

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-09-30

DNR: 3.1.1-2019-0887

RIR 2020:18

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

Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter

Riksrevisionen har granskat Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Finansinspektionen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Leif Svensson har varit föredragande. Revisionsledare Nedim Colo och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Leif Svensson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Finansinspektionen

FINANSINSPEKTIONENS ARBETE FÖR ATT MOTVERKA INTRESSEKONFLIKTER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
2 Finansinspektionens roll och uppgifter	15
2.1 Bakgrund	15
2.2 Uppdrag och verksamhet	15
2.3 Organisation	16
2.4 Resurser	17
3 Personalflöden till och från Finansinspektionen	18
3.1 Finansinspektionen har hög personalomsättning	19
3.2 Många är relativt nyanställda	20
3.3 Många kommer från privat sektor och ännu fler går dit	21
3.4 Många kommer från finansbranschen och ännu fler går dit, framför allt chefer	23
3.5 Hälften av handläggarna inom kärnverksamheten kommer från finansbranschen	24
3.6 Risken med det omfattande personalutbytet med finanssektorn anses hanterad	24
4 Bestämmelser för att motverka intressekonflikter	27
4.1 Finansinspektionen har uppdaterade bestämmelser mot intressekonflikter	27
4.2 De flesta känner till regelverket och många anmäler intressekonflikter till sin chef	32
4.3 Anmällda intressekonflikter handlar främst om kopplingar till företag under tillsyn	32
4.4 Jävsfrågor dokumenteras inte och det saknas rutiner för att påminna medarbetarna	33
4.5 Ambitionen att inte jobba mot tidigare arbetsplatser tycks i huvudsak fungera bra	33
4.6 Det finns en risk att jäv inte anmäls när man förhandlar om anställning	35
4.7 Handläggarna anser att myndigheten har bra insatser mot intressekonflikter	36
5 Besluts- och beredningsprocesser inom kärnverksamheten	37
5.1 Finansinspektionens besluts- och beredningsprocesser	37
5.2 Ökad kontroll vid ökad risk	40
5.3 De flesta tycker att besluten är objektiva men det finns också kritiska röster	41
5.4 Det finns brister i hur arbetet dokumenteras	43
6 Insatser för att implementera och följa upp bestämmelserna	44
6.1 Ledningen betonar vikten av en levande diskussion	44
6.2 Personalens kunskap anses god men flera handläggare vill ha mer diskussioner	46
6.3 Introduktionsutbildningen tar upp intressekonflikter och statlig värdegrund	47
6.4 Viss utbildning genomförs på avdelningsnivå	48
6.5 Många handläggare efterfrågar mer utbildning om intressekonflikter	48
6.6 Få anser att de har haft nytta av handboken	49
6.7 Det etiska rådet har hittills haft en undanskymd roll	50
6.8 Stort tolkningsutrymme för flera bestämmelser	51
6.9 Begränsad kontroll och uppföljning	52

7	Slutsatser och rekommendationer	54
7.1	Det omfattande personalutbytet med finanssektorn innebär risker	54
7.2	Finansinspektionen har uppdaterade regler och tydliga processer	55
7.3	Viktigt med välfungerande processer och att ledningen föregår med gott exempel	56
7.4	Det behövs mer utbildning, information och erfarenhetsutbyte	57
7.5	Bristande dokumentation försvårar insyn och uppföljning	58
7.6	Riksrevisionens rekommendationer	59
	Referenslista	61
	Bilaga 1. Finansinspektionens organisation	65
	Bilaga 2. Statistik	67
	Bilaga 3. Riksrevisionens enkätundersökning	71
	Bilaga 4. Intervjuade personer	79



Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Finansinspektionen bedriver ett effektivt arbete för att motverka intressekonflikter inom myndigheten. Med intressekonflikter menas motsättningar mellan myndighetens uppdrag och de anställdas privata intressen som kan leda till bristande objektivitet och otillbörligt hänsynstagande i myndighetsutövningen. Att intressekonflikter motverkas är en viktig förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna bedriva en effektiv verksamhet. Det är också viktigt för myndighetens förtroende.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Finansinspektionen behöver göra mer för att motverka risken för intressekonflikter. Myndigheten har de viktigaste verktygen på plats i form av regler, riktlinjer och arbetsprocesser men behöver öka sina insatser för att de ska tillämpas som det är tänkt och med önskat resultat. Det handlar framför allt om att öka utbildnings- och informationsinsatserna samt mer uppföljning och kontroll.

Finansinspektionen utfärdar regler, beviljar tillstånd och utövar tillsyn gentemot finansbranschen. Samtidigt har myndigheten ett omfattande personalutbyte med branschen. Var tredje chef på Finansinspektionen kommer från finansbranschen och två av tre får anställning där när de slutar på myndigheten. Hälften av handläggarna kommer från finansbranschen och ungefär lika många går dit när de slutar på myndigheten. På vissa tillsynsavdelningar inom område Bank har tre av fyra handläggare rekryterats från finansbranschen. Hälften av myndighetens personal har varit anställda i högst tre år.

Det omfattande personalutbytet mellan Finansinspektionen och finansbranschen kan undergräva förtroendet för myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag effektivt och utan att ta otillbörliga hänsyn. Såväl OECD som en omfattande internationell forskning lyfter fram sådana risker. Detta understryker vikten av att Finansinspektionen dels vidtar effektiva åtgärder mot riskerna för intressekonflikter, dels öppet och tydligt redovisar hur dessa åtgärder tillämpas och fungerar.

Återkommande utbildning och lättillgänglig information om den statliga värdegrunden och intressekonflikter är av stor betydelse för att Finansinspektionens regler och riktlinjer ska tillämpas som det är tänkt och med önskvärt resultat. Finansinspektionen har en introduktionsutbildning där dessa frågor ingår. Därutöver bedrivs viss sådan utbildning och sådant erfarenhetsutbyte på några avdelningar.

De allra flesta handläggarna inom kärnverksamheten anser att Finansinspektionen har ett välfungerande system för att motverka jäv och intressekonflikter, och att det har skett en uppstramning under senare år. De uppger också att de känner till myndighetens regler om intressekonflikter. Samtidigt efterlyser både chefer och handläggare mer utbildning om statlig värdegrund och intressekonflikter. Det saknas också förtydligande exempel på intressekonflikter vilket ger ett betydande utrymme att tolka bestämmelserna på olika sätt.

Finansinspektionens ledning har starkt betonat vikten av att personalen i sitt dagliga arbete diskuterar och reflekterar över statstjänstemannarollen och risken för intressekonflikter. Detta lyfts fram som ett av myndighetens viktigaste instrument för att motverka intressekonflikter. Samtidigt påpekar var tredje handläggare att deras närmsta chef inte tar initiativ till sådana diskussioner, och var fjärde handläggare tycker inte att frågorna diskuteras tillräckligt mycket.

Riksrevisionen menar att Finansinspektionen behöver ambitiösa informations- och utbildningsinsatser för att motverka risken för intressekonflikter. Myndigheten behöver också säkerställa att chefer och anställda i tillräcklig utsträckning diskuterar intressekonflikter och vad det innebär att vara statstjänsteman.

Finansinspektionen behöver också följa upp och kontrollera att regler, riktlinjer och processer tillämpas och fungerar som det är tänkt. Det görs inte idag. För att underlätta för uppföljning och kontroll bör myndigheten i ökad utsträckning dokumentera anmälningar och beslut om jäv, bisysslor och andra relevanta intressekonflikter. Idag görs det mycket sällan och endast om den anställda själv begär det. Transparens kring detta är också viktigt för myndighetens förtroende.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till Finansinspektionen:

- Öka utbildnings- och informationsinsatserna om intressekonflikter och statstjänstemannarollen. Det bör finnas utbildningsmoment som all operativ personal ska genomgå med viss regelbundenhet och myndigheten bör underlätta för personalen att tolka bestämmelserna om intressekonflikter.
- Utveckla kontroll och uppföljning av hur myndighetens regler och insatser för att motverka intressekonflikter tillämpas och fungerar i praktiken. I detta bör ingå att noggrant följa arbetet inom ramen för myndighetens berednings- och beslutsprocesser.
- Dokumentera anmälningar och beslut i ökad utsträckning när det gäller frågor om jäv, bisysslor och andra intressekonflikter.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Finansinspektionen har som övergripande uppgift att bidra till finansiell stabilitet i en bransch som under de senaste decennierna har blivit alltmer komplex och internationaliserad. Den globala finanskrisen 2007–2010 visade vilka allvarliga konsekvenser det kan få för samhället när det finansiella systemet fungerar bristfälligt. Att myndigheten bedriver sitt arbete effektivt är således av stor betydelse för samhället som helhet. En viktig förutsättning för det är att eventuella intressekonflikter inom myndigheten tas om hand och inte tillåts påverka verksamheten. Det är också av central betydelse för såväl allmänhetens som finansbranschens förtroende för myndigheten.

En intressekonflikt uppstår när det finns en motsättning mellan en myndighets uppdrag och personalens privata intressen som kan leda till bristande objektivitet och otillbörligt hänsynstagande i myndighetsutövningen. Om intressekonflikter inte hanteras kan de enligt OECD äventyra myndigheternas integritet och leda till korruption i såväl den offentliga sektorn som den privata.¹

Risken för intressekonflikter kan förväntas öka när en statlig tjänsteman har, eller hoppas få ett erbjudande om, en välbetald anställning hos en privat arbetsgivare. Tjänstemannen kan då frestas att ta otillbörlig hänsyn i sin myndighetsutövning.² Det uppstår också en risk för intressekonflikter när en tjänsteman går till den sektor som han eller hon tidigare haft myndighetsuppgifter mot. Detta kan leda till favörer och positiv särbehandling från tidigare arbetskamrater.³ Enligt OECD och Transparency International leder sådana problem till att statens intressen åsidosätts och att den fria konkurrensen sätts ur spel.⁴

Det finns en omfattande internationell forskning om de problem som kan uppstå när anställda rör sig fram och tillbaka mellan privat och offentlig sektor. Denna så kallade svängdörrsproblematik lyfts ofta fram som en viktig förklaring till att myndigheter börjar företräda olika särintressen i stället för allmänintresset

¹ OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD guidelines and country experiences*, 2003, s. 13.

² OECD, *The Revolving Door for Political Elites*, 2018, s. 2; Transparency International, *Regulating the Revolving Door*, 2010.

³ OECD, *Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, 2010, s. 17; Lindström och Bruun, *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida*, 2012, s. 23.

⁴ OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD guidelines and country experiences*, 2003, s. 13; Transparency International, *Regulating the Revolving Door*, 2010.

(*capture theory*).⁵ Hänsynstagandet är kanske inte ens medvetet utan handlar mer om gruppidentitet och delade värderingar med den sektor som man har myndighetsuppgifter mot. När staten rekryterar personal, inte minst högre befattningshavare, från den privata sektorn finns en risk att deras värderingar är så färgade av sektorn att de får svårt att utföra ett opartiskt arbete. Även övrig personal kan vara vänligt inställd mot sektorn eftersom de har kommit att dela dess uppfattning om verksamheten, vilket kan komma i konflikt med myndighetsutövningen.⁶

I en rapport från 2012 har Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) behandlat svängdörrsproblematiken i Sverige. I rapporten påpekas att risken för förtroendeskadorna är störst för högre befattningshavare såsom ministrar, statssekreterare och generaldirektörer. För tjänstemän under generaldirektören är det myndighetsledningens ansvar att motverka eventuell svängdörrsproblematik.⁷

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är: *Bedriver Finansinspektionen ett effektivt arbete för att motverka risken för intressekonflikter inom myndigheten?*

Med ett effektivt arbete menar vi att det ger myndigheten goda förutsättningar att motsvara regeringsformens och förvaltningslagens krav på saklig och objektiv myndighetsutövning.

För att besvara revisionsfrågan ställs följande delfrågor:

1. Har Finansinspektionen ändamålsenliga regler, riktlinjer och arbetsprocesser för att motverka intressekonflikter?
2. Gör myndigheten tillräckligt för att säkerställa att regler, riktlinjer och arbetsprocesser tillämpas så som det är tänkt och med avsett resultat?

I granskningen ingår inte att bedöma Finansinspektionens tillsyn eller någon annan instruktionsenlig verksamhet. Samtidigt är ett effektivt motverkande av intressekonflikter en viktig förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas rättssäkert och effektivt.

⁵ Se till exempel Che, *Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion*, 1995; Baxter, *Capture in financial regulation: can we channel it toward the common good?*, 2011; Bond and Glode, *The Labour Market for Bankers and Regulators*, 2013; Cornaggia m.fl., *Revolving Doors on Wall Street*, 2014; Carpenter, Daniel, and Moss, David A., *Preventing Regulatory Capture: special interest influence and how to limit it*, 2014; Veltrop, Denis and de Haan, Jakob, *I just cannot get you out of my head: Regulatory capture of financial sector supervisors*, 2014; Young m.fl., *Beyond the revolving door: Advocacy behavior and social distance to financial regulators*, 2017. Se även OECD, *The Revolving Door for Political Elites*, 2018.

⁶ OECD, *Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, 2010, s. 18. Se även Kwak, "Cultural Capture and the Financial Crisis – Preventing Regulatory Capture: special interest influence and how to limit it", 2014, s. 75–80.

⁷ Lindström och Bruun, *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida*, 2012, s. 77, 93–94, 109–111.

1.3 Bedömningsgrunder

Intressekonflikter är ett allvarligt hot mot en myndighets förmåga att leva upp till kravet på objektiv och saklig myndighetsutövning och måste därför motverkas så långt möjligt. De krav som ställs på myndigheterna i detta avseende framgår av flera olika lagar och förordningar. Därutöver finns rekommendationer och exempel på god praktik som kan underlätta arbetet. Med utgångspunkt i dessa krav och rekommendationer har vi formulerat fyra villkor som bör vara uppfyllda för att Finansinspektionens arbete för att motverka intressekonflikter ska ha förutsättningar att vara effektivt.

För det första bör Finansinspektionens regler och riktlinjer för att motverka intressekonflikter överensstämma med lagstiftningens krav. Där det behövs, bör myndigheten förtydliga vad kraven mer specifikt innebär för myndighetens del.

För det andra bör myndigheten i tillräcklig omfattning vidta lämpliga åtgärder för att personalen både ska vilja och kunna följa dessa regler och riktlinjer. Det handlar dels om utbildning, information och kollegiala diskussioner om vilka bestämmelser som gäller och hur de ska tolkas, dels om insatser för att stärka en gynnsam myndighetskultur och öka förståelsen av vad det innebär att vara en statlig tjänsteman.

För det tredje bör myndigheten organisera sitt arbete på ett sådant sätt att riskerna för att intressekonflikter ska kunna ha en negativ inverkan på myndighetsutövningen hamnar på en acceptabel nivå. Det handlar framför allt om hur ärenden bereds och beslutas inom kärnverksamheten (reglering, tillstånd och tillsyn). Viktiga inslag är att beredning och beslutsfattande är uppdelat på olika personer samt att beredningsprocessen ger möjlighet till en allsidig belysning. Insatserna bör anpassas till en realistisk bedömning av risknivån.

För det fjärde bör Finansinspektionen följa upp och kontrollera att regler och processer tillämpas som avsett och med önskat resultat. Myndighetens ledning behöver sådan information för att dels förvissa sig om att bestämmelserna följs, dels kunna vidta korrigerande åtgärder om utfallet inte är det önskvärda. Att kommunicera vilka åtgärder som vidtas för att motverka intressekonflikter samt vad dessa åtgärder resulterar i är också viktigt för myndighetens förtroende hos såväl allmänheten som finansbranschen. Uppföljning och kontroll ställer också vissa krav på dokumentation av ärenden och beslut som rör intressekonflikter. Det är också en förutsättning för att myndigheten ska leva upp till kraven på öppenhet och transparens.

I det följande redovisar vi kortfattat aktuella lagkrav och rekommendationer för myndigheternas arbete att motverka intressekonflikter.

Utgångspunkten för att bedöma Finansinspektionens arbete mot intressekonflikter är *objektivitetsprincipen* som finns inskriven i regeringsformen och förvaltningslagen. Den innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska vara sakliga och opartiska när de utför sina arbetsuppgifter och fattar beslut.⁸

I lagstiftningen finns bestämmelser om jäv och bisysslor som också utgör bedömningsgrunder för granskningen. Jäv är en av de omständigheter som kan innebära att sakligheten påverkas, till exempel vid beslut om sanktioner eller en upphandlingssituation. Regler om jäv finns i förvaltningslagen och gäller för alla som tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka utgången av ett ärende. Bestämmelserna gäller alltså inte bara den som fattar beslut utan även den som bereder och föredrar ett ärende.⁹

För att skydda förtroendet för myndigheternas objektivitet har de anställdas möjligheter att bedriva sidoverksamhet reglerats. De anställdas intresse ska inte kollidera med myndighetens och statens intressen. Lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, förbjuder bisysslor om det gäller förtroendet för att den anställda själv eller någon annan arbetstagare är opartisk eller om det kan skada hela myndighetens anseende (7 § LOA).

Vidare är förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll relevant i sammanhanget. Där framgår att myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten, och att denna fungerar på ett betryggande sätt. Processen ska bland annat säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter och uppnår verksamhetens mål. Processen för intern styrning och kontroll ska även förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.¹⁰

I processen för intern styrning och kontroll ingår även att identifiera omständigheter som utgör en väsentlig risk för att myndigheten inte ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål eller uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen. Utifrån riskanalysen ska myndigheten vidta nödvändiga åtgärder.¹¹

⁸ 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen (2017:900).

⁹ 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰ Se 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Med oegentligheter avses att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra (Ekonomistyrningsverket).

¹¹ 3–4 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Den statliga värdegrundsdelegationen konstaterar att det är myndighetschefen som har det samlade ansvaret för att vidta förebyggande åtgärder mot korruption. En viktig åtgärd är att hålla den statliga värdegrunden levande. Jävssituationer ska också undvikas, liksom förtroendeskadliga bisysslor. Det är angeläget att myndigheten har tydliga regler för hur anställda och chefer ska motverka dessa situationer.¹²

Värdegrundsdelegationen har också lyft fram ledarskapets betydelse i sammanhanget. Chefer på alla nivåer, inte minst den högsta, anger tonen. Deras personliga uppförande iakttas och härmas inom organisationen. Därför är det viktigt att chefer föregår med gott exempel och är medvetna om den signalverkan deras agerande har. De ska kort sagt försöka ”leva budskapet”.¹³

Som en del i bedömningsgrunden ingår även offentlighetsprincipen och den relaterade skyldigheten att diarieföra handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en del av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen och framgår av 2 kapitlet 1 § tryckfrihetsförordningen. Skyldigheten att diarieföra framgår av 5 kapitlet 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och är kopplad till rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bristande diarieföring innebär svårigheter för myndigheten att uppfylla offentlighetsprincipen. Om man inte har kontroll över vilka allmänna handlingar som finns på myndigheten blir det svårt att handlägga en begäran om att ta del av allmänna handlingar genast (samma dag), vilket är ett krav enligt 2 kapitlet 15 § tryckfrihetsförordningen. Bristande dokumentation innebär också svårigheter för myndigheten att följa upp sin egen verksamhet.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna har information inhämtats i tre steg. I det första steget har data över Finansinspektionens personalomsättning och personalens rörlighet till och från finansbranschen sammanställts och analyserats. Hög personellt utbyte med den bransch som en myndighet har maktpåliggande uppgifter gentemot är enligt forskningen en riskabel situation avseende intressekonflikter. Mot den bakgrunden är det relevant att ge en detaljerad och faktabaserad redovisning av personalens rörlighet mellan Finansinspektionen och finansbranschen. För att få perspektiv på Finansinspektionens situation jämför vi med några likartade myndigheter samt statsförvaltningen som helhet.

¹² Värdegrundsdelegationen, *En kultur som motverkar korruption*, 2014.

¹³ Värdegrundsdelegationen, *En kultur som motverkar korruption*, 2014, s.14.

I ett andra steg har vi inhämtat information om Finansinspektionens åtgärder och insatser för att motverka sina intressekonflikter. Dessa uppgifter baseras i första hand på dokumentstudier och intervjuer med ansvariga chefer och särskilda befattningshavare. Intervjuerna har varit semistrukturerade och framför allt behandlat riskerna för och åtgärderna mot intressekonflikter med utgångspunkt i respektive intervjupersons ansvarsområde. Intervjuerna har bandats och de fylliga minnesanteckningarna har stämts av med de intervjuade. Bland de intervjuade finns bland annat ordförande och vice ordförande för myndighetens styrelse, generaldirektören, internrevisionschefen, chefsjuristen, 4 av 5 områdeschefer, 4 av 5 avdelningschefer inom område Bank samt den tillförordnade HR-chefen. I bilaga 4 redovisas samtliga intervjuade.

I det tredje steget har vi studerat hur Finansinspektionens insatser implementeras och hur de tycks fungera i praktiken. Information har här inhämtats genom gruppintervjuer med deltagare från verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknader. Inom dessa områden har samtliga handläggare också fått svara på en enkät med frågor om hur myndigheten hanterar sina intressekonflikter. För att kontrollera om myndighetens bestämmelser om intressekonflikter följs har vi även genomfört en aktgranskning baserad på slumpmässigt utvalda tillsynsärenden inom område Bank. Vi har också kontrollerat hur väl myndigheten förmår att upprätthålla sina jävsbestämmelser i en situation med hög personalomsättning och där många rekryteras från företag som står under myndighetens tillsyn. Detta har vi gjort genom att kontrollera att nyanställda inte har tillsynsuppgifter mot företag där de nyligen varit anställda. Kontrollen omfattar samtliga handläggare som anställts (och inte har slutat) de senaste två åren vid vissa tillsynsavdelningar inom område Bank.

2 Finansinspektionens roll och uppgifter

2.1 Bakgrund

Finansinspektionen bildades 1991 genom en sammanslagning av Försäkringsinspektionen och Bankinspektionen. När Sverige blev medlem i Europeiska unionen (EU) 1995 kom Finansinspektionen att ingå som en del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn.¹⁴ I samband med den finansiella krisen genomförde EU tillsammans med stora delar av världen institutionella förändringar och anpassningar av regelverken för att värna det finansiella systemet som helhet. I Sverige tilldelades Finansinspektionen ansvaret för makrotillsynen från och med januari 2014.¹⁵

2.2 Uppdrag och verksamhet

Finansinspektionen ska förhindra att det uppstår problem i det finansiella systemet som orsakar kostnader för samhället.¹⁶ Huvuduppgifterna är att:¹⁷

1. utfärda regler, pröva tillstånd och utöva tillsyn gentemot finansiella marknader och finansiella företag
2. motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, och samtidigt beakta åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.

Vidare ska Finansinspektionen arbeta för att det finansiella systemet:¹⁸

- är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster
- ger ett högt skydd för konsumenter
- bidrar till en hållbar utveckling.

Finansinspektionens kärnverksamhet består av tillsyn, tillstånd och regelgivning. Tillsyn är den största verksamheten med 64 procent av myndighetens totala kostnader. Regelgivning och tillståndsprövning står för 15 procent vardera.¹⁹

Regelgivning bedrivs på delegation av riksdag och regering. Utöver svenska regler är Finansinspektionen med och tar fram internationella regler och riktlinjer tillsammans med bland annat andra europeiska tillsynsmyndigheter. De nya

¹⁴ 5 a § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

¹⁵ Se förordningen (2013:1111) med instruktion för Finansinspektionen, ändrad genom SFS 2013:1111. Makrotillsyn handlar om att minska riskerna i det finansiella systemet som helhet. Se Riksrevisionen, *Finansiell stabilitet*, 2018.

¹⁶ Detta kan Finansinspektionen göra med hjälp av olika instrument, som till exempel införandet av bolånetak eller högre kapitalkrav på banker.

¹⁷ 1 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

¹⁸ 2 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

¹⁹ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, s. 8–11.

föreskrifter och allmänna råd som myndigheten beslutar om är till stor del en konsekvens av utvecklingen inom EU.

Finansinspektionen har tillsyn över att närmare 2 500 finansiella företag följer reglerna för penningtvätt och inte utnyttjas för finansiering av terrorism. Myndigheten har också huvudansvar för tillsyn av alla företag inom banksektorn. Det innefattar cirka 130 banker och kreditinstitut, cirka 100 konsumentkreditgivare (konsumtionslån och bolån) och drygt 100 betaltjänstföretag.²⁰

På försäkringsområdet har Finansinspektionen tillsyn över cirka 430 företag och drygt 1 000 försäkringsförmedlare. Finansinspektionen har även tillsyn över företag som är centrala för marknadens infrastruktur, exempelvis börser, handelsplattformar och clearingföretag. Vidare ska Finansinspektionen aktivt delta i EU:s samarbete om finansiell tillsyn.²¹

Finansinspektionen kan besluta om sanktioner när företag inte har följt regelverken. Sanktioner kan innebära anmärkningar och varningar, som kan kombineras med sanktionsavgifter, eller återkallelse av tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Finansinspektionen genomför också så kallade ägar- och ledningsprövningar som säkerställer att de som innehar positioner som till exempel vd eller styrelseledamot lever upp till lagstiftningens krav.²²

2.3 Organisation

Finansinspektionen leds av en styrelse med fullt ansvar för myndighetens verksamhet. Styrelsen beslutar i principiella frågor och frågor av större vikt, exempelvis nya regler, sanktioner och planering av myndighetens verksamhet. Generaldirektören, som också är styrelseledamot, ansvarar för den löpande verksamheten.²³ Finansinspektionen har en internrevision som arbetar på styrelsens uppdrag.

Finansinspektionen är indelad i fem större organisatoriska enheter, så kallade verksamhetsområden:

- Bank
- Försäkring
- Marknader
- Styrning och verksamhetsstöd
- IT.

²⁰ E-post från Finansinspektionen, 2020-09-14.

²¹ 5 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

²² E-post från Finansinspektionen, 2020-09-14.

²³ 4 och 13 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

Därutöver har myndigheten fyra centralt placerade stabsfunktioner: Juridik, Ekonomisk analys, Kommunikation samt Rådgivare.

Område Bank, Försäkring och Marknader har en rättsavdelning vardera som i stort sett uteslutande består av jurister, och vars chef fungerar som rättschef för den verksamhet som bedrivs inom området. Två av områdena (Bank och Marknader) har en analysavdelning, medan område Försäkring har en särskild analysgrupp inom en tillsynsavdelning. Samtliga tre områden har flera tillsynsavdelningar som i sin tur är indelade i grupper. Avdelningarna leds av en avdelningschef och grupperna av biträdande avdelningschefer.

2.4 Resurser

Finansinspektionens verksamhet finansieras till största delen av avgifter som tas ut av de företag och personer som står under myndighetens tillsyn. Avgifterna går in till statsbudgeten och ska på sikt motsvara de utgifter som Finansinspektionen redovisar mot förvaltningsanslaget, anslaget för Finansinspektionens avgifter till EU:s tillsynsmyndigheter och anslagsposten för Krigsförsäkringsnämnden (KFN).²⁴

Finansinspektionen tilldelas ett förvaltningsanslag för tillsyn, regelgivning, finansiell folkbildning och finansmarknadsstatistik. Anslaget har mer än fördubblats under senare år, från 286 miljoner kronor 2011 till 623 miljoner kronor 2020. I anslaget ingår från 2017 en post för Krigsförsäkringsnämnden. För 2020 uppgår denna post till 0,9 miljoner kronor. Därutöver får Finansinspektionen ett anslag för medlemsavgifter till de tre europeiska tillsynsmyndigheterna: Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma). Detta anslag uppgår 2020 till knappt 18 miljoner kronor.²⁵

Finansinspektionen tar ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar. Myndigheten disponerar över dessa intäkter. På några års sikt ska avgifterna täcka kostnaderna för prövning av ansökningar och anmälningar. Den verksamhet som gäller samhällsskydd och beredskap finansieras till största delen av bidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Finansinspektionen redovisar även avgifter som avser resurssamverkan med Bokföringsnämnden enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

Antalet anställda vid Finansinspektionen har fördubblats mellan 2011 och 2020. Vid utgången av 2019 hade myndigheten 599 anställda, varav 316 kvinnor och 283 män, jämfört med drygt 300 anställda 2011.²⁶

²⁴ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, s. 8.

²⁵ Se Regleringsbrev för budgetåren 2011–2020 avseende Finansinspektionen.

²⁶ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, s. 11.

3 Personalflöden till och från Finansinspektionen

I detta kapitel ges en bild av personalrörligheten till och från Finansinspektionen. Bakgrunden är att ett stort personalutbyte med finansbranschen innebär en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. För att få perspektiv på Finansinspektionens situation jämför vi med ett antal likartade myndigheter. Kapitlet bygger huvudsakligen på data från Statistiska centralbyrån, SCB. Avslutningsvis ges en kortfattad presentation av hur Finansinspektionen ser på sin personalrörlighet och riskerna för intressekonflikter.

Sammanfattning

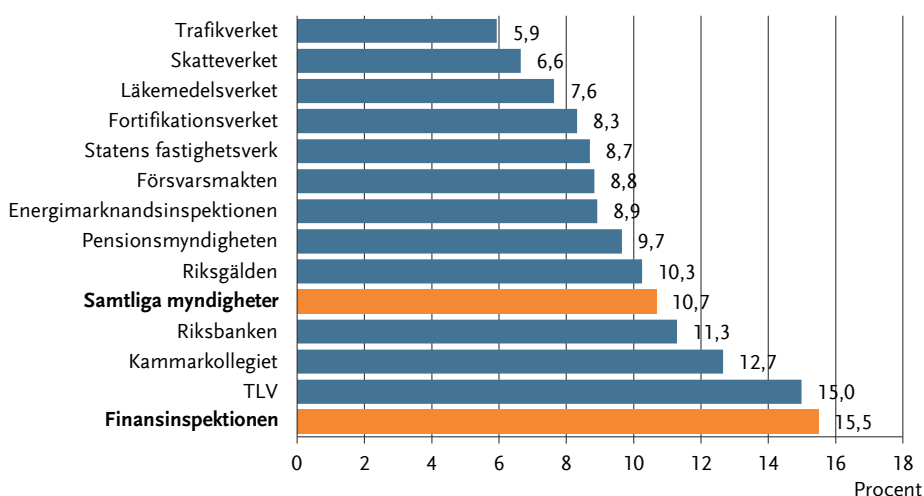
- **Personalomsättning:** Finansinspektionen har en hög personalomsättning. Under perioden 2014–2018 var den i genomsnitt 16 procent, vilket kan jämföras med 11 procent för Riksbanken och 10 procent för Riksgälden. Motsvarande för samtliga myndigheter var 11 procent.
- **Anställningstid:** Många vid Finansinspektionen är relativt nyanställda. Medianvärdet för personalens anställningstid var 3 år för perioden 2014–2018. Motsvarande för Riksbanken var 6 år, Riksgälden 7 år och för samtliga myndigheter 6 år.
- **Rekrytering från privat sektor:** Finansinspektionen rekryterar två av tre från privat sektor och ännu fler går dit när de slutar. Hälften av Finansinspektionens chefer kommer från privat sektor och tre av fyra går dit när de slutar på Finansinspektionen.
- **Rekrytering från finansbranschen:** Många kommer från och ännu fler går till finansbranschen, framför allt chefer. 31 procent av handläggarna kom från finansbranschen och 43 procent gick dit när de slutade. Var tredje chef kom från finansbranschen och två av tre gick dit när de slutade på Finansinspektionen.
- **Rekrytering till kärnverksamheten:** Hälften av handläggarna inom Bank, Försäkring och Marknader kom direkt från finansbranschen. Nästan 70 procent har någon gång arbetat inom finansbranschen, och över 40 procent har gjort det i mer än fem år.
- **Rekrytering till område Bank:** Inom område Bank har två av tre chefer tidigare arbetat inom finansbranschen. På vissa tillsynsavdelningar inom området har tre av fyra handläggare rekryterats direkt från finansbranschen.
- **Finansinspektionens syn på riskerna:** Det omfattande personalutbytet med finansbranschen har både för- och nackdelar. Det medför bland annat en risk för grupptänk. Men åtgärder vidtas för att hantera den och andra riskerna för andra intressekonflikter. Dessutom rekryteras även från andra sektorer.

3.1 Finansinspektionen har hög personalomsättning

Finansinspektionens personalomsättning var i genomsnitt 16 procent under perioden 2014–2018.²⁷ Det kan jämföras med Riksbanken och Riksgälden som hade 11 respektive 10 procent under samma period. I likhet med Finansinspektionen har dessa myndigheter i uppgift att bland annat verka för finansiell stabilitet, och de konkurrerar om liknande kompetens.²⁸

Av nedanstående figur framgår Finansinspektionens personalomsättning i relation till ett urval av myndigheter med liknande risker.²⁹

Figur 1 Genomsnittlig personalomsättning för ett urval myndigheter, 2014–2018



TLV = Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Källa: SCB

²⁷ Med personalomsättning avses nyanställningar och avgångar vid myndigheterna oavsett om det gäller inom staten eller i förhållande till andra sektorer. Personalomsättningen beräknas som lägsta värde av nyrekryterade eller avgångna dividerat med medelvärdet av antalet anställda under de senaste två åren. Anställning mäts i SCB:s data under november varje år. Nyanställningar och avgångar har uppskattats som skillnaden mellan november föregående år och november innevarande år.

²⁸ Till skillnad från Riksbanken och Riksgälden har Finansinspektionen tillsynsuppgifter vilket ställer krav på juridisk kompetens. Enligt våra intervjuer rekryteras en stor del av Finansinspektionens juridiska kompetens från offentlig sektor. I februari 2020 hade ca 25 procent av handläggarna inom område Bank en juridisk examen, ca 75 procent av dessa kom från offentlig sektor.

²⁹ Uppgifterna i figuren omfattar personal som har slutat och ersatts av nyrekryterad personal men inte myndigheternas förändring av totala antalet anställda. Data omfattar alla anställda vid myndigheter enligt SCB:s databas LISA: alla som utfört ett inkomstbringande arbete minst en timme under en mätvecka betraktas som förvärvsarbete. "Samtliga myndigheter" anger medelvärdet för samtliga statliga myndigheter, alltså inte enbart de som ingår i urvalet.

Personalomsättningen för samtliga myndigheter var knappt 11 procent under perioden.³⁰ 75 procent av alla statliga myndigheter hade en lägre personalomsättning än Finansinspektionen (se figur 1, bilaga 2).

Enligt Finansinspektionen hade område Bank en personalomsättning på 19 procent 2019. För område Försäkring var den 9 procent och område Marknader 17 procent (se tabell 2, bilaga 2).

Vid flera intervjuer med företrädare för Finansinspektionens kärnverksamhet har det framhållits att personalomsättningen sker stötvis. Efter en period av stabilitet ökar plötsligt antalet avgångar ganska kraftigt för att sedan sjunka och åter stabilisera sig på en lägre nivå. En orsak kan enligt de intervjuade vara att vissa anställda har tillägnat sig spetskompetens av något slag som de tillsynade företagen starkt efterfrågar.³¹ I årsredovisningen för 2018 framhöll myndigheten att många anställda har särskilda kunskaper om nya regelverk som företag inom finansbranschen har ett stort behov av. Myndighetens anställda blir därför kontaktade av företag som vill rekrytera dem, ofta med betydligt högre löner.³² De flesta som slutar inom område Bank går till finansbranschen.³³

3.2 Många är relativt nyanställda

Medianvärdet för personalens anställningstid var 3 år för perioden 2014–2018. Det innebär att hälften av de anställda på Finansinspektionen hade arbetat där i högst 3 år.³⁴ Det kan jämföras med 6 år för samtliga myndigheter, 6 år för Riksbanken och 7 år för Riksgälden.

Motsvarande värde för chefer vid Finansinspektionen var 5 år. Nedanstående figur sammanfattar bilden för ett urval jämförbara myndigheter.

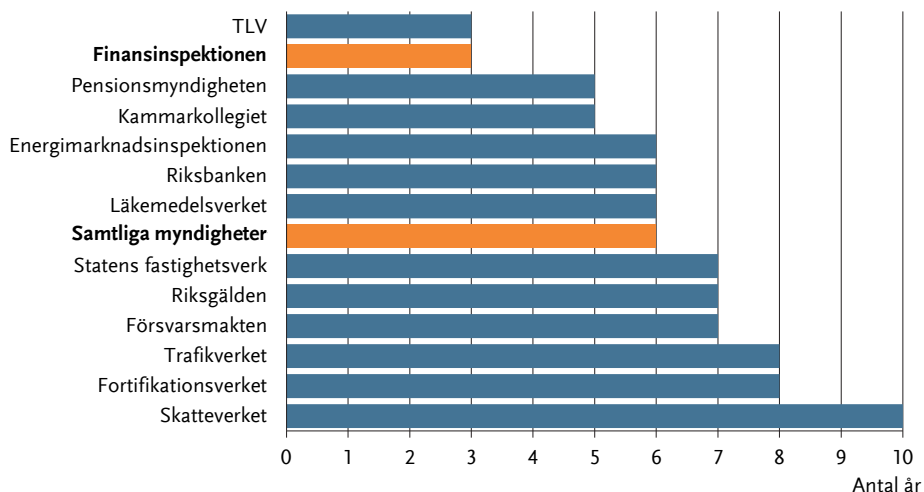
³⁰ De statliga myndigheterna består av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna under riksdagen och regeringen.

³¹ Intervju områdeschef med flera, Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16), tillförordnad områdeschef Bank (2019-12-04), Operativa risker (2020-02-11).

³² Finansinspektionen, *Årsredovisning 2018*, s. 61 och Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, s. 68.

³³ Intervju tillförordnad områdeschef Bank (2019-12-04).

³⁴ Medianvärdet är det mittersta värdet när observationerna har rangordnats efter storlek. De anställdas dittillsvarande anställningstid har mätts en gång per år (i november). Medianen har beräknats för samtliga dessa anställningstider 2014–2018.

Figur 2 Personalens anställningstid (median) för ett urval myndigheter 2014–2018³⁵

Källa: SCB

3.3 Många kommer från privat sektor och ännu fler går dit

Hälften av alla chefer och två tredjedelar av alla handläggare rekryteras från privat sektor. Tre av fyra chefer som slutar vid Finansinspektionen går till privat sektor. Det framgår av nedanstående tabell baserad på uppgifter från SCB.

Tabell 1 Personalflöden mellan Finansinspektionen och privat sektor, genomsnitt för perioden 2014–2018

	Chefer	Handläggare	Totalt
Från privat sektor	50 %	64 %	64 %
Till privat sektor	75 %	70 %	71 %

Källa: SCB

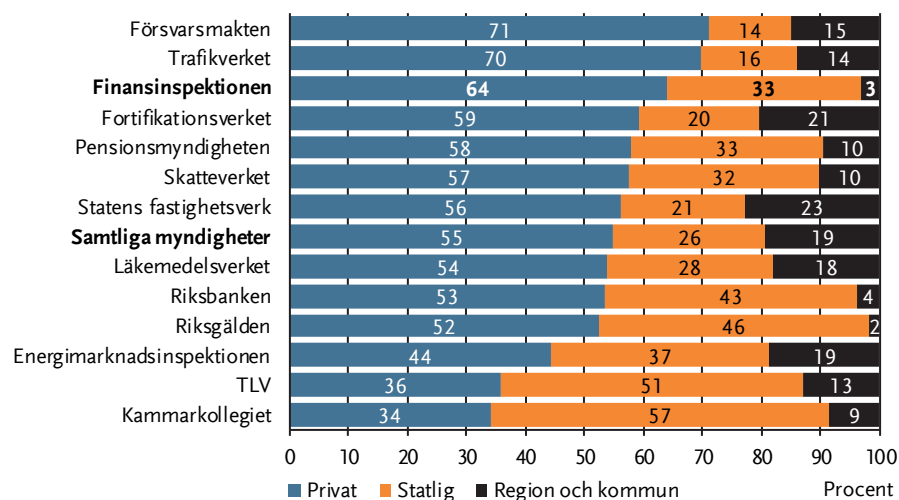
Under perioden 2014–2018 rekryterade Finansinspektionen 64 procent av alla nyanställda från privat sektor. Det kan jämföras med Riksgälden och Riksbanken där 52 respektive 53 procent av alla nyanställda kom från privat sektor under samma period.

Av dem som slutade på Finansinspektionen under samma period gick 71 procent till privat sektor. Det kan jämföras med 53 procent för Riksbanken och 48 procent för Riksgälden under samma period.

³⁵ Uppgifterna avser alla anställda som någon gång under perioden haft myndigheten som huvudsakligt arbetsställe. "Samtliga myndigheter" avser medianen beräknad över samtliga myndigheter.

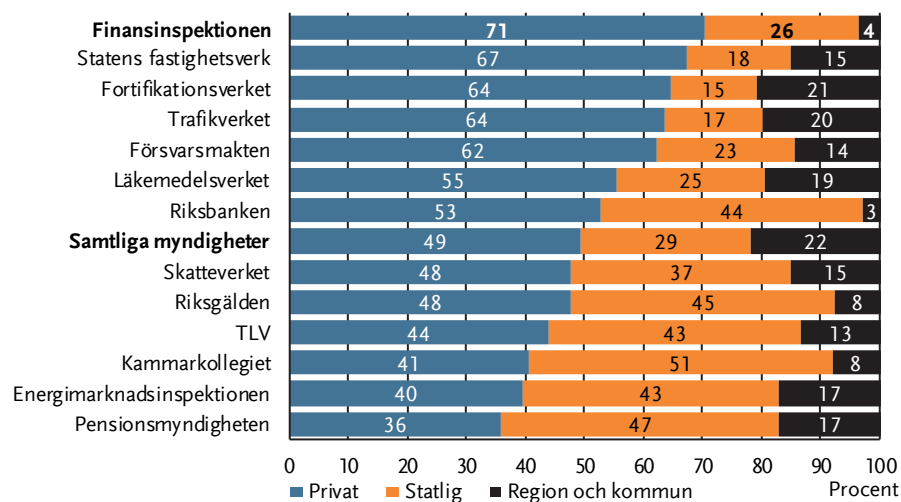
Nedanstående två figurer visar hur Finansinspektionen förhåller sig till ett urval myndigheter med liknande risker när det gäller varifrån de anställda kommer och vart de tar vägen.

Figur 3 Andel nyanställda per sektor för ett urval myndigheter, genomsnitt 2014–2018³⁶



Källa: SCB

Figur 4 Andel avgångar (exklusive pensionsavgångar) till olika sektorer för ett urval myndigheter, genomsnitt 2014–2018



Källa: SCB

³⁶ Uppgifterna avser samtliga nyanställda under perioden och deras senaste arbetsgivare innan de började på aktuell myndighet. Arbetsgivarna är kodade utifrån SNI- och sektorkoder (se bilaga 2).

3.4 Många kommer från finansbranschen och ännu fler går dit, framför allt chefer

Nedanstående tabell sammanfattar personalflödena mellan Finansinspektionen och finansbranschen under perioden 2014–2018.³⁷

Tabell 2 Personalflöden till och från Finansinspektionen, genomsnitt 2014–2018

	Chefer	Handläggare	Totalt
Från finansbranschen	34 %	31 %	31 %
Till finansbranschen	64 %	43 %	45 %

Källa: SCB

Mellan 2014 och 2018 kom 31 procent av Finansinspektionens samtliga nyanställda direkt från finansbranschen.³⁸ Motsvarande andel för Riksgälden var 18 procent och 15 procent för Riksbanken.

Andelen nyanställda chefer på Finansinspektionen som kom direkt från finansbranschen uppgick till 34 procent under perioden. Motsvarande andel för Riksgälden var 27 procent och för Riksbanken 16 procent.

Av samtliga som slutade på Finansinspektionen under perioden 2014–2018 gick 45 procent till företag inom finansbranschen.³⁹ Motsvarande andel för Riksbanken och Riksgälden var 26 respektive 15 procent.

Av de chefer som slutade på Finansinspektionen gick 64 procent till företag inom finansbranschen. Motsvarande andel för Riksbanken och Riksgälden var 23 respektive 31 procent.

Vid sidan av företag inom finansbranschen finns det även företag inom juridikområdet som bedriver verksamhet gentemot finansbranschen. Bland annat erbjuder sådana företag tjänster inom finansiell reglering, regelefterlevnad och rådgivning. Av Finansinspektionens nyanställda 2014–2018 kom 10 procent från företag inom juridikområdet. Lika stor andel av de som slutade på Finansinspektionen gick till företag inom juridikområdet. Enligt våra intervjuer handlar det ofta om advokatbyråer som arbetar mot finansiella företag.⁴⁰

³⁷ I granskningen avser begreppet finansbranschen företag som står under Finansinspektionens tillsyn: banker, kreditmarknadsföretag, betaltjänstföretag, företag som verkar inom börs och clearing, fondbolag, fonder, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare, pensionsstiftelser, hypoteksinstitut, konsumentkreditinstitut, utgivare av elektroniska pengar och värdepappersbolag samt pensionsbolag. Data från SCB som presenteras i kapitlet omfattar dessa företag. Se bilaga 2.

³⁸ Det handlar om 181 personer varav 10 är chefer och 171 är tjänstemän. Därutöver kom 185 personer från övriga sektorer inom det privata. Motsvarande antal från offentlig sektor är 208 personer.

³⁹ Det handlar om 160 personer varav 23 är chefer och 137 är tjänstemän. Därutöver kom 89 personer från övriga privata sektorn. Motsvarande antal anställda som gick till offentlig sektor är 104 personer.

⁴⁰ Intervju tillförordnad områdeschef Bank (2019-12-04).

3.5 Hälften av handläggarna inom kärnverksamheten kommer från finansbranschen

Ovanstående uppgifter avser hela Finansinspektionen. Antalet anställda med bakgrund i finansbranschen är fler inom kärnverksamheten än för myndigheten som helhet. Av Riksrevisionens enkät till handläggare inom områdena Bank, Försäkring och Marknader framgår att hälften av de anställda inom dessa områden närmast kom från företag inom finansbranschen. Vidare framgår att nästan 70 procent av handläggarna någon gång har arbetat i ett bolag inom finansbranschen och att över 40 procent har gjort det i mer än fem år.⁴¹

Vår genomgång av personalakter visar att andelen medarbetare som närmast kommit från företag inom finansbranschen är betydligt högre för två av tre tillsynsavdelningar inom område Bank. För tillsynsavdelningen Operativa risker kom tre av fyra medarbetare närmast från finansbranschen. Två av tre chefer inom område Bank har tidigare arbetat på företag inom finansbranschen.⁴²

En majoritet av de som slutat har blivit kontaktade av rekryteringsföretag med ett konkret anställningserbjudande från företag inom finansbranschen. Det gäller framför allt personal inom områdena Bank och Marknader.⁴³

3.6 Risken med det omfattande personalutbytet med finansbranschen anses hanterad

En samstämmig uppfattning från våra intervjuer med såväl chefer som handläggare är att myndigheten behöver rekrytera många medarbetare med kompetens och yrkeserfarenhet från finansbranschen för att kunna lösa sina uppgifter.⁴⁴ Personalen behöver förstå hur finansiella institut och bolag fungerar, hur deras affärsmodeller ser ut, hur de arbetar, hur de styrs och så vidare. Därför rekryteras personer som har arbetat inom finansbranschen och som förstår hur finansiella företag och finansmarknader fungerar.

⁴¹ Enkätfrågorna 5 och 6, bilaga 3.

⁴² Uppgifterna i avsnittet baseras på Riksrevisionens genomgång av personalakter inom område Bank under perioden 2018–2020.

⁴³ Intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06) och chef regelförfarande (2019-12-09).

⁴⁴ Intervju med chef internrevisionen (2019-09-13), områdeschef med flera. Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16), tillförordnad chef HR (2019-12-06), chefsjuristen (2020-03-04), tillförordnad områdeschef Bank (2019-12-04), områdeschef Marknader (2020-02-13), sammankallande TIKO (2020-02-04) samt generaldirektören (2020-03-10).

Flera intervjuade framhåller också att det är naturligt att personal rör sig mellan myndigheten och finansbranschen eftersom man har behov av samma sorts kompetens.⁴⁵

Myndigheten har som mål att minska eller bibehålla personalomsättningen på oförändrad nivå. Ett annat mål är att personalomsättningen ska vara jämnt fördelad inom myndigheten.⁴⁶ I samband med rekryteringar har myndigheten ökat sitt fokus på att marknadsföra samhällsuppdraget för att de sökande ska se mer långsiktigt på sin tid på Finansinspektionen.⁴⁷ Man har också genomfört flera insatser som ledarskapsutbildningar och kompetensutveckling samt främjat den interna rörligheten för att ta tillvara på intern kompetens.⁴⁸

Staberna och respektive verksamhetsområde ska varje tertiäl analysera områdets personalomsättning och vid behov ta fram åtgärder för att minska den. Därutöver ska cheferna analysera medarbetarundersökningarna och avgångsenkäter från anställda som har slutat. Varje chef ska också hålla avgångssamtal med sina medarbetare. Enligt representanter för HR bör Finansinspektionen fortsätta att arbeta aktivt med att behålla personalomsättningen på mer rimliga nivåer och att den ska vara mer jämnt fördelad över myndigheten.⁴⁹

Den risk som Finansinspektionen i första hand ser med en hög personalomsättning är effektivitetsförluster i verksamheten. Det tar tid att lära upp nyanställda så att de kan följa myndighetens processer och dokumentationskrav med mera. En hög personalomsättning innebär också bristande kontinuitet i tillsynsteam.⁵⁰

I riskanalysen för 2020 tar Finansinspektionen upp två risker vad gäller kompetensförsörjningen: dels hög personalomsättning för vissa kompetenser/grupper, dels kompetensbrist inom vissa områden. I båda fallen bedöms konsekvensen som ”måttlig” men sannolikheten varierar: ”mycket hög” för kompetensbrist och ”hög” för personalomsättning. Det innebär att risken för kompetensbrist hamnar i myndighetens näst högsta riskklass för 2020 medan risken för hög personalomsättning för vissa kompetenser/grupper hamnar i den näst lägsta kategorin.

⁴⁵ Intervju med tillförordnade chefsjurister (2019-09-11), tillförordnad områdeschef Bank (2019-12-04), tillförordnad chef HR (2019-12-06), områdeschef med flera Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16), chefsjuristen (2020-03-04).

⁴⁶ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2018*, s. 61; Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, s. 68; intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06).

⁴⁷ Intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06).

⁴⁸ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2018*, s. 61; Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, s. 68.

⁴⁹ Intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06).

⁵⁰ Intervju områdeschef Marknader (2020-02-13) och avdelningschef Banktillsyn (2020-02-10).

Som tidigare nämnts lyfter forskningen fram risken för så kallat grupptänk under vissa omständigheter. I det här fallet skulle det kunna handla om att grupper av anställda med bakgrund i finansbranschen är så präglade av sektorns intressen och värderingar att de har svårt att vara opartiska i sin myndighetsutövning. Om sådana grupper innehar nyckelpositioner kan myndigheten få svårt att utföra sitt uppdrag på ett objektivt sätt.

De allra flesta som vi intervjuat anser att risken för eventuellt grupptänk har hanterats av myndigheten. Finansinspektionen anses ha så många ”checks and balances” att det inte är möjligt för vare sig en enskild eller en grupp av anställda att otillbörligt påverka myndighetsutövningen. Myndigheten har, menar man, såväl regler och riktlinjer som berednings- och beslutsprocesser som hanterar detta. Därutöver pågår ständigt en diskussion om riskerna för intressekonflikter på olika nivåer inom myndigheten, och ledningen tar upp frågan i alla möjliga sammanhang, exempelvis vid de myndighetsgemensamma sammankomsterna varje vecka.⁵¹

Andra argument som framförs är att kulturen på Finansinspektionen främjar ett analytiskt och kritiskt förhållningssätt som skulle vara svårförenligt med någon form av likriktning av synen på den bransch man ska granska. Vidare framhålls att myndigheten inte enbart rekryterar från finansbranschen utan även jurister från domstolsväsendet och från övriga delar av offentlig sektor. Enligt vissa innebär en hög personalomsättning i sig en garanti mot grupptänk. När personalen hela tiden byts ut är det inte troligt att ett visst synsätt blir dominerande.

Några enstaka intervjuade framhåller emellertid att det kan vara svårt att fullt ut gardera sig med processer och interna regelverk. Det finns situationer där enskilda anställda har stora möjligheter att påverka tillsynen över ett visst företag.

Risken för att Finansinspektionens personal omedvetet ska bryta mot interna regler värderas förhållandevis högt i myndighetens riskanalys för 2020. Finansinspektionen ser allvarligt på konsekvenserna av sådana överträdelser men bedömer inte sannolikheten som särskilt hög (”viss sannolikhet”). Risken för medvetna överträdelser värderas lågt.

⁵¹ I sin faktagranskning av ett utkast till denna granskningsrapport framhåller Finansinspektionen att det omfattande personalutbytet med finansbranschen både har fördelar och nackdelar. Det medför bland annat en risk för grupptänk. Finansinspektionen framhåller att man vidtar åtgärder för att hantera den och andra risker för andra intressekonflikter. Dessutom rekryteras även andra yrkeskategorier och från andra sektorer.

4 Bestämmelser för att motverka intressekonflikter

Detta kapitel behandlar Finansinspektionens regler, riktlinjer och övriga bestämmelser för att motverka intressekonflikter. Inledningsvis ges en kortfattad presentation av bestämmelserna. Därefter redovisas vad som framkommit i granskningen när det gäller hur bestämmelserna tillämpas och fungerar i praktiken.

Sammanfattning

- Finansinspektionen har uppdaterade regler om mutor, jäv, bisysslor, finansiellt innehav, lån hos företag under tillsyn samt karantänsregler för personal som slutar. Därutöver är myndighetens ambition att personal inte ska delta i ärenden som rör företag där de nyligen har varit anställda.
- Handläggarna säger sig känna till bestämmelserna om intressekonflikter och att de tar upp sådana frågor med cheferna. De flesta anser att insatserna för att motverka intressekonflikter fungerar allt bättre.
- Anmälningar och beslut om jäv och bisysslor dokumenteras vanligen inte. Med undantag för finansiella instrument har myndigheten inte någon rutin för att påminna anställda om att anmäla eventuella intressekonflikter. Exempelvis ställs inte sådana frågor rutinmässigt när en anställd tilldelas nya uppdrag eller arbetsuppgifter.
- Finansinspektionen undviker som regel att ge handläggare uppgifter mot företag där de nyligen har arbetat. På vissa avdelningar kan detta dock vara en betydande utmaning på grund av den omfattande rekryteringen från finansbranschen.
- Det finns en risk att anställda utför myndighetsuppgifter mot företag som de förhandlar om anställning med. Myndigheten har inte tydligt uttalat att jäv ska anmälas i sådana fall och karantänsrutinen tillämpas först när ett jobberbjudande har accepterats.

4.1 Finansinspektionen har uppdaterade bestämmelser mot intressekonflikter

4.1.1 Regler och riktlinjer om jäv

Finansinspektionens regler och riktlinjer om jäv uppdaterades 2019 och omfattar samtliga anställda samt styrelsens medlemmar. Jävsfrågor för uppdragstagare regleras i avtal. Bestämmelserna inleds med ett kortfattat stycke om vikten av att anställda förstår den statliga värdegrunden och att den ska vara vägledande för dem i deras arbete.⁵² Vidare framgår att alla myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och agera sakligt och opartiskt.⁵³

⁵² Demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt för allas lika värde, frihet och rättigheter samt effektivitet och service.

⁵³ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, 2019, s. 1.

Enligt reglerna ska anställda hos Finansinspektionen inte handlägga en fråga om det finns minsta risk för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas eller förtroendet skadas. Det är medarbetarens eget ansvar att överväga om det finns risk för jäv.⁵⁴

Den som löper minsta risk att få sin opartiskhet ifrågasatt vid handläggningen av en fråga ska tala om det för sin närmaste chef som avgör om någon annan ska ta över frågan eller om någon annan åtgärd bör vidtas. Reglerna gäller vid all ärendehandläggning och riktar sig till alla som på något sätt kan påverka myndighetens beslut.⁵⁵

Anställda ska muntligen anmäla till närmaste chef om det finns omständigheter som kan innebära jäv eller skapa intressekonflikter. Det ska göras inom fem arbetsdagar från att man börjat sin anställning och därefter ska man muntligen anmäla omständigheter som kan uppfattas som jävsförhållanden till närmaste chef. Det betonas att ansvaret för att anmäla jäv ligger på anställda.

Av myndighetens regler framgår att den anställde "får lämna en skriftlig anmälan, men notera att handlingen då blir en allmän handling hos FI."⁵⁶ I den tidigare versionen av reglerna, från 2012, uttrycktes även att alla anställda ska göra en anmälan den 1 maj varje år så länge anställningen pågår.⁵⁷

4.1.2 Regler och riktlinjer om bisyssla

Regler och riktlinjer om bisysslor uppdaterades 2019. De omfattar samtliga anställda och styrelsens ledamöter när det gäller bisysslor hos företag som står under myndighetens tillsyn eller av motsvarande myndighet i ett annat land.⁵⁸ Bestämmelserna inleds sedan 2019 med ett stycke om vikten av den statliga värdegrunden samt vikten av att agera sakligt och opartiskt.⁵⁹

Huvudregeln är att bisysslor är tillåtna. Enligt reglerna är en bisyssla i princip varje anställning, uppdrag eller verksamhet, vid sidan av anställningen hos Finansinspektionen, som inte är hänförlig till privatlivet. Det finns dock bisysslor som är otillåtna:

- förtroendeskadliga bisysslor hos företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller under tillsyn av motsvarande myndighet i ett annat land

⁵⁴ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, 2019, s. 1.

⁵⁵ Kan jämföras med föregående version som konstaterade att reglerna omfattar samtliga anställda på Finansinspektionen samt uppdragstagare efter särskilt beslut av generaldirektören eller chefsjuristen i varje enskilt fall. Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om bisyssla*, 2019, s.1.

⁵⁶ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, 2019, s. 2.

⁵⁷ För uppdragstagare gäller motsvarande anmälningsskyldighet uppdrag och inte anställning.

⁵⁸ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, 2019, s. 1. Se även 14 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

⁵⁹ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, 2019, s. 1.

- arbetshindrande bisysslor som enligt Finansinspektionens uppfattning medför att en anställd inte kan sköta sitt arbete på ett godtagbart sätt
- konkurrensbisysslor: förbudet gäller främst hos myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet och ska motverka att arbetsgivaren möter konkurrens från sina egna anställda.⁶⁰

Den anställda ska till sin närmaste chef muntligen anmäla bisysslor som kan uppfattas som förtroendeskadliga. Anställda behöver inte anmäla bisysslor som hör till privatlivet eller som uppenbarligen saknar betydelse för förtroendet för Finansinspektionen. Myndigheten ger inga exempel på sådana bisysslor, och endast få exempel på vad som kan göra bisysslor förtroendeskadliga.⁶¹

Anmälan ska göras inom fem arbetsdagar från och med påbörjad anställning.⁶² Av myndighetens regler framgår att den anställda "får lämna en skriftlig anmälan, men då blir det en allmän handling hos FI".⁶³ Aktualiseras en ny bisyssla eller om omständigheter förändras under året så ska detta anmäla till närmaste chef så snart som möjligt, och senast fem arbetsdagar efter förändringen.⁶⁴

4.1.3 Regler och riktlinjer om mutor

Regler och riktlinjer om mutor uppdaterades 2019. Reglerna omfattar samtliga anställda och ledamöterna i styrelsen.⁶⁵ I likhet med reglerna om jäv och bisysslor inleds de med en hänvisning till den statliga värdegrunden och vikten av opartiskhet och objektivitet.⁶⁶

Av bestämmelserna framgår att det, särskilt i den offentliga sektorn, är viktigt att iaktta återhållsamhet när det gäller att ta emot förmåner och gåvor. I synnerhet gäller detta för personer med myndighetsutövande uppgifter. Det finns något exempel på situationer som anställda behöver förhålla sig till.

Reglerna innebär att det aldrig är tillåtet att ta emot en gåva från ett tillsynsobjekt, om inte gåvan har ett helt obetydligt värde. Råder minsta tveksamhet är det allmän regel att tacka nej. Vid försök till påverkan som känns otillbörlig eller vid minsta tveksamhet till om det är lämpligt att bli bjuden på en måltid eller acceptera en förmån eller gåva, bör man enligt reglerna alltid diskutera med sin närmsta chef.⁶⁷

⁶⁰ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, 2019, s. 2.

⁶¹ Finansinspektionen, *Frågor och svar om bisysslor*, 2020-06-11.

⁶² I föregående upplaga hänvisades till att anmälan skulle ske när en anställning eller ett uppdrag börjar.

⁶³ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om bisysslor*, 2019, s. 2.

⁶⁴ I den tidigare versionen ingick att anmälan skulle ske till närmaste chef senast den 1 maj varje år under den tid anställningen eller uppdraget pågår.

⁶⁵ I föregående version uttrycktes att reglerna omfattar samtliga anställda hos FI, styrelsens ledamöter och uppdragstagare hos FI.

⁶⁶ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om mutor*, 2019, s. 1.

⁶⁷ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om mutor*, 2019.

4.1.4 Regler och riktlinjer om finansiella instrument

Anställda vid Finansinspektionen kan få tillgång till information om omständigheter som påverkar finansiella marknader. Mot den bakgrunden har myndigheten infört regler om innehav och handel med finansiella instrument. Reglerna uppdaterades 2019 och omfattar samtliga anställda, styrelseledamöter och uppdragstagare.

Enligt reglerna ska samtliga anställda anmäla sina värdepappersaffärer och redovisa sina innehav för arbetsgivaren. Anställda ska också anmäla indirekta innehav av finansiella instrument som innehas av underåriga barn men inte av andra närstående.

Anmälan ska göras senast 31 januari varje år, oavsett om den anställda har några anmälningspliktiga instrument eller ej. Om innehavet ändras under året ska det anmälas inom sju dagar. Vid regelbundet sparande i andra fonder än sådana som är undantagna från anmälningsplikt ska anställda anmäla sparbeloppet och därefter förändringen av detta. Anmälan sker via en blankett som lämnas i förslutet kuvert till registratören.

Utöver de allmänna bestämmelserna om marknadsmissbruk finns särskilda regler för anställda vid Finansinspektionen. Enligt dessa får anställda inte äga aktier i företag under Finansinspektionens tillsyn. Detta gäller även finansiella instrument såsom optioner eller terminer. Däremot är det tillåtet att placera i fondandelar eller räntebärande papper som ges ut av företag under Finansinspektionens tillsyn.⁶⁸

Vidare förväntas handel med finansiella instrument ske på ett sätt som inte skadar myndighetens anseende. Risktagande ska stå i proportion till den egna ekonomin och omfattningen av handeln ska inte riskera att äventyra medarbetarens ekonomiska ställning. Innehav bör vara långsiktigt. De som omfattas av reglerna får inte realisera eller på annat sätt säkerställa en vinst på ett innehav som är kortare än en månad. Föreligger synnerliga skäl medges undantag. Vad sådana skäl kan handla om framgår emellertid inte.⁶⁹

4.1.5 Lån hos företag under tillsyn

De som ingår i myndighetens ledningsgrupp, eller som regelbundet deltar i ledningsgruppens arbete, får inte utan tillstånd ha lån hos företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Detta beslut gäller även alla biträdande områdeschefer samt avdelningschefer och biträdande avdelningschefer inom område Bank.⁷⁰

⁶⁸ 14 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

⁶⁹ Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer för innehav av och handel med finansiella instrument*, 2019.

⁷⁰ Finansinspektionen, *Beslut – Tillstånd att ha lån hos företag som står under tillsyn av Finansinspektionen*, 2019.

4.1.6 Karantän vid avslutad anställning

För att undvika intressekonflikter när personal slutar har Finansinspektionen en rutin för karantän.⁷¹ När en anställd har sagt upp sig ska närmsta chef placera in vederbörande i någon av följande kategorier:

- Nivå 1: Ingen åtgärd.
- Nivå 2: Tillträde till myndighetens lokaler men ingen åtkomst till IT-system förutom e-post och internet.
- Nivå 3: Ingen åtkomst till myndighetens lokaler eller IT-system. Nivån ska användas restriktivt.⁷²

Vid placeringen ska det bland annat tas hänsyn till om anställningen avser ett företag under Finansinspektionens tillsyn, vilken position den anställda kommer att få samt om det kan uppstå en förtroendeskada om den anställda har kvar sina ordinarie arbetsuppgifter under uppsägningstiden.⁷³

Utifrån den närmsta chefs klassificering fattar områdeschefen beslut om eventuell karantän, det vill säga nivå 2 eller 3. Tiden i karantän motsvaras av uppsägningstiden, det vill säga 6 månader för chefer som rapporterar till generaldirektören, 2 månader för övrig personal som varit anställda mer än 1 år och 1 månad för de som varit anställda mindre än 1 år.

Beslut om karantän hanteras från september 2019 i myndighetens ärendehanteringssystem.⁷⁴ Tidigare dokumenterades beslutet manuellt på en blankett för uppsägning. Av dokumentationen framgår vilken karantänsnivå som tillämpats. Några motiv för beslutet framgår däremot inte, varken i det nya eller tidigare systemet.

Våren 2019 gjorde Finansinspektionen en genomgång av sina karantänsbeslut under perioden januari 2018 till och med februari 2019. Av de 87 personer som slutade fick 53 beslut om karantän, det vill säga 61 procent. Av dessa hamnade tre i den strängaste kategorin.⁷⁵

4.1.7 Myndighetsutövning gentemot tidigare arbetsgivare

Som tidigare framgått har Finansinspektionen ett stort inflöde av personal från finanssektorn vilket ökar risken för att medarbetare kan komma att utöva tillsyn gentemot företag där de nyligen varit anställda. En av de vanligaste orsakerna till att medarbetare lyfter frågor om jäv och intressekonflikter till sin närmaste chef är att de har en koppling till ett företag som de förväntas utföra tillsyn eller liknande mot.

⁷¹ Finansinspektionen, *Rutin för karantänshantering*, 2015.

⁷² Intervju tillförordnade chefsjurister (2019-09-11).

⁷³ Finansinspektionen, *Rutin för karantänshantering*, 2015.

⁷⁴ E-post från Finansinspektionen, 2020-09-14.

⁷⁵ Intervju områdeschef med flera Styrning och verksamhetsstöd (2020-02-06).

Finansinspektionens ledning är medveten om denna risk och har som ambition att det inte ska förekomma. Några exakta regler för hur lång tid som bör gå innan man kan börja jobba mot ett företag där man tidigare varit anställd har dock inte etablerats. Man anser att detta måste få variera beroende på vilken befattning man kommer ifrån och vilken befattning man har tillträtt på Finansinspektionen.

4.2 De flesta känner till regelverket och många anmäler intressekonflikter till sin chef

De allra flesta handläggarna (91 procent) uppger att de känner till regler och riktlinjer om jäv ganska eller mycket väl. När det gäller bisysslor var motsvarande andel 87 procent, mutor 94 procent och finansiella instrument 96 procent. Enkäten visar också att 97 procent av handläggarna var ganska eller mycket säkra på vad som kan vara jäv och intressekonflikter i deras arbete.

Enligt Finansinspektionens regler och riktlinjer för jäv ska alla medarbetare anmäla omständigheter som kan skapa intressekonflikter till sin närmaste chef.⁷⁶ Vår enkätundersökning visar att närmare 60 procent av handläggarna har tagit upp sådana frågor med sin närmaste chef, någon eller några gånger. Knappt 40 procent anger att det inte har varit aktuellt för deras del.

På en övergripande nivå indikerar detta att regelverket om jäv fungerar som avsett eftersom anmälningar görs i betydande omfattning. Av enkäten framgår också vad jävsfrågorna handlar om samt att det inte finns några under- eller överrepresenterade grupper bland dem som anmäler jäv. Även detta ser vi som en indikation på att riktlinjerna i stort tillämpas så som avsett. Men, i vilken mån alla alltid anmäler sina intressekonflikter till sin närmaste chef kan vi inte uttala oss om utifrån detta underlag. Däremot kan vi konstatera att även den samlade bilden från våra intervjuer med chefer och handläggare pekar i samma riktning som enkäten.

4.3 Anmällda intressekonflikter handlar främst om kopplingar till företag under tillsyn

Samtalen mellan chefer och handläggare om jäv och intressekonflikter handlar huvudsakligen om olika former av kopplingar till företag under tillsyn.⁷⁷ I första hand handlar det om en egen koppling till företaget under tillsyn och i andra hand om att en före detta kollega har blivit anställd på ett företag under tillsyn. Därefter följer närståendes respektive en väns koppling till företag under tillsyn. Det finns

⁷⁶ Anmälan ska göras senast inom fem dagar från det att man anställs, och därefter vid förändrade omständigheter. Tidigare fanns även en bestämmelse om att alla anställda skulle göra en anmälan den 1 maj varje år så länge anställningen varade. Denna bestämmelse togs bort i samband med att reglerna och riktlinjerna reviderades i december 2019.

⁷⁷ En liten andel (knappt 2 procent) av de svarande tar upp jävsfrågan med någon annan än den närmsta chefen.

även andra anledningar till samtal om intressekonflikter, till exempel bisyssla, innehav och handel med finansiella instrument, men det är inte alls lika vanligt. Se tabell 3 i bilaga 2.

Våra intervjuer med handläggarna bekräftar den bild som enkäten ger av de vanligaste jävsorsakerna. Samtidigt framhålls att det många gånger kan vara svårt att veta vad som är en problematisk intressekonflikt. En av handläggarna beskriver denna svårighet:

Jag känner massor med folk i branschen. Genom jobbet kommer man i kontakt med dem. Man lär känna och uppskatta flera av dem och det kan många gånger vara ömsesidigt. Men om de har ett gott öga till en, är man verkligen i en intressekonflikt då? Även om man är professionell så kan man hamna i intressekonflikter.

Av enkäten framgår också att i stort sett samtliga anställda (93 procent) som har tagit upp en fråga om jäv eller intressekonflikt är nöjd med den åtgärd som samtalet resulterade i. En handfull medarbetare angav att man inte var nöjd med den resulterande åtgärden, och som skäl angavs då att regler och riktlinjer tillämpas på olika sätt inom organisationen samt att det var oklart när en intressekonflikt var tillräckligt allvarig för att anmälas.

4.4 Jävsfrågor dokumenteras inte och det saknas rutiner för att påminna medarbetarna

Av intervjuerna framkommer att cheferna inte dokumenterar vad jävsanmälningen gällde eller vilka åtgärder han eller hon vidtog med anledning av den. Som tidigare nämnts, är detta i linje med myndighetens riktlinjer för jäv där man i praktiken närmast avråder från skriftliga anmälningar med motivering att dessa skulle bli allmänna handlingar.⁷⁸

Av intervjuerna framgår också att myndigheten inte har någon rutin för chefen att ta upp och påminna enskilda anställda om att de ska anmäla om de kan uppfattas som jäviga. Sådana frågor ställs inte rutinmässigt i samband med att den anställda tilldelas nya arbetsuppgifter.

4.5 Ambitionen att inte jobba mot tidigare arbetsplatser tycks i huvudsak fungera bra

Av enkäten framgår att de flesta handläggarna (73 procent) anser att myndigheten lyckas väl eller ganska väl med att personal inte deltar i berednings- och beslutsprocesser som rör företag där de tidigare har arbetat och där de därmed

⁷⁸ Enligt 27 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

riskerar att vara jäviga. Sett till samtliga tre verksamhetsområden var det endast en mindre andel (6 procent) som inte ansåg att myndigheten lyckades väl med den uppgiften. Var femte handläggare (20 procent) hade inte någon uppfattning i frågan.

Andelen som inte hade någon uppfattning var klart högre på områdena Marknader (27 procent) och Försäkring (23 procent) än på område Bank (14 procent). Område Bank hade en högre andel nöjda (77 procent) men också något fler som inte var nöjda (9 procent).

I våra intervjuer betonar handläggarna att man inte ska jobba mot företag där man tidigare varit anställd. Samtidigt pekar man på svårigheterna att utforma en exakt regel för hur lång tid som ska gå innan det ska vara tillåtet. En karenstid på minst två år tycks vara acceptabelt för de flesta, men vad man arbetat med betonas också. Här är ett typiskt citat från våra gruppintervjuer:

Efter sådär 3 år är man nog ganska ren. Men i vissa fall är 3 år för länge, i andra fall för kort. Det beror på vad man har arbetat med. Det är det som är avgörande. Generellt bör det ha gått 1–2 år. Första året av sakskalet och andra året för att det inte ska se konstigt ut.

De intervjuade säger också att ”det är inte något som tvingar dig att jobba mot det aktuella företaget om du inte är bekväm med det”. Andra lyfter fram signalvärdet gentemot omvärlden och att det kan uppfattas som konstigt om det inte har gått ett par år. Av intervjuerna framgår också att oavsett vad reglerna säger så vill man inte granska ett företag där man har nära vänner eller känner personer i beslutande ställning. Det tycks finnas en beredskap att hantera sådana situationer.

Redan vid anställningstillfället tog jag upp att jag inte kunde jobba mot vissa bolag. Efter ca ett år blev det ändå aktuellt. Då tog jag upp frågan med vår myndighetsjurist. Det kändes bra och vi hittade en bra lösning.

Vi har också genomfört en stickprovsundersökning av hur väl myndigheten lyckas upprätthålla sin ambition att anställda inte ska ha myndighetsuppgifter gentemot företag där man nyligen varit anställd. Kontrollen avsåg personal från avdelningarna finansiella respektive operativa risker inom område Bank som hade anställts från ett företag inom finansbranschen under de senaste två åren. I några fall fanns överlappningar mellan tillsynsuppdrag och tidigare arbetsgivare. Det handlade dock om stora företag (banker) och myndigheten bedömde att berörda tjänstemän inte skulle komma i kontakt med tidigare kollegor eller granska verksamhet man hade varit inblandad i.

4.6 Det finns en risk att jäv inte anmäls när man förhandlar om anställning

Det finns en risk att anställda utför myndighetsuppgifter mot företag som de förhandlar om anställning med. Myndigheten har inte tydligt uttalat att jäv ska anmälas i sådana fall och karantänsrutinen tillämpas först när ett jobberbjudande formellt har accepterats.

En anställd som slutar vid Finansinspektionen hamnar i praktiken inte i karantän förrän han eller hon har sagt upp sig från sin tjänst, vilket i sin tur torde förutsätta att det finns ett påskrivet anställningsavtal med den nya arbetsgivaren. En ny anställning föregås emellertid som regel av en mer eller mindre utdragen process med sonderingar, kontakter, anställningsintervjuer, tester och förhandlingar om anställningsvillkor. I takt med att denna process fortgår kan det finnas anledning att ifrågasätta om den anställda kan förhålla sig helt saklig och objektiv vid utövandet av eventuella myndighetsuppgifter som berör det aktuella företaget. Eller om det i efterhand kommer att framstå som om han eller hon var det.

Vid våra intervjuer med chefer på olika nivåer har detta ofta framförts som ett dilemma, men samtidigt något som man får leva med. Det skulle vara orimligt, menar man, att kräva att någon skulle behöva berätta att man är på gång att få ett jobb innan allt är klart och officiellt. Samtidigt stadgar Finansinspektionens jävsbestämmelser att ingen anställd ska delta i handläggningen av en fråga om det finns minsta risk för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas och förtroendet skadas.

Till skillnad från en del andra myndigheter har Finansinspektionen inte tydligt uttalat att jävsreglerna gäller även när en anställd söker jobb i en annan organisation. Exempelvis uttrycker Riksbanken i sina etiska regler att anställda bör vara uppmärksamma på att de kan hamna i en jävssituation eller intressekonflikt när de sökt arbete hos en annan organisation. Vid osäkerhet om huruvida det föreligger en jävssituation eller intressekonflikt uppmanas anställda att söka råd hos en viss utpekad funktion.⁷⁹ Det bör också påpekas att det inte finns några rättsliga krav på att den som anmäler förhinder måste ange orsaken till jävsförhållandet.

I sammanhanget kan det också nämnas att media under senare tid har rapporterat om misstänkt jäv i samband med att en högt uppsatt chef med ansvar för granskningarna inom bankområdet rekryterades till en storbank.⁸⁰ Det har inte ingått i Riksrevisionens granskning att närmare utreda och bedöma ifall dessa misstankar är berättigade. Däremot kan det konstateras att händelsen har gett en hel del negativ massmedial uppmärksamhet, vilket kan undergräva förtroendet för Finansinspektionen.

⁷⁹ Riksbanken, *Etiska regler*, 2019.

⁸⁰ Rex, "FI-topp anmälde inte jäv", 2019-09-18.

4.7 Handläggarna anser att myndigheten har bra insatser mot intressekonflikter

De allra flesta handläggarna (87 procent) inom kärnverksamheten anser att Finansinspektionen har ett välfungerande system för att motverka jäv och intressekonflikter. En knapp tiondel tycker inte att detta stämmer alls eller särskilt väl.

Under gruppintervjuerna berättar också många handläggare att det är en stor skillnad nu jämfört med för tio år sedan. Man framhåller att det skett en rejäl uppstramning, till exempel när det gäller karantänsregler. Tidigare var det heller inte ovanligt att inspektörer bjöds på lunch i samband med tillsynsuppdrag, vilket inte förekommer längre. Många framhåller också att det nu förs en levande diskussion om sådana frågor på olika nivåer inom myndigheten.

Flera handläggare påtalar också att arbetsprocesserna har stramats upp och att dokumentationskraven har blivit större under senare tid. Man framhåller att detta visserligen medför en viss tungroddhet men att det samtidigt är nödvändigt eftersom det ger spårbarhet och transparens: "Man måste vara beredd på att bli granskad."

5 Besluts- och beredningsprocesser inom kärnverksamheten

I detta kapitel presenteras de besluts- och beredningsprocesser som myndigheten har etablerat för att säkerställa ett sakligt och objektivet beslutsfattande.

Sammanfattning

- Finansinspektionen har etablerat berednings- och beslutsprocesser som, om de följs bidrar till ett objektivet beslutsfattande och att det inte tas någon otillbörlig hänsyn. Processerna omfattar stora delar av kärnverksamheten och finns huvudsakligen där risken för intressekonflikter kan förväntas vara som störst.
- När det är förenat med svårigheter att införa standardiserade processer har myndigheten vidtagit andra åtgärder för att minska riskerna för otillbörligt hänsynstagande.
- Finansinspektionens besluts- och beredningsprocesser tillämpas i allt väsentligt så som det är tänkt. Samtidigt upplever lite drygt var tionde handläggare inom Bank och Marknader problem med beslutens objektivitet och saklighet.
- Både vår granskning och en tidigare granskning från myndighetens internrevision visar att det finns vissa brister i hur arbetet i processerna dokumenteras och diarieförs.

5.1 Finansinspektionens besluts- och beredningsprocesser

Finansinspektionens kärnverksamhet består av tillsyn, tillstånd och regelgivning. Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom de tre verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknader, vilka i sin tur består av ett antal avdelningar. Tillsyn är den mest omfattande verksamhetsformen och den är som störst inom område Bank. De processer som är förknippade med dessa verksamheter beskrivs kortfattat nedan.

5.1.1 Tillsyn

Finansinspektionen delar in sin tillsyn i tre kategorier: löpande tillsyn, undersökningar samt kartläggningar och fördjupade analyser.⁸¹

Löpande tillsyn är regelbundet återkommande. Den bygger dels på en lagreglerad inrapportering till myndigheten från tillsynsobjekten samt viss annan information, dels på de kontinuerliga kontakter som myndigheten har med berörda företag och andra aktörer.

⁸¹ Finansinspektionen, *Finansinspektionens tillsynsstrategi*, 2020, s. 5.

Översyns- och utvärderingsprocessen

En viktig del i den löpande banktillsynen är översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP). Den syftar till att utvärdera och bedöma bankernas kapital- och likviditetssituationer utifrån deras risktagande. Processen innebär en omfattande informationsinsamling och en detaljerad riskutvärdering innan en slutgiltig bedömning görs. Utifrån detta arbete kan myndigheten också fatta beslut om åtgärder eller ytterligare tillsynsaktiviteter.

ÖUP följer Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer. Den löpande tillsynen utförs av ett tillsynsteam under ledning av en institutsansvarig. Tillsynsteamet är sammansatt av experter på olika områden såsom styrning, marknadsrisk, operativ risk, affärsanalys, juridik med mera. ÖUP är en strukturerad process som genomförs på olika sätt beroende på vilken tillsynskategori det aktuella företaget tillhör. Vid tillsynskategori 1 och 2 ingår Tillsynskommittén (se nedan) i processen, vilket inte är fallet för kategori 3 och 4.

Tillsynskommittén (TIKO)

TIKO är ett organ för att kvalitetssäkra olika former av tillsyn. Det finns ett TIKO för varje verksamhetsområde. TIKO är sammansatt av samtliga avdelningschefer inom respektive område. Dessutom ingår några seniora experter, varav en har rollen som sammankallande. Områdeschefen är ordförande och beslutsfattare. TIKO sammanträder varannan vecka eller oftare vid behov.

Undersökningsprocessen och sanktionsprocessen

Vid sidan av den löpande tillsynen bedriver Finansinspektionen undersökningar. Det är mer djupgående och vanligen planerade insatser som alltid riktar sig mot enskilda företag, även om flera undersökningar kan bedrivas parallellt och även av en och samma undersökningsgrupp. Dessa undersökningar ska följa den så kallade undersökningsprocessen som innehåller fastlagda steg och där TIKO kommer in vid flera tillfällen.

En undersökningsprocess avslutas antingen med att en sanktions- eller ingripandeprocess inleds eller med att ärendet avskrivs från vidare handläggning och företaget får en så kallad slutskrivelse. En slutskrivelse innebär att företaget i en skrivelse informeras om att ärendet avskrivs och att Finansinspektionen samtidigt pekar på eventuella svagheter och förbättringsåtgärder som identifierats i undersökningen. Företaget behöver inte följa Finansinspektionens rekommendationer, men enligt uppgift är det ändå det vanliga att företagen gör det. Finansinspektionen har en rutin för att följa upp de rekommendationer man har lämnat i sina slutskrivelser.

Vid allvarligare förseelser där man på goda grunder kan anta att det har skett ett regelbrott kan det bli aktuellt att inleda en sanktionsprocess. I ett första steg beslutar i sådana fall områdeschefen att ärendet ska föredras för chefsjuristen som fattar beslutet. Om ett sådant beslut fattas så överlämnas ärendet till områdets

juridiska avdelning som tar över ärendet och genomför sanktionsprocessen som också är tydligt reglerad. Sanktionsprocessen avslutas med att chefsjuristen beslutar om ärendet ska överlämnas till Finansinspektionens styrelse för sanktionsprövning och beslut.

Fördjupad analys och kartläggningar

De övriga tillsynsformerna, fördjupad analys och kartläggningar, handlar om att kartlägga respektive djupare analysera vissa företag, företaget eller grupper av företag men syftar inte till att bedöma om någon regelöverträdelse har skett. De avslutas därför inte heller med något beslut som har direkt inverkan på någon enskild part.

De fördjupade analyserna följer inte någon särskild process men det är inte ovanligt att dessa ärenden passerar TIKO vid olika tillfällen, exempelvis när upplägget ska bestämmas eller om det framkommit någon särskilt viktig eller principiell fråga som behöver belystas.

5.1.2 Tillstånd och regelgivning

Finansinspektionen har även en särskild process för handläggning av tillståndsärenden. Tillståndsprocessen är också strukturerad för att garantera att alla tillstånd, utom de allra mest rutinartade, blir allsidigt belysta och att fler än en person är delaktig i beredningen.

Område Marknader har en särskild tillståndskommitté (TILKO) medan område Försäkring har en ärendekommitté (ÄRKO) med motsvarande uppgift och sammansättning som TIKO, men där bland annat tillståndsärenden hanteras separat.

De större, mer komplicerade eller principiellt viktiga tillståndsärendena passerar alltid områdeschefen. Sedan finns det tillståndsärenden som inte gör det, men där beslutsfattandet är så ordnat att det minskar utrymmet för otillbörligt hänsynstagande. Det handlar då framför allt om ett beslutsfattande där berednings- och beslutsfunktionerna är uppdelade på minst två olika personer. Inom område Marknader finns vissa ärenden där enskilda handläggare både bereder ärendet och fattar beslut. Det rör sig emellertid om ytterst okomplicerade ärenden, till exempel en begäran om tillstånd att ändra ett stavfel i en bolagsordning.

När det gäller Finansinspektionens regelgivning så är även den underordnad en tydligt specificerad process, den så kallade regelgivningsprocessen. Regelgivningen är generell och riktar sig mot samtliga företag som uppfyller något specifikt rekvisit.

5.2 Ökad kontroll vid ökad risk

Som framgår ovan har Finansinspektionen etablerat olika processer och rutiner för arbetet med sin kärnverksamhet, det vill säga tillsyn, tillståndsgivning och reglering. För viss verksamhet finns en fastlagd process med olika steg som ska följas, och där det ingår en kommitté för att bredda beslutsfattandet. I andra fall finns en fastlagd process men ingen kommitté, eller vice versa. I några fall finns varken eller.

Verksamhet som bedrivs inom ramen för en tydligt reglerad och transparent process och där ett flertal personer har insyn och möjlighet att påverka torde, allt annat lika, ha ett bättre skydd mot otillbörligt hänsynstagande än verksamhet där detta saknas. Verksamhet med endera process eller kommitté är antagligen relativt likvärdiga ur kontrollsynpunkt.

Risken för otillbörlig påverkan är störst när besluten avser enskilda företag. På tillsynssidan fattas sådana beslut vid undersökningar och löpande tillsyn. Undersökningar har den högsta kontrollnivån (reglerad process där TIKO ingår). Löpande tillsyn har i vissa fall den högsta kontrollnivån (företag i tillsynskategori 1 och 2), och något lägre i andra fall (företag i tillsynskategori 3 och 4). Men även i det senare fallet genomförs tillsynen i en förhållandevis strikt process, och där Finansinspektionen enligt uppgift är tydlig med att redovisa vad och hur man gör sina bedömningar.

På tillståndsidan avser alla beslut enskilda företag (eller i vissa fall enskilda personer). Även här kan alltså risken för intressekonflikter vara förhållandevis hög. Myndigheten har vidtagit kontrollåtgärder i form av antingen TILKO eller uppdelat beslutsfattande. Undantaget är mycket enkla ärenden av formaliakaraktär där enskilda handläggare självständigt fattar beslut.

Tabell 3 Risk- och kontrollnivåer för olika verksamhetsformer

Verksamhet	Kategori	Process/kommitté	Berörda
Tillsyn	Löpande	ÖUP med TIKO	Enskilda företag
		ÖUP utan TIKO	
	Undersökning	Undersöknings- och ev. sanktionsprocess	Grupper av företag
	Fördjupad analys	Ofta TIKO	
	Kartläggning	Sällan TIKO	
Tillstånd	Avancerad	TILKO	Enskilda företag
	Enklare	Delat beslutsfattande	
	Mycket enkel	Handläggares beslut	
Regelgivning		Regelgivningsprocess	Samtliga företag

Förklaring: ju mörkare färg desto större risk respektive högre kontrollnivå.

Ovanstående tabell sammanfattar genomgången. Som framgår korrelerar kontrollnivån relativt väl med de förväntade riskerna.

5.3 De flesta tycker att besluten är objektiva men det finns också kritiska röster

Många handläggare (82 procent) anser att berednings- och beslutsprocesserna inom det egna verksamhetsområdet fungerar väl. Mindre än 5 procent anser att så inte är fallet medan 14 procent inte har någon uppfattning. Nöjdast är man inom område Marknader där 92 procent anser att processerna följs så som det är tänkt och endast 2 procent anser att så inte är fallet.

De allra flesta handläggare (86 procent) anser att myndigheten fattar beslut på objektiva och sakliga grunder. Knappt var tionde (8 procent) anser att så inte är fallet. Inom område Försäkring var motsvarande andelar 87 respektive 2 procent. Övriga områden har en högre andel som inte tyckte att det stämde alls eller särskilt bra att myndigheten fattade beslut på objektiva och sakliga grunder. För område Bank låg den andelen på 10 procent och för Marknader på 12 procent.

Enligt enkäten anser tre av fyra (74 procent) handläggare att de inte blir överkörda på osakliga grunder i den beredningsprocess som föregår beslutsfattandet. 15 procent håller emellertid inte med om detta medan 11 procent inte har någon uppfattning i frågan. Även här är handläggarna på Försäkring nöjdare (84 procent) än de på Bank (70 procent) och Marknader (72 procent). Andelen som inte tyckte att det stämde alls eller särskilt bra att de inte blir överkörda på osakliga grunder var för område Bank 17 procent och för Marknader 16 procent.

Att många handläggare anser att berednings- och beslutsprocesserna fungerar väl, framgår också av våra gruppintervjuer med de tre verksamhetsområdena. Följande citat speglar den bild som framträdde vid gruppintervjuerna:

Det är absolut min uppfattning att frågor blir allsidigt och objektivt belysta i TIKO [Tillsynskommittén]. Det är en bred skara. Man kan få frågor om allt möjligt: tekniska frågor, juridiska frågor, processfrågor. [...] TIKO får materialet i förväg. De är pålästa och gör generellt ett bra jobb. Man kommer in vid flera tillfällen: planering, avstämningsskrivelse, slutskrivelse.

Man får oerhört bra frågor. Deltagarna frågar och förvissar sig om att det håller. Jag har aldrig upplevt att man lägger locket på. Frågor belyses ur många olika perspektiv. Det var bara fördelar när TIKO infördes.

Alla som ska delta deltar i TIKO-mötena, och har du inte möjlighet att komma så ska du lämna skriftliga kommentarer. Har du gjort en noggrann utredning så stoppas den inte. Det sker avstämmningar och kontroller i olika steg, först inom den egna gruppen och sedan med sin chef. När det väl kommer till TIKO så är det väl förberett. Då stoppas sällan något.

Bilden är dock inte entydigt positiv. En del starkt kritiska synpunkter framfördes i enkätens öppna svarsalternativ.⁸² Exempelvis menar en respondent att för mycket hänsyn tas till bolagens verksamhet och att man till och med kan överväga att strunta i lagen. En annan respondent har kritiska funderingar om Finansinspektionens kultur:

Jag kan tycka att kulturen på Finansinspektionen fortfarande utgår mer från finanssektorn än den statliga sektorn. Jag tror att många på myndigheten snarare tänker att de arbetar i finansbranschen än att de arbetar med myndighetsutövning på en statlig myndighet, och jag är inte säker på att alla vet vad myndighetsutövning är. Framför allt kan jag uppleva att vi hamnar nära bankerna i vår uppfattning om oss själva. Det innebär inte att vi inte kan ställa tuffa krav på banker – det kan vi verkligen göra, men vi kan få för stor sympati med dem när de påtalar problem som uppstår i deras verksamhet med anledning av regler.

Vidare framförs synpunkter på myndighetens transparens:

Tyvärr är detta en organisation där beslut kan fattas på grunder som man som handläggare inte känner till. Ledning kan ta beslut som går emot handläggares rekommendationer eller slutsatser utan att handläggare får återkoppling om varför/på vilka sakliga grunder som beslutet ändrades.

Den sammantagna bilden är således att de flesta handläggarna anser att berednings- och beslutsprocesserna fungerar så som det är tänkt. Samtidigt finns det inom områdena Bank och Marknader en inte försumbar andel på 10–12 procent som inte är nöjda med beslutsfattandet. Vissa enskilda kommentarer är som sagt starkt kritiska.

⁸² Av 218 personer som besvarade enkäten utnyttjade 37 möjligheten att lämna avslutande kommentarer och synpunkter i ett öppet svar. Knappt hälften av dessa var kritiska eller innehöll förbättringsförslag. Ett tiotal svar innehöll huvudsakligen positiva synpunkter. Övriga svar saknade relevans för Finansinspektionens arbete mot intressekonflikter.

I riskanalysen för 2019 tog Finansinspektionen upp risken för att myndighetens arbetsprocesser inte skulle fungera som avsett. Sannolikheten för detta bedömdes som låg och konsekvenserna som måttliga. I riskanalysen för 2020 togs denna risk inte upp.

5.4 Det finns brister i hur arbetet dokumenteras

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en del av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. En förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera väl är att myndigheter diarieför handlingar i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Bristande dokumentation innebär också svårigheter för myndigheten att följa upp sin egen verksamhet.⁸³

Det förekommer brister i diarieföring och dokumenthantering av ärenden inom ramen för berednings- och beslutsprocesserna. Vår stickprovskontroll av ett hundratal slumpvis utvalda granskningsärenden inom område Bank visade att ärendena genomgår de föreskrivna stegen i processen. Samtidigt framkom också brister i dokumentationen vilket minskar möjligheterna till uppföljning. Exempelvis saknades undersökningspromemior, avstämningsskrivelser och slutskrivelse i flera fall. Dessa handlingar var inte diarieförda och fanns heller inte arkiverade trots att Finansinspektionens ställer krav på detta i sin beskrivning av undersökningsprocessen.

Finansinspektionens internrevision genomförde 2019 en stickprovsundersökning av penningtvättsundersökningar. Av denna framgick att 7 av 9 granskade ärenden hade brister i diarieföring och dokumenthantering, bland annat saknades undersökningspromemior. Det förekom också att kommunikation med instituten, aviseringar till revisorer och tjänsteanteckningar för beslut inte hade diarieförts. Likaså saknades information om byte av undersökningsledare och beslut att tillfälligt skjuta fram en undersökning om vissa penningtvättsundersökningar, då dessa förändringar formellt inte rapporterats till TIKO.⁸⁴

⁸³ 2 kapitlet 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) samt 5 kapitlet 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Se även avsnitt 1.3, Bedömningsgrunder.

⁸⁴ Finansinspektionen, *Revisionsrapport*, 2019.

6 Insatser för att implementera och följa upp bestämmelserna

Detta kapitel behandlar hur Finansinspektionen dels utbildar och informerar sina anställda om myndighetens regler och förhållningssätt för intressekonflikter, dels följer upp och kontrollerar att regler och riktlinjer efterlevs och får önskvärt resultat.

Sammanfattning

- Finansinspektionens ledning betonar vikten av en levande diskussion om statstjänstemannarollen och riskerna för intressekonflikter. Intervjuade chefer anser att sådana diskussioner är vanliga och att de anställda är medvetna om vilka regler och etiska förhållningssätt som gäller.
- Nio av tio handläggare anser att de är medvetna om risken för jäv och intressekonflikter. Två av tre anser att sådana frågor diskuteras tillräckligt medan var fjärde inte gör det. Enligt var tredje handläggare tar inte den närmsta chefen initiativ till diskussioner om jäv och intressekonflikter.
- Nyanställda går en introduktionsutbildning på fem dagar. Bland annat behandlas statstjänstemannarollen samt regler och förhållningssätt för intressekonflikter. Enligt enkäten tycker 60 procent att utbildningen är värdefull för dessa frågor medan drygt 20 procent inte tycker det.
- Utbildning och erfarenhetsutbyte om intressekonflikter finns i viss utsträckning på avdelningsnivå. Detta är ganska nytt och finns än så länge endast inom ett verksamhetsområde.
- Chefer och handläggare efterlyser mer utbildning om statlig värdegrund och intressekonflikter. Behovet anses särskilt stort för personer från privat sektor. Var tredje handläggare anser inte att myndigheten har tillräckligt med utbildning om dessa frågor.
- Myndighetens etiska råd har nyligen tagit fram frågor och svar om intressekonflikter. För mutor finns flera klagande exempel, men detta behöver utvecklas för bisysslor och jäv. Handboken tar upp jäv och intressekonflikter men få handläggare har haft nytta av den.
- Finansinspektionen följer inte upp hur bestämmelserna om intressekonflikter tillämpas eller fungerar i praktiken. Däremot har internrevisionen på styrelsens uppdrag granskat vissa aspekter av myndighetens hantering av intressekonflikter.

6.1 Ledningen betonar vikten av en levande diskussion

I sina regler och riktlinjer betonar Finansinspektionen att de som är anställda på myndigheten arbetar på medborgarnas uppdrag, och därför måste förstå statsförvaltningens grundläggande värden och vad rollen som statsanställd innebär. Den statliga värdegrundens principer är fastlagda i grundlag och lag och ska vara vägledande för de anställda när de agerar i statens tjänst.⁸⁵ Enligt sin strategi för 2019–2023 ska Finansinspektionen jobba mer med den statliga

⁸⁵ Finansinspektionens regler och riktlinjer om jäv, om mutor samt om bisysslor.

värdegrunden och få in den i det dagliga arbetet. Detta framhålls som särskilt viktigt eftersom personalomsättningen är förhållandevis hög för vissa grupper.⁸⁶

Finansinspektionens ledning betonar också vikten av en levande diskussion om etik och riskerna för intressekonflikter. Det framhålls att styrdokumentet visserligen är viktiga eftersom de lägger grunden. Men om de anställda inte känner till dem, och om de inte blir en del av kulturen, så har de ingen styrande verkan.⁸⁷ Finansinspektionens kultur- och värderingsarbete går ut på att anställda ska förstå varför de arbetar på myndigheten och vilka intressen myndigheten företräder. Finansinspektionen måste ha en låg toleransnivå så att det inte uppstår tveksamheter om myndighetens uppdrag och agerande.⁸⁸

Finansinspektionens generaldirektör framhåller att chefer och andra ledande personer inom myndigheten har ett ansvar för att lyfta och diskutera intressekonflikter. Enligt generaldirektören finns en levande diskussion om intressekonflikter inom myndigheten på olika nivåer, men samtidigt finns det utrymme för ledningen att göra mer.⁸⁹ Även chefsjuristen betonar vikten av en god tjänstemannakultur. Han konstaterar att Finansinspektionen kan ha särskilda utmaningar i det avseendet eftersom många nyanställda kommer från privat sektor och saknar erfarenhet av tjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. Chefsjuristen framhåller sitt eget ansvar för att hålla frågan levande inom myndigheten men konstaterar samtidigt att alla chefer har ett ansvar för att deras medarbetare känner till de regler som finns.⁹⁰

Enligt internrevisionschefen diskuteras intressekonflikter framför allt när en incident har inträffat. Exempelvis har generaldirektören vid olika tillfällen kommenterat olika incidenter på veckomötet och vad som kan vara bra att anställda tänker på.⁹¹

⁸⁶ Intervju områdeschef med flera, Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16).

⁸⁷ Intervju områdeschef med flera, Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16) och chefsjuristen med flera (2020-03-04).

⁸⁸ Intervju områdeschef Marknader (2020-02-13).

⁸⁹ Intervju generaldirektören (2020-03-10).

⁹⁰ Intervju chefsjuristen med flera (2020-03-04).

⁹¹ Intervju chef internrevisionen (2019-09-13).

6.2 Personalens kunskap anses god men flera handläggare vill ha mer diskussioner

Enligt våra intervjuer med Finansinspektionens chefer och andra nyckelpersoner finns det en levande diskussion om jäv och intressekonflikter inom myndigheten. De anställda anses ha en god moralisk kompass och vara fullt medvetna om vilka regler och etiska förhållningssätt som gäller. Personalen anses också vara väl medveten om vikten av objektivitet i sin tjänsteutövning.⁹²

Gruppintervjuerna med handläggare inom Bank, Försäkring och Marknader bekräftar bilden av att det finns en levande diskussion om intressekonflikter på respektive avdelning. Flera handläggare anser att kulturen vid myndigheten är präglad av statstjänstemannarollen.⁹³

Även representanter för HR har uppfattningen att personalen är väl medveten om den statliga värdegrunden och risken för intressekonflikter. Man anser också att det finns en levande diskussion om detta, men påpekar att det svårt att veta hur omfattande och frekventa dessa diskussioner är eftersom man inte har försökt att mäta eller uppskatta det.⁹⁴

Av vår enkät framgår att nio av tio handläggare anser sig känna till den statliga värdegrunden och vad som förväntas av dem som statliga tjänstemän. Lika många anser att de är väl medvetna om risken för jäv och intressekonflikter.⁹⁵

När det gäller förekomsten av levande diskussioner inom myndigheten så anser två av tre handläggare (68 procent) att man i tillräcklig utsträckning diskuterar frågor om jäv och intressekonflikter inom sitt verksamhetsområde. Var fjärde handläggare (26 procent) anser emellertid att så inte är fallet. Enligt var tredje handläggare (33 procent) tar chefen inte initiativ till sådana diskussioner.⁹⁶

Av enkäten framgår också att närmare 60 procent av handläggarna anser att veckomöten ger värdefull information om regler och riktlinjer om jäv och intressekonflikter. Detta kan jämföras med drygt 30 procent av handläggarna som inte ansåg att veckomöten gav värdefull information.⁹⁷

⁹² Intervju tillförordnad områdeschef Bank (2019-12-04), tillförordnad chef HR (2019-12-06), chef Regelefterlevnad (2019-12-09), controller (2019-12-16), avdelningschef Operativa risker (2020-02-11), områdeschef Försäkring (2020-02-19) samt chefsjurister (2020-03-04).

⁹³ Gruppintervjuer handläggare Bank (2020-03-11), handläggare Marknader (2020-03-12) och handläggare Försäkring (2020-03-13).

⁹⁴ Intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06).

⁹⁵ Enkätfråga 8 respektive 17, bilaga 3.

⁹⁶ Enkätfråga 14, bilaga 3.

⁹⁷ Ibid.

6.3 Introduktionsutbildningen tar upp intressekonflikter och statlig värdegrund

Finansinspektionen anordnar en femdagars introduktionsutbildning för alla nyanställda. Utbildningen är obligatorisk och fokuserar huvudsakligen på myndighetens uppdrag, verksamhetsområden och regelverket som styr verksamheten. Företrädare för HR framhåller att introduktionsutbildningen är myndighetens viktigaste insats avseende den statliga värdegrunden och jäv.⁹⁸

Utbildningen omfattar också moment om:

- statens värdegrund och etiska frågor (30 minuter)
- regelefterlevnad (1 timme)
- förvaltningskunskap (2,5 timmar)
- insiderinformation (15 minuter).

Under utbildningen informeras nyanställda bland annat om objektivitetsprincipen, diarieföring, etiska frågor, regler och riktlinjer om jäv, bisysslor och mutor.⁹⁹ Sedan 2019 ingår också regelefterlevnad som belyser hur myndigheter skiljer sig från privata företag och varför det är viktigt att regler följs. Från och med juni 2020 ska deltagarna också genomföra webbutbildningar i den statliga värdegrunden, regelefterlevnad och förvaltningskunskap innan respektive utbildningsmoment startar.¹⁰⁰

En majoritet (60 procent) av handläggarna inom kärnverksamheten anser att introduktionsutbildningen gav värdefull information om myndighetens regler och riktlinjer för jäv och intressekonflikter, medan drygt 20 procent anser att så inte var fallet. 17 procent av de tillfrågade mindes inte och 3 procent hade inte gått utbildningen.¹⁰¹

Finansinspektionen har också en inspektörsutbildning för anställda som arbetar med tillsyn. Men den fokuserar inte på intressekonflikter utan syftar till att stärka anställdas kompetens i tillsynsarbetet.¹⁰² Enligt vår enkät har endast 40 procent av handläggarna gått inspektörsutbildningen. Drygt hälften av dessa ansåg att inspektörsutbildningen inte gav någon värdefull information om jäv och intressekonflikter.¹⁰³

⁹⁸ Intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06).

⁹⁹ Intervju tillförordnade chefsjurister (2019-09-11), tillförordnad chef HR (2019-12-06), chef regelefterlevnad (2019-12-09); områdeschef med flera, Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16) och chefsjuristen med flera (2020-03-04).

¹⁰⁰ Intervju tillförordnade chefsjurister (2019-09-11), tillförordnad chef HR (2019-12-06), chef regelefterlevnad (2019-12-09).

¹⁰¹ Enkätfråga 14, bilaga 3.

¹⁰² Dokument från Finansinspektionens inspektörsutbildning; Intervju chef regelefterlevnad (2019-12-09) och Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16).

¹⁰³ Enkätfråga 14, bilaga 3.

6.4 Viss utbildning genomförs på avdelningsnivå

Utöver de centrala introduktions- och inspektörsutbildningarna har chefer ansvar för att anordna utbildningar inom sitt ansvarsområde.¹⁰⁴ Sedan 2019 har chefen för regelefterlevnad fastställt en plan med olika fokusområden för året. Det innebär att cheferna under en viss vecka får i uppdrag att gå igenom och diskutera vissa styrdokumentsrelaterade frågor med sina medarbetare. Ett av de områden som diskuterades under 2019 var jäv, mutor och bisysslor. När en viss fråga diskuteras på bredden inom hela organisationen innebär det att det blir ett samlat fokus på den aktuella frågan.¹⁰⁵

Inom område Marknader anordnas årligen två korta utbildningar där moment om jäv ingår. Områdets rättsavdelning anordnar en 1,5 timmars utbildning i offentlighet och sekretess samt förvaltningsrätt. I utbildningen tas jävsreglerna upp.¹⁰⁶ Vidare anordnas en utbildning om undersökningsprocessen där frågor om jäv och intressekonflikter kommer upp i samband med att olika steg i processen behandlas.¹⁰⁷ Inom områdena Bank och Försäkring anordnas inte några utbildningar om den statliga värdegrunden eller jäv och intressekonflikter.

Enligt vår enkät anser närmare 70 procent av handläggarna att möten och diskussioner på avdelningsnivå eller lägre ger värdefull information om myndighetens regler och riktlinjer om jäv och intressekonflikter. På områdesnivå däremot är motsvarande andel 48 procent.¹⁰⁸

6.5 Många handläggare efterfrågar mer utbildning om intressekonflikter

En tredjedel av handläggarna inom områdena Bank, Försäkring och Marknader efterfrågar fler utbildningsinsatser om jäv och intressekonflikter samt om statstjänstemannarollen.¹⁰⁹ Även Finansinspektionens generaldirektör anser att myndigheten borde ha flera sådana utbildningsinsatser, vilket också är avsikten.¹¹⁰ Under våren 2020 skulle Statskontoret hålla dilemmaövningar om den statliga värdegrunden, jäv och intressekonflikter med deltagare från Finansinspektionen.¹¹¹ På grund av den pågående pandemin har dock dessa planer fått skjutas på framtiden.

¹⁰⁴ Intervju chef regelefterlevnad (2019-12-09).

¹⁰⁵ Intervju chefsjuristen med flera (2020-03-04).

¹⁰⁶ Intervju rättschef Marknader (2020-03-02) och områdeschef Marknader (2019-12-13).

¹⁰⁷ Intervju rättschef Marknader (2020-03-02).

¹⁰⁸ Enkätfråga 14, bilaga 3.

¹⁰⁹ Enkätfråga 16, bilaga 3.

¹¹⁰ Intervju generaldirektören (2020-03-10).

¹¹¹ Intervju områdeschef med flera, Styrning och verksamhetsstöd (2019-12-16).

Företrädare för Marknader framhåller också att myndigheten behöver flera centrala utbildningar om den statliga värdegrunden och intressekonflikter för att rutiner och processer ska implementeras på ett bra sätt i verksamheten. Det är viktigt att anställda pratar om dessa frågor och på sådant sätt håller diskussionen om intressekonflikter levande.¹¹² Uppföljande utbildningar skulle bidra till att stärka de anställdas kunskap om den statliga värdegrunden, särskilt för anställda som kommer från finansbranschen.¹¹³ Regelbundna webbutbildningar kan också vara ett sätt att påminna och hålla de anställda uppdaterade om regler och riktlinjer om jäv.¹¹⁴

På alla avdelningar inom område Marknader förekommer diskussioner om myndighetens värdeord. Detta kulturarbete följer en gemensam process som har utvecklats av Styrning och verksamhetsstöd, och som är tänkt att användas inom samtliga verksamhetsområden.¹¹⁵

6.6 Få anser att de har haft nytta av handboken

Sedan 2012 har myndigheten en 10-sidig handbok kallad *tjänsteman på FI – etiska frågor*.¹¹⁶ Handboken omfattar några fler förtydliganden utöver de som framgår i reglerna och riktlinjerna om jäv, bisysslor, mutor, lån hos företag och finansiella instrument.

I handboken presenteras några etiska ställningstaganden samt enstaka exempel på hur anställda ska förhålla sig till bisysslor, mutor, jäv och intressekonflikter samt sekretess. Som tillsynsmyndighet, skriver myndigheten, är det av avgörande betydelse att anställda agerar och uppträder på ett sådant sätt att finansmarknaden och allmänheten känner stort förtroende för myndigheten.¹¹⁷

I handboken betonas att gränsen för det tillåtna är inte alltid liktydig med god etik utan det kan krävas en högre standard. Vid etiska bedömningar är man hänvisad till sitt goda omdöme och sunda förnuft. Svaren är inte givna och det kan vara svårt att ensam ta ställning. Därför är öppenhet och dialog viktiga element i god etik. Vidare framhålls att varje beslut ska kunna redovisas öppet och tåla kritisk

¹¹² Intervju rättschef Marknader (2020-03-02).

¹¹³ Intervju tillförordnad chef HR (2019-12-06) och rättschef Marknader (2020-03-02).

¹¹⁴ Intervju chef Marknader (2019-12-13).

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Finansinspektionen, *Handbok Tjänsteman på FI – etiska frågor*, 2012.

¹¹⁷ Myndigheten går i boken igenom vad lagen säger, följt av ett avsnitt som hänvisar till etiska ställningstaganden som en fråga om sunt förnuft. Avslutningsvis behandlas sedan sociala medier.

granskning av medarbetare och kollegor, liksom av massmedier. Myndigheten exemplifierar med fyra frågor som kan vara lämpliga att ställa sig.¹¹⁸

I handboken ingår en översiktlig genomgång av hur medarbetare bör förhålla sig till lagstiftningen. Även om lagstiftningen inte är tydlig så ska det på Finansinspektionen finnas en formulering om hur man bör agera eller förhålla sig. Det ges dock få exempel. I handboken redogörs också kortfattat och översiktligt om bisysslor, mutor samt jäv och intressekonflikter.

Enligt våra intervjuer med handläggare inom kärnverksamheten är det få handläggare som har tagit del av handboken eller de mötesprotokoll som det etiska rådet lägger ut på den interna webbplatsen. Ett skäl är att få av handläggarna känner till handboken. Ett annat skäl är att handläggarna inte har tid att läsa protokoll eller att leta efter information på intranätet.¹¹⁹ Finansinspektionens handbok har nu ersatts av tre dokument med frågor och svar kring mutor, bisysslor samt jäv och andra intressekonflikter som publicerades på intranätet den 18 juni 2020.¹²⁰

6.7 Det etiska rådet har hittills haft en undanskymd roll

År 2016 fick internrevisionen styrelsens uppdrag att granska Finansinspektionens process och beslut avseende banktillsynen. Uppdraget gavs mot bakgrund av en medialt uppmärksammas händelse som bland annat omfattade en eventuell intressekonflikt inom område Bank.¹²¹

Av internrevisionens granskning framgick att berörda medarbetare upplevde att de inte blev lyssnade på. I sin rapport påpekade internrevisionen att det saknades en funktion för att länka samman den operativa verksamheten och ledningen när det gäller insatser för att motverka intressekonflikter. Denna funktion skulle exempelvis kunna fyllas av ett etiskt råd.¹²²

Mot denna bakgrund inrättade Finansinspektionen 2017 ett etiskt råd bestående av chefsjuristen, myndighetsjuristen, chef regelförfarand, representanter för HR och kommunikation samt verksamhetsområdena. Beslutet motiverades med att myndigheten är beroende av omvärldens förtroende och att det är en självklarhet att bedriva arbetet så att riksdag, regering och allmänhet känner stort förtroende för hur arbetet fullgörs.¹²³ Etiska frågeställningar som uppkommer måste hanteras

¹¹⁸ (1) Kan jag berätta om det här på ett ärligt och fullständigt sätt för min chef eller för massmedia?
(2) Vad kommer de att göra för bedömning?
(3) Är detta något som skulle kunna uppfattas som en obefogad fördel som jag får enbart i kraft av min anställning?
(4) Skulle detta på något sätt skada Finansinspektionen om det skulle tas upp i massmedia?

¹¹⁹ Grupptervju handläggare Bank (2020-03-11), handläggare Marknader (2020-03-12) och handläggare Försäkring (2020-03-13).

¹²⁰ E-post från Finansinspektionen, 2020-09-14.

¹²¹ Intervju chef internrevisionen (2019-09-13).

¹²² Finansinspektionen, *Hantering av intressekonflikter*, 2016.

¹²³ Finansinspektionen, *Beslut, Inrättande av ett etiskt råd på Finansinspektionen*, 2017.

på ett sådant sätt att inte förtroendet skadas. Myndigheten bedömde att det behövdes ett etiskt råd för att diskutera och ge vägledning om vad som är etiskt lämpligt i olika situationer.¹²⁴ Avsikten var att hålla kvartalsvisa möten och att minnesanteckningar från dessa möten skulle läggas ut på myndighetens intranät.¹²⁵

Rådet har emellertid inte fått den start man hade hoppats på. Verksamheten hann knappt starta innan den tidigare chefsjuristen slutade i november 2018 och aktiviteterna i stort sett avstannade. En ny chefsjurist tillträdde i december 2019 och förhoppningen är att funktionen därmed åter ska bli aktiv.¹²⁶ Etikrådet har haft ett fysiskt möte i slutet av 2019 samt ett möte via Skype den 29 maj 2020. Härutöver har avstämningar med rådet gjorts via e-post.¹²⁷

6.8 Stort tolkningsutrymme för flera bestämmelser

Som framgått av kapitel 4 är myndighetens bestämmelser om finansiella instrument förhållandevis detaljerade och det är tydligt vad som gäller. Reglerna om jäv, bisysslor och mutor innehåller däremot inte mycket information utöver vad som finns i lagstiftningen. I myndighetens regler och riktlinjer finns få eller inga exempel på eller förtydliganden av vad som kan vara intressekonflikter, jäv eller förtroendeskadliga bisysslor inom Finansinspektionen.

Övergripande och generella regler ställer krav på andra insatser för att säkerställa att medarbetarna tillämpar reglerna på ett korrekt och likvärdigt sätt. Vid sidan av "en levande diskussion" om vad reglerna kan innebära i olika situationer är förtydligande kommentarer och exempel från myndighetens sida, exempelvis i form av frågor och svar, ett sätt att underlätta för medarbetarnas tolkning av regelverket.

Finansinspektionens handbok har nu ersatts av tre dokument med frågor och svar kring mutor, bisysslor samt jäv och andra intressekonflikter som publicerades på intranätet den 18 juni 2020. Enligt Finansinspektionen är tanken att dessa dokument efterhand ska kompletteras med ytterligare frågor svar som identifieras och diskuteras i Etikrådet.¹²⁸ Fyra frågor om potentiella jävssituationer tas upp och i svaren konstateras huvudsakligen att frågan får avgöras från fall till fall i en dialog med den närmaste chefen.¹²⁹ För bisysslor finns 2–3 frågor om vad som kan vara förtroendeskadligt. Svaren är allmänt hållna och ger knappast någon

¹²⁴ Intervju tillförordnade chefsjurister (2019-09-11), tillförordnad chef HR (2019-12-06) och chefsjuristen med flera (2020-03-04).

¹²⁵ Finansinspektionen, *Beslut, Inrättande av ett etiskt råd på Finansinspektionen*, 2017.

¹²⁶ Intervju tillförordnade chefsjurister (2019-09-11) och chefsjuristen med flera (2020-03-04).

¹²⁷ E-post från Finansinspektionen, 2020-09-14.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Frågorna berör följande situationer: myndighetsutövning gentemot tidigare arbetsgivare, accepterat jobberbjudande hos företag under tillsyn, närstående på företag under tillsyn, förhandling om lån hos bank under tillsyn.

närmare vägledning för hur reglerna ska tolkas. För mutor däremot finns betydligt fler klargörande exempel: dels ett tiotal frågor och svar, dels fyra exempel i handboken.¹³⁰

Enligt vår enkät har ungefär hälften av handläggarna inom kärnverksamheten inte tagit del av etiska rådets frågor och svar på myndighetens webbplats. Endast 15 procent anser att dessa frågor och svar utgör en värdefull informationskälla.

6.9 Begränsad kontroll och uppföljning

Enligt Finansinspektionens bestämmelser är det den enskildes ansvar att följa reglerna medan den närmaste chefen har ansvar för att medarbetarna känner till vilka regler som gäller. Myndigheten påminner medarbetarna en gång per år att de ska anmäla sitt finansiella innehav men har inga motsvarande rutiner för andra intressekonflikter. Det finns således inga rutiner för att påminna medarbetarna om att anmäla jäv i samband med att de får nya uppdrag. Inte heller ställs det frågor om eventuell jäv till chefer och medarbetare när frågor bereds i exempelvis tillsynskommittén.

Med undantag för innehav och handel med finansiella instrument så dokumenteras inga anmälningar eller beslut om inte den enskilda medarbetaren kräver det. Detta begränsar starkt möjligheterna till uppföljning av hur reglerna tillämpas.

Under senare år har Finansinspektionen genomfört en uppföljning av sin interna styrning och kontroll. Den gjordes 2018 och visade bland annat att flera styrdokument behövde uppdateras, bland annat dem som rörde intressekonflikter. I en tertialuppföljning från 2019 påpekades att dessa styrdokument ännu inte hade uppdaterats. I verksamhetsplanen för 2019 kunde emellertid konstateras att en uppdatering hade genomförts av reglerna för jäv, bisysslor, mutor och innehav av finansiella instrument.¹³¹

Sedan augusti 2019 finns det en tjänst för regelfterlevnad på Finansinspektionen. Dennas ansvar är att trycka på så att verksamhetscheferna arbetar med att motverka regelfterlevnadsrisker. Inledningsvis kommer få granskningar att göras. I stället kommer inriktningen huvudsakligen att vara proaktiv genom rådgivning och andra stödinsatser.

En viktig del i arbetet har varit att verka för att regelverket ses över och ensas. En annan del har handlat om utbildning kring regelfterlevnad, bland annat inom ramen för introduktionsutbildningen. Det bedöms som viktigt att nyanställda utan tidigare erfarenhet från staten får veta vad det innebär att jobba på en myndighet.

¹³⁰ Finansinspektionen, *Frågor och svar om bisysslor*, 2020-06-11; Finansinspektionen, *Frågor och svar om jäv och andra intressekonflikter*, 2020-06-11; Finansinspektionen, *Frågor och svar om mutor*, 2020-06-11.

¹³¹ Finansinspektionen, *Styrelserapport tertialuppföljning 1 2019*, s. 8.

Eftersom regelefterlevnadsfunktionen bara har en tjänst är det viktigt att prioritera verksamheten. Enligt uppgift kommer det att ske riskbaserat, och inom funktionen bedöms risken som liten för att intressekonflikter ska få genomslag i verksamheten.¹³²

Som tidigare framgått genomför myndighetens internrevision granskningar som berör myndighetens hantering av intressekonflikter.¹³³ Internrevisionen är styrelsens organ för att kontrollera myndighetens interna styrning och kontroll.

¹³² Avsnittet bygger på intervju 2019-12-09 med chefen för regelefterlevnad.

¹³³ Se avsnitt 5.4 och 6.7.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Finansinspektionen bedriver ett effektivt arbete för att motverka intressekonflikter inom myndigheten. Med intressekonflikter menas motsättningar mellan myndighetens uppdrag och de anställdas privata intressen som kan leda till bristande objektivitet och otillbörligt hänsynstagande i myndighetsutövningen. Att intressekonflikter motverkas är en viktig förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna bedriva en effektiv verksamhet. Det är också viktigt för myndighetens förtroende. I granskningen ingår inte att värdera myndighetens verksamhet i sig, till exempel tillsynen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Finansinspektionen behöver göra mer för att motverka risken för intressekonflikter. Myndigheten har de viktigaste verktygen på plats i form av regler, riktlinjer och arbetsprocesser men behöver öka sina insatser för att de ska tillämpas som det är tänkt och med önskat resultat. Det handlar framför allt om att öka utbildnings- och informationsinsatserna samt mer uppföljning och kontroll. Myndighetens omfattande personalutbyte med finansbranschen, den sektor man har myndighetsuppgifter mot, medför utmaningar och risker som måste hanteras. I det följande utvecklar Riksrevisionen sina slutsatser.

7.1 Det omfattande personalutbytet med finanssektorn innebär risker

Enligt OECD och en omfattande internationell forskning medför ett omfattande personalutbyte mellan en myndighet och en resursstark sektor betydande risker för intressekonflikter. Särskilt om stora ekonomiska värden står på spel.

Ett omfattande personalutbyte kan undergräva såväl allmänhetens som branschens förtroende för myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag effektivt och utan att ta otillbörliga hänsyn. Det kan uppstå misstankar om att personalen, enskilda tjänstemän eller vissa grupper och funktioner, börjar agera utifrån intressen som inte är i linje med myndighetens uppdrag. Om misstankarna är berättigade är detta givetvis mycket allvarligt. Och även om de inte är berättigade så är det allvarligt, eftersom det kan undergräva förtroendet för myndigheten. Det är alltså viktigt att utsätta myndigheter på ett effektivt och transparent sätt vidtar effektiva åtgärder för att motverka intressekonflikter.

Riksrevisionens granskning visar att Finansinspektionen har ett omfattande personalutbyte med finansbranschen. Myndigheten rekryterar många från branschen och ännu fler går dit, framför allt chefer. Var tredje chef har rekryterats från branschen och två av tre går dit när de slutar på Finansinspektionen. Hälften av handläggarna inom kärnverksamheten har rekryterats direkt från ett företag

inom finansbranschen, och närmare 70 procent har någon gång arbetat där. Över 40 procent av handläggarna har arbetat inom finanssektorn i mer än fem år. Inom område Bank har två av tre chefer arbetat inom finansbranschen. På vissa tillsynsavdelningar inom området har tre av fyra handläggare rekryterats direkt från finansbranschen.

Av granskningen framgår att Finansinspektionen genom sina regler och arbetsprocesser anser sig ha hanterat risken för bristande objektivitet och otillbörligt hänsynstagande. Dessutom framhålls att myndigheten även rekryterar andra yrkeskategorier och från andra sektorer än finansbranschen.

Riksrevisionen anser emellertid att Finansinspektionen i ökad utsträckning bör beakta de risker som följer av ett omfattande personalutbyte med finansbranschen. Finansinspektionens personalutbyte med den tillsynade sektorn är hög och myndighetens uppföljning ger inte tillräckligt underlag för en säker bedömning av hur de egna insatserna mot intressekonflikter fungerar. Myndighetens besluts- och beredningsprocesser är heller ingen garanti mot bristande objektivitet, särskilt inte om det finns tendenser till grupptänk bland den personal som arbetar inom ramen för processerna. Enligt Riksrevisionens mening skulle Finansinspektionen bland annat kunna överväga att i viss mån bredda sin rekrytering för att på så sätt få in andra perspektiv i sina berednings- och beslutsprocesser. Avgörande för ett sådant ställningstagande bör dock vara verksamhetens behov.

7.2 Finansinspektionen har uppdaterade regler och tydliga processer

Sammantaget har Finansinspektionen ändamålsenliga regler, riktlinjer och arbetsprocesser för att motverka intressekonflikter. Myndigheten har regler om mutor, jäv, bisysslor, finansiellt innehav, lån hos företag under tillsyn samt en rutin för karantän när personal slutar. Därutöver har myndigheten som ambition att personal inte ska medverka i ärenden som rör företag där de nyligen varit anställda. Reglerna är uppdaterade och hänvisar tydligt till bakomliggande lagstiftning. De är emellertid sällan mer detaljerade än lagregeln, vilket ställer krav på att myndigheten exemplifierar och förtydligar i annan ordning.

Det flesta handläggare säger sig känna till Finansinspektionens bestämmelser om intressekonflikter och många tar upp sådana frågor med sin närmaste chef. De flesta anser också att myndighetens insatser för att motverka intressekonflikter fungerar bra, och att det har blivit bättre under senare år. Samtidigt anser en tredjedel av handläggarna att myndigheten inte ger några tydliga exempel på vad som kan vara jävs- och intressekonflikter i arbetet.

Generellt lyckas Finansinspektionen relativt väl med att undvika situationer där handläggare har myndighetsuppgifter mot företag där de nyligen har arbetat. För viss verksamhet kan detta dock vara en betydande utmaning på grund av den omfattande rekryteringen från sektorn.

Finansinspektionen har också etablerat berednings- och beslutsprocesser som, om de följs, bidrar till att säkerställa ett objektivt beslutsfattande och att enskilda tjänstemän inte kan utöva otillbörligt inflytande. Processerna omfattar stora delar av kärnverksamheten och finns huvudsakligen där risken för intressekonflikter kan förväntas vara som störst. När det är förenat med svårigheter att införa standardiserade processer har myndigheten vidtagit andra åtgärder för att minska riskerna för otillbörligt hänsynstagande.

7.3 Viktigt med välfungerande processer och att ledningen föregår med gott exempel

Välfungerande processer som breddar beslutsfattandet utgör en viktig förutsättning för objektiv och saklig myndighetsutövning. Det minskar risken för såväl grupptänk som otillbörligt hänsynstagande. Det bör emellertid påpekas att berednings- och beslutsprocesser aldrig kan vara en garanti mot otillbörligt hänsynstagande eller bristande objektivitet. Men om de fungerar väl så bidrar de till att minska riskerna på ett påtagligt sätt.

Granskningen visar att Finansinspektionens besluts- och beredningsprocesser i allt väsentligt följer de påbjudna stegen och att de flesta handläggare och chefer tycker att de fungerar bra. Samtidigt kan det konstateras att en inte oväsentlig andel av handläggarna, drygt var tionde, inom områdena Bank och Marknader inte anser att myndighetens beslut präglas av objektivitet och saklighet. Ännu fler, drygt 15 procent av handläggarna på dessa områden, anser att de har blivit överkörda i beslutsprocessen på osakliga grunder.

Även om beslutsprocesserna följs så som det är tänkt, och en klar majoritet anser att de fungerar på ett bra sätt, så finns det enligt Riksrevisionens mening skäl för Finansinspektionen att beakta dessa signaler. Välfungerande processer har en strategisk betydelse för myndighetsutövningen och det kan därför finnas anledning att noggrant följa frågan.

Finansinspektionens tillsynsundersökningar följer undersökningsprocessen. Det innebär bland annat att ärendet behandlas i tillsynskommittén flera gånger, och de aktuella frågorna får förhoppningsvis en objektiv och allsidig belysning. Även om många är inblandade i beredningen så fattas besluten till syvende och sist av en eller två personer. När undersökningen är klar beslutar områdeschefen om huruvida granskningen ska avslutas med en slutskrivelse eller skickas vidare till chefsjuristen så att denna får besluta om det ska göras en sanktionsutredning.

Om en sanktionsutredning genomförs är det också chefsjuristen som avgör ifall ärendet ska skickas vidare till myndighetens styrelse för eventuellt sanktionsbeslut.

Det finns således två centrala beslutsfattare när tillsynsundersökningar genomförs. Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att dessa beslutsfattare är höjda över alla misstankar om jäv och intressekonflikter. Som tidigare framgått (avsnitt 4.6) har media emellertid rapporterat om misstänkt jäv i samband med att en områdeschef med ansvar för granskningar inom bankområdet fick ett toppjobb på en storbank. Negativ publicitet av detta slag riskerar, enligt Riksrevisionens mening, att undergräva såväl förtroendet för myndigheten som medarbetarnas benägenhet att följa myndighetens interna regler och riktlinjer. Mot bland annat den bakgrunden bör Finansinspektionen tydligt uppmärksamma sina anställda på att de kan hamna i en jävssituation eller intressekonflikt när de söker arbete hos en annan organisation. Myndigheten bör också följa upp och kontrollera hur personalen efterlever jävsreglerna i detta avseende.

7.4 Det behövs mer utbildning, information och erfarenhetsutbyte

Återkommande utbildning och lättillgänglig information är av stor betydelse för att Finansinspektionens regler och riktlinjer ska tillämpas på ett enhetligt och korrekt sätt. Det handlar dels om vilka regler och förhållningssätt som gäller för intressekonflikter, dels om den statliga värdegrunden och statstjänstemannarollen. Chefer och medarbetare har också ett behov av att diskutera med varandra om vad som kan vara en intressekonflikt och hur man ska bete sig i olika situationer. Den höga personalomsättningen i kombination med att många rekryteras från privat sektor innebär större krav på Finansinspektionen än många andra myndigheter i detta avseende.

Finansinspektionen har en introduktionsutbildning på fem dagar för alla nyanställda. I utbildningen ingår statstjänstemannarollen samt regler och förhållningssätt för intressekonflikter. Av granskningen framgår att 60 procent av handläggarna anser att utbildningen har varit värdefull för dessa frågor medan drygt 20 procent inte anser att så är fallet. Därutöver finns viss utbildning och erfarenhetsutbyte om intressekonflikter på avdelningsnivå. Detta har startat under senare år och bedrivs än så länge inom ett av tre verksamhetsområden. Såväl chefer som handläggare efterlyser mer utbildning om statlig värdegrund och intressekonflikter. Var tredje handläggare anser inte att myndigheten har tillräckligt med utbildning om dessa frågor.

Myndigheten inrättade ett etiskt råd 2017 men det har hittills haft en undanskymd roll. Det finns också en handbok som tar upp jäv och intressekonflikter men få chefer och handläggare anser att de har haft nytta av den.

Handboken har sedan juni 2020 ersatts av tre dokument på Finansinspektionens intranät med frågor och svar kring mutor, bisysslor samt jäv och andra intressekonflikter. Tanken är att dessa dokument efterhand ska kompletteras med frågor och svar som identifieras och diskuteras i Etikrådet. Än så länge finns det få förtydligande kommentarer och exempel och därmed blir det svårt för chefer och medarbetare att göra en enhetlig tolkning av bestämmelserna.

Finansinspektionens ledning betonar vikten av en levande diskussion om statstjänstemannarollen och riskerna för intressekonflikter. Intervjuade chefer anser att sådana diskussioner är vanligt förekommande och att de anställda bland annat därför är medvetna om vilka regler och etiska förhållningssätt som gäller. Två av tre handläggare anser att sådana frågor diskuteras tillräckligt medan var fjärde inte gör det. Enligt var tredje handläggare tar inte den närmsta chefen initiativ till diskussioner om jäv och intressekonflikter.

Enligt Riksrevisionens bedömning behöver myndigheten satsa mer på att utbilda och informera personalen om såväl intressekonflikter som vad det innebär att vara statstjänsteman. Finansinspektionen har under granskningen aviserat sina avsikter att genomföra så kallade dilemmadiskussioner under Statskontorets ledning. Det finns också planer på att tillhandahålla kurser om intressekonflikter med hjälp av e-lärande. Riksrevisionen ser positivt på sådana insatser.

7.5 Bristande dokumentation försvårar insyn och uppföljning

Allmänhet, press och berörda företag har rätt till insyn i hur myndigheter utövar sitt uppdrag. Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen är av central betydelse i sammanhanget. För att offentlighetsprincipen ska fungera som avsett behöver myndigheten diarieföra allmänna handlingar, vilket också är ett krav enligt lagen om offentlighet och sekretess. God dokumentation är också av betydelse för myndigheternas inre effektivitet. Det ökar möjligheterna till uppföljning och lärande om hur viss verksamhet bedrivs och ärenden hanteras.

Av Riksrevisionens granskning framgår att anmälningar och beslut som rör jäv och bisysslor inte dokumenteras om inte den anställda själv uttryckligen begär det. Överväganden i samband med karantänsbeslut dokumenteras inte heller. Med undantag för finansiella instrument har myndigheten heller inte någon rutin för att påminna anställda om att anmäla eventuella intressekonflikter. Exempelvis ställs inte rutinmässigt frågor om jäv eller andra intressekonflikter i samband med att en anställd tilldelas nya uppdrag eller arbetsuppgifter. Både vår granskning och en tidigare granskning av Finansinspektionens internrevision visar att det finns vissa brister i hur arbetet i processerna dokumenteras och diarieförs.

Riksrevisionen anser att Finansinspektionen bör utveckla sin kontroll och uppföljning av insatserna mot intressekonflikter inom myndigheten. Finansinspektionen har enligt Riksrevisionens bedömning regler, riktlinjer och processer som i allt väsentligt är ändamålsenliga för att motverka risken för intressekonflikter. Vid sidan av att utbilda, informera och föra diskussioner om hur dessa ska tillämpas behöver myndigheten också skaffa sig en uppfattning om huruvida de faktiskt tillämpas och fungerar så som det är tänkt. Det räcker inte att förutsätta att så är fallet.

Kunskap om hur insatserna fungerar i praktiken kan användas för att öka deras effektivitet. Vetskapen om att det förekommer uppföljning och kontroll torde också öka personalens benägenhet att efterleva reglerna. Uppföljning och kontroll samt därpå baserat lärande av hur frågor om intressekonflikter hanteras förutsätter dock att myndigheten i ökad utsträckning dokumenterar sådana ärenden.

Enligt Riksrevisionen är kraven på dokumentation särskilt viktiga i de fall man ser eventuella jävshinder, men där bedömningen ändå blir att jäv inte föreligger. Sådana fall behöver dokumenteras för att det i efterhand ska vara möjligt att se vilka överväganden som gjordes. Dokumentationskraven ska emellertid inte ställas undantagslöst utan ta hänsyn till integritetsaspekter. Det kan exempelvis handla om att man söker ett nytt jobb eller att det finns personliga förhållanden som man inte vill röja för sin arbetsgivare. I sådana fall bör det finnas en möjlighet att inte delta i handläggningen av ett ärende utan att ange skäl.

7.6 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till Finansinspektionen:

- Öka utbildnings- och informationsinsatserna om intressekonflikter och statstjänstemannarollen. Det bör finnas utbildningsmoment som all operativ personal ska genomgå med viss regelbundenhet och myndigheten bör underlätta för personalen att tolka bestämmelserna om intressekonflikter.
- Utveckla kontroll och uppföljning av hur myndighetens regler och insatser för att motverka intressekonflikter tillämpas och fungerar i praktiken. I detta bör ingå att noggrant följa arbetet inom ramen för myndighetens berednings- och beslutsprocesser.
- Dokumentera anmälningar och beslut i ökad utsträckning när det gäller frågor om jäv, bisysslor och andra intressekonflikter.

Referenslista

Litteratur och artiklar

Baxter, Lawrence G. "‘Capture’ in financial regulation: can we channel it toward the common good?" *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 21:175, 2011.

Bond, Philip and Glode, Vincent, *The Labour Market for Bankers and Regulators*, *Review of Financial Studies*, vol. 27, No. 9, 2014.

Carpenter, Daniel, and Moss, David A., "Preventing Regulatory Capture: special interest influence and how to limit it" / [edited by] Daniel Carpenter, Harvard University, David A. Moss, Harvard University. Cambridge University Press, 2014.

Che, Yeon-Koo, "Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion", *RAND Journal of Economics*, vol. 26, No. 3, 1995.

Cornaggia, Jess, Cornaggia Kimberly R. and Xia, Han, "Revolving Doors on Wall Street", Vol. 120, issue 2, 2016.

Kwak, J., "Cultural Capture and the Financial Crisis – Preventing Regulatory Capture: special interest influence and how to limit it", i Carpenter, D. and Moss, D. (red.), *Preventing Regulatory Capture: special interest influence and how to limit it*, Cambridge University Press, 2014.

Young, Kevin L., Marple, Tim and Heilman, James, "Beyond the revolving door: Advocacy behavior and social distance to financial regulators", *Business and Politics*, vol. 19, Special Issue 2, 2017.

Veltrop, Denis and de Haan, Jakob, "I just cannot get you out of my head: Regulatory capture of financial sector supervisors", DNB Working Paper from Netherlands Central Bank, Research Department, No. 410, 2014.

Utredningar och rapporter

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning Oegentligheter och intern styrning och kontroll*, ESV 2016:42, Ekonomistyrningsverket, 2016.

Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting, *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda*, 2006.09, Finansdepartementet, 2006.

Finansinspektionen, *Revisionsrapport*, Dnr: 16-17183, 2016.

Finansinspektionen, *Årsredovisning 2018*, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Årsredovisning 2019*, Finansinspektionen, 2020.

Finansinspektionen, *Revisionsrapport*, Dnr: 19-13479, 2019.

Lindström, Eva, och Bruun, Niklas, *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1, 2012.

OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD guidelines and country experiences*, OECD, 2003.

OECD, *Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD, 2010.

OECD, *The Revolving Door for Political Elites*, OECD, 2018.

Riksbanken, *Etiska riktlinjer*, Dnr 2019-01207, Riksbanken, 2019.

Riksrevisionen, *Säkra och effektiva läkemedel*, RiR 2016:9, Riksrevisionen, 2016.

Riksrevisionen, *Finansiell stabilitet*, RiR 2018:2, Riksrevisionen, 2018.

Transparency International, *Regulating the Revolving Door*, Working Paper 06/10, Transparency International, 2010.

Värdegrundsdelegationen, *En kultur som motverkar korruption*, S2014.024, Finansdepartementet, 2014.

Tidningsartiklar

Rex, M., "FI-topp anmälde inte jäv", *Dagens Industri*, 2019-09-18, <https://www.di.se/nyheter/fi-topp-anmalde-inte-jav/>, hämtad 2019-10-15.

Skriftligt material för Finansinspektionen

Finansinspektionen, *Handbok Tjänsteman på FI – etiska frågor*, Dnr 12-4572, Finansinspektionen, 2012.

Finansinspektionen, *Rutin för karantänshantering*, Dnr 15-11654-1, Finansinspektionen, 2015.

Finansinspektionen, *Beslut, Inrättande av ett etiskt råd på Finansinspektionen*, Dnr 17-907, Finansinspektionen, 2017.

Finansinspektionen, *Beslut - Tillstånd att ha lån hos företag som står under tillsyn av Finansinspektionen*, Dnr 19-12658, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer för innehav av och handel med finansiella instrument*, Dnr 19-11863, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om jäv*, Dnr 19-20403, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om mutor*, Dnr 19-20406, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Regler och riktlinjer om bisyssla*, Dnr 19-20404, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Styrelserapport tertialuppföljning 1 2019*, Finansinspektionen, 2019.

Finansinspektionen, *Finansinspektionens tillsynsstrategi*, Dnr 20–2646, Finansinspektionen, 2020.

Finansinspektionen, *Frågor och svar om bisysslor*, 2020-06-11.

Finansinspektionen, *Frågor och svar om jäv och intressekonflikter*, 2020-06-11.

Finansinspektionen, *Frågor och svar om mutor*, 2020-06-11.

Lagar och förordningar

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Förordning (2013:1111) med instruktion för Finansinspektionen.

Förvaltningslag (2017:900).

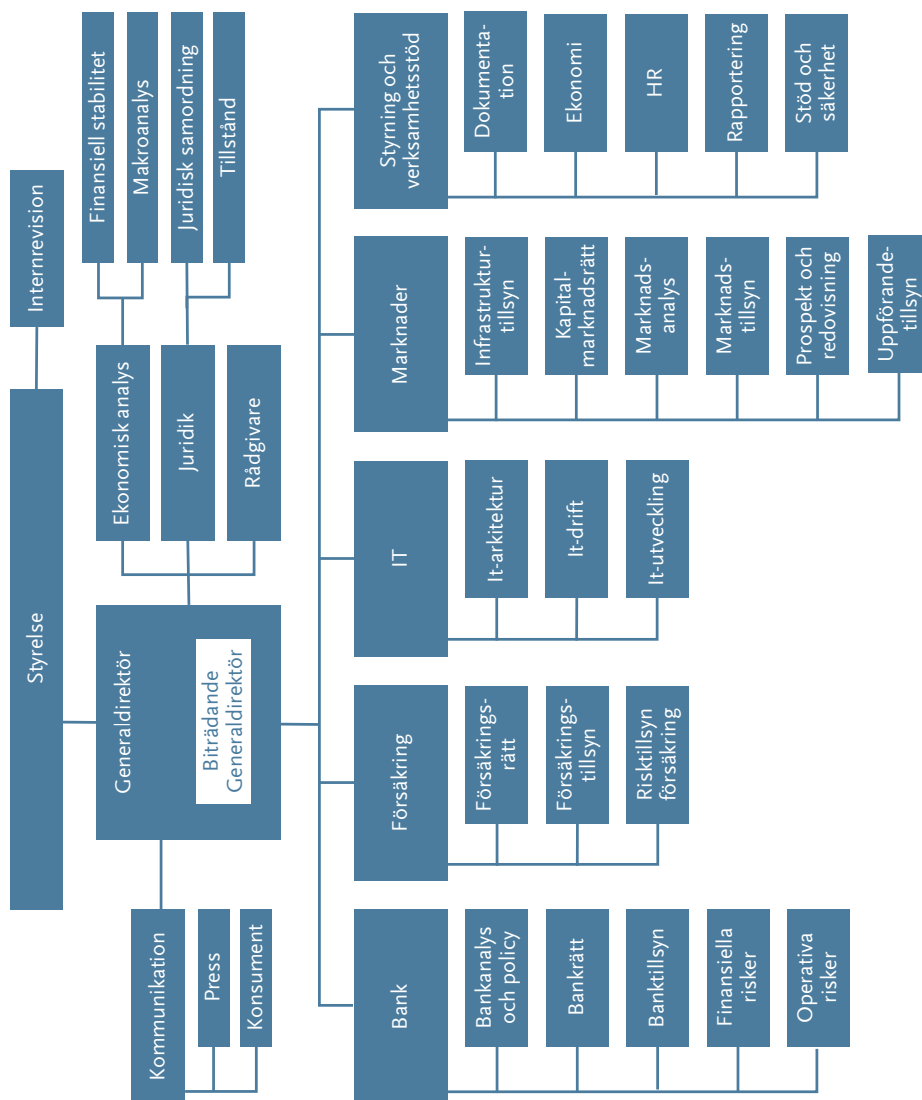
Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Myndighetsförordning (2007:515).

Regeringsformen, RF (1974:152).

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Bilaga 1. Finansinspektionens organisation



Bilaga 2. Statistik

Urval av myndigheter för jämförelse av personalrörligheten

Myndigheterna i urvalet har valts för att de ska vara någorlunda jämförbara med Finansinspektionen. De uppfyller ett eller flera av nedanstående villkor:

- verkar gentemot en marknad med omfattande ekonomiska intressen
- fattar beslut som kan få stora ekonomiska konsekvenser för näringslivet, till exempel i form av tillsyn, tillståndsgivning, reglering
- hanterar större upphandlingar eller har betydande kontaktytor mot näringslivet.

I sådana fall finns det enligt forskningen (se avsnitt 1.1) en förhöjd risk för intressekonflikter, inte minst om det kombineras med en hög personalrörlighet till och från privat sektor.

Vid sidan av myndigheterna i urvalet redovisas som referens även genomsnittliga uppgifter för samtliga myndigheter. I kapitlet hänvisas ibland explicit till Riksbanken och Riksgälden eftersom dessa myndigheter i likhet med Finansinspektionen har till uppgift att verka för finansiell stabilitet. Dessa myndigheter konkurrerar också med Finansinspektionen om samma slags kompetens.

Personalomsättning och personalflöden

Uppgifterna över personalflöden till och från myndigheterna avser genomsnitt för perioden 2014–2018 och är beräknade på statistik från SCB – LISA/RAMS.

I uppgifterna om personalflöden ingår inte pensionsavgångar.

Personalflöden presenteras för dels ett urval myndigheter, dels staten som helhet. Uppgifterna avser personalflöden till respektive från tre sektorer: privat sektor, statlig sektor samt regioner och kommuner.

Därutöver presenteras personalflöden mellan Finansinspektionen och företag inom finansbranschen. Därvid har företag inom privat sektor delats in i fyra kategorier: banker, andra finansiella företag, företag inom juridik samt icke-finansiella företag. Indelningen framgår av nedanstående tabell.

Tabell B 1 Kategorisering av företag utifrån SNI- och sektorkoder inom privat sektor¹³⁴

Företag	Kodning
Banker	Sektor 122100–122200
Andra finansiella företag	Sektor 122300–129400, övriga sektorer där SNI-koden är 64, 65 eller 66.
Företag inom juridik	Övriga sektorer där SNI-koden är 69
Icke finansiella företag (exkl. juridik)	Alla återstående företag

Källa: SCB

För att definiera företag som tillhör finansbranschen (med banker som särskild kategori) har vi i ett första steg använt sektorkoder. I ett andra steg har vi med hjälp av SNI-koder lagt till företag inom finanssektorn från kategori icke-finansiell sektor till finansföretag och företag inom juridik. Genom att använda SNI-kod på arbetsställenivå kan vi ta hänsyn till att ett arbetsställe kan syssla med finansiell verksamhet även om företaget som helhet huvudsakligen bedriver icke-finansiell verksamhet. Syftet har varit att välja ut företag som Finansinspektionen har tillsyn över.¹³⁵

En individ anses komma från (respektive gå till) "finanssektorn" om företaget som helhet har sektorkod "Finansiellt företag" eller om arbetsstället har SNI-kod 64, 65 eller 66.

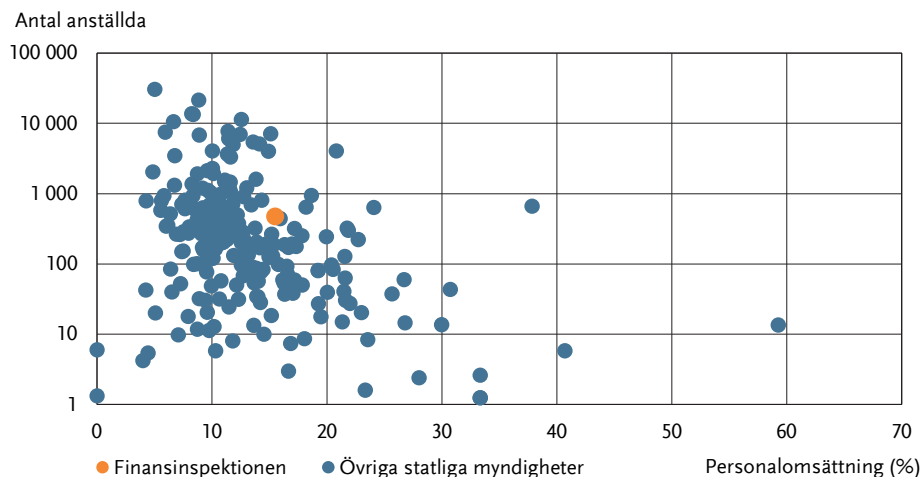
Standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI) används för att klassificera enheter som företag och arbetsställen efter deras ekonomiska aktiviteter. Standard för institutionell sektorindelning, INSEKT, är en klassificering av institutionella enheter, exempelvis bolag, myndigheter och hushåll. INSEKT grupperar dessa enheter till olika institutionella sektorer i ekonomin. INSEKT skiljer ut banker och finansiella företag, medan SNI kategoriserar samtliga företag efter ekonomisk aktivitet.

¹³⁴ Se SCB 2014, *Standard för institutionell sektorindelning*, INSEKT 2014, MIS 2014:1 respektive SCB 2007, *Struktur för svensk näringsgrensindelning 2007*, SNI 2007.

¹³⁵ I granskningen benämns dessa företag under begreppet Finansbranschen. Dessa är huvudsakligen banker, kreditmarknadsföretag, betaltjänstföretag, företag som verkar inom börs och clearing, fondbolag, fonder, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare, pensionsstiftelser, hypoteksinstitut, konsumentkreditinstitut, utgivare av elektroniska pengar och värdepappersbolag samt pensionsbolag.

Personalomsättning i staten

Figur 5 Personalomsättning i staten, 2014–2018



Observera att y-axeln är i logaritmisk skala.

Källa: SCB

Finansinspektionens personalomsättning motsvarar den 75:e percentilen bland alla myndigheter. Det innebär att 25 procent av myndigheterna har högre personalomsättning än Finansinspektionen.

Personalomsättningen har beräknats utifrån det lägsta av värdena för antalet nyrekryterade respektive antalet avgångna dividerat med medelvärdet av antalet anställda under de senaste två åren. Alla nyanställningar och avgångar är beräknade som skillnaden mellan mätpunkterna november föregående år och november innevarande år.

Med nyrekryterad personal avses personer som har Finansinspektionen som huvudarbetsställe innevarande år och vars senaste arbetsgivare tidigare år inte var Finansinspektionen. Om man har arbetat på Finansinspektionen men tagit tjänstledigt eller inte arbetat alls (till exempel föräldraledighet) räknas man inte som nyanställd.

Vissa uppgifter om Finansinspektionen

Tabell B 2 Finansinspektionens personalomsättning 2017–2019, totalt samt för tre områden

		2017	2018	2019	Medel
Finansinspektionen totalt		17 %	14 %	14 %	15 %
Därav	Bank	13 %	17 %	19 %	16 %
	Försäkring	19 %	9 %	9 %	12 %
	Marknader *	18 %	14 %	17 %	16 %

* Från 2019-01-01 ingår stora delar av tidigare verksamhetsområde Konsumentskydd i verksamhetsområde Marknader. Uppgifterna avser icke tidsbegränsade anställningar.

Källa: Finansinspektionen

Tabell B 3 Anledning till medarbetares samtal om jäv och intressekonflikt inom verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknader

Anledning till samtal om jäv och intressekonflikt	Andel personer
Egen koppling till företag under tillsyn	40 %
Kontakt med f.d. kollega på företag under tillsyn	37 %
Närståendes koppling till företag under tillsyn	25 %
En väns koppling till företag under tillsyn	22 %
Bisysslor	17 %
Finansiella instrument	15 %
Gåvor och förmåner från företag under tillsyn	10 %
Något annat	8 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning

Bilaga 3. Riksrevisionens enkätundersökning

Som ett led i granskningen har Riksrevisionen genomfört en enkätundersökning. Syftet var att få en bild av hur handläggare inom Finansinspektionens kärnverksamhet uppfattar att myndighetens insatser fungerar för att motverka jäv och andra intressekonflikter.

Enkäten riktade sig till handläggare inom verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknader. Den omfattade inte chefer, studentmedarbetare, assistenter eller motsvarande personal vid verksamhetsområdena. Den omfattade inte heller handläggare som varit anställda i kortare tid än 3 månader eller dem som var tjänstlediga på 100 procent. Däremot ingick alla föräldralediga och sjukskrivna handläggare (även långtidssjukskrivna).

Enkäten skickades ut den 31 mars 2020 per e-post via enkätverktyget Webropol och avslutades den 17 april 2020. Tre påminnelser skickades till respondenterna, en från Finansinspektionens sida och två från Riksrevisionen. Enkäten besvarades anonymt.

Av 303 handläggare som fick enkäten svarade 218, vilket innebär en svarsfrekvens på 72 procent. Samtliga frågor var obligatoriska att besvara, med undantag för några frågor som var beroende av hur man hade svarat tidigare. Samtliga som svarade på enkäten svarade också på de frågor som var obligatoriska för dem. Enkäten hade med andra ord inget internt bortfall.

Av dem som besvarade enkäten arbetar 100 inom verksamhetsområde Bank (46 procent), 62 inom Marknader (28 procent) och 56 inom Försäkring (26 procent). Som framgår av nedanstående tabell är enkätsvaren relativt jämnt fördelade mellan verksamhetsområdena.

Tabell B 4 Antal som besvarat enkäten per verksamhetsområde

Verksamhetsområde	Population	Antal som svarade	Svarsfrekvens
Bank	139	100	72 %
Marknader	94	62	66 %
Försäkring	70	56	80 %
Totalt	303	218	72 %

Källa: Uppgifter från Finansinspektionen och enkätsvar fråga 2.

Majoriteten av respondenterna uppgav att de arbetar med tillsyn. En fjärdedel arbetar med tillstånd och en fjärdedel arbetar med regelgivning eller har andra uppgifter. Det finns mindre skillnader mellan områdena. Det förekommer att handläggare har fler än en huvudsaklig arbetsuppgift men inte i hög utsträckning.

En majoritet av respondenterna har arbetat längre tid än 2 år vid myndigheten. En tredjedel (36 procent) uppgav att de har arbetat kortare tid än 2 år vid myndigheten och två tredjedelar (64 procent) uppgav att de har arbetat 2 år eller längre vid myndigheten.

Respondenternas anställningstid skiljer sig mellan områdena. Betydligt fler har arbetat längre än 2 år vid områdena Försäkring och Marknader jämfört med Bank. Inom Försäkring har 77 procent av respondenterna arbetat längre tid än 2 år, jämfört med 68 procent för Marknader och 54 procent för Bank.

Hälften (51 procent) av alla respondenter uppgav att de kom till myndigheten från ett bolag inom finansbranschen. En fjärdedel kom från staten. Drygt hälften (55 procent) kom till Bank från bolag inom finansbranschen. Detta kan jämföras med 45 procent för Marknader och 50 för Försäkring. Knappt en tredjedel kom till Marknader från staten. Detta kan jämföras med omkring en femtedel för Marknader och Försäkring.

Enkätfrågor och svar

Fråga och svar 1 Vilken är din huvudsakliga utbildningsbakgrund (examen motsvarande)?
Antal svar: 218. Valda alternativ: 223.

	Antal	Procent
Juridik	82	37,61
Ekonomi	110	50,46
Annat (ange vilken)	31	14,22

Fråga och svar 2 Vilket verksamhetsområde arbetar du huvudsakligen inom?
Antal svar: 218. Valda alternativ: 218.

	Antal	Procent
Bank	100	45,87
Försäkring	56	25,69
Marknader	62	28,44
Annat (ange vilket)	0	0

Fråga och svar 3 Vad arbetar du huvudsakligen med?

Antal svar: 218. Valda alternativ: 257.

	Antal	Procent
Tillsyn	134	61,47
Tillstånd	58	26,61
Regelgivning	40	18,35
Annat (ange vad)	25	11,47

Fråga och svar 4 Hur länge har du varit anställd vid Finansinspektionen?

Antal svar: 218.

	Antal	Procent
0–2 år	79	36,24
Längre än 2 år	139	63,76

Fråga och svar 5 Var arbetade du direkt innan du började på Finansinspektionen?

Antal svar: 218.

	Antal	Procent
I staten (exklusive statliga bolag)	55	25,23
I kommun eller landsting/region	2	0,92
I bolag inom finansbranschen	111	50,92
I bolag inom andra branscher	26	11,92
I annan organisation	5	2,29
Jag studerade	18	8,26
Jag hade annan sysselsättning	1	0,46

Fråga och svar 6 Sett över hela ditt arbetsliv, ungefär hur länge har du arbetat hos någon av nedanstående?

Antal svar: 218 (procentuella andelar i tabellen).

	Inte alls	0–2 år	2–5 år	>5 år
Staten (exklusive statliga bolag) *	3,21	17,89	32,11	46,79
Kommun eller landsting/region	88,53	9,17	1,38	0,92
Bolag inom finansbranschen	30,73	14,22	14,68	40,37
Bolag inom andra branscher	37,62	34,86	12,84	14,68
Annan organisation	84,4	9,18	2,75	3,67
Som egenföretagare	93,12	4,59	0,92	1,37

* Många respondenter har inkluderat anställningstiden vid Finansinspektionen i sitt svar gällande hur länge de har arbetat i staten. Resultatet blir därför svårtolkat.

Fråga och svar 7 Hur väl känner du till dessa regler och riktlinjer?

För att hantera intressekonflikter har Finansinspektionen bl.a. regler och riktlinjer om jäv, bisysslor, mutor samt innehav av och handel med finansiella instrument.

Antal svar: 218 (procentuella andelar i tabellen).

	Inte alls	Inte särskilt väl	Ganska väl	Mycket väl	Ingen uppfattning
Jäv	1,38	7,8	41,28	49,54	0
Bisysslor	2,29	10,55	42,66	44,5	0
Mutor	0,92	4,59	35,32	59,17	0
Finansiella instrument	0,46	3,21	29,36	66,97	0

Fråga och svar 8 Hur väl känner du till den statliga värdegrunden och vad som förväntas av dig som statlig tjänsteman?

Antal svar: 218.

	Antal	Procent
Inte alls	2	0,92
Inte särskilt väl	23	10,55
Ganska väl	94	43,12
Mycket väl	98	44,95
Ingen uppfattning	1	0,46

Fråga och svar 9 Hur säker känner du dig på vad som kan vara jäv och intressekonflikter i ditt arbete?

Antal svar: 218.

	Antal	Procent
Osäker	2	0,92
Inte särskilt säker	4	1,83
Ganska säker	105	48,17
Mycket säker	107	49,08
Ingen uppfattning	0	0

Fråga och svar 10 Har du med din närmaste chef tagit upp frågor om jäv och intressekonflikter som rör dig själv?

Antal svar: 218.

	Antal	Procent
Nej, det har inte varit aktuellt	83	38,07
Nej, men jag har tagit upp sådana frågor med annan befattningshavare	4	1,83
Ja, det har hänt någon enstaka gång	79	36,24
Ja, det har hänt några gånger	49	22,48
Ja, det har hänt vid ett flertal tillfällen	2	0,92
Minns inte	1	0,46

Fråga och svar 11 På ett övergripande plan, vilken typ av fråga handlade det om?

Antal svar: 134. Valda alternativ: 233.

	Antal	Procent
Egen koppling till företag under tillsyn	53	39,55
Närståendes koppling till företag under tillsyn	33	24,63
En väns koppling till företag under tillsyn	29	21,64
Kontakt med före detta kollega som arbetar på ett företag under FI:s tillsyn	49	36,57
Finansiella instrument	20	14,93
Bisysslor	23	17,16
Gåvor och förmåner från företag under tillsyn	14	10,45
Något annat (ange vad)	11	8,21
Jag vill inte uppge	1	0,75

Fråga och svar 12 Brukar du känna dig nöjd med den åtgärd som blir resultatet?

Antal svar: 134.

	Antal	Procent
Nej, missnöjd	0	0
Nej, inte särskilt nöjd	4	2,98
Ja, ganska nöjd	25	18,66
Ja, helt nöjd	99	73,88
Ingen uppfattning	6	4,48

Fråga och svar 13 Varför är du inte nöjd?

Antal svar: 4. Valda alternativ: 4.

	Antal	Procent
Regler och riktlinjer tillämpas för strikt	0	0
Regler och riktlinjer tillämpas inte tillräckligt strikt	2	50
Annan orsak	2	50

Fråga och svar 14 Hur värdefulla har nedanstående kanaler varit för dig för att få information om Finansinspektionens regler och riktlinjer om jäv och intressekonflikter?

Antal svar: 218 (procentuella andelar i tabellen).

	Inte alls	Inte särskilt	Ganska värdefull	Mycket värdefull	Ej tagit del	Minns inte
Introduktionsutbildning	2,75	16,97	36,7	23,4	3,21	16,97
Inspektörsutbildning	9,17	10,55	11,47	5,05	58,71	5,05
Finansinspektionens regler och riktlinjer på intranätet	0	6,88	40,83	48,16	2,75	1,38
Etikrådets frågor och svar på intranätet	12,39	21,1	11,01	2,75	47,25	5,5
Finansinspektionens fredagsmöten	10,09	22,48	41,29	16,97	2,75	6,42
Möten och diskussioner på områdesnivå	11,01	26,15	36,24	11,92	7,8	6,88
Möten och diskussioner på avdelningsnivå	6,42	15,14	37,15	33,49	4,13	3,67
Möten och diskussioner på enhets- eller gruppnivå	5,04	15,14	32,11	35,78	6,88	5,05

Fråga och svar 15 Är det någon annan kanal som du vill lyfta fram som viktig i sammanhanget?

Antal svar: 28 (skriftliga kommentarer).

Fråga och svar 16 Hur väl stämmer följande? Myndigheten som helhet:

Antal svar: 218 (procentuella andelar i tabellen).

	Stämmer inte alls	Stämmer inte särskilt bra	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Ingen uppfattning
kommunicerar tydligt sina regler och riktlinjer om jäv och intressekonflikter	1,83	9,63	50,46	33,49	4,59
ger tydliga exempel på vad som kan vara jävs- och intressekonflikter i mitt arbete	4,13	28,9	46,33	13,3	7,34
har tillräckliga utbildningsinsatser om jäv och intressekonflikter	5,96	25,69	44,96	12,84	10,55
har tillräckliga utbildningsinsatser om vad det innebär att vara en statlig tjänsteman	7,34	24,31	49,54	11,93	6,88
har chefer som tydligt markerar att frågor om jäv och intressekonflikter är viktiga	4,59	16,97	37,15	33,49	7,8

Fråga och svar 17 Hur väl stämmer följande? Inom mitt verksamhetsområde:

Antal svar: 218 (procentuella andelar i tabellen).

	Stämmer inte alls	Stämmer inte särskilt bra	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Ingen uppfattning
är vi väl medvetna om risken för jäv och intressekonflikter	0,92	6,42	51,84	38,99	1,83
diskuterar vi frågor om jäv och intressekonflikter i tillräcklig utsträckning	4,59	22,02	46,33	22,02	5,04
tar chefer initiativ till att diskutera frågor om jäv och intressekonflikter	9,17	23,4	41,74	21,56	4,13
följer vi berednings- och beslutsprocesser så som det är tänkt	0,46	3,67	34,86	46,79	14,22
fattas myndighetsbeslut på objektiva och sakliga grunder	1,84	6,42	23,85	61,93	5,96
blir man som handläggare inte överkörd på osakliga grunder i de diskussioner som föregår beslutsfattandet	4,59	9,63	26,6	47,71	11,47

Fråga och svar 18 Hur väl anser du att Finansinspektionen lyckas undvika att chefer och handläggare deltar i berednings- och beslutsprocesser som rör företag där de tidigare arbetat och därmed riskerar att vara jäviga?

Antal svar: 218

	Antal	Procent
Inte alls	3	1,38
Inte särskilt väl	11	5,05
Ganska väl	68	31,19
Mycket väl	92	42,2
Ingen uppfattning	44	20,18

Fråga och svar 19 Hur väl anser du att Finansinspektionen lyckas undvika att institutansvariga inte ska vara ansvariga för länge för samma institut?

Antal svar: 218

	Antal	Procent
Inte alls	3	1,38
Inte särskilt väl	13	5,96
Ganska väl	51	23,39
Mycket väl	69	31,65
Ingen uppfattning	82	37,62

Fråga och svar 20 Sammantaget, anser du att Finansinspektionen har ett väl fungerande system och vidtar lämpliga åtgärder för att hantera jäv och intressekonflikter?

Antal svar: 218

	Antal	Procent
Stämmer inte alls	3	1,38
Stämmer inte särskilt bra	16	7,34
Stämmer ganska bra	116	53,21
Stämmer helt	74	33,94
Ingen uppfattning	9	4,13

Fråga och svar 21 Har du några övriga kommentarer eller synpunkter?

Antal svar: 37 (skriftliga kommentarer)

Bilaga 4. Intervjuade personer

I granskningen har följande chefer och särskilda befattningshavare intervjuats:

Anki Storkaas, internrevisionschef, 2019-09-13

Anne Ronkainen, myndighetsjurist, 2020-03-04

Björn Bargholtz, avdelningschef, Banktillsyn, Bank, 2020-02-10

Eric Leijonram, chefsjurist, 2020-03-04, 2020-03-10

Eric Thedéen, generaldirektör, 2020-03-10

Helena Käll, controller, Styrning och verksamhetsstöd, 2019-12-16

Karin Lundberg, tillförordnad områdeschef, Bank, 2019-12-04

Linda Ullman, chef regellefterlevnad, Styrning och verksamhetsstöd, 2019-12-09

Louise Lundberg, tillförordnad chef HR, 2019-12-06

Magnus Eriksson, tillförordnad avdelningschef, Finansiella risker, Bank 2020-02-20

Malin Omberg, områdeschef, Marknader, 2020-02-13

Maria Bredberg Pettersson, vice styrelseordförande, 2020-03-24 (Skype)

Marie Jespersen, avdelningschef, Kapitalmarknadsrätt, Marknader, 2020-03-02

Martina Jäderlund, avdelningschef, Bankrätt, Bank, 2019-12-04

Per Håkansson, tillförordnad chefsjurist, 2019-09-11

Petra Bonderud, sammankallande TIKO, Bank, 2020-02-04

Sophie Degenne, tillförordnad biträdande chefsjurist, 2019-09-11, 2020-03-04

Susanna Grufman, områdeschef, Styrning och verksamhetsstöd, 2019-12-16

Sven-Eric Österberg, styrelseordförande, 2020-03-24 (Skype)

Åsa Larson, områdeschef, Försäkring, 2020-02-19

Åsa Thalén, avdelningschef, Operativa risker, Bank, 2020-02-11
