

Datum **2016-12-14**
Författare **Finansinspektionen**

FI Dnr 15-17483

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Finansinspektionens fortsatta arbete med trafikljusmodellen och tillsynen över tjänstepensionsverksamhet

Sammanfattning

Trafikljusmodellen är ett viktigt verktyg i Finansinspektionens (FI:s) tillsyn över försäkringssektorn. Ett förslag till ny utformning av modellen särskilt anpassad för tjänstepensionsföretag skickades på remiss i oktober. Efter att ha tagit del av remissinstansernas svar konstaterar FI att trafikljusmodellen i praktiken uppfattas som ett kapitalkrav av de berörda företagen. Resultatet av testrapporteringen visar också att kapitalbehovet enligt förslaget ökar väsentligt. Ändringar av modellen kan därmed få stora konsekvenser för företagets tillgångsallokering och kan i förlängningen även riskera att påverka de svenska kapitalmarknadernas stabilitet. FI avstår därför från att gå vidare med förslaget till ny utformning av modellen som remitterades den 20 oktober.

Samtidigt har FI identifierat ett antal brister i modellen, inte minst med anledning av lågränteläget. För att uppfylla tillsynsbehovet kommer FI därför att begära att företagen lämnar kompletterande uppgifter om de risker i företagets verksamhet som myndigheten anser behöver analyseras närmare. Detta för att FI ska kunna utöva en proaktiv tillsyn som gör det möjligt att i tid identifiera och inleda en dialog med företag vars risktagande i förhållande till den finansiella ställningen indikerar att de framtida pensionerna, i ett stressat läge, kan vara hotade.

Bakgrund

FI introducerade trafikljusmodellen år 2006 i samband med att tjänstepensionsdirektivet och akksamhetsprincipen infördes i svensk lagstiftning för tjänstepensionsverksamhet. Sedan den infördes har FI betonat att trafikljusmodellen är ett tillsynsverktyg som mäter företagets motståndskraft mot kraftiga kortsiktiga förändringar i tillgångspriser, räntor och försäkringsutfall. En bakomliggande tanke är att även företag med långsiktig verksamhet behöver klara ett kortsiktigt stressat läge för att långsiktigt kunna uppfylla sina löften till kunderna.

Syftet med modellen är att möjliggöra en proaktiv tillsyn över företagets riskexponeringar och att i tid identifiera och inleda en dialog med företag som

har ett högt risktagande i förhållande till sin kapitalbuffert, och som därmed kan få problem i ett stressat läge. Det handlar således om att se till att företagen med en hög grad av säkerhet ska kunna fullgöra sina åtaganden.

Trafikljusmodellen ger också FI möjlighet att regelbundet få en samlad bild av marknaden som helhet, och riskerna på den. Trafikljusmodellen är däremot inte en portföljoptimeringsmodell och inte heller ett riskhanteringsverktyg.

Trafikljusmodellen har bidragit positivt till FI:s tillsyn över företagens finansiella risker och försäkringsrisker samt till att förbereda svenska försäkringsföretag inför riskbaserade kapitalkravsregler. Exempelvis har den underlättat branschens anpassning till Solvens 2-reglerna. Samtidigt har FI under årens lopp identifierat ett antal brister i modellen, inte minst med anledning av lågränteläget och de förändrade förutsättningar som detta innebär.

Förslaget till ny utformning av trafikljusmodellen

Sedan årsskiftet rapporteras trafikljusmodellen endast av företag som tillämnar äldre solvensreglering för sin tjänstepensionsverksamhet. Av den anledningen ansåg FI att det var lämpligt att se över och anpassa modellen till den verksamhet som dessa företag driver och till de risker som de är utsatta för.

FI påbörjade översynen av trafikljusmodellen på våren 2016. Under arbetets gång framstod det för FI som klart att modellen, som i princip inte förändrats sedan den infördes, i delar inte på ett tillfredsställande sätt speglar de risker som företagen har i sin verksamhet. Framför allt utformningen av modulerna för ränterisk respektive kreditrisk, liksom det faktum att det inte antas finnas ett beroende mellan finansiella risker, riskerar att ge en missvisande bild av företagets faktiska risknivå i ett stressat läge.

FI har i översynen utgått från tjänstepensionernas betydelse för den enskilde och för samhället. Tjänstepension är en viktig del av det svenska pensionssystemet och den stora majoriteten av arbetstagarna i Sverige omfattas av kollektivavtal om tjänstepension. Den vanligaste trygghandsformen för tjänstepension är tjänstepensionsförsäkringar som förvaltas av tjänstepensionskassor eller livförsäkringsbolag. Det förvaltade kapitalet i tjänstepensionsförsäkringar i Sverige uppgick år 2015 till drygt 2 400 miljarder kronor vilket innebär att tre fjärdelar av det totala livförsäkringsbeståndet¹ är kopplat till tjänstepensionsverksamhet. Av detta står livförsäkringsbolagen för mer än 90 procent och tjänstepensionskassorna för resterande. Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning och de förändringar av den lagstadgade pensionen som den utvecklingen har medfört innebär att tjänstepensionens betydelse kommer att öka i framtiden, såväl för den enskilde som för samhället i stort. Sammantaget finns det därför skäl att betona tjänstepensionens skyddsvärde.

¹ Med bestånd avses i detta sammanhang det totala värdet på tillgångar som har fördelats på försäkringstagare eller försäkringsavtal.

Vidare innebär det informationsunderläge som de ersättningsberättigade har i förhållande till tjänstepensionsgivaren, och de allvarliga konsekvenser som kan uppkomma om tjänstepensionsgivaren inte kan fullgöra sina åtaganden, att det finns ett tydligt skyddsbehov som FI behöver värna. I detta sammanhang kan nämnas att Sverige inte har någon form av garantiordning för försäkring som skulle kunna tillskjuta medel till de ersättningsberättigade i ett sådant läge.

FI remitterade ett förslag till ny utformning av trafikljusmodellen den 20 oktober 2016. Samtidigt initierade FI en testrapportering för att få kvantitativ information om förslaget konsekvenser. Remissvar och testrapportering skulle vara FI tillhanda den 18 november.

Remissvaren och testrapporteringen

FI har tagit emot 15 remissvar på förslaget till ny utformning av trafikljusmodellen från sammanlagt 21 företag, myndigheter och organisationer. Fem livförsäkringsbolag och sex tjänstepensionskassor har till FI rapporterat kvantitativa resultat enligt den föreslagna utformningen.

Remissinstanserna är i huvudsak kritiska till förslaget även om några ställer sig positiva. Majoriteten betonar att trafikljusmodellen uppfattas som ett kapitalkrav, och att förslaget därmed kommer att ha samma styrande effekt på de berörda företagen som ett sådant. Den övergripande bilden som presenteras är att förslaget innebär en väsentlig ökning av kapitalbehovet och att många företag kommer att hamna i rött ljus. Många remissinstanser menar att förslaget därigenom kommer att tvinga företagen till betydande omallokeringar i tillgångsportföljerna, vilket kommer att påverka kapitalmarknaderna och den finansiella stabiliteten på kort sikt, och nivån på framtida pensionsersättningar på lång sikt. I anslutning till detta poängterar flera behovet av en längre genomförandetid, för att möjliggöra en kontrollerad omallokering. Flera ifrågasätter också tidpunkten för översynen med hänsyn till det pågående arbetet med ny tjänstepensionsrörelselag.

Remissinstanserna lämnar också synpunkter på förslaget tekniska utformning. Flera anser att vissa av modulerna och stresserna inte speglar de berörda företagens verksamhet och de faktiska riskerna på ett lämpligt sätt, och att förslaget ger upphov till felaktiga incitament. Det är främst utformningen av modulerna för ränterisk, kreditrisk och aktiekursrisk som remissinstanserna ställer sig kritiska till, samt de föreslagna korrelationsantagandena. Vidare ifrågasätts den valda skyddsnivån och några remissinstanser pekar på att FI i trafikljusmodellen behöver ta hänsyn till de extra skyddsmekanismer som finns på tjänstepensionsområdet, exempelvis kollektivavtalsparternas möjligheter att ingripa vid en krissituation, och som enligt dem innebär ett lägre behov av kapital för att hantera eventuella förluster.

Resultatet av testrapporteringen bekräftar att kapitalbehovet enligt förslaget ökar väsentligt, som en effekt av förslagen för ränterisk och kreditrisk samt de ändrade korrelationsantagandena. I genomsnitt sjunker trafikljuskvoten för de

testrapporterande företagen med knappt 40 procent. Företag med 4 procent av de samlade tillgångarna hamnar i rött ljus.

FI:s fortsatta tillsyn över tjänstepensionsverksamhet

FI konstaterar att det faktum att trafikljusmodellen i praktiken uppfattas som ett kapitalkrav av berörda företag innebär att ändringar av modellen potentiellt kan få stora konsekvenser. Resultatet av testrapporteringen bekräftar att företagen skulle behöva genomföra omfattande omallokeringar, allt annat lika, om förslaget genomfördes och företagen samtidigt vill upprätthålla dagens trafikljuskvot. Om de i stället agerar endast för att undvika att hamna i rött ljus skulle behovet av omallokeringar bli betydligt mindre och därmed sannolikt även effekterna på kapitalmarknaderna. Flera remissinstanser poängterar dock att företagen vill upprätthålla en betydande marginal till rött ljus.

Med anledning av de synpunkter som har kommit in på förslagets effekter på de svenska kapitalmarknaderna väljer FI att inte gå vidare med förslaget till ny trafikljusmodell. FI kommer endast att göra ändringar som syftar till att rensa modellen från delar relaterade till skadeförsäkring som inte är relevanta för tjänstepensionsföretag. Det handlar om att ta bort skadeförsäkringsmodulen och scenariot med stigande räntor i modulen för ränterisk.

Som FI anger ovan har dock dagens trafikljusmodell ett antal brister. Det handlar om att modellen dels inte speglar vissa risker som företagen möter i verkligheten, t.ex. negativa räntenivåer och potentiell samvariation mellan finansiella marknadsvariabler i ett stressat scenario, dels inte ger tillräcklig information om andra risker och omständigheter som FI behöver för sin tillsyn över företag med tjänstepensionsverksamhet. Särskilt om tiden förlängs till dess att en rörelse reglering för tjänstepensionsföretag är på plats behöver FI hantera dessa brister med andra medel inom tillsynen. Detta för att FI ska kunna utöva en proaktiv tillsyn som gör det möjligt att i tid identifiera och inleda en dialog med företag vars risktagande i förhållande till den finansiella ställningen indikerar att de framtida pensionerna, i ett stressat läge, kan vara hotade.

För att FI ska få en tillfredsställande bild av de faktiska riskerna som de berörda företagen är utsatta för kommer FI att begära kompletterande uppgifter om de risker som myndigheten anser behöver analyseras närmare. Syftet med detta är också att utveckla FI:s tillsyn över de risker som de berörda företagen har i sin verksamhet och att få en bättre bild av tjänstepensionsmarknaden och riskerna på den.

FI kommer att i ett första steg ta fram underlag för rapportering av uppgifter som rör de faktiska ränterisker som företagen är exponerade för. Företagen ska lämna dessa uppgifter i samband med rapporteringen av trafikljusmodellen för första kvartalet 2017. I ett andra steg kommer FI även att begära in uppgifter om företagets exponeringar mot såväl andra finansiella risker som vissa försäkringsrisker.