



RAPPORT

29 MAJ 2009
DNR 09-1321

2009:10

Konsumentskyddet på finansmarknaden

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	2
UTGÅNGSPUNKTER	4
GRÄNSÖVERSKRIDANDE FINANSIELL VERKSAMHET	12
FINANSIELL RÅDGIVNING	16
<i>SPARA</i>	23
<i>KONTOSPARANDE</i>	26
<i>DIREKTSPARANDE I AKTIER</i>	30
<i>AKTIEINDEXOBLIGATIONER</i>	37
<i>FONDSPARANDE OCH FONDFÖRSÄKRING</i>	40
<i>SPARANDE I TRADITIONELL PENSIONS FÖRSÄKRING</i>	49
BETALA	59
LÅNA	66
FÖRSÄKRA	73

Konsumentskyddet på finansmarknaden är en samlad bedömning av konsumentskyddet inom det finansiella området. Rapporten är en redovisning till regeringen i enlighet med förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Rapporten är framtagen efter samråd med Konsumentverket, Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå.

Sammanfattning

FI bedömer att konsumentens ställning på finansmarknaden generellt sett är god trots betydande intressekonflikter och komplexitet i många tjänster. Utbudet av finansiella tjänster och valmöjligheterna har ökat under det senaste decenniet. Det leder till fler finansiella beslut och en ökad exponering för olika risker, och ställer högre krav på konsumentens kunskaper.

Ett av målen med finansiell reglering och tillsyn är att stärka konsumentens ställning på finansmarknaden. Det är viktigt att dra en tydlig skiljelinje mellan samhällets ansvar och den enskilde individens. Konsumenten ansvarar för sina egna beslut när det gäller köp av finansiella tjänster. Staten har å sin sida ett ansvar för att möjliggöra för konsumenten att ta det ansvaret. Där- emot kan konsumenten 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. Tillsyn inriktas i första hand på de tjänster som är av störst vikt för konsumenterna och där de har sämst möjligheter att bedöma riskerna och skydda sina intressen.

Områden där konsumentskyddet behöver förstärkas

Inom traditionell pensionsförsäkring behöver såväl regelverket, tillsynen som företagens agerande förbättras för att stärka konsumentens ställning. Prioriterade frågor hos FI gäller bland annat hur försäkringsföretagens överskott fördelas, konsumentens möjlighet att flytta sitt sparande samt information om risk och avkastning. På försäkringsområdet kommer FI även att följa hur tjänstepensionsföretagen påverkas av nya marknadsförutsättningar med anledning av upphandlingar av avtalspensioner.

De undersökningar som FI har genomfört tyder på flera problem i samband med finansiell rådgivning och förmedling. Det gäller bland annat dokumentationen av rådgivningstillfället, kravet på att lämna ut dokumentationen till kunden och kontrollen av kundens förkunskaper. Finansiell rådgivning kan vara ett sätt för konsumenten att minska informationsunderläget. Samtidigt innebär de intressekonflikter som kan finnas mellan rådgivaren och kunden att rådgivningen, enligt nu gällande modell, inte med säkerhet kan sägas förbättra konsumentskyddet.

Det finns områden där FI kommer att genomföra särskilda tillsynsinsatser. FI kommer bland annat att granska att utländska filialer till svenska banker och värdepappersbolag respektive utländska företags filialer i Sverige har rätt tillstånd för den verksamhet som de bedriver och att försäkringsbolagens rutiner för skadereglering är i linje med god försäkringsstandard. FI kommer även att undersöka effekterna av den ökade fragmentiseringen av värdepappershandeln.

Utveckling som oroar

FI har i allt högre grad uppmärksammat de problem som den ökade tillgängligheten på konsumtionskrediter i form av snabbblån innebär. Detta har fått

allt större fokus även hos Kronofogden och Konsumentverket. För individer som får betalningsanmärkningar med anledning av obetalda lån kan konsekvenserna vara stora. Samtidigt som FI vill betona den enskilda individens ansvar för sina beslut, riskerar utvecklingen att bli ett samhällsproblem i takt med att antalet individer med betalningsanmärkningar växer.

Allt fler samhällsfunktioner och finansiella tjänster förutsätter att individen har tillgång till kontobaserade betaltjänster som giro eller betalkort. Samtidigt nekas allt fler tillgång till den här typen av tjänster. Den vanligaste anledningen är att en individ har betalningsanmärkningar eller obetalda skulder, men även avsaknaden av ett svenskt personnummer kan vara en anledning. Konsekvenserna för den enskilda kan vara betydande, och det finns därmed ett behov av att säkerställa att alla har tillgång till betalssystemet och möjlighet att hantera olika former av överföringar och betalningar.

En konsument möts av ett allt större antal komplicerade alternativ när det gäller att placera sina pengar. Ordet fond används i marknadsföringen av komplicerade fondliknande produkter som mer liknar onoterade investmentbolag än fonder. Det är bekymmersamt eftersom konsumenten kan förändras att tro att produkten omfattas av FI:s tillsyn och av det regelverk som skyddar kunden vid fondsparande. FI arbetar för att informationen ska förbättras för att på så sätt säkerställa att konsumenten kan fatta investeringsbeslut på goda grunder. För att vara trygg med sitt sparande är det också viktigt att en konsument informerar sig om vilken typ av produkt som avses.

Lagstiftningen behöver ses över

Det finns områden inom lagstiftningen som FI anser behöver ses över:

- Vissa företagstyper behöver enbart registrera sig hos FI vilket innebär begränsad tillsyn och inga sanktionsmöjligheter. FI anser att detta tillsynsmässiga mellanläge är olämpligt. En central orsak är att det är svårt för en konsument att skilja på innebörden av att ett företag är registrerat hos FI respektive har FI:s tillstånd att bedriva verksamhet.
- FI har inte tillsyn över företag som endast bedriver utlåningsverksamhet. Samtidigt har krediter i form av snabblån och betalningsanmärkningarna med anledning av dessa ökat. Utvecklingen går inte i takt med konsumentkreditlagen där ett viktigt mål är att undvika överskuldssättning hos allmänheten. Utan förändringar i regelverket ser FI inte några möjligheter att åtgärda eventuella problem.
- Idag finns inga krav på banker att erbjuda alla tillgång till betaltjänster och det finns inte heller något krav på en viss lägsta driftsäkerhet för betaltjänsterna. FI kan därför inte ur det perspektivet ställa några krav på företagen. I takt med att de elektroniska betaltjänsterna ökar blir dessa frågor centrala för enskilda och hela grupperns möjligheter att genomföra betalningar. Om marknadsaktörerna inte själva genom egna initiativ säkerställer fullgod driftsäkerhet och tillgänglighet kan det finnas anledning att se över nuvarande lagstiftning.

Utgångspunkter

SAMMANFATTNING

Konsumenten ansvarar för sina egna beslut när det gäller köp av 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 relevant information, att konsumenten ska kunna lita på att de finansiella företagen följer regelverken, och att oseriösa aktörer hålls borta från marknaderna. Staten har slutligen ansvar för att konsumenten har tillgång till tvistlösning om problem i relationen med de finansiella företagen ändå uppstår.

Information och seriösa företag räcker inte, utan det krävs också att konsumenten har grundläggande kunskaper om finansiella frågor, inklusive vart man som enskild vänder sig för att få information och stöd. Staten, branschen och den enskilda konsumenten har mycket att vinna på att det finns goda möjligheter att skaffa sig sådana kunskaper. FI driver och samordnar ett arbete för att öka konsumenternas kunskaper.

Finansinspektionens utgångspunkter i konsumentarbetet

1. Finansiella produkter och tjänster är nödvändiga för konsumenten. Vissa produkter och tjänster – som betalningar, vissa försäkringar och sparprodukter – måste konsumenten ha tillgång till. Andra innebär en möjlighet för konsumenten att hantera sin ekonomi bättre, men är sådana som hon kan välja att utnyttja eller avstå från.
2. Konsumenten och samhället har mycket att vinna på att den enskilde kan göra rätt val av finansiella tjänster och produkter utifrån sina förutsättningar, och mycket att förlora på felaktiga val.
3. Kunniga konsumenter som frågar, ställer krav på kvalitet, utvärderar olika alternativ och erbjudanden är centralt för konsumentskyddet.
4. Konsumenten ansvarar själv för sina beslut. Det finansiella konsumentskyddet ska bidra till att konsumenten blir bättre rustad att ta det ansvaret, men inte befria från det. Konsumenten får inte ges uppfattningen att staten är en garant mot förluster eller problem.
5. Det är ofta svårt att göra bra val. Produkterna och tjänsterna kan vara komplexa och svåra att utvärdera, både inför och efter ett köp. Konsumenten kan sällan ta till sig all information om de finansiella produkterna och tjänsterna eller sätta sig in i alla villkor.

6. Företagens kompetens, stabilitet och seriositet är också svårt för konsumenten att bedöma, såväl inför som 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.
7. Därför finns det finansiell reglering och tillsyn, med målet att stärka konsumentens ställning på finansmarknaden. Fokus i regleringen och tillsynen är att säkerställa att fakta och information är tydlig för konsumenten, att företagen kan hantera risker och intressekonflikter i verksamheten, att de som bedriver finansiell verksamhet inte är olämpliga för uppgiften och att det finns ett grundläggande skydd för konsumenten i form av tvistlösning.
8. Tillsyn och regler ska i första hand inriktas på de produkter och tjänster som är av störst vikt för konsumenterna, och särskilt sådana produkter och tjänster där konsumenten själv har sämst möjligheter att bedöma riskerna och skydda sina intressen.

Konsumenternas engagemang och kunskap

FI har under första kvartalet 2009 låtit genomföra en enkät om de svenska hushållens ekonomi och finansiella förmåga.¹ Som väntat har hushållen god tillgång till finansiella bastjänster som bankkonto, betalningsmöjligheter via internet eller giro och hemförsäkring. En stor andel har också fondsparande och privat pensionsförsäkring.

Merparten av hushållen, nästan 90 procent, uppger att de har ett långsiktigt sparande. Detta gäller även yngre åldersgrupper, medan sparandet avtar efter pensionsåldern. Utrymmet för att spara varierar med hushållens inkomster. Andelen som utnyttjar aktier och andra sparformer med högre risk ökar med stigande inkomst.

Tidigare enkäter visar att hushållen endast i lägre grad jämför och utvärderar de finansiella tjänster som företagen erbjuder, vilket också innebär att de inte byter leverantör i någon större omfattning. Den bilden bekräftas av den senaste enkäten. Att få konsumenter att utvärdera produkter och tjänster och ställa krav är sannolikt ett av de bästa sätten att stärka konsumentskyddet. Det är också viktigt att betona att den kontroll som kritiskt granskande konsumenter som jämför och utvärderar de finansiella företagen och deras tjänster utövar inte bara gynnar dem själva. Även de oengagerade konsumenterna gynnas genom den press dessa aktiva konsumenter utövar på företagen.

Även om den övergripande bilden av hushållens finansiella förmåga får anses vara tillfredställande, framträder flera svaga punkter när resultatet av enkäten bryts ned på hushållstyper. Såväl yngre hushåll som hushåll med ensamstående med hemmavarande barn framstår som ekonomiskt sårbara. Samtidigt har den äldsta åldersgruppen i undersökningen, trots låga inkomster, en relativt god förmåga att få pengarna att räcka till.

¹ Resultaten av enkäten kommer att publiceras i juni 2009. FI genomförde en liknande hushållsenkät 2007, men med delvis annorlunda metodik och datainsamling.

Vid sidan av inkomst, förmögenhet och hushållstyper spelar även attityder till och engagemang för de privatekonomiska frågorna stor roll för hushållens finansiella förmåga och för förmågan att hålla sig informerad.

Anledningar till konsumenternas bristande engagemang

Enkäten visar att hushållen i gemen ofta har svårt att se en omedelbar nytta med att utvärdera och jämföra alternativ till sin huvudbank respektive sin etablerade leverantör av försäkringar. Bristen på aktivitet kan bero på att hushållen tycker att det är svårt att jämföra och förstå de olika valen. En undersökning som EU genomförde visar att nästan tre av tio svenskar tycker att privatekonomi och finansiella tjänster känns svårt, vilket är dubbelt som högt som EU-genomsnittet.²

En orsak till att konsumenter finner det svårt kan vara att informationen om finansiella produkter är för komplicerad eller otillräcklig för att konsumenterna ska kunna ta den till sig. En annan är att konsumenten saknar tillräcklig kunskap för att ta till sig informationen. I den utsträckning detta är förklaringen, kan utbildningsinsatser som tydliggör vinsterna med att engagera sig, och riskerna med att inte göra det, påverka viljan och förmågan att ta ett större ansvar för löpande vardagsekonomiska beslut.

En ytterligare orsak kan vara bristande intresse och en upplevelse av att privatekonomiska frågor är tråkiga. I FI:s enkät anger vartannat hushåll att det är en tråkig syssla att jämföra och teckna försäkringar. Ett av tre hushåll lämnar motsvarande negativa omdöme för tjänster på bank- och fondområdet. Hälften av hushållen förhåller sig ganska likgiltiga, medan endast ett av fem hushåll anger att de är roade av att göra den här typen av jämförelser. För de som upplever frågorna som rör den egna privatekonomin som trista eller till och med deprimerande är det svårt att genom utbildning öka engagemanget i frågan. Då måste vinsterna av att engagera sig framstå som mycket stora eller utbildningen i sig bidra till att öka intresset.

Det är viktigt att betona att det för den enskilda konsumenten behöver det inte vara fel att vara oengagerad i privatekonomiska frågor. Det krävs dock att hon har vissa grundläggande finansiella tjänster, exempelvis hemförsäkring, trafikförsäkring och bankkonto. Om vinsterna av att lägga ner tid på att jämföra priser och villkor är små kan enkla och snabba val vara väl investerad tid. För att riskerna med att inte engagera sig inte ska vara alltför stora krävs att finansmarknaden är någorlunda väl fungerande, vilket förutsätter att det finns en viss mängd konsumenter som är aktiva och engagerade och som på så sätt utövar ett tryck på företagen.

Slutligen kan den återhållna aktivitetsnivån bland hushållen delvis förklaras av olika inlåsnings effekter. Skatteeffekter vid fondsparande samt hinder mot flytt av pensionskapital är några exempel. Den typen av frågor ligger huvudsakligen utanför FI:s möjligheter att påverka, men förekomsten av hinder och inlåsnings effekter understryker vikten av att konsumenten får bra information om en produkt inför ett köp.

² Public Opinion in Europe on Financial Services, Special Eurobarometer 230, European Commission (2005)

Konsumenternas finansiella allmänbildning

Förmågan hos konsumenterna att kunna överblicka utbudet av finansiella tjänster och utvärdera fakta, intryck och råd för att kunna göra medvetna val, har allt mer kommit i fokus på finansmarknaden. FI har därför fått ett uppdrag av regeringen att ta initiativ till privatekonomisk utbildning för att höja den ekonomiska kunskapsnivån hos allmänheten. Regeringen har gett ett särskilt anslag på fem miljoner kronor för detta arbete under 2009.

FI:s satsningar för att stärka den finansiella allmänbildningen

I ett första steg har FI prioriterat insatser till skolorna, främst inom gymnasieskolan. Tillsammans med Kronofogden och Konsumentverket har FI drivit kampanjen "Koll på cashen". Målsättningen är att få fler lärare att avsätta mer tid till privatekonomisk undervisning. Därtill ska kampanjen öka elevernas förståelse för vikten av att planera sin egen ekonomi.

FI satsar under 2009 på att öka uppmärksamheten och engagemanget hos olika aktörer med utbildningsansvar – lärare, studieledare, budget- och skuldrådgivare och konsumentvägledare i kommunerna. Som ett led i detta arbete har FI lanserat en särskild webbplats, www.finanskunskap.se, för information om läromedel och utbildningsmaterial i ämnet privatekonomi.

Många invandrare har svårt att orientera sig i det svenska bank- och betalningssystemet och att greppa viktiga rättigheter och skyldigheter. Det finns ett stort behov av ett enkelt material som kopplar till elevernas vardagsekonomi. Skillnader i språk och marknadssystem jämfört med deras ursprungsländer kan samtidigt skapa svårigheter. Därför har FI även börjat ta fram ett basmaterial i privatekonomi för invandrare/SFI-studenter³ med sikte på höstterminen 2009.

Även sparande och pensioner är ett framträdande tema och FI ingår i det pensionsråd under Försäkringskassan och PPM som samordnar informationsgivningen om pensionssystemen till allmänheten.

Förståelig information

En stor del av FI:s konsumentinriktade arbete är inriktat på att ta fram regler för hur de finansiella företagen ska informera konsumenter och att övervaka den information som företagen ger. Utgångspunkten i det arbetet är att konsumenten inte ska hindras från att ta finansiella risker eller betala höga avgifter, men att riskerna och avgifterna ska vara tydligt redovisade så att konsumenten kan vara medveten om vad hon gör. FI ställer mot den bakgrunden krav på de företagens förmåga att löpande förmedla fakta och information. Det gäller både före beslut om köp och under själva avtalstiden. Det gäller också om något i processen går snett.

Tillsynen och regelverken kan inte täcka allt på en marknad. Inte minst därför är det av stor vikt både för konsumentskyddet och för konkurrensen att det finns aktörer som sammanställer information om produkter och företag och presenterar den för konsumenterna. Det rör sig om prisjämförelser, som flera webbplatser erbjuder, och utvärdering av olika leverantörer, vilket sker

³ Svenskundervisning för invandrare (SFI) är grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som inte har svenska som modersmål.

bland annat när det gäller fonder. Att media löpande granskar företag och deras uppträdande på marknaden spelar också en stor roll för konsumentens tillgång till och tolkning av information.

Konsumentbyråerna ger kostnadsfri information och rådgivning

Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas försäkringsbyrå är rådgivningsbyråer som erbjuder konsumenter kostnadsfri information och rådgivning. Byråerna kan till exempel hjälpa till en konsument att bedöma om hon bör driva ett ärende vidare om hon inte är nöjd med de besked hon har fått från banken eller försäkringsbolaget. Byråerna hjälper också till med att tolka den information konsumenten får från företag. Vidare erbjuder byråerna möjligheten att på deras hemsidor jämföra priser, räntor och andra villkor mellan olika banker och försäkringsbolag. Byråernas hemsidor kan nås via www.konsumenternas.se.

Utöver att informera och vägleda, ska byråerna fånga upp problem som konsumenter upplever och föra dem vidare till branschen och ansvariga myndigheter. Verksamheten finansieras av respektive bransch och i styrelsen för byråerna finns, förutom representanter för branschen, FI och Konsumentverket representerade. De två myndigheterna har utslagsröster i styrelserna.

Under respektive produktområde i rapporten presenteras hur väl informationen fungerar och vilka initiativ FI har tagit för att förbättra möjligheten för konsumenten att utvärdera de olika produkterna.

FI och Konsumentverket i nära samverkan

FI och Konsumentverket har ansvar för olika delar av konsumentskyddet på det finansiella området. Medan FI utgår från de rörelserättsliga regelverken för de företag som bedriver tillståndspliktig finansiell verksamhet, har Konsumentverket ett mer generellt ansvar som utgår från ett övergripande marknadsrättsligt perspektiv. Med stöd av bland annat marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden granskar Konsumentverket alla former av verksamheter som riktar sig till konsumenter.

För att kunna hantera det delvis överlappande ansvaret för ett gott konsumentskydd samverkar FI och Konsumentverket nära på olika nivåer. Myndigheterna driver gemensamma projekt och samverkar i enskilda tillsynsärenden. Det finns processer för att hantera problem, tillsyn och sanktioner.

Ett centralt område för detta informationsutbyte och samråd mellan myndigheterna rör tillsynen av företagens marknadsföring. Konsumentverket har huvudansvaret för att granska innehållet i marknadsföringen av produkter och tjänster, vilket i många fall kan vara det som påverkar konsumenten mest. Den normala gången då FI identifierar misstänkta övertramp i marknadsföringen är att FI informerar Konsumentverket om dem. Konsumentverket följer sedan sin process för att närmare bedöma marknadsföringen och ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas.

Tvistlösning

EG-regler ställer krav på att samtliga medlemsländer ska ha strukturer för tvistlösning mellan företag och kund och att det ska finnas information om möjligheterna till tvistlösning. FI liksom Konsumentverket bedömer att konsumentens möjlighet till tvistlösning på det finansiella området är god. Men det är inte FI:s uppgift att ingripa i enskilda kunders ärenden, exempelvis i samband med reklamationer eller tvister som rör finansiella tjänster. Skulle problem och klagomål uppkomma hanteras dessa normalt via kontakter mellan företag och kund. I de finansiella företagen finns klagomålsansvariga som kunderna kan vända sig till.

Om något går fel och de besked som företaget lämnar i samband med klagomål inte är tillräckliga har kunden också andra, opartiska alternativ att tillgå. De flesta kommuner har konsumentvägledare som kan ge stöd och råd och konsumentbyråerna på det finansiella området har som huvuduppgift att hjälpa enskilda konsumenter.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) är den statliga myndighet som prövar tvister på olika områden inklusive det finansiella. Förfarandet är enkelt och kostnadsfritt för konsumenten, vilket är väsentligt för ett gott, grundläggande konsumentskydd. Det faktum att ARN måste få in skriftliga underlag från konsumenten innebär att den enskilde förutsätts vara aktiv i processen och ha ett visst mått av kunskaper och engagemang. Personer med sämre utbildningsbakgrund eller sämre kunskaper i det svenska språket kan därmed ha svårare att få fram rätt underlag till den anmälan som ARN kräver.

ARN:s avgöranden bildar rättspraxis och de finansiella företagen visar normalt god följsamhet med nämndens avgöranden och rekommendationer. Flera faktorer påverkar ärendetillströmningen till ARN. Konjunkturläget och i vilken grad konsumenter köper finansiella produkter och tjänster påverkar antalet klagomål och därmed antalet anmälningar. Medias rapportering av händelser och missnöjesyttringar hos allmänheten spelar också in.

I sista hand har konsumenten möjlighet att få sin tvist prövad och avgjord i allmän domstol. I vissa fall kan konsumentombudsmannen (KO) biträda enskilda konsumenter i domstol, men det måste då gälla tvister av principiellt intresse. På samma sätt som FI arbetar dock KO och Konsumentverket i första hand med det övergripande ansvaret för konsumentskyddet och inte med att lösa enskilda konsumenters tvister.

Prioriteringar i konsumentarbetet

FI:s konsumentinriktade tillsyn ska vara förebyggande. Det innebär att FI försöker identifiera och åtgärda problem innan de orsakar skador för konsumenterna. I vår prioritering av arbetet utgår vi från vilka områden som är viktiga att fokusera på i den *förebyggande tillsynen*. Den baseras på en be-

dömning av var risken är störst att något kan gå fel och samtidigt orsaka stor skada för konsumenterna.⁴

De viktigaste kriterierna för klassificeringen är:

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

Utifrån klassificeringen har exempelvis checkbetalningar ett lågt tillsynsbehov medan sparande i traditionell pensionsförsäkring har ett högt. Det betyder inte nödvändigtvis att företagen som erbjuder pensionssparande missköter sig, utan att risken är hög för att det kan ske utan att kunden märker det eller kan göra något åt det, och att konsekvenserna kan bli stora.

Produktklassificering för 2009

Högt tillsynsbehov	Medelhögt tillsynsbehov	Lågt tillsynsbehov
Fonder och fondförsäkring	Strukturerade konsumentprodukter (aktieindexobligationer)	Checkar, postväxlar o dyl.
Tjänstepensionsförsäkring, traditionell	Kapitalförsäkring och dylikt	Kontanta betalningar i utländsk valuta
Privat pensionsförsäkring, traditionell	Sjuk- och olycksfallsförsäkring	Ren dödsfallförsäkring
Ansvarsförsäkring i trafikförsäkring	Kortbetalningar	Diskretionär förmögenhetsförvaltning
	Kontanta betalningar i kronor	Ansvarsförsäkring hushåll (ej trafik)
	Sakförsäkring hushåll	
	Gireringar och kontoöverföringar	
	Finansiell försäljning	
	Finansiell rådgivning	
	Intermediärtjänster hushåll	
	Konsumtionskrediter	
	Bolån	
	Kontosparande	

FI analyserar löpande en mängd information. Informationen kommer från de finansiella företagens rapportering till FI, från konsumenter och andra externa parter som myndigheter och media, samt från egna undersökningar av de finansiella företagen. Här får FI löpande indikationer om problem som kan innebära att vi agerar även på områden där tillsynsbehovet bedöms som lågt.

Effekter av den finansiella krisen

Den direkta och mest tydliga effekten av finanskrisen för konsumenter är att många har fått se värdet på sina besparingar minska kraftigt. Värdet på såväl fonder som aktier och pensionsförsäkringar har överlag sjunkit. Det är en konsekvens av att 2008 var det sämsta börsåret i modern tid. I Sverige föll börsindex med cirka 40 procent och man måste gå tillbaka till 1930-talet för

⁴ Klassificeringen avser även marknader för finansiell handel samt finansiella produkter och tjänster som riktas till företag; dessa bortses dock ifrån i det här sammanhanget.

att hitta liknande siffror. Några konsumenter riskerar också att se sitt sparande helt förlora sitt värde med anledning av att emittenten inte längre kan uppfylla sitt åtagande. Det är förstås ett kännbart problem för de individer som berörs. Däremot är det inte en konsumentskyddsfråga, givet att kunden från början fått tydlig information om risken med produkten.

Finanskrisen tydliggör hur olika konsumentgrupper kan påverkas negativt av det allmänna ekonomiska läget och marknadsutvecklingen. Situationen har bidragit till att tydliggöra problem och missförhållanden med exempelvis bristande informationsgivning, aggressiv marknadsföring och tveksam rådgivning. När tiderna är goda och tillgångspriserna stiger är risken låg för att konsumenten drabbas negativt. Konsekvenserna av höga avgifter och komplicerade avgiftsstrukturer är i ett sådant läge inte heller lika tydliga. När marknaderna börjar falla blir det tydligt vilken risk konsumenten faktiskt har tagit, eller att avgifterna åter upp en inte obetydlig andel av sparandet. Detta leder ofta till besvikelse och frustration. Detta missnöje kan vara välgrundat men det kan också handla om att konsumenten själv varit för optimistisk och inte velat ta till sig den information som funnits när det gäller risker.

Oron hos allmänheten för utvecklingen på marknaderna och effekterna på produkter och tjänster har också drivit upp antalet förfrågningar och lett till en uppgång i antalet kundklagomål. Såväl FI som Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå har under finanskrisen haft en ökad kontakt med konsumenter. Det är tydligt att krisen har gett upphov till ett behov av att informera sig ytterligare. Även mängden klagomål har ökat. Statistik från Konsumenternas Bank- och finansbyrå visar att informationsbehovet dominerar på sparområdet, medan det är klagomål som dominerar för betaltjänster och låneprodukter. Finanskrisen tycks alltså ha lett till att konsumenter i högre grad än tidigare känt ett behov av att samla in mer information och engagera sig i de finansiella produkter och tjänster som de redan har eller funderar på att skaffa. FI arbetar i samråd med andra intressenter som Konsumentverket och branschen med att förbättra informationsgivningen och på så sätt bidra till att konsumenter kan göra medvetna val.

Vikten av förtroende hos konsumenten

Finanskrisen har tydliggjort vikten av att konsumenten har förtroende för de finansiella företagen och för produkterna och tjänsterna i sig. Samtidigt visar krisen att ett högt förtroende inte enbart är av godo.

Frånvaro av förtroende på finansmarknaden kan leda till både instabilitet och ineffektivitet. Det klassiska exemplet när stabilitetsproblem kan uppstå är när förtroendet för en bank försvinner och resulterar i en så kallad *run*, uttagsanstömning. Brist på förtroende kan också innebära att effektiviteten i marknaden försämras; litat inte parterna på varandra krävs ökade kontroller, mer komplicerade avtal och så vidare. Det kan också ta sig uttryck i att individen avstår från vissa tjänster som i princip skulle vara ändamålsenliga för henne. Effekten kan bli stigande transaktionskostnader, begränsat utbud och svag produktutveckling. Å andra sidan kan ett förbehållslöst förtroende leda till att individen okritiskt förlitar sig på vad motparten eller rådgivaren säger. Konsumenten behöver ha grundläggande kunskaper om vad hon köper, en sund skepsis och en medvetenhet om att olika parter har olika roller och mål. Detta är nödvändigt för att säkerställa ett konstruktivt förtroende.

Gränsöverskridande finansiell verksamhet

SAMMANFATTNING

Konsumenterna har allt mer kontakter med utländska finansiella företag. Tillsynen är dock fortfarande till största delen nationell, och FI har i vissa fall begränsat mandat att agera mot utländska företag som bedriver verksamhet i Sverige. I och med att inte alla behöver ha tillstånd från FI känner FI heller inte till alla företag som gränsöverskrider till Sverige.

Konsumenten har ett stort ansvar i att alltid ifrågasätta företaget och dess erbjudanden. Problemet med oseriösa företag skulle minska om konsumenten informerar sig om tidigare okända företag företaget och kritiskt granskar företagets erbjudande.

Många företag från andra 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 finansiella tjänster och produkter till personer bosatta utanför Sverige.

Principer för gränsöverskridande verksamhet

Företag inom EES-området som vill bedriva verksamhet i ett annat land än hemlandet kan välja att antingen bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige eller sätta upp en filial. Ett sådant företag behöver inte ha tillstånd för verksamheten i Sverige utan det räcker med att ha tillstånd för verksamheten i hemlandet och hemlandsmyndighetens godkännande att verka utanför hemlandet. Innan sådan verksamhet får påbörjas i Sverige krävs ett underrättelseförfarande mellan hemlandsmyndigheten och FI. Bortsett från fondföretag, får företag med hemvist utanför EES inte bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige, utan måste sätta upp en filial här. För detta krävs att de ansöker om tillstånd hos FI.

FI:s mandat att agera

Inom EES-området gäller principen om hemlandstillsyn. Principen innebär att det är den tillsynsmyndighet som utfärdat företagets verksamhetstillstånd, det vill säga myndigheten i företagets hemland, som är huvudansvarig för tillsynen av verksamheten medan tillsynsmyndigheten i värdlandet har tillsyn över företagets uppförande. I princip har därmed FI endast ett tillsynsansvar för de företag som har sin hemvist i Sverige.⁵ Det betyder att ett företag med hemvist i ett EES-land som erbjuder sina tjänster via en filial i Sverige inte står under FI:s tillsyn annat än när det gäller det nämnda uppförandet.⁶ Hemlandsprincipen innebär omvänt att FI har tillsynsansvar för en utländsk

⁵ Det vill säga svenska aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ömsesidiga försäkringsbolag med mera.

⁶ Det finns dock vissa undantag från principen om hemlandstillsyn. Exempelvis har värdlandets tillsynsmyndighet ansvaret för viss tillsyn av filialer till värdepappersbolag samt tillsyn av likviditeten i filialer till utländska kreditinstitut.

filial till ett svenskt företag. Principen förutsätter att berörda nationella tillsynsmyndigheter samarbetar och utbyter information för tillsynen.

FI kan även, med stöd av värdlandstillsynen, i viss mån ingripa mot utländska företag som bedriver verksamhet i Sverige. FI kan begära in information och, i vissa fall först efter samråd med hemlandsmyndigheten, göra undersökningar på plats hos företaget. FI kan såsom värdlandstillsynsmyndighet förelägga utländska företag att vidta rättelse om de bryter mot regelverket. Om företaget fortsätter att överträda regelverket kan FI förbjuda företaget att påbörja nya transaktioner i Sverige. När FI vidtar en sådan åtgärd ska hemlandstillsynsmyndigheten och i vissa fall även EU-kommissionen underrättas. Det är ytterst bara hemlandstillsynsmyndigheten som kan förklara ett tillstånd förverkat.⁷

Genom nätverket Consumer Protection Cooperation, CPC, som i Sverige samordnas av Konsumentverket, skickas begäran om åtgärder och utbyte av information snabbt och enkelt mellan myndigheter i Europa. Om ett finansiellt företag från ett EES-land bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige och inte följer den svenska konsumentskyddslagstiftningen⁸ har FI möjlighet att begära att hemlandsmyndigheten vidtar åtgärder. Omvänt gäller att FI är skyldig att vidta åtgärder om utländska myndigheter begär det.⁹

Inom ramen för tillsynen av filialer från länder utanför EES har FI möjlighet att begära information och att göra platsundersökningar. Om regelöverträdelser eller misskötsel upptäcks kan FI på egen hand ingripa och exempelvis återkalla filialtillståndet.

FI har ökat fokus på tillsynen av utländska företag som erbjuder sina tjänster via en filial i Sverige. Utgångspunkten är att tillsynen av både svenska filialer i utlandet och utländska företags filialer i Sverige i möjligaste mån ska utövas på samma sätt som all annan tillsyn. Detta är ett arbete där vi ännu inte har nått ända fram. För närvarande genomför FI en undersökning av såväl utländska filialer till svenska banker och värdepappersbolag som utländska företags filialer i Sverige. Syftet är bland annat att säkerställa att de har rätt tillstånd för den verksamhet som de bedriver.

Tillsynskollegier

Som ett led i utvecklingen av tillsynen inom EU har så kallade tillsynskollegier bildats. Tillsynskollegierna är permanenta strukturer för samarbete och koordination mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som är ansvariga för och involverade i tillsynen av finansiella företagsgrupper. Syftet är att förbättra tillsynen av större gränsöverskridande grupper av finansiella företag.

Fokus för kollegierna är tillsynen av de finansiella företagens stabilitet. Arbetet är dock även viktigt ur ett konsumentperspektiv, då företagens stabilitet är en förutsättning för att företagen ska kunna uppfylla sina åtaganden till kunderna.

⁷ Detta gäller dock inte för försäkringsförmedlare.

⁸ För FI i första hand konsumentkreditlagen och försäkringsavtalslagen, och för Konsumentverket bland annat marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

⁹ Detta gäller dock inte för försäkringsförmedlare.

Internationalisering innebär både möjligheter och problem

Internationaliseringen av de finansiella marknaderna är positiv då konsumenter får tillgång till fler produkter och tjänster från fler leverantörer och genom att konkurrensen ökar. Samtidigt innebär den svårigheter för såväl konsumenten som tillsynsmyndigheter. Det kan exempelvis vara svårt att bedöma när ett företag uppträder i Sverige och när det uppträder i ett annat land. Det gäller inte minst när företaget kontaktar individer via internet eller telefon. FI arbetar med utgångspunkten att när ett företag kontaktar konsumenter i Sverige och erbjuder information som riktar sig till svenska konsumenter – exempelvis genom att kommunicera på svenska – kan vi ha möjlighet att utöva tillsyn över deras uppförande. Detta försvåras dock av att FI inte har tillsyn över företagets verksamhet.

I och med att inte alla företag behöver ha tillstånd från FI har vi inte heller nödvändigtvis kännedom om alla företag som riktar sig till svenska kunder. Därmed har FI också en begränsad möjlighet att begära in information från företagen om deras verksamhet i Sverige. Därför finns det uppenbara risker att FI inte har en korrekt bild av företagets aktiviteter här. Problemet accentueras av att det finns många oseriösa företag som medvetet bedriver finansiell verksamhet utan att ha tillstånd, varken i Sverige eller i utlandet. Det innebär att både FI och andra tillsynsmyndigheter har begränsad kännedom om dem. FI får varje år information om hundratals sådana ”företag” som från utlandet kontaktar svenska konsumenter via telefon, brev eller internet och erbjuder investerings- och sparalternativ som ofta är rena bedrägerier.

Även när FI får kännedom om sådana företag har vi begränsade möjligheter att agera. FI är inte en polisiär myndighet och kan endast vid vite förbjuda företaget från att fortsätta med verksamheten. 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 Åklagarmyndigheten.

Oavsett hur mycket resurser FI lägger ner på att leta efter oseriösa företag har vi alltså begränsad möjlighet att förhindra deras verksamhet. När FI väl får kännedom om dem, omformar de sig lätt till nya företag med nya namn i och med att allt som krävs är en telefon och ett bankkonto. FI arbetar för att sprida kunskap om den här typen av bedrägerier till allmänheten genom att hålla föredrag, informera massmedia och publicera information på vår hemsida.

Ytterligare en aspekt är att en nationell tillsynsmyndighet kan ha störst fokus på de företag som bedriver verksamhet riktad mot landets egna kunder. Möjligheten och intresset kan därmed vara låg hos de utländska tillsynsmyndigheterna att upptäcka problem i företag som från deras land kanske enbart bedriver gränsöverskridande verksamhet riktad mot svenska konsumenter.

Råd till konsumenter: Kontrollera tillstånd och varningar på www.fi.se

Det viktigaste rådet FI kan ge en konsument är att alltid kontrollera att ett företag som erbjuder en finansiell tjänst eller produkt har tillstånd att göra det. På www.fi.se finns Företagsregistret med en sökbar förteckning över alla företag med tillstånd samt länkar till andra länders myndigheter med motsvarande infor-

mation. Inom EU pågår också ett samarbete för att underlätta för konsumenter att kontakta och ta del av information från myndigheter i olika länder.

På www.fi.se finns också en lista på företag som bedriver eller har bedrivit verksamhet utan nödvändiga tillstånd. Under 2008 publicerade FI i samarbete med övriga EU-länder 489 varningar för företag utan tillstånd, mer än dubbelt så många som 2007. Totalt har FI publicerat mer än 1500 sådana varningar. FI ger även tips om hur konsumenten kan undvika denna form av investeringsbedrägeri. Allmänheten uppmanas också att kontakta FI om man kommer i kontakt med företag som uppfattas som oseriösa.

Oseriösa företag kommer att finnas så länge konsumenter accepterar deras erbjudanden utan att först närmare informera sig om företaget. Inför ett finansiellt beslut är det därför av stor vikt att konsumenter informerar sig om företaget och att det har tillstånd för att bedriva finansiell verksamhet, samt att hon kritiskt granskar företagets erbjudande.

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, ett nätverk för att lösa gränsöverskridande tvister på det finansiella området utanför domstol.

Ökat antal filialer och gränsöverskridande verksamheter

FI har under den senaste tiden sett tecken på att den gränsöverskridande verksamheten ut från Sverige ökat i omfattning. En orsak till utvecklingen kan vara att företag av besparingskäl väljer att endast inneha tillstånd och verka från ett land och gränsöverskrida till eller bedriva filialverksamhet i övriga länder.

Det finns en risk för att företag väljer att etablera verksamhet i de länder som tycks ha minst betungande regelverk eller mest tillåtande tillsyn. FI ser med oro att finansiella företag som granskats av FI och prövats för sanktion, begär återkallelse av de svenska tillstånden. Istället flyttar de verksamheten utomlands och gränsöverskrider till Sverige, alternativt upprättar en filial. FI:s möjlighet att utöva en aktiv tillsyn över hela verksamheten och ingripa vid behov blir därmed mindre.

Finansiell rådgivning och förmedling

SAMMANFATTNING

Två grundläggande förutsättningar för en bra finansiell rådgivning är att rådgivaren dels är seriös och kompetent, dels kan hantera de intressekonflikter som föreligger. Det senare handlar främst om att kunna se till kundens bästa i olika situationer.

De undersökningar FI har genomfört tyder på flera brister beträffande rådgivning och förmedling. Inte minst måste det bli tydligare för kunden om hon befinner sig i en rådgivningssituation eller om förmedlaren marknadsför och säljer produkter och tjänster. FI kommer också att följa upp att försäkringsförmedlare enbart verkar inom de områden de har tillstånd för.

De finansiella produkter och tjänster som konsumenter erbjuds av ett växande antal företag kan vara komplexa och svårbedömda. Det kan vara svårt för konsumenten att samla in och värdera information om olika alternativ på marknaden. Ett sätt för konsumenten att minska informationsunderläget är att anlita expertis som finansiella rådgivare och försäkringsförmedlare.

Utgångspunkter

Att ge kunder råd och rekommendationer på det finansiella området som är personliga och individuellt anpassade är främst en uppgift för de finansiella företagen under FI:s tillsyn. Genom den snabba utvecklingen på finansmarknaderna har finansiell rådgivning fått en allt större betydelse för konsumenten. Fler erbjuds och väljer också att träffa en rådgivare inför olika typer av finansiella beslut.

Enligt en enkät av hushållens finansiella förmåga som FI har gjort¹⁰ har i runda tal vartannat hushåll haft tillgång till professionell rådgivning vid något eller några tillfällen de senaste tre åren. Av dem som deltagit svarade två av tre att samtalen varit ganska eller mycket givande. Ungefär 70 procent av dem som haft erfarenhet av rådgivningsmöten svarar att de litar på sina rådgivare och att de brukar följa de råd och rekommendationer som lämnas. Övriga är mer negativt inställda eller osäkra. De följer till mindre del den här typen av professionella råd och rekommendationer. Men endast några få procent av hushållen uppger att de inte alls brukar följa råden de fått.

FI:s utgångspunkt är att en väl fungerande finansiell rådgivning kan bidra till att jämna ut kundens informations- och kunskapsunderläge gentemot företagen, och hjälpa henne att bedöma de egna behoven. Den finansiella rådgivningens innehåll och kvalitet rör alltså vid kärnpunkten för det finansiella konsumentskyddet. Samtidigt är det lika svårt för en konsument att bedöma kvaliteten på rådgivningen som det är att bedöma andra produkter och tjäns-

¹⁰ Resultaten av enkäten kommer att publiceras i juni 2009..

ter på det finansiella området. Konsumenten är också sårbar i en rådgivningssituation, eftersom hon vänder sig till rådgivaren för att få hjälp inför svåra och viktiga beslut. För att konsumenten ska vilja gå in i olika rådgivningssituationer måste hon känna förtroende för rådgivaren.

Regelverket kring rådgivning

Rådgivning om finansiella instrument regleras framförallt av lagen om värdepappersmarknaden, lagen om finansiell rådgivning till konsumenter och lagen om försäkringsförmedling. De bestämmelser som huvudsakligen följer av regelverken innebär i korthet att:

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

FI har utfärdat kompletterande föreskrifter om kraven och hur de ska efterlevas.

Problemen med finansiell rådgivning

FI har under de senaste åren undersökt och rapporterat kring flera aspekter på hur den finansiella rådgivningen fungerar i praktiken.¹¹ Undersökningarna pekar på följande områden där ett flertal företag tycks ha brister:

- Gränsdragningen mellan rådgivning och försäljning
- Dokumentation av rådgivningen på ett korrekt sätt
- Att ta in nödvändiga uppgifter om kunden för att kunna lämna råd, som exempelvis information om kundens ekonomiska situation, kunskap och erfarenheter
- Kravet att lämna ut dokumentation till kunden

Resultaten avslöjade allvarliga brister för såväl kunder som företag. Under 2008 och början av 2009 har FI genomfört en bredare undersökning av hur de svenska värdepappersföretagen anpassat sig till de EU-gemensamma reglerna på värdepappersområdet.¹² Med särskilt fokus på konsumentskyddet innehåller regelverket bland annat bestämmelser som ska förhindra att konsumenten investerar i produkter som hon inte förstår eller att hon tar olämpliga risker. Undersökningen visar på att företagen har genomfört omfattande anpassningar i rådgivningen, men resultatet visar även på anmärkningar och brister som påverkar värdepappersbolagens rådgivningsarbete negativt.

Förslag till nya prospektregler ställer högre krav på tillsynen av rådgivning och förmedling

Om förslaget till nya EG-regler för prospekt blir verklighet innebär det bland annat att det blir lättare för vissa emittenter att välja vilken tillsynsmyndighet inom EU som ska godkänna ett prospekt. Detta innebär att FI:s möjlighet att påverka pro-

¹¹ Konsumenten och rådgivningen (FI 2005:13), Rådgivningen, kunden och lagen – en undersökning av finansiell rådgivning (FI 2007:5).

¹² Så klarar företagen de nya värdepappersreglerna (FI 2009:5)

spektens innehåll minskar och att fler prospekt kan komma att upprättas på andra språk än på svenska. För att säkerställa att konsumentens intressen värnas kan FI därmed komma att behöva öka fokus i tillsynen på rådgivningen kring och förmedlingen av dessa produkter.

Många företag brister i sin kontroll av kundernas erfarenheter och kunskaper för att kunna förstå de mer komplicerade produkter som ofta erbjuds. I flera av de rådgivningsunderlag som FI granskat saknas också en dokumenterad koppling mellan investeringsförslag som lämnats till kunden och kundens önskemål och ekonomiska förutsättningar. Hur mycket uppgifter som rådgivaren måste ta in i det enskilda fallet beror såväl på kundens bakgrund som på hur komplexa strategier och produkter som den aktuella rådgivningen tar sikte på. Det kan i efterhand vara svårt att avgöra om bristerna beror på avsaknad av korrekt dokumentation om rådgivningen eller om rådgivaren aldrig samlat in och bedömt nödvändiga uppgifter om kunden. I undersökningen konstaterar FI att mäklarsamtal också kan innehålla moment av rådgivning i samband med diskussion kring specifika finansiella instrument. Därmed är reglerna om upprättande och utlämnande av dokumentation tillämpliga även vid sådana situationer.

FI samarbete med KTH om finansiell rådgivning

På rådgivningsområdet har FI ett samarbete med forskare på KTH. Som ett led i detta gjordes under 2008 en undersökning av relationen mellan rådgivare och kund.¹³ Syftet har varit att öka den allmänna förståelsen för rådgivningssituationen och skapa underlag för en dialog mellan FI och berörda företag om tillämpningen och den vidare uppföljningen av lagstiftningen på rådgivningsområdet.

Resultatet av studien ger en mer positiv bild av rådgivningsarbetet och relationen mellan rådgivare och kund än den som framkommit i exempelvis FI:s undersökningar. Den övergripande slutsatsen är att det finns en god samstämmighet mellan kunder och rådgivare om hur rådgivningen fungerar. Båda parter verkar anse att rådgivningen lever upp till lagens krav. Kunderna uttrycker också ett stort förtroende för sin bank, sina rådgivare och de råd som de får. Rådgivarna tenderar till och med att underskatta kundernas förtroende. Däremot anser både rådgivare och kunder att gränsdragningen mellan rådgivning och försäljning är otydlig.

Studien bekräftar också flera av de brister som FI tidigare identifierat. Det gäller inte minst hur dokumentationskraven efterlevs. Det finns en osäkerhet om vad som faktiskt dokumenterats vid ett rådgivningstillfälle och hur detta förmedlats till kunden, trots att området får anses vara utförligt reglerat. Vidare uppfattar kunden och rådgivaren kundens inställning till risk på olika sätt. Rådgivarna kan vara mer benägna att tro att kunden är villig att ta risker och att hon också förstår innebörden av de risker hon tar, än vad som verkligen är fallet.

I rapporten framhålls vidare att relationen mellan rådgivare och kund består av komplexa ekonomiska och psykologiska faktorer som kan vara svåra att lagstifta om. Slutsatsen är att det snarare handlar om att skapa en principbaserad modell för hur rådgivning kan ges på ett tillfredsställande sätt, ur både kundens och rådgivarens perspektiv. De finansiella företagen bör själva kunna ta ansvar för hur de utvecklar och arbetar med sina kundrelationer för att uppnå grundläggande principer och mål i verksamheten. Rapporten framhåller även att både rådgivare och kunder behöver utbildas på området.

¹³ Bankernas rådgivning och lagen (FI 2009:8). Hela undersökningen redovisas i rapporten Bankrådgivningsrelationen och rådgivningslagen, www.kth.se/polopoly_fs/1.21396!R%C3%A5dgivarrapporten%20KTH%20FI%2020090107.pdf

Effekter av finanskrisen

FI har under den senaste tiden fått ta emot ett ökat antal klagomål från konsumenter avseende rådgivning och försäljning av finansiella produkter. Finanskrisen kan ha lett till att rådgivningen och försäljningen blivit mer aggressiv. En orsak kan vara att företag har ett behov av att sälja produkter med högre marginaler för att kompensera för nedgångar i andra delar av verksamheten.

En kombination av mer offensiv, och i vissa fall även sämre, rådgivning och alltmer komplicerade produkter riskerar att bidra negativt till konsumentskyddet. När FI får information om tveksam rådgivning görs en bedömning av om vi ska göra en fördjupad granskning av företaget i fråga. Om FI kan påvisa oegentligheter går vi vidare i ärendet. Med anledning av utvecklingen avser FI också att öka fokus på rådgivningen vid de platsundersökningar som genomförs framöver.

Försäkringsförmedling

Försäkringsförmedlare spelar idag en viktig roll som distributör av finansiella produkter och tjänster, och antalet förmedlare har ökat på senare år. De förmedlar ofta komplicerade produkter som kan vara av stor ekonomisk betydelse för kunden, exempelvis pensionsförsäkringar och sjukförsäkringar. Enligt reglerna om försäkringsförmedling får förmedlare bland annat ägna sig åt förmedling av försäkringar samt investeringsrådgivning av fondandelar.

Ett gott konsumentskydd förutsätter att förmedlaren har den kunskap som krävs för att kunna förmedla produkterna och att förmedlaren enbart verkar inom de områden som denne har tillstånd för. FI övervakar löpande att förmedlarna uppfyller kraven.

En kartläggning visar att förmedlare förutom försäkringar och fonder även förmedlar andra komplicerade produkter i relativt stor utsträckning,^{14,15} I många fall har förmedlaren dock inte ansett sig förmedla produkten utan marknadsföra den.

En del av förmedlarnas intäkter kan bestå av ersättning för marknadsföring från företag som de förmedlar kontakter till. Det finns ett behov av att tydliggöra skillnaden mellan förmedling och marknadsföring. FI konstaterar att det kan röra sig om förmedling och inte marknadsföring i de fall där förmedlaren får ersättning för en kund som tecknar sig för en viss produkt.

FI genomför en fördjupad granskning av försäkringsförmedlare under 2009, för att bland annat kontrollera vilka produkter som förmedlas och förmedlarnas finansiella rådgivning till konsumenten.

¹⁴ Försäkringsförmedlare – i gränslandet mellan marknadsföring och förmedling (FI 2009:4)

¹⁵ Förmedling av strukturerade produkter är tillåtet antingen om förmedlaren är ett anknutet ombud till ett värdepappersföretag eller om förmedlaren gör det inom ramen för en försäkring. En förmedlare som förmedlar en strukturerad produkt utanför ramen för en försäkring eller utan att vara anknutet ombud till ett värdepappersföretag bryter alltså mot gällande regelverk.

Finanskrisen och den sämre ekonomiska utvecklingen kan innebära en minskad efterfrågan hos allmänheten av exempelvis pensionsförsäkringar. För förmedlare innebär detta minskade intäkter och en ökad konkurrens. Bristen på nytt kapital kan innebära att förmedlare får incitament att i högre grad än tidigare föreslå de kunder vars pensionsförsäkringar omfattas av flytträtt att byta företag. FI har också fått uppgifter om att ersättningar till förmedlare för att flytta kapital har ökat. Det finns därmed skäl att i den löpande tillsynen följa upp förmedlarnas rådgivning kring pensionsflytt.

Rådgivningsansvaret kan hanteras bättre

Mot bakgrund av FI:s egen tillsynsverksamhet och den särskilda studie av rådgivningsrelationen vill FI sammanfatta några slutsatser och som rör företagens rådgivningsansvar, hur konsumenten ska förhålla sig till rådgivningen och möjligheterna att förbättra den finansiella rådgivningen till konsumenter.

1. Företagen måste vara tydligare i sina rådgivningsrelationer med kunderna.

Lagstiftningen utgår från att rådgivning till konsumenter förekommer i många olika processer där företagen möter sina kunder och lämnar information om sina produkter. Gränsdragningsproblemen mot försäljning och marknadsföring är ett faktum och dessa behöver hanteras bättre. Det finns en otydlighet som såväl rådgivare som kunder registrerar. FI:s underlag från tillsynen och KTH-studien visar detta, så även de många frågor och klagomål som Konsumenternas Bank- och finansbyrå registrerar. En konsument som anser sig vara 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”.

Varje företag bör ha särskilda riktlinjer för sin rådgivningsprocess. Att företagen vet vem som ger råd och när, samt att man gör tydligt för kunden när man uppträder som rådgivare respektive säljare är en förutsättning för att tillämpa rådgivningslagens regler och motsvarande regler på värdepappersområdet och försäkringsförmedlarområdet på ett riktigt sätt.

FI anser att utgångspunkten bör vara 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 de finansiella företagen tycks göra, men en tolkning som har stöd av förarbetena till lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Rådgivningsbegreppet är inte entydigt definierat, så inte heller de kännetecknen som ligger till grund för det som kan betecknas som god sed på området. Företagen bör därför vara noga med att både internt och externt klargöra var och när rådgivning ges och vad man anser kännetecknar god rådgivning och en bra process.

Företagen måste dessutom, för sin egen och för sina kunders skull, vara noga med att uppfylla de grundläggande dokumentationskraven. De hittills dåliga erfarenheterna gör det nödvändigt för FI att fortsätta granska hur dokumentationskraven i praktiken efterlevs.

2. Kraven på kunskap och kompetens måste efterlevas

Trots lagkravet om kunskap och kunskapstest, finns det inte några gemensamma kompetenskrav på kretsen av rådgivare. Det gör att enskilda kunder inte vet vad de möter ifråga om finansiell kompetens och erfarenhet. Företagen ansvarar för att respektive rådgivare har rätt kunskap och tillgång till nödvändig information, vidareutbildning och annat stöd som uppdraget kräver. Även om konsumenten kan få information om rådgivarens bakgrund, kunskaper och uppdrag i respektive situation kan det vara svårt att avgöra vad som är seriös och kompetent rådgivning och vad som inte är det. Såväl för kundens som för företagets skull, är det av stor vikt att kraven på kunskap och kompetens efterlevs.

3. Kundens förkunskaper och erfarenheter måste noga beaktas

Företagen har inte bara att informera och ge kunden relevanta fakta. Man måste känna sin kund tillräckligt väl för att kunna bedöma utgångsläget och om kunden har nödvändiga förkunskaper. Förebyggande insatser med fakta, information och utbildning kan i många fall göra skillnad. En förutsättning är att kunskapsgapet inte är för stort och att de produkter som rådgivningen tar sikte på inte är allt för komplicerade.

KTH:s undersökning visar att så länge det är relativt erfarna och kunniga kunder som berörs av rådgivningen kan många av de brister i rådgivningen som här identifierats överbryggas. Men det finns kundgrupper som i högre utsträckning påverkas av oklarheter när det gäller rådgivarens roll och kommunikationen kring olika investeringsönskemål, riskbenägenhet och så vidare. KTH-studien framhåller att det är de relativt mindre erfarna och utbildade kunderna som ofta har svårt att förklara sin syn på risk och andra placeringspreferenser. Detta kan i sin tur leda till att den rådgivning de får inte utgår från rätt behovsanalys och inte resulterar i alternativ som svarar mot konsumentens bästa.

4. Det finns intressekonflikter kopplade till finansiell rådgivning som kan påverka kvaliteten på de råd som konsumenten får

Man bör framför allt inte bortse från den påverkan som företagets incitaments- och belöningsystem har på personalen. Flertalet av de finansiella företagets rådgivare har rollen både som finansiell rådgivare och som producent och säljare av olika finansiella tjänster. Bra rådgivning förutsätts leda till bra affärsmöjligheter. Detta öppnar för intressekonflikter som konsumenten bör se upp med - och som företagen måste kunna hantera.

Självständiga rådgivare kan även få betalning från producenter av de finansiella tjänster som denne presenterar för konsumenten. Detta är i så fall viktigt för kunden att känna till i och med att det kan påverka de råd som kunden får. Samtidigt kan det vara svårt att få uttömmande information om ersättningsystem och provisioner som utbetalas.

5. De intressekonflikter som föreligger innebär att den finansiella rådgivningen, enligt nu gällande modell, inte med säkerhet kan sägas förbättra konsumentskyddet.

De intressekonflikter och problem som kännetecknar den finansiella rådgivningen innebär att en konsument inte nödvändigtvis ens med denna professionella hjälp kan minska det informationsunderläge som hon ofta har på de finansiella marknaderna. Precis som för många andra produkter och tjänster måste kunden göra en bedömning av rådgivningens kvalitet och huruvida rådgivaren har den kompetens som krävs och i alla lägen ser till kundens bästa. Detta är i realiteten ofta svårt att göra.

Konsumentens möjlighet att utvärdera och bedöma kvaliteten på rådgivningen och informationen är alltså begränsad – på samma sätt som möjligheten att på förhand utvärdera olika finansiella produkter och tjänster. Detta öppnar upp för oseriösa aktörer att erbjuda personlig hjälp och vägledning, särskilt som kostnaden för att starta den formen av verksamhet är begränsad.

Spara

SAMMANFATTNING

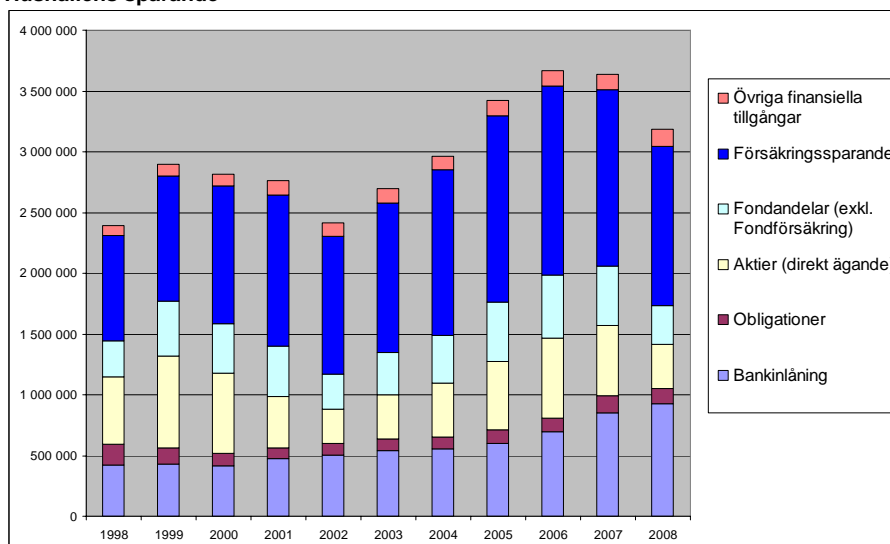
Sparande är det område inom det finansiella systemet där det största behovet av skydd finns för konsumenterna. Skyddsbehovet är dock beroende av sparandeformen.

Konsumentskyddet är i huvudsak gott avseende sparande på konto, i aktier och i fonder. Sparande i traditionell pensionsförsäkring är däremot ett område där konsumentens ställning behöver förstärkas. Området prioriteras på grund av de mycket stora summor som konsumenter har i produkten, långa löptider på avtalen, begränsad flytträtt och svårigheter att få inblick i avkastning, risk och avgifter. Samtidigt är området komplext och mer åtgärder krävs för att hantera dessa frågor.

Svenska hushåll hade vid årsskiftet 2008/2009 ett finansiellt sparande som uppgick till drygt 3 100 miljarder kronor.¹⁶ Hushållens sparande i olika typer av sparprodukter fördelar sig enligt nedanstående:

- Försäringssparande 42 procent, varav traditionell pensionsförsäkring 32 procent och fondförsäkring 10 procent
- Inlåning på konto 30 procent
- Direktsparende i aktier 11 procent
- Sparande i fonder exklusive fondförsäkring 10 procent
- Sparande i obligationer inklusive aktieindexobligationer 4 procent¹⁷
- Sedlar och mynt 3 procent

Hushållens sparande



Källa: SCB/FI

¹⁶ Siffrorna inkluderar inte det allmänna pensionssystemet och inte heller ägandet av andelar i bostadsrättsföreningar. Källa: SCB

¹⁷ På grund av mätproblem är sannolikt andelen privatobligationer underskattat.

Storleken på hushållens sparande påverkas i stor utsträckning av hur aktie- marknaden utvecklas. Orsaken är dels att en relativt stor andel sparandet finns i aktier eller fonder med inslag av aktier, dels att försäkringssparandets storlek påverkas av utvecklingen på aktiemarknaden. Ytterligare en orsak är att hushållen tenderar att öka sitt nysparande med inslag av aktier i samband med kursuppgångar, och minska det vid kursnedgångar, till förmån för exempelvis ökad inlåning. När värdet av de aktierelaterade tillgångarna sjunker, till exempel som under 2008, minskar också automatiskt aktiesparandets andel av hushållens totala sparande.

Konsumentskyddet beroende av sparformen

Sparande är det område inom det finansiella systemet där det största behovet av skydd finns för konsumenterna. Skyddsbehovet är dock beroende av sparandeformen. Det finns två övergripande sparandeformer – *förvaltad sparande* respektive *direkt sparande*.¹⁸ Vid direktsparande i aktier, obligationer och på sparkonto bestämmer konsumenten själv vilken produkt hon ska investera i. I det förvaltade sparandet överlåter hon istället sparkapitalet till en förvaltare, exempelvis en fondförvaltare eller ett försäkringsföretag, som i sin tur löpande fattar beslut om de placeringar som ska göras. Det innebär att förvaltaren har mer eller mindre fria händer att disponera över kapitalet och avkastningen är i dessa fall beroende av förvaltarens beslut. Detta är fallet för bland annat fondsparande, traditionell pensionsförsäkring och fondförsäkring.

Det förvaltade sparandet innebär således att en konsument överlåter ett sparkapital till ett företag, för att detta någon gång i framtiden ska betala tillbaka kapitalet, förhoppningsvis med en viss avkastning. I samband med att kapitalet överförs tappar konsumenten mycket av kontrollen över kapitalet, och det är ofta svårt för henne att få inblick i vad som sker, vilka risker som tas, hur de avgifter som belastar kapitalet beräknas, vilken kompetens förvaltaren har och så vidare. Konsumenten befinner sig alltså i ett informationsunderläge som kan skapa incitament hos företaget att exempelvis lägga ner mindre resurser på förvaltningen av kapitalet eller placera det på ett sätt som konsumenten skulle invända mot, om hon på förhand fått tillräcklig information. Inför ett överlåtande av sparkapital är det därför viktigt att konsumenten känner sig trygg med hur kapitalet kommer att förvaltas och säker på att de återbetalas enligt avtalet med företaget. Det finns därför omfattande reglering exempelvis för hur företagen ska handskas med kapitalet, vilka risker de får ta i förvaltningen och vilken information som kunderna ska få.

I den analys som FI gör av produkterna och tjänsterna på de finansiella marknaderna, och som redovisas i inledningskapitlet, bedöms två former av förvaltad sparande ha det högsta behovet av tillsyn. Dessa sparprodukter är traditionella pensionsförsäkringar och fondsparande. Det är framför allt överlämnandet av kapital till en förvaltare under lång tid i kombination med de stora summorna i dessa produkter som leder till bedömningen att tillsyns-

¹⁸ Gränsen mellan dessa två former 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 kunden erbjuds) och en direktinvestering i försäkringsbolaget (genom att kunden har rätt till företagets vinst).

behovet är högt. Sparande i traditionell pensionsförsäkring är dock ett komplext område och mer resurser behöver läggas för att kunna hantera alla frågor på området. I den näst högsta kategorin hamnar bland annat 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. Det sker heller inte någon löpande förvaltning där intressekonflikter skulle kunna uppstå. Deras konstruktion är sådan att det i övrigt är motiverat att ha en hög ambition i tillsynen.

Europeisk översyn av informationskrav för olika sparprodukter

Den finansiella krisen har tydliggjort vikten av god information och transparens om produkter och riskerna förknippade med dem. Den har också tydliggjort skillnaderna som finns mellan de regelverk som reglerar olika produktområden. Olika säljkanaler kan också i olika grad omfattas av informationsregler och krav kring förmedlingen. Detta kan sammantaget bidra både till att konsumentskyddet skiljer sig åt mellan olika produkter och att konkurrensen mellan olika aktörer påverkas.

Med anledning av detta har EU-kommissionen påbörjat en översyn av reglerna, med målet att få till stånd en ökad harmonisering mellan regelverken och på så sätt säkerställa ett gott konsumentskydd och rättvisa konkurrensvillkor. Kommissionen har i ett första steg identifierat de områden där det finns luckor och olikheter som kan bidra negativt till konsumentskyddet eller konkurrensen och publicerat generella förslag på hur man ska kunna uppnå en ökad samstämmighet beträffande informationskrav och försäljningsprinciper för konsumentprodukter. Kommissionen arbetar nu med detaljerade förslag som kommer att ligga till grund för detaljerade förslag på regelförändringar.

Betydelsen av information om kreditrisken i sparandet

Många typer av sparande innebär att spararen har en kreditrisk gentemot ett företag. Den senaste tidens finansiella turbulens har tydliggjort hur viktigt det är att sparare är medvetna om den kreditrisk som föreligger. FI:s erfarenhet är att emittenter, rådgivare eller distributörer i sin kontakt med konsumenterna inte alltid informerar tillräckligt tydligt om kreditrisken i olika sparandeformer, vilket innebär att det blir svårt för dem att fatta välgrundade beslut. FI får också klagomål från konsumenterna som menar att de inte informerats om riskerna inför köp. FI har därför under de senaste åren ökat fokus på hur emittenter och distributörer informerar om kreditrisken i olika typer av informations- och marknadsföringsdokument.

Kontosparande

SAMMANFATTNING

FI bedömer att konsumentskyddet vid kontosparande är gott. Risken att inte få tillbaka sitt sparande skiljer sig dock åt mellan företagen som tar emot inlåning. Konsumenten behöver därför vara uppmärksam på de risker som kan finnas när hon väljer företag för sitt kontosparande.

De senaste ändringarna i insättningsgarantin innebär att i princip all inlåning omfattas av garantin. Detta är positivt för konsumenten, då det inte längre råder någon osäkerhet om vilka konton som omfattas. Men det är viktigt att hålla i minnet att inlåning i inlåningsföretag inte omfattas och att konsumenten kan få vänta flera månader från betalningsinställelsen till dess att pengarna betalas ut för de konton som omfattas.

Kontosparande, eller inlåning, är en grundläggande finansiell tjänst som är av stor betydelse för konsumenter. Ett inlåningskonto är dels ett sätt för konsumenten att säkert förvara sina likvida tillgångar, dels en förutsättning för att kunna få tillträde till viktiga betaltjänster. Av hushållens sparande återfinns cirka 30 procent, eller drygt 900 miljarder kronor, som kontosparande.

Olika aktörer på marknaden

Sett till såväl belopp som antal kunder, återfinns så gott som allt kontosparande hos de tio största bankerna. Det finns idag 88 banker i Sverige, samt 28 utländska banker som bedriver filialverksamhet här. Utöver banker finns det ett tiotal kreditmarknadsbolag som tar emot inlåning. Dessa bolag har en sammantagen inlåning på cirka sex miljarder kronor. Inlåningen i kreditmarknadsbolag utgör således mindre än 1 procent av hushållens kontosparande. Slutligen finns det 18 inlåningsföretag registrerade hos FI. Dessa har rätt att ta emot inlåning på upp till 50 000 kronor per konsument och obegränsat belopp för övriga kundtyper.

För många konsumenter är det förmodligen svårt att skilja mellan en bank, ett kreditmarknadsbolag och ett inlåningsföretag, som exempelvis en spar-kassa. Att vara medveten om skillnaderna är viktigt för att kunna göra ett välgrundat ställningstagande. En viktig orsak är att insättningsgarantin inte omfattar konton hos inlåningsföretag. Vidare omfattas olika typer av företag i olika grad av FI:s tillsyn, vilket ofta är oklart för konsumenten. Banker och kreditmarknadsbolag är auktoriserade av FI och står därmed också under FI:s fulla tillsyn. Inlåningsföretag däremot är endast registrerade hos FI och omfattas i mycket begränsad grad av tillsyn. FI ansvarar endast för att godkänna ägare, personer i företags styrelse samt VD genom ägar- och ledningsprövning samt att kontrollera hur inlåningsföretaget efterlever reglerna om penningtvätt och terrorfinansiering. Skillnaderna i tillsynen av olika typer av företag är ett område där informationen kan bli bättre.¹⁹ Ansvaret för

¹⁹ FI redogör för problemen med registrering av företag i avsnittet om låneprodukter.

att informera om detta ligger såväl på företagen själva som på FI. FI har exempelvis information på www.fi.se om dessa skillnader.

Inte heller de utländska bankerna som bedriver filialverksamhet i Sverige omfattas av FI:s fulla tillsyn, utan vi har i princip endast tillsyn över deras uppförande och likviditet. Vidare har FI endast begränsade möjligheter att ingripa mot företagen. Dessa företag diskuteras närmare i kapitlet om gränsöverskridande finansiell verksamhet.

Kreditrisken

Kontosparande har av många upplevts som ett riskfritt sparande. Men att inlåning kan vara förenat med risk för spararen har blivit tydligt genom konkurserna i bolagen Custodia och Allmänna Kapital. Den statliga insättningsgarantin innebär dock att riskerna minskar betydligt för konsumenten.

När en konsument sätter in pengar på ett inlåningskonto förväntar hon sig att kunna få tillgång till dem närhelst hon behöver.²⁰ Men det finns en risk för att företaget inte kan fullgöra åtagandena mot sina kunder. Risken för att förlora sitt sparande, kreditrisken, måste konsumenten ta hänsyn till i samband med en insättning hos ett företag.

Det finns olikheter i risken mellan olika banker och mellan banker och kreditmarknadsbolag. 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. Men även tillsynen av mindre banker och kreditmarknadsbolag är relativt omfattande. Trots de strikta kraven om riskhantering och kapitaltäckning som ställs på bankerna och bolagen, och den tillsyn revisorer och FI driver, bör konsumenten inte helt bortse från riskerna i sparande på konto.

FI:s bedömning av inlåningsföretagen som grupp är att det sannolikt finns en stor spridning i dessa företags förmåga att betala tillbaka kundmedlen. Det i kombination med en begränsad tillsyn och att kontosparande i dessa företag inte omfattas av insättningsgarantin, medför att den enskilde i än högre utsträckning själv måste utvärdera riskerna jämfört med annat kontosparande. Risken begränsas dock i och med att insättningarna får vara högst 50 000 kronor per kund.

Den statliga insättningsgarantin

Inlåning skyddas av den statliga insättningsgarantin som hanteras av Riksgäldskontoret. Garantin innebär att staten kompenserar konsumenter vid en eventuell konkurs. Tidigare uppgick insättningsgarantin till 250 000 kronor per kund och företag, men i samband med finanskrisen genomförde regeringen en höjning, vilket innebär att insättningsgarantin sedan oktober 2008 uppgår till 500 000 kronor per kund och företag.^{21,22} Tidigare begränsningar

²⁰ Vid tidsbundet kontosparande finns dock restriktioner kring hur och när kapitalet kan tas ut.

²¹ En individ kan således omfattas av ett beloppsmässigt större skydd om insättningarna är fördelade på flera banker.

kring vilka konton som omfattas togs samtidigt bort och nu omfattas såväl obundet som tidsbundet sparande av garantin. Insättningsgarantin omfattar däremot inte inlåning hos inlåningsföretag.

De genomförda förändringarna innebär att den tidigare osäkerheten om vilka konton som omfattas nu försvunnit. För konsumenterna innebär det att insättningsgarantins omfattning bör vara tydligare och lättare att förstå. Det bekräftas av Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Däremot har man i sina kontakter med konsumenter märkt av en större oro och försiktighet avseende inlåning hos mindre aktörer och även hos utländska bankers filialer i Sverige. Antalet frågor om inlåning har också ökat, förmodligen med anledning av att många väljer att gå över till mindre riskfyllt sparande, som kontosparande, i sämre tider.

Det är viktigt för en konsument att vara medveten om att återbetalningen från insättningsgarantin kan dröja. Principen i Sverige är att ersättningen ska betalas ut inom tre månader från det att företaget har gått i konkurs.²³ Det innebär att tiden från det att företaget inte kan betala ut pengar till det att kunden får ersättning kan bli avsevärd, inte minst i och med att konkursen kan inträffa senare än själva betalningsinställelsen. Det finns alltså risk för att pengar låses in under betydligt längre tid än vad lagen föreskriver. Om företaget är utländskt kan helt andra principer gälla.

Konsumenter som sparar i utländska bankers filialer i Sverige bör också vara medvetna om att det är tillsynsmyndigheten i bankens hemland som ansvarar för tillsynen, och att de omfattas av det landets insättningsgaranti. I vissa fall har de utländska bankerna valt att komplettera den nationella garantin med den svenska för att skydda samma belopp som de svenska konkurrenterna. I samband med höstens ändringar meddelade också regeringen att den svenska garantin kan omfatta utländska banker med filialer i Sverige. Har hemlandet en lägre insättningsgaranti än den svenska kan staten gå in och täcka förluster upp till 500 000 kronor. Detta kräver ett regeringsbeslut. Tidigare gällde att svenska kunder i en utländsk bank som bedriver verksamhet i Sverige endast omfattades av hemlandets insättningsgaranti.

Utvecklingen i Parex bank innebär ingen skillnad för svenska kunder

I november 2008 beslutade Lettlands regering att gå in som majoritetsägare i Parex bank för att skapa en stabilare situation för banken. Parex banks filial i Sverige hade i slutet av 2008 drygt 4 000 inlåningskunder. Dessa kunder skyddas av den lettiska insättningsgarantin. Vid en eventuell ofördelaktig valutakursutveckling träder den svenska insättningsgarantin in och täcker kunderna upp till 500 000 kronor, i enlighet med svensk lagstiftning.

Företag som erbjuder kontosparande är skyldiga att informera sina kunder både om ett konto omfattas av den statliga insättningsgarantin eller inte och om konsekvenserna av det. Inlåningsföretag, vars konton inte omfattas, är därmed skyldiga att informera om detta. Detta görs inte av alla. Konsumentombudsmannen kan, med stöd av marknadsföringslagen, kräva att företagen att lämna denna information till allmänheten.

²² Från och med den 30 juni 2009 kommer samtliga EU-länders insättningsgaranti att uppgå till 50 000 euro.

²³ Utredningen Bättre och snabbare insättningsgaranti (SOU 2009: 41) som presenterades i april 2009 föreslår bland annat en snabbare utbetalningsprocess.

Även om det ur ett konsumentperspektiv är positivt att det finns en insättningsgaranti, kan den resultera i negativa effekter genom att konsumentens incitament att granska ett företag och riskerna med sparandet där kan minska. När konsumentens granskning av företagen minskar ökar samtidigt risken för att mindre seriösa aktörer kommer in på marknaden, vilket kan skada konsumenternas förtroende för de finansiella marknaderna. Det sätter ett större ansvar på tillsynsmyndigheten att kontrollera företagen. Ett statligt skydd kan också innebära att konsumenter med tiden räknar med att den typen av skydd även finns på andra områden, trots att så inte nödvändigtvis är fallet.

Intressekonflikter

Eftersom kontosparande är en relativt enkel produkt och att bindningstiden ofta är kort är risken generellt sett begränsad för problematiska intressekonflikter mellan företaget och inlåningskunden.²⁴ Det innebär också att kunden kan göra en löpande utvärdering av produkten och företaget. Skulle kunden vara missnöjd är det relativt enkelt att byta kontotyp eller företag. Detta bidrar positivt till såväl konsumentskyddet som konkurrensen mellan företagen.

Information till kunderna

Generellt sett är informationen till kunderna om kontosparande bra. Det förekommer konton med mer komplicerade villkor där kunden behöver lägga ner mer tid på att förstå villkoren. Även möjligheten att jämföra räntan mellan olika konton är som regel god, inte minst tack vare att allt fler tjänster på internet där konsumenterna kan jämföra företags sparräntor. Ett exempel på detta är Konsumenternas Bank- och finansbyrås webbplats, www.konsumentbankbyran.se.

Trots god information och bra möjligheter att jämföra olika produkter uppgav drygt 60 procent av svenskarna i en EU-undersökning att de upplever att det är svårt att jämföra bankkonton mellan olika banker.²⁵ En orsak kan vara att konsumenterna har svårt att jämföra andra villkor än just räntan. Det kan gälla exempelvis bindningstider och begränsningar i uttagsmöjligheten. Vissa företag uppges inte heller den effektiva årsräntan för ett konto, vilket försvårar för konsumenten att göra en fullständig jämförelse. Enligt Konsumenternas Bank- och finansbyrå känner konsumenterna till storbankerna men de känner inte lika väl till kreditmarknadsbolag och nischbanker. Det bidrar också till en osäkerhet kring de olika aktörerna, om de är seriösa och vad som skiljer deras villkor och erbjudanden åt. Det är därför viktigt att konsumenten tar in ytterligare information om den typen av aktörer inför ett beslut.

²⁴ Det finns dock konton med bindningstider, vilket innebär att det kan uppstå en inlåsningsgaranti.

²⁵ Public Opinion in Europe on Financial Services, Special Eurobarometer 230, European Commission (2005)

Direktspårande i aktier

SAMMANFATTNING

Direktspårande i aktier erbjuder konsumenten stor flexibilitet. Samtidigt innebär det att ansvaret för vilka placeringar som hon väljer att göra helt och fullt vilar på henne själv. Hon måste därmed ta till sig och utvärdera information om både olika investeringsmöjligheter och de marknader som aktierna handlas på. Det finns skillnader i konsumentskyddet mellan reglerade marknader, handelsplattformar och andra marknadsplatser, något som konsumenten inte nödvändigtvis är medveten om.

Den ökade fragmentiseringen av handeln kan göra det svårare för kunden att bedöma av om mellanhanden agerat utifrån hennes bästa. Det innebär också svårigheter för FI att ha en samlad bild av handeln.

Företag som skapar marknadsplatser möjliggör handel med olika former av värdepapper. Aktiemarknaden består av olika typer av marknadsplatser:

- Reglerade marknader, i Sverige finns två stycken – Nasdaq OMX Stockholm och NGM
- Handelsplattformar²⁶, i Sverige finns fyra stycken – First North, Nordic MTF, Aktietorget och Burgundy
- Värdepappersbolag som organiserar handel med aktier, till exempel Thenberg och Kinde samt Alternativa aktiemarknaden
- Webbplatser som tillhandahåller mötesplatser för köpare och säljare av onoterade aktier, exempelvis Bequoted.se och Inoff.nu

Den största marknadsplatsen för aktier i Sverige är Nasdaq OMX Stockholm, ofta kallad Stockholmsbörsen.

Cirka 26 procent av svenskarna äger aktier direkt.²⁷ I jämförelse med andra europeiska länder är detta en stor andel. Hushållens direktspårande i aktier utgör cirka 11 procent av deras totala finansiella spårande, eller drygt 360 miljarder kronor.

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. Investeringar i onoterade bolag med fondliknande struktur diskuteras i kapitlet om fondspårande.

Konsumentens ansvar stort vid aktiesparande

Direktspårande i aktier innebär att konsumenten själv står för samtliga placeringsbeslut och att hon på så sätt har möjlighet att anpassa spårandet efter

²⁶ Handelsplattform som marknadsplats infördes i och med den nya lagstiftningen på värdepappersmarknaden som trädde i kraft 1 november 2007, och ersätter i princip den tidigare formen auktoriserad marknadsplats. Till skillnad från handelsplattform ansågs dock auktoriserad marknadsplats vara en reglerad marknad.

²⁷ Fondbolagens förening: Fondspårande i Sverige 2008 – hur ser fondspårandet ut och vad tycker fondspararna?

sina egna behov. Konsumenten slipper såväl avgiften till förvaltaren som de risker och utvärderingsbeslut som finns i samband med val av en förvaltare, och som behandlats i tidigare avsnitt av rapporten. Men att konsumenten har det fulla ansvaret för sina placeringar innebär samtidigt att hon själv behöver säkerställa att besluten fattas på goda grunder.

Konsumenter som sparar i aktier måste kunna utgå ifrån att den information som företagen ger i prospekt, i årsredovisningar och i andra sammanhang är korrekt. Fullständig information är också en grundförutsättning för att en tillgångs marknadspris ska vara rättvisande. Informationsgivningen är därmed ett centralt mål i regleringen och tillsynen av värdepappersmarknaden.

Mellanhanden och konsumenten

Helt oberoende är inte konsumenten som väljer att placera direkt i aktier, utan hon behöver hjälp av en mellanhand, en intermediär. Mellanhanden har en central roll i att ge konsumenter tillgång till marknaderna genom att tillhandahålla den infrastruktur som gör det möjligt att placera en order på aktiemarknaden. Intermediären tillhandahåller även värdepapperskonton eller värdepappersdepåer, där konsumentens värdepapper förvaras. Banker och värdepappersbolag med tillstånd hos FI får erbjuda dessa tjänster.

Regelverket kring intermediärtjänster

Företag som tillhandahåller intermediärtjänster omfattas av ett gediget regelverk som syftar till att säkerställa att konsumentens intressen tillvaratas. Bland annat finns krav på vilken information företagen ska tillhandahålla konsumenten och att de ska hantera intressekonflikter. Företagen ska också hålla kundens och företagets medel åtskilda. Vidare är företagen skyldiga att till FI rapportera transaktioner med finansiella instrument upptagna till handel på reglerade marknader. FI kan på så sätt få en samlad bild av handeln samt undersöka misstänkt marknadsmanipulation och att företagen behandlar kunderna väl. FI saknar dock information om sådana instrument som är upptagna till handel på oreglerade marknader. Den senaste tiden har delar av den tidigare handeln med aktier noterade på en reglerad marknad, både i Sverige och i EES, flyttats till oreglerade marknader.²⁸ FI saknar därmed information om en allt större del av handeln. Då rapporteringen är central för att kontrollera eventuella oegentligheter har FI påbörjat en översyn av reglerna.

Intressekonflikter

Att handeln med aktier sker via intermediärer innebär att det kan uppstå intressekonflikter mellan denna och konsumenten. Till exempel riskerar konsumenten att mellanhanden döljer den kurs som köpet eller försäljningen gjorts till och istället redovisar en annan. Det finns också en risk för att mellanhanden inte tillvaratar kundens intressen fullt ut utan istället väljer att gynna en annan part i samband med handeln. Eftersom det dagligen omsätts stora värden på aktiemarknaden, kan även små avvikelser från ett korrekt pris innebära stora vinster för mellanhanden, som därmed kan ha incitament att utnyttja det faktum att kunden kan ha svårt att bedöma om priset som hon

²⁸ Statistik från Thomson Reuters från mars 2009 visar att cirka 20 procent av omsättningen i svenska aktier sker på oreglerade marknader, www.thomsonreuters.com/products_services/financial/Regulatory_Compliance_MiFID#market_share_reports

fått stämmer med marknadspriset. Ett sådant beteende påverkar förtroendet för mellanhänderna och för marknaden i sin helhet, vilket i sin tur kan minska handeln och effektiviteten på marknaden. De ekonomiska effekterna för konsumenterna som kollektivt kan vara betydande, för den enskilda konsumenten bör de däremot i de flesta fallen vara begränsade.

Det finns även en risk för att intermediären har dålig ordning på kundens depå eller värdepapperskonto, eller i värsta fall förskingrar kundens tillgångar. Givet att intermediären följer reglerna om att hålla kundens och företagets medel åtskilda är hennes tillgångar skyddade vid en eventuell konkurs. Om företaget på grund av slarv eller fusk, inte uppfyllt kravet omfattas kundens tillgångar istället av det statliga investerarskyddet som ger ersättning upp till 250 000 kronor per kund och företag.²⁹ Detta skyddar således i viss mån konsumenten.

Även om riskerna vid värdepappershandel är finns det naturliga mekanismer som minskar företagets incitament att behandla kunder felaktigt. Det finns en betydande ryktesrisk för ett företag som ertappas med att konsekvent missbruka sina kunders förtroende. Det är också relativt lätt för en kund som anser sig illa behandlad att flytta sina värdepapper till ett annat företag.

FI får in klagomål om att småsparare behandlas orättvist i förhållande till institutionella placerare. Missnöjet rör framförallt hur småsparare behandlas vid emissioner av aktier eller vid introduktioner av bolag. Konsumenterna kan anse sig få sämre och senare information än andra kunder eller att de inte tillåts handla i ett lika tidigt skede som större kunder. En undersökning av hur värdepappersbolag och banker hanterar emissioner och introduktioner av aktier visade inte på några regelöverträdelser från företagets sida eller på några andra allvarliga missförhållanden.³⁰

Belåning av depåer

En depåkund som vill ha möjlighet att belåna sin värdepappersdepå ska skriva på ett förfogandeavtal och ett avtal om depåkredit. Avtalen ger kunden möjlighet att belåna de värdepapper som finns i depån till aktuellt belåningsvärde (enligt bolagets fastställda belåningsgrader). Ett förfogandeavtal innebär också att värdepappersbolaget har rätt att förfoga över de värdepapper som finns på den depå som avtalet avser. För de kunder som har skrivit under förfogandeavtal kan alltså även värdepappersbolaget belåna kundens värdepapper för egen räkning, om de inte redan används som säkerhet för kundens egen belåning. Förfogandeavtalet innebär också att tillgångarna i depån som bolaget förfogar över kan ingå i konkursboet i det fall bolaget går i konkurs. Tillgångarna kan därmed användas för att reglera konkursboets skulder.

Att rebelåna kunders värdepapper är ett vanligt sätt för värdepappersbolag att finansiera sig. Av den anledningen kan värdepappersbolag be även kunder som inte avser att belåna sina depåer att skriva på avtalet. Då ett förfogandeavtal är undertecknat innebär det att skyddet som konsumenten har genom lagkravet på separation av kunders och företagets medel därmed kan brytas. Det är av största vikt att en konsument innan hon skriver på förfogandeavtalet förstår att det innebär att värdepappersbolaget förfogar över kundens värdepapper i depån, att de kan användas som pant när bolaget själv lånar pengar och att det vid en kon-

²⁹ En individ kan således omfattas av ett beloppsmässigt större skydd om hennes tillgångar är fördelade på flera företag.

³⁰ Processen vid nyintroduktioner och emissioner (FI 2007:11) och Emissioner och nyintroduktioner - fungerar skyddet för investerarna? (FI 2007:12)

kurssituation kan innebära att kunden blir av med sina tillgångar. Här har bolagen en viktig informationsskyldighet. FI kommer att följa upp detta inom ramen av den löpande tillsynen.

Mellanhänder utan tillstånd

Det finns personer som uppger sig vara intermediärer, trots att de inte har tillstånd hos FI. När FI i sin tillsyn eller genom tips upptäcker det kräver vi att verksamheten ska upphöra. För att FI ska kunna förhindra den här typen av verksamhet är det av stort värde att allmänheten kommer in med tips. På www.fi.se uppmanas konsumenterna också att alltid undersöka att den intermediär som hon använder sig av har tillstånd för sin verksamhet. I företagsregistret på www.fi.se finns information om vilka tillstånd ett bolag har.

Informations- och handelsregler - val av marknad påverkar skyddet

Handel med finansiella instrument på reglerade marknader är omgärdat av ett omfattande regelverk. Den handel som sker på handelsplattformar och andra marknadsplatser omfattas i mer begränsad omfattning av regler. Skyddet för konsumenten skiljer sig därför åt beroende på vilken typ av marknad som hon handlar aktierna på. Detta är inte alltid tydligt för konsumenten. Den lagstiftning som skiljer sig åt mellan marknaderna är främst lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, lagen om handel med finansiella instrument, lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden och lagen om värdepappersmarknaden. Regelverken syftar främst till att säkerställa handel på lika villkor, ett ärligt uppträdande på marknaden samt rättvis, relevant och korrekt information. Vad gäller lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, den så kallade marknadsmissbrukslagen, gäller den på samma sätt för alla former av marknader.

De konsumenterna som handlar på aktiemarknaden ska behandlas korrekt och i enlighet med lagens regler om orderutförande och god sed på marknaden. God sed är de rekommendationer som givits ut av Fondhandlarförbundet och de handelsregler som marknadsplatsen satt upp. Situationen kompliceras dock av att en del naturliga marknadsmekanismer, där ägare och kunder själva tar fram regler och övervakar dessa, alltmer undergrävs i takt med att den offentliga regleringen ökar. Ny lagstiftning medför att FI fått ett större ansvar för övervakningen av exempelvis prospekt och noterade företags offentliga redovisning. Detta kan leda till en förväntan hos aktörerna om att FI kommer att utöva sådan övervakning och kontroll som tidigare, och mer naturligt, har vilat på marknadsplatsen och dess deltagare. Att tillsynsmyndigheten tar på sig en större del av ansvaret riskerar därmed att bidra till att vissa marknadsmekanismer hämmas. Det kan leda till att aktörer blir mer passiva och att konsumenternas informationsunderläge förstärks.

Ökad fragmentisering av handeln

Den EU-gemensamma värdepapperslagstiftningen har öppnat upp för fler marknadsplatser. FI kan redan se att delar av handeln som förr skedde på Stockholmsbörsen nu har flyttat till den Londonbaserade handelsplattformen Chi-X. En del av den handel som skedde vid sidan av orderboken, men som

rapporterades till och publicerades av Stockholmsbörsen, publiceras nu via den Londonbaserade handelsrapporteringsstjänsten Markit Boat. Den ökade konkurrensen mellan handelsplatser är positiv ur ett konkurrensperspektiv, men FI ser också risker med utvecklingen. Fler marknadsplatser innebär en ökad fragmentisering av handeln med värdepapper. Detta kan i sin tur leda till en minskad transparens, genom att det blir svårare för såväl professionella som icke-professionella investerare att ha en god översikt av handeln. Det försvårar exempelvis investerarens bedömning av om priset som mellanhanden erbjuder vid en transaktion är rimligt.

En minskad transparens kan också innebära svårigheter för FI i arbetet med marknadsövervakningen. Transaktionsrapporteringsystemet kommer att vara en allt viktigare källa för att få en samlad bild av handeln med finansiella instrument och för att kunna utreda eventuella oegentligheter närmare. FI kommer att under året närmare undersöka vilka risker en ökad fragmentisering kan innebära och hur de kan hanteras. Den europeiska värdepapperskommittén kommer också att genomföra en studie om effekterna på värdepappersmarknaderna.

Marknadsmissbruk

Personer som har tillgång till insiderinformation, det vill säga sådan information som inte är allmänt känd och som väsentligt skulle kunna påverka priset på ett värdepapper, får enligt marknadsmissbrukslagen inte handla med sådana värdepapper som informationen rör. Insiderinformation får alltså inte utnyttjas för att ligga steget före andra investerare på aktiemarknaden.

En annan form av marknadsmissbruk är otillbörlig marknadspåverkan. Detta innebär att någon agerar på ett sätt som han eller hon inser, eller borde inse, är ägnat att otillbörligen påverka villkoren för handeln med värdepapper eller på annat sätt vilseleder köpare eller säljare av en tillgång. Detta kan exempelvis ske genom att personen sprider felaktig information om ett företag eller genom att personen handlar olika värdepapper på ett sådant sätt att priset blir felaktigt. En konsument riskerar därmed att köpa eller sälja ett värdepapper till ett felaktigt pris och utifrån felaktig information.

I första hand är reglerna om marknadsmissbruk till för att upprätthålla allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden och skapa en effektiv handel med värdepapper, och inte för att skydda småsparare. Om förtroendet för en marknadsplats minskar, finns det en risk för att likviditeten i handeln minskar, vilket försämrar marknadens effektivitet.

FI:s arbete mot marknadsmissbruk

FI övervakar att marknadsmissbrukslagen följs. Enligt lagen är bland annat värdepappersinstitut, börser och kreditinstitut skyldiga att snarast rapportera till FI om det kan antas att en transaktion utgör eller har samband med insiderbrott eller otillbörlig marknadspåverkan. FI överlämnar därefter uppgifterna till åklagare på Ekobrottsmyndigheten (EBM) som bedömer om en förundersökning ska inledas. EBM startar brottsutredning i majoriteten av de fall som FI rapporterar. FI kan även på eget initiativ utreda händelser på marknaden. Antalet rapporter om miss-

tänkta transaktioner har ökat successivt sedan marknadsmissbrukslagen infördes 2005.

Även marknadsplatserna har ansvar för att övervaka att handeln sker enligt de lagar och regler som gäller. FI har i sin tur tillsyn över att marknadsplatserna har förutsättningar att sköta den övervakningen på ett riktigt och tillförlitligt sätt.

I takt med att värdepappershandeln har blivit alltmer global har också behovet av kontroll över nationsgränserna ökat. FI samarbetar med andra tillsynsmyndigheter inom EU enligt marknadsmissbruksdirektivet och samarbetsavtal, liksom med länder utanför unionen. Samarbetet bygger på ett utbyte av information om händelser, handel, innehav, transaktioner etc.

Under hösten 2008 uppmärksammade FI ett ökat antal fall av kursmanipulation och insiderhandel. Nasdaq OMX har anmält ett flertal fall till FI, som FI har lämnat vidare till EBM. En orsak till utvecklingen kan vara att handelsposternas storlek numera endast omfattar en aktie, vilket innebär att det är billigare och därmed också mer frestande för personer att försöka påverka slutkurserna i aktier som omsätts i liten grad på marknaden. I en majoritet av fallen har det gällt misstänkt otillåten handel i samband med stängning, vilket bekräftar ovanstående. Genom att manipulera stängningskursen kan en aktör påverka värdet på exempelvis fondandelar, vilket i sin tur påverkar bland annat avgiftsuttagen. Huruvida den finansiella turbulensen kan ha bidragit till ökningen av misstänkta transaktioner är däremot svårare att dra några slutsatser om. Antalet misstänkta fall av otillbörlig marknadspåverkan med hjälp av ett fåtal aktier har under våren 2009 minskat. Rapporter om misstänkta fall av otillbörlig marknadspåverkan är däremot på en fortsatt hög nivå. Under våren har FI fått ett ökat antal rapporter om misstanke att ledande befattningshavare eller större ägare försökt manipulera aktiekurser. Information om nya trender och fenomen ligger till grund för en löpande utvärdering av inriktningen på FI:s tillsyn.

Ett av de vanligaste fallen av otillbörlig marknadspåverkan är att kunder har fler än ett depåkonto och handlar med sig själva. Dessa transaktioner kan också utgöra en risk för penningtvätt, eftersom det inte är riktiga transaktioner utan endast en omflyttning av värdepapper och pengar. Med anledning av trenden i statistiken gör FI under 2009 platsundersökningar på ett antal banker och värdepappersföretag för att säkerställa kvaliteten i deras rapporteringsrutiner samt att de har bra rutiner för att förhindra att kunder utnyttjar deras tjänster för marknadsmissbruk.

FI kommer framöver att utöka informationen kring marknadsmissbruk på www.fi.se. Syftet är dels att tillhandahålla information som är efterfrågad av allmänheten och av de företag som är skyldiga att rapportera in misstänkta fall till oss, dels att bidra till att minska antalet brott. En ökad informationsgivning om de trender vi ser kan bidra till att stävja beteendet genom att visa att FI nogsamt följer utvecklingen på marknaden.

Warranter

Handeln med warranter har pågått på den svenska marknaden sedan 1995. En warrant är ett finansiellt instrument som ger innehavaren rättigheten, men

inte skyldigheten, att vid en bestämd tidpunkt i framtiden antingen köpa eller sälja en aktie till ett bestämt pris. I Sverige handlas warranten huvudsakligen av småsparare.

FI tar emot klagomål från småsparare som är missnöjda med handeln med warranten. Klagomålen rör som regel spreaden, det vill säga skillnaden mellan köp- och säljkurser, och prissättningen. FI:s bedömning är att missnöjet ofta har sin grund i bristande kunskap hos konsumenterna om warranten och warrantmarknaden.

Det är angeläget att informationen från marknaden aktörer blir tydligare och anpassas till det faktum att målgruppen är småsparare. Det är också viktigt att betona att en konsument som handlar med denna typ av komplicerade produkter har ett långtgående eget ansvar att förstå och utvärdera de risker som är förknippade med produkten. För att kunna fatta ett välgrundat beslut bör konsumenten exempelvis ta del av det prospekt som en utgivare är skyldig att upprätta. FI anser däremot inte att det finns anledning att reglera eller på annat sätt ingripa i handeln med warranten.

Aktieindexobligationer

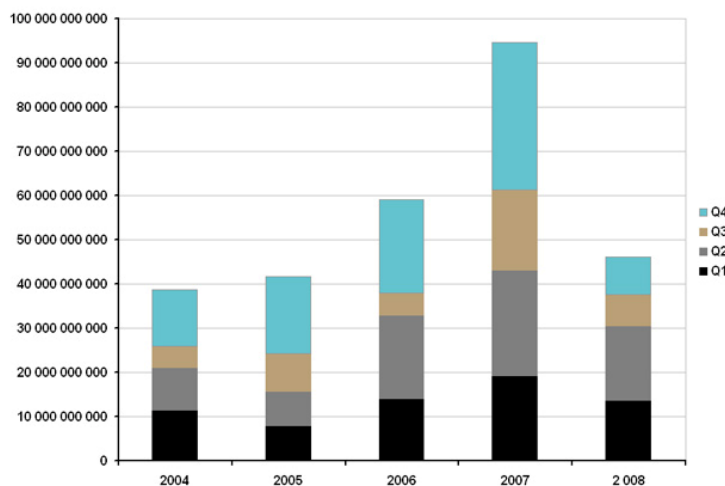
SAMMANFATTNING

Konsumentskyddet på området har förbättrats tack vare att kvaliteten i den information som emittenter och distributörer av aktieindexobligationer tillhandahåller har blivit bättre. Risken minskar därmed för att en konsument ger sig in i något som hon inte fullt ut förstår konsekvenserna av. Informationen kan dock förbättras ytterligare.

FI anser att aktieindexobligationer är komplicerade produkter. Regelverket kräver att en distributör ska göra en bedömning av om det är passande för en konsument att köpa en komplicerad produkt. Bedömningen ska grunda sig bland annat på konsumentens kunskaper och erfarenheter av produkten. Anser företaget att placeringen är olämplig för konsumenten, är det skyldigt att informera konsumenten om det.

Aktieindexobligationer, andra så kallade strukturerade värdepapper och derivat med konsumenter som målgrupp har ökat i popularitet och nått en större spridning de senaste åren, bland annat till följd av omfattande marknadsföring. Vid årsskiftet ägde svenska hushåll sådana produkter för uppskattningsvis 95 miljarder kronor.³¹ Finanskrisen har inneburit av emissionsvolymerna sjönk avsevärt under 2008 jämfört med 2007.

Emissionsvolymerna aktieindexobligationer under åren 2004-2008³²



Källa: NCSD

Komplex produkt

Aktieindexobligationer kan utformas på många olika sätt och ge olika former av exponeringar. Den vanligaste formen av aktieindexobligationer innebär att utgivaren av en obligation åtar sig att vid förfall betala tillbaka ett på för-

³¹ Detta är sannolikt en underskattning, vilket beror på mättekniska problem.

³² Med emissionsvolym avses den nominella volymen aktieindexobligationer emitterade i SEK och som emitterats i VPC. Emissionsvolymen inkluderar således även eventuellt handelslager etc.

hand bestämt lägsta belopp, och att spararen istället för ränta får ett belopp som beror på hur aktiemarknaden har utvecklats under perioden. Enkelt uttryckt tar spararen del av börsens uppgångar men inte dess nedgångar. Av den anledningen säger man ofta att aktieindexobligationer är kapitalgaranterade eller kapitalskyddade produkter.

Precis som en fondsparare behöver en sparare i aktieindexobligationer ta ställning till vilka specifika marknader – branscher eller geografiska marknader – som hon vill investera i samt vad hon tror om den aktuella marknadens utveckling framöver. Precis som vid fondsparande är det också viktigt att jämföra avgifterna mellan olika utgivare och alternativ.

Aktieindexobligationer är en sparform som i många avseenden är mer komplex än fonder, och konsumenten behöver därför ta hänsyn till ytterligare aspekter för att säkerställa att investeringsbeslutet fattas på goda grunder. Exempel på centrala frågor som konsumenten behöver ställa sig är:

- Vilken blir avkastningen vid olika utveckling av den underliggande aktiemarknaden? – Omräkningsfaktorn³³ kan göra det svårt att utvärdera den förväntade avkastningen.
- Vad är sannolikheten att den som ger ut obligationen inte kan betala tillbaka lånet, och är kompensationen tillräcklig för den kreditrisken? – Om en emittent av en aktieindexobligation går i konkurs riskerar spararen att förlora sitt investerade kapital.
- Är obligationen korrekt prissatt, det vill säga är priset ”korrekt” givet den förväntade avkastningen och risken? En eventuell avvikelse från marknadspriset är vad som ofta kallas för ”den dolda avgiften”? – I fondsparande motsvarar priset på fondandelarna marknadsvärdet och kunden behöver inte själv värdera om priset är korrekt eller inte.
- Vad kostar det att sälja obligationen i förtid? – Handeln kan vara beroende av att distributören ställer ut köp- eller säljkurser. Eftersom handeln kan vara begränsad är risken större att det inte går att sälja obligationen eller att konsumenten tvingas sälja den till ett lågt pris.

FI:s utgångspunkt är att aktieindexobligationer är komplicerade produkter. Värdepappersbolag och deras anknutna ombud ska enligt lag göra en bedömning av om det är passande för en konsument att köpa en sådan produkt. Bedömningen ska bland annat grunda sig på konsumentens kunskap och erfarenhet av produkten.³⁴ Anser företaget att placeringen är olämplig för konsumenten, är det skyldigt att informera henne om det. Vidare är en utgångspunkt för att få använda begreppet ”obligation” i prospekt och marknadsföring enligt FI att produkten berättigar till återbetalning av minst 90 procent av det *investerade* beloppet.³⁵ En central orsak till detta är att begreppet obligation i allmänhet alltjämt är förknippat med produkter där hela eller åtminstone huvuddelen av det investerade beloppet återbetalas. FI har i kontakten med branschen även betonat vikten av att informera potentiella

³³ Omräkningsfaktorn, eller uppräkningsfaktorn, visar hur stor del av utvecklingen för den underliggande exponeringen som investeraren får del av.

³⁴ Även i lagen om försäkringsförmedling anges att ”förmedlaren skall avråda en kund som är en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet från att vidta åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till personens behov, ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter”.

³⁵ Granskning av prospekt - en vägledning

sparare att en förtida inlösen av en aktieindexobligation kan innebära att de får tillbaka mindre än obligationens nominella belopp.

Informationsgivningen

För att konsumenterna och professionella aktörer ska kunna göra de överväganden som krävs ställs stora krav på den information som utgivare och distributörer av aktieindexobligationer tillhandahåller. FI har tidigare kunnat konstatera att informationen ofta inte är så bra som den borde vara, och att den i vissa fall är direkt dålig. Detta riskerar att leda till att konsumenterna fattar beslut på dåliga grunder. Att professionella aktörer som fond- och pensionsförvaltare kan ha svårt att till fullo förstå villkoren och riskerna med aktieindexobligationer och andra strukturerade produkter riskerar även det att slå negativt mot konsumenterna genom att fonders eller pensioners värden kan minska med anledning av förvaltarens felaktiga investeringsbeslut. FI har under den senaste tiden sett att flera aktörer tagit till sig av kritiken och förbättrat informationsgivningen. Det finns dock skillnader i kvaliteten på informationen som olika aktörer ger och FI ser därför positivt på att företagen jämför sin informationsgivning med varandra och utnyttjar goda exempel för att förbättra den egna informationen.

De hårdare informationskraven som infördes i och med lagen om värdepappersmarknaden syftar till att stärka konsumentens position på marknaden. Samtidigt ser FI att de detaljerade och högt ställda kraven kan leda till att företagen överinformerar konsumenterna, framför allt då en produkt eller en tjänst är av mer komplicerad karaktär. Detta riskerar att skapa kontraproduktiva effekter, något som i möjligaste mån ska undvikas. FI har därför i sin kontakt med företagen betonat att utgångspunkten i regelverket är att information till konsumenterna ska ges på ett lämpligt och *proportionerligt* sätt. Bestämmelserna lägger därmed ett ansvar på företagen att bedöma vad som kan sägas vara lämpligt och proportionerligt informationsgivning för olika konsumenterna och i olika situationer.

Ökat antal distributörer

I takt med att aktieindexobligationer och andra strukturerade produkter ökat i betydelse de senaste åren, har utvecklingen också gått mot att antalet distributörer av produkterna ökat. Med anledning av att den som förmedlar en aktieindexobligation ofta är den enda kontakt som konsumenten har i samband med en investering är det av stor vikt att denne har tillräcklig kompetens och kunskap för att kunna erbjuda den här typen av komplicerade produkter och ge kunderna rättvisande och tydlig information.

FI ser en risk för att den senaste tidens turbulens på de finansiella marknaderna kan bidra till att distributörer tvingas stänga ner sin verksamhet. För de konsumenterna som drabbas kan detta innebära att de äger en komplex produkt som de inte till fullo förstår och inte heller vet hur de ska hantera när den distributör de haft kontakt med försvinner. FI tar löpande in uppgifter om värdepappersbolagens finansiella ställning och agerar om ett företag riskerar att hamna i en besvärlig finansiell ställning. FI följer däremot inte försäkringsförmedlarnas resultatutveckling, men agerar även här om en förmedlarnas ekonomiska utveckling kräver detta.

Fondsparande och fondförsäkring

SAMMANFATTNING

Överlag fungerar fondmarknaden väl för konsumenterna. Informationen är i de flesta fall tillförlitlig och flertalet av förvaltarna agerar i linje med det uppdrag de har av kunderna.

FI följer utvecklingen i fonderna med anledning av finanskrisen. Fondbolagen har överlag kunnat hantera situationen väl. Några fonder har dock tvingats stänga tillfälligt med anledning av likviditetsbrist.

Konsumenter erbjuds i allt högre grad komplicerade fondliknande produkter som ofta är illikvida och har svåröverskådliga avgiftsstrukturer. FI arbetar för att informationen i prospekten ska förbättras och på så sätt säkerställa att en konsument kan fatta ett investeringsbeslut på goda grunder. För att vara trygg med sitt sparande är det också viktigt att konsumenten informerar sig om vilken typ av produkt som hon investerar i.

Inräknat premiepensionssparandet sparar i princip hela Sveriges vuxna befolkning i fonder. Hushållen hade vid årsskiftet sparande i fonder som uppgick till cirka 1 100 miljarder kronor, varav drygt 300 miljarder var i direkt fondsparande och cirka 400 miljarder i fondförsäkringssparande. Fondsparandet genom PPM uppgick till ytterligare drygt 250 miljarder kronor.³⁶

Fondsparande är en sparandeform som har få alternativ, inte minst gäller detta för fonder med inriktning mot utländska marknader där möjligheten att spara direkt i aktier är begränsad för en konsument. De vanligaste ändamålen med sparandet är att spara till pensionen och att spara för att ha en buffert.³⁷

Sparande direkt i fonder och genom fondförsäkringslösningar innebär att konsumenten överlåter förvaltningen av sparkapitalet till en förvaltare. Hon slipper därmed själv följa enskilda aktier och kan relativt enkelt uppnå en god riskspridning. Däremot ansvarar konsumenten för valet av investeringsinriktning genom valet av fonder. Centrala frågor för kunden är fondens framtida avkastning, fondens avgifter, fondens investeringsinriktning och därmed dess risk. Fondsparandet innebär också att spararen tar en risk i valet av förvaltare – hon behöver bedöma förvaltarens kompetens, om företaget är seriöst och risken för att det kommer att missbruka hennes förtroende.

Fondbolagens informationsgivning

Det är av stor vikt att konsumenter har tillgång till information om fonderna, deras inriktning, risknivå, avgifter, jämförelseindex etc. Här har fondbolagen

³⁶ Fondsparande i PPM står inte under FI:s tillsyn. Däremot står de fondbolag och fonder som är med i PPM-systemet under FI:s tillsyn om de är svenska fondbolag. FI har även tillsyn över de utländska fondbolagens och fondernas uppförande.

³⁷ Fondbolagens förening – Hur svenskarna ser på fondsparandet

ett stort ansvar att lämna lättförståelig och korrekt information. Men även kunden har ett ansvar för att hämta in informationen och jämföra olika alternativ för att kunna fatta beslut på goda grunder.

De informationskrav som regelverket ställer upp syftar till att möjliggöra en effektiv jämförelse av villkor, avgifter, risk och historisk prestation. Fondbolagen lämnar generellt bra information om sina fonder, vilket bekräftas bland annat av en undersökning av fonders årsberättelser.³⁸

Fondbestämmelser och faktablad

Alla fonder som följer lagen om investeringsfonder ska ha fondbestämmelser godkända av FI. Fondbestämmelser är avtalet mellan kunden och fondbolaget, vilket innebär att de uppgifter som anges där också är de som är rättsligt bindande. Bland annat ska fondbolaget där lämna uppgifter om fondens karaktär och placeringsinriktning, avgifter och utdelningar. Uppgifter i andra dokument, exempelvis informationsblad, faktablad och övriga marknadsföringsdokument om en fond ska följa och komplettera det som anges i fondbestämmelserna.

Ett fondbolag ska enligt EU-regler tillhandahålla ett faktablad för varje fond som det erbjuder. Syftet är att ge tydlig och kortfattad information om de centrala aspekter som en konsument bör känna till om en fond. Vad faktabladet ska innehålla regleras i FI:s föreskrifter. Faktabladen för svenska fonder är ett användbart dokument som tillåter konsumenten att bedöma en fond och dess risk samt göra en jämförelse med andra fonder. Erfarenheten från andra EU-länder är däremot inte lika positiv. En orsak är att faktabladet ofta är utformat som ett juridiskt dokument som inte hjälper konsumenten i sin bedömning av en fond och i en jämförelse med andra fonder. Då faktabladet även syftar till att underlätta marknadsföring över gränser ser EU över reglerna om innehållet.

Som regel är det förhållandevis enkelt för en konsument att göra jämförelser mellan olika fonder och att följa och utvärdera fonder, inte minst tack vare att företag och media följer, betygsätter och utvärderar fonder löpande. Den intresserade konsumenten har således ofta goda möjligheter att fatta ett välgrundat beslut genom att utvärdera sin investering och jämföra det som fondbolaget levererar med såväl de egna förväntningarna som andra fonder.

Förvaltarregistrering, det vill säga när fondinnehav inte registreras i andelsägarens namn utan i till exempel värdepappersbolagets namn, kan innebära att andelsägaren inte får fullständig information om fonden. Reglerna kring informationsgivningen i de här fallen är inte så tydliga som FI skulle önska. Vanligt förekommande är också att andelsägaren avsäger sig rätten till information när denne ingår avtal om förvaltarregistrering. FI anser att det finns skäl för lagstiftaren att se över reglerna för att säkerställa att konsumenten får del av nödvändig information och att denne inte drabbas av oskäliga villkor vid förvaltarregistrering.

Intressekonflikter

Fondsparande är en produkt med låg transparens, vilket fondbolagen kan utnyttja. Generellt sett hanterar fondbolagen intressekonflikter på ett till-

³⁸ Fonders årsberättelser (FI 2008:23)

fredsställande sätt. Det är ändå viktigt att hålla i minnet att ett fondbolag som vill agera mot sina fondandelsägares bästa, har möjlighet att göra detta, och kunderna har begränsad möjlighet att upptäcka det. Det är en central orsak till att FI i klassificeringen av de finansiella produkternas och tjänsternas tillsynsbehov bedömt att fondsparande är ett område som ska ha en hög prioritering i den förebyggande tillsynen.

Fondbolagen har ett ansvar att identifiera och hantera de intressekonflikter som kan finnas i verksamheten. Det är av största vikt att ett fondbolag vid exempelvis val av motparter och tjänsteleverantörer uteslutande har fondandelsägarnas bästa för ögonen. För att så långt det är möjligt undvika intressekonflikter och säkerställa att fondbolagen är oberoende ställer FI bland annat krav på att en VD inte ska ha andra anställningar, uppdrag eller engagemang som kan innebära intressekonflikter. FI har varit restriktiv i tillämpningen av vilka övriga uppdrag som kan accepteras. Det finns även krav på styrelsen och styrelsens ordförande.

Vissa intressekonflikter hanteras genom krav på att fondens – och därmed andelsägarnas – respektive fondbolagets tillgångar ska vara separerade. Regelverket anger att ett fondbolag inte får ha hand om den egendom som ingår i en fond. Bolaget får heller inte använda fondens egendom i den egna verksamheten, till exempel för att täcka förluster i fondbolagets verksamhet. Fondens tillgångar ska förvaras av ett av fondbolaget oberoende förvaringsinstitut. Uppdelningen innebär också att fondens tillgångar inte påverkas i det fall fondbolaget går i konkurs. Direktinvesteringar i fonder omfattas därför sannolikt inte av den statliga insättningsgarantin eller det statliga investerarskyddet.³⁹

Förvaringsinstitutet har en kontrollerande roll och ska sköta in- och utbetalningar till och från fonden och kontrollera att de beslut som fondbolaget fattar om fonden inte strider mot fondbestämmelserna eller lagen om investeringsfonder. I situationer där fonders medel placerats i strid mot lag eller fondbestämmelser, har FI kunnat konstatera att den kontrollinstans som förvaringsinstitutet är tänkt att utgöra inte fungerat. Förvaringsinstitutets kontroll av fondernas innehav har också visat sig vara bristfällig. FI har påbörjat en undersökning av de institut som i Sverige agerar förvaringsinstitut. Undersökningen syftar bland annat till att kartlägga hur instituten har utformat sin funktion som förvaringsinstitut. Nuvarande regler om förvaringsinstitutets roll innebär att det är svårt att exakt definiera omfattningen av dess uppgifter och ansvar. Detta innebär inte bara problem för de företag som agerar förvaringsinstitut utan även för FI i sin tillsyn. FI anser att lagstiftaren bör se över reglerna kring förvaringsinstitutets roll.

Värdering av innehav

Värderingen av en fonds innehav är central i fondverksamheten. Den ligger till grund för dels de andelskurser till vilka andelsägare tecknar och löser in andelar dels hur stor förvaltningsavgift en andelsägare får betala. Värderingen är såväl en del av som en förutsättning för en fungerande riskhantering.

Det kan vara svårt för konsumenterna och andra utomstående att bedöma objektiviteten i fondbolagets värdering av en fonds innehav. Det ökar risken för

³⁹ EU-kommissionen ser för närvarande över reglerna kring investerarskyddet. Översynen inkluderar bland annat vilka tjänster som ska omfattas av skyddet och storleken på skyddet.

att bolaget väljer att manipulera värderingen för att exempelvis kunna ta ut högre avgifter, förbättra avkastningshistoriken eller gynna andra intressenter än andelsägarna. En felaktig värdering av tillgångarnas värde kan i förlängningen innebära betydande förluster för en andelsägare, detta gäller inte minst om fondbolaget tar ut en prestationsbaserad avgift. Samtidigt finns det goda förutsättningar för förvaltarna att dölja dessa extra avgiftsuttag.

Utgångspunkten i regelverket är därför att fondinnehaven ska vara värderade till gällande marknadsvärde för att säkerställa en korrekt värdering. Marknadsvärderingen är förhållandevis lätt att genomlysas och kontrollera givet att tillgångarna är likvida och handlas på en reglerad marknad där andra än fondbolaget kan jämföra värderingen med priset på marknaden.

Värderingen av onoterade innehav⁴⁰ är däremot svårare, särskilt om omsättningen av tillgången är låg. Onoterade innehav måste marknadsvärderas av bolaget och det blir svårare för utomstående att avgöra om värderingen är objektiv och korrekt. Värderingsprocessen är således mycket central och kräver strikta rutiner och ett konsekvent arbetssätt. Den kräver kompetens och en organisation som hanterar förekommande intressekonflikter. Förvaringsinstitutet ska också kontrollera att värderingen sker i enlighet med lag och fondbestämmelser.

Under 2008 granskade FI rutiner och metoder för att värdera onoterade innehav hos 30 fond- och värdepappersbolag.⁴¹ Granskningen visade på ett behov av tydligare information i frågan och FI publicerade därför en vägledning om värdering av onoterade innehav i fonder. FI gör där bedömningen att ett fondbolag ska arbeta aktivt med att marknadsvärdera onoterade innehav. För att säkerställa att intressekonflikter kan hanteras ska värderingen utföras av från förvaltningen oberoende och kompetent personal enligt konsekvent tillämpade och förutbestämda principer. FI har förtydligat vägledningen avseende värdering av onoterade innehav och arbetar i den löpande tillsynen med att följa upp bolagens åtgärder.

Komplicerade avgiftsstrukturer

Avgiften och den historiska avkastningen är två centrala uppgifter som kunderna använder för att utvärdera fonder. I de allra flesta fonder utgör dessa uppgifter inga större problem och kunderna kan lita på de uppgifter som fondbolaget förser dem med.

Om ett fondbolag tar ut avgifter som är kopplade till fondens avkastning, så kallade prestationsbaserade avgifter, kan det uppstå problem för kunderna. Dessa avgiftsmodeller kan i vissa fall ge upphov till orättvisa avgiftsuttag, och det kan vara svårt för kunden att i förväg bedöma avgiften vid olika utveckling av fonden. Det försvårar utvärderingen och möjligheten att jämföra fonden med andra sparalternativ. Det blir dessutom svårare att i efterhand kontrollera att fonden inte tar ut för höga avgifter.

Det faktum att konsumenter sällan vill eller kan kontrollera det faktiska avgiftsuttaget innebär att deras informationsunderläge förstärks ytterligare. En

⁴⁰ Benämningarna noterade respektive onoterade värdepapper är i lagstiftningen numera utbytta mot upptaget respektive inte upptaget till handel på en reglerad marknad. FI använder dock de tidigare beteckningarna för enkelhets skull.

⁴¹ Värdering av onoterade innehav i fonder (FI 2008:7)

undersökning genomförd av Fondbolagens förening visar att trots att konsumenterna anser att information om en fonds avgift är bland den viktigaste informationen vid valet av fonder, känner endast cirka en fjärdedel av fondspararna till avgiften på de fonder som de äger andelar i.⁴²

I och med komplexiteten i avgiftsmodellerna är det av största vikt att en konsument har möjlighet att ta del av lättbegriplig information om de villkor som tillämpas och vilka konsekvenser en modell kan innebära för henne. FI har därför kommit med rekommendationer om hur dessa avgiftsmodeller bör vara utformade. Flertalet fondbolag har anpassat fondbestämmelserna till praxis och har numera modeller som efterlever de principer som enligt FI:s uppfattning är skäliga. De fonder som fortfarande har avgiftsmodeller som inte lever upp till de principerna hade infört dem innan detta synsätt var etablerat. Bolagen ska informera kunderna om hur avgiftsmodellen fungerar och vilka konsekvenser det har för kunderna.

Marknadsturbulensen och de svenska fonderna

FI följer löpande utvecklingen i fondbolagen och deras fonder. Med anledningen av marknadsläget har FI gjort ett antal undersökningar för att se hur fonderna drabbats av utvecklingen på bland annat ränte- och aktiemarknaderna, konkursen i Lehman Brothers, likviditetsproblemen etc. Vår bedömning är att fondbolagen överlag har hanterat utvecklingen väl. Finanskrisen har naturligtvis lett till att majoriteten av fonderna tappat i värde. Under 2008 har också många sparare valt att göra uttag ur fonderna. Statistik från början av 2009 indikerar att denna utveckling nu kan ha vänt. I de flesta fonder har man kunnat hantera dessa uttag men några fonder har med anledning av bristande likviditet tvingats stänga tillfälligt för försäljning och inlösen. Några fondbolag har också valt att helt upphöra med förvaltningen av vissa fonder. Huruvida detta är en effekt av det rådande marknadsläget är inte möjligt att säga.

FI tror att den negativa utvecklingen kan leda till att fondbolag väljer att upphöra med förvaltningen av vissa fonder med prestationsbaserade avgifter, då intäkterna för dessa fonder minskar betydligt när avkastningen sjunker. Effekterna för andelsägarna kan bli att de i goda tider fått avstå en relativt stor andel av avkastningen, men att de inte kan ta del av den lägre avgift som en prestationsbaserad avgiftsstruktur faktiskt innebär i sämre tider. Om flera fonder tvingas stänga kan det i förlängningen påverka alla fonder med prestationsbaserade avgifter då intresset bland investerare kan minska.

Upphör fondbolaget med förvaltningen av en fond tar förvaringsinstitutet över fonden. Den normala gången är att förvaringsinstitutet i sin tur överlåter fonden till ett annat fondbolag, som därmed tar över förvaltningen. Det kan också dela ut fondens tillgångar till andelsägarna.

Riskenivåerna i specialfonder, exempelvis hedgefonder, har inte helt oväntat ökat och det är troligt att det kommer att ske vissa överskridanden av de i fondbestämmelserna angivna riskenivåerna. Samtidigt som FI förväntar sig att

⁴² Fondbolagens förening – Hur svenskarna ser på fondsparandet

fondbolagen ska leva upp till de angivna riskbegränsningarna anser vi att det finns en ökad risk för överträdelser med anledning av marknadsförutsättningarna. FI utgår från att fonder som riskerar att överträda riskbegränsningarna anpassar risktagandet i fonden till rådande marknadsförutsättningar så att fondbestämmelserna inte överträds.

Finanskrisen har även lett till att några tillgångstyper, till exempel vissa strukturerade kreditprodukter, har blivit svåra att värdera. Enligt svenska regler måste en fond som inte kan värdera delar av sina tillgångar tillfälligt stänga för försäljning och inlösen. I ett flertal EES-länder har en fond möjlighet att placera illikvida eller svårvärderade tillgångar i så kallade ”side pockets”, vilket gör det möjligt för fonden att dela upp tillgångarna och på så sätt hålla öppet för försäljning och inlösen. För andelsägarna kan ”side pockets” vara en fördel då risken för att en fond stänger för försäljning och inlösen minskar. Samtidigt kan en sådan möjlighet innebära att fondförvaltares incitament ökar att investera i komplicerade eller svårvärderade produkter. FI:s preliminära bedömning är att ett sådant förfarande skulle stå i strid med nuvarande bestämmelser.

Fondliknande produkter

En konsument möts av ett stort antal alternativ när det gäller att placera sina pengar. För att kunna fatta rätt beslut är det bland annat viktigt att marknadsföringen av sparalternativen är rättvisande, exempelvis att sparprodukternas namn inte ger en missvisande bild av produkten.

Ordet fond är inte en skyddad beteckning, vilket innebär att även andra produkter än de som regleras i lagstiftningen kan använda benämningen. Utvecklingen går också mot att konsumenter i allt högre grad erbjuds investera i exempelvis fastighetsfonder, private equityfonder, infrastrukturfonder eller realfonder. Produkterna är inte att betrakta som fonder enligt fondlagstiftningen, FI kallar dem därför fondliknande produkter. Skillnaderna mot fonder gör att de snarare bör jämföras med investeringar i till exempel onoterade investmentbolag än med sparande i fonder enligt fondlagstiftningens definition.

En fond enligt fondlagstiftningen omfattas av särskilda regler som syftar till att skydda sparare och ge en grundläggande trygghet. Fondliknande produkter enligt ovan omfattas däremot varken av regelverket eller av FI:s tillsyn. De kan dock omfattas av skyldigheten att upprätta prospekt.⁴³ ”Fonden” är ofta en komplicerad aktiebolagskonstruktion där konsumenten erbjuds köpa aktier. Att ett aktiebolag har en fondliknande struktur innebär bland annat att aktieägarna inte har möjlighet att påverka bolagets framtida förvaltning. Exempelvis kan hon få lämna ifrån sig den rösträtt som ett aktieäggande normalt berättigar till. Det kan ske genom att individen i samband med aktie-teckningen behöver ingå avtal och lämna en fullmakt till den som arrangerar erbjudandet eller någon annan att rösta för hennes aktier vid bolagsstämman. I praktiken kommer också bolagets framtida förvaltning att helt regleras av förvaltningsavtal och aktieägarna kan i realiteten varken påverka beslut om

⁴³ Erbjudanden där minsta investering uppgår till minst 50 000 euro kan lämnas utan att ett prospekt behöver upprättas.

framtida investeringar, nyemissioner eller styrelsesammansättningen. Vidare kan avtalet som individen ingått reglera framtida överlåtelser av aktier, så att hennes rätt att fritt kunna överlåta aktierna begränsas. Även om sådana begränsningar saknas är aktien eller fondandelen vanligtvis onoterad och därmed illikvid. Det betyder att inlåsningsen kan vara betydande, vilket är en riskfaktor som investerare bör uppmärksamma. Aktien eller fondandelen kan också sakna löpande värdering och värdet kan baseras på ett pris som en marknadsgarant eller distributören ställer. Slutligen är avgiftsstrukturen ofta komplicerad och svåröverskådlig.

Fondliknande produkter kan också exempelvis utgöras av certifikat där den underliggande tillgången exempelvis utgörs av utländska hedgefonder.⁴⁴ I de fallen är det viktigt för konsumenten att vara medveten om att den underliggande tillgången inte nödvändigtvis omfattas av regelkraven eller av tillsyn. Kunden tar i ett sådant läge också en kreditrisk mot emittenten av certifikaten, vanligtvis en bank.

Trots finanskrisen och turbulensen på aktiemarknaden har intresset hos aktörer att ge in prospekt för den här typen av produkter inte avtagit. FI arbetar kontinuerligt och i samråd med branschen för att informationen i prospektet ska förbättras och på så sätt säkerställa att en konsument kan fatta ett investeringsbeslut på goda grunder. FI betecknar produkterna som komplicerade och utgår därmed också från att rådgivare och förmedlare av produkterna i enlighet med reglerna gör en bedömning av om det är passande för en konsument att köpa produkten. För att vara trygg med sitt sparande är det också viktigt att en konsument informerar sig om vilken typ av produkt som avses. Hon bör exempelvis ta del av och kritiskt granska prospekt, informationsbrochyrer, villkor och eventuella faktablad.

Fondförsäkring, depåförsäkring och individuellt pensions-sparande

Sparande i fonder kan även ske genom ett mellanled, vilket har skatteeffekter. Den vanligaste formen är fondsparande genom fondförsäkring, beskattad som pensions- eller kapitalförsäkring. Även kapitalpension, med egna skatte-regler, har tidigare varit ett sätt att spara i fonder.

Problemen vid den här typen av fondsparande är desamma som vid direkt fondsparande och en sparare behöver därför samma information om risker och möjligheter. I praktiken är det dock stora skillnader på såväl kraven på och den faktiska informationen som kunden får om avgifter, risker och möjligheter mellan till exempel fondförsäkring och direkt fondsparande. FI ser för närvarande över informationsreglerna på försäkringsområdet. För att förenkla jämförelser mellan olika produkter har FI arbetat utifrån principen att information om exempelvis avkastning ska närma sig de regler som gäller för fonder där det är lämpligt.

⁴⁴ Certifikaten kan även ha andra typer av tillgångar som underliggande tillgång, exempelvis råvaror.

Utöver de aspekter som konsumenten behöver ta hänsyn till i direktsparande i fonder, finns en del ytterligare faktorer som konsumenten måste känna till för att fatta välgrundade beslut, bland annat:

- *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. Det innefattar också den eventuella möjligheten att vid försäkringens utbetalning omvandla fondförsäringen till en traditionell livförsäkring.
- *Information om återköpsmöjligheter.* Möjligheten till och kostnaderna för återköp, det vill säga inlösen i förtid, kan vara viktig för en konsument om hennes ekonomiska förutsättningar ändras och hon behöver få tillgång till sparandet,
- *Information om möjligheten att byta fonder och att flytta fondförsäringen 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).
- *Kunden har en viss kreditrisk på försäkringsföretaget.* Till skillnad från direkt fondsparande äger inte kunden fondandelarna utan har istället en särskild förmånsrätt till skuldtäckningstillgångarna i företaget. Det innebär att kunderna vid en insolvenssituation har samma prioritet som övriga försäkringstagare, exempelvis sparare i traditionell pensionsförsäkring om företaget även erbjuder den produkten. Insättningsgarantins investerarskydd gäller inte för fondförsäkring.

På samma sätt som fondförsäkring innebär så kallad depåförsäkring och individuellt pensionssparande (IPS) möjligheter för konsumenten att spara med särskilda skatteeffekter. Den typen av sparande innebär en större frihet att välja tillgångar att spara i jämfört med fondförsäkring. Det går som regel att genom depåförsäkringen och IPS placera i fonder men även i aktier och andra värdepapper. Inom IPS kan en kund även placera medel på ett inlåningskonto.

Depåförsäkringen innebär precis som fondförsäkring att kunden inte själv äger tillgångarna och därmed har en viss kreditrisk på försäkringsföretaget. Även övriga faktorer som redovisas ovan är viktiga för konsumenten att ta hänsyn till. Depåförsäkring omfattas inte av det statliga investerarskyddet.

IPS är till skillnad från fondförsäkring och depåförsäkring inte en försäkring utan en sparform. 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 risken för att tillgångarna förskingras eller slarvas bort. Inte heller IPS omfattas av det statliga investerarskyddet.

Effekter med anledning av finanskrisen

Den senaste tidens finansiella kris har medfört att konsumenter som valt att på olika sätt spara i fonder och andra värdepapper har fått se sitt sparande, inte minst det med stora aktieinslag, tappa mycket i värde. För sparare med

lång tid kvar till utbetalning är inte detta nödvändigtvis ett problem, men om hon snart ska eller redan börjat få ut sin pension kan effekterna på pensions storlek vara betydande.

Möjligheterna att flytta pensionssparandet i ett fondförsäkringsavtal till en ny pensionsförsäkring kan vara begränsade, och beror i huvudsak på om avtalet omfattas av flytträtt eller inte. Kunden kan däremot löpande göra förändringar i sitt fondinnehav. Några försäkringsbolag låter fondförsäkring successivt övergå till en traditionell pensionsförsäkring när utbetalningstiden närmar sig. Kunden kan också i vissa fall välja att låta hela kapitalet föras över strax före utbetalningstiden. Vissa företag har dock som huvudalternativ att kapitalet förblir investerat i fonder även under utbetalningstiden. Detta gäller också som huvudalternativ i PPM-sparandet, där kunden aktivt måste begära att istället få en traditionell pensionsförsäkring under utbetalningstiden. Många kunder med fondförsäkring under utbetalningstiden har fått erfara att både utbetalningarna och pensionskapitalet under det senaste året minskat kraftigt. En del försäkringsföretag har som rutin att informera kunderna om att de bör fundera över riskerna med att behålla fonderna som de är inför utbetalningstidens början, andra inte. FI överväger om krav på informationgivning bör införlivas i de kommande informationsföreskrifterna för försäkring och tjänstepension.

Sparande i traditionell pensionsförsäkring

SAMMANFATTNING

För att stärka konsumenternas ställning behöver regelverket, tillsynen och bolagens agerande förbättras. Det gäller bland annat möjligheten att flytta sitt sparande, informationen om risk och avkastning, hur överskott fördelas mellan försäkringarna och informationen kring detta.

Förändringar på marknaden för tjänstepension innebär minskade intäkter för försäkringsföretagen och en risk för att intressekonflikter mellan olika kollektiv av pensionssparare uppstår. FI kommer att följa utvecklingen och hur företagen påverkas av de nya marknadsförutsättningarna. Det kan också finnas skäl att följa upp hur företagen hanterar risken för intressekonflikter.

Traditionell pensionsförsäkring⁴⁵ är främst ett sparande för ålderdomen och utgör cirka en tredjedel av hushållens totala sparande. Detta sparande är därmed den största sparformen i Sverige. Till skillnad från andra typer av pensionssparande överlämnar spararen i traditionell pensionsförsäkring helt investeringsbesluten till försäkringsföretaget. Produkten kan därmed rikta sig särskilt till konsumenter som inte vill eller anser sig kunna fatta egna investeringsbeslut i sitt pensionssparande. Sparformen har högsta prioritet i tillsynsarbetet. Anledningarna är följande:

- 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 i ett försäkringsföretag och som kan drabba dess kunder inom traditionell pensionsförsäkring.

Efter problemen i livförsäkringsbolagen i början av 2000-talet har konsumentskyddet i flera avseenden förbättrats. FI har på flera sätt också stärkt bevakningen av företagets risker, interna transaktioner och avgifter. Om ett försäkringsföretag ingår i en grupp av företag kan dess ekonomiska ställning påverkas av andra i gruppen. Ur ett konsumentperspektiv är det därför viktigt att FI har en god kontroll av till exempel affärshändelser och avtal inom gruppen. FI har därför också skärpt tillsynen av försäkringsgrupper.

Olika sätt att bedriva livförsäkring

Lagstiftningen skiljer på två företagsformer för livförsäkringsverksamhet – försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Livförsäkringsaktiebolagen kan i sin tur delas upp i sådana som har regler i bolagsordningen som medger vinstutdelning till ägarna och sådana som saknar sådana regler. De senare sägs verka enligt ömsesidiga principer.

Följande tabell sammanfattar på ett övergripande plan skillnader mellan de olika formerna för livförsäkringsverksamhet:

⁴⁵ Termen används här för att beteckna pensionsförsäkring av sparandetyper som bedrivs efter ömsesidiga principer. Motsvarande verksamhet i vinstutdelande bolag där bolaget väljer placeringarna räknas också hit, medan depåförsäkring och fondförsäkring exkluderas.

	Försäkringsaktiebolag		Ömsesidigt försäkringsbolag
	Vinstutdelande	Ej vinstutdelande	
Ägare	Aktieägarna	Aktieägarna	Försäkringstagarna
Traditionell livförsäkring enligt ömsesidiga principer	Inte möjlig	Möjlig	Möjlig
Traditionell livförsäkring med villkorad återbäring	Ja, denna typ av försäkring krävs för annat livförsäkrings-sparande än fondförsäkring	Möjlig men ovanlig	Möjlig men ovanlig
Försäkringstagarna har representant i styrelsen för bolaget	Nej	Ja	Ja

Produktens utformning

Traditionella pensionsförsäkringar kan delas in i privata pensionsförsäkringar och tjänstepensionsförsäkringar. En viktig skillnad mellan dessa är att pensionstagaren inom tjänstepension ofta företräds av sin arbetsgivare, som också är försäkringstagare, i kontakten med försäkringsföretaget. Det kan minska informationsunderläget något om arbetsgivaren är insatt i försäkringsfrågor, samtidigt som valfriheten för den enskilde kan bli mer begränsad. Är tjänstepensionen avtalsgrundad är risken att pensionstagaren, som har det starkaste intresset av att företaget sköter sig, blir mer passiv än om hon som enskild individ hade ingått avtalet. Det kan innebära en svagare bevakning av konsumentintressen.

Tjänstepensionen kan vara avgiftsbestämd eller premiebestämd. Riskbilden för konsumenten skiljer sig på flera punkter mellan dessa former. I korthet kan sägas att hon är mer exponerad mot problem i en avgiftsbestämd traditionell tjänstepensionsförsäkring än i en förmånsbestämd. En central orsak är att värdet av den förväntade utbetalningen vid avgiftsbestämd försäkring i högre grad styrs av försäkringsföretagets investeringsval. Utvecklingen går mot att andelen avgiftsbestämda tjänstepensionsförsäkringar ökar i förhållande till andelen förmånsbestämda, inte minst genom de omläggningar som genomförts i de stora kollektivavtalade systemen för tjänstepensioner.

Den traditionella avgiftsbestämda pensionsförsäkringen kan beskrivas som en ”tandemprodukt”. Den innebär dels ett garanterat sparande, dels ett förvaltad sparande.⁴⁶ I det garanterade sparandet får pensionstagaren vid spartidens slut en på förhand bestämd pensionsnivå. Det förvaltade sparandet svarar mot hennes rätt till del av överskottet från hela eller delar av verksamheten.

Risken i det garanterade sparandet

Det fasta åtagandet som försäkringsföretaget har till en pensionstagare i traditionell avgiftsbestämd pensionsförsäkring, garantin, påminner en del om ett bundet kontosparande. Genom att företaget på förhand utlovar ett visst minsta belopp som ska betalas ut kan pensionstagarens premie, efter avdrag

⁴⁶ Den förmånsbestämda tjänstepensionsförsäkringen är ur konsumentens perspektiv huvudsakligen en lönerelaterad förmån, men den är beroende av uppkomsten av ett överskott eller premietillskott från arbetsgivaren för att utbetalningarna ska kunna räknas upp med inflationen.

för driftskostnader och eventuella riskkostnader samt tillägg för vissa riskvinster, betraktas som en insättning som förräntas med en fast ränta, det vill säga ungefär som ett bundet kontosparande. I båda fallen tar kunden risken att företaget inte ska kunna fullgöra åtagandet när det förfaller till betalning.

För att skydda pensionstagaren mot den risken finns ett omfattande regelverk som försäkringsföretagen ska följa. Bland annat ska de hålla en viss mängd eget kapital i förhållande till sina åtaganden, de får inte investera alla sina tillgångar hur de vill och de ska mäta och hantera sina risker på lämpligt sätt.

FI utövar tillsyn över att företagen följer regelverket. Att företagen håller rätt mängd kapital kontrolleras genom att företagen ska uppfylla de i lagstiftningen fastställda kraven på kapitalbas. Samtliga företag uppfyller idag dessa krav. FI mäter även att företagen har tillräckligt med kapital i förhållande till de finansiella och försäkringsmässiga risker som deras verksamhet innebär. Målet är att FI tidigt ska kunna identifiera de företag som tagit så stora risker att de inte med fullgod säkerhet kan uppfylla sina åtaganden gentemot kunderna. Detta är ett arbetssätt som förväntas stämma väl med de nya regler som nu är beslutade inom EU.

De kraftiga fallen på de finansiella marknaderna under hösten 2008 innebär att försäkringsföretagens marginaler krympt. FI bedömer att det stora flertalet företag har en god förmåga att stå emot ytterligare stora prisfall på de finansiella marknaderna och oväntade utfall i försäkringsriskerna, och ändå ha förmåga att fullgöra sina garanterade åtaganden till pensionstagarna.

Vid en insolvenssituation har kunder i traditionell pensionsförsäkring en förmånsrätt framför de flesta andra fordringsägare till ett belopp som uppgår till det bokföringsmässiga nuvärdet av den garanterade förmånen. Företrädet till dessa tillgångar säkras genom att de registerförs i ett skuldtäckningsregister enligt särskilda regler. Om tillgångarna inte stämmer med dem som finns angivna i registret försvagas värdet av förmånsrätten. Det är därför av stor vikt för konsumenten att företagen hanterar sin skuldtäckning i enlighet med regelverket. FI granskar företagens regler och rutiner och gör kontroller av skuldtäckningsregistren. Utifrån den senaste granskningen bedömer FI att företagen har god ordning på registren och tillfredsställande rutiner.⁴⁷

Det finns inte ett statligt skydd mot en insolvenssituation i ett försäkringsbolag. En sådan så kallad garantiordning har diskuterats under en längre tid på EU-nivå. Ännu finns dock inga konkreta planer att införa ett sådant system, även om diskussionen aktualiserats med anledning av finanskrisen.

Risken i det förvaltade sparandet

Det förvaltade sparandet svarar mot kundens rätt att få del av överskottet från hela eller delar av verksamheten. I ett vinstutdelande företag uttrycks andelen av överskottet som ett rörligt skuldbelopp, den så kallade villkorade

⁴⁷ Tillfredsställande rutiner för skuldtäckningsregister (FI 2008:22)

återbäringen, medan det i ett ömsesidigt verkande bolag avser främst en andel av eget kapital, den så kallade preliminärt fördelade återbäringen.⁴⁸

Avkastningen i det förvaltade sparandet beror huvudsakligen på resultatet i kapitalförvaltningen samt på de eventuella vinsterna som uppstår genom att försäkringsutfallet blir bättre i förhållande till de antaganden som gjordes vid premieberäkningen. Kunderna har i den här delen av sitt sparande en marknadsrisk, det vill säga en exponering mot utvecklingen på de finansiella marknaderna. Men de kan även ha en exponering mot livslängdens utveckling, det vill säga en exponering mot ”risken” att livslängderna ökar, och mot rörelserisken i företaget.

Rätten till överskottet är ofta mer oklar för pensionstagaren än rätten till det garanterade förmånsbeloppet. Att den villkorade återbäringen kan variera kan vara lättare att förstå än att den preliminärt fördelade återbäringen inte är garanterat, även om detta alltid måste framgå i informationen till kunden. Att det är en del av företagets riskkapital som kan användas för att täcka förluster i verksamheten kan också vara svårt att ta till sig. Det innebär att det ömsesidigt bedrivna bolaget kan dra tillbaka hela eller delar av beloppet om konsolideringsgraden understiger den nivå som företaget fastställt i sin konsolideringspolicy. Försäkringsföretagen har dock blivit bättre på att informera kunderna om villkoren för detta.

Konsolideringsgrad

Den kollektiva konsolideringen är ett mått på värdet av försäkringsföretagets samlade tillgångar i förhållande till en uppskattning av samtliga uppskattade åtaganden, såväl det garanterade som det förvaltade sparandet. Begreppet kollektiv konsolidering berör enbart ömsesidigt verkande livförsäkringsbolag.

FI rekommenderar livförsäkringsbolagen att fastställa en konsolideringspolicy som anger inom vilket spann bolagets konsolidering kan befinna sig. Policyn bör också ange under hur lång tid bolaget kan vara under- eller överkonsoliderat innan åtgärder vidtas för att konsolideringen åter ska befinna sig inom det fastställda spannet. Bolagen bör inte ha en negativ konsolidering under längre tid än 36 månader.

Ett bolag kan justera en underkonsolidering genom att göra en reallokering. En reallokering kan ske genom att bolaget tar tillbaka återbäring som tidigare preliminärt delats ut till pensionstagarna. Det kan också välja att göra en successiv reallokering genom att under en tid sänka återbäringsräntan till en nivå som är understiger den garanterade återbäringen. Bolaget tar på så sätt tillbaka delar av det överskottskapital som pensionstagaren tidigare fördelats preliminärt.

Fördelning av avkastning och kostnader mellan pensionstagare

I vinstutdelande försäkringsföretag är tillgångar och risker uppdelade mellan pensionstagarna och ägarna. Pensionstagarnas avkastning kommer från de tillgångar som är avdelade för dem. Hur varje försäkring ska få del av överskotten ska framgå av försäkringsavtalet.

⁴⁸ Andelen av överskottet, vanligen kallad återbäringen, brukar enligt nuvarande praxis ofta bara beskrivas indirekt för kunden. Värdebeskedet anger det preliminära värdet på kundens försäkringssparande, kallat pensionskapital eller försäkringskapital samt det tekniska återköpsvärdet, det vill säga värdet av inbetalade premier (efter avdrag för driftskostnader och ev. riskkostnader) förräntade med den garanterade räntan. Den aktuella andelen av överskottet motsvarar skillnaden mellan dessa två poster.

I icke-vinstutdelande försäkringsföretag tillhör alla tillgångar, med undantag för eventuellt aktiekapital, pensionstagarna. Även i dessa företag ska principerna för återbäring finnas i avtalet. Lagstiftningen ger försäkringsföretaget möjlighet att ange avvikande principer för fördelning i bolagsordningen eller villkoren, men i annat fall gäller den så kallade kontributionsprincipen som innebär att fördelningen av överskott ska utgå från hur försäkringen har bidragit till överskottets uppkomst. I praktiken är det svårt att få en bild av hur återbäringen kommer att beräknas i detalj, bland annat eftersom villkoren inte brukar binda de faktorer som behövs för beräkningarna.

Att kunden sällan kan bedöma vilken andel av överskottet som bör tillfalla hennes försäkring är problematiskt av flera anledningar. Det försvårar en förhandsbedömning av det framtida värdet av sparandet. Även om kunden skulle ha en uppfattning om företagets investeringsstrategi de kommande åren och dess förväntade avkastning, vet hon inte vilken andel av den som hon kommer att få. Andelen kan nämligen påverkas av andra utgifter och inkomster i verksamheten och hur de tas ut. Av samma anledning har kunden svårt att i efterhand bedöma utfallet av sparandet. Ett annat problem är att kunden har svårt att bedöma om vissa kundgrupper systematiskt skulle kunna gynnas på andras bekostnad.

Praxis inom försäkringsbranschen bygger på kontributionsprincipen. Pensionskapitalet beräknas individuellt för varje försäkring. Det innebär i första hand att premier förs till pensionskapitalet medan pensionsutbetalningar dras av. Varje försäkring står för sin del av riskkostnaderna för efterlevandeskydd, och får sin del av vinsterna på antagandena om de försäkrades livslängd. Hur mycket beror dels på riskutfallet, dels på risken i typen av försäkring. Avkastning får kunden del av genom att pensionskapitalet löpande förräntas med totalavkastningen genom vad som ibland kallas återbäringsräntan. Alla dessa inslag kan ses som naturliga delar av en rimligt individualiserad fördelning av överskott och riskkostnader.

Det finns andra moment i hanteringen av överskott och kostnader som påverkar pensionskapitalet på ett mindre individuellt sätt. Det gäller moment för vilka företagen anser att en individuell hantering hittills har varit praktiskt omöjlig eller alltför kostsam. Ett exempel är att olika delbestånd av försäkringar kan ges samma återbäringsränta, som kanske även utjämnas över flera år. En ökad differentiering på flera återbäringsgrupper har varit sällsynt. Den tekniska utvecklingen bör på sikt möjliggöra en större flexibilitet på denna punkt och därmed en tydligare differentiering mellan pensionsstagare med olika villkor i avtalen.

Ett annat viktigt moment är att återbäringsräntan beräknas på totalavkastningen efter ett gemensamt avdrag för alla kostnader som inte täcks av de avgifter som tas ut vid individuell ärendehantering. Sådana kostnader blir särskilt tydliga i vissa situationer, exempelvis vid utgifter för nyförsäljning. Nytecknade försäkringar är ofta dyrare för företaget än äldre försäkringar. Företaget tar dock inte omedelbart ut provisioner och hela den administrativa startkostnaden från en nytecknad försäkring. Istället tas en utjämnad kostnad ut successivt över flera år. Under tiden kan kollektivet få stå för delar av kostnaden genom en lägre återbäringsränta. Det är först på sikt som de kan kompenseras för detta genom de avgifter som företaget tar ut från den nyare försäkringen.

Många av de frågor som kan uppstå kring fördelningen av överskott och kostnader måste ytterst sägas handla om villkorens skälighet och om skälig tillämpning av dem. FI kan genom sin tillsyn få en uppfattning om de problem konsumenten möter, och även verka för att försäkringsföretagen själva följer och analyserar dessa frågor. FI har vissa förväntningar på hur företagen bör organisera en sådan intern analys och hur de bör kunna redovisa den.⁴⁹ Detta kommer också att följas upp i tillsynen.

Möjligheten att jämföra olika pensionsförsäkringar

Traditionell försäkring med garantier och där bolaget bestämmer placeringsinriktningen har både fördelar och nackdelar. Detta måste belysas redan vid tecknandet av en försäkring och vid beskrivningen av hur den fungerar. När de finansiella förutsättningarna i omvärlden är instabila blir det extra tydligt att riskinnehållet måste vara tydligt för konsumenten. Den som ska göra ett välavvägt beslut och jämföra olika traditionella livförsäkringar med varandra och med andra sparformer, behöver ställa ett antal frågor. Bland de viktigaste är:

- Vad är den garanterade räntan⁵⁰ efter avgifter? Till skillnad från kontosparande, som nästan alltid är fritt från direkta avgifter, tillkommer i princip alltid olika avgifter i traditionell pensionsförsäkring, åtminstone när det gäller den faktiska förräntningen. Avgifterna kan bestå av olika delar, 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, det vill säga vad är kreditrisken? Till skillnad från det mesta kontosparandet omfattas sparande i livförsäkring inte av någon insättningsgaranti utan kunderna är hänvisade till det skydd som deras särskilda förmånsrätt ger.⁵¹
- Vad betyder nivån på den garanterade räntan för rätten och möjligheten till överskott? Innebär en högre garanterad ränta att det förväntade överskottet blir lägre när utrymmet för fria placeringar minskar?
- Vad har företaget för risktagande i förvaltningen, och vad betyder det för möjligheten att skapa överskott? Det vill säga, vilken är bolagets riskvillighet när det gäller kapitalplaceringar eller nya produkter, och hur kan den förväntas vara i framtiden?
- Vilken rätt till eventuella överskott har kunden, eller saknas rätt till det? Behöver överskottet delas med ägare? Och hur fördelas överskottet mellan kunderna?
- Vilka risker vilar på kunden och vilka bärs av företaget eller ägaren till företaget?
- Finns det mekanismer som utjämnar effekten på sparandet av svängningar i tillgångspriserna över tiden? Vilket skydd ger de och till vilken kostnad?

⁴⁹ Fördelning av överskott i traditionell livförsäkring (FI 2008:15)

⁵⁰ Med garanterad ränta avser vi den ränta som går att härleda från det garanterade beloppet.

⁵¹ Vid förmånsbestämd tjänstepension kan dock villkoren vara utformade så att arbetsgivarkollektivet blir skyldigt att täcka upp utbetalningarna om försäkringsföretaget inte kan uppfylla sitt åtagande. Försäkring är då en form att trygga arbetsgivarens pensionsåtaganden.

- Finns återbetalningsskydd eller efterlevandeskydd, det vill säga tillfaller värdet av försäkringen kundens efterlevande som efterlevandepension om hon avlider innan pensionen är slutbetald eller inte ens påbörjad? Vad är kostnaden för ett sådant skydd? Är försäkringen egentligen en riskförsäkring, enbart inriktad på efterlevandeskydd? Lyckas bolaget förklara hur eventuella riskkostnader eller riskvinster påverkar försäkringen?
- Är försäkringen livsvarig? I detta fall måste kunden fundera över kostnaden för ett sådant löfte, och om kunden kanske kan vara mer betjänt av en tidsbegränsad försäkring med ett högre månadsbelopp.
- Om kunden är missnöjd med sitt sparande eller om företagets ekonomi försämras, har kunden då möjlighet att flytta sitt sparande till en annan produkt eller ett annat företag? Vad är kostnaden för det?

Kundens möjligheter att besvara flera av dessa frågor är i praktiken begränsade. Den huvudsakliga utvärderingen kan i många fall skötas av andra aktörer som försäkringsförmedlare, arbetsgivare eller privata aktörer med affärsidén att utvärdera olika finansiella produkter. En arbetsgivare kan också i samband med upphandling av tjänstepensioner anlita olika former av experter för en första gallring mellan erbjudandena på marknaden, vilket bör innebära ett visst skydd av konsumentens intressen. Men det kan även för professionella aktörer vara svårt att utvärdera och jämföra olika produkter.

Många företag erbjuder olika former av prognosverktyg för att kunna göra en beräkning av den framtida pensionen. Beräkningen kan göras av konsumenten eller i samråd med en rådgivare, säljare eller förmedlare. För att kunna jämföra olika beräkningar och produkter måste utgångspunkterna i prognoserna vara likartade. Konsumentverket har i en granskning av olika prognosverktyg kunnat konstatera att de variabler och parametrar som företagen använder skiljer sig i så hög grad att en jämförelse i princip blir omöjlig.⁵² Inget av de granskade företagens prognosverktyg kan dock enligt Konsumentverket anses vara vilseledande.

Sammantaget gör FI bedömningen att det idag är svårt för såväl konsumenten som en professionell aktör att utvärdera olika traditionella livförsäkringar mot varandra. Centrala orsaker till det är exempelvis oklarheter kring överskottfördelning, vaga placeringsriktlinjer och svårigheten att utvärdera utjämningsmekanismerna mellan olika generationer av pensionstagare. Det är också vanligt att villkoren inte binder företaget när det gäller uttag av avgifter vid beräkning av det totala sparandet eller försäkringskapitalet. Om konsumenten anlitar en rådgivare för att få hjälp i sitt val måste hon, utöver att bedöma den information som rådgivaren tillhandahåller henne, även bedöma om rådgivaren utgår från hennes bästa eller om denne påverkas av eventuella ersättningar från det eller de företag vars produkter rådgivaren förespråkar.

Svårigheten att utvärdera produkterna betyder att konsumenten idag sannolikt inte kan göra en bra jämförelse av de traditionella livförsäkringarna som erbjuds, och hon kan därför komma att göra ett sämre val. Även konkurrensen på marknaden påverkas negativt av en begränsad genomlysning av produkterna.

⁵² En granskning av marknadsföringen av privata pensionsförsäkringar (KOV 2008:17)

Arbetet med att förbättra informationen kring pensionsprodukter sker på olika håll. FI har bland annat i samband med en undersökning av värdebeskeden för individuella pensioner och tjänstepensioner kommit med förslag på hur det årliga värdebeskedet till kunderna kan utformas.⁵³ FI har också haft en dialog med branschen om hur informationen kring försäkrings-sparande och fondsparande kan harmoniseras för att öka jämförbarheten och dra nytta av det som fungerar bra inom respektive sparform. Dessa erfarenheter utnyttjas nu i framtagningen av nya föreskrifter om information som gäller försäkring och tjänstepension. Inom ramen för Pensionsrådet⁵⁴ sker också ett arbete för att informationen om pensionen ska bli tydligare. Bland annat verkar rådet för att beräkningsgrunderna i prognosverktygen ska samordnas.

Inlåsningsen av sparandet

Den lagstadgade flytträtten, som ger pensionstagaren möjlighet att flytta sitt pensionskapital mellan olika företag om inte annat följer av försäkringens art, gäller endast avtal som upprättats från och med 2006. Vissa försäkringsföretag har dock en flytträtt inskriven i villkoren för alla eller vissa typer av försäkringar, vilket innebär att flytträtten i realiteten omfattar fler pensionstagare. Regler i försäkringsrörelselagen gör det också möjligt att begränsa det värde som får flyttas. Denna möjlighet finns som skydd för de konsumenter som inte kan eller vill flytta sina försäkringar.

Att vissa försäkringar inte omfattas av flytträtt kan innebära svårigheter för den enskilde konsumenten. Behovet av en försäkring kan förändras över tid och konsumenten kan drabbas av privatekonomiska konsekvenser och andra olägenheter genom att inte kunna anpassa sitt sparande efter förändrade förutsättningar. Den disciplinerande inverkan på företagen som risken för missnöjda kunder innebär, fungerar heller inte lika bra om kunder inte kan lämna ett företag eller en sparform.⁵⁵

Även spararna i traditionell livförsäkring som grupp kan drabbas negativt om det inte finns flytträtt. Utöver att inlåsningsen kan ge upphov till problem i företagets styrning, vilket innebär risker för de befintliga spararna, ökar också risken för att intressekonflikter mellan sparare och företag inte sköts på ett bra sätt. Under 2008 undersökte FI hur livbolag hanterar potentiella intressekonflikter i kapitalförvaltningen.⁵⁶ Undersökningen pekar på att de riktlinjer som lagstiftningen anger att styrelsen ska fastställa och som ska underlätta företagets kontroll av potentiella intressekonflikter inte används som lagstiftaren avsett. För de företag som har valt att lägga ut förvaltningen på en annan part, kan det i vissa fall också finnas skäl att se över rutinerna för uppföljningen av förvaltningen och att pensionstagarnas intressen omhändertas. FI kommer att följa upp detta i den löpande tillsynen.

⁵³ 2006:10 Pensionssparandet och värdebeskeden

⁵⁴ Pensionsrådet är ett samarbetsprojekt mellan Försäkringskassan, PPM, Finansinspektionen, Konsumentverket, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, intresseorganisationer samt representanter för försäkringsbranschen.

⁵⁵ 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)

⁵⁶ En rapport om undersökningen kommer att publiceras senare under 2009.

Begränsningarna i flyttmöjligheterna medför också att försäkringsmarknaden blir mindre dynamisk eftersom konkurrensen huvudsakligen begränsar sig till nya kunder eller nya premier. Konkurrensen om nya kunder utgör normalt ett skydd för befintliga kunder, eftersom det försvårar för företaget att attrahera nya kunder om det framstår som att det inte värnar om de kunder som det redan har. Den låga transparensen inom området innebär dock att befintliga kunder sällan har en god bild av villkor och förutsättningar. Dessutom innebär konkurrensen om nya kunder, när de befintliga är inlåsta, att ett företag kan frestas att attrahera nya kunder genom att erbjuda en produkt som innebär att befintliga kunder subventionerar de nya på ett olämpligt sätt.

Samtidigt tydliggör flytträtten ytterligare de problem som redogörs för ovan beträffande kontributionsprincipen.⁵⁷ En generell flytträtt innebär således att ett antal frågeställningar måste analyseras, bland annat hur flytträtt är förenlig med kontributionsprincipen.

För försäkringar tecknade efter 1 januari 2006 har flytträtt varit regel om inte annat avtalats. En konsument som väljer att flytta sin försäkring från ett överkonsoliderat företag, det vill säga ett företag som har en kollektiv konsolidering som ännu inte delats ut till pensionstagarna, riskerar att inte få sin del av överskottet. Istället flyttas endast hennes pensionskapital, alltså det preliminära värdet på hennes försäkringssparande. Pensionstagaren riskerar således att gå miste om kollektiva delar av ett överskott som hon varit med om att bygga upp, men kan å andra sidan få ta del av ett kollektivt överskott hos det mottagande bolaget. Om en pensionstagare däremot flyttar sitt sparande från ett underkonsoliderat företag justerar företaget normalt ner värdet på pensionskapitalet och tar på så sätt tillbaka delar av det tidigare preliminärt fördelade överskottet. FI har även kontaktats av konsumenter som framfört klagomål på att informationsgivningen inför och under en flytt varit otillräcklig, vilket innebär att konsumenten kan ha svårt att förstå hur stor del av sparandet de får med sig vid en eventuell flytt.

FI har också fått indikationer på att när en kund väl bestämt sig för att flytta sparandet, är processen både svår och tidskrävande. Kunder har bland annat behövt fylla i blanketter där de intygar dels att de verkligen vill flytta sparandet och dels att de är medvetna om den tidsåtgång och kostnad som är förknippad med flytten. Sammantaget finns en risk för att företagens beteende i realiteten innebär ett indirekt flyttstopp, den lagstadgade flytträtten till trots. FI har sedan tidigare ett uppdrag att följa utvecklingen hur företagen hanterar konsumenters flytt av försäkringssparandet. En granskning kan därför förväntas få prioritet i vår tillsyn framöver.

Pensionsmarknaden genomgår förändringar

Pensionsmarknaden består till stor del av kollektivavtalade avtalspensioner, som är en viktig grundsten i den framtida privatekonomin för många. Utvecklingen på marknaden med upphandlingar av avtalspensioner har pressat avgifterna, vilket är positivt för pensionstagarna, samtidigt som förutsättningarna för att få rådgivning och information kan bli begränsade av kost-

⁵⁷ Se även Flytträtt för sparande i pensionsförsäkring - kartläggning och förslag (FI 206:16)

nadsskäl. Upphandlingar förväntas på sikt resultera i kraftigt sänkta intäkter per försäkring för försäkringsföretagen inom avtalspensionsområdet. De nya marknadsförutsättningarna innebär en betydande omställning för försäkringsföretagen, och en risk för att lönsamheten och pensionstagarnas intressen riskeras om de inte kan hantera den.

Utvecklingen går också mot att hanteringen av avtalspensioner splittras på olika aktörer; valcentralen⁵⁸, det företag som står för riskförsäkringsdelarna samt ett eller flera företag där pensionssparandet placeras. För pensionstagaren blir det svårt, snarast omöjligt, att överblicka och utvärdera processen.

FI har kartlagt hur de försäkringsföretag som valdes ut under ITP-upphandlingen samt Collectum som valcentral hanterar olika områden.⁵⁹ I riskanalysen lyfter FI fram vikten av att företagen har en fungerande hantering som säkerställer att de bättre villkoren för kunder med avtalspensioner inte finansieras genom olämpliga subventioner från andra kundkollektiv.

I rapporten uppmärksammar FI att försäkringsföretagen har flera problem att hantera i sin efterlevnad av regelverk och interna riktlinjer. Det gäller till exempel utformning och finansiering av nya produkter och de villkor som gäller vid flytt av försäkringskapital. Företagsledning och styrelse har ansvar och ska kunna visa hur de agerar för att minimera risken för intressekonflikter. Motsvarande områden är centrala i FI:s tillsyn, och vi kommer att följa utvecklingen inom tjänstepensionsområdet. Det kan också finnas skäl att följa upp hur företagen hanterar risken för intressekonflikter.

⁵⁸ En valcentral är det bolag som administrerar tjänstepensionen

⁵⁹ Pensionsmarknad i förändring (FI 2008:17)

Betala

SAMMANFATTNING

Konsumentskyddet på betalområdet är tillfredsställande, men FI ser samtidigt ett antal risker som växer i betydelse.

Det är svårt för konsumenten att på förhand veta vem som ansvarar för förluster vid bedrägerier – banken eller kunden. Hittills har bankerna valt att ersätta kunder även i fall där det varit tveksamt eller otydligt om kunden varit akksam. Attityden kan dock komma att förändras när de elektroniska betalningsmetoderna är helt etablerade eller om verkligt allvarliga och kostsamma problem uppstår.

Nuvarande lagstiftning innebär att det inte går att säkerställa att alla har tillgång till betaltjänster. I takt med att allt fler produkter och tjänster förutsätter att individen har tillgång till betaltjänster blir också problemen med att sakna tillträde till dem allt större.

I stort sett alla individer och företag i ett samhälle utför och tar emot betalningar av olika slag. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är möjligheten att genomföra betalningar säkert, snabbt och billigt av stor betydelse. Tillgången till betaltjänster är också en förutsättning för att individen ska ha tillgång till andra finansiella produkter och tjänster.

Under de senaste decennierna har utvecklingen inneburit att allt fler kontantbetalningar ersatts av elektroniska, kontobaserade betalningar. Detta har bidragit till stora samhällsekonomiska effektivitetsvinster⁶⁰, och Sverige hör till de länder som ligger långt fram i den här övergången.

Kostnader och avgiftsuttag

Traditionellt har bankerna⁶¹ mycket sällan tillämpat en tydlig, kostnadsbaserad prissättning på betaltjänster. Istället har finansieringen skett via så kallad float, det vill säga att banken eller bankerna som deltar vid ett betalningsuppdrag tjänar ränta från den tid som betalningsuppdraget inleds och till dess mottagaren har fått pengarna på sitt konto. Bankerna har också använt sig av olika former av korssubventioner och ”paketpriser”, exempelvis kan kunden få betala för betalningsservicen via en låg inlåningsränta eller en schabloniserad årsavgift. Den typen av avgiftsuttag är sällan tydlig för kunden.

Floatfinansieringen har minskat kraftigt i betydelse under senare år, med anledning av det låga ränteläget och trycket från konsument, företag och

⁶⁰ 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 BNP. Effektivitetsförlusten av en återgång till 1950-talets betalningsvanor skulle i så fall kunna skattas till 200 miljarder kronor per år.

⁶¹ FI använder beteckningen banker även om andra typer av kreditinstitut också erbjuder betaltjänster.

myndigheter att få en snabbare betalningsförmedling. Trots detta har Konsumenternas Bank- och finansbyrå under de senaste par åren fått en ökande mängd klagomål från konsumenter avseende den tid en överföring tar. Klagomålen gäller framför allt betalningsförmedling som skett via kreditmarknadsbolagen. Tidsåtgången för överföringar finns dock inskrivet i villkoren, dessa ska kunden ha godkänt i samband med öppnandet av ett konto. Men konsumenten fokuserar sällan på den typen av villkor, utan lägger större fokus på inlåningsräntan och kostnader kopplade till olika tjänster. Klagomålen visar därmed på en förväntan hos kunden idag att betalningar ska gå att göra utan fördröjning snarare än brist på information.

Ur den enskilde konsumentens perspektiv innebär otydligheten avseende kostnadsuttaget inte något större problem, utan kostnaderna bedöms som marginella. För samhällsekonomin i stort däremot kan otydliga kostnadsuttag och korssubventioner innebära att vissa produkter inte används i den omfattning som annars hade varit fallet, och att andra produkter används i för liten grad. En ökad tydlighet kan därmed vara önskvärd. Detta utgör dock inte något större problem och prissättningsfrågan är därmed inte en prioriterad fråga för FI utan detta är en fråga för marknadsaktörerna att hantera.

Ny teknik innebär nya risker

Olika typer av betalningar är förknippade med olika former av problem och risker. När det gäller kontanter handlar det främst om välbekanta och handfasta risker kopplade till kriminalitet som stöld, rån och förfälskning av sedlar och mynt. Riskerna med elektroniska, kontobaserade betalningar har traditionellt sett huvudsakligen ansetts bestå av risker för tekniska störningar i it-system och för intrång och manipulation på exempelvis internetbanker. FI har under den senaste tiden även pekat på riskerna kopplade till att konsumenter nekas tillträde till betalningssystemet. Därutöver kan det uppstå integritetsproblem när allt fler betalningar sker elektroniskt. Köpvanor kan kartläggas och transaktioner spåras på ett sätt som konsumenten inte alltid önskar och inte kan påverka.

Kontobaserade betalningar innebär att banker och andra förmedlingsorgan hanterar och genomför betalningar på uppdrag av kunden. Under den tid som processen pågår och i hanteringskedjorna uppstår olika slag av finansiella och operativa risker. Det finns därmed en rad tekniska risker kopplade till kontobetalningar som den enskilde mycket sällan kan överblicka eller värdera.

Konsumenten ställs också inför ett flertal frågor som denne inte alltid kan svara på. Det är exempelvis svårt för konsumenten att på förhand veta vem som bär risken för att någon annan missbrukar betalkortet⁶² eller gör intrång på bankkontot via en internetbank. Ansvarsfördelningen finns reglerad i avtalet mellan kunden och banken och bygger på att kunden ska vara aktsam med sitt betalkort, sina koder etc. Hur aktsamhetsbegreppet tolkas är dock inte tydligt och bankerna kan välja att avvika från det som avtalats och ersätta även sådant som enligt avtalet är kundens ansvar. Ofta är det också svårt

⁶² Med betalkort avser FI alla former av kort, såväl kort med som utan kreditmöjlighet.

för konsumenten att veta hur ett bedrägeri skett, detta gäller inte minst för finansiella tjänster på internet. FI anser att banken i majoriteten av fallen har en bättre inblick i vad som skett i samband med ett intrång och också en större möjlighet att skydda sig själv och kunderna mot olika former av intrång. FI:s utgångspunkt är därför att bankerna bör ha bevisbördan.

En oro för att drabbas av någon form av bedrägeri och otydligheten i ansvaret innebär sammantaget att konsumenter kan vara obenägna att använda sig av korttjänster. Detta bekräftas också av en undersökning som FI genomfört under 2009 och som kommer att publiceras vid ett senare tillfälle. Fem procent av den vuxna befolkningen i Sverige uppger att de har erfarenhet av bedrägeri mot betalkort. Enligt undersökningen har antalet incidenter med kortbedrägerier, manipulationer av kortterminaler, intrång på internetbanker och liknande ökat under de senaste åren. Antalet lyckade angrepp på internet är dock fortfarande begränsat. I majoriteten av fallen har bedrägerierna inte varit så omfattande och konsumenter har oftast inte drabbats ekonomiskt då bankerna valt att kompensera kunderna, även i fall där det varit tveksamt eller otydligt om konsumenten varit aktsam. Detta har bidragit till att kundernas förtroende för bankerna och för den nya tekniken stärkts. Det är ändå viktigt att vara medveten om att bankernas val att kompensera kunderna i vissa fall kan ha gjorts på frivillig basis.

En fråga som givetvis kan ställas är om attityden kommer att vara lika generös när de elektroniska betalningsmetoderna är helt etablerade eller om verkligt allvarliga och kostsamma problem uppstår. Enligt den brittiska tillsynsmyndigheten har banker internationellt börjat ställa hårdare krav för att kompensera kunder som utsatts för exempelvis skimming⁶³. FI ser det inte som orimligt att vi i framtiden kommer att se en liknande utveckling även i Sverige. I och med detta blir det än tydligare att otydligheten kring ansvarsfrågan kan skapa problem för de kunder som drabbas av bedrägerier. Detta gäller inte minst i och med att bevisbördan ofta läggs på kunden.

Risikfördelning mellan kund och bank - ny lag om betalningsansvar vid obehöriga transaktioner

Med anledning av det nya betaltjänstdirektivet arbetar Justitiedepartementet för närvarande med ett förslag till ny lag om betalningsansvar vid obehöriga transaktioner. Den nya lagen kommer bland annat att innehålla tydligare regler kring risikofördelningen mellan bank och kund vid obehöriga transaktioner. I förslaget föreslås att när en personlig kod använts vid en obehörig transaktion ska kontohavaren stå för en självrisk, förutom i de fall kontohavaren kan bevisa att hon inte har åsidosatt skyldigheten att skydda koden. Vidare föreslås en fast begränsning om 12 000 kronor i förlustansvaret i de fall en kontohavare som är konsument varit grov oaktsam. De nya reglerna ska träda i kraft den 1 november 2009.

FI:s uppfattning är att det kan krävas teknisk bevisning som kan vara svår för konsumenten att få fram för att bevisa att koden stulits och utnyttjats. Det kan

⁶³ Vid skimming använder bedragaren en speciell avläsare för att kopiera innehållet i magnetremsan på ett betalkort. Informationen läggs över på ett annat kort, som används för att betala med, men den ursprungliga ägaren står kostnaden. Phishing, pharming och trojaner är exempel på brottsliga angrepp på internet. Vid phishing lurar bedragaren kunden att via internet ge ut sina uppgifter, för att sedan uppträda gentemot banken i kundens namn. Pharming innebär att man lurar kunden via en falsk hemsida som ser ut som bankens. Trojaner är en form av programkoder som kan överföras via mejl eller smittade hemsidor. De kan exempelvis avlyssna kommunikation, avläsa tangentbordstryckningar och i vissa fall fjärrstyra datorer. I Sverige är dessa former av bedrägerier ännu ovanliga.

därmed vara svårt att visa att hon utsatts för brott som exempelvis skimming. Förslaget kan därför komma att lägga ett alltför stort ansvar på konsumenten. Beträffande begränsningen i förlustansvaret är FI av åsikten att det förefaller oskäligt att en bank ska tvingas stå för förluster som uppkommit på grund av en kontohavares grova oaktsamhet. En sådan regel kan i förlängningen fördyra korttjänster eller exkludera vissa individer från tjänsterna.

FI har inte tillsynsansvar över betalningssystemet

Att betalningssystemet fungerar och är motståndskraftigt mot såväl interna som externa händelser som brand, översvämning, strömavbrott etc. är av stor betydelse för samhällsekonomin och för den enskilde. Riksrevisionen pekade i december 2007 på en rad brister i statens beredskap för att hantera en kris i betalningssystemet.⁶⁴ Mot bakgrund av kritiken gjorde FI en analys av vårt ansvar inom området, hur vi arbetar med frågorna samt vilka förändringar som kan genomföras för att höja säkerheten i betalningssystemet.⁶⁵

På betalningsområdet tolkar FI statens mål om ett ”stabilt och väl fungerande finansiellt system” som att allmänheten som regel och generellt ska ha möjlighet att genomföra betalningar. Allmänheten har också vant sig vid och förutsätter en tillgänglighet till betaltjänster dygnet runt. Men FI har inte tillsynsansvar eller ens rätt att utöva tillsyn över alla delar av betalningssystemet. Det finns inte några krav på att de finansiella företagen ska hålla en viss lägsta driftsäkerhet eller tillgänglighet för betaltjänster. FI kan därför inte ur det perspektivet ställa några krav på företagen. Om detta inte finns avtalat mellan banken och kunden har således kunden begränsade möjligheter att ersättas för eventuella skador som denne kan ha drabbats av vid eventuella driftstopp eller driftsproblem hos banken. I takt med att kontant-användningen minskar blir också en god driftssäkerhet och hög tillgänglighet till elektroniska betaltjänster en förutsättning för att allmänheten ska ha tillgång till och förtroende för betalsystemet. Om marknadsaktörerna inte själva genom egna initiativ garanterar driftsäkerheten kan det därmed finnas anledning att se över den nuvarande lagstiftningen.

I avsaknad av legala möjligheter att kräva en viss nivå på bolagens operativa kapacitet för bland annat betaltjänster, arbetar FI med andra metoder än tillsyn. Huvudlinjen är att tillsammans med företagen och andra myndigheter bedöma sektorns driftssäkerhet och förståelse för riskerna, och därigenom förmå företagen att på frivillig väg hålla en hög operativ kapacitet. Genom övningar och genom att skapa forum för spridande av kunskap och erfarenhet mellan aktörerna i det finansiella systemet bidrar FI till att öka kunskapen om riskerna och förmågan att förebygga och hantera dem.

Tillgång till betaltjänster

Genom lagen om insättningsgaranti finns en reglerad kontraheringsplikt som avser konton som omfattas av insättningsgarantin. Kontraheringsplikten innebär att en bank som tillhandahåller sådana konton är skyldig att tillhandahålla det till alla, om det inte finns särskilda skäl. För tilläggstjänster som exempelvis bankgiro och korttjänster finns endast FI:s allmänna råd. Där

⁶⁴ Krisberedskap i betalningssystemet (RiR 2007:28)

⁶⁵ Ansvaret för betalningssystemet (FI 2008:10).

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:s utgångspunkt är att kontobaserade betalningar i allt högre grad förutsätts av olika samhällsfunktioner. Konsekvenserna för den enskilde att nekas tillgång till tjänsterna är betydande, och det finns därmed ett behov att säkerställa att alla på ett eller annat sätt ges tillgång till betalsystemet och möjlighet att hantera olika former av överföringar och betalningar. FI har erfarenhet av konsumenter som nekats tillgång till såväl inlåningskonto som betalkort. FI har vid ett tidigare tillfälle undersökt bankernas rutiner för att behandla ansökan om inlåningskonto och betaltjänster.⁶⁶ Den vanligaste anledningen till att neka en kund att öppna en betaltjänst uppgavs vara betalningsanmärkningar eller obetalda skulder. För vissa produkter, som internetbank och girobetalningar, krävde bankerna i vissa fall också att kunden hade svenskt personnummer.

Nya regler mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Med anledning av det tredje penningtvättsdirektivet trädde nya penningtvättsregler i kraft under våren 2009. De nya reglerna innebär skärpta krav på de finansiella företagen att göra en bedömning av risken att de utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. De nya reglerna innebär även höjda krav på företagen att ha god kunskap om sina kunder och deras transaktioner. Därmed kan exempelvis banker i högre grad än tidigare komma att ställa frågor till kunder beträffande orsaker till större insättningar och överföringar. Om banken inte litar på en kunds förklaring kan denne komma att nekas att genomföra en transaktion.

En situation som FI uppmärksammat är att penningtvättsreglerna kan innebära svårigheter för framför allt utländska medborgare att få tillgång till inlåningskonto. Ett företag ska enligt reglerna kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse med företaget. Om en kund inte är känd i banken sedan tidigare ska en identitetskontroll utföras med ledning av giltiga certifierade identitetskort, körkort eller andra identitetshandlingar som godkännts av banken. Reglerna medger därmed att en bank nekar en individ ett konto om det inte går att säkerställa individens identitet.⁶⁷ FI har fått indikationer på att olika banker har olika policy för vilka id-handlingar som godkänns.

FI tror att det finns ett mörkertal för hur många som nekats bankkonto. En anledning är att många som drabbas är av utländskt ursprung och inte nödvändigtvis kan eller vet att de kan ta kontakt med exempelvis FI eller Konsumenternas Bank- och finansbyrå för att få information om reglerna.

FI har också kontaktats av personer som av olika skäl nekats att få tillgång till betalkort. Ofta är det småföretagare som till följd av tidigare konkurs eller betalningssvårigheter nekats betalkort. Men även klagomålen från privatpersoner har ökat under den senaste tiden. En orsak till detta är det ökade antalet betalningsförelägganden med anledning av olika former av småkredi-

⁶⁶ Alla får inte betala (FI 2008:12)

⁶⁷ Utländska medborgare med svenskt personnummer kommer från och med den 1 juni 2009 kunna ansöka om identitetskort hos Skatteverket. Individen ska ha fyllt 13 år och ska kunna styrka sin identitet på ett säkert sätt.

ter inneburit att fler personer får betalningsanmärkningar.⁶⁸ Banker har ofta även nekat personer med betalningsanmärkningar betalkort utan kreditmöjligheter. Den anledning som banker framhållit är att även om det inte finns någon kredit kopplad till kortet, kan en kortinnehavare tilltvinga sig en de facto-kredit genom uppsåtliga, kraftiga övertrasseringar. FI är av uppfattningen att marknadsaktörerna bör kunna ta fram tekniska eller kontraktsmässiga lösningar på dessa risker, och på så sätt möjliggöra för personer med betalningsanmärkningar att få tillgång till betalkort.

Effekter av SEPA-samarbetet

SEPA⁶⁹ är ett initiativ som går ut på att göra det lika enkelt att skicka betalningar mellan två EU-länder som inom ett land. Initiativet till SEPA är politiskt, men själva arbetet överlämnades till bankerna, som 2002 bildade ett samarbetsorgan benämnt EPC⁷⁰. Arbetet inkluderar även att arbeta för att betalkort ska kunna användas på samma sätt i andra EU-länder som i hemlandet. Detta innebär att nationella kort ska anpassas till ett system, bland annat ska korten ha chip och pin-kod. Kort med chip är säkrare och kan inte skimmas.

I samband med utbytet av kort har vissa banker valt att ta bort de ofta avgiftsfria uttagskort, som är olönsamma. Borttaget innebär att fler kan nekas tillgång till betalsystemet, i de fall de inte uppfyller kraven för betalkort. I samband med borttaget har vissa banker också hänvisat till nya EU-regler som inte tillåter nationella uttagskort. SEPA förbjuder dock inte förekomsten av andra typer av kort än de som är "SEPA-konforma" utan detta är någonting som bankerna själva har valt att göra. Konsumentombudsmannen har därför förbjudit den typen av uppgifter i marknadsföringen av de nya betalkorten.

Det kan också konstateras att möjligheten att på traditionellt sätt ta ut kontanter och genomföra betalningar över disk minskat snabbt i takt med att de elektroniska tjänsterna utvecklats. Många bankkontor i glesbygd och på småorter har lagts ned, och i alla delar av landet har andra avvecklat kassahanteringen. Nedläggningen av Svensk Kassaservice har inneburit att möjligheterna att genomföra betalningar begränsats ytterligare jämfört med tidigare. Istället tillhandahålls numera betaltjänster genom att Post- och telestyrelsen (PTS) upphandlar sådan service från exempelvis ICA Banken. Konsumenternas Bank- och finansbyrå har med anledning av den minskade kontanthanteringen fått en ökad mängd klagomål från konsumenter och näringsidkare.

De bankkontor som fortfarande erbjuder in- och utbetalningar över disk tar ut höga avgifter. Detta är inget principiellt problem, eftersom det är en kostsam service. Samtidigt finns grupper av konsumenter – utöver de som nekas tillträde till betaltjänster – som kan uppleva sig exkluderade från betalningssystemet. Det rör sig framför allt om äldre människor och vissa funktionshindrade för vilka steget att börja använda internet kan vara långt och som kanske inte heller känner sig bekväma med att använda betalkort och ta ut kontanter i uttagsautomater. Det 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 har mycket långt till fysisk finansiell service.⁷¹

⁶⁸ FI redogör för detta i avsnittet om låneprodukter.

⁶⁹ Single Euro Payments Area

⁷⁰ European Payments Council

⁷¹ Statens ansvar för vissa betaltjänster (2006/07:55)

Penningöverföring

Det sker många överföringar av pengar från personer som bor eller arbetar i Sverige, till släkt och vänner i utvecklingsländer. Det finns inga siffror för hur stora överföringar som sker från Sverige till utvecklingsländerna, men enligt Världsbankens uppskattningar utgör denna form av överföringar cirka 167 miljarder dollar årligen.

Många överföringar sker till områden där en traditionell överföring mellan banker inte existera eller är kostsam. Eftersom det ofta är små belopp som överförs, krävs förhållandevis låga avgifter för att överföringen ska vara värd att genomföra. Penningöverföringar till sådana områden bygger därför inte sällan på icke-konventionella metoder. Ett vanligt exempel är att penningöverföraren i avsändarlandet kontaktar en agent i mottagarlandet, som i sin tur betalar ut kontanter till den slutgiltiga mottagaren. Betalningen mellan överföraren och agenten kan ske genom att överföraren betalar fakturor för agentens eller agentens klienters räkning i ett tredje land.

De skärpta regelverken avseende penningtvätt och terrorfinansiering ställer bland annat krav på god kunskap om sina kunder och deras transaktioner. Detta kan vara svårt att leva upp till, särskilt i de fall då avstämningen mellan överföraren och agenten sker genom betalning av agentens fakturor. Att bygga upp den formen av kontroll som krävs i de situationerna kan vara omöjligt eller riskerar att vara så kostsamt att tjänsten blir ointressant för användarna. Konsekvensen kan i värsta fall bli att mindre betalningsöverföringar till vissa områden i praktiken blir omöjliga att genomföra. Det skulle kunna få negativa ekonomiska konsekvenser för familjer i mottagarländerna. Ytterligare en risk är att den här formen av verksamhet går under jorden för att undgå granskning. Regeringen bör vara vaksam på riskerna och konsekvenserna av det skärpta regelverket avseende penningtvätt och terrorfinansiering och, om nödvändigt, söka lösningar på behovet av fungerande betaltjänster till utlandet.

Låna

SAMMANFATTNING

Konsumentskyddet på låneområdet är tillfredsställande, men några problem växer i omfattning.

Antalet betalningsförelägganden hos Kronofogden med anledning av snabbkrediter har ökat snabbt. Samtidigt som FI vill betona individens ansvar för sina beslut ser FI det som problematiskt att individer kan stängas ute från bland annat grundläggande betaltjänster med anledning av betalningsanmärkningar.

FI har inte tillsyn över företag som endast bedriver utlåning utan de är endast registrerade hos FI. Såväl FI som Konsumentverket är av uppfattningen att dagens regelverk inte gör det möjligt att hantera eventuella oegentligheter på marknaden för konsumtionskrediter, även i de fall myndigheterna ges ett utökat tillsynsansvar. Det finns ett behov av att se över den lagstiftning som reglerar området.

Möjligheten att låna pengar är av stor vikt för den enskilde konsumenten, exempelvis för att kunna finansiera köp av bostad eller kapitalvaror. Det finns två grundtyper av lån – lån med säkerhet och lån utan säkerhet, så kallade konsumtionskrediter eller blancokrediter. För personer som inte äger sitt eget boende utgör lån utan säkerhet i princip den enda möjligheten till lånefinansiering.

Hushållens skulder har vuxit relativt kraftigt under hela 2000-talet. Förklaringen kan vara förhållandevis låga räntor och stigande bostadspriser. Sedan början av 2006 har tillväxttakten, som då låg på över 13 procent, långsamt avtagit. Det senaste årets turbulens på de finansiella marknaderna och den vikande konjunkturen har haft en återhållande effekt på utlåningstillväxten, tillväxttakten ligger dock fortfarande på runt 10 procent.

Utgångspunkter

För många finansiella produkter har företag incitament att i princip sälja så mycket som möjligt. För lån finns däremot ofta en intressegemenskap hos långivare och låntagare i att konsumenten bara bör låna så mycket som denne kan betala tillbaka. Orsaken är främst att bristande återbetalningsförmåga i de flesta fall är den största risken för både konsumenten och företaget. Detta gäller dock främst lån som avser större belopp.

För mindre lån behöver inte bristande återbetalningsförmåga vara ett problem för företaget. Istället kan det kompensera sig för risken genom att ta ut en hög ränta. Räntan ger goda intäkter avseende merparten av låntagarna som betalar tillbaka lånet enligt villkoren. Samtidigt ger det möjligheten att vid betalningssvårigheter ta ut höga inkassoavgifter och ytterst återvinna lån

genom ianspråktagande av säkerheter eller utmätning. Detta utvecklas i avsnittet om konsumtionskrediter nedan.

Lån skiljer sig också från exempelvis många sparprodukter och försäkringar genom att risker och kostnader i många fall är förhållandevis tydliga och lätt för konsumenten att förstå. För de 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. Problembilden för lån är därmed inte lika stor som för andra områden. Eftersom mycket av den konsumentinriktade tillsynen är inriktad på att se till att konsumenten har god information om risker, kostnader och andra villkor är således tillsynen på området mer begränsad än för andra områden med motsvarande volym.

Betalningsförelägganden och inkasso

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 incitamentet för kreditgivaren att vara måttfull i kreditgivningen. Detta gäller inte bara blancokrediter, utan även kundkrediter vid försäljning av varor och tjänster, där inkassoverksamhet ofta används.

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. Det stora flertalet företag som bedriver inkassoverksamhet ligger under Datainspektionens tillsyn. Inkassoverksamhet har tidigare genererat en hel del klagomål till FI, vilket har medfört vissa tillsynsinsatser. De senaste åren har klagomålen dock varit få, vilket delvis beror på att allt färre företag har tillstånd hos FI att bedriva inkassoverksamhet. För företagen under FI:s tillsyn sköts inkassoverksamheten i huvudsak på ett väl fungerande sätt.

Konsumtionskrediter

Informationsgivningen central

Ur ett konsumentperspektiv är det centralt att låntagaren är medveten framför allt om den kostnad som olika lånealternativ medför. I och med att löptiderna på små krediter ofta understiger ett år innebär det att den nominella räntan kan framstå som mer konkurrenskraftig än vad som egentligen är fallet. Risken är därmed att kunder fattar oöverlagda beslut om lån. I konsumentkreditlagen finns därför krav på att företag anger den effektiva räntan, och att de tydligt visar vilka avgifter som finns för krediten. Den effektiva räntan gör att kostnaden för lån kan jämföras och att konsumenten kan få en bild av kostnaden. Alla avgifter redovisas dock inte alltid tydligt, vilket kan leda till en ofullständig kostnadsbild.

För lån som understiger 1 500 kronor eller om lånets löptid understiger tre månader behöver företaget inte ange den effektiva räntan i marknadsföringen. Kreditavtalet behöver inte heller vara skriftligt för belopp under 1 500 kronor eller för belopp som ska återbetalas inom 45 dagar. Dessa uteblivna fakta bidrar negativt till informationsgivningen och konsumentskyddet. Konsumentverket har i en skrivelse från augusti 2007 till regeringen hemställt att en särskild utredning ska se över dessa undantag.⁷² Bakgrunden är den snabba utvecklingen av kortfristiga krediter via telefon, SMS och internet, och ett ökat antal betalningsförelägganden hos Kronofogden som rör unga människor. Reglerna ses nu över i samband med omarbetningen av konsumentkreditlagen.

Det är primärt Konsumentverkets ansvar att granska att annonsering och annan marknadsföring inte sker på ett olämpligt sätt. Konsumentverket har också stämt företag i Marknadsdomstolen som tillhandahåller snabblån för olika typer av otillåtna prissättningsmetoder och för marknadsföring som till exempel i alltför hög grad fokuserar på snabbheten att få lån. Konsumentverket anser att de möjligheter som finns för dem att förhindra olämplig marknadsföring inte löser de problem som finns. Konsumentverket ser det också som ett problem att processen i tingsrätten är mycket lång i det fall ett företag inte rättar sig efter en dom i Marknadsdomstolen.

Nytt konsumentkreditdirektiv

EU:s nya konsumentkreditdirektiv ska möjliggöra för konsumenter att teckna krediter på samma villkor oavsett i vilket land avtalet ingås. Konsumenten ska ha en ångerrätt och hon ska få tillgång till information före och när ett kreditavtal sluts. Direktivet innehåller även regler bland annat för kreditprövning, om information i marknadsföringen och om kontroll av kreditgivare. Direktivets regler berör endast krediter på mellan 200 och 75 000 euro, men medlemsländerna har möjlighet att låta även andra krediter omfattas av reglerna.

Problemen ofta utanför FI:s mandat

Dagens regelverk innebär att utlåningsverksamhet i sig inte är tillståndspliktig utan det är först när utlåningsverksamheten kombineras med inlåning, som kravet på tillstånd och tillsyn uppstår. Kreditgivare ska däremot vara registrerade hos FI. Registreringen innebär att FI får kännedom om ett företag. Tillsynen begränsas dock enligt lag till att FI gör en enklare ägar- och ledningsprövning och till att undersöka att företagen följer reglerna avseende penningtvätt och terrorfinansiering. FI får däremot inte utöva tillsyn över exempelvis företagens kredithantering. Många av de företag som erbjuder de mest kostsamma lånen står därmed utan tillsyn från FI. Dessutom har flera företag som tillhandahåller exempelvis SMS-lån inte ens registrerat sig hos FI, vilket för närvarande granskas av FI.

FI har vid ett flertal tillfällen påtalat till regeringen att reglerna om registrering bör ses över. FI:s utgångspunkt är att det tillsynsmässiga mellanläget som registreringen innebär är olämpligt. Istället bör antingen alla kreditgivare som erbjuder krediter till konsumenter omfattas av tillståndsplikten eller också borde inget registreringskrav föreligga. En central orsak är att det är svårt för en konsument att skilja på innebörden av att ett företag är registrerat hos FI respektive har FI:s tillstånd att bedriva verksamhet. Skillnaden är

⁷² Konsumentverket pekar i sin hemställan även ut undantaget från kreditprövning.

avsevärd eftersom tillståndplikt betyder att FI ska bedriva full tillsyn av företaget, medan FI inte har mandat att bedriva någon löpande övervakning av registrerade företag. Vidare är FI:s möjligheter att ingripa mot ett registrerat företag i princip obefintliga.

SMS-lån och andra snabbån

FI har i allt högre grad uppmärksammat de problem som den ökade tillgängligheten på lån innebär, vilket kan locka konsumenten att ta snabba lån utan att först ha tänkt över konsekvenserna av beslutet.

SMS-lån lanserades i Sverige under 2006. Antalet lån och aktörer som erbjuder dem har sedan dess ökat kraftigt. Även andra former av snabbån, som lån via en webbplats eller via telefon, ökar i omfattning. Snabbån kännetecknas av att konsumenten snabbt kan låna en mindre summa pengar, ofta mellan 1 000 och 4 000 kronor, till en hög totalkostnad. En viktig orsak till att lånen inte uppgår till större belopp är att regelverket medger att lån som understiger tio procent av ett prisbasbelopp⁷³ undantas från krav på kreditprövning. Tidigare kunde låntagaren ofta ha tillgång till pengarna inom 15 minuter från det att lånet begärdes. Sedan 2008 har ingripanden från branschen lett till att vissa kreditgivare betalar ut lånet först dagen efter.

Ett särskilt problem med lån som tas via mobiltelefonen är att de har utnyttjats av bedragare som har kunnat ta upp lån i andra personers namn. Denna typ av bedrägeri kan vara svår för den enskilde att skydda sig emot. Eftersom kreditgivningen hos dessa företag inte omfattas av tillsyn har FI inte möjlighet att ställa krav på dem från kreditgivningssynpunkt. Företagen omfattas däremot av penningtvättsreglerna, som innehåller krav på att företag ska ha väl utvecklade rutiner för hur de identifierar sina kunder. Kreditgivaren har därmed ett ansvar för att ha bra rutiner för kundidentifiering, vilket bör minska risken för att bedragare tar lån i andra personers namn. Risken för bedrägerier bör alltså ses som stor.

Problemen med snabbån har fått allt större fokus hos framför allt Kronofogden, men även hos Konsumentverket. En viktig orsak är att antalet ärenden med obetalda snabbån ökat lavinartat, under 2007 uppgick de till över 20 000 och under 2008 till nästan 36 000. Kronofogdens undersökningar visar på en överrepresentation av unga mellan 18 och 25 år. Under senare tid har det dock skett en åldersförskjutning från de yngsta åldersgrupperna till de äldre. Cirka 60 procent av ärendena avsåg personer med annan skuld hos Kronofogden. Vidare bedömer Kronofogden att cirka tio procent av alla snabbån leder till betalningsanmärkningar.

Som FI beskriver i kapitlet om betaltjänster kan betalningsanmärkningar leda till att personer nekas bland annat betalkort och därmed även inträde till grundläggande finansiella tjänster. Att en del banker avskaffat uttagkortet försvårar läget ytterligare för dessa personer. Men den här gruppen riskerar också att få svårigheter med att få hyra en bostad, nekad kredit vid exempelvis bostadsköp och kraftigt höjda försäkringspremier. Med anledning av trenden med allt fler betalningsförelägganden riskerar den gruppen att öka framöver. FI ser också att problemen kan öka i och med en lågkonjunktur, då

⁷³ Prisbasbeloppet uppgick år 2008 till 41 000 kronor. 2009 års prisbasbelopp har fastställts till 42 800 kronor.

det kan uppstå ett ökat behov av snabba lån hos vissa grupper i samhället samtidigt som det kan bli än svårare att klara återbetalningskraven.

Samtidigt som FI vill betona den enskilde individens ansvar för sina beslut är det viktigt att ta i beaktande att utvecklingen kan komma att bli ett samhällsproblem i takt med att antalet individer med betalningsanmärkningar växer. I sammanhanget bör man också ha i beaktande att ett viktigt mål med konsumentkreditlagen är att undvika överskuldssättning bland allmänheten. Men hänsyn tagen till dagens utveckling bör lagstiftaren se över om lagen är utformad på lämpligt sätt.

Såväl FI som Konsumentverket är av uppfattningen att dagens regelverk inte gör det möjligt för de ansvariga myndigheterna att hantera eventuella oegentligheter på marknaden, även om de ges ett utökat tillsynsansvar. Det finns därmed ett behov av att se över den lagstiftning som reglerar området och analysera hur man kan komma åt de problem som blivit allt tydligare under senare tid. FI avvaktar det kommande arbetet med anledning av konsumentkreditdirektivet för att ge detaljerade synpunkter på lagstiftningsområdet. Utan förändringar i regelverket ser FI inte några möjligheter att åtgärda eventuella problem på området.

Bolån

Lån till bostadsändamål är den dominerande formen av kredit till svenska hushåll och står för över 80 procent av hushållens totala lån. Bolånestocken har vuxit med cirka 10 procent årligen under 2000-talet och uppgår idag till cirka 1 800 miljarder kronor.

En fungerande bolånemarknaden är central för möjliggöra för konsumenten att köpa bostad. Ett bolån är ett av de största finansiella beslut en konsument tar. Lånebeloppen är inte sällan flera gånger låntagarens årsinkomst och återbetalningen sker som regel över mycket lång tid. Det är således viktigt att konsumenten förstår de risker och åtaganden som ett bolån innebär.

En central risk ur konsumentens perspektiv är att kostnaden för lånet blir större än beräknat genom att räntorna stiger. En annan risk är att den egna återbetalningsförmågan försämras – till exempel på grund av arbetslöshet eller separation – samtidigt som värdet på bostaden försämras. I det fallet kan hon tvingas sälja bostaden och realisera en förlust för att lösa lånet.⁷⁴

Effekterna av räntehöjningar beror på om hushållet valt bundna eller rörliga räntor på bolånen. Det senaste året har allt fler hushåll valt att inte binda sina räntor eller att binda med kort bindningstid. Enligt SCB:s finansmarknadsstatistik togs över 70 procent av hushållens nya lån från bostadsinstitut i mars 2009 med rörlig ränta. Det innebär att en ränteförändring snabbt får genomslag på boendekostnaderna. Eftersom återbetalningen ofta sker över årtionden, samtidigt som det är ovanligt att bolåneräntan binds på mer än fem år, ger även en bunden ränta enbart ett temporärt skydd mot förändringar i räntenivån.

⁷⁴ Se Utvecklingen på bolånemarknaden 2008 (FI 2009:7)

I samband med att en konsument tecknar ett lån bör banken göra en boendekostnads kalkyl. I kalkylen räknar banken på låntagarens förmåga att klara lånet om exempelvis räntorna stiger. Kalkylen illustrerar samtidigt för låntagaren hur stora lån hon klarar av baserat på hushållets ekonomiska situation. Ett rimligt räntepåslag gör också att hon kan planera för en eventuell räntökning.

Vikten av att känna till lånevillkoren

Bolån är en förhållandevis enkel produkt för konsumenten att förstå, och i jämförelse till produktens spridning och storlek ger den upphov till få klagomål. Räntesättningen på bolånemarknaden är generellt sett tydlig och konkurrensen god. Den senaste tidens finanskris och dess påverkan på räntemarknaden har dock lett till att det blivit svårare för konsumenter att få en bild av vad det är som påverkar bankernas räntesättning.

De villkor som gäller för ett lån regleras i det avtal som konsumenten ingår med banken när krediten ges. Förutom vissa tvingande regler som finns till konsumentens förmån i exempelvis konsumentkreditlagen, gäller avtalsfrihet. De villkor som konsumenten accepterar i samband med att lånet ges gäller under hela avtalstiden. Det är således av stor vikt att hon får information om och sätter sig in i villkoren för lånet innan avtalet ingås, och att hon kontaktar banken om det är något som är oklart.

I villkoren regleras bland annat bankens möjlighet att förändra låntagarens ränta i samband med att bindningstiden för ett bundet lån löper ut. Enligt Konsumenternas Bank- och finansbyrå är det vanligt att konsumenten inte är medveten om att detta regleras i villkoren. Enligt FI:s allmänna råd bör banken skriftligen och minst en månad i förväg påminna en kund om när en villkors- eller ränteändring kommer att ske. Om inte kunden anger annat, förlänger många banker räntan med samma bindningstid som den som tidigare avtalats. Ett flertal konsumenter som förbisåg detta och som fick sin boränta bunden på en relativt hög nivå under 2008 har uttryckt klagomål till FI.

Bankernas riskbedömning central

Den intressegemenskap som nämnts i inledningen, där kreditgivare och kunden båda har intresse av att större lån inte ges än vad kundens återbetalningsförmåga medger, fungerar på ett positivt sätt på bolånemarknaden. Att det rör sig om stora belopp som oftast ges till ganska låga räntor, bidrar till detta. I samband med Boutredningen⁷⁵ diskuterades 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 subprime-marknaden upplevt mycket stora problem. Subprime-lån är lån till personer som har sämre kreditvärdighet än de som traditionellt har beviljats lån, exempelvis på grund av låga eller odokumenterade inkomster. Den här marknaden har delvis subventionerats av politiska skäl i USA för att ge möjlighet till svaga grupper att köpa sin egen bostad. Nu kan många av de här låntagarna inte betala sina lån, vilket ställer till problem både för individerna och för de finansiella företag som varit verk-

⁷⁵ Renovering av bostadsmarknad efterlyses! (SOU 2007:14)

samma på marknaden. FI menar att detta exempel avskräcker från eventuella ingrepp i marknads funktionssätt. Däremot bör naturligtvis företag inte förhindras att ge lån till personer som de bedömer har tillräcklig kreditvärdighet.

Seniorlån

En förhållandevis ny produkt är så kallade seniorlån. Lånen riktar sig till äldre personer som har stora värden i bostäder som är avbetalade men som ofta inte beviljas vanliga bolån, exempelvis med anledning av låga inkomster. Seniorlånen gör det möjligt för att frigöra en del av den förmögenhet som ligger bunden i bostaden, utan att behöva sälja den. Vid lånets förfall gäller att om bostaden ökat i värde kan låntagaren förnya lånet. Om värdet däremot har minskat kan individen hamna i ett läge där hon måste sälja bostaden för att kunna betala lånet.

Seniorlån kan vara betydelsefulla för vissa individer. Dessa lån är generellt sett mer komplexa än andra lån, och informationsbehovet därmed också större. I relation till produktens begränsade utbredning får Konsumenternas Bank- och finansbyrå många frågor, vilket indikerar att många upplever att det är svårt att förstå hur lånen är uppbyggda, vilka villkor som gäller och riskerna med produkten.

Framför allt har konsumenter svårt att förstå villkoren i samband med att ett lån löper ut. I och med att låneformen är relativt ny är erfarenheterna än så länge begränsade vad gäller förfall och refinansiering av lånen. Villkoren för de seniorlån som erbjuds på marknaden skiljer sig också mycket åt, vilket gör att konsumenten har svårt att jämföra produkterna. Konsumenternas Bank- och finansbyrå har därför tagit fram en jämförelse över seniorlån för att öka kunskapen om hur produkterna är uppbyggda och för att underlätta för konsumenterna att jämföra villkoren.

Att seniorlånens utbredning hittills har varit begränsad och det faktum att vissa av aktörerna på marknaden inte står under FI:s tillsyn innebär sammantaget att FI för närvarande anser att området inte är prioriterat i tillsynen. Det går dock inte att utesluta att seniorlån är en produktform som kan innebära problem eller svårigheter för konsumenten.

Försäkra

SAMMANFATTNING

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.

Risken att försäkringsbolaget inte skulle kunna fullgöra sitt finansiella åtagande mot konsumenten när en skada väl har inträffat är förhållandevis låg. En större risk ur den enskilda konsumentens perspektiv är att bolaget inte ser tillräckliga skäl för att betala ut ersättningen.

Även om det finns skadedrabbade som är missnöjda tycks försäkringsbolagen i stort sett kunna hantera skaderegleringen på ett bra sätt. Det tyder på att de regler och system som finns för att hantera tvistlösning mellan konsumenten och bolaget i de flesta fall fungerar.

Det finns många former av försäkringar för konsumenter. Konsumenten kan försäkra sin *egendom* mot skada eller förlust och öka de *efterlevandes* 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, och som 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.

Knappt 4,5 miljoner hem, 575 000 fritidshus och 290 000 båtar är försäkrade i Sverige. Cirka 6 miljoner motorfordon har den obligatoriska trafikförsäkringen. De allra flesta anställda har en tjänstepensionsförsäkring, och därmed ofta ett visst skydd för efterlevande. Många har även en tjänstegrupplivförsäkring och en kompletterande arbetslöshetsförsäkring. Vidare kan låntagare omfattas av låneskyddsförsäkringar som kan gälla vid arbetslöshet, sjukdom och dödsfall.

Risken att försäkringsbolaget inte kan betala ut ersättningen

En fungerande försäkring kan vara av stor ekonomisk betydelse för en individ, och hon förväntar sig naturligtvis att få ersättning när en skada inträffar som försäkringen omfattar. Att försäkringsbolaget har en god ekonomi och förmågan att fullgöra sina åtaganden är alltså centralt för försäkringstagaren. Risken finns dock att försäkringsbolaget innan skadan är slutreglerad blir insolvent och alltså oförmöget att betala ut ersättningen. Inom försäkring finns ingen motsvarighet till insättningsgarantin, vilket innebär att det inte finns ett statligt skydd mot en insolvenssituation i ett försäkringsbolag. Ett

sådant skydd – en så kallad garantiordning – har diskuterats under en längre tid på EU-nivå. Ännu finns dock inga konkreta planer att införa ett sådant system, även om diskussionen aktualiserats med anledning av finanskrisen.

Skyddet för konsumenten

För att skydda kunderna finns regler om till exempel hur mycket kapital ett bolag måste hålla i relation till värdet på sina åtaganden och hur det får placera sina tillgångar. FI tar i sin tillsyn in och analyserar den typen av uppgifter.

Skulle ett bolag bli insolvent har kunderna förmånsrätt till vissa tillgångar, de så kallade skuldtäckningstillgångarna. FI utövar tillsyn över bolagens rutiner för skuldtäckning. Försäkringsbolag ska föra register över de tillgångar som vid varje tidpunkt motsvarar företagets åtaganden mot försäkringstagarna och andra förmånstagare. Att tillgångarna i registret omfattas av särskild förmånsrätt för kunderna vid en obeståndssituation innebär att det är av stor betydelse att registren förs korrekt och att registerföringen fungerar även i en krissituation

Det finns betydande skillnader i hur motståndskraftiga försäkringsbolagen är mot olika händelser, och kunderna ska 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.

Skadeförsäkringsbolagen och den finansiella turbulensen

Skadeförsäkringsbolag är generellt sett inte lika exponerade mot finansiella risker som många andra finansiella företag, vilket innebär att den finansiella turbulensen inte har slagit lika hårt mot dem. FI bedömer att de drygt 200 skadeförsäkringsbolagen är väl rustade för att fullgöra sina åtaganden på kort sikt. Bedömningen grundas 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. Det är viktigt att betona att den här typen av beräkningar endast är teoretiska antaganden om hur sådana situationer ser ut, verkligheten blir som regel alltid annorlunda – till det bättre eller sämre. Samtidigt visar FI:s stresstester att bolagen, trots den senaste tidens kraftiga fall på de finansiella marknaderna, har buffertar som är stora i förhållande till även extrema händelser på kort sikt.

Under sämre tider är vikten av att bolaget har god ordning på exempelvis skuldtäckningsregister av mycket stor betydelse för att kunden ska kunna känna sig trygga i att kunna få ut en skadeersättning även om försäkringsbolaget skulle hamna på obestånd. FI granskade under 2008 ett antal skadeförsäkrings- och livförsäkringsbolags skuldtäckningsregister samt deras interna bestämmelser för skuldtäckningen. FI:s bedömning är att ordningen är god.⁷⁶

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 den.

⁷⁶ Tillfredsställande rutiner för skuldtäckningsregister (FI 2008:22)

Det är kunden som har bevisbördan för att den händelse som inträffat täcks av försäkringen. Försäkringsbolaget fastställer därefter den ekonomiska skadan och gör utbetalningen.⁷⁷ Om bolaget kommer till bedömningen att ersättning inte ska betalas ut eller att ersättningen ska vara lägre än vad kunden anser vara korrekt, kan det innebära en förhållandevis krånglig och dyrbar process för kunden att få sin rätt prövad mot bolaget. Om kunden har en rättsskyddsförsäkring, till exempel via hemförsäkringen, kan kunden begära att få ta den i anspråk för sina egna ombudskostnader. Vid förlust i en stämningstalan mot bolaget riskerar kunden att få ersätta motpartens rättegångskostnader. Ett sådant krav kan täckas av en rättsskyddsförsäkring, men beroende av komplexiteten i försäkringsärendet och antalet instanser finns risken att ersättningen 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. Försäkringsbolaget måste bevaka sina egna och andra kunders intressen av att ha kontroll över skadekostnaderna totalt och det kan också ha misstankar om att den skadedrabbade framställer det som inträffat på ett sådant sätt att hon gynnas när ersättningen ska bestämmas. Denna misstanke är inte ogrundad utan flera undersökningar visar på att försäkringsbranschen utnyttjas för att genomföra bedrägerier, såväl enskilda som mer omfattande.⁷⁸ Från den skadedrabbades sida kan misstanken finnas att bolaget medvetet försöker värdera omfattningen och följderna av skadan på ett sådant sätt att det gynnar företaget.

Skaderegleringen av ansvarsskador är ofta mer problematisk. Risken att den skadelidande och företaget kommer till olika slutsatser är i dessa fall större. I en sedvanlig ansvarsskada, exempelvis en trafikskada, åtar sig försäkringsbolaget att för den ansvariges räkning utreda och ersätta den skadelidande. Den stora skillnaden i hanteringen jämfört med egendomsskador och summaförsäkringar⁷⁹ är att det är en helt annat ersättningsrätt som gäller, varvid många bedömningar måste göras som också bygger på antaganden av mer subjektiv karaktär. En skada som leder till en inkomstförlust i framtiden är ett exempel på en bedömning som kan vara särskilt svår, inte minst om den skadade redan före olyckan inträffade hade skador som påverkade förmågan att arbeta. Även skador som uppkommer efter olyckan kan komma att påverka utbetalningarna till den skadelidande.

FI har fått indikationer på att försäkringsbolagen under den senaste tiden har stramat upp skaderegleringen jämfört med tidigare. Bolagen följer så vitt FI kan bedöma fortfarande försäkringsvillkoren och förändringen ska därför ses som att bolagen i högre grad än tidigare håller fast vid de villkor som alltid gällt. Konsumenternas Försäkringsbyrå och till viss del även FI får klagomål från försäkringstagare som tycker att de fått för lite i ersättning för den skada de lidit.⁸⁰ Givet den inneboende motsättningen mellan försäkringstagare och försäkringsbolag, måste ändå antalet klagomål bedömas som begränsat.

⁷⁷ Det är viktigt att betona att försäkringsbolaget har ett utredningsansvar och måste betala korrekt ersättning även i ett läge där kunden begär för lite i ersättning.

⁷⁸ Se bland annat Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk (BRÅ 2002:7) och faktablad på Försäkringsförbundets hemsida, www.forsakringsforbundet.com.

⁷⁹ En summaförsäkring innebär att den skadelidande får ut en ersättning med ett på förhand avtalat belopp. Ersättningen är således inte beroende av till skadans omfattning.

⁸⁰ Under 2008 avsåg cirka 15 procent av ärendena hos Konsumenternas Försäkringsbyrå frågor, problem och klagomål kring ersättningsnivåer. Det är dock viktigt att påpeka att frågor om

Skadeförsäkringsbolag är skyldiga att vid personskador göra individuella bedömningar av hur skadan påverkar den skadelidandes förmåga att arbeta. FI har tidigare konstaterat att medicinska rådgivare som bolagen anlitar för att bedöma invaliditetsgraden bland annat kan försena skaderegleringstiden genom att inte lämna sin bedömning inom rimlig tid till försäkringsbolaget.⁸¹ I sin kontakt med branschen har FI har pekat på försäkringsbolagens ansvar att uppfylla regelverkets krav på att skaderegleringen sker skyndsamt och tar hänsyn den försäkrades intressen. I övervakningen av detta område har FI också sett att vissa bolag vidtagit åtgärder för att minska tidsåtgången för medicinska rådgivares svar till försäkringsbolagen. FI kommer också att under hösten 2009 inleda en fördjupad granskning av att bolagens rutiner för skaderegleringen är i linje med god försäkringsstandard.

Även om det inte saknas skadedrabbade som är missnöjda tycks försäkringsbolagen överlag kunna hantera skaderegleringen på ett bra sätt, vilket tyder på att de regler och de system som finns för att hantera intressekonflikter mellan kunder och bolagen fungerar i de flesta fall. Men det finns utrymme för förbättringar, exempelvis avseende ärenden där det tar mycket lång tid innan skadan slutligen fastställs och den definitiva ersättningen betalas ut.

Som en allmän regel gäller att den som inte är nöjd med ersättningen eller tolkningen av villkoren ska få en besvärshänvisning i beslutet. På försäkringsområdet finns en flora av överprövningsinstanser och det är allmän domstol som är den sista instansen. Innan dess kan den skadelidande vända sig till många olika organ, men det kan vara svårt för en individ att veta vart. Risken finns att kunden prövar olika instanser utan att få framgång och att ärendet därför drar ut onödigt länge på tiden.

För mycket och för lite försäkringsskydd

Konsumenten har ett eget ansvar att ta reda på om hon är i behov av en försäkring. Samtidigt kan det vara svårt för henne att förstå hur en försäkring fungerar och vad den omfattar. För att konsumenten ska kunna göra en god utvärdering av produkten och jämföra den med andra är det därför viktigt att försäkringsbolagen lyfter fram avgörande information, att villkoren är tydliga och att tillämpningen av dem är rimliga. Lagstiftaren har ställt upp särskilda informationskrav som försäkringsbolagen ska följa. Trots detta säger drygt 70 procent av svenskarna i en undersökning att det är svårt att på förhand veta vilket skydd som deras försäkringar ger.⁸²

Erfarenheten visar att det förekommer att konsumenter saknar ett grundläggande försäkringsskydd, exempelvis i form av hemförsäkring och, för den som reser utomlands, försäkring som täcker sjukhusvistelse och hemtransport vid sjukdom. Detta kan resultera i stora kostnader för den drabbade, som själv tvingas betala reparationer eller kostnader för exempelvis sjukvård utomlands. Några kan vara villiga att ta risken att vara oförsäkrade, inte

ersättningsnivåer och omfattningsbestämmelser i viss mån går i varandra, och det är därför svårt att återge en exakt bild av detta.

⁸¹ Försäkringsbolagen handlägger vissa trafikskador för långsamt (FI 2007:18)

⁸² Public Opinion in Europe on Financial Services, Special Eurobarometer 230, European Commission (2005)

minst om de bedömer att risken för att drabbas av en skada är liten eller att de kommer att kunna täcka en eventuell skada eller förlust med egna medel. Men oftast är det sannolikt andra faktorer bakom bristen på grundläggande försäkringsskydd. Vissa kanske inte är medvetna om riskerna med att sakna ett skydd. 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 den försäkrade egendomen. Ytterligare andra kan tro att en försäkring innebär ett skydd som i realiteten inte är inkluderat i den. Det är av stor vikt att en konsument informerar sig om försäkringens villkor i samband inför tecknandet av en försäkring.

Att en konsument saknar vissa försäkringar kan även innebära att hon uteslås från viktiga skyddssystem. Ett exempel är det rättsskydd som oftast ingår i bland annat alla hemförsäkringar. Rättsskyddet innebär att försäkringsbolaget finansierar individens kostnader för ett ombud vid rättsliga tvister som rör händelser i privatlivet. Förlorar hon tvisten betalar rättsskyddet även motpartens kostnader. En individ som inte har någon försäkring med rättsskydd kan som regel inte få hjälp med kostnaderna av staten, även om staten tillhandahåller rättshjälp vid vissa situationer. Då en tvist i domstol ofta är förknippad med stora kostnader, kan det innebära att en individ väljer att inte gå till domstol av den anledningen.

Till skillnad från den obligatoriska trafikförsäkringen står det individen fritt att ha ett rättsskydd eller inte. Skillnaderna tydliggör den svåra gränsdragningen mellan individens respektive samhällets ansvar för att säkerställa att allmänheten har det skydd som behövs.

En effekt av att konsumenterna inte känner till vad en försäkring omfattar är att många betalar mer än en gång för att skydda samma egendom. Detta bekräftar av en undersökning utförd av Konsumentverket och FI.⁸³ Då grundregeln är att en försäkringstagare, oavsett antalet försäkringar, endast ersätts en gång för en och samma egendomsskada riskerar hon att betala för mycket för det skydd som hon får. I det sammanhanget diskuteras försäkringar som säljs i detaljhandeln, så kallade produktförsäkringar, allt mer. Klagomål och frågor om bland annat bristande information har kommit in till FI, Konsumentverket, Konsumenternas Försäkringsbyrå, kommunernas konsumentvägledare och Allmänna Reklamationsnämnden. För att konsumenten ska kunna fatta ett välgrundat beslut om behovet av en försäkring har detaljhandeln ett ansvar att informera om exempelvis villkoren för försäkringen. Det är primärt Konsumentverkets ansvar att granska att marknadsföringen och informationen om avtalsvillkor sker på ett lämpligt sätt.

Långa väntetider på utbetalningar vid komplicerade skador

Enligt försäkringsavtalslagen ska ett försäkringsbolag som har fått underrättelse om ett försäkringsfall utan uppskov vidta de åtgärder som behövs för att skadan ska kunna regleras. Skaderegleringen ska ske skyndsamt och ta hänsyn till den försäkrades intressen.

⁸³ Rätt försäkring för TV:n (FI 2008:21)

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 börjar gå i rätt riktning och det finns exempel på bra lösningar i flera bolag. Men vid flera tillfällen har FI tvingats konstatera att tillståndet i flera bolag inte är tillfredsställande, åtminstone vad gäller de trafikskadade. På det området finns det fall där väntetiden uppgår till tio år.

Det är viktigt att skilja på ärenden där skaderegleringen sker alltför långsamt och ärenden som till sin natur kräver långa handläggningstider. En granskning av FI visar att de huvudsakliga orsakerna till långsamma skaderegleringar är byten av handläggare, långa svarstider från de medicinska rådgivarna eller långa svarstider mellan handläggaren och den skadade eller dennes ombud. Sådana skadeärenden som inte kan avslutas snabbt beror ofta på att konsekvenserna av skadan måste kunna överblickas medicinskt och ekonomiskt. Denna typ av lång handläggning gäller exempelvis konsekvenser av skador på barn och ungdomar.

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 trafikpersonskador har byggts upp och FI utvecklar för närvarande metodiken kring tillsynen av handläggningstiderna.

Kommande reform av trafikförsäkringen

2007 införde regeringen en premieskatt på 32 procent av trafikförsäkringspremien. Skatten tas ut av försäkringsbolagen och syftar till att tydligare koppla kostnaden för att färdas i trafiken till risken för skador. Erfarenheter från andra länder indikerar att högre trafikförsäkringspremier kan vara ett sätt att minska antalet olyckor i trafiken.

Premieskatten är ett första steg i en kommande reform av trafikförsäkringen. Målet är att trafikrelaterade kostnader för sjuk-, aktivitets- och rehabiliteringsersättning och sjukpenning helt ska betalas av trafikförsäkringssystemet och inte, som idag, av socialförsäkringssystemet. En utredning har tillsatts med uppgift att precisera försäkringsbolagens ansvar för rehabilitering av trafikskadade. Utredningen ska redovisas den 18 december 2009.

Genomförs den tänkta reformen kan trafikansvaret komma att helt läggas över på försäkringsbolagen, som då kommer att ta ansvar för alla trafikrelaterade skador. Det allmännas ansvar för sjukvårdskostnader ska dock inte förändras. Att försäkringsbolagens ansvar utsträcks kan innebära en snabbare hantering av skadorna. Samtidigt ställer det ökade krav på bolagen beträffande handläggningstider, rehabilitering av skadade och inte minst uppskattningar av skadekostnader.

Otydligt vem som är försäkringsgivare

Ur ett konsumentperspektiv är det av stor vikt att konsumenten vid köp av en försäkring får tillräcklig information om tjänstens ursprung, i enlighet med marknadsföringslagens regler om ursprung och ursprungsbezeichnung. Det är också viktigt att kontakterna med försäkringsgivaren, exempelvis vid skadereglering eller klagomål, inte försvåras.

När en konsument erbjuds en försäkring i samband med köp av en produkt, en resa eller en tjänst presenteras det många gånger som om det är det företag som individen köper produkten av som också står för försäkringen. I praktiken står ett försäkringsbolag som försäkringsgivare. Flera internationella försäkringsföretag erbjuder också en tjänst som har kommit att kallas "white label" som ett sätt att vidga sitt distributionsnät och nå nya kunder. Försäkringsföretagen erbjuder försäkringsförmedlare och andra organisationer att förmedla försäkringsprodukter som sina egna, trots att företaget är den egentliga försäkringsgivaren.

För en konsument kan detta innebära att det inte är tydligt vem som är försäkringsgivare. Konsumentens möjlighet att göra en bedömning av försäkringsgivarens finansiella styrka försvåras, och det blir inte heller tydligt vem hon ska kontakta vid en eventuell skada. "White label"-tjänsten kan även innebära att konsumenten kan få anmäla en skada till någon annan än försäkringsgivaren. Detta kan försvåra kommunikationen med försäkringsgivaren, exempelvis om konsumenten skulle ha frågor eller klagomål som gäller skaderegleringen.

Det är viktigt att såväl förmedlare som försäkringsgivare säkerställer att konsumenten får information om hur en skadeanmälan görs och att den inte förhindras av komplicerade rutiner. Försäkringsföretaget ska enligt regelverket också ha en fungerande klagomålsrutin dit kunden kan vända sig om hon är missnöjd. Företagens klagomålshantering granskas regelbundet av FI. Undersökningar visar att företagen har sådana rutiner.⁸⁴ Den övervägande delen av företagen har dock få eller inga klagomål registrerade. Det kan vara tecken på att kunderna inte har några klagomål eller att företagen misstolkat definitionen av vad som är ett klagomål. FI har därför inlett en dialog med branschen om betydelsen av reglerna och vilka åtgärder som kan vara lämpliga. Ansvaret för att ge konsumenten fullständig och korrekt information såväl om försäkringens utformning som om den egentliga försäkringsgivaren ligger på den som erbjuder konsumenten en försäkring. Här har Konsumentverket en roll i att granska att företagen följer kraven i marknadsföringslagen och försäkringsavtalslagen.

⁸⁴ Hantering av klagomål i finanssektorn II (FI 2008:14)