

Som exempel på publikt framförda omdömen om försäkringsförmedlarbranschen, får tjäna det tal som generaldirektör Martin Andersson höll på Dagens Industri försäkringskonferens den 4 februari 2015. Martin Andersson säger bland annat;

"En seriös och oberoende rådgivning skulle fylla en viktig funktion på finansmarknaden".... "Dessvärre är det inte så som merparten av rådgivningen ser ut idag"

"Rådgivningen på den svenska marknaden är i första hand inriktad på att sälja och förmedla produkter produkter som är lönsamma för rådgivaren"

"Sorgligt nog går nästan all finansiell rådgivning i Sverige ut på att få konsumenten att göra precis tvärtom – det viss säga att välja dyra och onödigt komplexa produkter"

"Rådgivaren väljer förstås den produkt som ger högst ersättning snarare än den som är bäst för kunden"

"Kundanalys är nästan alltid slentrianmässiga och har sällan någon betydelse för de råd som ges"

"det är inte bara frågan om enskilda rötägg utan det gäller stora som små aktörer, vare sig det är försäkringsförmedlare, värdepappersbolag eller banker"

"Om detta inte räcker kan vi behöva se över möjligheten att införa ytterligare reglering"

Generaldirektör Anderssons bedömning delas inte av Ds 2014:22. Där sägs; *"Sommaren 2009 genomfördes en platsundersökning hos ett antal försäkringsförmedlare för att inspektera och bedöma deras verksamhet. Syftet var att ytterligare öka kunskaperna om förmedlarnas verksamhet. De undersökta företagen sträckte sig från i stort sett välskötta verksamheter till ett antal som uppvisade påfallande brister och hade en klen medvetenhet om regelverken. De mest frekventa bristerna var att man inte redovisade vilka provisioner som förmedlaren tar emot till följd av de förmedlade eller marknadsförda produkterna samt bristande dokumentation av rådgivningssamtalet."*

Här sägs att de företag som uppvisar påfallande brister var ett antal men också att platsundersökningen fann välskötta verksamheter. Om utredningen rätt återger platsundersökningen kan vi notera att dessa senare i det redovisade talet beskrivs felaktigt av generaldirektören. Förmedlarna är den kategori som har minst antal sanktioner procentuellt av företagen under tillsyn. Det är också värt att notera att bristerna i dokumentationen beror på inspektionens otillräckliga information om vad en dokumentation skall innehålla, något forskaren Fredric Korling påtalade i sin rapport Rådgivning eller Marknadsföring. Korling skriver;

.....en redogörelse för Finansinspektionens syn på regelefterlevnaden inom ett visst marknadssegment. Däremot saknas det ofta exakta uppgifter om vilka konkreta brister som har förelegat hos aktörerna och den rättsliga motiveringen som ligger till grund för denna bedömning i anslutning till att bristerna diskuteras i rapporten. Detta skapar en osäkerhet om vilka typer av åtgärder som Finansinspektionen har ansett att vissa aktörer måste genomföra för att deras verksamhet ska anses vara i linje med de krav som framgår av lagstiftning och till viss mån även Finansinspektionens allmänna råd. Syftet med rapporterna måste rimligtvis vara att inte endast kommunicera till samhället hur aktörerna inom en viss bransch agerar utan också innefatta konkreta riktlinjer och framför allt exempel på förfaranden som anses otillräckliga, t.ex. vilka komponenter som måste finnas med för att dokumentation över ett rådgivningsmöte ska anses tillräcklig. Att en marknadsaktör endast kan läsa sig till vilka typer av brister som förelegat ger säkerligen inte tillräcklig vägledning.

Korlings notering att inspektionen i huvudsak kommunicerade med samhället om de brister man funnit hos försäkringsförmedlarna men inte med företagen som står under tillsyn styrker oss i påståendet att inspektionen försummat tillsynsarbetet till förmån för opinionsbildning. Om vi här även betänker att förmedlarbolag som regel är småföretag och därmed avviker från andra företag under tillsyn framstår inspektionens arbetsmetod som än mer tvivelaktig mot bakgrund av skyldigheten att bevara allmänhetens förtroende för marknaden. Bristen på riktlinjer är mer problematisk för det lilla företaget som vill fullgöra sina åligganden jämfört det stora företaget under tillsyn vilket har med inspektionen jämförliga resurser att göra bedömningarna.

Angående bristen på instruktioner från inspektionen skriver Korling;

"Som framgått ovan är Finansinspektionens föreskrifter, allmänna råd och praxis av stor betydelse för tolkningen av god sed på den finansiella marknaden. Jag vill därför kort diskutera hur Finansinspektionens praxis tillkommer och framför allt kommuniceras med marknaden."

"Det samlade intrycket är nämligen att det är ibland svårt att skaffa sig en överblick över Finansinspektionens rättsliga frågeställningar och därför också svårt att i vissa avseenden säkerställa att branschens aktörer och deras verksamheter bedrivs i linje med lagstiftningens krav."

"Enligt min mening bör dokumentationsreglerna också förtydligas genom att innefatta konkreta riktlinjer för både vad dokumentationen ska innehålla och hur dokumentationen ska utformas."

"Mitt intryck av Finansinspektionens uttalanden i rapporter där dokumentationen har undersökts och kritik riktats mot utformning en av denna, är att inspektionen har en bestämd uppfattning om hur dokumentationen i detalj ska utformas. Det vore därför önskvärt att föreskrifterna tydliggjordes i förhållande till den uppfattningen och därmed kommunicerades till marknaden."

"Jag har noterat ett antal punkter där jag anser att föreskrifterna bör förtydligas:

- Förtydliga föreskrifterna avseende kraven på marknadsföring genom att bl.a. ställa krav på att försäkringsförmedlaren ska informera kunden om att viss information utgör marknadsföring och vilka följder detta får för kundens rättigheter
- Se över föreskrifterna för rådgivnings, försäkringsförmedlings- och värdepappersmarknadslagarna och tillse att dessa innefattar överensstämmande krav vad avser t.ex.:
 - o Dokumentation
 - o Kunskaps och kompetenskrav
 - o Marknadsföring
- Förtydliga föreskrifterna till rådgivnings, försäkringsförmedlings och värdepappersmarknadslagarna avser kraven på kunskap och kompetens.
- Förtydliga föreskrifterna för försäkringsförmedlare avseende kravet på redovisning av provisioner.
- Förtydliga föreskrifterna för finansiella rådgivare, investeringsrådgivare och försäkringsförmedlare avseende vilka uppgifter om rådgivningen/förmedlingen som ska dokumenteras samt hur detta ska ske (dvs. vilken information som ska dokumenteras samt på vilket sätt."

De brister Korling finner hos tillsynsmyndigheten är allvarliga. Vi menar att de brister som framkommit i tillsynen berodde på frånvaron av instruktioner och vägledning från inspektionen. De brister som inspektionen påtalar i platsundersökningen 2009, bl a bristande dokumentation, emanerar i inte ringa grad från inspektionens otillräckliga information just i vad avser instruktionen om vad en dokumentation skall innehålla. De små förmedlarna har naturligtvis betydligt svårare än Finansinspektionen att avgöra vad som utgör en godtagbar dokumentation. Konsekvenserna av förslaget om provisionsförbud är att de skötsamma förmedlarna blir negativt behandlade pga inspektionens ställningstagande.

“I tillsynsrapporten för 2011 anförde Finansinspektionen bl.a. följande (Tillsynsrapport 2011, Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling, den 24 maj 2011, dnr 11-5534, s. 20).

FI anser att många av problemen på förmedlarmarknaden bottnar i grundläggande intressekonflikter. Dessa konflikter beror bland annat på affärsmodellen där förmedlaren inte tar betalt av kunden utan i stället får ersättning i form av provisioner. De provisioner som utgår redan vid tecknandet av en försäkring kan uppgå till betydande belopp och variationerna mellan olika produkter och leverantörer är betydande. När förmedlaren får provisioner från försäkringsbolag eller värdepappersbolag för förmedling av deras produkter finns det stor risk för att det inte är konsumentens situation och behov som styr rådgivningen, utan storleken på provisionerna. Det finns alltså en risk för att rådgivningen inte utgår ifrån kundens bästa och därför mest är att likna vid försäljning.”

Att notera ovan är att Finansinspektionen anser att och att det är risken – inte vad som faktiskt inträffar – för en intressekonflikt som utgör grunden för de åtgärder inspektionen önskar. Någon utredning som visar att problemet är för handen föreligger inte, än mindre uppgifter om problemets omfattning. Tyvärr upprepas metoden i varje inspektionens iakttagelse. Vi menar att saken tjänar på att utredas ordentligt. Av förklarliga skäl får inspektionen information om det som inte fungerar, hälsa tiger still. Att grunda långtgående och generella åtgärder på enstaka händelser, vilka kanske inte är relevanta för marknadens sätt att fungera, innebär en bristfällig regleringsteknik. Av årsredovisningen för Konsumenternas Bank och Försäkringsbyrå 2014 framgår att klagomålen på framförallt finansiell rådgivning minskat i antal (sid 15). Det framstår som att marknaden på egen hand kommit till rätta med marknadens problem, troligen har tillkomsten av självregleringen genom Insuresec spelat roll härvidlag.

“I den s.k. riskrapporten för 2012 skriver Finansinspektionen bl.a. följande (Risker i det finansiella systemet 2012, den 8 november 2012, dnr 12-12020, s. 33).“*Att många rådgivare på marknaden är avlönade genom provisioner ger upphov till intressekonflikter. FI har under 2012 samlat in information kring provisionsintäkter för försäkringsförmedlare. FI skickade ut en förfrågan till 323 bolag med tillstånd för förmedling av livförsäkringar och 99 procent av företagen uppger att de har ersättning genom provisioner. Ungefär hälften av bolagen uppgav att de även tar emot provisioner för andra finansiella instrument än fondandelar inom försäkring. FI har sedan januari 2011 förespråkat ett provisionsförbud vid försäkringsförmedling, då provisioner är mycket svåra att förena med rådgivning i kundens intresse. FI ser detta behov som särskilt stort avseende investeringsrådgivning inom försäkringsförmedling. I det nya förmedlardirektivet (IMD II), föreslås ett provisionsförbud för oberoende förmedlare. FI anser att detta inte är tillräckligt eftersom det finns en stor risk att kunderna fortsatt kommer att få rådgivning från rådgivare som avlönas genom provisioner och det är svårt för kunden att förstå att rådgivaren inte är oberoende.”*

Värt att notera i texten ovan är frånvaron av kvantitativa uppgifter som styrker Finansinspektionens farhågor. Inspektionen har vid tidpunkten haft god tid på sig att utreda marknaden. Den enda empiri som presenteras består i uppgiften att affärsmodellen produktfinansiering består. Förhållandet kan knappast vara ägnat att förvåna någon som har branschkönnedom.

“Inspektionen anförde i korthet följande om undersökningen i tillsynsrapporten för 2013 (Tillsynsrapport 2013, den 28 maj 2013, dnr 13-8362, s. 13 f.). *FI ser tydliga risker för att kunders intressen åsidosätts när förmedling av komplicerade produkter ersätts genom provisioner. Då vissa produkter genererar högre provisioner än andra uppstår ekonomiska incitament för distributören att ge råd utifrån provisionens storlek snarare än utifrån kundens intresse. I de fall hela kostnadsuttaget sker initialt och distributören får sin ersättning vid tecknandet av produkten skapas dessutom incitament för distributören att föreslå kunderna nya affärer och omstruktureringar för att maximera sin egen intjäning i stället för att ge mer långsiktiga råd.*

Finansinspektionen använder även denna tillsynsrapport till att avge samma påståenden med lika dålig underbyggnad som tidigare. Förslaget om förbud mot provisioner motiveras av farhågan om ohanterade intressekonflikter trots att tiden medgett inspektionen en granskning som kunde ge underlag för seriösa väl kalibrerade åtgärder. Farhågan att inte ge långsiktiga råd t ex ter sig konstruerat. Vad skiljer ett långsiktigt från ett kortsiktigt råd? Försäkringsavtalet är i sig ett långsiktigt avtal under det att placeringstillgångarna växlar och skall växla med hänsyn till förändrade förutsättningar.

Rådgivningen tar fasta på och har sin utgångspunkt i de kundens förhållanden som verkar konstituerande för kundbehovet vid tidpunkten för rådgivningen. Så snart förhållandena ändras – och det gör de som regel under livet – ska rådgivaren uppmärksamma förhållandet och föreslå behovsanpassade åtgärder grundade på nya förhållanden. Detta har mycket lite med ersättningsformen att göra. Förmedlaren förbinder sig inte mot försäkringsgivaren att rekommendera kunderna förbli vid avtal och har inga förpliktelser att inte föreslå kunden att låta ändra försäkringsavtalet när detta inte längre fyller den avsedda funktionen pga ändrade förutsättningar, därmed behov. Finansinspektionen har också fel i påståendet att hela kostnadsbelastningen sker initialt vid provisionsersättning up front. Vissa försäkringsbolag låter den momentana kostnadsbelastningen jämnas ut utan att direkt återspeglas i det enskilda försäkringsavtalets värde. Det kan således förekomma att försäkringsgivare som konkurrensmedel väljer att ta annulationsrisken mot eget kapital utan att kräva beloppet ur det annullerade försäkringsavtalet, något som talar för att provisionssystemet kan gagna den enskilde försäkringsstagaren vid t ex arbetslöshet som är ofrivillig.

I såväl regelverket för värdepappersrörelse som regelverket för försäkringsförmedling finns långtgående krav på den information som ska lämnas till kunderna när ett företag får provisioner från tredje part. Informationen ska ge kunden möjlighet att förstå hur ersättningarna kan påverka företaget att agera på ett visst sätt för att kunden ska kunna fatta sitt investeringsbeslut på ett rättvisande underlag. FI:s undersökning visar att företagets information om provisioner brister. Informationen till en kund är ofta bristfällig och vagt utformad. I många fall har informationen till kunden varit utformad så att det har varit omöjligt för kunden att jämföra ersättningarna mellan olika produkter och typer av instrument. För att konsumenten ska kunna fatta ett välgrundat investeringsbeslut och kunna jämföra erbjudanden behöver redovisningen i många fall förbättras avsevärt

Förhållandet ovan har Finansinspektionen inte i tillräcklig grad kommunicerat till marknaden enligt Korling. Vi delar uppfattningen att priset för förmedlingen skall meddelas kunden på tydligast möjliga sätt. Dock har tillsynsmyndigheten valt att kommunicera marknadens brister – som man i hög grad själv har ansvar för – istället för att informera marknadens aktörer om sina krav och på vilket sätt de kan uppfyllas.

En övergripande slutsats från undersökningen är att samtliga aktörer i kedjan, från framtagande till distribution av strukturerade produkter, behöver ta ett större ansvar för kundskyddet. Det är särskilt angeläget att samtliga aktörer i större utsträckning hanterar de intressekonflikter som förekommer såväl hos producenterna som vid distributionen av strukturerade produkter. FI har sett brister hos de undersökta bolagen när det gäller redovisningen av kostnadsuttag och provisioner, en redovisning som måste ske på ett förståeligt sätt för att fylla sitt syfte. På detta område kommer FI att noga följa upp utvecklingen eftersom detta är väsentligt för att säkerställa ett grundläggande konsumentskydd. Fokus i tillsynsundersökningen har varit på strukturerade produkter men FI har även i den löpande tillsynen uppmärksammat svårigheterna med tydlig och korrekt information om kostnader och provisioner. FI kommer därför att framöver ha starkt fokus på just dessa kundskyddsregler.

Redovisningen av kostnader skall ske i syfte att medge kunderna välgrundade placementsbeslut. Det finns en särskild problematik vid redovisning av kostnader för just de

produkter som nämns, något Finansinspektionen är väl medveten om. Vi ser gärna att inspektionen förtydligar vilken information som skall lämnas och i vilket format. Det är också viktigt att inte inspektionen endast följer upp och noga bevakar vad som sker, vad som är viktigare är att inspektionen uppfyller sin anvisande funktion och proaktivt meddelar branschens aktörer hur de kan uppfylla sina åtaganden.

Mot bakgrund av iakttagelserna i tillsynen anförde Finansinspektionen i rapporten 2013 följande avseende ett förbud mot ersättning i form av provision (s. 14–16).

Om konsumenten ges intrycket att rådgivaren eller förmedlaren är en neutral aktör som arbetar enbart för och på uppdrag av kunden, men rådgivaren/förmedlaren samtidigt tar emot provisioner från den som producerar olika spar- eller försäkringslösningar, kan det uppstå situationer där förmedlaren eller rådgivaren agerar på ett sätt som gynnar honom eller henne själv på kundens bekostnad. På senare tid har diskussionen fokuserats kring försäkringsförmedlarnas provisioner, bl.a. mot bakgrund av att försäkringsförmedlingens innehåll i många fall i realiteteten förskjutits mot kapitalplacering och förvaltning, snarare än försäkring i gängse mening.

En rådgivning och en omplaceringsaktivitet som i stor utsträckning styrs av för kunden oklara provisionsvillkor kan skapa stora skador för konsumentintresset. Kunderna riskerar att i alltför stor utsträckning få dyra, i vissa fall även onödigt komplexa eller riskfyllda produkter, och att drabbas av onödiga och kostsamma – men för säljare och förmedlare lukrativa – transaktioner. En annan negativ konsekvens kan bli ett försämrat förtroende för finansiell rådgivning generellt. Att få sundare incitament och utforma ändamålsenliga restriktioner när det gäller provisionsfinansieringen är i det perspektivet en viktig uppgift för FI. Frågan har varit föremål för diskussioner vid flera tillfällen, men är samtidigt av flera skäl komplex.

Även om det i huvuddelen av branschen på senare tid har skett betydande förbättringar när det gäller kundinformationen, liksom ett omfattande arbete för att höja förmedlarnas kompetens, finns problem fortfarande kvar.

I många fall utbetalas en stor del av provisionerna i samband med att produkten tecknas (s.k. up front). Det finns i sådana fall en klar risk att försäkringsförmedlaren inte agerar långsiktigt om stora delar av ersättningen för försäkringsperioden utbetalas direkt i samband med att försäkringen, eller ett annat finansiellt instrument, tecknas.

Den ideala konsekvensen av ett generellt provisionsförbud skulle vara att förmedlare och rådgivare övergick till att fakturera kunden sina tjänster. Det är dock inte troligt att detta skulle bli huvudeffekten. Det kan få effekten att vissa rådgivare i stället blir "marknadsförare" och i praktiken fortsätter som tidigare, men då helt utanför tillsynen."

Finansinspektionen noterar att det utan ingrepp i ersättningsformerna har skett betydande förbättringar, något som bekräftas av uppgifterna från Konsumenternas Bank och Försäkringsbyrå om minskande antal klagomål på finansiell rådgivning. Enligt vår mening talar detta för att kvarvarande missförhållanden bör kunna åtgärdas utan att ta till metoder som riskerar eliminera försäkringsförmedlarna som marknadskanal. Samtidigt anmäler sig reflektionen att vad som skett inte borde kunnat ske om den överordnade tesen i inspektionens bedömningar äger sin riktighet; att ekonomiska incitament föranleder förmedlare till systematiskt åsidosättande av kundintresset och att förmedlarens förtjänster kan göras och görs till priset av ett eftersatt eller kränkt kundintresse innebärande komplext felaktiga produkter till fel kunder och till för höga avgifter samt att allt detta sker utan beaktande av kundens behov, önskemål eller riskpreferens.

Vi finner det märkligt mot bakgrunden inspektionen tecknar att huvuddelen av svenska börsföretag – vilka brukar vara goda upphandlare och väl förstår att ta tillvara sina

ekonomiska intressen – använder försäkringsförmedlare som huvudleverantör av försäkringsrådgivning, vanligen transaktionsersatta dessutom.

Noterbart är också att inspektionen reagerar på transaktionsintensiteten i vissa fall och anser denna utgöra tecken på bristande seriositet. Vi anser att här bör lagstiftaren iakttäta viss försiktighet och inte utan vidare göra inspektionens problemformulering till sin. Just strävan till transaktioner gynnar som regel prisbildningen på marknaden och tvingar produktleverantörerna att utveckla sitt erbjudande och även tänka igenom produktvillkoren ordentligt. Förmedlarna skall utan andra hänsyn än sina kunders intresse föranleda transaktioner med förbehållet att dessa aldrig får stå i strid med eller skada kunden. Det är helt i sin ordning att förmedlaren har ekonomiskt intresse i förmedlingsverksamheten men under den allt övergripande begränsningen, att det egna intresset inte får överordnas eller likställas kundintresset. Finansinspektionen har inte visat att den aktivitet som är förmedlardriven på marknaden åsidosatt kundintresset. Redan förhållandet att flertalet konsumenter och företag som kan välja har preferens för förmedlarkåren tyder på att Finansinspektionens bedömning kanske inte har den räckvidd som inspektionen låtit mer än ana.

”I maj 2014 återkom Finansinspektionen till frågan om provisioner till försäkringsförmedlare i en ny rapport. Inspektionen anförde då att det numera finns anledning att överväga ett bredare provisionsförbud, som omfattar andra typer av provisioner än up-front-provisioner. Ett provisionsförbud bör enligt inspektionen gälla all rådgivning om finansiella produkter, oavsett vilken typ av företag som utför rådgivningen (Konsumentskyddet på finansmarknaden, den 15 maj 2014, dnr 14-4986, s. 12).”

Vi noterar att inspektionen vid tidpunkten när man anser problemen stora föreslår ett begränsat provisionsförbud och sedan man konstaterat betydande förbättringar på marknaden övergår till att föreslå ett totalt provisionsförbud?! Vi finner förslagen till åtgärder oproportionerliga och kontraproduktiva, om nämligen det visat sig att marknaden återvunnit hälsan i betydande grad utan särskilda åtgärder. Vi menar att inspektionen bort fortsätta på den inslagna vägen och söka åtgärda marknadens brister genom riktad tillsyn, sådan har ju bevisligen brustit under den aktuella perioden och trots förhållandet har marknaden förbättrats. Hur mycket potential finns då inte för förbättring om tillsynsverktygen börjar användas? Vidare menar vi att ett förbud med så omfattande marknadskonsekvenser måste föregås av en utredning som i kvantitativa termer redovisar omfattningen av felförmedlingar i marknaden, vilken distributionskanal som är ansvarig mer än andra och därefter kan ett förbud kalibreras till bättre träffyta och med riktigare konsekvenser. Att utan empiriskt stöd och på rent godtycke peka ut just de fristående förmedlarna som problemet är för alla som kan marknaden en skrivbordskonstruktion som inte motsvaras av en verklighet.

Det måste mot bakgrund av inspektionens redan intagna och som det verkar även fastlåsta ståndpunkt te sig mindre lämpligt att låta inspektionen bestämma räckvidden av ett förbud mot tredjemansersättningar. Inspektionen har ju utan föregående utredning offentligt redan bundit sig i frågan och dessutom gjort så trots att, enligt inspektionens egen utsago, marknaden förbättrats.

Förmedlingsmarknaden inkluderande tillsynen behandlas i utredningen SOU 2014:4 ur vilket nedanstående tagits;

”I budgetpropositionen för 2007 föreslog regeringen, vilket riksdagen godtog, att de övergripande målen för politikområdet skulle ändras, genom att målen även skulle inbegripa ”att reglering och tillsyn ska bidra till förtroendet för den finansiella sektorn.” “

“Utöver undersökningar arbetar enheten också med att stärka skyddet för konsumenter och investerare genom dialog och samverkan. Dialogen med bolagsledning och bransch- och intresseorganisationer genomförs löpande med syfte att ge vägledning, belysa problem eller tydliggöra Finansinspektionens syn i särskilda frågor. Denna form av dialog anser Finansinspektionen är ett effektivt komplement för att åstadkomma ökad regelefterlevnad och tydlighet vid sidan av den vägledning som myndigheten ger via rapporter och sanktionsbeslut. Finansinspektionen arbetar också med att löpande ge svar på förfrågningar från branschen om tolkningar eller tillämpningar av regelverket.”

“Finansinspektionen genomför också undersökningar av enskilda företag. Finansinspektionen har under perioden 2010 – 2013 beslutat om sanktioner i tolv ärenden, varav fyra återkallelser, som avser investeringsrådgivning enligt värdepappersmarknadslagen eller rådgivning enligt försäkringsförmedlingslagen. Ingreppandena har i huvudsak föranletts av bristande information om förmedlade produkter, bristande information om de ersättningar som rådgivarna får med anledning av de förmedlade produkterna, bristande dokumentation av rådgivningstillfället, bristande kompetens hos rådgivarna och kontroll av denna från företagens sida samt brister i inhämtningen av information från kunderna.”

“Finansinspektionen för också en aktiv dialog med branschorganisationer och utbildningsinstitut i syfte att främja en ökad självreglering. Myndigheten har bl.a. i dialog med Insuresec verkat för införandet av ett licensieringsförfarande.”

Sfm har med bistånd av livförsäkringsbolagen etablerat Insuresec. Finansinspektionen har ej bidragit med mer än synpunkter. Insuresec licensierar förmedlare och utövar en fungerande tillsyn.

Värdepappersmarknadsutredningen skriver att finansinspektionen arbetar med att löpande ge svar på förfrågningar från branschen om tolkningar eller tillämpningar av regelverken. Så sker dock ej. Finansinspektionen är ovillig att yttra sig om tolkningen av till och med sina egna föreskrifter i konkreta situationer. Parat med förhållandet om bristande instruktioner om vad en dokumentation skall innehålla samt hur provisioner skall redovisas, vilket Fredric Korling redovisar i sin rapport, leder bristen på vägledning och råd till betydande moment av rättsosäkerhet som mer än andra drabbar småföretagaren. Finansinspektionen kräver att företagen under tillsyn på egen hand och efter egen bedömning ska applicera föreskrifternas krav på den egna verksamheten. Att banker och försäkringsbolag med stora juridiska avdelningar kan göra sig en uppfattning om hur reglerna skall tillämpas på den egna verksamheten kanske inte förvånar men att förmedlare med i genomsnitt kanske två till tre anställda skall klara samma bedömning utan biträde ter sig mer främmande. Det är mot bakgrund av förhållandet mer än anmärkningsvärt och ett memento vid bedömningen av Finansinspektionens problemformulering av förmedlarmarknaden att förmedlarna till trots av inspektionens beskrivning, uppvisar den lägsta andelen sanktionerade av samtliga kategorier företag under tillsyn.

Vi anser att inspektionens åtgärder med ökad information och regelgivning är av godo och efterfrågar mer anvisningar till marknaden. Konsumentskyddet ökar när förmedlare vet vad tillsynen kräver. Noterbart är dock att antalet sanktioner, som följd av granskning av missförhållanden och felaktig förmedling med åsidosättande av kundintresset är anmärkningsvärt lågt. Bristerna i marknaden bör gå att åtgärda genom riktad tillsyn och användningen av de sanktioner som står till buds, vi menar att allmänna insatser i form av upplysning och lobbying inte åtgärdar den minoritet förmedlare som avsiktligt och systematiskt åsidosätter sina skyldigheter och som återkommande orsakar konsumenterna skada.

Vi menar att bristerna på förmedlarmarknaden i hög grad kan tillskrivas en bristande tillsyn. En aktiv och kvalitativ tillsyn hade sedan länge sanktionerat och utmönstrat den grupp förmedlare som återkommande och i skiftande legala skepnader för egen vinning skadar konsumenterna.

Regeringen uttryckte i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 ett behov av att Finansinspektionen ökar tillsynens omfattning.

Finansinspektionens tillsyn på tjänstepensionsmarknaden berördes av Riksrevisionen i en rapport 2012. Enligt Riksrevisionen hade Finansinspektionen prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Riksrevisionen påpekade att Finansinspektionen inte haft någon explicit målsättning för arbetet med tillsyn av konsumentinformation. Riksrevisionen noterade att Finansinspektionens rapporter och kartläggningar visade att myndigheten sedan flera år tillbaka haft kännedom om problemen på pensionsmarknaden. Riksrevisionen noterade vidare att Finansinspektionen även fått kännedom om brister i konsumentinformationen på tjänstepensionsområdet via Konsumenternas försäkringsbyrå. Riksrevisionen konstaterade att Finansinspektionen trots det inte hade genomfört några direkta tillsynsinsatser på tjänstepensionsområdet, såsom undersökningar och sanktionsåtgärder." Sid 246

"Riksrevisionen ansåg sammantaget att Finansinspektionens tillsyn på området var otillräcklig."

Riksrevisionens rapport styrker vår uppfattning att de seriösa förmedlarna inte haft stöd hos Finansinspektionen. Förmedlarna har återkommande utsatts för omdömen som varit ägnade att minska förtroendet för den fristående förmedlingsverksamheten. Media har i stort och okritiskt tagit fasta på och återgett inspektionens omdömen med följd att förmedlarverksamheter kommit i vanrykte. Finansinspektionen har i otillräcklig grad genomfört sina lagstadgade skyldigheter beskrivna som *"Regler och praxis ska utformas och efterlevnaden granskas. Överträdelse ska utredas och vid behov ska sanktioner fastställas. Dessa arbetsuppgifter är och ska vara en central del av Finansinspektionens verksamhet."* Sid 246

Riksrevisionens kritik mot Finansinspektionen är hård men rättvis.

"Men att under tre år inte ha genomfört fler än tre temaundersökningar framstår enligt utredningens bedömning som ett något för lågt utfall av tillsynsarbetet. "

"Antalet aktörer som tillhandahåller finansiell rådgivning till konsumenter, och omfattningen på de problem som är förknippade med denna rådgivning, borde enligt utredningen ha kunnat motivera ett mer omfattande tillsynsarbete. Detta är i linje med vad regeringen uttalat i budgetpropositionerna för 2012 och 2013."

"De enskilda tillsynsobjekt som omfattats av temaundersökningarna samt av den löpande tillsynen synes i huvudsak ha rättat sig efter de synpunkter Finansinspektionen haft."

"I bl.a. de tillsynsrapporter som inspektionen årligen sammanställer kan inspektionen göra uttalanden om hur den tolkar rättsläget i aktuella frågor. Detta är ett viktigt verktyg och ger de näringsidkare som tillhandahåller finansiell rådgivning en möjlighet att rätta sig efter inspektionens bedömningar. Enligt utredningens mening borde denna möjlighet kunna utnyttjas i större utsträckning och inspektionen skulle behöva vara mer normativ för att få genomslag i tillämpningsfrågorna. Det skulle bidra till att regelverket blir tydligare och enklare att tillämpa samtidigt som konsumenternas ställning i samband med finansiell rådgivning stärks. Tydlighet beträffande regelverket ger också signaler om vad som inte kommer att accepteras i tillsynen."

Av utdragen framgår att Finansinspektionen dels försummat att göra de utredningar som inspektionens egen problemformulering borde föranleda, dels att företagen under tillsyn syns ha anpassat sig efter tillsynens förhållningsregler så snart de uppfattat dem. Utrymmet för en förbättring av marknaden är således betydande, givet tillsynsmyndighetens axlar sitt ansvar och utvecklar en kvalitativ tillsyn istället för att från läkaren anta

en kommentators roll. Riksrevisionens bedömning av Finansinspektionens tillsynsarbete visar att betydande utrymme för förbättringar finns, utan att behöva ta till grepp som kanske dödar det sjuka men som än mer tar kål på den friska förmedling som skapar kundnytta.

I Finansinspektionens årsredovisning för 2014 skriver generaldirektören: *“Vi har också ändrat sättet vi ser på oss själva. Idag sätter vi vårt samhällsuppdrag först. Det är vårt jobb att skydda samhället från kriser och konsumenter från att råka illa ut. Det innebär att vi är hårda mot företag som inte sköter sig. För det är ett särskilt ansvar att ta hand om medborgarnas pengar och det ska kosta att inte ta det ansvaret på allvar.”*

Av Finansinspektionens årsredovisning för 2013 framgår att det totala antalet företag under tillsyn uppgick till 1641 och av dessa har 431 blivit föremål för tillsynsaktiviteter. Av företagen som granskades var 113 förmedlarföretag. Av dessa beslutade FI att sanktionera 1 företag. För åren 2011-2013 är sker 738 tillsynsaktiviteter varav 283 riktade sig mot förmedlarföretag av vilka 5 sanktionerades. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande period 87 tillsynsaktiviteter riktades mot vp-företag med 13 sanktioner.

“FI har under 2013 haft ett fortsatt fokus i tillsynen på rådgivning kring komplexa produkter och de intressekonflikter som uppstår vid förekomsten av provisioner”.

Trots att förmedlarbolagen granskades i högre utsträckning än andra företag och granskningen särskilt avsåg komplexa produkter var antalet sanktioner färre än för övriga tillsynsområden. Värdepappersmarknadsutredningen har inte noterat förhållandet än mindre förklarat det. Utfallet av Finansinspektionens faktiska tillsynsaktiviteter med dess mycket få sanktioner visar att Finansinspektionens problemformuleringar för förmedlarmarknaden är behäftade med brister. Dessa bör inte få läggas till grund för en lagstiftning.

Vi vill avsluta den relativt omfattande redogörelsen för Finansinspektionens roll för problemformuleringen av den fristående förmedlarmarknaden genom utdrag ur myndighetens rapport om konsumentskydd från 2014.

“...har FI förslagit ett förbud mot provisioner som utbetalas direkt i samband med att produkter tecknas eller försäkringsavtal ingås, så kallade up front-provisioner. Eftersom FI:s bedömning är att provisioner ligger bakom många av bristerna och problemen med rådgivning om finansiella produkter, utreder FI också möjligheten till ett bredare förbud, som omfattar andra typer av provisioner. Ett provisionsförbud bör gälla all rådgivning om finansiella produkter, oavsett vilken typ av företag som utför rådgivningen.”

Provisioner från producenter av finansiella produkter är i dag den huvudsakliga intäktskällan för många företag som lämnar finansiell rådgivning. Det skapar intressekonflikter då rådgivare har incitament att ge råd utifrån provisioners storlek snarare än utifrån konsumenternas intresse. FI har i tillsynen noterat att många företag inte hanterar och informerar i tillräcklig utsträckning om dessa intressekonflikter. De ger inte heller tillräcklig information om vilken ersättning de får från andra företag eller när de får ersättningen, vilket de är skyldiga att göra.

Ytterligare ett exempel på problemen med provisioner är när rådgivare åsidosätter konsumenternas intressen vid omplacering av strukturerade produkter. En omplacering innebär att en produkt, som ännu inte löpt ut, säljs för att köpa en ny produkt för samma belopp. Den nya produkten kan vara svår att bedöma och jämföra med den befintliga och är inte heller nödvändigtvis bättre. Rådgivaren får dock en möjlighet att ta emot provision vid mer än ett tillfälle.

Ett provisionsförbud skulle dock kunna få negativa konsekvenser, bland annat att antalet företag som erbjuder rådgivning om finansiella produkter minskar och att konsumenter som inte kan betala genom arvoden inte får tillgång till rådgivning.

För att effekten av det minskade utbudet av rådgivare på marknaden ska väga upp mot fördelarna med en oberoende rådgivning krävs att den rådgivning som eventuellt skulle försvinna från marknaden genererar nytta för konsumenterna i form av låga priser och hög kvalitet.

Ovanstående illustrerar bristen på tillförlitlig problemformulering hos tillsynen och utgör baksidan av en bristfällig tillsyn. Finansinspektionen har nu iakttagit sedan 2009 (2008 var konsumentskyddet tillfredsställande enligt inspektionens egen utsago) utan att iakttagelserna haft en motsvarighet i aktiviteter som visat behovet av eller föranlett till nödvändiga sanktioner, trots att antalet undersökta företag varit anmärkningsvärt många?! Varför denna diskrepans mellan ord och gärning?

Att rekommendera kund att omplacera strukturerade produkter innan tiden för placeringen gått kan vara förenligt med kundintresset, t ex att säkra en uppnådd vinstnivå. En rekommendation att omplacera kan också syfta till att tillgodose intäktsintresset på bekostnad av kundintresset. Ett missförhållande som det sist angivna skall och kan klaras ut genom tillsyn. Svepande omdömen rörande en hel marknad säger inte sanningen om den enskilda förmedlingen. Viktigt är att transaktionsintresset inte berövas marknaden, sker så kommer för kunden angelägna åtgärder inte att bli av.

Förmedlarens kostnader för att söka, förhandla och förmedla försäkring måste med nödvändighet belasta kunden i någon form och i provisionsförmedlingen sker belastningen i de förmedlade produkterna. En distributionsmarknad som bygger på produktfinansierade transaktioner, normalt den för konsumenten fördelaktigaste marknaden och den för produktägaren mest prövosamma, kommer de förmedlade produkterna att ha högre avgifter än produkter som är självförmedlande eller som förmedlas via plattform eller i annan form utan mänskligt biträde. Det är närmast självklart men måste kanske sägas; utan förmedling genom personlig rådgivning är samma produkter billigare, av samma skäl som aktiv förvaltning belastar produkterna med högre avgifter än passiv förvaltning. Av förhållandet kan man dock inte dra slutsatsen att rådgivningen eller den aktiva förvaltningen är obehövligen. Att medge provision vid enbart förmedling av produkter som inte bär kostnaden för förmedlingen ter sig märkligt. Förmedlarmarknaden i likhet med andra marknader har sin logik och ekonomiska förutsättningar. Det är inte möjligt att bedriva produktfinansierad förmedlarverksamhet (och nog heller inte annan förmedlingsverksamhet) med förmedling av enbart produkter som ger passiv förvaltning mot ett index.

Det har hävdats att förmedlare bort rekommendera indexförvaltning, detta med åberopande av att modern forskning visar att kunderna inte får betalt för aktiv förvaltning. Av årsredovisningen för AP4 framgår; *"Det aktiva bidraget från AP4:s taktiska förvaltning, det vill säga förmågan att överträffa en passiv indexförvaltning, summerade i fjol till 1,4 miljarder kronor. Andra halvåret 2014 var det tolfte halvåret i rad som AP4 klarade utmaningen att leverera en positiv aktiv avkastning. Totalt för de senaste sex åren uppgår bidraget från denna strategi till nära 8 miljarder kronor."* (ur VDs förord årsredovisningen 2014). AP4 står inte under tillsyn men vi vägrar tro att för fall tillsyn för AP-fonderna skulle aktualiseras, med framgång skulle kunna åtgärda den fjärde fondens inriktning med motiveringen att forskningen för hela marknaden visar... Just förhållandet att avvika från marknaden motiverar ju den aktiva

förvaltningen och AP4, som var fattigast av AP-fonderna vid nuvarande VDs tillträde och som nu har den största förmögenheten i systemet, visar att en annorlunda strategi kan betala sig. Försäkringsförmedlare bör således pröva uppfattningen om vilka placeringar som bör rekommenderas mot även forskningen, men bör inte följa dem oavsett kundsituation. Om rådgivarna inte skulle kunna rekommendera aktiv förvaltning med iakttagande av kundens bästa följer därav att flertalet av produktbolagen borde upphöra erbjuda produkter med aktiv förvaltning, av vilket följer att flertalet fonder som konsumenterna nu sparar i bör avvecklas.