som fondspararna kan förvänta utifrån både lagen och de fondbestämmelser som är att se som avtalet mellan fondbolaget och fondspararen. För de s.k. hedgefonderna arbetar FI även med olika former av riskmått som ska tjäna som indikatorer och underlag för hur tillsynen bör prioriteras.

Utöver den löpande rapporteringen kompletterar FI tillsynen med löpande månatliga stickprovsundersökningar. Stickprovsundersökningarna har olika teman men syftar alla till att tillförsäkra att fondbolagen svarar mot de förväntningar kunderna kan ha på hur tillgångarna i fonderna investeras.

Därutöver publicerar FI information om fonderna på www.fi.se. Tanken med detta är att informationen ska kunna ge allmänheten ytterligare en pusselbit till ett bättre beslutsunderlag vid val av fonder. På webbplatsen publiceras kvartalsvis innehaven i samtliga värdepappersfonder och månadsvis riskmått för specialfonder, som exempelvis hedgefonder.

Fondförsäkring, depåförsäkring och individuellt pensionssparande (IPS)

Sparande i fonder kan även ske genom ett mellanled, vilket också har skatteeffekter. Den vanligaste formen av detta slag är fondsparande genom fondförsäkring, beskattad som pensions- eller kapitalförsäkring. Även kapitalpension, med egna skatteregler, har tidigare varit en form att fondspara genom.

Fondförsäkring som pensionsförsäkring är en form för pensionssparande som har avdragsgilla premier inom vissa gränser och som under hela försäkringstiden beskattas med avkastningskatt. Utbetalningarna, som ska pågå i minst fem år, inkomstbeskattas. Fondförsäkring som kapitalförsäkring har

inte avdragsgilla premier och betalar en högre avkastningsskatt. Utbetalningarna beskattas inte och kan vara engångsbelopp eller en pension.

De problem, risker och behov av information om de fonder som kunden väljer att spara i är de samma som vid vanligt fondsparande. Informationen kunden har som beslutsunderlag både inför investeringen och löpande kan dock skilja sig åt inom centrala områden som förväntad avkastning, avgifter, risk och som en konsekvens försvåra för kunden att fatta ett välgrundat beslut. FI har påbörjat en undersökning av jämförbarhet mellan fondsparande och försäkringssparande.

Det finns dock vissa ytterligare aspekter som behöver beaktas vid fondförsäkringssparande, som inte finns i direkt fondsparande:

- Information om försäkringsinslag. På samma sätt som vid traditionell livförsäkring (se nästa avsnitt) behöver konsumenten information om försäkringsinslagen i sparandet, såsom återbetalningsskydd, familjeskydd och efterlevandeskydd. Detta innefattar också om den eventuella möjligheten att vid försäkringens utbetalning omvandla fondförsäkringen till en traditionell livförsäkring.
- Information om möjligheten att byta fonder och att flytta fondförsäkringen till ett annat fondbolag. Om kunden inte har möjlighet att flytta sitt sparande till ett annat försäkringsbolag ökar kundens utsatthet (detta diskuteras i avsnittet om traditionell livförsäkring).
- Risken att försäkringsbolaget väljer att ta bort en fond ur sortimentet. Till skillnad från direkt fondsparande, kan fondförsäkringsbolaget ta bort fonder där kunden redan har ett sparande ur sortimentet. I dessa fall måste kunden välja en annan fond och om det inte görs, väljer försäkringsbolaget fond åt kunden. FI har tagit emot klagomål från kunder som varit missnöjda med hur bolagen hanterat borttagande av fonder, och FI har gett ut en vägledning till branschen om hur de ska informera och hantera dessa situationer.¹⁹
- Kunden har en viss kreditrisk på försäkringsbolaget. Till skillnad från direkt fondsparande äger inte kunden fondandelarna. Kunden har istället en prioriterad fordran på försäkringsbolaget. Skulle försäkringsbolaget bli insolvent, har kunderna samma prioritet som övriga försäkringstagare, exempelvis sparare i traditionell livförsäkring om bolaget även erbjuder den produkten. Insättningsgarantins investerarskydd gäller inte heller för fondförsäkring.

På samma sätt som fondförsäkring innebär så kallad depåförsäkring och individuellt pensionssparande (IPS) möjligheter för konsumenten att spara med särskilda skatteeffekter. Dessa två former för att paketera sparande innebär större frihet i att välja tillgångar att spara i jämfört med fondförsäkring. Det går som regel att genom depåförsäkringen och IPS att placera i fonder men även i aktier och andra värdepapper. IPS-sparande kan även placeras i inlåning. Depåförsäkring omfattas inte av Insättningsgarantinämndens investerarskydd, medan IPS-sparande omfattas av insättningsgaranti och investerarskydd.

¹⁹ FI dnr 06-2127-306, promemoria

Depåförsäkringen innebär precis som fondförsäkring att kunden inte själv äger tillgångarna och därmed alltså har en viss kreditrisk på försäkringsbolaget.

IPS är till skillnad från fondförsäkring och depåförsäkring inte en försäkring. Tillgångarna i en IPS hålls åtskilda från företagets övriga tillgångar och kunden har ingen kreditrisk på företaget vid en eventuell konkurs. På samma sätt som vid direkt fondsparande finns dock risken för att tillgångarna på något sätt förskingras eller slarvas bort.

3.5 Sparande i traditionell livförsäkring

SAMMANFATTNING

Sparande i traditionell livförsäkring är den största sparformen i Sverige och konsumenternas sparande omfattar cirka 1 250 miljarder kronor. Tillsynen av sparandet i traditionell livförsäkring har högsta prioritet i FI:s arbete, inte bara på grund av dess storlek, utan eftersom kunderna har ett ovanligt utsatt läge gentemot bolagen. Kunderna har svårt att både på förhand och löpande utvärdera sparformen och övervaka sina intressen. Sparandet sker dessutom ofta över många år och kunderna kan som regel inte flytta sitt sparande om de är missnöjda med bolaget eller av någon anledning behöver ändra sitt sparande.

Dessa förhållanden ökar risken att bolagen omedvetet eller – i värsta fall - medvetet åsidosätter kundens intressen. För att förhindra detta finns ett omfattande regelverk och tillsyn av bolagen. De senaste årens debatt och påföljande åtgärder har visserligen förbättrat kundernas ställning, men FI kan konstatera att regelverket, tillsynen och bolagens agerande behöver förbättras ytterligare på många områden. Detta gäller bland annat möjligheten att flytta sitt sparande, informationen om risk och avkastning, hur fördelningen av överskott sker till och mellan kunder och informationen kring detta.

Sparandet i traditionell livförsäkring är den största sparformen i Sverige och cirka en tredjedel av hushållens sparande finns under den rubriken. Huvuddelen av sparandet utgörs av pensionsförsäkringar.

FI har gjort bedömningen att sparandet i traditionell livförsäkring har högsta prioritet i tillsynsarbetet. Anledningen är:

- de stora värden som är knutna till sparformen,
- förekomsten av långa löptider i kombination med en begränsad flytträtt,
- svårigheten för kunden själv att utvärdera och granska produkterna,
- de intressekonflikter som finns mellan livbolagen och dess kunder, samt mellan olika kundgrupper.

Efter problemen i livbolagen i början av 2000-talet har konsumentskyddet i många avseenden förbättrats. Exempel på det är att styrelsen i livbolag som inte får dela ut vinst, numera ska bestå till minst hälften av representanter som varken har anknytning till ägaren eller som är anställda i bolaget.

Ett annat är att FI på många sätt har stärkt bevakningen av livbolagens risker, interna transaktioner och avgifter. För avtal som upprättas från och med 2006 finns nu dessutom en lagstadgad flytträtt i försäkringsavtalslagen. Tyvärr har dock skatteskal medfört ett stopp för all flytt av pensionsförsäkringar tecknade före 2 februari 2007, oavsett vad som avtalats mellan kund och bolag.

FI kan dock konstatera att det kommer att krävas ytterligare insatser från såväl branschen, som från myndigheter och lagstiftare, innan konsumentens situation på marknaden för traditionell livförsäkring kan anses vara acceptabel. FI har under året inlett en nysatsning för att uppnå det målet, men ser samtidigt att det finns svåra frågor på vägen att lösa.

Det går inte att slå fast att kunderna lidit någon mer omfattande skada av de problem som vi pekar på i den här texten. Det går heller inte konstatera motsatsen. Avsaknaden av en tydlig värdering av utgångsläget är i sig problematisk och illustrerar problemen med att utvärdera produkten och behovet av fortsatt arbete från vår sida. Till de faktorer som komplicerar analysen hör de tekniker som bolagen använder för att utjämna avkastningen mellan olika generationer av försäkringssparare, som kan ha både fördelar och nackdelar.

Analysen nedan inriktar sig på traditionell livförsäkring. Analysen av sparande i fondförsäkring görs i avsnittet om fondsparande, även om vissa aspekter av fondförsäkring står närmare traditionell livförsäkring än fondsparande.

Konsumenternas sparande i traditionell livförsäkring omfattar cirka 1 250 miljarder kronor. Av den traditionella livförsäkringen återfinns uppskattningsvis cirka 35 procent i förmånsbestämda försäkringar och 65 procent i avgiftsbestämda försäkringar. Riskbilden för konsumenten skiljer sig åt på flera punkter mellan dessa former av sparande. I korthet kan sägas att kunden är mer exponerad mot de problem vi ser i förvaltad sparande i den avgiftsbestämda traditionella livförsäkringen än i den förmånsbestämda. Utvecklingen är att andelen avgiftsbestämda försäkringar ökar i förhållande till andelen förmånsbestämda.

Fastförräntat sparande och förvaltad sparande i samma produkt

Den traditionella avgiftsbestämda livförsäkringen kan ses som bestående av två sparprodukter. Dels ett garanterat sparande och dels ett förvaltad sparande. Kunden får vid utbetalningen den produkt som har högst värde.²⁰

I det garanterade sparandet får kunden vid spartidens slut ett på förhand betstämt belopp.

I det förvaltade sparandet beror avkastningen huvudsakligen på hur väl bolaget lyckas med kapitalförvaltningen samt på vad de eventuella faktiska riskvinsterna blir. Kunderna har i den här delen av sitt sparande en marknadsrisk, dvs. en exponering mot utvecklingen på de finansiella marknaderna. Men de kan även ha en exponering mot livslängdens utveckling, dvs. en exponering mot ”risken” att livslängderna ökar.

Den fasta fordran i traditionell livförsäkring, garantin, påminner i sin problembild en del om bundet kontospårande. Genom att företaget på förhand utlovar ett visst minsta belopp som ska betalas ut, kan kundens premie - insättning - betraktas som att den förräntas med en fasta ränta, dvs. ungefär

²⁰ Den förmånsbestämda livförsäkringen är ur konsumentens perspektiv huvudsakligen ett fastförräntat sparande, men hon är beroende av uppkomsten av ett överskott för att utbetalningarna ska räknas upp med inflationen.

som ett bundet kontosparande. Den risk kunden tar i ett fastförräntande sparande är att företaget inte ska kunna fullgöra det åtagandet när det förfaller till betalning.

För att skydda kunden mot den risken finns ett omfattande regelverk som bolagen ska följa. Bland annat ska bolagen hålla en viss mängd eget kapital i förhållande till sina åtaganden, de får inte investera sina tillgångar hur de vill och kunderna har företräde framför andra fordringsägare vid insolvens till tillgångar som svarar mot den garanterade förmånen. Dessutom finns krav på att bolagen ska mäta och hantera sina risker på lämpligt sätt. FI utövar tillsyn över att bolagen följer regelverket.

Det förvaltade sparandet svarar mot kundens rätt till sin del av överskottet från hela eller delar av verksamheten. Denna rätt kan antingen vara uttryckt som en rörlig skuld (villkorad återbäring) eller som en rätt till en andel av eget kapital (rätt till andel av konsoliderings-/garantifonden).²¹

Rätten till överskottet är ofta mer problematisk för kunden än rätten till det garanterade förmånsbeloppet. I bolag drivna enligt ömsesidiga principer – såsom Skandia Liv, Folksam, LF mfl - är oftast rätten till överskott i verksamheten tydligt uttryckt i försäkringsvillkoren. Däremot är det inte lika tydligt uttryckt hur detta överskott ska fördelas mellan kunderna. I vinstutdelande bolag – som exempelvis SPP, Handelsbanken Liv och Nordea Liv I - är rätten till överskott (eller till del av kapitalavkastningen) och dess fördelning ofta mer explicit uttryckt, och osäkerheten om hur ett eventuellt överskott ska fördelas är ofta betydligt lägre. Å andra sidan har försäkringstagararna som kollektiv ensamma rätt till hela överskottet även i de icke-vinstutdelande aktiebolagen, vilket åtminstone för kollektivet innebär ett skydd gentemot ägarens rätt att besluta över överskottet.

Möjligheten för kunden att jämföra olika traditionella livförsäkringar

Den som ska göra ett välavvägt beslut och jämföra olika traditionella livförsäkringar mot varandra och andra sparformer, behöver titta på en rad frågeställningar. De viktigaste är sannolikt:

- Vad är den garanterade räntan²² efter avgifter? Till skillnad från kontosparande, som nästan alltid är fritt från direkta avgifter, tillkommer i princip alltid olika avgifter vid sparande i traditionell livförsäkring, åtminstone när det gäller den faktiska förräntningen. Kunden kan få betala flera olika former av avgifter för sitt sparande, exempelvis en avgift i procent av premien, en fast avgift per år och en årlig avgift som beror på försäkringens värde.
- Vad är risken att företaget inte kan fullgöra det garanterade åtagandet, dvs. kreditrisken? Till skillnad från det mesta kontosparandet omfattas sparande i livförsäkring för närvarande inte av någon ”in-

²¹ Men det förvaltade sparandet brukar enligt nuvarande praxis bara beskrivas indirekt för kunden. Kundens värdebesked anger totalt sparande, kallat pensionskapital eller försäkringskapital, samt värdet av garanterat sparande, internt vanligen kallat tekniskt återköpsvärde. Det förvalta- de sparandet som det definieras här, motsvarar skillnaden mellan totalt och garanterat sparande.

²² Med garanterad ränta avser vi den ränta som går att härleda från det garanterade beloppet.

sättningsgaranti”, dvs. staten ersätter inte kunderna om företaget inte kan betala ut beloppet som utlovats.

- Vad betyder nivån på den garanterade räntan för rätten och möjligheten till överskott? Dvs. allt annat lika, ger en högre garanterad ränta lägre förväntat överskott, än en lägre garanterad ränta?
- Vad har företaget för risktagande i förvaltningen, och vad betyder det för möjligheten att skapa överskott? Dvs. hurdan är bolagets riskaptit när det gäller kapitalplaceringar, systeminvesteringar eller nya produkter, och hur kan den förväntas bli i framtiden?
- Vilken rätt i eventuella överskott har kunden? Behöver de delas med ägare, hur fördelas överskottet mellan kunderna, saknas rätt till eventuella överskott?
- Finns det mekanismer som utjämnar effekten på sparandet av svängningar i tillgångspriserna över tiden, vilket skydd ger de mekanismerna och till vilken kostnad?
- Finns återbetalningsskydd eller efterlevandeskydd, dvs. tillfaller värdet av försäkringen de efterlevande om kunden avlider innan försäkringen är återbetald. Vad är kostnaden för ett sådant skydd? Är försäkringen egentligen en riskförsäkring, enbart inriktad på efterlevandeskydd? Lyckas bolaget förklara hur ev. riskkostnader eller riskvinster påverkar försäkringen.
- Är försäkringen livsvarig? Dvs. lovar bolaget att betala ett visst månatligt belopp så länge kunden lever? I detta fall måste kunden fundera över kostnaden för ett sådant löfte, dvs. är kunden kanske mer betjänt av en tidsbegränsad försäkring med ett högre månadsbelopp eller engångsbelopp?
- Om jag är missnöjd med mitt sparande eller om företagets ekonomi försämras, har jag då möjlighet att flytta mitt sparande till en annan produkt eller ett annat företag? Vad är kostnaden för det?

FI bedömer att kundens möjligheter att besvara flera av dessa frågor som begränsade. Det betyder att kunden idag sannolikt inte kan göra en bra utvärdering och jämförelse av de traditionella livförsäkringarna som erbjuds. Detta är problematiskt bland annat eftersom kunden kan komma att göra ett sämre val än om den hade kunnat utvärdera produkten bättre och det minskar konkurrensen på marknaden.

Det är dock inte alltid nödvändigtvis så att det är kunden själv som behöver göra den huvudsakliga utvärderingen, detta kan i många fall skötas av andra aktörer som försäkringsförmedlare, arbetsgivare eller privata aktörer som har som affärsidé att utvärdera olika finansiella produkter. Vad gäller tjänstepension gör ofta arbetsgivaren en upphandling av olika leverantörer av traditionell livförsäkring. Arbetsgivaren kan anlita olika former av experter för en första gallring mellan erbjudandena på marknaden, vilket bör innebära ett visst skydd av konsumentens intressen. Samtidigt gör FI bedömningen att det även för professionella aktörer idag är svårt att utvärdera olika traditionella livförsäkringar mot varandra. Anledningen är exempelvis oklarheter kring överskottfördelning, avsaknaden av tydliga och i någon mån bindande investeringsstrategier, samt svårigheten att utvärdera utjämningsmekanismer mellan olika generationer av försäkringstagare. Det är också vanligt att villkoren inte binder bolaget när det gäller uttag av avgifter vid beräkning av det totala sparandet eller försäkringskapitalet.

FI har påbörjat ett arbete för att göra det enklare för kunderna och de professionella utvärderarna att kunna utvärdera och jämföra produkterna. Under förra året utkom exempelvis FI med en rad rekommendationer om hur det årliga värdebeskedet till kunderna kan vara utformat för att underlätta förståelsen hos kunderna. FI har även under våren 2007 påbörjat ett arbete för att undersöka hur informationen kring försäkringssparande och fondsparande kan närma sig varandra för att öka jämförbarheten och dra nytta av det som fungerar bra inom respektive sparform. FI arbetar även med att undersöka hur principerna för fördelningen av överskotten mellan försäkringsspararna kan kommuniceras tydligare till kunderna.

Det kanske viktigaste problemet med att kunden inte kan utvärdera produkten, är dock att det ökar risken för att intressekonflikterna inte sköts på ett adekvat sätt. Detta problem är också en bidragande orsak till att FI prioriterar tillsynen av traditionell livförsäkring högt.

Intressekonflikter, bolagsstyrning och kundens utsatthet

Precis som i allt förvaltad sparande finns det intressekonflikter mellan de som förvaltar kapitalet och de som har rätt till avkastningen från förvaltningen och som står för riskerna. Risken för kunderna är att den som förvaltar tillgångarna gör det på ett sådant sätt att det inte ger kunderna den avkastning som den skulle ha kunnat få, om förvaltarna istället haft kundernas intressen i fokus.

Spararna i pensionsförsäkringar står normalt för huvuddelen eller en stor del av allt riskkapital i bolagen. Detta kan även vara fallet i vinstutdelande bolag.²³ Kunderna i icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag och vinstutdelande livbolag saknar egentligt inflytande över verksamheten, eftersom de inte är ägare trots deras bidrag av riskkapital. I de ömsesidiga bolagen är möjligheten till inflytande också i många fall begränsad trots att kunderna där formellt är ägarna av verksamheten.

I såväl ömsesidigt verkande bolag som vinstutdelande bolag har bolagsledningen därför i praktiken ett stort utrymme att agera efter egen vilja.

Utöver intressekonflikterna mellan ägare/företag och kunderna, finns det också intressekonflikter mellan olika grupper av försäkrade, vilket vi kommer att diskutera mera nedan under avsnittet fördelning av överskott.

Vad som gör problemen med intressekonflikter särskilt problematiska i traditionell livförsäkring, jämfört med exempelvis fondsparande är:

- Svåra att utvärdera - stor frihet i placeringsinriktning och inte möjligt att jämföra produkter

²³ Riskkapital är sådant kapital som kan användas för förlusttäckning. Riskkapital som kunderna har rätt till, men som de i många fall saknar inflytande över, är konsolideringsfonden och avsättningen för villkorad återbäring. Villkorad återbäring är dock inte rent riskkapital, men har vissa egenskaper som gör att aktieägarna kan använda det för att öka sina möjligheter till en hög avkastning utan att själva stå förlustrisken. Detta skiljer det från exempelvis fondförsäkringskapitalet där en hög avkastning inte direkt innebär en högre avkastning för aktieägarna, men dock indirekt genom att det förvaltade kapitalet ökar. Detta utvecklas i det särskilda yttrandet till försäkringsföretagsutredningen (*Ny associationsrätt för försäkringsföretag*, SOU 2006:55).

- Ofta är fördelningen av avkastning och kostnader mellan olika grupper och generationer av försäkringstagare inte styrd av avtal.
- Kunderna kan i många fall inte lämna ett bolag som de är missnöjda med.

Att dessa förhållanden skapar grogrund för intressekonflikter behöver inte betyda att dessa intressekonflikter inte kan hanteras av bolagen eller att den frihet som bolagen har i sina placeringar nödvändigtvis är dåligt. FI tycker t.ex. att det är bra att livbolagen har möjlighet att investera i många olika tillgångslag. Men med detta följer ett ansvar att hantera de risker som detta leder till. Nedan kommer vi att närmare gå in på dessa områden och diskutera hur situationen ser ut för konsumenterna.

Svåra att utvärdera - stor frihet i placeringsinriktning och inte jämförbara produkter

Bolagen har i princip fria händer att investera i tillgångarna efter eget tyckande. Det finns normalt sett egentligen ingen överenskommelse mellan spararna och bolaget om vilken placeringsinriktning som bolaget ska ha för tillgångarna och regelverket tillåter företagen att investera i en rad olika tillgångar, såväl noterade som icke-noterade. Regelverket sätter vissa gränser för hur bolagen får placera tillgångarna. Friheten är dock förhållandevis hög, särskilt avseende tjänstepensionsförsäkring där få kvantitativa placeringsbegränsningar existerar.

Kombinationen av säkerheten i form av den garanterade räntan, möjligheten till överavkastning, och inga tydliga portföljer att jämföra mot, gör det svårt för kunderna att utvärdera hur företaget lyckats förvalta kapitalet. När kunderna har svårt att utvärdera resultatet av kapitalförvaltningen, skapas det mindre tryck på företagen att vara framgångsrika i kapitalförvaltningen. När ägarna inte har rätt till någon vinst från verksamheten, finns det få incitament att hålla nere kostnaderna i verksamheten, etc.

Information kring avgiftsuttag och historisk avkastning

När det gäller avkastning och avgiftsuttag är FI:s huvudlinje att kräva så öppen information som möjligt om detta. En möjlighet är mer enhetliga modeller för avgiftsuttag, så att det skulle bli lättare att jämföra bolag och försäkringstyper med varandra. FI ser vinsterna med ökade möjligheter att jämföra avgifterna. Detta behöver dock inte nödvändigtvis innebära att bolagen förbjuds att använda vissa avgiftsstrukturer, utan andra lösningar kan ge motsvarande uppgifter. T.ex. har Konsumenternas Försäkringsbyrå²⁴ i samarbete med försäkringsbranschen sedan januari 2007 publicerar en översikt över livbolagens avgifter för individuella pensionsförsäkringar. Enskilda bolag har också tagit initiativ till att visa konsekvenserna av olika avgiftsnivåer om de hålls fasta över försäkringstiden.

FI har påbörjat en jämförelse av hur fondbolagen informerar om avgifter och avkastning och hur livbolagen informerar för att se i vilken utsträckning det går att dra lärdomar mellan de olika sparformerna.

²⁴ www.konsumenternasforsakringsbyra.se , "Jämför avgifter i pensionsförsäkring".

Otillåten vinstutdelning

Livförsäkringsaktiebolag drivna enligt ömsesidiga principer omfattas av ett vinstutdelningsförbud. Detta förbud hindrar ägarna av bolaget att ta del av de vinster som bolagen gör. Ägarna kan därför lockas att söka alternativa vägar att tillgodogöra sig en viss förmögenhetsöverföring från bolagen. Detta kan enklast ske då ägaren ingår i en koncern där andra företag i koncernen säljer tjänster som behövs i förmögenhetsförvaltningen. Risken är att ägarna i dessa fall genomför affärer och transaktioner som inte är optimala ur försäkringstagarens perspektiv, men som är lönsamma för andra företag i samma koncern. Exempel på en sådan situation är ifall förvaltaren genomför onödigt många transaktioner och styr en hög andel av dessa till koncernens aktiemäklare. Likaså kan det ligga nära till hands att utnyttja annan service från koncernföretag (värdepappersförvaring, redovisning, marknadsföring) utan att i detalj pröva om detta verkligen är bästa alternativet eller om priset för tjänsterna är rimligt ur uppdragsgivarens synvinkel. I vissa fall kan hela förmögenhetsförvaltningen läggas ut på ett annat koncernföretag, varigenom försäkringstagarens intresse riskerar att ytterligare hamna i skymundan. Koncernkonflikter av det slag som avses här är inget unikt för de ickevinstutdelandelivbolagen, utan finns på i princip motsvarande vis i t.ex. vinstutdelande livbolag och i fondförvaltning.

Intressekonflikter behöver inte heller alltid gälla sådana direkt synliga frågor som köp av tjänster. Inom en större finanskoncern kan det vara värdefullt att ha en "vänligt sinnad" förmögenhetsförvaltning vars stora placeringar i vissa lägen kan vara av strategisk betydelse för koncernens intressen. Det rör sig då inte främst om att uppdragsgivaren får betala ett felaktigt pris för sin placering, utan om att portföljen fått en annan sammansättning än den skulle ha haft om inte förvaltaren styrts av andra intressen och att uppdragsgivaren inte får del av de strategiska vinster som koncernen kan ha gjort. I efterhand är det ofta svårt att avgöra i vilken utsträckning sådana beslut genomförts i syfte att gynna försäkringstagarna eller skett i syfte att lyfta ut vinster ur bolaget på ett otillbörligt sätt.

Tillsynen av vinstutdelningsförbudet innebär således att man ofta behöver bedöma affärsmässigheten i enskilda transaktioner. Det är svårt att leda i bevis att otillåten vinstutdelning har skett. FI anser dock att det är möjligt att minska riskerna för detta och de värsta avarterna av brott mot regeln. FI har bland annat genom sina allmänna råd om styrning och kontroll bidragit till att uttolka en god standard för hantering av exempelvis interna transaktioner och utläggning av uppdrag. FI har också utvecklat en metodik för att granska att bolagen har väldokumenterade och kvalitetssäkrade processer för hantering av koncerninterna affärer. Genom att utöva tillsyn över de interna processerna och dokumentationen, minskar osäkerheten kring ingångna avtals skälighet.

Vinstutdelningsförbudet har varit i fokus under många år. Till de frågor som konsumenter har tagit upp hör enskilda bolags beslut att lägga ut kapitalförvaltningen externt, t.ex. när det gäller avtalens utformning och synpunkter på förvaltningsresultatet under senare år. Det har dock skett få ingripanden från FI:s sida, vilket illustrerar de svårigheter vi diskuterat ovan. Samtidigt har dock uppmärksamheten i media och hos kunderna gjort att bolagen måste

vara försiktiga i hur de hanterar de här frågorna, eftersom de vet att det inte är osannolikt att de kommer att behöva redovisa externt hur de resonerat.

Trots att det är svårt att leda i bevis att otillåten vinstutdelning förekommer, anser FI att det är viktigt att noga följa vad företagen gör på området och avkräva dem information och dokumentation om hur de interna transaktionerna prissätts och de underliggande analyserna inför besluten. FI avser således att fortsätta granska interna transaktioner inom livbolagen, såväl de mer strategiska besluten som de löpande besluten i kapitalförvaltningen.

Fördelning av avkastning och kostnader mellan olika försäkringstagare

Spararna i traditionell livförsäkring har rätt till del av eventuella överskott eller annan form av vinstutdelning, exempelvis en del av kapitalavkastningen, i form av återbäring. Detta gäller för såväl vinstutdelande som icke-vinstutdelande bolag. Hur stor del av överskotten som varje försäkringstagare ska få, ska framgå av försäkringsavtalet. Så är också fallet för i princip allt sparande i vinstutdelande bolag. I de icke-vinstutdelande bolagen är det dock ovanligt att fördelningen av överskott är angivet i avtalet. När det inte finns något angivet har dock kunden fortfarande rätt till andel av överskottet i de icke-vinstutdelande bolagen. I det läget anger lagen att överskottsfördelningen ska göras utifrån hur kunden har bidragit till överskottets uppkomst.

Att kunden inte känner till vilken andel av överskottet som tillfaller henne är problematiskt av flera anledningar. En är att det omöjliggör en värdering av sparandet på förhand. Även om kunden skulle ha en uppfattning om bolagets investeringsstrategi de kommande åren och således dess förväntade avkastning, vet hon inte vilken del av den avkastningen som hon kommer att få. För att exempelvis jämföra med aktieindexobligationer, så skulle det motsvara att kunden på förhand inte skulle känna till den så kallade omräkningsfaktorn - dvs. hur stor del av aktieuppgången som tillfaller henne. Ett annat problem är att kunden har svårt att bedöma om vissa kundgrupper systematiskt subventioneras på andras bekostnad.

Det är dock inte bara för fördelning av kapitalavkastningen som fördelningsproblematiken är viktig. Eftersom hela rörelsens överskott fördelas till försäkringstagarna i de icke-vinstutdelande bolagen, blir också fördelningen av kostnaderna viktigt. Ofta innebär nyteckning eller introduktionen av helt nya produkter stora initiala kostnader. Detta finansieras ofta genom att använda gamla försäkringstagares ackumulerade överskott. Detta är acceptabelt så länge som bolagen räknar med att kompensera de gamla försäkringstagarna för de kostnader och risker som en sådan finansiering innebär. Det är dock inte acceptabelt om det innebär att löpande subventionera vissa kundgrupper så att det sker bestående överföringar av värden från dem till andra grupper av försäkringstagare.

Att avgöra hur olika försäkringstagare har bidragit till överskottet är inte enkelt och sannolikt finns det flera olika svar som samtliga i någon mening är korrekta. Det bör dock vara möjligt för bolagen att lägga fast vissa kriterier för hur fördelningen av överskott mellan olika försäkringstagare ska ske, och vilka faktorer som där ska beaktas. Det bör också vara möjligt att kom-

unicera dessa kriterier till försäkringstagarna för att minska osäkerheten kring vilken rätt till överskottet som de har.

Kollektiv konsolidering och återbäringsräntan

Idag används huvudsakligen återbäringsräntan för att fördela överskottet till och mellan spararna i traditionell livförsäkring i ej vinstutdelande bolag. Återbäringsräntan är som regel den samma för alla försäkringssparare i bolaget. Den del av överskottet som ännu inte är preliminärt fördelad på försäkringstagarna – ofördelat överskott – bestämmer ett bolags kollektiva konsolidering. En konsolideringsgrad över 100 innebär att en del av det upparbetade överskottet ännu inte har fördelats, och en konsolidering under 100 innebär att bolaget har fördelat mer överskott än vad som för tillfället finns. Om bolagen har som målsättning att ständigt ha en konsolidering över 100, så innebär det att dagens kunder ger en viss del av dagens överskott till morgondagens pensionssparare. Detta i sig behöver inte vara problematiskt eller ens dåligt för dagens pensionssparare, utom möjligen om mycket korta avtal behandlas på samma sätt som långa när det gäller återbäringsränta. Dels kan de själva ha fått tagit del av gamla kunders sparade överskott när de påbörjade sitt pensionssparande, dels kan det samlade överskottet fungera som en försäkring. Om tillgångspriserna sjunker kraftigt i samband med utbetalningen av deras pensioner, kan nämligen det sparade överskottet tas i anspråk för att skydda deras pensionsutbetalningar. Detta går dock ut över de kvarvarande försäkringsspararna om de behöver bygga upp en ny buffert. Detta kan betraktas som en försäkringspremie för att minska risken för en osäker pension. Avgörande för om utjämningen i sig är ett problem eller ej för kunderna, är hur väl bolagen har kommunicerat hur de avser att arbeta med konsolideringen för att jämna ut tillgångsprisförändringar och vad det innebär i form av risk för kunderna, samt i vilken utsträckning den valda modellen systematiskt missgynnar vissa kunder.

FI tror att det förekommer att bolag inte har en tillräcklig analys av hur överskotten ska fördelas mellan försäkringstagarna för att uppfylla kraven på att ge försäkringstagarna del av överskott efter hur de har bidragit till dess uppkomst. FI har därför under våren påbörjat en undersökning om hur bolagen i praktiken gör fördelningen. Undersökningen syftar till att reda ut problemets omfattning, samt se hur bolagen bättre ska kunna avkrävas ansvar för att på ett bra och tydligt sätt fördela överskotten.

Inläsningen

Pensionssparare i livbolag har en unik relation till sina bolag. Det är sannolikt ett av de få exemplen på att en konsument är bunden av ett avtal som löper över decennier utan möjlighet till uppsägning. Detta är enligt FI inte förenligt med ett gott konsumentskydd. Den enskilde konsumenten kan drabbas av betydande privatekonomiska konsekvenser och andra olägenheter genom att inte kunna anpassa sitt sparande efter förändrade förutsättningar. Den disciplinerande inverkan som risken för missnöjda kunder innebär, blir heller inte lika stark om kunderna inte kan lämna bolagen.²⁵

Även spararna i traditionell livförsäkring som grupp drabbas negativt av att det inte finns flytträtt för större delen av detta sparande. Utöver att inläsningen ökar risken för att intressekonflikterna mellan kunder och bolag inte sköts på ett bra sätt, ger det upphov till bolagsstyrningsproblem som innebär risker

²⁵ FI har diskuterat detta och annat avseende behovet för kunderna att flytta sitt pensions-sparande i rapporten *Flytträtt för sparande i pensionsförsäkring – kartläggning och förslag*, FI 2006:16

för de befintliga kunderna. Inlåsningsmedför också att försäkringsmarknaden blir mindre dynamisk eftersom konkurrensen begränsar sig huvudsakligen till huvudsakligen de nya kunderna eller de nya premierna. Genom att en stor del av kunderna är inlåsta i sitt sparande minskas också incitamenten för bolagen att vara innovativa och utveckla nya produkter. Om det var möjligt för fler att flytta sitt sparande till rimliga villkor skulle det sannolikt stimulera innovationsförmågan och underlätta för nya företag att komma in på marknaden.

Konkurrensen om nya kunder utgör normalt ett skydd för befintliga kunder, eftersom det försvårar för bolagen att attrahera nya kunder om det framstår som att bolaget inte värnar om de kunder man redan har. Samtidigt innebär konkurrensen om nya kunder, när de befintliga är inlåsta, att bolaget kan frestas att utforma erbjudanden för att attrahera nya kunder som innebär en förmögenhetsöverföring från befintliga kunder till nya.

FI anser att det finns starka konsumentskyddsskäl som talar för att det ska finnas en obligatorisk rätt för kunderna att flytta sitt försäkringssparande i avgiftsbestämd traditionell livförsäkring som är tecknade före 2006. Ett minimum ur konsumentskyddsaspekt är att de företag som önskar erbjuda sin kunder flytträtt också har möjlighet att göra det. Med andra ord bör det nuvarande stoppet för flytt av pensionssparande i försäkring avskaffas.

Kreditrisken i det garanterade beloppet

FI har löpande tillsyn över livbolagens förmåga att fullgöra sina garanterade åtaganden. Det finns också en långtgående reglering för att säkerställa att bolagen kan uppfylla dessa löften.

För att skydda kunden mot risken att bolagen inte kan fullgöra sina åtaganden finns ett omfattande regelverk som bolagen ska följa. Bland annat ska bolagen hålla en viss mängd kapital i förhållande till sina åtaganden, de får inte investera sina tillgångar hur de vill och kunderna har företräde framför andra fordringsägare till vissa tillgångar vid insolvens. Dessutom finns krav på att bolagen ska mäta och hantera sina risker på lämpligt sätt. FI utövar tillsyn över att bolagen följer regelverket.

Att bolagen håller rätt mängd kapital kontrolleras dels genom att bolagen ska uppfylla de i lagstiftningen fastställda kraven på kapitalbas, dels genom att FI mäter att bolagen har tillräckligt med kapital i förhållande till de finansiella och försäkringsmässiga risker som deras verksamhet innebär. Samtliga bolag uppfyller idag lagkraven på minsta kapital. Även sett till de finansiella och försäkringsmässiga riskerna tycks kundernas fordringar vara trygga.

FI bedömer att det stora flertalet företag har en god förmåga att stå emot mycket stora prisfall på de finansiella marknaderna, och ändå ha förmåga att fullgöra sina åtaganden till kunderna. FI använder sig av den så kallade trafikljusmodellen för att mäta bolagens motståndskraft mot sådana förändringar. Något förenklat kan man säga att alla bolag klarar av en turbulens på de finansiella marknaderna av den storlek som man kan förvänta sig inträffa en gång på 200 år, och ändå ha betydande marginaler kvar. En tjänstepensions-

kassa klarar dock inte testet och har förelagts av FI att minska sin riskexponering.

Från och med i år kommer FI även att på motsvarande sätt stressa de försäkringsantaganden om t.ex. dödlighet som bolagen arbetar med. FI:s preliminära bedömning är att samtliga bolag även har god motståndskraft mot stora förändringar och utfall av dödligheten bland kunderna.

Kunderna i traditionell livförsäkring omfattas inte av någon statlig insättningsgaranti. Istället har de företräde till vissa tillgångar om ett bolag skulle bli insolvent. Företrädet till dessa tillgångar säkras genom att de registerförs i ett särskilt skuldtäckningsregister enligt särskilda regler. Om tillgångarna inte återfinns i skuldtäckningsregistret gäller inte heller kundernas företräde. FI har upptäckt att många bolag har bristfälliga rutiner för skuldtäckningsregistret, vilket kan innebära risker för kunderna vid en insolvenssituation. FI har därför skärpt tillsynen över bolagens skuldtäckningsregister, framförallt i bolag med svag solvens.

4. Betala

SAMMANFATTNING

På senare år har det skett en snabb utveckling och förändring av betalningsvanorna i samhället, där elektroniska, kontobaserade betalningar vuxit på kontantbetalningarna bekostnad. De innebär också att de risker och problem för konsumenten som finns med kontanthantering avlöses av andra typer av risker. Främst handlar det om de ofta komplexa risker som sammanhänger med elektronisering och med Internet-användning. Det senare är dock en fråga som berör även andra tjänster än betalningar. Ett annat problem för konsumenten är den påfallande bristen på transparens i prissättningen av betaltjänster. Det senare problemet reduceras dock av att de öppna eller dolda kostnader som genomsnittskonsumenten har för betaltjänster är relativt små.

När man betalar kan man i princip göra detta på två sätt: att betala kontant, med sedlar och mynt, eller med någon form av kontoöverföring. Ska man betala något i en butik handlar det då oftast om att man använder ett plastkort, ska man betala en räkning använder man för det mesta plusgiro eller bankgiro.

Hur många betalningstransaktioner som genomförs under ett år finns det inga säkra siffror på, eftersom det är omöjligt att statistikföra alla kontanttransaktioner. Uppskattningar som Riksbanken gjort pekar mot att fördelningen av antalet betalningar i handeln mellan kontant- respektive kontobetalningar vid slutet av 1990-talet var ungefär 60 – 40 mot ungefär 75 – 25 tio år tidigare²⁶. En inte alltför djärv gissning kan vara att läget idag är ungefär 50-50. Det är en ganska stor förändring som skett på kort tid. Datateknikens och elektronikens utveckling har bidragit till att göra kontobaserade betalningar enklare och snabbare, samtidigt som banker och handel drivit på för att ersätta kontantbetalningar med kort; bankerna har sett nya affärsmöjligheter i korthantering och butikerna har bl.a. velat undvika de rånrisiker stora kontantkassor innebär. Det ska dock tilläggas att alla de större och mindre betalningstransaktioner som privatpersoner utväxlar sinsemellan till stor del handlar om kontantbetalningar. Detsamma gäller, och i än högre grad, inom den svarta sektorn där kontanter för detta syfte är oöverträffat funktionella genom att transaktionerna inte kan spåras²⁷.

Den övergång från kontantbetalningar till kontobetalningar som skett under de senaste decennierna har inneburit mycket stora samhällsekonomiska effektivitetsvinster²⁸, och Sverige hör till de länder som ligger långt fram i

²⁶ "Kontantanvändningen i den svenska ekonomin" Penning- och Valutapolitik 2001/4, Sveriges Riksbank.

²⁷ I en uppsats publicerad av Riksbanken har man skattat den svarta ekonomins omfattning just utifrån den "oförklarade delen av kontantefterfrågan". Enligt de beräkningarna bedöms den svarta ekonomin motsvara 6,5 % av BNP 2004. 1990 bedöms den, utifrån samma beräkningsmetod, ha varit 3,8 % ("The Use of Cash and the Size of the Shadow Economy in Sweden" Sveriges Riksbank Working Paper Series, 204, publ mars 2007)

²⁸ I rapporten "Den finansiella sektorns samhällsekonomiska betydelse" (förf. Nils Lundgren) i SOU 2000:11, bilaga 2, görs en tankeväckande överslagskalkyl av hur stor effektivitetsförlusten skulle bli om man tänker tanken att återgå till de betalningsvanor och -metoder som gällde på 1950-talet. Författaren bedömer att det skulle kunna handla om storleksordningen 7 procent av

övergången till alltmer elektroniserade, kontobaserade betalningar. Mycket tyder dock på att det finns en utnyttjad potential för en ännu mer långtgående minskning av kontantbetalningarna, bland annat beroende på att prissättningen på betaltjänster inte är särskilt transparent och ibland dåligt avspeglar de verkliga kostnaderna för olika betalningsmetoder.

4.1 Problembild

De allra flesta betalar något varje dag och tar regelbundet emot betalningar från andra, exempelvis i form av lön. Alla är beroende av att det är möjligt att genomföra betalningar säkert, snabbt och billigt. Ett fungerande betalningssystem är, på samma sätt som elförsörjning och telekommunikationer, en av samhällets viktigaste infrastrukturer.

I huvudsak finns det två typer av problem och risker som de två huvudtyperna av betalningar är förknippade med. När det gäller *kontanter* handlar det främst om välbekanta och handfasta risker kopplade till kriminalitet, som stöld, rån och falskmyntning. För *kontobaserade betalningar* finns risker för tekniska störningar i systemen och för olika typer av intrång och manipulation. Vidare kan pris- och kontraktsvillkoren för tjänsterna vara otydliga för konsumenten.

Brister i operativ säkerhet och svårigheter att få tydlig information om kostnader och villkor – och därmed att kunna göra rationella val - är alltså problem som på olika sätt kan drabba enskilda konsumenter på betalningsområdet.

Därutöver kan man peka på några mer specifika problem, exempelvis:

- Tillgänglighet; vissa grupper av människor utestängs av olika skäl från vissa tjänster, exempelvis genom att inte få tillgång till kontokort.
- Integritetsproblem som kan uppstå när alltfler betalningar sker elektroniskt; köpvanor kan kartläggas och transaktioner spåras på ett sätt som konsumenten inte önskar och inte kan påverka.
- Manuell service försvinner. Det blir allt svårare och allt dyrare att ta ut kontanter och betala räkningar över disk, något som kan vara ett problem i första hand för äldre personer.

4.2 Kostnader och avgiftsuttag

Traditionellt har bankerna mycket sällan tillämpat en tydlig, kostnadsbaserad prissättning på betaltjänster. Istället har finansieringen skett via s.k. float, dvs att banken eller bankerna tjänar ränta under tiden mellan betalningsuppdraget inleds och till dess mottagaren har fått pengarna på sitt konto, eller via olika former av korssubventioner och ”paketpriser”; exempelvis kan kunden de facto få betala för betalningsservicen via en låg inlåningsränta eller en schabloniserad årsavgift.

BNP. Effektivitetsförlusten av en återgång till 1950-talets betalningsvanor skulle i så fall kunna skattas till 200 miljarder kronor per år!

När det gäller floatfinansiering, som kan beskrivas som det klassiska sättet att finansiera betalningstrafiken, innebär det dels att kostnaderna osynliggörs, dels att det skapar incitament för bankerna att sitta på pengarna så länge som möjligt, dvs. att fördröja genomförandet av betalningar. Floatfinansieringen har dock minskat kraftigt i betydelse under senare år, dels pga. av det låga ränteläget dels pga. trycket från konsumenter, företag och myndigheter att få en snabbare betalningsförmedling.

FI har under 2006 på regeringens uppdrag redovisat de avgifter som bankerna tar ut av butikerna när deras kunder använder betalkort. Dessa så kallade serviceavgifter har en indirekt påverkan i konsumentledet, eftersom sälj företagen på ett eller annat sätt behöver kompensera sig för kostnaderna. Avgifterna är oftast förhandlade på individuell nivå och kan därför variera kraftigt. Men under senare tid har det kunnat noteras en tydlig nedåttendens när det gäller avgifterna, bl.a. kopplat till att några banker har slutit ramavtal med branschorganisationer. I den mån lägre avgifter innebär att även butiker etc. som idag inte tar emot kort, eller tar ut avgift av kunden för detta, tillhåller den möjligheten kostnadsfritt, kommer detta att bidra till att kortanvändningen kan öka ytterligare på bekostnad av kontantanvändningen. Eftersom konsumenten numera ganska sällan möter några avgifter i butiken för kortanvändningen, är det dock andra faktorer som mer tydligt påverkar konsumentens val. Den kanske viktigaste faktorn är snabbhets- och bekvämlighetsfaktorn; här har den snabba ökningen av pinkods-terminaler i butikerna med all säkerhet haft stor betydelse.

Normalt har FI inte anledning att recensera finansföretagens prissättning av olika tjänster, men när det gäller betalningar är det väl belagt att utformningen av avgifterna visavi handeln i kombination med otydligheten visavi konsumenten haft en återhållande effekt på kortanvändningen och, samtidigt, inneburit en mer omfattande kontantanvändning är vad som vore optimalt ur samhällssynpunkt. I praktiken har det varit så att kontantanvändningen inte prismärkts överhuvudtaget gentemot konsumenten, trots de betydande hanteringskostnaderna, medan man tar ut avgifter för den mer kostnadseffektiva kortanvändningen. Mot den bakgrunden finns anledning att hälsa utvecklingen med tillfredsställelse och hoppas att dessa steg följs av flera.

En prisstruktur som bättre avspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna för olika betaltjänster är alltså önskvärt från allmän effektivitetssynpunkt. Där emot är det ett ganska litet problem för konsumenterna, i den meningen att kostnaderna för betalningstjänster, nästan oavsett hur de definieras och hur de tas ut, ändå handlar om relativt begränsade belopp för en konsument. Däremot är det önskvärt att konsumenten får tydligare information om vilka kostnader som tas ut för att täcka kostnaderna för betalningstrafiken, och hur de tas ut. Det är viktigt också av det skälet att de ofta tas ut i anknytning till någon annan finansiell tjänst, exempelvis inlåning, och därmed i viss grad kan förrycka prisinformationen också för dessa produkter.

4.3 Utlandsbetalningar

Betalningar till utlandet, i synnerhet konsumentbetalningar, har traditionellt varit ett område präglad av låg effektivitet, höga kostnader och usel transparens. Inte minst inom ramen för EU-samarbetet har dessa frågor varit på

dagordningen, och det betaltjänstdirektiv som ska vara implementerat i november 2009 ska ses mot den bakgrunden och utifrån strävan att stödja utvecklingen av den inre marknaden med effektiva infrastrukturer för betalningar. Betalningar i euro, nationella betalningar i den berörda medlemsstatens valuta samt betalningar som endast inbegriper en valutakonvertering mellan euro och valutan i en medlemsstat utanför euroområdet, ska med de nya reglerna vara mottagaren tillhanda senast nästföljande bankdag. Bankerna i Europa har å sin sida svarat med att skapa SEPA (Single Euro Payments Area), med innebörden att alla betalningar i EU-valutor som genomförs ska behandlas som inhemska betalningar när det gäller avgifter, överföringstider etc.

FI har för sin del under ett antal år, och på regeringens uppdrag, granskat gränsöverskridande betalningsöverföringar till och från länder inom EU/EES. Vid den senaste granskningen som skedde under 2005, konstaterade FI att det förekom att även mottagaren av en så kallad EU-betalning fick direkta kostnader med anledning av betalningen²⁹. FI ansåg att de avgifter som togs ut stred mot EG-förordning 2560/2001. Under 2007 har FI följt upp denna fråga och kan nu konstatera att bankerna har vidtagit åtgärder så att ankommande EU-betalningar inte är prisdiskriminerade gentemot motsvarande inhemska betalning. Under 2006 har klagomålen på avgifter för gränsöverskridande betalningar också varit få.

4.4 Risker i betalningshanteringen

Ny teknik, nya risker

Kontobaserade betalningar innebär – till skillnad från kontantbetalningar – att banker och andra förmedlingsorgan hanterar och genomför betalningsuppdragen. Den processen tar dessutom en viss tid, och i dessa tidsglapp och hanteringskedjor uppstår olika slag av finansiella och operativa risker.

Elektroniseringen i allmänhet och Internetanvändningen i synnerhet innebär, som alla tekniska och strukturella förändringar, att vissa risker minskar eller försvinner, samtidigt som nya risker tillkommer. Här finns en rad tekniska risker som den enskilde mycket sällan kan överblicka eller värdera; det gäller både rent tekniska systemstörningsrisker och de risker för intrång och manipulation i systemen som finns. Oro för denna typ av risker har ofta uppmärksammats i media och det har utan tvekan varit en återhållande faktor för många konsumenter när det gäller kortanvändning och användning av Internet – vem bär risken om någon annan använder mitt kort eller gör överföringar från mitt konto? Vad händer om jag gör nåt fel i handhavandet så att en betalning hamnar fel? Kan någon snoka i mina kontoutdrag? Vad händer med mina pengar och med mina möjligheter att betala om bankens datasytem havererar?

Under senare år har ett antal incidenter inträffat som fått medial uppmärksamhet, men i varje fall så här långt har dock inte några långtgående substansiella skador för större grupper av konsumenter uppstått. Bankerna har också, i medvetande om vikten att de nya betalnings- och transaktionsmeto-

²⁹ FI rapport 2005:11, *Från konto till konto VII*

derna vinner och behåller kundernas förtroende, ofta fullt ut kompenserat kunder som drabbats av t.ex. kortstölder eller manipulationer. En fråga som givetvis kan ställas är om attityden kommer att vara lika generös när de elektroniserade betalningsmetoderna är helt etablerade och/eller verkligt allvarliga och kostsamma problem uppstår. Någon specifik lagstiftning för finanstjänster på Internet finns inte, men på basis av konsumentkreditlagen ska kunden anses ansvarig om denne varit ”oaktsam”, ett begrepp som givetvis kan ges en mer eller mindre strikt tolkning.

Under 2006 har FI fått få klagomål som berör risker med betalningar.

Internetbanker

Bank på Internet för med sig sina särskilda risker, som också berör andra finansiella tjänster än betalningar. Under året har ett antal fall av s.k. phishing och pharming uppmärksammats. *Phishing* är angrepp där en bedragare via Internet försöker att lura kunden att ge olika uppgifter för att sedan uppträda gentemot banken i kundens namn. *Pharming* handlar om att man lurar kunden via en falsk hemsida som ser ut som bankens.

Enligt uppgifter som FI har fått från företagen har ca 300 kunder förlorat pengar på grund av angrepp. I flertalet av dessa fall har bedragare skickat mejl i bankens namn och den vägen lurat kunderna att uppge PIN-koder etc. Betydligt fler, troligen tusentals personer, har mottagit sådana phishingmejl utan att låta sig luras att lämna ifrån sig kunduppgifter. Bankernas erfarenhet är att dessa försök tilltar i omfattning. De kunder som trots allt har drabbats har ersatts av bankerna. Värt att notera är att det visat sig svårt att lyckas med denna typ av angrepp om kunden skyddat sin PC med virussydd, brandvägg och uppdaterade programvaror samt att det främst är banker som använt sig av fasta engångskoder som drabbats.

FI har med anledning av detta påbörjat en granskning av säkerheten kring internetbankerna. Frågan är om och i så fall på vilket sätt FI ska ställa krav på säkerhetslösningar för internetbanker och hur kundinformationen bör vara utformad. Mer grundläggande handlar det om hur en rimlig riskfördelning mellan kund och bank bör se ut – vilket ansvar är det rimligt att kunden får bära i dessa sammanhang?

4.5 Tillgång till betaltjänster

Genom lagen om insättningsgaranti finns en reglerad kontraheringsplikt vad avser konton som omfattas av insättningsgaranti, dvs. en bank som valt att tillhandahålla sådana konton är skyldig att tillhandahålla det till alla. För tilläggstjänster, som t ex betalningsförmedling och korttjänster, saknas däremot en sådan lagreglerad skyldighet.

Det som finns i denna väg för tilläggstjänster är FI:s allmänna råd om inlåningskonto, där det anges att en kontohavare för att på ett effektivt sätt kunna sköta uttag av kontanter, överföringar och betalningar ”bör ges möjlighet att koppla tilläggstjänster till ett inlåningskonto, om det inte finns skäl mot detta”.

FI har från tid till annan kontaktats av olika personer som av olika skäl nekats att få tillgång till betalkort. Ofta har det handlat om småföretagare som till följd av tidigare konkurs eller betalningssvårigheter nekats detta. En invändning mot en generell rätt till betalkort som anförts från bankhåll är att även om det inte finns någon kredit kopplad till kortet, kan en kortinnehavare ändå tilltvinga sig en de-facto kredit genom uppsåtliga, kraftiga övertrasseringar. Dessa risker borde det dock rimligen gå att finna tekniska och kontraktsmässiga metoder att hantera. FI har därför beslutat att under 2007 granska om det finns behov av reglering kring bastjänster där rätten till grundläggande betaltjänster och –instrument formuleras tydligare och mer tvingande.

En delvis besläktad fråga gäller möjligheterna att på traditionellt sätt ta ut kontanter och genomföra betalningar över disk. Det kan konstateras att dessa möjligheter minskat snabbt. Till att börja med har postkontoren försvunnit. Samtidigt har många bankkontor i glesbygd och på småorter lags ned, och andra har avvecklat kassahanteringen. I den mån möjligheten till manuell service fortfarande finns har den dessutom blivit kostsam för konsumenten. Posten fick för cirka 10 år sedan uppdraget att via sitt dotterbolag Svensk Kassaservice motverka dessa problem, men denna service har blivit allt dyrare, inte minst därför att efterfrågan stadigt minskat – sedan millennieskiftet har antalet transaktioner minskat med cirka 65 procent, samtidigt som genomsnittkostnaden per transaktion under samma tid stigit från cirka 10 kronor till nästan 50 kronor. Ett stort antal serviceställen har därför lagts ner de senaste åren.

Att bankerna tar ut förhållandevis höga avgifter för in- och utbetalningar över disk är inget principiellt problem, eftersom det är en kostsam service. Samtidigt finns grupper av konsumenter – utöver de som nekats tillträde till betaltjänsterna – som kan uppleva sig som exkluderade från betalningssystemet. Det rör sig framför allt om de äldsta pensionärerna och vissa funktionshindrade för vilka steget att börja använda Internet är långt och som kanske inte heller känner sig komfortabla med att använda betalkort och ta ut kontanter i Bankomat. Detta är visserligen en begränsad grupp, men den är inte obetydlig – enligt vissa beräkningar bedöms det handla om cirka 100 000 personer. Till detta kommer cirka 75 000 personer som av rent geografiska skäl inte har tillgång till fysisk finansiell service på rimligt avstånd.

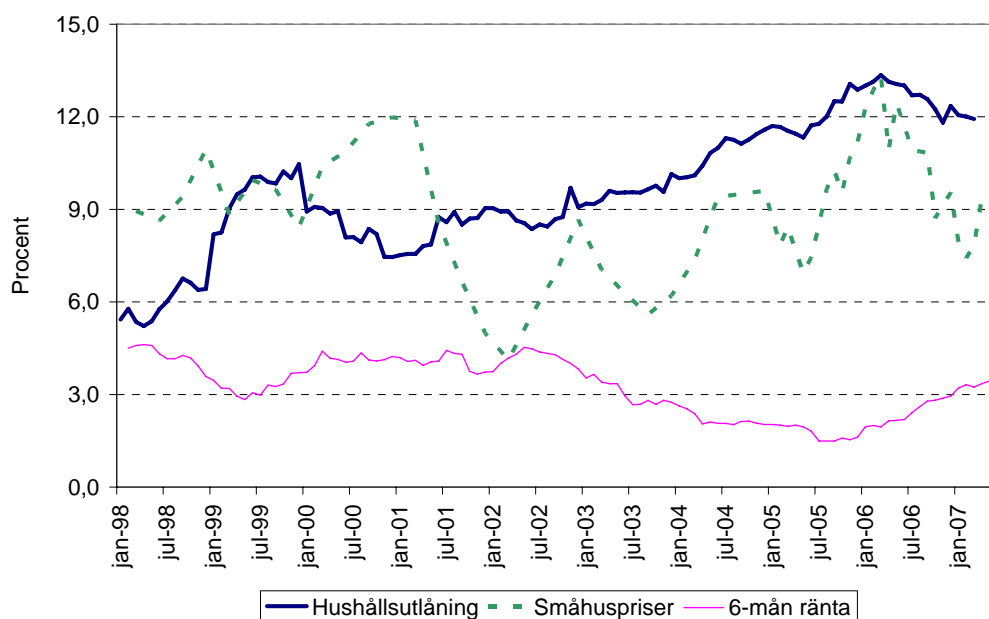
Ur ett konsumentskyddsperspektiv är det nödvändigt att finna nya lösningar som till rimliga kostnader – för kunderna och för samhället - ger möjligheter för dessa grupper att sköta betalningar och ta ut kontanter. Regeringen har därför nyligen föreslagit³⁰ att den verksamhet som tillhandahållits av Svensk Kassaservice avvecklas och från och med 2008 ersätts av att staten, inom ramen för ett åtagande att tillhandahålla vissa betaltjänster, via Post- och telestyrelsen (PTS) upphandlar sådan service från exempelvis butiker. När det gäller kontantuttag kan nämnas att denna service till stor del finns redan idag, givet att kunden har tillgång till ett generellt giltigt kontokort, eller kort som gäller i en specifik butikskedja.

³⁰ "Statens ansvar för vissa betaltjänster" Prop. 2006/07:55

5. Låna

Hushållens skulder har vuxit relativt kraftigt under hela 1990-talet, med en tillväxttakt på över 10 procent de senaste tre åren. Orsaken är framför allt låga räntor, som har gjort det billigt att låna till boende och därmed till höga bostadspriser. De höga bostadspriserna har lett till en stadigt växande lånefrågan.

Årlig tillväxt i hushållsutlåningen, ökningstakten för småhuspriser samt 6-månaders statsskuldväxelränta.

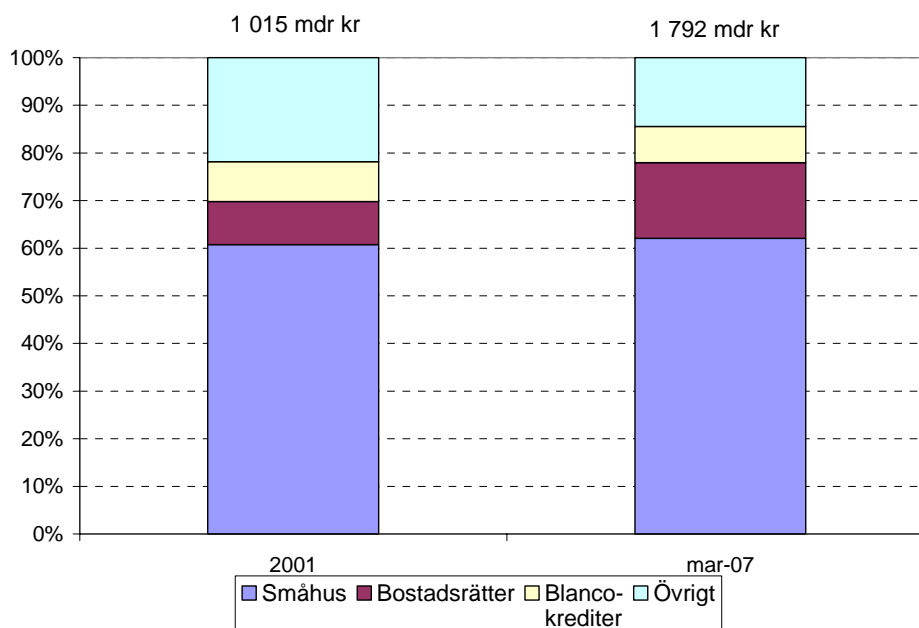


Källor: Riksbanken, Reuters EcoWin, SCB

Stigande räntor förefaller ha bromsat prisutvecklingen något, vilket på sikt borde bromsa utlåningstillväxten. Även om den höga tillväxttakten bromsat in något, finns det andra faktorer som kan leda till en hög efterfrågan på bostäder. Goda inkomster, låg arbetslöshet och slopad fastighetsskatt är exempel på sådana faktorer.

Hushållen lånar främst till bostäder, drygt 80 procent av hushållsutlåningen har bostäder som säkerhet. Bostadsutlåningen står också för en växande andel av hushållsutlåningen, framför allt har bostadsrättsutlåningen vuxit länge. Detta är dels en följd av att bostadsrättspriserna stigit kraftigt, dels att ombildningar lett till att antalet bostadsrätter vuxit.

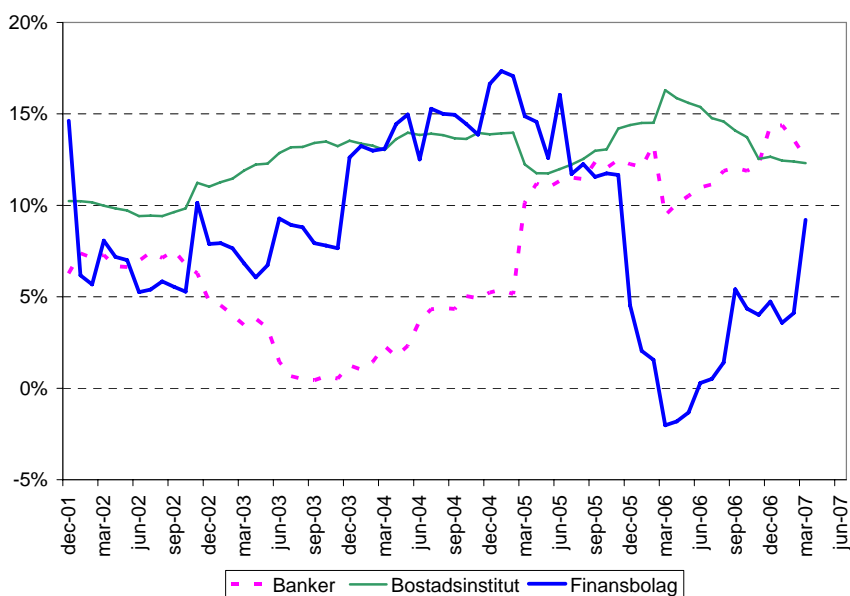
Hushållsutlåning med olika säkerheter vid utgången av 2001 respektive februari 2007.



Källa: Riksbanken

Hushållen lånar framför allt i banker och bostadsinstitut, mindre i finansbolag på senare tid. Flera strukturförändringar förklarar det; flera kreditmarknadsbolag har blivit banker, vissa tidigare kreditmarknadsbolag kan låna ut utan tillståndsplikt, vilket är möjligt sedan 2004. Detta har också lett till att nya aktörer som verkar utanför finansiella sektorn ger lån. Det är också möjligt att allt fler belånar sina bostäder för konsumtion av exempelvis bilar och andra sällanköpsvaror, i takt med att konkurrensen på bolånemarknaden ökat och att det blivit allt lättare att ta nya lån på sin befintliga bostad.

Tillväxttakten i hushållsutlåningen från banker, bostadsinstitut och finansbolag.



Källa: Riksbanken

Problembild

Lån skiljer sig från de andra finansiella produkterna i några avseenden som gör risken för problem för konsumenter lägre. Ett är att konsumenten och företaget har en intressegemenskap i att konsumenten bara bör låna så mycket att denne kan betala tillbaka. För lån är bristande återbetalningsförmåga i de flesta fall den största risken för både konsumenten och företaget. Vad gäller andra finansiella produkter, liksom de flesta andra produkter, har företaget i princip incitament att sälja så mycket som möjligt, vilket alltså inte gäller för lån. Detta gäller emellertid inte alltid. Särskilt för mindre lån där räntan också ofta är hög, kan det vara så att bristande återbetalningsförmåga inte är ett problem för företaget. Genom en hög ränta som ger goda intäkter avseende merparten av låntagarna, samt möjligheter till att ta ut höga inkassoavgifter och ytterst återvinna lån genom ianspråktagande av säkerheter eller utmätning, behöver bristande återbetalningsförmåga inte vara ett så stort problem för företaget. Detta utvecklas i avsnittet om blancokrediter nedan.

En annan skillnad vad gäller lån är att risker och kostnader är tydligare och mer begripliga än vad gäller exempelvis många sparprodukter och försäkringar. För dom allra flesta är det uppenbart att ett lån ska betalas tillbaka inom viss tid, att räntor innebär en kostnad som måste betalas och att man måste ha inkomster som räcker till för att det ska kunna göras. Vidare medför det krav på att ange *effektiv ränta*³¹ som finns för konsumentkrediter att kostnadsbildningen är mer tydlig. Den effektiva räntan gör att kostnaden för lån kan jämföras och att konsumenten kan få en bild av kostnaden. Ett område där FI dock gjort bedömningen att riskbildningen inte varit tillräckligt tydlig på senare tid är risken för stigande räntor för bolånekunder. Eftersom många bolånekunder framför allt tittar på kostnaden för ett lån givet det ränteläge som föreligger när boendekalkylen upprättas, finns risken att kunden inte beaktar att även mindre ränteförändringar kan få stort genomslag på kostnaden. FI ställde för ett par år sedan krav på bankerna att ge bättre information i detta avseende.

Eftersom mycket av den konsumentinriktade tillsynen är inriktad på att se till att kunden har god information om risker, kostnader och andra villkor, och problembilden för lån inte är lika stor som för andra områden, är tillsynen här mer begränsad än för de andra områdena med motsvarande volym.

En skillnad jämfört med andra produkter är dock att frestelsen att ta lån kan ses som betydligt större än för att köpa andra produkter, med hänsyn till hur centralt tillgången på pengar kan vara för människor i olika situationer. Det rör sig då inte om att konsumenten agerar felaktigt på grund av bristande information, utan snarare att konsumenten agerar irrationellt och kortsiktigt, trots att tillräcklig information finns för att ta ett rationellt beslut. Frågan är om staten, eventuellt genom FI, då ska ta ett socialt ansvar för att människor inte belånar sig för mycket, ungefär som att Systembolaget finns för att minska risken för skadlig alkoholkonsumtion. I viss utsträckning görs detta genom att Konsumentverket har tillsyn över att den marknadsföring som kreditgivare framställer. För FI:s del är tillsyn i ett mer socialt syfte främ-

³¹ Kravet på att den effektiva räntan ska anges betyder att kostnaden för krediten redovisas på ett enhetligt sätt mellan olika företag. Alla avgifter redovisas dock inte alltid tydligt, vilket inte gör kostnadsbildningen fullständig.

mande, eftersom konsumenttillsynen generellt syftar till att skapa förutsättningar för att det finns information som gör att konsumenten kan agera självständigt på marknaden.

Nya förutsättningar för att ta snabba lån via Internet, i kassan i detaljhandeln och över mobiltelefoner m.m. har gjort lån mer lättillgängliga och därmed är det troligt att risken ökat för att konsumenter fattar alltför snabba och dåligt underbyggda beslut om lån. Därutöver kan krediter sedan 2004 lämnas också av företag som inte har tillstånd för verksamheten av FI. Detta bör öka risken för att det finns företag som bedriver en mer aggressiv låneverksamhet där hanteringen av kreditgivningen inte står i främsta rummet och där det inte finns samma rutiner för intern kontroll och regelefterlevnad som i företag med tillstånd.

5.1 Konsumtionskrediter

SAMMANFATTNING

Marknaden för konsumtionskrediter utvecklas relativt snabbt, med hög volymtillväxt, nya produkter som exempelvis SMS-lån och nya aktörer. Utlåningen uppgår till uppskattningsvis 200 miljarder kronor.

Tillsynsbehovet avser i många avseenden inte ett informationsbehov för konsumenten, utan snarare områden som marknadsföring och skälighet avseende villkor. Tillsynen bedrivs där av Konsumentverket och inte FI, även om det finns ett väl utvecklat samarbete mellan myndigheterna.

Viktiga frågor för FI inom området på senare tid har dels varit hur företagen informerar om och beräknar den effektiva räntan, dels utvecklingen vad gäller SMS-lån. Företag som erbjuder SMS-lån har varit utsatta för bedrägerier, vilket beror på att identifieringen av kunder inte fungerat på önskvärt sätt. FI utreder för närvarande dessa företag. FI anser att den begränsade reglering av dessa företag som registreringsplikten medför är olämplig, särskilt som den kan ge intryck inför konsumenterna att det rör sig om företag som FI har full tillsyn över. Om dessa företag hade tillståndsplikt skulle FI ha helt andra möjligheter att ingripa när problem uppstår.

Hushållens konsumtionskrediter kan uppskattas till i storleksordningen 200 miljarder kronor vid utgången av 2006.³² Hushållens lån utan säkerhet, blankokrediter, uppvisar en tillväxt som följer utlåningen i övrigt med tillväxttal på 10-15 procent de senaste åren. Med hänsyn till den goda konsumtionsutvecklingen, de låga räntorna och den förhållandevis omfattande marknadsföringen av dessa lån, kan tillväxten knappast ses som anmärkningsvärd.

De viktigaste ur ett konsumentperspektiv på denna marknad är att låntagaren är medveten framför allt om den kostnad som olika lånealternativ medför. För detta är kravet på att bolag anger effektiv ränta viktigt, liksom att de tydligt visar vilka avgifter som finns för krediten. Likaså är det viktigt att visa hur räntan förhåller sig till en angiven referensränta. Brister avseende detta har påtalats av FI i en rapport till regeringen.³³

Registrering en olämplig reglering

Ett problem är att många av de mest kostsamma lånen erbjuds av företag som inte är reglerade, och att det inte finns någon tillsyn av deras kredithantering. I inledningen till detta kapitel diskuterades att risken för kunder fattar oöverlagda beslut om lån är betydligt större för denna typ av snabba lån. Det blir en viktig myndighetsuppgift att se till att marknadsföringen av denna typ av lån inte sker på ett olämpligt sätt och att de villkor som företagen använder inte är oskäliga. Denna uppgift åligger dock Konsumentverket och inte FI.

³² Denna uppgift avser blankokrediter och utlåning mot övriga säkerheter enligt Riksbankens finansmarknadsstatistik. Eftersom det är svårt att uppskatta exakt vad som är konsumtionskrediter går det inte att ge någon exakt siffra.

³³ FI rapport 2006:12, *Blankokrediter till konsumenterna II*

Ett särskilt problem med lån som tas genom mobiltelefon, så kallade SMS-lån är att de har visat sig användbara för bedragare, som genom att använda kontantkort och någons annans personnummer, har lyckats ta upp lån i någon annan persons räkning. Denna typ av bedrägeri är svår att skydda sig emot, och det kan heller inte ses som den drabbade individens ansvar. Det är därför uppenbart att de identifieringsrutiner som SMS-kreditgivare använder i många fall inte är tillräckliga. Eftersom kreditgivningen hos dessa företag inte omfattas av tillsyn från FI har vi inte möjlighet att ställa krav på dem ur kreditgivningssynpunkt. Företagen omfattas dock av regelverket avseende penningtvätt. Detta regelverk innefattar krav på att företag som hanterar krediter ska ha väl utvecklade rutiner för identifiering av sina kunder. Det är möjligt att företagen inte uppfyller dessa krav, vilket för närvarande utreds av FI.

SMS-kreditgivarna ska vara registrerade hos FI, även om det inte krävs tillstånd. Registreringen innebär bland annat att en enklare ägar- och ledningsprövning görs samt att FI får information om existensen av företag som omfattas av reglerna avseende penningtvätt. Flera företag som tillhandahåller SMS-lån har inte registrerat sig, vilket också granskas för närvarande av FI.

FI har vid ett flertal tillfällen påtalat att registrering är en olämplig form att reglera företag och verksamhet på det finansiella området. Det är svårt för en konsument att skilja på innebörden av att ett företag är registrerat hos FI respektive har tillstånd från FI. Skillnaden är dock avsevärd eftersom tillståndsplikt betyder att FI bedriver full tillsyn av företaget, medan registrering egentligen bara betyder att det görs en högst översiktlig ägarprövning i samband med registreringen, att ingen löpande övervakning bedrivs och att FI:s möjligheter att ingripa mot företaget är i stort sett obefintliga. FI anser att registrering är en dålig form av reglering som ger oklara signaler till konsumenten. Tillståndsplikt borde omfatta alla kreditgivare som erbjuder krediter till konsumenter, eller också borde inget registreringskrav föreligga överhuvudtaget. Om kreditgivare som exempelvis SMS-långivarna skulle omfattas av tillståndsplikt och tillsyn skulle FI ha möjlighet att ingripa mot dem i fall som de aktuella.

Betalningsförelägganden ökar

Ett annat problem för konsumenten är att kostnaden för att uteblivna eller försenade räntebetalningar och amorteringar i vissa fall kan vara mycket hög. I normala fall har kunden och kreditgivaren ett gemensamt intresse i att lån inte kan ges till låntagare med begränsad betalningsförmåga. Om det finns möjlighet att ta ut stora avgifter i samband med inkasso minskar denna intressegemenskap, och risken finns att kreditgivaren inte behöver vara så måttfull i kreditgivningen. Detta gäller dock inte bara blancokrediter, utan även kundkrediter vid försäljning av varor och tjänster, där inkassoverksamhet ofta används. Antalet betalningsföreläggande hos kronofogden har ökat med 20 procent över en femårsperiod, trots högkonjunkturen, vilket indikerar att detta kan vara ett växande problem.

Inkassoverksamhet regleras i inkassolagen, och tillsynen av denna lag är delad mellan FI och Datainspektionen. Inkassoverksamhet kan bedrivas av

finansiella företag som har tillstånd hos FI eller av företag som har särskilt tillstånd för inkassoverksamhet hos Datainspektionen. Den delade tillsynen gör samarbetet mellan myndigheterna viktigt, och det fungerar i dagsläget väl. I dagsläget ligger det stora flertalet företag som bedriver inkassoverksamhet hos Datainspektionen. Inkassoverksamhet har genererat en hel del klagomål till FI de senaste åren, vilket har medfört vissa tillsynsinsatser från FI. Det har emellertid skett en viss minskning på senare tid, vilket delvis beror på att det har blivit allt färre företag som har tillstånd hos FI som bedriver inkassoverksamhet. För de företag som har tillstånd hos FI bedömer vi att inkassoverksamheten i huvudsak sköts på ett väl fungerande sätt.

5.2 Bolån

SAMMANFATTNING

Utlåning till bostäder är den vanligaste typen av lån till hushåll, med 80 procent av utlåningen eller motsvarande cirka 1 400 miljarder kronor.

Problemet för konsumenten är här framför allt risken att inte kunna betala tillbaka lånet. Denna risk delas av banken, vilket gör att banken inte har anledning att låna ut pengar till kunder med hög risk. Denna intressegemenskap gör behovet av tillsyn mindre.

För närvarande är bostadspriserna högt uppdrivna, och risken för fallande priser är värd att uppmärksamma. Särskilt för kunder som belånar sig till uppemot 100 procent finns skäl till varsamhet. En ny produkt på bolånemarknaden är seniorlån, där kunden ges möjlighet att låna på värdet av sin fastighet. Denna produkt innehåller fler informationsproblem än andra produkter på bolånemarknaden.

Lån till bostäder är den beloppsmässigt dominerande krediten för hushållen, ungefär 1 400 miljarder kronor vid utgången av 2006, vilket motsvarar mer än 80 procent av utlåningen. Utlåningen har vuxit med 10-15 procent under ett antal år, framför allt som en följd av stigande bostadspriser och låga räntor.

Riskerna för konsumenten på bolånemarknaden består framför allt i risken att inte kunna betala tillbaka lånen, vilket framför allt riskerar ske vid dramatiskt förändrade inkomster vid till exempel arbetslöshet. Och om bostaden fallit i värde riskerar konsumenten att förlora stora belopp.

Rishtagandet ökar

Det finns flera indikationer på att risken på bolånemarknaden ökat. FI har i en undersökning under 2006 observerat ett ökat rishtagande på bolånemarknaden så till vida att såväl amorteringstiderna som belåningsgraderna ökar, sannolikt som en följd av ökad konkurrens hos bolåneinstitut, men också möjligen som en följd av ökad riskbenägenhet hos hushållen. Det har också under ett antal år blivit allt vanligare att hushållen lånar alltmer till rörliga räntor, vilket ökar utsattheten för stigande räntor, även om det nu sker en viss tillbakagång till fasta räntor.

Bostadspriserna har stigit under lång tid, vilket gjort att förlusterna länge varit mycket låga för banker och bostadsinstitut. För de personer som fått svårighet att betala sina lån har det funnits möjlighet att sälja bostaden och återbeta lånen. Det finns en betydande risk att priserna faller om räntorna stiger mer och om det allmänna konjunkturläget faller. Det blir därför särskilt viktigt i goda tider som dessa att ha marginaler vid sina beslut om bostadsköp. Särskilt för de som belånar sig till närmare 100 procent är risken betydande.

Ett särskilt problem som FI sett på bolånemarknaden är att hushållen under det låga ränteläge som varit inte tillräckligt beaktar risken för stigande räntor. FI har därför för ett par år sedan ställt krav på att bankerna ska ge information till kunderna om vilka konsekvenser stigande räntor får för en boendekalkyl. Räntan har sedan dess stigit, och med dagens räntenivå minskar denna risk något. Dessutom har det medialt varit stor uppmärksamhet på senare tid kring risken för att räntorna kommer att stiga avsevärt.

Räntesättningen på bolånemarknaden är tydlig och konkurrensen är god, vilket leder till att problemen med information kring avgifter är begränsad. Ett problem som dock kan vara värt att peka på är hur väl bankerna i sin rörliga räntesättning följer förändringar i ränteläget och vilken referensränta som används. Det finns anledning att som konsument att vara uppmärksam på detta.

Kreditgivarens riskbedömning ska gälla

Den intressegemenskap som nämnts i inledningen, där kreditgivare och konsument båda har intresse av att större lån inte ges än vad kundens återbetalningsförmåga medger, fungerar enligt FI:s bedömning på ett positivt sätt på bolånemarknaden. Att det rör sig om stora belopp som oftast ges till ganska låga räntor, medför att så är fallet. I samband med Boutredningens betänkande (SOU 2007:14) uppstod en diskussion om bankerna är för restriktiva med lån, särskilt till unga. Från FI:s perspektiv är det viktigt att kreditgivarnas riskbedömning får gälla, och att det inte uppstår någon form av påtryckningar på att de ska ge avkall på kreditbedömningen.

I USA har den så kallade "sub-prime-marknaden" upplevt stora problem under våren 2007. Med "sub-prime" avses lån till personer som har sämre kreditvärdighet exempelvis på grund av låga inkomster. Marknaden har subventionerats av politiska skäl, för att ge möjlighet till svaga grupper att köpa sin egen bostad. Nu kan många av dessa låntagare inte betala sin lån, vilket ställer till problem både för individer och för de finansiella företag som varit verksamma på marknaden. FI menar att detta exempel avskräcker från eventuella ingrepp i marknadens funktionssätt. Däremot bör företag inte förhindras att ge lån till personer som de bedömer har tillräcklig kreditvärdighet på grund av regelverket. FI ser inte att det finns några regler som förhindrar företagen att ge sådana lån, vilket inträdet på marknaden av nya aktörer som Bluestep visar.

En ny produkt som kommit på senare år är så kallade seniorlån, vilka möjliggör för pensionärer att konsumera en upparbetad värdeökning på en bostad. Dessa lån kan skapa stort värde för individer, men de har vissa problem framför allt när det gäller transparensen i prissättningen och vad gäller riskerna, som gör att informationsbehovet för en konsument kan vara större än för andra låneprodukter. Än så länge är omfattningen av denna verksamhet begränsad, varför FI hittills inte prioriterat några särskilda tillsynsinsatser avseende denna produkt .

6. Försäkra

SAMMANFATTNING

Konsumenten kan genom försäkring skydda sin ekonomi från oväntade händelser, exempelvis skador på egendom, inkomstbortfall på grund av sjukdom eller skada, eller skadeståndskrav som riktas mot henne. De förväntade ersättningarna till konsumenterna från dagens försäkringsbestånd kan uppskattas till drygt 200 miljarder kronor.

Det förekommer att konsumenterna har ett felaktigt eller dåligt försäkringsskydd, antingen i form av för mycket eller för lite skydd. De flesta konsumenter uppger också att de tycker att det är svårt att veta vad försäkringen omfattar. FI och Konsumentverket bidrar till att stärka konsumentens möjligheter att välja lämplig försäkring genom sin övervakning av att bolagen följer de informationsregler som finns.

Att försäkringsbolaget på grund av bristande betalningsförmåga inte skulle kunna fullgöra sitt åtagande mot konsumenten när en skada väl har inträffat är den yttersta risken konsumenten tar när hon väl valt försäkring. Detta är idag ett mindre hot, men risken följs genom FI:s löpande övervakning. I Sverige finns inte någon annan part – ett garanti-system eller staten - som träder in och ersätter konsumenterna om bolaget inte kan betala.

FI kan konstatera att det kommer många klagomål på att den slutliga regleringen av personskador drar ut på tiden. FI övervakar aktivt bolagens arbete med att få ner tiderna för skadereglering och med att hålla de skadade informerade om hur processen går framåt. Men vi måste dock konstatera att vi har små möjligheter att ingripa mot de bolag som inte gör tillräckligt.

Drygt fyra och en halv miljoner hem, 580 000 fritidshus och 278 000 båtar är försäkrade i Sverige. Cirka 5,7 miljoner motorfordon har den obligatoriska trafikförsäkringen³⁴. De allra flesta anställda har en tjänstepensionsförsäkring och därmed ett visst skydd för efterlevande. De flesta anställda har även en tjänstegrupplivförsäkring. Kollektiva försäkringar som erbjuds genom intresseorganisationer av olika slag leder till en ökad täckning av exempelvis hemförsäkring och ren livförsäkring. Intresset för kompletterande försäkring vid arbetslöshet har ökat. Låntagare kan omfattas av låneskyddsförsäkringar som kan gälla vid arbetslöshet, sjukdom och dödsfall.

Det förväntade värdet av de skador som konsumenterna är försäkrade mot, och som alltså förväntas betalas ut till dem, uppgår till uppskattningsvis drygt 200 miljarder kronor.

Det finns många olika former av försäkringar för konsumenterna. Konsumenten kan försäkra sin egendom mot skada eller förlust och öka de efterlevan-

³⁴ Enligt Sveriges Försäkringsförbunds hemsida, www.forsakringsforbundet.se

des ekonomiska trygghet genom försäkringar om hon skulle avlida. Konsumenten kan också försäkra sig mot olika typer av inkomstförlust som kan uppkomma på grund av exempelvis arbetslöshet, olycksfall eller sjukdom.

Konsumenten kan också genom ansvarsförsäkring försäkra sig mot olika skadeståndskrav som kan riktas mot henne. Sådana krav kan gälla andras egendom, hälsa eller inkomst. Den konsument som skadas på något sätt av andra kan i sin tur få ersättning från ansvarsförsäkringar som dessa, både konsumenter och företag, har tecknat.

Några viktiga typer av skadeförsäkring

Försäkring vid skada på eller förlust av egendom (egendomsförsäkring). När konsumenten försäkrar sin egendom täcker försäkringen skada eller förlust vid olika typer av händelser, t.ex. brand eller stöld. Det innebär att själva händelsen måste inträffa innan det kan avgöras om ersättning kan betalas från försäkringen. En annan form av egendomsförsäkring är allriskförsäkring. Den innebär att skada på egendom genom någon plötslig och oförutsedd händelse ersätts upp till ett visst belopp. Villkoren för allriskförsäkring anger alltså inte exempelvis att det krävs att en vattenledning har brutit eller att det skett inbrott

Försäkring för inkomstförlust och summaförsäkring. På samma sätt som vid egendomsförsäkring är försäkringen och skyddet uppbyggda kring en försäkringsbar händelse. Olycksfallsförsäkring t.ex. ger ersättning för skada till följd av en utifrån kommande händelse, medan sjukförsäkring kan gälla för en viss krets av sjukdomar/diagnoser. Ersättningen kan, liksom i egendomsförsäkring, avse konkreta förluster, såsom kostnader och utlägg som försäkringstagaren haft. Men därutöver är det ett visst belopp, en summa som utbetalas och den summan är bestämd i förväg i försäkringskontraktet. Vid sjukdom och invaliditet påverkas den faktiskt utbetalda ersättningen av hur mycket arbetsförmågan har påverkats. Om arbetsförmågan har minskat med 75 % så betalar bolaget ut 75 % av den maximala månatliga försäkringssumman. Arbetslöshetskassornas försäkringar och arbetsmarknadsparternas arbetsskadeförsäkring utgör en del av de anställdas skydd mot inkomstbortfall. Som komplement har det uppstått en marknad för försäkringslösningar som ger ytterligare ersättning vid exempelvis arbetslöshet.

Försäkring för ansvar. Konsumenten kan behöva en försäkring för skadeståndskrav som kan riktas mot henne. Typexempel är ansvarsmomentet i en hemförsäkring, som kan komma att tas i anspråk om t.ex. en person halkar på trappan till huset. Staten har dessutom bestämt att viss verksamhet är så riskfylld att den endast får utövas om det finns ett försäkringsskydd, så att de som drabbas av skador från verksamheten kan vara säkra på att få ersättning. Exempelvis måste alla bilägare ha en trafikförsäkring. Trafikförsäkringen ersätter person- och sakskador som uppstår vid trafikolyckor. Den skadelidande ska få en full kompensation för framtida inkomstbortfall och utgifter till följd av skadan. Det innebär att skadeståndslagens ersättningsregler är avgörande.

Konsumenter som omfattas av andras ansvarsförsäkringar. Konsumenten skyddas inte bara mot skadeståndskrav genom egen ansvarsförsäkring, hon får också ersättning om hon själv drabbas. Blir hon påkörd av en bil så omfattas hon alltid av trafikförsäkringen och halkar hon hos grannen kan hon få ersättning om grannen har en villaförsäkring med ansvarsmoment. Även viss verksamhet som företag utövar är så pass riskfylld att konsumenterna behöver vara säkra på att få ersättning om de drabbas av skada. Ett sådant exempel är patientskadeförsäkringen och kravet på ansvarsförsäkring för försäkringsförmedlare. Det finns också en läkemedelsförsäkring som organiseras genom de bolag som tillverkar medicin. Även dessa försäkringar är tänkta att ge en ekonomisk kompensation som helt motsvarar den drabbades förlust, och följer alltså skadeståndslagens ersättningsregler.

6.1 För mycket och för lite försäkringsskydd

En fungerande försäkring kan vara av stor ekonomisk betydelse för konsumenterna om något inträffar. Men det kan vara svårt för kunden att i förväg förstå hur försäkringen fungerar och vad den omfattar. Det är därför viktigt att avgörande information lyfts fram, villkoren är tydliga och tillämpningen av dem rimliga. Det är viktigt att försäkringstagaren förstår försäkringen och lagstiftaren har därför ställt upp särskilda informationskrav. Trots detta säger drygt 70 procent av svenskarna enligt en undersökning att det är svårt att på förhand veta vilket skydd som deras försäkringar ger.³⁵

Det förekommer att många konsumenter inte har ett grundläggande försäkringsskydd. Med grundläggande skydd avses här exempelvis hemförsäkring och, för den som reser utomlands, försäkring som täcker sjukhusvistelse och hemtransport vid sjukdom. Det kan bli mycket dyrt för den drabbade att själv betala reparationer efter en brand eller kostnader för akut sjukvård utomlands. Några är kanske villiga att ta risken att vara oförsäkrade därför att de räknar med risken är liten och att de kommer att kunna täcka skadan eller förlusten med egna medel om det skulle behövas. Men oftast är det andra faktorer bakom bristen på ett grundläggande försäkringsskydd, t.ex. att konsumenten inte är medveten om riskerna. Andra har inte tillräcklig kunskap om försäkring och riskerar att få ett minskat belopp vid skada till följd av att de inte har lämnat aktuella uppgifter om värdet av försäkrad egendom. Slutligen finns det sannolikt många som av ett eller annat skäl tycker att de måste använda sin begränsade inkomst till annat än försäkring.

Ett annat problem för många konsumenter är att de betalar mer än en gång för att skydda samma egendom. I samband med exempelvis köp av resor eller hemelektronik erbjuds konsumenter ofta en särskild försäkring, trots att de kanske redan är försäkrade helt eller delvis, exempelvis genom hemförsäkringen eller genom att köpet görs med konto- eller betalkort som inkluderar ett försäkringsskydd. Oavsett hur många försäkringar en konsument har är grundregeln vid egendomsförsäkring att hon bara ersätts för skadan en gång.

6.2 Risken att försäkringsbolaget inte kan betala ut ersättningen

När en skada inträffar som försäkringen omfattar förväntar sig kunden att få ersättning från försäkringsbolaget. Risken finns dock att försäkringsbolaget innan skadan är slutreglerad blir insolvent och alltså oförmöget att betala ut den ersättning som kunden förväntar sig. Inom försäkring finns ingen ansvarighet till insättningsgarantin, dvs. att staten betalar försäkringsersättningen upp till en viss summa om försäkringsbolaget inte kan betala. Ett sådant skydd – en s.k. garantiordning – diskuteras dock på EU-nivå.

Försäkringsbolagets förmåga att betala ut skadeersättning är därför en viktig fråga för kunderna, men det är svårt för dem att bedöma den risken. För att skydda kunderna finns därför regler om t.ex. hur mycket kapital bolagen

³⁵ Public Opinion in Europe on Financial Services, Special Eurobarometer 230, European Commission (2005)

måste hålla i relation till värdet på sina åtaganden och hur de får placera sina tillgångar. Kunderna har också förmånsrätt till vissa tillgångar i bolagen vid insolvens.

FI utövar tillsyn över detta och stresstestar därför från och med 2007 dessutom försäkringsbolagens tillgångar och skulder för att se att bolagen klarar av att fullgöra sina åtaganden även då ovanligt stora och många skadehändelser inträffar, och då tillgångarna sjunker kraftigt i värde.

FI bedömer att det stora flertalet av de drygt 200 skadeförsäkringsbolagen är väl rustade ut för att fullgöra sina åtaganden på kort sikt. FI grundar den bedömningen bland annat på att i princip alla skadeförsäkringsbolag idag skulle klara åtminstone en situation där antalet skador, storleken på dem, eller tillgångsprisutvecklingen blev den värsta som idag kan förväntas inträffa ett år av 200. Sådana här beräkningar är endast teoretiska antaganden om hur sådana situationer ser ut och verkligheten blir som regel alltid annorlunda – till det bättre eller sämre. Samtidigt visar den att bolagen har buffertar som är stora i förhållande till även extrema händelser på kort sikt.

Det finns betydande skillnader i hur motståndskraftiga försäkringsbolagen är mot olika händelser, och kunderna kan inte helt bortse från bolagets finansiella styrka då de tecknar en försäkring. De senaste 80 åren har dock ingen svensk konsument blivit utan skadeersättning på grund av att ett svenskt skadeförsäkringsbolag har blivit insolvent.

6.3 Konsumenten utlämnad till försäkringsbolagets bedömning

En större risk för kunden än att försäkringsbolaget inte kan betala ut skadeersättningen, är att bolaget inte ser tillräckliga skäl för att betala ut ersättningen. Det är kunden som har bevisbördan för att den händelse som inträffat är en händelse om täcks av försäkringen, därefter utreder försäkringsbolaget den ekonomiska skadan och gör utbetalningen.

Om bolaget kommer till bedömningen att ingen ersättning ska betalas ut eller att beloppet som ska betalas ut är lägre än vad kunden anser vara korrekt, kan det för kunden innebära en förhållandevis krånglig och dyrbar process att få sin rätt prövad mot bolaget. Om kunden har en rättsskyddsförsäkring, vilket det t.ex. finns i hemförsäkringar, kan kunden begära att få ta den försäkringen i anspråk för sina egna ombudskostnader i process mot bolaget. Vid förlust i en stämningstalan mot bolaget riskerar kunden att få ersätta motpartens rättegångskostnader. Ett sådant krav kan täckas av rättsskydds-försäkringen, men beroende av komplexiteten i försäkringsärendet och antalet instanser kan den situation uppstå att beloppet i rättsskydds-försäkringen inte räcker till. Kunden är därför beroende av försäkringsbolagets bedömning av såväl vad som hänt och vilken ersättning hon ska få.

Eftersom bolaget och den skadedrabbade delvis har olika intressen, kan det uppstå en ömsesidig misstänksamhet mellan dem. Försäkringsbolaget måste bevaka företagets intresse av kontroll över skadekostnaderna totalt och från bolagets sida kan det finnas misstankar om att den skadedrabbade framställer det som inträffat på ett sådant sätt att hon gynnas när skadeersättningen ska

bestämmas. Denna misstanke är långtifrån ogrundad, eftersom flera undersökningar visar på att försäkringsbedrägerier är förhållandevis vanligt förekommande. Från den skadedrabbades sida kan misstanken finnas att bolaget medvetet kommer att försöka nedvärdera omfattningen och följderna av skadan på ett sådant sätt att det gynnar företaget.

Skaderegleringen av egendomsskador och summaförsäkringar fungerar dock överlag bra, åtminstone givet de inbyggda motsättningar som finns mellan bolagen och de skadedrabbade.

Skaderegleringen av ansvarsskador är ofta mer problematisk. I en sedvanlig ansvarsskada, typ halkskada åtar sig försäkringsbolaget att för den ansvariges räkning utreda och betala ut ersättning till den skadelidande. Den stora skillnaden i hanteringen jämfört med egendomsskador och summaförsäkringar är att det är en helt annat ersättningsrätt som gäller varvid många bedömningar ska göras och därmed också mer subjektiva antaganden. En trafikskada som leder till en inkomstförlust i framtiden är exempel på en bedömning som kan vara svår att bedöma, särskilt om det innan trafikskadan fanns skador som t.ex. påverkar förmågan att arbeta. Risken att kunden och företaget kommer till olika slutsatser är i dessa fall större än vid exempelvis egendomsskada.

Från tid till annan har det varit en kraftig kritik mot försäkringsbolagens sätt att använda medicinska sakkunniga för att bedöma dessa skador och det förekommer många klagomål från kunderna på dessa bedömningar. FI har pekat på att det är viktigt att försöka säkerställa att expertbedömningarna är objektiva och väl underbyggda. Sedan länge tillämpas exempelvis tabellverk över hur olika kroppsliga funktionsförluster bör värderas. I sin övervakning har FI sett försök till förbättringar hos många bolag på detta område.

Konsumenternas försäkringsbyrå och till viss del FI får klagomål från kunder som tycker att de fått för lite i ersättning för den skada de lidit. Givet den inneboende motsättningen mellan försäkringstagare och försäkringsbolag, måste dock ändå antalet klagomål bedömas som begränsat.³⁶

Även om det inte saknas skadedrabbade som är missnöjda tycks försäkringsbolagen i stort sett kunna hantera skaderegleringen på ett bra sätt, vilket tyder på att de regler och det system som finns för att hantera intressekonflikter mellan konsumenterna och bolagen fungerar i de flesta fall. Det finns givetvis utrymme för förbättringar. Ett sådant område utgörs av de ärenden där det tar mycket lång tid innan skadan slutligen fastställs och den definitiva ersättningen betalas ut.

Vart vänder sig en missnöjd konsument?

Som en allmän regel gäller att den som inte är nöjd med ersättningen eller tolkningen av villkoren ska få en besvärshänvisning i beslutet. Det är inte så lätt för kunden att veta var hon ska vända sig. Det finns på försäkringsområdet en flora av olika överprövningsinstanser och det är allmän domstol som är den sista instansen. Innan dess kan den skadelidande konsumenten vända sig till många olika organ. Det kan i det enskilda fallet vara bra att det finns

³⁶ Eftersom FI saknar tillgång till Konsumenternas försäkringsbyrås statistik i sin helhet, har vi inte möjlighet att återge den exakta bilden av antalet klagomål kring ersättningsnivåerna.

ett organ som snabbt kan behandla ärendet i förhållande till allmän domstol. Det problem som kan uppstå är att kunden prövar olika instanser utan att få framgång och ärendet drar ut på tiden. Rent generellt får man nog anse att ett förenklat rättsförfarande är en fördel eftersom det går snabbare och är billigare. Nackdelen är att vi inte får en rättspraxis på området och det därmed råder osäkerhet.

För trafikskador finns det ett krav att vissa ärenden ska passera Trafikskadenämnden och nämndens avgöranden bildar rättspraxis. Detsamma kan man säga om Allmänna reklamationsnämndens rekommendationer.

6.4 Långa väntetider på utbetalningar vid komplicerade skador

I sin övervakning har FI sedan flera år prioriterat området långa väntetider, vilket har lett till flera rapporter och en följd undersökningar. Det finns tecken på att utvecklingen efter viss tvekan börjar gå i rätt riktning och det finns exempel på bra lösningar i flera bolag. Men i flera av rapporterna har FI tvingats konstatera att tillståndet i flera bolag inte är tillfredsställande, åtminstone vad gäller de trafikskadade.

Den största volymen ärenden som kommer till Trafikskadenämnden (TSN) utgörs av skador som har en handläggningstid mellan tre och tio år. För dessa ärenden finns det största behovet av åtgärder för att korta ned väntetiden. Långa väntetider är till men för de skadedrabbade och kan försvåra planeringen av livet som skadad.

Handläggningstiden för de komplicerade ärendena har tenderat att öka liksom tiden för genomströmning för samtliga ärenden. Trots att bolagen har ökat antalet skadereglerare så har antalet ärenden med långa handläggningstider ändå ökat under flera år. Det är viktigt att den trenden bryts.

För att kunna följa problemet med långa handläggningstider och se till att de åtgärder som FI har rekommenderat fungerar, har FI infört krav på rapportering avseende handläggningstider för personskador. En databas med enhetlig statistik för trafik/personskador har byggts upp. Bolagen har lämnat uppgifter från skadeår 2004 till och med 2006.

Informationen om skaderegleringsprocessen ges vanligen genom broschyrer som uppdateras kontinuerligt. Broschyerna kompletteras med telefonsamtal och brev till den skadade om det enskilda ärendet. De flesta bolagen anger att informationen om när trafikskadan bedöms vara slutreglerad ges ”på olika sätt” utan att ge närmare detaljer och det finns exempel som tyder på att informationsfrågan i enskilda har hanterats på ett oacceptabelt sätt.

Bilaga: Avrapportering till regeringen enligt regleringsbrevet för budgetåret 2007

Regeringsuppdrag 1

Redovisa de initiativ som Finansinspektionen tagit för att utveckla myndighetens verksamhet med anledning av de rekommendationer som lämnats av Riksrevisionen i rapporten om Konsumentskyddet inom det finansiella området – Fungerar tillsynen? (RiR 2006:12).

- *Riksrevisionen rekommenderar Konsumentverket och Finansinspektionen att konkretisera de mål för konsumentskyddet som uttrycks i lagar och regleringsbrev*

Regering och riksdag har gett FI i uppdrag att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiella system. FI ska också bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet. FI har konkretiserat uppdraget genom att sätta ett övergripande mål för verksamheten. Målet är att bidra till ett finansiellt system som:

Fungerar effektivt. Företag och konsumenter ska ha tillgång till ett väl fungerande finansiellt system med god insyn och där konkurrens bidrar till att hålla kostnaderna nere.

Är stabilt. De finansiella företagen ska upprätthålla en sund balans mellan kapital och risker samt kunna hålla kunderna vad de lovat.

Skyddar konsumenterna. Konsumenterna ska erbjudas grundläggande skydd för sina tillgångar och fordringar, erbjudas skäliga villkor samt få tydlig information om de finansiella tjänsterna på marknaden

FI:s uppdrag är att skydda de tillgångar som konsumenterna har i de finansiella företagen. Det gör vi genom att säkerställa att företagen är stabila. Vi granskar hur företagen uppträder mot sina kunder och hur de informerar om sina produkter och tjänster. Vi utformar också regler för att företagen ska ge korrekt och tydlig information om finansiella tjänster som kunderna erbjuds.

- *Riksrevisionen rekommenderar Konsumentverket och Finansinspektionen att precisera en strategi för hur dessa mål ska nås genom myndigheternas tillsyn.*

FI har som ett av de första länderna i Europa preliminärt godkänt ett antal bankers modeller för riskklassificering enligt de nya krav som EU ställer på hur kapitalkrav ska beräknas. Vi har också vidareutvecklat vårt riskanalysverktyg för livförsäkringsområdet – trafikljusmodellen – vilken nu även utvidgas till sakförsäkringsområdet. Vi har riskklassificerat finansiella produkter för att bättre kunna fokusera på områden av särskild vikt för investerare och konsumenter av finansiella produkter. Vi har beslutat om en strategi

och övergripande handlingsplan för att stärka konsumentskyddet i den finansiella sektorn.

Regleringsbrevets mål för tillsynen har varit att:

- a) **finansiella företag har en väl fungerande intern kontroll och en sund balans mellan kapital och risker.** Vår strategi har varit att nå detta mål genom fler företagskontakter och undersökningar för att öka synligheten och påverkan. Vi har genomfört en fördjupad riskanalys av bl.a. försäkringsföretagen och banker.
- b) **företagens åtaganden gentemot kunderna ska kunna uppfyllas.** Vår strategi har varit att kategorisera företagen under tillsyn och bedöma deras samlade finansiella ställning och riskupbyggnad.
- c) **Väl genomlysta produkter och finansiella tjänster med relevanta villkor, presenterade på rättvisande sätt.** Vår strategi har varit att genomföra undersökningar och uppföljningar av hur företag och emittenter följer gällande regler om rättvisande finansiell information och riskinformation. Omfattningen på tillsynen som avser konsumentskydd har varit under utbyggnad. Satsningen på mer riskanalys och bättre prioriteringar bland produkter och tjänster har skett under 2006.
- d) **Motverka förtroendeproblem samt att den finansiella sektorn används för oegentligheter och brottsliga syften.** Vår strategi har varit att följa upp regelefterlevnaden, bl.a. krav på rådgivning till Konsumenter och hantering av kundklagomål. Vi har i dessa frågor samverkat med bl. a. konsumentverket, men även med andra myndigheter på det internationella planet. Vi har även samverkat med t ex Ekobrottsmyndigheten och andra myndigheter i andra länder för att motverka penningtvätt och andra brott.

Utöver detta har FI utvecklat en särskild handlingsplan för den konsumentinriktade tillsynen. Handlingsplanen kan delas in i fyra delar, 1) Plan för att inom FI stärka tillsynen av konsumentskyddet, 2) Plan för kartläggning av konsumenternas större eller viktigare problem inom finansområdet, 3) Plan för samordnad aktivitet hos samhällets olika organ för konsumentskydd 4) Plan för löpande uppföljning av konsumentskyddet.

- *Riksrevisionen rekommenderar att av strategin bör framgå hur myndigheterna ska organisera och följa upp sin verksamhet så att de kan redovisa vilka resurser som läggs på konsumentskydd för finansiella tjänster och resultatet av detta.*

FI följer under 2007 särskilt hur stor andel av totala antalet planerade undersökningar som huvudsakligen utgår från behovet av konsumentskydd.

- *Riksrevisionen rekommenderar att av strategin bör framgå hur myndigheterna ska samverka i problemuppfångning för att få fram en så komplett bild som möjligt över problemen för konsumenterna inom den finansiella sektorn. Vid problemuppfångningen bör alla tillgängliga källor utnyttjas.*

FI har fyra samverkansnivåer i samarbetet med Konsumentverket. Halvårsvisa möten på generaldirektörsnivå, samverkansmöten kvartalsvis på handläggarnivå, en styrgrupp för kartläggning av konsumenternas större eller viktigare problem inom finansiella frågor och slutligen samverkar vi i styrelsearbetet med Konsumenternas Bank- och finansbyrå respektive Konsumenternas Försäkringsbyrå.

Därutöver pågår en kartläggning av möjligheterna att samordna klagomålsdatabaserna hos Konsumentverket, FI, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bank- och finansbyrå i en gemensam övergripande databas. På så sätt kan en överblick skapas över de problem som konsumenterna för tillfället upplever som de mest frekventa samt de mest besvärande.

- *Riksrevisionen rekommenderar att av strategin bör framgå hur myndigheterna ska värdera olika risker för att konsumenterna på det finansiella området utsätts för ekonomisk skada och att prioritera verksamheten utifrån en sådan värdering av skaderiskerna.*

FI:s strategi för prioritering i tillsynsarbetet baseras på riskklassificeringskonceptet. Därutöver har FI utvecklat ett produktklassificeringssystem. Klassificeringen delar in produkterna i tre olika nivåer av tillsynsbehov (högt, medelhögt och lågt).

Produktklassificeringen utgör ett första steg för en prioritering av områden i tillsynen. Eftersom uppgifterna inom konsumentskyddet är delade mellan FI, Konsumentverket och Bank- och finansbyrån respektive Konsumenternas Försäkringsbyrå finns det anledning att inta ett bredare perspektiv på vilka behov som finns inom konsumentskyddet.

Med hänsyn till det splittrade ansvaret för konsumentskyddet mellan olika myndigheter/organisationer finns det anledning att peka på var det finns brister och vem som har vilket ansvar.

För att kunna ta ställning till insatsbehovet inom konsumentskyddet behöver vi svar på följande frågor:

- 1) Vad behöver konsumenten för att ett gott konsumentskydd kan anses finnas?
- 2) Vem svarar i dagsläget för att detta säkerställs?

Avsikten är att i samråd med Konsumentverket, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bank- och finansbyrå skapa en aktuell och komplett bild där respektive organisation sedan kan använda modellen för att prioritera sina aktiviteter.

- *Riksrevisionen rekommenderar att av strategin bör framgå hur myndigheterna ska säkra kvaliteten genom andra personer än de som deltagit i undersökningarna.*

FI har inrättat en rapportkommitté och en särskild process för sanktionsärenden.

Rapportkommittén granskar i flera steg de undersökningar som genomförs. I ett första steg granskas den plan för undersökningen som utredaren upprättat. Syftet är att kvalitetssäkra resursdimensionering och undersökningens inriktning. I ett andra steg granskar rapportkommittén undersökningsresultatet under pågående utredning. Syftet är att med kompetens och expertkunskande ge vägledning åt utredaren och på nytt kvalitetssäkra utredningens inriktning. I ett tredje steg granskar rapportkommittén den färdiga utredningen. Syftet är att kvalitetssäkra undersökningen i sin helhet och följa upp slutsatser och sanktionsfrågor.

För *tillsyns- och sanktionsärenden* har en särskild process utvecklats i syfte att säkra dualitetsprincipen och samtidigt handlägga ärendena med den noggrannhet och snabbhet som krävs. Processen går i korthet ut på att dela upp handläggningen i tillsynsfråga, sanktionsbedömning, själva sanktionsprocessen, beslutsorgan och publicerings- och kommunikationsrutin. Processen säkrar att sanktionsfrågan alltid bedöms, att nödvändiga resurser för sanktionsfrågorna reserveras, att dualitetsprincipen upprätthålls och att beslut fattas på lämplig nivå (styrelse, GD, chefsjurist osv.) samt att kommunikation och publicering sker på rätt sätt.

Utöver det finns ett *kvalitetsråd* som kvalitetsgranskar principiellt viktiga undersökningar, samt ett *policyråd* där undersökningar och rapporter där FI gör nya ställningstaganden i för myndigheten viktiga policyfrågor kvalitetssäkras och förankras.

- *Finansinspektionen ska också använda sina sanktionsmöjligheter så att regelbrott får konsekvenser för bolagen och så att möjligheter skapas att få prövat i domstol hur långt skyldigheten sträcker sig hos företagen i principiellt viktiga fall.*

En markant ökning av sanktionsärenden har skett jämfört med 2005. Företagen har överklagat flera beslut till domstol.

Sanktion	2004	2005	2006
Anmärkning	-	1	21
Vitesföreläggande	1	-	5
Varning	-	3	5
Straffavgift	2	-	-
Återkallelse tillstånd	5	2	4
Summa	8	6	35

Utöver vad som redovisas i tabellen tillkommer 49 beslut om förseningsavgifter på grund av försenade eller utebliven rapportering till FI och 11 förelägganden.

Under 2006 resulterade 303 ärenden om försenade anmälningar om aktieinnehav och överträdelse av handelsförbud i en avgift, vilket kan jämföras med år 2005 då motsvarande antal var 179. Det sammanlagda beloppet på beslutade ärenden uppgick till 9,9 miljoner kronor vilket kan jämföras med år 2005 då motsvarande belopp var 8,3 miljoner kronor.

- *Riksrevisionen rekommenderar att av strategin bör framgå hur myndigheterna i tillsynen ska analysera och bedöma den ekonomiska skadan ur ett konsumentperspektiv.*

FI har under 2005-2006 utvecklat en modell för klassificering av tillsynsbehov som nämnts ovan. Det är vår uppfattning att detta koncept på ett mer komplett sätt svarar på frågan vilken ekonomisk skada som ett fallissemang kan innebära ur ett konsumentperspektiv. Dimensionerna bindningstid, avtalets värde för konsumenten, antal kunder som berörs, produktens komplexitet (dvs. graden av kunskapsövertag som företaget har) är av avgörande betydelse och det faktiska skadebeloppet har i detta sammanhang endast en dimension. Det är dessutom så att den ekonomiska skadan har olika utfall om skadan inträffar innan avtalsslut jämfört med under avtalstiden. Likaså kan den ekonomiska skadan få olika utfall beroende på hur enkelt eller svårt det är att rätta till missförhållandena när väl skadan inträffat.

Regeringsuppdrag 2

Redovisa en analys av möjligheterna att genom undersökningar bland konsumenter kartlägga konsumenternas synpunkter på de finansiella företagen bl.a. avseende information, marknadsföring och utfästelser. Uppdraget ska redovisas efter samråd med Konsumentverket.

Det finns ingen bra överblick över konsumenternas kunskaper om finansiella tjänster och deras synpunkter på de finansiella företagen. Ändå är det av vikt för var och en att vara väl förtrogen med de finansiella tjänsternas innehåll och innebörd. I England har undersökningar genomförts som tar sikte på just detta. I England skiftar kunskapsnivån såväl mellan olika samhällskategorier som mellan olika åldersgrupper. Den Engelska undersökningen visade även på missnöje över information, marknadsföring mm. Likaså fångade man upp områden för vilka klagomål var som mest frekventa. Slutsatserna i den Engelska undersökningen var i allt väsentligt att konsumenternas allmänbildning kring finansiella tjänster var oroväckande låg och att det skulle ha stora samhällseliga fördelar om denna kunde höjas. I England pågår därför ett mycket omfattande allmänbildningsprogram kring finansiella frågor på det privata planet.

Lika viktigt som att undersöka vilka finansiella tjänster och företag som renderar allvarlig kritik är det att få en bild över konsumenternas kunskap om och attityd till finansiella tjänster som sådana. För att på detta sätt få en bild av konsumenternas privatekonomiska förmåga behöver en jämförande undersökning genomföras. Det är viktigt att kunna mäta konsumenternas hållning, inställning och allmänna kunskapsnivå i privatekonomiska frågor. Det är sannolikt att det skiljer mellan olika samhällsgrupper såväl som mellan olika åldersgrupper. Det kan t ex vara angeläget att få en bild av hur yngre grupper ser på långsiktigt sparande, skuldsättning och den egna pensioneringen.

För ändamålet fordras en både bred och djup undersökning som är representativ. Resultatet av undersökningen avgör sedan om insatser behöver sättas in för att på generell nivå eller inom vissa segment höja allmänbildningen och den privatekonomiska kompetensen.

Vi bör inrikta undersökningen på att söka ett mått på finansiell kapacitet hos konsumenterna. Med finansiell kapacitet förstås förmågan att hantera sin ekonomi, planera sin ekonomi, välja rätt finansiella tjänster och ha aktuell kunskap om relevant utbud av finansiella tjänster.

1) Förmåga att hantera sin ekonomi

Förmågan att hantera sin ekonomi är en nyckelfunktion för finansiell kapacitet. De som klarar att få utgifterna i balans med inkomsterna kan anses ha förmåga att hantera sin ekonomi. Fördelningen av betalningsanmärkningar över populationen svenska kredittagare visar att såväl låginkomsttagare som höginkomsttagare visar svagheter i denna del.

Den tydligaste signalen på förmågan i att hantera sin ekonomi finner man med andra ord i förmågan att betala räkningar i tid.

2) Förmåga att planera sin ekonomi

De som har finansiell kapacitet kan antas ha förmåga att hantera stora finansiella åtaganden i framtiden. Exempel på sådana åtaganden kan vara fastighetsköp och pensionering. Det viktigaste att mäta är attityden till planering inför framtida åtaganden.

3) Förmåga att välja bland finansiella tjänster

En viktig aspekt är individens val av finansiella tjänster. Här bör man mäta konsumentens kunskap om finansiella tjänster, deras inställning till risker och förmågan att välja rätt finansiell tjänst vid rätt tillfälle.

4) Förmågan att ha aktuell och uppdaterad kunskap om finansiella tjänster.

Här bör man fånga konsumentens förmåga att hålla sig uppdaterad om nya finansiella tjänster och förändringar i gamla. Därtill behöver vi kartlägga allmänkunskapen om på marknaden förekommande tjänster.

Resultatet av undersökningen bör spegla demografiska, socioekonomiska och andra skillnader i konsumenternas förmåga att hävda sig på de 4 olika områdena.

Tanken är att använda svaren från respondenterna och per grupp lägga till förklarande variabler såsom huvudinkomsttagare i hushållet ja/nej, ålder, årsinkomst, bostad, civilstånd, geografisk belägenhet, anställd/rörelseidkare, under utbildning, hemmama/maka, pensionär, arbetslös, sjukskriven, för-tidspensionär, religion, utbildningsnivå, betalningsanmärkningar, styrelseengagemang, allmän kreditvärdighet osv.

Utifrån detta bör en analys kunna göras som skapar underlag för agerande och prioriteringar. Resultatet utgör också en absolut lägespunkt att utgå från. Denna undersökning kan därefter upprepas med jämna mellanrum för att utgöra bottenplattan för uppföljning av konsumentskyddets effekter och förändrade behov samt värdet av myndigheternas insatser.

För ändamålet har FI bjudit in representanter för Konsumentverket, Konsumenternas Bank- och Finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Datainspektionen till en styrgrupp som ska kartlägga Konsumenternas större eller viktigare problem inom Finansområdet. En enkät gick under april ut till 1 200 svenska hushåll. Enkäten tar sikte på

- a) Bakgrund och ekonomi
- b) Frågor om att hantera och förvalta pengar
- c) Frågor om planering av ekonomin
- d) Frågor om ekonomiska råd
- e) Frågor om finansiell information (t ex börsinformation)
- f) Frågor om klagomål
- g) Frågor om försäkringsskydd
- h) Frågor om banksparande
- i) Frågor om värdepapper
- j) Frågor om betal- och kreditkort

- k) Frågor om lån som inte är bolån
- l) Frågor om bolån
- m) Frågor om lönekonton

Med denna undersökning som grund kan en analys av konsumenternas inställning till företagen på den finansiella marknaden, inställning till finansiell planering, upplevd och faktisk kunskap om finansiella tjänster mm göras. Den kartbild som då tas fram leder till en djupare analys av prioriterade frågor. Vad som är prioriterade frågor kan då komma att skilja sig mellan de olika deltagarna i styrgruppen. Det är vår avsikt att med analysen som underlag skapa förutsättningar för att synkronisera våra insatser så att deltagarna i styrgruppen kan utföra ett stafettliknande arbete där en institution tar över där den andre slutar.

Redovisning till regeringen av FI:s arbete i konsumentbyråerna

Redovisning till regeringen av de insatser och initiativ som Finansinspektionen vidtagit som företrädare för staten i styrelserna för Konsumenternas bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå.

FI ingår tillsammans med Konsumentverket i styrelserna för Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas bank- och finansbyrå (byråerna).

FI ser byråerna som potentiellt viktiga aktörer för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna. För att de ska kunna fylla en sådan roll krävs att de blir mer offensiva i sitt arbete och ökar servicegraden gentemot konsumenterna. Exempel på utvecklingar som FI önskar att se är de i ökad utsträckning gör produkt- och villkorsjämförelser, att de i högre utsträckning än idag ska föra ut budskap och information i exempelvis media för att skapa debatt och uppmärksamma konsumentproblem och att de ökar tillgängligheten genom ett ökat öppethållande och en ökad synlighet.

FI har aktivt drivit frågan om utökade resurser för byråerna och utökad tillgänglighet. Frågorna har i delar omhändertagits olika av de olika styrelserna, men FI har tyvärr blivit nedröstad i Konsumenternas bank- och finansbyrå såväl i resursfrågan som i frågan om ökad tillgänglighet för konsumenterna. Det har trots motgångarna skett en viss, men otillräcklig, utveckling i den önskade riktningen. Konsumenternas Försäkringsbyrå har lanserat nya tjänster för produktjämförelser och byråerna har startat en gemensam webbplats för båda byråerna.

FI har även uttryckt ambitionen att öka transparensen i konsumentklagomålen, dels gentemot konsumenterna, dels gentemot FI. Därför har FI föreslagit att företag ska namnges i den statistik över konsumentklagomål som byråerna presenterar och att FI ska ha tillgång till all information om de klagomål som kommer till byråerna. Inte heller dessa förslag har fått stöd.

Med anledning av bristen på framgång i förändringsarbetet av byråernas arbetssätt, bedömer FI att byråerna i sin nuvarande form inte kommer att kunna fylla den roll för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna som det är tänkt. FI föreslår därför att regeringen antingen tydligt uttrycker en ambitionshöjning för byråernas arbete eller att statens engagemang i dessa omprövas och att eventuellt nya lösningar för att vägleda konsumenterna utreds.

Finansinspektionens rapporter

finns på www.fi.se

- 2007:8 Pension under utbetalning
- 2007:7 Pensionsspara i försäkring
- 2007:6 Fondbolagens informationsgivning II
- 2007:5 Rådgivningen, kunden och lagen – en undersökning av finansiell rådgivning
- 2007:4 Kreditmarknadsbolagen och konsumentskyddet
- 2007:3 Ordning och reda ? II – en granskning av 678 försäkringsförmedlare
- 2007:2 Utvärdering av Stockholmsbörsen AB som central motpart, 2006
- 2007:1 Utvärdering av VPC:s clearingsystem, 2006
- 2006:18 Operativa risker – företagens hantering och FI:s rekommendationer
- 2006:17 Penningtvätt och terroristfinansiering
- 2006:16 Flytträtt för sparande i pensionsförsäkring – kartläggning och förslag
- 2006:15 Oreglerade erbjudanden på aktiemarknaden
- 2006:14 Finanssektorns stabilitet 2006
- 2006:13 Warrantmarknaden – en granskning av informationen till småsparare
- 2006:12 Blancokrediter till konsumenter II – uppföljning
- 2006:11 Skatte- och försäkringsrörelser regler för livförsäkring
- 2006:10 Pensionssparandet och värdebeskeden
- 2006:9 Utvecklingen på bolånemarknaden
- 2006:8 Ordning och reda – en granskning av 150 försäkringsförmedlare
- 2006:7 Livbolagens förlusttäckning – redovisning av olika metoder
- 2006:6 Bankernas kapitalkrav med Basel 2
- 2006:5 Avgift efter prestation – en granskning av avgifter i 37 fondbolag
- 2006:4 Marknadstillsyn 2006
- 2006:3 Handel med förfallna fordringar och inkasso
- 2006:2 Företagens tillämpning av internationella redovisningsregler
- 2006:1 Fondbolagens informationsgivning



Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Tel 08-787 80 00
Fax 08-24 13 35
finansinspektionen@fi.se