



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:9

Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet

Lärdomar i ljuset av utvecklingen i
Baltikum 2005–2007

Till riksdagen

Datum: 2011-02-10

Dnr: 31-2010-0433

RiR: 2011:9

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007

Riksrevisionen har granskat Riksbankens och Finansinspektionens arbete med finansiell stabilitet under åren 2005–2007 i ljuset av den risk som bankernas expansion i Baltikum innebar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och berörda myndigheter – Riksbanken och Finansinspektionen – har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som främst avser regeringen, Riksbanken och Finansinspektionen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Thomas Hagberg* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jörgen Appelgren* och revisionsdirektör *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Thomas Hagberg

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Riksbanken

Finansinspektionen

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	15
1.2 Revisionsfrågor	16
1.3 Normer och bedömningskriterier	17
1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar	18
1.5 Rapportens disposition	18
2 Bankernas satsning på Baltikum	19
3 Utvecklingen i Baltikum	21
4 Myndigheternas bedömning och beskrivning av problemen	27
4.1 Riksbankens beskrivning av de baltiska riskerna	27
4.2 Finansinspektionens beskrivning av de baltiska riskerna	30
4.3 Kontakter med de baltiska myndigheterna	32
4.4 Sammanfattande iakttagelser	34
5 Myndigheternas åtgärder	37
5.1 Insikt, självförtroende och handling	37
5.2 Myndigheterna underskattade riskerna	38
5.3 Riksbankens stresstester	40
5.4 Finansinspektionens stresstest	46
5.5 Vilka åtgärder vidtog svenska myndigheter?	47
5.6 Samordningen mellan myndigheterna och med Finansdepartementet	49
5.7 Tolkningen av sundhetsparagrafen	50
5.8 Sammanfattande iakttagelser	51
6 Slutsatser och rekommendationer	53
6.1 Myndigheternas mandat är otydliga	53
6.2 Tillsyn av banker med verksamhet i flera länder	55
6.3 Riksbankens och Finansinspektionens kommunikation	56
6.4 Samordningen mellan Finansinspektionen och Riksbanken	57
6.5 Riksbankens och Finansinspektionens stresstester	58
6.6 Statens implicita ansvar	59
Appendix 1	65
Appendix 2	73

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Riksbankens och Finansinspektionens arbete med finansiell stabilitet under perioden 2005–2007 i ljuset av den risk som de svenska bankernas expansion i Baltikum innebar.

Granskningens bakgrund

Motiv: Det finansiella systemet är av stor betydelse för ekonomins funktionssätt, och en finansiell kris kan leda till höga kostnader för staten och ekonomin som helhet. Staten har därför tagit på sig ansvaret för att upprätthålla stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Det är av stor vikt att statens arbete med att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet utförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Flera olika verktyg står till statens förfogande för att uppnå detta mål, och riksdagen har stiftat ett stort antal lagar som reglerar finansmarknaden och dess aktörer.

Syfte: Granskningen ska, utifrån iakttagelser kring tillsynen av de svenska bankernas verksamhet i Baltikum under åren före krisen 2008–2009 och den risk som denna verksamhet utgjorde för det svenska finansiella systemet, dra lärdomar för statens arbete med att upprätthålla stabiliteten i det svenska finansiella systemet.

Genomförande: I denna granskning undersöker vi främst hur de ansvariga myndigheterna bedömde och rapporterade om den riskuppbbyggnad som skedde i det svenska banksystemet före krisen 2008–2009. Vi har därför valt att i huvudsak fokusera granskningsarbetet på perioden 2005–2007, även om vissa frågor behandlas i ett längre perspektiv. Granskningen behandlar inte krishantering.

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier och intervjuer med nuvarande och förutvarande representanter för Finansinspektionen, Riksbanken och Finansdepartementet.¹ Därutöver har intervjuer genomförts med representanter för de estniska och lettiska myndigheterna samt med Skandinaviska Enskilda Bankens verkställande direktör.

¹ Se appendix 2 för en detaljerad lista över de utförda intervjuerna.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser:

Bankerna ökade sina risker genom expansionen i Baltikum. De svenska bankerna ökade sin riskprofil genom att expandera sin verksamhet kraftigt i de baltiska länderna. Genom att ekonomierna i regionen växte okontrollerat, med växande obalanser som följd, ökade riskerna kraftigt. Bland annat var kreditexpansionen extrem med utlåningsvolymerna som ökade med 40–70 procent om året under 2005–2007 i de olika länderna. I Riga fyrdubblades lägenhetspriserna på bara tre år. Andra tecken på hög risknivå var att utlåningen skedde i utländsk valuta, att löneökningstakten låg på 20–30 procent samtidigt som länderna förde en fast växelkurspolitik. Sammantaget ökade riskerna kontinuerligt fram tills dess att de materialiserades i samband med den finansiella krisen.

Myndigheterna underskattade riskerna. I början av uppbyggnadsfasen av bankernas verksamheter i Baltikum ansåg de svenska myndigheterna att riskerna var begränsade. Efter hand blev oron mer påtaglig i takt med att obalanserna i de baltiska ekonomierna växte. Icke desto mindre bedömdes riskerna vara hanterbara under hela den undersökta perioden, 2005–2007, bland annat med hänvisning till bankernas goda kapitaltäckning. Myndigheterna underskattade kreditriskerna, men av störst betydelse var att de missbedömde likviditetsriskerna, i synnerhet när det gäller bankernas utländska finansiering. Det var dock en felbedömning som de delade med i stort sett alla centralbanker, tillsynsmyndigheter, akademiker och investerarkollektivet världen över.

Myndigheternas mandat bör ses över. Sverige har två myndigheter med ansvar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet, Riksbanken och Finansinspektionen, men verktygen och analysfunktionerna skiljer sig åt mellan dessa två. Riksbanken har analysverktygen för det finansiella systemet i sin helhet, medan Finansinspektionen fokuserar på enskilda institut. Det är också Finansinspektionen som har sanktionsverktygen om ett finansiellt institut skulle brista i till exempel kapitaltäckning eller riskhantering. Något uttalat lagstöd för hantering av risker i det finansiella systemet som helhet, så kallad makroprudentiell policy, finns inte.

Tillsyn av banker med verksamhet i flera länder. De baltiska myndigheterna upplevde att de hade få verktyg och inte kunde styra utvecklingen på sina kreditmarknader. En bidragande orsak till detta var att de endast kunde införa ett strängare regelverk för inhemska banker, medan utländska filialer inte kunde omfattas av ändrade regler. En förfrågan om ett strängare regelverk för dessa filialer skickades från Estland 2005 till dessa filialers tillsynsmyndigheter i hemlandet, däribland svenska Finansinspektionen, men förfrågan avslogs med hänvisning till gällande lag.

Finansinspektionen rapporterade inte händelsen vidare till regeringen i formell mening. Denna underlåtenhet kan kritiseras. Utvecklingen i de baltiska länderna visar att den problematik med utländska banker och tillsynen av dessa som de estniska

myndigheterna pekade på utgjorde ett reellt problem, som också kom att påverka den finansiella stabiliteten i Sverige.

Efter krisen har ett stort antal nya regleringar och en ny struktur skapats inom EU för att hantera bland annat frågor om gränsöverskridande banker. Detta bör förbättra förutsättningarna för att problematiken som utländska filialer förde med sig i Baltikum blir lättare att hantera framöver.

Finansinspektionens och Riksbankens kommunikation. Kommunikation är av central betydelse för att föra ut budskap. Det handlar om vilka budskap man vill sända och vilka kanaler man utnyttjar för att nå avsedda mottagare. Av våra intervjuer framgår att det finns ett gap mellan Riksbankens syn på det egna agerandet rörande riskerna i Baltikum och den bild som de baltiska myndigheterna har redovisat om Riksbanken. Det finns indikationer på att det även funnits ett gap mellan Riksbanken och andra aktörer där riksbanksföreträdare synes anse att de har skickat ett starkare budskap om riskerna än vad mottagarna har uppfattat. Det faktum att Riksbanken berörde riskerna i Baltikum i sina stabilitetsrapporter tycks ha fått ringa genomslag på bankernas agerande.

Det finns fler kanaler att använda för att skicka ut budskap än att producera stabilitetsrapporter och ha direktkontakt med bankledningarna. En publik arena vore att ha regelbundna utfrågningar i riksdagen om finansiell stabilitet, vilket skulle tvinga fram ett tydligt ställningstagande om riskerna hos såväl Finansinspektionen som Riksbanken och sprida detsamma till en bredare krets.

Myndigheternas samordning. Det institutionella upplägget vi valt i Sverige ställer stora krav på samordningen mellan å ena sidan Riksbanken och Finansinspektionen, å andra sidan mellan dessa myndigheter och Finansdepartementet. Granskningen av arbetet med finansiell stabilitet har inte visat att samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken har brustit. Tvärtom visar intervjuerna med representanter för de båda myndigheterna på ett gott samarbetsklimat, mycket hjälpt av personliga kontakter mellan medarbetare på de två myndigheterna. Det är emellertid viktigt att säkerställa funktioner och samarbetsätt som inte endast bygger på personliga kontakter. Sedan 2003 har det funnits en överenskommelse mellan Riksbanken och Finansinspektionen om formerna för samarbete. Samarbetet har dock inte utvärderats.

Väl försiktiga antaganden i stresstesterna. Bedömningar av finansiell stabilitet grundas i princip på hur väl kapitaliserade de svenska bankerna är och vilka risker de står inför. Vilka antaganden som görs i de stresstester som myndigheterna genomför spelar därför en väsentlig roll för den slutliga bedömningen. Enligt Riksbanken ska stresstesterna ge svar på vilken motståndskraft bankerna har för att möta oväntade chocker.

Mot den bakgrunden framstår stresstesterna ha byggt på väl försiktiga antaganden. Man bör ha i åtanke att syftet med stresstester inte är att göra exakta prognoser över olika riskscenarier. Icke desto mindre är det värdefullt om testerna är så rimliga och

verklighetsnära som möjligt för att ge en bra bild av de risker som finns. Testerna har byggts på relativt normala konjunkturbedgångar, vilket är händelser som knappast kan beskrivas som något oväntat. Därtill har ett av testerna utgått ifrån en kraftig nedgång i Baltikum samtidigt som bankernas övriga marknader inte påverkas. Det är emellertid ovanligt att enskilda länder eller regioner hamnar i recession samtidigt som den globala tillväxten är god. Ett rimligare test hade varit att de baltiska länderna hamnade i problem samtidigt som övriga världen råkade ut för en ekonomisk nedgång. Genom att använda försiktiga antaganden i stresstesterna överskattades bankernas motståndskraft och riskerna för den finansiella stabiliteten underskattades.

Statens implicita ansvar. Staten har en implicit garanti att stödja banksystemet när det uppstår kriser. Det isländska exemplet visar att den garantin kan bli orimligt kostsam när banksektorn växer sig väldigt stor i förhållande till landets ekonomi. Idag har svenska staten inga verktyg för att begränsa storleken på banksektorn och den därmed sammanhängande implicita garantin.

Genom att de svenska bankerna hade en dominerande roll i de baltiska betalningssystemen fick svenska staten ett implicit ansvar för dessa och därigenom för ländernas ekonomiska stabilitet. Utvecklingen visar att svenska staten kan få ett indirekt ansvar för andra länders ekonomier när bankernas utlandsetableringar medför att de får en dominerande roll på kreditmarknaden.

Rekommendationer

Regeringen bör se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det bör utredas huruvida ett regelverk för så kallad makroprudentiell policy bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för denna. En sådan översyn bör även inbegripa innebörden av sundhet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Riksbanken och Finansinspektionen bör överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten. Riksbanken har tagit ett steg på vägen i och med den senaste stabilitetsrapporten i december 2010 och de rekommendationer som där gavs offentligt.

Riksdagen skulle också kunna pröva möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om finansiell stabilitet.

Givet att det institutionella upplägget med två separata myndigheter som båda har ansvar för att upprätthålla finansiell stabilitet kvarstår bör Riksbanken och Finansinspektionen fortsätta det nära samarbetet om de olika aspekterna av arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet. För att säkerställa att detta arbete fortsätter bör myndigheterna rapportera hur detta samarbete har utförts under verksamhetsåret till

riksdagen eller regeringen. Det bör även övervägas huruvida en extern utvärdering ska genomföras av hur samarbetet är organiserat och har fungerat, snarare än den interna utvärdering som överenskommelsen mellan Riksbanken och Finansinspektionen förordar.

Riksbanken bör vara tydlig med vad stresstesterna avser att kontrollera och säkerställa att antaganden till stresstesterna återspeglar dessa risker. En framtida möjlighet vore att göra stresstester baserade på olika djupa nedgångar i ekonomin, vilket skulle ge en bredare information om bankernas motståndskraft.

Regeringen bör utreda om riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita statliga garantin kan begränsas.

Regeringen bör se till att den löpande medvetandegörs om vilka risker, utöver de risker som handlar om bankernas kapital situation och som Finansinspektionen löpande övervakar, som bankers verksamheter i andra länder kan medföra för staten. Det är tveksamt om dessa risker kan reduceras utan att lägga restriktioner på bankernas möjligheter att expandera utomlands. Men redan kännedom om riskerna bör leda till att staten skapar en beredskap för att möta dem.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Det finansiella systemet är av stor betydelse för ekonomins funktionssätt, och en finansiell kris kan leda till höga kostnader för staten och ekonomin som helhet. Staten har därför tagit på sig ansvaret för att upprätthålla stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Flera olika verktyg står till statens förfogande för att uppnå detta mål och riksdagen har stiftat ett stort antal lagar som reglerar finansmarknaden och dess aktörer. Finansinspektionen har i sin instruktion uppdraget att ”arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system”.² Även Riksbanken har till uppgift att värna stabiliteten i systemet genom 1 kap. 2 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) som fastställer att ”Riksbanken ska också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende”. Utöver att analysera stabiliteten har Riksbanken också ett ansvar för att upprätthålla likviditeten i det finansiella systemet genom sin roll som s.k. lender of last resort. I 6 kap. 8 § riksbankslagen föreskrivs följande: ”Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken i likviditetsstödande syfte på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen”.

Utöver dessa båda myndigheter finns det ett antal andra verktyg för staten i syfte att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet. Exempelvis ska insättningsgarantin förutom att skydda konsumenter vid ett eventuellt bankfallissemang också minska risken att insättare i panik minskar sina banktillgodohavanden i solventa banker under kristider.

Staten har således ett långtgående ansvar för att stabiliteten upprätthålls inom det finansiella systemet. Som framgår ovan är arbetet med finansiell stabilitet uppdelat mellan åtminstone två myndigheter, där den ena, Finansinspektionen, har regeringen som huvudman, och den andra, Riksbanken, står under riksdagen. Riksbanken fokuserar mer på stabilitetsfrågor för hela det finansiella systemet medan Finansinspektionens stabilitetsarbete är mer inriktat på varje enskilt institut. Finansinspektionen utövar tillsyn och utfärdar tillstånd

² Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Denna instruktion har visserligen ändrats ett flertal gånger sedan 2005, men samtliga instruktioner har innehållit en formulering om finansiell stabilitet.

att bedriva finansverksamhet. Både Finansinspektionen och Riksbanken publicerar sina analyser över stabiliteten i det finansiella systemet i rapporter en respektive två gånger per år.

Myndigheternas förmåga att upprätthålla finansiell stabilitet testas i kristider. Sommaren 2007 fanns det tydliga tecken på olag på de finansiella marknaderna, även om det dröjde tills hösten 2008 innan det utvecklades till en akut kris. Den mest effektiva åtgärden mot finansiell instabilitet är att undvika att risker byggs upp, eller åtminstone säkerställa att de är under god kontroll. Det kan mot den bakgrunden vara fruktbart att beakta dels hur myndigheterna agerade under krisens uppbyggnad, dels deras mer akuta krishantering för att hantera stabilitetsproblemen när de väl uppstått. I denna granskning behandlas uteslutande frågeställningar rörande det preventiva stadiet: hur de svenska myndigheterna agerade under perioden när de finansiella riskerna byggdes upp.

För svensk del bestod riskuppbyggnaden när det gäller finansiell stabilitet till stor del av att svenska banker expanderade sin verksamhet kraftigt i Baltikum. Under den perioden kom flera signaler om att de obalanser som byggdes upp i de baltiska staterna innebar ett med tiden allt större risktagande. En korrigerig av dessa obalanser ansågs allmänt som nödvändig även om det fanns många bud om hur och när en sådan skulle ske.

De senaste årens erfarenheter har visat hur kostsam en finansiell kris kan bli för skattebetalarna och ekonomin i stort. Det är därför av stor vikt att statens arbete med att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet utförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Syftet med granskningen är därför att, utifrån iakttagelser kring tillsynen av de svenska bankernas verksamhet i Baltikum under åren före krisen 2008–2009 och den risk som denna verksamhet utgjorde för det svenska finansiella systemet, dra lärdomar för statens arbete med att upprätthålla stabiliteten i det svenska finansiella systemet.³

1.2 Revisionsfrågor

Revisionsfrågorna tar sin utgångspunkt i statens ansvar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet och har följande lydelse:

1. *Är statens arbete för finansiell stabilitet ändamålsenligt och effektivt?*
2. *Har de ansvariga myndigheterna de verktyg och den förmåga som krävs för att fullgöra detta arbete?*

³ Regeringen beslutade den 3 februari 2011 om kommittédirektiv (Dir. 2011:6) för en översyn av regelverket för hantering av finansiella kriser, vilket Riksrevisionen ser positivt på.

1.3 Normer och bedömningskriterier

Baselkommittén för banktillsyn (Basel Committee on Banking Supervision) där Sverige deltar via representanter för Riksbanken och Finansinspektionen har fastställt 25 kärnprinciper (core principles) för effektiv banktillsyn. Principerna är enligt Baselkommittén ett "ramverk med minimistandarder för sund tillsynsverksamhet och anses universellt tillämpbara". För att arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet ska kunna sägas vara ändamålsenligt och effektivt bör dessa principer vara uppfyllda, om de inte står i direkt motsats till ett specifikt svenskt förhållande. För denna granskning är principerna 1, 14, 19 och 20 av särskild betydelse⁴:

1. *Mål, oberoende, verktyg, transparens och samverkan*: Ett effektivt system för banktillsyn ska ha klara ansvarsområden och mål för varje myndighet som är delaktig i tillsynen av banker. Varje sådan myndighet bör ha ett operationellt oberoende, transparenta processer och vara ansvarig för utförandet av sina uppgifter. Ett väl anpassat legalt ramverk för banktillsyn är också nödvändigt [...] En ordning för informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och för att säkerställa konfidentiell hantering av sådan information ska finnas.
14. *Likviditetsrisk*: Tillsynsmyndigheter ska tillse att banker har en likviditetspolicy som beaktar institutionens riskprofil och har processer för att hantera, mäta och kontrollera likviditetsrisker på daglig basis.
19. *Tillsynsansats*: Ett effektivt system för banktillsyn kräver att tillsynsmyndigheterna utvecklar och underhåller en bred kunskap om såväl individuella bankers som bankkoncerners verksamhet och även om banksystemet som helhet, med fokus på systemets säkerhet, sundhet och stabilitet.
20. *Tillsynstekniker*: En effektiv banktillsyn bör inkludera tillsyn både på plats och på distans och reguljära kontakter med bankledningar.

Finansinspektionen och Riksbanken är ansvariga myndigheter för stabilitetstillsynen. Regeringen och riksdagen ska dessutom tillse att myndigheterna har de verktyg som krävs för att fullgöra de uppgifter som åläggs dem.

⁴ Egen förkortad översättning. Principerna återges i sin helhet på engelska i Appendix 1.

1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar

I denna granskning undersöker vi främst hur de ansvariga myndigheterna bedömde och rapporterade om den riskuppbyggnad som skedde i det svenska banksystemet före krisen 2008–2009. Vi har därför valt att fokusera granskningsarbetet på perioden 2005–2007, även om vissa frågor behandlas i ett längre perspektiv. Granskningen behandlar inte krishantering.

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier och intervjuer med nuvarande och förutvarande representanter för Finansinspektionen, Riksbanken och Finansdepartementet.⁵ Därutöver har intervjuer genomförts med representanter för de estniska och lettiska myndigheterna samt med Skandinaviska Enskilda Bankens verkställande direktör.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 och 3 ger en översiktlig bakgrundsbild till bankernas expansion i Baltikum och uppbyggnaden av makroekonomiska obalanser och risker i dessa länder. Kapitel 4 avhandlar Riksbankens och Finansinspektionens uppfattning och beskrivning av problemen och kapitel 5 vilka åtgärder myndigheterna vidtog. Slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 6.

⁵ Se appendix 2 för en detaljerad lista över de utförda intervjuerna.

2 Bankernas satsning på Baltikum

Flera svenska banker inledde i slutet av 1990-talet en expansion av sina verksamheter i Baltikum. Swedbank och SEB svarade för de största satsningarna men även Nordea betraktar Baltikum som en del av sin hemmamarknad.

Inledningsvis vägde den baltiska verksamheten ganska lätt, men den expanderade dels genom att bankerna förvärvade nya företag och utökade sitt ägande i delägda företag, dels genom att den baltiska marknaden växte betydligt snabbare än de traditionella hemmamarknaderna. Det finns vidare indikationer på att banker verksamma i regionen prioriterade tillväxt snarare än noggrann kreditprövning, vilket bidrog till den kraftiga uppgången.⁶ År 2003 hade den baltiska verksamheten växt betydligt och svarade för cirka 10 procent av rörelseresultatet i SEB respektive Swedbank. Den redan snabba kreditexpansionen i regionen ökade mycket kraftigt under de åren som följde, vilket i kombination med nya förvärv medförde att verksamheten expanderade ytterligare. År 2007 stod Baltikumdelen för nästan en tredjedel av rörelseresultatet i Swedbank och för nästan en femtedel i SEB. För Nordea steg andelen som mest till 3 procent under 2008.

De svenska bankerna fick en dominerande roll i banksektorn i Baltikum. År 2007 hade de svenska bankerna en marknadsandel på 55–90 procent av utlåningen i de baltiska länderna. Då penningpolitiken i dessa länder var kraftlös på grund av den fasta växelkurspolitiken i kombination med att en stor del av utlåningen skedde i euro var det svårt för centralbankerna att påverka efterfrågan på lån. De hade dock verktyg att påverka utbudet av krediter, till exempel genom att införa kassakrav. Eftersom dessa inte utnyttjades blev de svenska bankerna i praktiken i hög grad ansvariga för hur snabbt utlåningen växte. Detta påpekades för bankledningarna av bland annat den lettiske centralbankschefen Rimsevics i dennes försök att stävja utvecklingen.⁷ Finanspolitiska åtgärder, till exempel en förändring av skatten på kapitalvinster,

⁶ IMF (2006).

⁷ Intervju med Rimsevics 8 juni 2010.

skulle kunna ha minskat efterfrågan på krediter. Finanspolitiken användes emellertid inte i någon större utsträckning till detta ändamål i de baltiska länderna.

Den baltiska verksamhetens ökade betydelse bidrog till att bankernas affärsrisk ökade då denna verksamhet bedömdes som avsevärt mer riskfylld än den som bedrevs på de traditionella hemmamarknaderna. Den bedömningen delades av bankerna själva samt av de svenska myndigheter, Finansinspektionen och Riksbanken, som bevakade bankerna och banksystemet. Bankföreträdare ansåg dock att bankerna hade god kontroll på riskerna även om de var höga.

Icke desto mindre införde bankerna efter hand en stramare kreditprövning i de baltiska länderna. Det skedde mot en bakgrund av inte bara en extremt kraftig kreditexpansion utan även växande makroekonomiska obalanser och tydliga tecken på att ekonomierna blev alltmer överhettade. Det faktum att länderna inte uppfyllde Maastrichtkriterierna och därmed tvingades flytta fram tidpunkten för ett tänkt inträde i EMU medförde att valutariskerna ökade. Trots att kreditprövningen skärptes fortsatte utlåningen att öka i en mycket hög, om än i avtagande, takt långt efter det att de finansiella marknaderna började visa tydliga stressymtom.

Bankernas risker ökade således av flera skäl. En ökad närvaro i Baltikum och en växande andel av kreditportföljen i denna region utgjorde basen. Den ekonomiska utvecklingen i de baltiska länderna med tydliga tecken på överhettning medförde, utöver att kreditstocken steg, att risken för ekonomiska bakslag växte över tiden. Därtill blev valutarisken reell när länderna inte kunde gå med i valutaunionen i enlighet med deras ursprungliga planer. Slutligen påverkades länderna av det globala riskklimatet som förvärrades från och med sommaren 2007.

Enligt samstämmiga uppgifter var bankerna väl medvetna om att affärsrisken var högre i Baltikum än på de traditionella hemmamarknaderna. Samtidigt står det, med facit i hand, helt klart att bankerna underskattade riskerna.⁸

⁸ I Swedbanks bokslutskommuniké för 2007 återfinns följande: "Swedbank har en stor tilltro till att de baltiska ekonomierna kommer att fortsätta att utvecklas och att välståndet långsiktigt kommer att närma sig Nordens. Verksamheten i Ukraina har utvecklats mycket väl och på ett sätt som bekräftar de stora framtidsmöjligheterna som finns på denna bankmarknad". Detta skrevs i ett läge när riskerna redan börjat materialiseras.

3 Utvecklingen i Baltikum

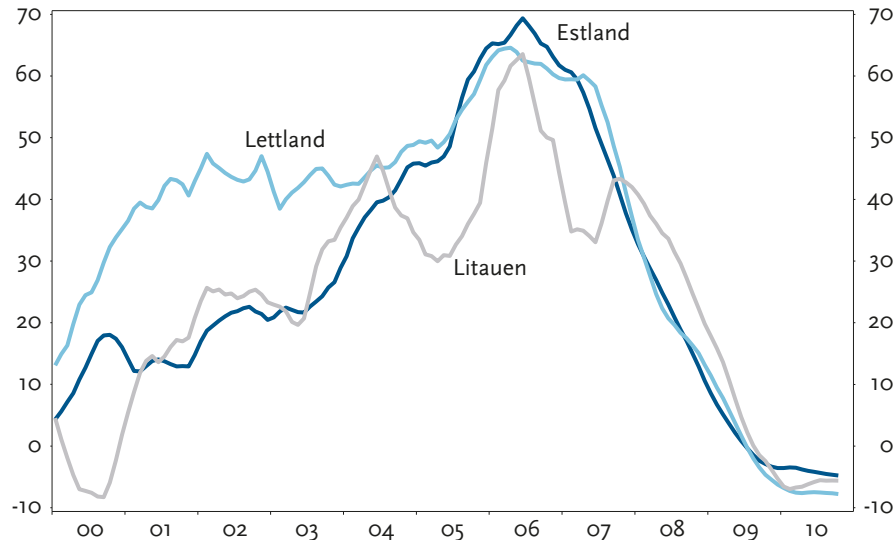
De baltiska ekonomierna visade tidiga tecken på obalanser redan när de svenska bankerna inledde sin expansion i slutet av 1990-talet. Satsningen gjordes emellertid i en miljö av stark tillväxt och mot bakgrund av ett utgångsläge som var präglad av ett långvarigt kommunistiskt styre. Sålunda var till exempel det privata ägandet väldigt begränsat och kreditmarknaden underutvecklad när länderna blev självständiga. Många hushåll fick emellertid äganderätt till fastigheter och lägenheter efter frigörelsen från dåvarande Sovjetunionen, varför det privata ägandet av bostäder snabbt blev betydande.

En faktor som tidigt kom i fokus var den snabba kreditexpansionen. De estniska myndigheterna pekade på denna faktor redan 2002.⁹ En redan hög ökningstakt tog ytterligare fart 2004 efter att räntan i euroområdet sänktes till en rekordlåg nivå i mitten av 2003. Under några år ökade utlåningsvolymerna med 40–70 procent om året. Den ökande tillgången på billiga krediter bidrog till att efterfrågan på fastigheter ökade och huspriserna steg mycket kraftigt i alla de baltiska länderna. Under åren 2003–2007 ökade de reala huspriserna med över 150 procent i Estland och Lettland och med 120 procent i Litauen.

⁹ Estonian Financial Supervision Authority Yearbook 2002.

Diagram 1 Mycket kraftig kreditexpansion

% år/år, 3m glm.



Källa: Reuters EcoWin.

Den kraftiga kreditexpansionen, en faktor som anses vara den bästa enskilda indikatorn för att förutspå en bankkris,¹⁰ uppmärksammades i många sammanhang. Finansinspektionen, Riksbanken och IMF har alla vid ett flertal tillfällen beskrivit utvecklingen och varnat för den riskuppbbyggnad som skedde. En IMF-rapport¹¹ radar upp problemen på kreditmarknaden i Lettland; extremt snabb kreditexpansion, stor andel lån i utländsk valuta, sannolikt en underskattning av växelkursrisken, utländska banker lättar på kreditprövningen för att vinna marknadsandelar samt att lån ges till belopp som överstiger marknadsvärdet på säkerheterna. Sammantaget utgör detta en karta över faktorer som brukar föregå ett bakslag. Till detta ska läggas att beslutet att binda växelkursen innebär att penningpolitiken inte kunde användas för att dämpa kreditefterfrågan.

¹⁰ Brio och Lowe (2002).

¹¹ IMF (2006).

En bidragande orsak till att varningarna inte blev mer högljudda var att utlåningsvolymerna inte var så höga i relation till BNP i jämförelse med mer utvecklade länder.¹² I viss utsträckning betraktades utvecklingen som en normalisering och en anpassning till en ny jämvikt som var baserad på en fungerande kreditmarknad. Under den kommunistiska regimen var den privata äganderätten begränsad och kreditmarknaden outvecklad.

Andra bedömare drog slutsatsen att kreditexpansionen likväl var oroande.¹³ Därtill var ökningstakten i utlåningen betydligt högre i de baltiska länderna än i nästan alla andra östeuropeiska länder, som ju hade liknande bakgrund.¹⁴ Ett tecken på att stora risker byggdes upp i fastighetssektorn var att prisökningstakten var extremt hög. I Riga fyrdubblades lägenhetspriserna på bara tre år. En annan varningssignal var att lägenhetspriserna i Riga när de var som högst uppgick till 1 700 euro per kvadratmeter och därmed översteg dem i många mindre städer i Västeuropa, vilket får betecknas som märkligt med tanke på skillnaderna i inkomstnivå. En tredje orsak till oro var uppgifter om spekulation. Enligt enkäter så svarade spekulanter för 15–30 procent av fastighetsköpen i Lettland under uppgångsåren.¹⁵ Även om sådana uppskattningar är osäkra till sin natur så indikerar de att spekulation var ett element som drev på utvecklingen.

En annan indikator på växande obalanser var bytesbalansen, som redan i början av 2000-talet var negativ och löpande försvagades. Under 2005 försämrades bytesbalansen kraftigt till alarmerande nivåer. Kombinationen av fast växelkurs och stora bytesbalansunderskott betraktas vanligen som ohållbar i längden. Någon form av anpassningsmekanism måste träda in. När det inträffar materialiseras en del av riskerna i bankernas kreditportfölj. Ju längre anpassningen dröjer desto större tenderar riskerna att bli.

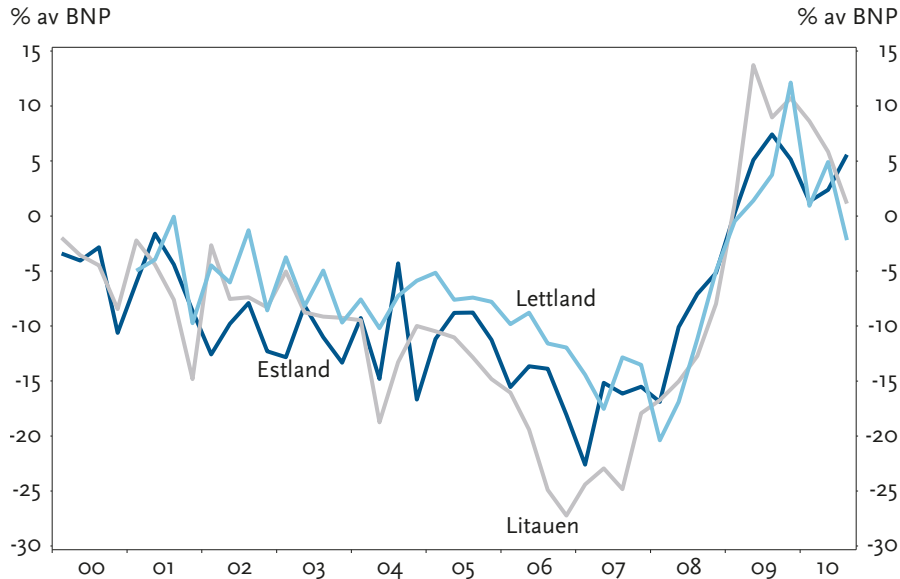
¹² Se t.ex. Riksbankens stabilitetsrapporter. En orsak till att skuldnivån var låg var att många hushåll, i alla fall i Estland och Lettland, fick äganderätt till fastigheter och lägenheter efter frigörelsen från dåvarande Sovjetunionen. Utgångsläget var således ett relativt brett privat fastighetsinnehav som inte var belånat. Detta faktum berörs dock inte i de svenska myndigheternas rapporter.

¹³ Gergely Kiss-Márton och Nagy-Balázs Vonnák (2006).

¹⁴ Bas B. Baker och Anne-Marie Gulde (2010).

¹⁵ Global Property Guide .

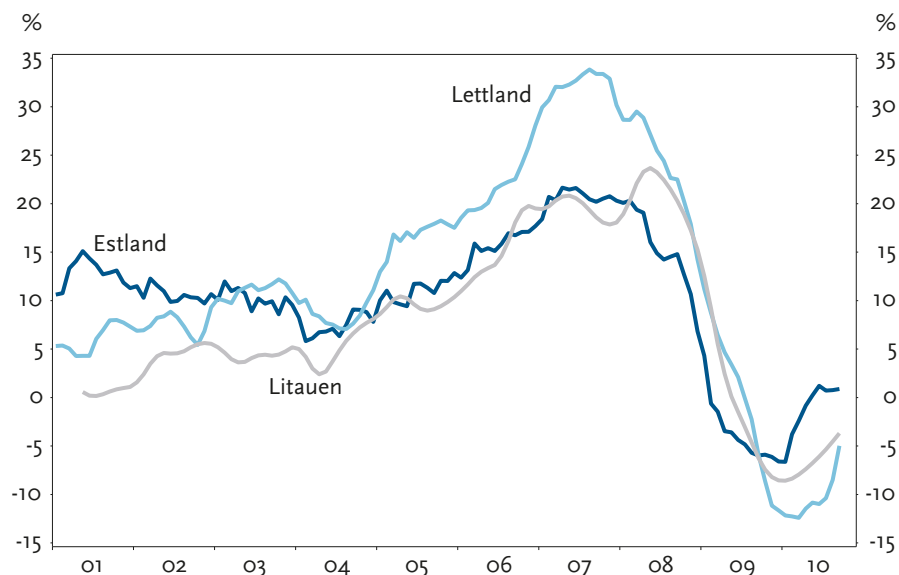
Diagram 2 Stora och växande bytesbalansunderskott



Källa: Reuters EcoWin.

Till yttermera visso förvärrades den ekonomiska situationen av ett allt stramare läge på arbetsmarknaden. Löneökningstakten ökade extremt snabbt och betydligt snabbare än produktiviteten, vilket försämrade konkurrensförmågan. Delvis på grund av den höga löneökningstakten steg konsumentpriserna allt snabbare i de baltiska länderna. Därigenom försvann möjligheten för dessa länder att gå med i valutaunionen i närtid, vilket spädde på den allmänna osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen och medförde att valutarisken upplevdes som större än tidigare.

Diagram 3 Mycket kraftig löneökningstakt



Källa: Reuters EcoWin.

Sammantaget fanns det obalanser i de baltiska länderna redan i inledningen av de svenska bankernas expansion i regionen. Det var emellertid först 2005 som det blev tydligare att läget började försämrats. Året därefter bedömdes Lettlands ekonomiska situation vara utsatt, och oron för utvecklingen i Estland och Litauen ökade snabbt. I stort sett fortsatte obalanserna och därmed riskerna att växa fram tills att den finansiella krisen medförde att investerarna drog ned på sina riskexponeringar. Det fick stort genomslag i länder med betydande obalanser, däribland de baltiska länderna. Den snabba tillväxttakten bröts och BNP sjönk i de baltiska länderna redan första kvartalet 2008 även om den kraftiga nedgången registrerades först mot slutet av samma år. Under 2009 sjönk BNP med 14–19 procent och den inhemska efterfrågan med hela 24–28 procent. Alla viktiga indikatorer visade på att obalanserna minskade eller försvann. Priset blev sänkt levnadsstandard, en mycket kraftig uppgång i arbetslösheten, kraftigt fallande tillgångspriser (lägenhetspriserna i Riga föll med över 70 procent) och mycket stora kreditförluster i banksystemet.

4 Myndigheternas bedömning och beskrivning av problemen

De föregående kapitlen har visat att de svenska bankerna, främst SEB och Swedbank, kraftigt ökade sin verksamhet i Baltikum under en period då de makroekonomiska riskerna i regionen blev allt större. Den baltiska marknaden kom också att stå för en allt större del av bankernas rörelseresultat. På så sätt kom utvecklingen i regionen att få en växande betydelse för det svenska finansiella systemet. I det följande beskriver vi hur Riksbanken och Finansinspektionen uppfattade och beskrev de problem och risker som denna utveckling innebar.

4.1 Riksbankens beskrivning av de baltiska riskerna

Riksbankens syn på den finansiella stabiliteten redovisas två gånger om året i den så kallade stabilitetsrapporten. Nedan görs en genomgång av hur utvecklingen i Baltikum har kommenterats i dessa rapporter under åren då riskerna byggdes upp.

Rapporterna under 2004 nämnde den höga kreditexpansionen och tillväxten i Baltikum. Det finns alltid risker med en sådan utveckling, noterade Riksbanken. Någon större oro förmedlades emellertid inte i dessa rapporter.

Under 2005, när obalanserna blev allt tydligare, hade Riksbanken fortfarande en avvaktande hållning. I majrapporten noteras att de baltiska hushållen ökat sin skuldsättning med 40–80 procent på årsbasis. Banken menade dock att det mot bakgrund av förhållandevis låga skuldkvoter i nuläget inte fanns några tydliga risker för bankerna förknippade med de baltiska hushållssektorerna.¹⁶

¹⁶ Riksbanken, Finansiell stabilitet 2005:1 s. 30.

I nästa stabilitetsrapport uppmärksammades åter den höga kredittillväxten i Baltikum, men det ansågs vanskligt att använda traditionella stabilitetsindikatorer på tillväxtekonomier då skuldsättningen av historiska skäl var låg. Slutsatsen blev att det var osannolikt att kreditförluster i utlandet skulle kunna påverka bankernas solvens.

Riksbanken drar i samma rapport en ganska långtgående slutsats: ”verksamheten i de baltiska länderna kommer att utgöra en allt större del av de svenska bankernas balans- och resultaträkning. Detta medför en positiv diversifieringseffekt, vilket är fördelaktigt ur ett stabilitetsperspektiv”.¹⁷ Denna slutsats får sägas vara av mer teoretisk karaktär på ett allmänt plan än baserad på risker förknippade med de baltiska ländernas utveckling som Riksbanken själv försiktigt börjat varna för. Den återspeglar emellertid en underskattning av den riskuppbyggnad som pågick.

I nästa stabilitetsrapport, från maj 2006, beskrevs riskerna i Baltikum på ett tydligare sätt. Kredittillväxten beskrevs som inte långsiktigt hållbar då hushållens skuldsättning ökade med 60–86 procent om året i de baltiska länderna. Den ekonomiska situationen i Baltikum förtjänade därför enligt rapporten extra uppmärksamhet. Vidare påpekades att obalanser kan byggas upp som på sikt kan få konsekvenser för såväl den makroekonomiska som den finansiella stabiliteten. Samtidigt konstaterades att utvecklingen av kreditförlusterna inte föreföll skapa några problem. Dock uppmärksammades att det är i sådana här skeden som banker – genom att mjuka upp sina lånevillkor – lägger grunden för framtida kreditförluster. Att kreditgivningen luckrats upp fanns det vid denna tidpunkt explicita bevis på.¹⁸ Bankerna hade satt jakten på marknadsandelar i centrum.

Skrivningarna i maj 2006 visade att Riksbanken i princip hade klart för sig vilka typer av risker som den baltiska verksamheten var förknippad med. Däremot förefaller storleksordningen på dessa risker och länkarna till likviditetsriskerna ha underskattats.

Tonläget förändrades inte till nästa rapport som kom i december 2006. I första stycket i sammanfattningen konstaterades att ”Riksbanken ser för närvarande inga allvarliga hot när det gäller den finansiella stabiliteten”.¹⁹ På samma sida lyfte emellertid Riksbanken fram de risker som var förknippade med utlåningen i de baltiska länderna, där ekonomierna hade problem med växande obalanser.

¹⁷ Riksbanken, Finansiell stabilitet 2005:2 s. 39.

¹⁸ Se bl.a. IMF (2006).

¹⁹ Riksbanken, Finansiell stabilitet 2006:2 s. 7.

I denna rapport utvecklades emellertid skrivningarna om riskerna i de baltiska länderna. Kreditexpansionen, risken med fast växelkurs och de stora bytesbalansunderskotten beskrevs som faktorer som kräver uppmärksamhet.

Riksbanken började med stresstester i stabilitetsrapporterna i december 2006. Ett scenario man utgick ifrån var att kreditförlusterna steg kraftigt i de baltiska länderna. Testet visade att såväl SEB som Swedbank fortfarande skulle göra goda vinster.

I stabilitetsrapporten från maj 2007 gjorde Riksbanken bedömningen att den finansiella stabiliteten var god. Utvecklingen i de baltiska ekonomierna utgjorde dock en risk och tecknen på överhettning i regionen blev allt tydligare. Kreditrisken i de baltiska länderna hade ökat bland annat genom att exponeringen mot fastighetssektorn hade tilltagit. Utvecklingen i de baltiska länderna bar, enligt Riksbanken, ”flera drag som är gemensamma med länder som hamnat i finansiella kriser”.²⁰

Riksbanken drog således starkare slutsatser än i tidigare rapporter. Det fanns en bredare diskussion om problembilden, bland annat en fördjupning på fyra sidor om överhettningen i de baltiska länderna. En kraftigt försämrad utveckling riskerade enligt rapporten att få konsekvenser för de svenska bankerna. Samtidigt drogs slutsatsen att konkurssannolikheten var mycket låg för åren 2007–2009. Den uppgick bara till drygt en tiondel av de nivåer som rådde under den föregående konjunktursvackan i början av 2000-talet.

Stresstesterna visade fortfarande att bankerna hade goda marginaler att klara en försämring av kreditkvaliteten hos låntagarna på de baltiska marknaderna.

I decemberrapporten 2007 noterade Riksbanken att riskerna hade ökat i de baltiska länderna och att likviditetsriskerna ökat globalt. I de baltiska länderna växte obalanserna, men ökningstakten hade enligt rapporten avtagit. Det fanns tydliga tecken på överhettning, men myndigheterna och bankerna hade vidtagit några åtgärder för att minska överhettningen och kreditexpansionen.

Sårbarheten och kreditriskerna hade sammantaget ökat i regionen. Samtidigt konstateras att de svenska bankerna blivit alltmer beroende av verksamheten i Baltikum och att en kraftig försämring i regionen, vilket risken hade ökat för, skulle märkbart påverka SEB och Swedbank. Stresstesterna visade dock att bankerna kunde hantera betydande bakslag i form av stora kreditförluster antingen i Baltikum eller mer generellt.

²⁰ Riksbanken, Finansiell stabilitet 2007:1 s. 8.

I rapporten från maj 2008 hade problemen på de finansiella marknaderna kommit i fokus. Där drogs slutsatsen att de svenska bankernas sårbarhet för en negativ utveckling i de baltiska länderna därmed ökade. Bankernas utlåning i de baltiska länderna utgjorde en fortsatt källa till oro. Den finansiella oron hade ökat riskerna för en mer uttalad konjunktursvacka i regionen med negativa effekter på kreditkvaliteten för de svenska banker som var verksamma där.

Den makroekonomiska utvecklingen i de baltiska länderna utgjorde enligt rapporten en betydande risk. Dock konstaterade Riksbanken att stresstesterna visade att bankerna hade tillräckligt med kapital för att hantera en sämre utveckling.

Mot hösten 2008 gick den finansiella krisen över i ett finansiellt kaos, och politiken riktades in på att få marknaderna att fungera. Vid den tidpunkten var det inte längre möjligt att genomföra förebyggande åtgärder.

4.2 Finansinspektionens beskrivning av de baltiska riskerna

Finansinspektionen övervakar företrädesvis enskilda banker, deras kreditkvalitet, kreditprocesser m.m. Systemriskerna och det finansiella systemets stabilitet har inte varit Finansinspektionens fokus, utan den generella hållningen har varit att om enskilda banker följer regelverket och har en tillfredsställande kapitalbas så är systemet i gott skick.

Ikke desto mindre har Finansinspektionen publicerat en årlig rapport med ett sektorsperspektiv: Finanssektorns stabilitet. År 2004 var slutsatsen att det inte fanns några tecken på att svenska banker tog på sig omotiverat stora risker i den baltiska verksamheten. Likväl behövde den riskupbyggnad som ägde rum följas noga.

År 2005 refererade Finansinspektionen till den snabba marknadstillväxten i Baltikum. Även då var slutsatserna desamma om de svenska bankernas risktagning, men man bedömde att det fortfarande var viktigt att följa utvecklingen noga. Därutöver konstaterades att svenska banker hade en stor del av sina balansräkningar i utländska verksamheter och att utvecklingen på utländska marknader kunde få direkt betydelse för den finansiella verksamheten i Sverige.²¹

Finansinspektionen gjorde även en samlad riskbedömning för respektive bankkoncern. Där bedömdes att Swedbanks förvärv av den resterande delen av

²¹ Finansinspektionen, Finanssektorns stabilitet 2005 s. 19.

Hansabank medförde en ökad risk och att Finansinspektionen förväntade sig att banken skulle stärka sin närvaro i den dagliga verksamheten i Hansabank. Sammantaget var Finansinspektionens bedömning att bankens kreditrisker var skäliga.²² Efter förvärvet av de resterande aktierna i Hansabanken bedömdes kapitaltäckningsgraden som ansträngd och Finansinspektionen aviserade en intensifierad tillsyn.

Beträffande SEB upplevde Finansinspektionen en viss oro för att bankens kraftiga kreditexpansion kunde leda till försämringar i kreditkvaliteten. Sammantaget var det emellertid Finansinspektionens bedömning att bankens kreditrisker var skäliga.

Nästa års rapport om finanssektorns stabilitet, som kom 2006, menade att generella hot mot systemstabiliteten saknades. Bankerna hade en stark ställning, mycket låga kreditförluster och en måttlig riskuppyggnad. Vidare konstaterades att bankernas kreditportfölj blivit mer diversifierad i takt med att de utländska verksamheterna hade expanderat. Ett problem var att verksamheten därigenom blivit mer komplex och möjligen mer svårkontrollerad.

Dock noterades att de estniska myndigheterna hade varit bekymrade över att kredittillväxten kunde vara för stark. I övrigt betonades att kredittillväxten visserligen var mycket snabb men att utvecklingen var av en strukturell karaktär och därmed mindre oroande än om det vore ett konjunkturfenomen. Vidare berördes växelkursrisken som uppstod i och med att en stor del av utlåningen gjordes i euro.

Under 2007 märks en ökad oro över utvecklingen i de baltiska länderna hos Finansinspektionen. Ett tecken på det var att inspektionen frågade de svenska bankerna hur de såg på konsekvenserna av en lettisk devalvering. Den lettiska tillsynsmyndigheten var dock enligt en promemoria från svenska Finansinspektionen inte speciellt orolig så sent som hösten 2007. Denna uppgift rimmar dock illa med uppgifterna från de lettiska myndighetsföreträdare som intervjuats.

I rapporten Finanssektorns stabilitet år 2007 noterade Finansinspektionen att riskerna i Baltikum hade ökat, dels på grund av att bankernas verksamhet i regionen hade expanderat, dels för att risken för en snabb vändning av konjunkturen hade ökat. En hårdlandning kunde inte uteslutas. Speciellt den ekonomiska utvecklingen i Lettland beskrevs som ohållbar.

²² Finansinspektionen hade vid denna tidpunkt en skala för risker: låg, skälig, betydande och hög risk.

Finansinspektionen bedömde emellertid att bankerna hade tillräckligt med kapital för att hantera mycket stora kreditförluster i de baltiska länderna. Inte ens mycket stora problem i de baltiska ekonomierna behövde utgöra något direkt stabilitetshot mot de svenska bankerna.²³ Finansinspektionen konstaterade vidare att den finansiella oron hade medfört att bankernas likviditetsrisker ökat. Slutsatsen var att bankerna var väl rustade för att hantera situationen även om turbulensen på de finansiella marknaderna skulle pågå en längre tid.

Bankerna hade blivit mer bekymrade över riskerna, vilket bland annat medfört att även Swedbank hade stramat åt kreditprövningen – SEB påbörjade detta i slutet av 2006 – och att volymtillväxt och marknadsandelar hade tonats ned.²⁴

I juni 2008 diskuterade Finansinspektionens styrelse om de skulle höja kapitalkraven på grund av exponeringarna i Baltikum efter att Lars Nyberg från Riksbanken väckt frågan. SEB och Swedbank bedömdes dock ha tillräcklig kapitalbas, och den faktorn var avgörande för Finansinspektionens hållning och beslut att inte vidta någon åtgärd. Dessutom var bankernas expansionsfas över 2008 och en höjning av kapitalkraven skulle därför inte ha fått någon förebyggande effekt.

4.3 Kontakter med de baltiska myndigheterna

Från myndigheterna i de baltiska länderna fanns det tidigt ett uttalat behov av kontakter med de svenska myndigheterna. Möten och korrespondens hölls löpande under åren. I takt med att kredittillväxten fortsatte och myndigheterna i de baltiska länderna upplevde att de inte kunde vidta åtgärder för att stoppa den kom förfrågningar från bland annat Estland och Lettland om hjälp.

Centralbankschefen i Lettland, Ilmars Rimsevics, menade att hans enda instrument var att övertyga bankrepresentanter, inklusive styrelser och större ägare, att de måste minska sin kreditgivning samt att påverka Lettlands finanspolitik. Dessa övertalningsförsök ledde inte till några markanta förändringar.

Den estniska centralbanken och finansinspektionen uppmärksammade problematiken med kreditexpansionen redan 2002. De försökte få bankerna att skärpa sin kreditprövning, dock utan framgång. Mot slutet av 2005 ville

²³ Finansinspektionen, Finanssektorns stabilitet 2007 s. 20.

²⁴ Några exempel på detta var; sänkt "debt service ratio" vid utlåning till höginkomsttagare från 70 procent till 50 procent, strängare tillämpning av kravet på slutamortering senast vid pension, fokus på befintliga kunder med god betalningshistorik, begränsning av marknadsföring av nya produkter, högre krav på eget kapital och en mer restriktiv hållning till högriskkrediter.

de få till en ändring av regelverket för att stävja vad de bedömde som en överdriven kreditgivning och otillfredsställande riskbedömning från bankernas sida. Problemet var att filialer av finska, lettiska, tyska, och svenska banker svarade för cirka 20 procent av bankverksamheten, och dessa reglerades via hemländerna. Riksbanken och Finansinspektionen fick i december 2005, tillsammans med andra hemländers tillsynsmyndigheter, en skriftlig förfrågan om de kunde införa ett strängare regelverk. Svaret blev dock negativt. Finansinspektionen ansåg det vara oförenligt med EU-regler att införa bestämmelser som innebar olika regler för en banks verksamhet beroende på i vilket land den bedrevs. Samma svar erhöll Estland från de andra länderna, med undantag för Lettland, vars myndigheter ställde sig positiva till en sådan förändring.

I mitten av 2006 försökte de estniska myndigheterna vid ett möte med den svenska Finansinspektionen och Riksbanken att få stöd i försöken att påverka bankerna. Enligt estniska centralbanksrepresentanter var de svenska myndighetsrepresentanterna inte lika oroade över utvecklingen i Estland. Den svenska Finansinspektionen bedömdes ha mer fokus på SEB:s tyska verksamhet än den baltiska. Över tiden steg emellertid Riksbankens oro och kontakterna utvecklades.

Så vitt vi kunnat utröna föranledde inte det estniska brevet från december 2005 några konkreta åtgärder, vare sig i form av rapportering till regeringen eller i det interna arbetet. Finansinspektionen genomförde fördjupade undersökningar om bankernas kreditrisker i Baltikum under andra halvåret 2007, det vill säga först ett och ett halvt år senare.

Lagstiftningen gav 2006 ringa utrymme för åtgärder mot bankerna så länge som bankernas kapitaltäckning bedömdes som tillfredsställande. En eventuell oro för bankernas riskhantering och kreditrisker hanterades genom att Finansinspektionen förde dialog med bankerna.

När Finansinspektionen besvarade det estniska brevet i februari 2006 var emellertid en ny lagstiftning i vardande. Under hösten 2005 antogs principerna till det som den 14 juni 2006 blev Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/49/EG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut. Redan den 22 december 2005, det vill säga dagarna före brevet från Estland kom, skickade Finansdepartementet ut en promemoria (Fi2005/6495) om hur det kommande EG-direktivet skulle införlivas i svensk lagstiftning. Finansinspektionens remissvar skickades in den 22 mars 2006.

Den kommande lagen, som Finansinspektionen var väl informerad om, gav tillsynsmyndigheten en bredare verktygslåda. Sålunda ger 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar

Finansinspektionen möjlighet att öka kapitalkravet på en bank om den anser att kvaliteten i riskhanteringen är otillfredsställande och att det inte är troligt att någon annan åtgärd skulle vara tillräcklig för att få banken att rätta till bristerna inom rimlig tid.

Finansinspektionen utnyttjade inte den möjlighet att agera som den nya lagen gav den. Att öka kapitalkraven på en bank sågs vid lagens införande i början av 2007 som en sista utväg. Som ett resultat av den finansiella krisen har Finansinspektionens hållning emellertid förändrats.²⁵ Enligt samma representant skulle inspektionen idag kunna vara beredd att höja kapitalkraven i ett tidigare skede om oacceptabla brister upptäcktes. En delförklaring till Finansinspektionens agerande, eller icke-agerande, står således att finna i deras förhållningssätt vid den aktuella tidpunkten.

Efter krisen har ett nytt europeiskt institutionellt ramverk skapats för att hantera gränsöverskridande banker. Tillsynen av sådana banker kräver numera ett samarbete mellan hemlandets och värdlandets tillsynsmyndigheter i så kallade tillsynskollegier (supervisory colleges). De nordiska och baltiska staterna har därtill skapat en permanent arbetsgrupp för krishanteringsfrågor. Därutöver har det bland annat skapats en europeisk bankmyndighet, European Banking Authority (EBA) som ska hantera frågor som berör gränsöverskridande tillsyn. År 2009 gjordes genom direktivet 2009/111/EG tillägg till bland annat det ovannämnda direktivet 2006/49/EG. Tilläggen som kallas CRD II²⁶ och CRD III ska införlivas i svensk rätt och ett lagförslag väntas under våren 2011. Av direktivet framgår att myndigheterna ska ta hänsyn till om eller hur deras beslut påverkar den finansiella stabiliteten i andra länder. Med den kommande lagstiftningen ska således Finansinspektionen i sina beslut ta hänsyn till den finansiella stabiliteten i andra länder, till exempel i Baltikum.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Både Riksbanken och Finansinspektionen rapporterade i sina stabilitetsrapporter om riskerna i de baltiska ekonomierna och de svenska bankernas verksamhet där. Bedömningarna var inledningsvis att de inte utgjorde någon risk för bankkoncernerna som helhet och att bankerna hade goda marginaler att klara en försämring av kreditkvaliteten hos låntagarna.

²⁵ Intervju med Uldis Cerps den 21 januari 2011.

²⁶ CRD är en förkortning av "the Capital Requirements Directives".

Den höga kreditexpansionen i de baltiska länderna förklarades med att det var ett naturligt skeende då den privata sektorns skuldsättning hade ett mycket lågt utgångsläge. Efter hand beskrevs riskerna med den baltiska verksamheten mer utförligt, men deras omfattning underskattades. Likviditetsriskerna väckte ringa uppmärksamhet, vilket dock var en missbedömning som delades med i stort sett hela omvärlden.

De baltiska myndigheterna uppmärksammade tidigt sina svenska kollegor på de växande obalanserna i ekonomin och deras begränsande möjlighet att stävja kreditexpansionen. Mot slutet av 2005 skickade Estland ett brev till de länder, inklusive Sverige, vars banker hade filialkontor i landet med en förfrågan om ett strängare regelverk för dessa. Bakgrunden var att Estland önskade stävja den inhemska kreditexpansionen men inte hade möjlighet att förändra regelverket för den femtedel av bankmarknaden som bestod av utländska filialer. Svaret blev emellertid nekande från de flesta av de tillfrågade länderna, med hänvisning till att en sådan förändring skulle strida mot EU:s regler. Det faktum att en ny lagstiftning var på väg att införas, som skulle ge Finansinspektionen större möjligheter att ingripa, påverkade inte myndighetens hållning. Finansinspektionens avvaktande hållning kan delvis förklaras av lagstiftningen vid den aktuella tidpunkten men återspeglar också ett förhållningssätt till hur lagrummet tolkades.

5 Myndigheternas åtgärder

5.1 Insikt, självförtroende och handling

Synen på hur riskerna utvecklades är i linje med många tidigare erfarenheter. Det är ofta möjligt att upptäcka makroekonomiska obalanser och risker, men det är svårt att med någon säkerhet förutse hur och när nödvändiga anpassningsmekanismer kommer att uppstå.

Ett generellt scenario kan schematiskt se ut på följande sätt. I steg 1 upptäcks obalanser men det finns en betydande osäkerhet om hur stora de är och hur de kommer att utvecklas. I detta skede finns det sällan en samsyn om huruvida obalanserna utgör ett problem. Det finns vidare ofta en (from) förhoppning om att obalanserna kommer att sluta växa och avvecklas av sig själva. På detta stadium upplevs det som alldeles för osäkert att sätta in motåtgärder; mer bevis krävs innan man kan agera.

I steg 2 finns det en allmänt accepterad bild att det finns obalanser, men de inblandade parterna har olika syn på hur besvärande problemet är och vilka eventuella åtgärder som kan eller bör sättas in. Åtgärder i detta skede kommer att mötas av protester och det finns fall, som när det handlar om banker, där konkurrenshänsyn kan få en myndighet att tveka inför att sätta in nationella åtgärder som försämrar de inhemska aktörernas konkurrensläge jämfört med utländska aktörer. Det finns i denna fas vanligtvis ett implicit eller explicit antagande om att ekonomin går mot en mjuklandning som minskar eller löser upp obalanserna.

I nästa skede, steg 3, har obalanserna vuxit sig så stora att det kan vara svårt och riskfyllt att försöka minska dem. Det finns ofta en (upplevd) risk att en bubbla spricker om kraftiga åtgärder sätts in. Det finns i detta läge fortfarande en förhoppning att ekonomin ska mjuklanda.

Detta allmänna scenario håller de flesta av de intervjuade myndighetsföreträdarna med om. För att en åtgärd för att minska obalanser ska bli lyckad måste den sättas in i steg 2 när det ännu inte finns en etablerad samsyn om problemens art och betydelse. I steg 1 är problembilden inte tydlig nog och det finns inte tillräckligt självförtroende för att agera. I steg 3 är det redan för sent för preventiva insatser.

Man bör ha i åtanke att när obalanser byggs upp uppfattas det ofta som att landet är inne i en positiv fas. När obalanser växer innebär det vanligtvis att efterfrågan av olika skäl stiger snabbare än produktionsförmågan. Det synliga resultatet är företrädesvis hög tillväxt, snabb sysselsättningsuppgång, goda företagsvinster och stigande tillgångspriser. Samtidigt uppstår emellertid obalanser som stora bytesbalansunderskott, kraftig kreditexpansion och stigande inflationstryck, men dessa väger ofta lätt i den politiska vågskålen. Det finns således många gånger ett motstånd, såväl bland medborgarna i allmänhet som hos intresseorganisationer, politiker och företagare, att bryta en utveckling som till övervägande del uppfattas som positiv.

Det är delvis mot denna bakgrund som många länder har valt att låta centralbanken vara en fristående institution med rätt att värna om prisstabiliteten utan att behöva ta hänsyn till olika intressegrupper.

Det är följaktligen svårt att upptäcka problemen i tid samtidigt som korrigerande åtgärder kan förväntas möta motstånd från delar av samhället. Av detta kan man dra två slutsatser. Det krävs en myndighet som både har kapacitet att identifiera problem i tid och har mandat och självförtroende att genomföra impopulära beslut.

5.2 Myndigheterna underskattade riskerna

En tydlig slutsats av genomgången av publicerade rapporter och av intervjuer med företrädare från Riksbanken och Finansinspektionen är att riskerna för det finansiella systemet underskattades. Dels såg man inte likviditetsriskerna för hela det finansiella systemet, dels underskattade man risken för djup kris i de baltiska ekonomierna. De svenska myndigheterna var dock i gott sällskap; med några enstaka undantag underskattades riskerna av hela centralbankssfären liksom av tillsynsmyndigheter, akademiker och investerarkollektivet världen över.

I början underskattades omfattningen av problemen, men kring 2006 finns det en tydlig uppfattning av problembilden och alla dess ingredienser. Däremot underskattades storleksordningen och det potentiella djupet i det ekonomiska bakslaget som man insåg att det fanns en stor risk för.

Det senare blir extra tydligt när vi studerar stresstesterna som enligt Riksbanken ska återge mindre sannolika, men fullt möjliga händelser. Dessa scenarier var alla gynnsammare än det faktiska utfallet, se vidare avsnitt 5.3.

Finansinspektionen gjorde för sin del inga makroekonomiska bedömningar utan lutade sig mot Riksbanken och Konjunkturinstitutet. Det återspeglar Finansinspektionens inställning att den fokuserar på mikro- snarare än på makroaspekter.

Finansinspektionen gjorde ingen egen självständig granskning av bankernas kreditportföljer under den relevanta perioden. Sådana granskningar återupptogs först 2009. Istället förlitade sig inspektionen på de uppgifter som bankerna rapporterade till den. Det har framkommit under intervjuerna att Finansinspektionen, och även dess motsvarigheter i de baltiska länderna, hade svårt att fokusera på kreditrisker. Inspektionen fick fler och fler uppgifter, som till exempel redovisningsfrågor, penningtvätt och så kallade take-over frågor. Ärendehantering hos Finansinspektionen var betydande och uppgick till cirka 6 000 ärenden per år. Införande av EU-regler nämns också, speciellt av de baltiska myndigheterna, som en betungande arbetsuppgift.

Det tycks således som om vardagsfrågor och den löpande verksamheten tagit uppmärksamhet ifrån de kanske viktigaste frågorna ur ett stabilitetsperspektiv. Det reser en bredare fråga om Finansinspektionens resurser och organisation var adekvata under åren före krisen.

Riksrevisionsverket konstaterade redan 1994 att en förhållandevis liten andel av Finansinspektionens resurser användes till operativ tillsyn. På regeringens uppdrag tog Statskontoret 2009 fram ett underlag för prövning av Finansinspektionens resurssituation. Statskontoret noterade att 2008 användes mellan 14 och 18 procent av den totala arbetstiden till operativ tillsyn och att den andelen varit relativt konstant under senare år. Deras sammanfattande slutsats var "att effektiviseringar kan och bör göras inom Finansinspektionen innan inspektionen tillförs ytterligare resurser. En diskussion bör också föras om ambitionsnivån för och därmed prioriteringen av den operativa tillsynen".²⁷

Den avgörande bristen i riskbedömningarna var emellertid enligt de genomförda intervjuerna underskattningen av likviditetsrisken. Under arbetet med Basel II lyckades man inte reglera likviditetsriskerna då det fanns stor oenighet mellan olika länder om behovet av en sådan reglering. Myndigheterna nämner likviditetsriskerna i sina rapporter, men de var inte i fokus för analysen. När de finansiella marknaderna började visa stressymtom ökade uppmärksamheten. Den kollaps på de finansiella marknaderna, och de likviditetsproblem som följde därpå, som inträffade efter att den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers gick i konkurs var emellertid extrem och överträffade de värsta farhågorna beträffande likviditetsrisker med råge. Några intervjuade myndighetsföreträdare ifrågasatte om bankerna över huvud taget hade behövt tillskott av kapital om inte likviditetsproblemen fördjupats så radikalt genom Lehmankonkursen.

²⁷ Statskontoret (2009) s. 10.

5.3 Riksbankens stresstester

Bedömningar av finansiell stabilitet grundas i princip på hur väl kapitaliserade de svenska storbankerna är och vilka risker de står inför. Riksbanken genomför sedan december 2006 stresstester som publiceras i stabilitetsrapporten för att ”bedöma hur mindre sannolika, men fullt möjliga, händelser kan påverka bankernas motståndskraft”.²⁸ Dessa tester spelar en viktig roll för slutsatsen om hur stabilt det finansiella systemet är. Det är därför värdefullt att studera varför stresstesterna inte gav tydligare signaler om riskerna än vad som var fallet.

Syftet med stresstesterna är förvisso inte att göra exakta prognoser över olika riskscenarier. Den underliggande tanken är snarare att ge ett precist underlag för en diskussion om vilka effekter som uppstår om ett visst scenario skulle förverkligas. Ur den aspekten kan inte stresstesterna utvärderas på samma sätt som vanlig prognosverksamhet. Icke desto mindre är det värdefullt om testerna är så rimliga och verklighetsnära som möjligt då det ger en bättre bild av riskerna.

5.3.1 Riksbankens interna process

För att kunna värdera bankernas motståndskraft har Riksbanken utarbetat en metod för att mäta bankernas kreditrisker, som bedömdes som den i särklass största risken. Avgörande för resultatet av stresstesterna är vilka antaganden som görs beträffande kreditvärdigheten hos olika låntagare samt vilka scenarier som väljs. Därtill har naturligtvis bankernas kapitalsituation i utgångsläget också stor betydelse.

Riksbankens procedur för att ta fram förutsättningarna för stresstester för bankerna innehåller ett flertal steg. Inledningsvis diskuteras förutsättningarna mellan den grupp som ansvarar för stresstesterna och representanter för gruppen som svarar för makroekonomiska prognoser. Därpå följer en diskussion med hela avdelningen för finansiell stabilitet. I nästa steg involveras tjänstemän från bankens övriga avdelningar. Därefter träder direktionen in, och efter att ha diskuterat tillsammans med en mindre krets tjänstemän fastställs bankens preliminära hållning. Slutligen sker det avstämningar med centralbankerna i de baltiska länderna och bilateralt med de svenska bankerna innan stresstesterna utformas och rapporten publiceras.

²⁸ Finansiell stabilitet 2007:1 s. 11.

5.3.2 *Var förutsättningarna rimliga?*

Att stresstesta banker är ett utvecklingssteg som Riksbanken införde för bara några år sedan. Sålunda genomfördes inte några stresstester under den period när det blev tydligt att obalanserna och riskerna i de baltiska länderna började växa. Den första gången som Riksbanken presenterade utförda stresstester i sin publikation *Finansiell stabilitet* var i december 2006.²⁹ Då genomfördes två olika stresstester. Det första scenariot utgick från en kraftigt försämrad kreditvärdighet hos låntagarna i de baltiska länderna. I det andra scenariot testades hur bankerna skulle klara av en global vändning av kreditykeln som liknade den som inträffade 2000 och som påverkade alla marknader.

Resultatet från det första testet, liksom från de påföljande, var att bankerna hade tillräcklig motståndskraft för att klara de uppmålade scenarierna, se tabell 1. Frågan är då om Riksbankens förutsättningar var rimliga. Denna frågeställning kan delas upp i fyra delar. För det första var det *en riktig modell?* För det andra var det *rimliga scenarier?* En tredje frågeställning är *om förutsättningar borde ändrats i takt med att riskerna ökade.* Slutligen kommer vi till frågan om *en nedgång i enbart de baltiska länderna* var ett rimligt antagande.

Var modellen riktig? Modellen fokuserade på kreditrisker som antogs vara bankernas främsta källa till förluster. Riksbanken var medveten om att andra risker inte ingick i modellen. Det visade sig senare att likviditetsriskerna var betydligt större än vad Riksbanken (och alla andra bedömare) antagit. Det fanns ett mindre antal personer³⁰ som förutsåg att en större kris skulle komma, men inte ens inom denna lilla grupp fanns det sannolikt en insikt om hur omfattande likviditetsproblemen kunde bli. Utvecklingen kom att påvisa att likviditetsrisker kan förvandlas till kreditförluster under en finansiell kris.

Modellen får därför, med facit i hand, sägas ha varit för partiell då vissa risker inte beaktades.³¹ I ett senare skede, med start hösten 2007, testade Riksbanken hur bankerna skulle drabbas av höjda finansieringskostnader. Då var likviditetsproblemen emellertid redan ett faktum. Även i detta skede underskattade man grovt hur omfattande och djupgående effekterna av likviditetsproblemen skulle komma att bli.

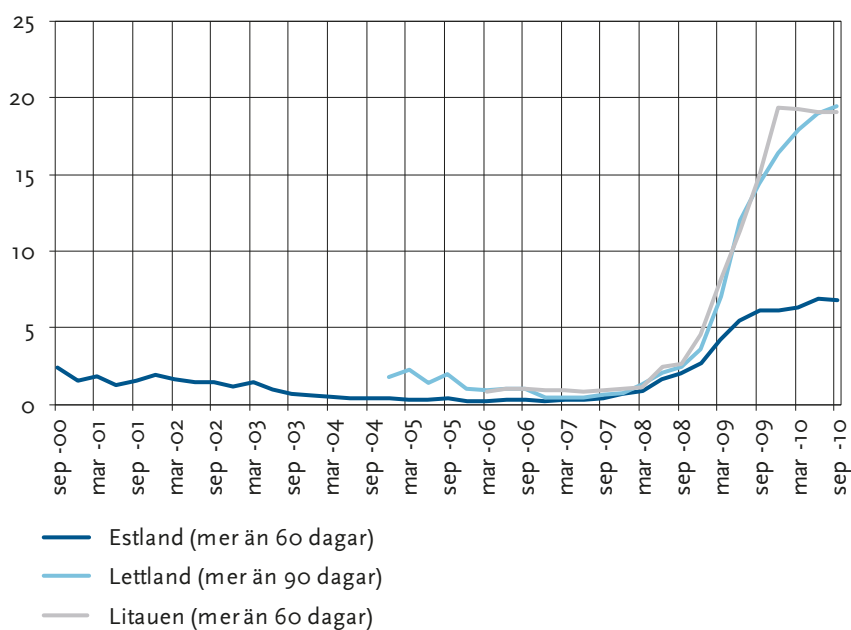
²⁹ Det kan i sammanhanget noteras att svenska myndigheter var pionjärer med att publicera bankspecifika stresstester.

³⁰ Bill White, chefsekonom på BIS under åren innan krisen, var kanske den som tydligast pekade på riskerna, se t.ex. White (2006).

³¹ Riksbanken har numera utvecklat en metod för att stresstesta bankernas likviditetsrisker, se *Finansiell stabilitet* 2010:2.

Var de valda scenarierna rimliga? Det baltiska scenariot utgick ifrån empiriska erfarenheter från hur andra utvecklingsländer drabbats efter finansiella kriser. Enligt uppgift från Riksbanken uppgick konkurssannolikheten i september 2010 till närmare 20 procent i Lettland och Litauen, medan motsvarande siffra för Estland låg på ungefär 7 procent, se diagram 4. Detta kan jämföras med den antagna maxnivån på 20 procent tre år efter att krisen inletts (Riksbanken antog en konkurssannolikhet på 5 procent år 1, 10 procent år 2 och 20 procent år 3).³² Sammantaget förefaller de antaganden man gjorde i stresstesterna ha varit någorlunda i linje med den utveckling som senare inträffade. Dock steg konkurssannolikheten snabbare än antaget i Lettland och Litauen.

Diagram 4 Betalningsförsening i de baltiska länderna



Källa: Riksbanken.

Trots att antagandena om konkurssannolikhet var rimliga skiljer sig utfallet i termer av vinst för de enskilda bankerna betydligt från Riksbankens beräkningar. Det är stor skillnad mellan Swedbanks faktiska resultat, som 2009 blev -10,7 miljarder kronor för den baltiska rörelsen och -10,5 miljarder kronor totalt, och bedömningen i stresstesterna att Swedbank skulle göra en total vinst på cirka 3–4 miljarder kronor. Även när det gäller SEB finns en betydande diskrepans mellan beräknad vinst och utfall.

³² Riksbanken använder lån med betalningsförsening som approximation för konkurssannolikhet.

Tabell 1 Utfall av Riksbankens stresstester, mdr

Förväntad koncernvinst i det baltiska scenariot				
	År 1		År 3	
	SEB	Swedbank	SEB	Swedbank
2006:2	8,3	8,0	4,6	3,9
2007:1	8,8	7,8	4,5	3,2
2007:2	11,8	11,1	4,6	2,8

Till en del beror skillnaden på att jämförelsen görs mellan olika enheter. Riksbankens stresstester visar på total vinst i scenariot med en enskild nedgång i de baltiska länderna, se tabell 1, medan det faktiska utfallet ju baseras på en global nedgång kombinerat med en djup recession i de baltiska länderna, se tabell 2. Det är ändå noterbart att det verkliga utfallet i de baltiska länderna blev så mycket sämre än i stresstesterna när konkurs sannolikheterna blev i linje med de förväntade.

Den främsta förklaringen till skillnaden är att utvecklingen skedde snabbare än Riksbanken antagit. I Riksbankens scenario skulle krisen, från start till dess topp, ta tre år. I verkligheten stämde utvecklingen väl med Riksbankens scenario under det första året, medan konkurs sannolikheten redan andra året ökade till den nivå som skulle nås först år tre. Därigenom kom kreditförlusterna att koncentreras till 2009, vilket ökade trycket på banksystemet jämfört med om de spridits ut över en längre period.

Tabell 2 Rörelseresultat och kreditförluster i de baltiska länderna, mdr

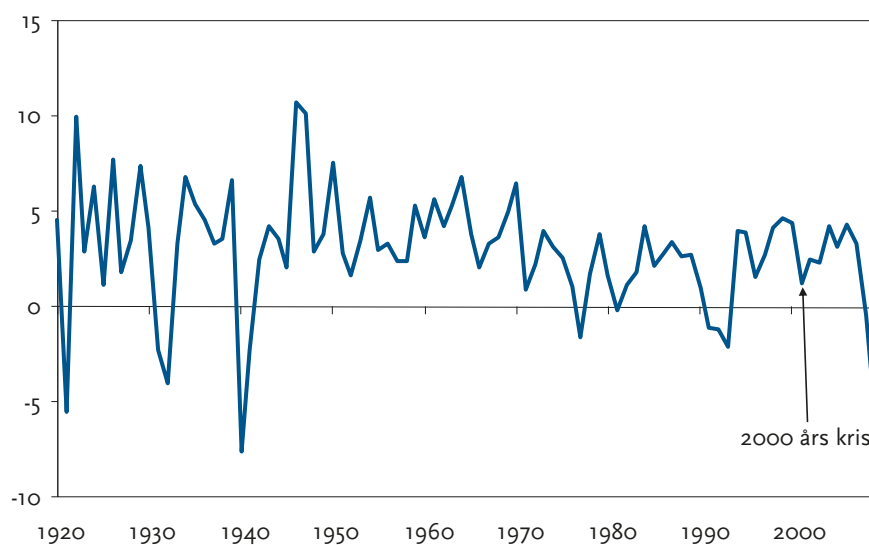
	Rörelseresultat		Kreditförluster	
	SEB	Swedbank	SEB	Swedbank
2008	1,4	3,3	1,8	1,8
2009	-0,8	-10,7	9,6	14,8
kv1-3 2010	-0,9	-1,2	1,6	3,5

I det andra scenariot antogs en konjunkturedgång i linje med den som inträffade 2000. Den nedgången var av relativt normal storleksordning. Det framgår inte av stabilitetsrapporterna varför Riksbanken valde en normal nedgång när man samtidigt säger att stresstester ska svara på vilken motståndskraft bankerna har att möta oväntade chocker. Normala konjunktursvängningar kan knappast beskrivas som oväntade chocker.

I intervjuer med riksbanksföreträdare har dessa menat att, i ljuset av den optimism som rådde rörande minskad makroekonomisk volatilitet åren före krisen slog till, så framstod nedgången kring sekelskiftet som relativt markerad.

Med ett mer historiskt perspektiv var emellertid nedgången efter sekelskiftet relativt begränsad, se diagram 5. Det finns många exempel på betydligt kraftigare nedgångar än den som Riksbanken valde att utgå från i testerna.

Diagram 5 Svensk BNP-utveckling



Källa: Hagberg och Jonung (2005) samt SCB.

De riskscenarier som Riksbanken har presenterat i sina penningpolitiska rapporter tyder på att det inte funnits någon större oro för en djupare nedgång i ekonomin. Tillväxten i riskscenarierna har ofta legat några tiondels procentenheter under huvudscenariot. Sådana små skillnader kan tolkas som att det har funnits en stark tilltro till en solid stabilitet beträffande tillväxten. Det kan möjligen förklara varför banken har antagit en förhållandevis grund nedgång i ekonomin i sina stresstester.

Tabell 3 Tillväxtskillnad mellan Riksbankens risk- och huvudscenari

	Riskscenario	Påföljande år	Året därefter
2007 februari	Svagare global tillväxt	-0,55	-0,35
2007 juni	Svag efterfrågan i USA	-0,2	-0,2
2007 oktober	Lägre tillväxt i USA	-0,3	-0,3
2008 februari	Finansiell oro och fallande huspriser i USA	-0,1	-0,2
2008 juli	Lägre global tillväxt samt högre inflation	-0,4	0,1

Källa: Riksbankens penningpolitiska rapporter.

Vid normala konjunktursvängningar varierar tillväxten med flera procentenheter, det vill säga långt mer än i Riksbankens riskscenarier. Det är mot den bakgrunden svårbegripligt att riskscenarierna hela tiden förväntades leda till mycket små skillnader i tillväxt.

Slutsatsen blir att Riksbankens scenarier sannolikt återspeglade en tilltro till att ekonomins stabilitet förbättrats och att risken för mer markanta bakslag minskat. Så var dock inte fallet.

Borde antagandena ändrats i takt med ökade risker? Obalanserna i de baltiska länderna växte fram under början av 2000-talet och de blev markanta omkring 2005. Riksbanken påtalade riskerna mer bestämt från och med stabilitetsrapporten i maj 2006. Som beskrevs i kapitel 3 växte obalanserna alltmer över tiden. Ju större obalanser, desto större blir risken för mer markanta ekonomiska bakslag. Riksbankens grundantagande i stresstesterna förblev emellertid desamma fram till dess att den finansiella krisen gav avtryck på stresstesterna 2008. Som nämndes ovan synes antagandena, såsom utvecklingen varit hitintills, någorlunda väl återspegla konkurssannolikheten i fråga om slutnivå. Icke desto mindre kan det ifrågasättas utifrån allmänna utgångspunkter om inte stresstesternas utformning borde reflektera förändringar i riskbilden.

Var det rimligt att anta ett isolerat bakslag i de baltiska länderna? Riksbanken har fokuserat på riskerna i de baltiska länderna genom att redan från första gången låta ett av två tester handla om ett bakslag i dessa länder. Det underliggande antagandet att de baltiska länderna skulle drabbas av ett kraftigt bakslag samtidigt som det ekonomiska läget i övriga länder inte skulle påverkas kan dock starkt ifrågasättas.

Den historiska erfarenheten är att obalanser i enskilda länder sällan korrigeras av sig själva i miljöer med hög global riskaptit. Utöver de baltiska länderna var Island ett land som många ansåg vara i obalans. Men obalanserna kunde ändå växa kraftigt så länge den globala miljön premierade risktagande. När investerare till slut ville avhända sig risk så brakade banksystemet och därigenom hela landet ihop.

Mot den bakgrunden var det osannolikt att de baltiska länderna skulle hamna i en recession samtidigt som den globala tillväxten förblev god. Tvärtom var det rimligt att anta att en nedmontering av obalanserna i de baltiska länderna skulle inträffa i samband med en försämring av de globala utsikterna.

Riksbanksföreträdare har i intervjuer pekat på fördelen med att specialstudera riskerna i de baltiska länderna genom att ha ett separat scenario för dem. Det hade emellertid varit möjligt att ha ett scenario med en allmän konjunkturvändning, såsom det Riksbanken hade i sina stabilitetsrapporter, och ett motsvarande där alla länder påverkades men där effekterna på de baltiska ekonomierna blev betydligt mer djupgående än annorstädes. En diskussion om skillnaden mellan sådana utfall skulle ha påvisat de specifika riskerna med verksamheten i de baltiska länderna.

5.4 Finansinspektionens stresstest

Bankerna ska enligt Basel II genomföra stresstester. Dessa ska enligt kraven i pelare 1 hjälpa bankerna att utvärdera hur deras interna riskklassificeringsmodell reagerar i en lågkonjunktur. Därtill ska stresstester enligt kraven i pelare 2 användas som en del av bankens interna kapitalutvärdering. Bankerna har i detta sammanhang stort handlingsutrymme i hur deras egna stresstester utformas.

För att testa hur bankernas arbete med stresstester utvecklades genomförde Finansinspektionen tillsammans med Riksbanken en pilotstudie hösten 2006. Studiens makroekonomiska förutsättningar utformades av myndigheterna, men själva arbetet genomfördes av respektive bank. Bankerna hade stora frihetsgrader vad gäller antaganden utöver de som myndigheterna bestämt.

Tabell 4. Antagande i Finansinspektionens pilotstudie av stresstester i banker

	År t	t+1	t+2	t+3
BNP	2,7	-0,4	-0,1	0,8
Export	5,7	-1,1	1,2	3,0
Arbetslöshet	8,3	9,2	10,2	9,5
SEK/USD	7,4	6,0	5,3	5,3
Börskurs (t=100)	100	95	87	74
Småhuspriser (t=100)	100	91	81	84
Kommersiella fastigheter (t=100)	100	85	75	75
Oljepris (USD/fat)	60	120	150	100

Källa: Finansinspektionen, *Finanssektorns stabilitet 2006*.

Förutsättningarna baserades på en blandning av flera olika händelser. Dels antog man att den amerikanska ekonomin skulle försvagas, dels skulle oro i Mellanöstern leda till ett högre oljepris. Sammantaget medförde dessa antaganden om den globala utvecklingen till ovanstående utveckling i Sverige. Hur andra länder utvecklades fick bankerna anta själva med utgångspunkt ifrån de allmänna förutsättningarna.

Dessa antaganden medförde att stresstesten var tuffare i termer av makroekonomisk nedgång än de stresstester som Riksbanken genomförde senare samma år. Då bankerna själva svarade för många antaganden som påverkar hur deras kreditförluster och intjäning utvecklas är det svårt att jämföra utfallen i de olika testerna med varandra. Det kan dock konstateras att ingen bank fick ett negativt rörelseresultat i sina stresstester.

I påföljande rapport om finanssektorns stabilitet, som kom i oktober 2007, genomfördes inga stresstester på bankerna.

5.5 Vilka åtgärder vidtog svenska myndigheter?

Finansinspektionen vidtog inga konkreta åtgärder för att begränsa bankernas expansion i de baltiska länderna. Tvärtom avslogs den begäran om högre kapitaltäckning för bankernas estniska verksamhet som tillsynsmyndigheten i Estland framställde. Finansinspektionen bedömde att bankernas kapitaltäckning var tillräcklig, varför den inte ansåg sig ha anledning att ingripa. Att genomföra åtgärder riktade enkom mot bankernas estniska verksamhet bedömdes vara oförenligt med rådande lagstiftning.

Däremot genomförde Finansinspektionen sina vanliga kontroller av bankernas riskhantering, bemanning m.m. och påtalade de brister den upptäckte. Den kontroll av enskilda institut som Finansinspektionen genomförde synes i stort sätt ha fungerat som avsett, men resultatet blev inte det önskade.

Riksbanken å sin sida har inga instrument för att direkt påverka bankerna eller utvecklingen i Baltikum. Stabilitetsrapporterna underskattade riskerna, vilket var en bidragande orsak till att inte mer gjordes.

I takt med att obalanserna vidgades och sannolikheten för bakslag ökade blev Riksbanken mer bekymrad. Några åtgärder genomfördes dock inte. Det kan också konstateras att Riksbanken aldrig ställde någon formell förfrågan till Finansinspektionen rörande bankernas risker i Baltikum, än mindre krävde något ingripande. Lars Nyberg från Riksbanken tog i juni 2008 upp frågan i Finansinspektionens styrelse om att kapitalkraven skulle höjas på grund av exponeringarna i Baltikum. Någon åtgärd vidtogs emellertid inte. Vid det laget hade kreditexpansionen avstannat på grund av den ekonomiska nedgången och sjunkande fastighetspriser.

Då ingen av myndigheterna ansåg att den finansiella stabiliteten i Sverige var hotad vidtog de inte heller några åtgärder utöver att påtala riskerna i sina rapporter och att diskutera dem med bankerna.

Det fanns en övertro på att bankföreträdarna hade god kontroll över de risker de tog. Flera myndighetsföreträdare, såväl i Sverige som i de baltiska länderna, har rapporterat om att de påtalat riskerna för bankledningarna. De svar som de fick var alltid desamma: bankerna hävdade att de visste vilka risker de tog och att dessa var en medveten del av affärsstrategin. Bankföreträdarna hävdade enligt samstämmiga uppgifter från myndigheterna att de hade total kontroll. Till de baltiska myndigheterna var budskapet dessutom att bankerna visste från sina erfarenheter från den svenska 90-talskrisen vilka risker som är involverade och att de tog hänsyn till detta i verksamheten. Annika Falkengren, vd på SEB, bekräftar bilden av att banken ansåg sig ha god kontroll på riskerna. Icke desto mindre valde SEB, som den första svenska banken, att strama åt kreditprövningen och dämpa expansionstakten för att minska kreditriskerna som bedömdes stiga i takt med att de baltiska ländernas ekonomier blev alltmer överhettade.

5.6 Samordningen mellan myndigheterna och med Finansdepartementet

Det institutionella upplägget vi valt i Sverige ställer stora krav på samordningen dels mellan Riksbanken och Finansinspektionen, dels mellan dessa myndigheter och Finansdepartementet. I Finansinspektionens instruktion föreskrivs det att myndigheten ska samverka med Riksbanken i frågor som rör krisberedskap och även samråda med Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och betalningsväsendet. Denna samverkan och detta samråd har konkretiserats i en överenskommelse mellan Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet, som träffas minst en gång per kvartal i en samrådsgrupp, det så kallade stabilitetsrådet.³³

I stabilitetsrådet beskrevs riskerna i Baltikum som hanterbara. Problemen för bankerna var tillfälliga och de uppskattades ha tillräckligt med kapital för att hantera stora kreditförluster. Finansdepartementet var under åren som föregick krisen företrädesvis en mottagare av information i detta sammanhang. I stabilitetsrådet har det inte framkommit några propåer till Finansdepartementet om att agera med anledning av läget i de baltiska länderna under åren då riskerna byggdes upp.³⁴

I överenskommelsens andra del beskrivs även utförligt hur Riksbanken och Finansinspektionen ska samarbeta och utbyta information. Cheferna för avdelningarna med huvudansvar för stabiliteten i banksektorn, finansmarknadsstatistik samt övervakning av clearing och avveckling träffas minst fyra gånger per år för att diskutera frågor av gemensamt intresse.

Granskningen av arbetet med finansiell stabilitet har inte visat att samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken har brutit. Tvärtom visar intervjuerna med representanter för de båda myndigheterna på ett gott samarbetsklimat, mycket hjälpt av personliga kontakter mellan medarbetare på de två myndigheterna. Det är emellertid viktigt att säkerställa funktioner och samarbets sätt som inte endast bygger på personliga kontakter. Sedan 2003 har det funnits en överenskommelse mellan Riksbanken och Finansinspektionen om formerna för samarbete. Samarbetet har dock inte utvärderats.

³³ Redan 2003 publicerades en första överenskommelse mellan Riksbanken och Finansinspektionen om arbetsfördelning inom finansiell stabilitet. År 2005 slöts en överenskommelse mellan Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen om samarbete om finansiell stabilitet och krishantering. I denna överenskommelses första del konkretiseras samarbetet mellan dessa tre i det så kallade stabilitetsrådet. Sedan 2009 ingår även Riksgäldskontoret i denna samrådsgrupp genom en ny överenskommelse. I samtliga tre överenskommelser beskrivs även hur arbetsfördelningen och samverkan mellan Finansinspektionen och Riksbanken ska organiseras.

³⁴ Intervju med Peter Lindfeldt, Finansdepartementet.

5.7 Tolkningen av sundhetsparagrafen

Som nämnts ovan är det av stor vikt att tillsynsmyndigheter har ett tydligt mandat för myndighetsutövning. Finansinspektionen har en omfattande lagstiftning att beakta i sin roll som tillsynsmyndighet. Finansinspektionens möjligheter att ingripa när den finansiella stabiliteten riskerar att hotas tolkas emellertid olika av olika jurister med arbetserfarenhet på inspektionen.

Lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar ger Finansinspektionen möjlighet att höja kapitaltäckningskraven på ett institut ifall de inte uppfyller kraven i vissa paragrafer i 6 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelser, vilka behandlar de övergripande bestämmelserna om ett kreditinstituts rörelse. I de tre första paragraferna hanteras frågor om soliditet och likviditet, riskhantering samt genomlysning. Finansinspektionen har utifrån dessa lagar och paragrafer en relativt omfattande verktygslåda för att hantera uppkomna problematiska situationer. Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse 6 kap. 4 § har följande lydelse: ”Ett kreditinstitut ska även i andra avseenden än som sägs i 1–3 §§ drivas på ett sätt som är sunt”. Nuvarande och tidigare företrädare för Finansinspektionen har både hävdad att denna paragraf är så vid att den inte kan användas till något och att den är så vid att den kan användas till vad som helst. Den framgår i propositionen till lagen att det främst är ett konsumentskyddsperspektiv som denna paragraf är tänkt att avspegla. Detta perspektiv är emellertid mycket brett hållet, vilket följande citat från propositionen reflekterar:

”Den särskilda kvalitetsbestämmelsen är avsedd att träffa överträdelser av andra normer än de som hittills gått igenom. Det kan gälla normer givna i form av lagar eller andra författningar, icke bindande regler givna av offentliga myndigheter, regler från privata organ såsom branschorganisationer eller liknande, eller etablerade moraliska eller etiska normer.”³⁵

Paragrafen kan även skapa problem för kreditinstitutet eftersom det inte finns en klar definition av ”sundhet” som de ska uppfylla.

³⁵ Prop. 2002/03:139 s. 285.

5.8 Sammanfattande iakttagelser

Obalanser i ekonomin och det finansiella systemet byggs oftast upp under goda tider. Arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet kräver därför myndigheter som har kapacitet att upptäcka problem i tid och med tydliga mandat och självförtroende att genomföra restriktiva, och därmed ofta impopulära, beslut. Både Riksbanken och Finansinspektionen underskattade kreditriskerna och likviditetsriskerna som bankernas expansion i Baltikum förde med sig. Några direkta åtgärder för att stävja utvecklingen genomfördes inte. De stresstester som Riksbanken genomförde blev sammantaget väl försiktiga då de byggde på antaganden om endast en geografiskt isolerad nedgång i de baltiska ekonomierna eller en normal konjunkturedgång.

Sverige har valt att låta två myndigheter ha ansvar för den finansiella stabiliteten, Finansinspektionen och Riksbanken. En viktig förutsättning för en effektiv tillsyn och för möjligheten att upptäcka risker som byggs upp är att samordningen mellan dessa myndigheter fungerar. Granskningen har inte visat att denna samordning skulle ha brustit. Tvärtom tyder intervjuerna på ett gott samarbetsklimat. Samarbetet har emellertid inte utvärderats.

6 Slutsatser och rekommendationer

Denna granskning har sökt besvara frågorna om statens arbete för finansiell stabilitet är effektivt och ändamålsenligt samt om de ansvariga myndigheterna har de verktyg och den förmåga som krävs för att fullgöra detta uppdrag. Utgångspunkten har varit de erfarenheter och lärdomar som kan dras av tillsynen av de svenska bankernas expansion på den baltiska marknaden och den senaste finanskrisen. Granskningen har visat på ett antal svagheter i det institutionella ramverket kring arbetet med finansiell stabilitet och att det finns ett behov av att utöka och utveckla de verktyg som står till myndigheternas förfogande.

6.1 Myndigheternas mandat är otydliga

I avsnitt 5.1 konstaterades att det för att förebygga kriser krävs en myndighet som dels har kapacitet att identifiera problem i tid, dels har mandat och självförtroende att genomföra beslut som inte sällan är impopulära.

Sverige har två myndigheter med ansvar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet, men verktygen och analysfunktionerna skiljer sig åt mellan Riksbanken och Finansinspektionen. Riksbanken har, som nämnts ovan, analysverktygen för det finansiella systemet i sin helhet, medan Finansinspektionen är fokuserad på enskilda institut. Det är också Finansinspektionen som har sanktionsverktygen i de fall ett finansiellt institut skulle brista i till exempel kapitaltäckning eller riskhantering. Något uttalat lagstöd för hantering av risker för finanssystemet som helhet, så kallad makroprudentiell policy, finns inte.

För Riksbankens del råder i dagsläget en iögonfallande oenighet mellan direktionsmedlemmarna huruvida banken räntebesluten ska ta hänsyn till risken för att fastighetspriserna och hushållens skuldsättning kan ge framtida problem.³⁶ Myndighetens mandat kan uppenbarligen tolkas helt olika till och med inom direktionen. Externa bedömare synes också ha olika syn på vilket mandat Riksbanken egentligen har.

³⁶ Se t. ex. 2010 års penningpolitiska protokoll.

Riksbankens ledning har bett riksdagen att tydliggöra mandatet då det enligt ledningens syn inte är tydligt vad som ingår i uppgiften att främja ett effektivt och säkert betalningsväsen.³⁷ De skriver vidare i sin framställan till riksdagen "att det bör analyseras om Riksbanken bör ges särskilda verktyg som får användas i det isolerade syftet att främja stabiliteten i det finansiella systemet oavsett om det behövs för att uppfylla prisstabilitetsmålet eller inte och oavsett om det råder ett finansiellt kristillstånd eller inte". Enklare uttryckt handlar det om att ha verktyg för att agera i förebyggande syfte för att undvika framtida hot mot ekonomins stabilitet.

6.1.1 *Finansinspektionen och lagtolkningen – sundhetsparagrafen*

Av särskild betydelse för en myndighets mandat är att det lagrum den har för sitt myndighetsutövande är klart och tydligt. Som framgick av avsnitt 5.7 har några ledande personer som arbetar eller har arbetat på Finansinspektionen framhållit att den så kallade sundhetsparagrafen, 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, är så vag att den är svår att använda respektive att den är så vid att den kan utnyttjas i nästan vilka sammanhang som helst. Det är inte rimligt att det råder ovisshet om hur lagen i detta avseende ska tolkas. Risken med den otydliga formuleringen är att den antingen är ett verktyg för Finansinspektionen som inte går att använda eller medger en tillämpning som lagstiftaren kanske inte har avsett.

Nyligen har sundhetsparagrafen använts som motiv till det allmänna rådet om ett bolånetak på 85 procent av bostadens värde. I remissförfarandet kring införandet av bolånetaket väcktes frågan om införandet av ett tak verkligen var att se som ett konsumentskydd, såsom Finansinspektionen hävdar³⁸, eller om det snarare var en stabiliseringspolitisk åtgärd för att minska risken att många hushåll hamnar i en skuld kris som skulle kunna förstärka konjunktursvängningarna genom att leda till minskad privat konsumtion. Denna form av reglering (makroprudentiell reglering) är det tveksamt om det finns något lagstöd för. Finansinspektionens hållning i dag är att den inte har något mandat för att ta hänsyn till makroekonomisk stabilitet i sitt tillsynsarbete. En allmän lärdom från finanskrisen är emellertid att så kallad makroprudentiell policy är viktigt för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Det är således en öppen fråga om Finansinspektionen har det

³⁷ 2009/10:RB4.

³⁸ I sin beslutspromemoria angående bolånetaket skriver Finansinspektionen att "målet med den föreslagna regleringen i form av allmänna råd är att motverka en osund kreditgivning på bolånemarknaden och därigenom stärka konsumentskyddet. Finansinspektionen ser en fara i att företagen kan komma att använda höga belåningsgrader som konkurrensmedel som i förlängningen kan leda till oacceptabla risker för konsumenter och skada förtroendet för kreditmarknaden".

mandat som krävs för att uppfylla det mål om finansiell stabilitet som den har i sin instruktion och om den nuvarande lagstiftningen är tillräckligt tydlig för att kunna användas.³⁹

Rekommendationer

Regeringen bör se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det bör utredas huruvida ett regelverk för så kallad makroprudentiell policy bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för detta. En sådan översyn bör även inbegripa innebörden av sundhetsbegreppet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

6.2 Tillsyn av banker med verksamhet i flera länder

Intervjuerna med myndigheterna i Baltikum gav vid handen att dessa inte ansåg sig ha de verktyg som krävdes för att styra utvecklingen på kreditmarknaden (se kapitel 3). Genom att länderna förde en fast växelkurspolitik med sikte på anslutning till den europeiska valutaunionen snarast möjligt hade centralbankerna inte räntevapnet tillgängligt. Majoriteten av utlåningen skedde i euro, och räntan var mycket låg i euroområdet och återspeglade på intet sätt förhållandena i de baltiska länderna. Realräntan var negativ i såväl Estland som Lettland under uppgångsåren. Dessutom komplicerades situationen av att tillsynsmyndigheterna inte kunde reglera bankfilialerna.

Varken Finansinspektionen eller Riksbanken vidtog någon åtgärd med anledning av den estniska förfrågan som skickades 2005 (se avsnitt 4.3). Ingen av myndigheterna rapporterade händelsen vidare till regeringen i formell mening. Däremot nämndes den för tjänstemän i Finansdepartementet. Finansinspektionen menar att förhållandet som de estniska myndigheterna pekade på är en grundläggande beståndsdel i EU:s inre marknad för finansiella tjänster. Lagstiftaren och regeringen har därför varit medvetna om denna konsekvens redan vid beslutet att gå in i EU. Underlåtenheten att rapportera den estniska förfrågan till regeringen, och det faktum att ett grannland upplevde att den inre marknaden för finansiella tjänster medförde ett problem när det gäller att vidtaga åtgärder för att dämpa vad dess myndigheter ansåg

³⁹ Under den öppna frågestunden i finansutskottet den 2 februari 2010 rörande svenska myndigheternas agerande med anledning av krisen i Baltikum sade Finansinspektionens generaldirektör Martin Andersson följande: "Vi har verktygen. Det är ibland en diskussion om Finansinspektionen har rätt verktyg. Ja, det är min absoluta övertygelse att vi har det. Men vi måste framför allt använda dem".

vara en osund kreditexpansion kan emellertid kritiseras. Det hade varit lämpligt om Finansinspektionen mer formellt informerat regeringen om det estniska brevet och deras svar på detsamma.

Det faktum att de estniska myndigheterna ansåg att bankerna inte beaktade den ökade risken på bostadsmarknaden i sin kreditgivning ledde inte till några omedelbara åtgärder från Finansinspektionen. Först ett och ett halvt år senare genomfördes fördjupade undersökningar av de svenska bankernas riskhantering och kreditrisker i Baltikum. Den lagstiftning som fanns i början av 2006 gav inget utrymme för Finansinspektionen att öka kapitalkraven på bankerna så länge som deras totala kapitaltäckning bedömdes som tillfredsställande. Finansinspektionen utnyttjade emellertid inte de utvidgade möjligheterna att ingripa som lagstiftaren gav dem från och med 2007 och som de var medvetna om redan när den estniska förfrågan besvarades. Ett sådant ingripande skulle dock ha krävt att Finansinspektionen ansåg att bankernas riskhantering var oacceptabel och att det inte var troligt att någon annan åtgärd skulle vara tillräcklig för att få bankerna att rätta till bristerna inom rimlig tid.

Utvecklingen i de baltiska länderna visar att den problematik med utländska banker och tillsynen av dessa som de estniska myndigheterna pekade på utgjorde ett reellt problem, som också kom att påverka den finansiella stabiliteten i Sverige.

Efter krisen har ett stort antal nya regleringar och en ny struktur skapats inom EU för att hantera bland annat frågor om gränsöverskridande banker. Tillsynen av sådana banker kräver numera ett samarbete mellan hemlandets och värdlandets tillsynsmyndigheter i så kallade tillsynskollegier (supervisory colleges). De nordiska och baltiska staterna har därtill skapat en permanent arbetsgrupp för att hantera krishanteringsfrågor. Därutöver har det bland annat skapats en europeisk bankmyndighet, European Banking Authority (EBA). EBA har mandat att medla mellan hemlands- och värdlandsmyndigheter. Detta bör förbättra förutsättningarna för att problematiken som utländska filialer förde med sig i Baltikum blir lättare att hantera framöver.

6.3 Riksbankens och Finansinspektionens kommunikation

Kommunikation är av central betydelse för att föra ut budskap. Det handlar dels om vilka budskap man vill sända, dels om vilka kanaler man utnyttjar för att nå avsedda mottagare. Av våra intervjuer framgår att det finns ett gap mellan Riksbankens syn⁴⁰ på sitt agerande rörande riskerna i Baltikum

⁴⁰ Ingves (2010).

och den bild som de baltiska myndigheterna har redovisat om Riksbanken. Det finns indikationer på att det även funnits ett gap mellan Riksbanken och andra aktörer där riksbanksföreträdare synes anse att de har skickat ett starkare budskap om riskerna än vad mottagarna har uppfattat. Det faktum att Riksbanken berörde riskerna i Baltikum i sina stabilitetsrapporter tycks ha fått ringa genomslag på bankernas agerande. Riksbanken har emellertid tagit ett steg på vägen i och med den senaste stabilitetsrapporten⁴¹ och de rekommendationer som där gavs publikt.

Vad avser kanaler så finns det fler möjligheter att skicka ut budskapen än att producera stabilitetsrapporter och ha direkt kontakt med bankledningarna. Bankledningen står naturligtvis bakom sin egen affärsstrategi och i Baltikum har incitamentsystemen inneburit att ledningarna haft stor personlig vinning av att jaga volymer.⁴² En frågeställning är därför om myndigheterna borde ha en bredare kontaktyta med intressenterna bakom en bank. Det kan handla om att träffa bankstyrelsen och att via en publik diskussion också skicka sina budskap till aktieägarna och andra intressenter i samhället till exempel via öppna brev till bankledningen eller debattartiklar i dagspressen.

Ett annat sätt att nå ut bredare vore att ha regelbundna utfrågningar i riksdagen om finansiell stabilitet, vilket skulle tvinga fram ett tydligt ställningstagande om riskerna hos såväl Finansinspektionen som Riksbanken och sprida detsamma till en bredare krets.

Rekommendationer

Riksbanken och Finansinspektionen bör överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten.

Riksdagen skulle kunna pröva möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om stabiliteten i det finansiella systemet.

6.4 Samordningen mellan Finansinspektionen och Riksbanken

Sveriges institutionella lösning ställer stora krav på att samordningen och samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken fungerar effektivt och ändamålsenligt. Finansinspektionen och Riksbanken har därför både i instruktioner och genom en gemensam överenskommelse ett organiserat

⁴¹ Finansiell stabilitet 2010:2.

⁴² Vikten av detta framkom när SEB aktivt valde en mer försiktig strategi som resulterade i minskade marknadsandelar, vilket medförde en personalflykt till Hansabank som förde en mer aggressiv utlåningspolicy. Intervju med Annika Falkengren.

samarbete och informationsutbyte. Som nämnts i avsnitt 5.6 har granskningen inte visat på att detta samarbete har brutit eller varit ineffektivt. Enligt den ovannämnda överenskommelsen ska samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken utvärderas av den förras generaldirektör och den senares ledamot av riksbanksdirektionen som deltar i samarbetet. Detta har emellertid inte skett under den tidsperiod som granskningen avser.

Granskningen har visat att arbetet med finansiell stabilitet inte stod i fokus för Finansinspektionen under högkonjunkturen (se avsnitt 5.2). Som belysande exempel kan nämnas att samarbetet mellan Riksbanken och Finansinspektionen inte nämndes en enda gång i Finansinspektionens årsredovisningar under perioden 2006–2008, med undantag för samarbetet om att ta fram statistik.

Med tanke på komplexiteten i och vikten av frågor som rör finansiell stabilitet torde det vara av värde att samarbetet mellan Riksbanken och Finansinspektionen utvärderas regelbundet och att utvärderingen av arbetet görs av en extern person eller grupp, snarare än av dem som deltar i själva samarbetet.

Rekommendationer

Givet att det institutionella upplägget med två separata myndigheter som båda har ansvar för att upprätthålla finansiell stabilitet kvarstår bör Riksbanken och Finansinspektionen fortsätta det nära samarbetet om de olika aspekterna av arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet. För att säkerställa att detta arbete fortsätter bör myndigheterna rapportera hur detta samarbete har utförts under verksamhetsåret till riksdagen eller Finansdepartementet. Det bör även övervägas huruvida en extern utvärdering ska genomföras av hur samarbetet är organiserat och har fungerat, snarare än den interna utvärdering som överenskommelsen mellan Riksbanken och Finansinspektionen förordar.

6.5 Riksbankens och Finansinspektionens stresstester

Under de inledande åren med växande obalanser i de baltiska länderna genomfördes inga stresstester av de svenska myndigheterna. De första testerna gjordes mot slutet av 2006 när obalanserna redan vuxit betänkligt. Det bör dock påpekas att Riksbanken och Finansinspektionen var de första myndigheterna i Europa som offentliggjorde bankspecifika stresstester.

Riksbankens tester fokuserade på kreditrisken och missade därför betydelsen av likviditetsrisken. Det var dock en bedömning som delades av i princip alla aktörer, inte bara i Sverige utan även globalt. Mer uppseendeväckande var att

Riksbanken valde att studera ett kraftigt bakslag i de baltiska länderna i ett separat scenario där övriga länder inte påverkades. De historiska erfarenheterna talar emot ett sådant förlopp. Om Riksbanken redan från början hade använt ett sammanslaget scenario där effekterna av en allmän konjunkturvändning och en recession i de baltiska länderna slogs ihop, skulle det ha givit en bättre bild av bankernas motståndskraft och därmed av hotbilden för den finansiella stabiliteten. Riksbanken har till sin stabilitetsrapport i december 2010 utvecklat stresstester för likviditetsrisker i syfte att förbättra genomlysningen av banksektorn och det finansiella systemet.

Det kan vidare ifrågasättas om Riksbanken bör utgå ifrån en begränsad nedgång i ekonomin i sina stresstester. Om avsikten – som det sägs i stabilitetsrapporterna – är att se vilken förmåga bankerna har att möta oväntade chocker borde stresstesten innefatta kraftigare antaganden än en normal konjunktursvängning.

Finansinspektionens pilotstudie över bankerna egna stresstester baserades på mer ansträngda makroekonomiska förutsättningar – om än på lite osammanhängande antaganden – än Riksbankens tester. Den visade att bankerna hade god motståndskraft mot en svag ekonomisk utveckling. Då bankerna själva styrde över många antaganden är dock värdet av det testet svårare att utvärdera för utomstående betraktare.

Sammantaget har de antaganden som gjordes påverkat stresstesterna i en riktning som inte till fullo uppmärksammade riskerna för den finansiella stabiliteten. En möjlig förklaring är att Riksbanken påverkades av den gynnsamma makroekonomiska miljö som rådde. Med ett mer historiskt perspektiv skulle riskerna sannolikt bedömts som större.

Rekommendationer

Riksbanken bör vara tydlig med vad stresstesterna avser att kontrollera och säkerställa att antaganden till stresstesterna återspeglar dessa risker. En framtida möjlighet vore att göra stresstester baserade på olika djupa nedgångar i ekonomin, vilket skulle ge en bredare information om bankernas motståndskraft.

6.6 Statens implicita ansvar

Genom att de svenska bankerna hade en dominerande roll i betalningssystemen i de baltiska länderna fick den svenska staten ett implicit ansvar för dessa system och därigenom för ländernas ekonomiska stabilitet. Den folkpartistiske riksdagsmannen Carl B Hamilton har krävt att

tillsynsmyndigheternas roll i händelseförloppet som ledde till att staten indirekt fick ett ansvar för de tre baltiska staterna utreds.⁴³ Frågan har vidare diskuterats i finansutskottet i en offentlig utfrågning.⁴⁴

Det är onekligen ett intrikat problem som Hamilton pekar på: Vem reflekterar över det implicita ansvar som staten – som yttersta garant för de svenska bankerna – får när svenska banker expanderar utomlands och tar en dominerande roll i andra länder? Ska det vara bankerna som genom sitt handlande styr över detta? Eller bör staten på något sätt ha en åsikt om det ansvar den får ikläda sig genom bankernas utlandsetableringar? I vilken form ska den i så fall uttryckas?

Det är egentligen två separata potentiella problem som ryms inom denna frågeställning. För det första kan svenska staten få ett implicit delansvar för den ekonomiska utvecklingen i ett land när svenska banker har en dominerande roll i ett annat lands bankväsen. För det andra kan banksektorn genom en utlandsexpansion – och därigenom statens implicita garanti för banksystemet – bli för stor i förhållande till den svenska ekonomin.

Förvisso ligger ansvaret för ett lands ekonomiska situation alltid primärt på det aktuella landets regering och myndigheter. Men det baltiska exemplet visar att utländska banker kan ha ett betydande genomslag på ett enskilt lands utveckling. Det gäller både i form av att spä på makroekonomiska obalanser i goda tider och i att upprätthålla ett fungerande banksystem i kristider. Ett fallissemang för Swedbank, eller en kraftig neddragning av verksamheten, hade sannolikt fått ödesdigra konsekvenser för alla de baltiska ekonomierna. Svenska staten fick genom sitt implicita ansvar för Swedbank också ett indirekt inflytande på den ekonomiska utvecklingen i de baltiska länderna.

Det har i olika sammanhang hävdats att det svenska lånet till Lettland på 720 miljoner euro (beslutat men ännu ej utbetalt) till en del baserades på att Lettland utan stöd från omvärlden skulle ha tvingats att devalvera och att detta skulle fått svåra konsekvenser för de svenska bankerna i form av ökade kreditförluster eller åtminstone att kreditförlusterna skulle ha uppstått snabbare och blivit sammanpressade till en kortare period.⁴⁵ Till yttermera visso skulle en lettisk devalvering ha medfört ett tryck på de andra två baltiska länderna att devalvera, med ytterligare negativa konsekvenser för svenska banker som följd. Argumentet har avvisats av bland annat finansministern som hävdar att den svenska avsikten med lånet enkom var att stödja Lettland

⁴³ Carl B Hamilton, Är baltkrisen deras fel? DI debatt den 5 november 2009.

⁴⁴ Finansutskottet (2009/10 FiU:20).

⁴⁵ Se t.ex. Forsberg (2010).

i dess strävanden att hantera krisen.⁴⁶ Samtidigt har finansministern hävdad att SEB och Swedbank sannolikt skulle gått "över styr" om Lettland tvingats devalvera".⁴⁷

Den baltiska utvecklingen visar att det kan uppstå ett läge där en svensk bank inte skulle behöva statligt stöd för sin fortlevnad men där en stängning eller neddragning av verksamheten skulle få påtagliga och i extremfallet kanske avgörande ekonomiska effekter på ett lands utveckling, om banken har en dominerande roll i landet ifråga.

Utvecklingen reser frågan om staten bör ha en åsikt om bankers utlandsetableringar som medför att de får en ledande position i ett annat land. Idag står det banker fritt att expandera utomlands så länge de uppfyller bestämmelserna i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Innebörden av 7 kap. 12 § i lagen är att ett kreditinstitut måste söka tillstånd hos Finansinspektionen om det avser att förvärva en egendom, till exempel en utländsk bank, för mer än 25 procent av sin kapitalbas. Regleringen på detta område syftar till att säkerställa att bankerna har tillräckligt med eget kapital. Lagstiftaren har emellertid inte haft några synpunkter på det faktum att staten riskerar att få ett implicit ansvar för ett annat lands utveckling ifall den svenska banken hamnar i ekonomiska svårigheter och därigenom indirekt kan tvinga staten att agera på ett eller annat sätt.

Det isländska exemplet kan illustrera vad som kan inträffa när staten inte har några synpunkter på bankernas expansion utomlands och deras storlek. De isländska bankerna expanderade kraftigt utomlands. På bara fem år steg deras tillgångar från att ha varit dubbelt så stora som den isländska bruttonationalprodukten till att bli tio gånger så stora. När banksektorn blir så stor relativt landets ekonomi blir den svår att hantera och statens implicita garanti väldigt omfattande. I det isländska fallet sattes hela landets ekonomi på spel utan några åtgärder från myndigheterna.⁴⁸ Men i slutändan tvingades den isländska staten träda in när bankerna inte kunde finansiera sin verksamhet längre.

Priset för krisen blev extremt högt för den isländska befolkningen. Före krisen låg statsskulden, mätt som andel av BNP, på 29 procent. Den andelen väntas enligt den isländska centralbanken nå 113 procent under 2010.⁴⁹ Befolkningen har inte bara drabbats av statens åtgärder för att sanera statsbudgeten utan även av kraftigt stigande arbetslöshet, fallande tillgångspriser och stigande inflation.

⁴⁶ Affärsvärlden den 20 februari 2009.

⁴⁷ Dagens Industri den 19 januari 2011.

⁴⁸ The Althingi Special Investigation Commission (2010).

⁴⁹ Statsskulden har förvisso stigit i alla OECD-länder, men den genomsnittliga uppgången är betydligt mer begränsad, från 73 procent före krisen till 96 procent 2010.

Hushållens reala disponibla inkomster sjönk med nästan 18 procent under 2009 och ytterligare med 9 procent 2010.

Finansinspektionen kan kontrollera en svensk banks förvärv av en utländsk bank om köpeskillingen överstiger 25 procent av kapitalbasen. Flera mindre köp kräver emellertid inte tillstånd. Vidare har Finansinspektionen bara rätt att basera sina undersökningar och beslut på det enskilda objektet, inte på hur stor den sammanlagda risken för banksystemet blir.

Den svenska staten har därför i dagsläget inga verktyg för att hindra banksektorn, och därigenom statens implicita garanti, från att bli oproportionerligt stor. Staten har emellertid i spåren av den finansiella krisen skapat en stabilitetsfond (Lag [2008:814] om statligt stöd till kreditinstitut). Stabilitetsfonden ska finansiera statens åtgärder för att stödja det finansiella systemet. Genom att banker och andra kreditinstitut finansierar fonden via avgifter skapas enligt lagstiftaren ett långsiktigt hållbart finansieringssystem som ligger utanför statsbudgeten.⁵⁰ Avsikten är att fonden ska växa tills dess den uppgår till 2,5 procent av BNP. Det är dock en nivå som inte är i närheten av att kunna finansiera bankfallissemang av den storleksordning som inträffade på Island.

Fonden kan heller inte hindra att banksystemet skapar betydande implicita risker för staten,⁵¹ bara att banksystemet självt får svara för (en del av) de kostnader staten tvingas ikläda sig för att stödja institutens överlevnad. De övriga samhällsekonomiska kostnader som instabilitet i det finansiella systemet drar på sig i termer av ekonomisk nedgång, företagskonkurser och ökad arbetslöshet med mera ligger helt utanför stabilitetsfondens område.

Rekommendationer

Regeringen bör utreda om riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita statliga garantin kan begränsas.

Regeringen bör se till att den löpande medvetengörs om vilka risker, utöver de risker som handlar om bankernas kapitalsituation och som Finansinspektionen löpande övervakar, som bankers verksamheter i andra länder kan medföra för staten. Det är tveksamt om dessa risker kan reduceras utan att det läggs restriktioner på bankernas möjligheter att expandera utomlands. Men redan kännedom om riskerna bör leda till att staten skapar en beredskap för att möta dem.

⁵⁰ Stabilitetsfondens namn antyder att medel fonderas. Så är emellertid inte fallet. Bankernas avgifter fonderas inte utan istället medför de att statens upplåningsbehov minskar. Det finns således inga avsatta medel om och när det behövs insatser för att stödja ett kreditinstitut. Staten får istället låna upp medel för att finansiera eventuella stödinsatser.

⁵¹ För en översyn av statliga risker och garantier se Riksrevisionen (2009).

Referenser

Lagar, riksdagstryck och propositioner

Betänkande 2009/10:FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken bilaga 12

Riksbankens framställning till riksdagen om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen (2009/10:RB4)

Proposition 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Kommittédirektiv (Dir. 2011:6) Översyn av regelverket för hantering av finansiella kriser

Lag (1988:135) om Sveriges Riksbank

Lag (2004:97) om bank- och försäkringsrörelse

Lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar

Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

Övriga källor

Affärsvärlden den 20 februari 2009

Agnello, L. och L. Schuknecht, *“Booms and Busts in the Housing Markets – Determinants and Implications”*, ECB working paper No 1071, July 2009

The Althingi Special Investigation Commission (2010)

Baker, B och A-M Gulde, (2010), *“The Credit Boom in the EU New Member States: Bad Luck or Bad Policies?”*, IMF Working Paper 10/130

Borio, C och P Lowe, (2002), *“Asset Prices, Financial and Monetary Stability: Exploring the Nexus”*, BIS Working Paper No 114

Bostadskreditnämnden (2010), *En bostadsbubbla kostar*

Dagens Industri den 19 januari 2011

- Estonian Financial Supervision Authority Yearbook, (2002)
- Gergely, K-M and N-B Vonnák, (2006), "Credit Growth in Central and Eastern Europe: Convergence or Boom?", MNB Working paper 2006/10
- Global Property Guide,
www.globalpropertyguide.com/Europe/Latvia/Price-History
- Finansinspektionen, Finanssektorns stabilitet 2004–2008
- Forsberg, B, (2010), *Fritt fall, Spelet om Swedbank*, Ekerlids förlag.
- Hagberg, T och L Jonung, (2005), "1990-talskrisen – Hur svår var den?", Ekonomisk debatt 2005:8
- Hamilton, C B, (2009), "Är baltkrisen deras fel?", DI debatt den 5 november 2009
- IMF, (2006), Country report No. 06/354
- Ingves, S, (2010), "Krisen i Baltikum – Riksbankens åtgärder, bedömningar och lärdomar." Anförande i finansutskottet 2010-02-02
- Riksbanken, Penningpolitiska protokoll 2010
- Riksbankens stabilitetsrapporter 2004-2010
- Riksrevisionen, (2009), "Statens garantier i finanskrisen", RiR 2009:26
- Statskontoret, (2009), "Finansinspektionen – verksamhet och resurser"
- White, W, (2006), "Is price stability enough?", BIS Working Papers No 205

Appendix 1

Core Principles for Effective Banking Supervision (The Basel Core Principles)

Foreword to the review

1. This document is the revised version of the *Core Principles for Effective Banking Supervision*, which the Basel Committee on Banking Supervision (the Committee) originally published in September 1997. Along with the *Core Principles Methodology*, the Core Principles have been used by countries as a benchmark for assessing the quality of their supervisory systems and for identifying future work to be done to achieve a baseline level of sound supervisory practices. Experience has shown that self-assessments of countries' compliance with the Core Principles have proven helpful for the authorities, in particular in identifying regulatory and supervisory shortcomings and setting priorities for addressing them. The revision of the Basel Core Principles provides an additional reason for countries to conduct such self-assessments. The Core Principles have also been used by the IMF and the World Bank in the context of the Financial Sector Assessment Program to assess countries' banking supervision systems and practices. Since 1997, however, significant changes have occurred in banking regulation, much experience has been gained with implementing the Core Principles in individual countries, and new regulatory issues, insights and gaps in regulation have become apparent, often resulting in new Committee publications. These developments have made it necessary to update the Core Principles and the associated assessment Methodology.
2. In conducting this review of the Core Principles and their Methodology, the Committee was motivated by a desire to ensure continuity and comparability with the 1997 framework. The 1997 framework has functioned well and is seen to have withstood the test of time. Thus the intention was not to radically rewrite the Core Principles but rather to focus on those areas where adjustments to the existing framework were required to ensure their continued relevance. The review does not in any

way call into question the validity of previous work already conducted, not least country assessments and reform agendas based on the 1997 framework.

3. Another aim of the review was to enhance – where possible – consistency between the Core Principles and the corresponding standards for securities and insurance as well as for anti-money laundering and transparency. Sectoral core principles, however, are designed to focus on key risk areas and supervisory priorities, which differ from sector to sector, and legitimate differences have to remain.
4. To conduct this review, the Committee acted in close consultation with, and built on the work of, the Core Principles Liaison Group, a working group that regularly brings together senior representatives from Committee member countries, non-G10 supervisory authorities, the IMF and the World Bank. The Committee consulted other international standard-setting bodies – the IAIS, IOSCO, the FATF and the CPSS – during the preparation of drafts. Regional groups of supervisors were invited to comment.

The Core Principles

5. The Core Principles are a framework of minimum standards for sound supervisory practices and are considered universally applicable.⁴ The Committee drew up the Core Principles and the Methodology as its contribution to strengthening the global financial system. Weaknesses in the banking system of a country, whether developing or developed, can threaten financial stability both within that country and internationally. The Committee believes that implementation of the Core Principles by all countries would be a significant step towards improving financial stability domestically and internationally and provide a good basis for further development of effective supervisory systems.
6. The Basel Core Principles define 25 principles that are needed for a supervisory system to be effective. Those principles are broadly categorised into seven groups: Objectives, independence, powers, transparency and cooperation (principle 1); Licensing and structure (principles 2 to 5); Prudential regulation and requirements (principles 6 to 18); Methods of ongoing banking supervision (principles 19 to 21); Accounting and disclosure (principle 22); Corrective and remedial powers of supervisors (principle 23); Consolidated and cross-border banking supervision (principles 24 and 25). The principles are:

Principle 1 – Objectives, independence, powers, transparency and cooperation: An effective system of banking supervision will have clear responsibilities and objectives for each authority involved in the supervision of banks. Each such authority should possess operational independence, transparent processes, sound governance and adequate resources, and be accountable for the discharge of its duties. A suitable legal framework for banking supervision is also necessary, including provisions relating to authorisation of banking establishments and their ongoing supervision; powers to address compliance with laws as well as safety and soundness concerns; and legal protection for supervisors. Arrangements for sharing information between supervisors and protecting the confidentiality of such information should be in place.

Principle 2 – Permissible activities: The permissible activities of institutions that are licensed and subject to supervision as banks must be clearly defined and the use of the word “bank” in names should be controlled as far as possible.

Principle 3 – Licensing criteria: The licensing authority must have the power to set criteria and reject applications for establishments that do not meet the standards set. The licensing process, at a minimum, should consist of an assessment of the ownership structure and governance of the bank and its wider group, including the fitness and propriety of Board members and senior management, its strategic and operating plan, internal controls and risk management, and its projected financial condition, including its capital base. Where the proposed owner or parent organisation is a foreign bank, the prior consent of its home country supervisor should be obtained.

Principle 4 – Transfer of significant ownership: The supervisor has the power to review and reject any proposals to transfer significant ownership or controlling interests held directly or indirectly in existing banks to other parties.

Principle 5 – Major acquisitions: The supervisor has the power to review major acquisitions or investments by a bank, against prescribed criteria, including the establishment of cross-border operations, and confirming that corporate affiliations or structures do not expose the bank to undue risks or hinder effective supervision.

Principle 6 – Capital adequacy: Supervisors must set prudent and appropriate minimum capital adequacy requirements for banks that reflect the risks that the bank undertakes, and must define the components of capital, bearing in mind its ability to absorb losses. At least for internationally active banks, these requirements must not be less than those established in the applicable Basel requirement.

Principle 7 – Risk management process: Supervisors must be satisfied that banks and banking groups have in place a comprehensive risk management process (including Board and senior management oversight) to identify, evaluate, monitor and control or mitigate all material risks and to assess their overall capital adequacy in relation to their risk profile. These processes should be commensurate with the size and complexity of the institution.

Principle 8 – Credit risk: Supervisors must be satisfied that banks have a credit risk management process that takes into account the risk profile of the institution, with prudent policies and processes to identify, measure, monitor and control credit risk (including counterparty risk). This would include the granting of loans and making of investments, the evaluation of the quality of such loans and investments, and the ongoing management of the loan and investment portfolios.

Principle 9 – Problem assets, provisions and reserves: Supervisors must be satisfied that banks establish and adhere to adequate policies and processes for managing problem assets and evaluating the adequacy of provisions and reserves.

Principle 10 – Large exposure limits: Supervisors must be satisfied that banks have policies and processes that enable management to identify and manage concentrations within the portfolio, and supervisors must set prudential limits to restrict bank exposures to single counterparties or groups of connected counterparties.

Principle 11 – Exposures to related parties: In order to prevent abuses arising from exposures (both on balance sheet and off balance sheet) to related parties and to address conflict of interest, supervisors must have in place requirements that banks extend exposures to related companies and individuals on an arm's length basis; these exposures are effectively monitored; appropriate steps are taken to control or mitigate the risks; and write-offs of such exposures are made according to standard policies and processes.

Principle 12 – Country and transfer risks: Supervisors must be satisfied that banks have adequate policies and processes for identifying, measuring, monitoring and controlling country risk and transfer risk in their international lending and investment activities, and for maintaining adequate provisions and reserves against such risks.

Principle 13 – Market risks: Supervisors must be satisfied that banks have in place policies and processes that accurately identify, measure, monitor and control market risks; supervisors should have powers to impose specific limits and/or a specific capital charge on market risk exposures, if warranted.

Principle 14 – Liquidity risk: Supervisors must be satisfied that banks have a liquidity management strategy that takes into account the risk profile of the institution, with prudent policies and processes to identify, measure, monitor and control liquidity risk, and to manage liquidity on a day-to-day basis. Supervisors require banks to have contingency plans for handling liquidity problems.

Principle 15 – Operational risk: Supervisors must be satisfied that banks have in place risk management policies and processes to identify, assess, monitor and control/mitigate operational risk. These policies and processes should be commensurate with the size and complexity of the bank.

Principle 16 – Interest rate risk in the banking book: Supervisors must be satisfied that banks have effective systems in place to identify, measure, monitor and control interest rate risk in the banking book, including a well defined strategy that has been approved by the Board and implemented by senior management; these should be appropriate to the size and complexity of such risk.

Principle 17 – Internal control and audit: Supervisors must be satisfied that banks have in place internal controls that are adequate for the size and complexity of their business. These should include clear arrangements for delegating authority and responsibility; separation of the functions that involve committing the bank, paying away its funds, and accounting for its assets and liabilities; reconciliation of these processes; safeguarding the bank's assets; and appropriate independent internal audit and compliance functions to test adherence to these controls as well as applicable laws and regulations.

Principle 18 – Abuse of financial services: Supervisors must be satisfied that banks have adequate policies and processes in place, including strict “know-your-customer” rules, that promote high ethical and professional standards in the financial sector and prevent the bank from being used, intentionally or unintentionally, for criminal activities.

Principle 19 – Supervisory approach: An effective banking supervisory system requires that supervisors develop and maintain a thorough understanding of the operations of individual banks and banking groups, and also of the banking system as a whole, focusing on safety and soundness, and the stability of the banking system.

Principle 20 – Supervisory techniques: An effective banking supervisory system should consist of on-site and off-site supervision and regular contacts with bank management.

Principle 21 – Supervisory reporting: Supervisors must have a means of collecting, reviewing and analysing prudential reports and statistical returns from banks on both a solo and a consolidated basis, and a means of independent verification of these reports, through either on-site examinations or use of external experts.

Principle 22 – Accounting and disclosure: Supervisors must be satisfied that each bank maintains adequate records drawn up in accordance with accounting policies and practices that are widely accepted internationally, and publishes, on a regular basis, information that fairly reflects its financial condition and profitability.

Principle 23 – Corrective and remedial powers of supervisors: Supervisors must have at their disposal an adequate range of supervisory tools to bring about timely corrective actions. This includes the ability, where appropriate, to revoke the banking licence or to recommend its revocation.

Principle 24 – Consolidated supervision: An essential element of banking supervision is that supervisors supervise the banking group on a consolidated basis, adequately monitoring and, as appropriate, applying prudential norms to all aspects of the business conducted by the group worldwide.

Principle 25 – Home-host relationships: Cross-border consolidated supervision requires cooperation and information exchange between home supervisors and the various other supervisors involved, primarily host banking supervisors. Banking supervisors must require the local operations of foreign banks to be conducted to the same standards as those required of domestic institutions.

7. The Core Principles are neutral with regard to different approaches to supervision, so long as the overriding goals are achieved. The Principles are not designed to cover all the needs and circumstances of every banking system. Instead, specific country circumstances should be more appropriately considered in the context of the assessments and in the dialogue between assessors and country authorities.
8. National authorities should apply the Principles in the supervision of all banking organisations within their jurisdictions. Individual countries, in particular those with advanced markets and institutions, may expand upon the Principles in order to achieve best supervisory practice.
9. A high degree of compliance with the Principles should foster overall financial system stability; however, this will not guarantee it, nor will it prevent the failure of individual banks. Banking supervision cannot, and should not, provide an assurance that banks will not fail. In a market economy, failures are part of risk-taking.

10. The Committee stands ready to encourage work at the national level to implement the Principles in conjunction with other supervisory bodies and interested parties. The Committee invites the international financial institutions and donor agencies to use the Principles in assisting individual countries to strengthen their supervisory arrangements. The Committee will continue to collaborate closely with the IMF and the World Bank in their monitoring of the implementation of the Committee's prudential standards. The Committee is also committed to further enhancing its interaction with supervisors from non-G10 countries.

Appendix 2

Intervjuade personer och institutioner

Estniska centralbanken

- Jaak Tõrs
- Jana Kask

Estniska tillsynsmyndigheten

- Raul Malmstein
- Andres Krugpold

Finansinspektionen

- Martin Andersson
- Per Håkansson
- Uldis Cerps
- Lars Frisell

Medlemmar av Finansinspektionens styrelse

- Bengt Westerberg
- Gustaf Sjöberg
- Lars Nyberg

Tidigare vid Finansinspektionen:

- Kerstin af Jochnick
- Gent Jansson
- Martin Blåvarg
- Tomas Flodén

Finansinspektionens generaldirektör under de relevanta åren, Ingrid Bonde, har erbjudits, men inte ställt upp på, intervju.

Finansdepartementet

- Peter Lindfeldt

Lettiska centralbanken

- Ilmar Rimsevics

Lettiska tillsynsmyndigheten

- Janic Placis
- J. Lebedeva
- I. Rainska
- Anna Dravniece

Sveriges Riksbank

- Lars Nyberg
- Mattias Persson
- Martin W Johansson

Tidigare vid Sveriges Riksbank

- Lars Heikensten
- Martin Andersson
- Per Håkansson
- Lars Frisell

SEB

- Annika Falkengren
- Jan Erik Back

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se