

FINANSUTSKOTTET

Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet

Konsultrapport

Förord

Finansutskottet beslutade 16 mars 1999 att utse en särskild grupp som skulle fördjupa sig i frågor kring uppföljning och utvärdering inom finansutskottets beredningsområde. Gruppen har bestått av Sven-Erik Österberg, ordförande, Bengt Silfverstrand, Fredrik Reinfeldt, Siv Holma och Per Landgren. Sven-Erik Österberg lämnade utskottet och gruppen sommaren 2000 och ersattes som ordförande av Bengt Silfverstrand. Gruppen har kallats Finansutskottets utvärderingsgrupp och biträds av utskottets kansli. Den kom att särskilt ägna sig åt frågor kring styrningen och uppföljningen av Finansinspektionens verksamhet. Gruppen har tagit del av olika styrnings- och uppföljningsinstrument som regleringsbrev och rapporter och redogörelser om inspektionens verksamhet. Möten har hållits med företrädare för inspektionen och Finansdepartementet samt med företrädare för branschen i form av Svenska Bankföreningen.

Finansinspektionens uppdrag är enligt vad som angavs i budgetpropositionen för år 2000

- att bidra till stabiliteten i det finansiella systemet genom tillsyn av finansiella institut,
- att väga tillsynens stabilitetseffekter emot konsekvenser för effektiviteten i det finansiella systemet,
- att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet genom tillsyn av stabiliteten i enskilda finansiella institut.

Gruppen beslutade att tillkalla utomstående expertis som skulle få i uppdrag att konkretisera och fördjupa de angivna målen. I februari 2000 upphandlade utskottet, efter sedvanligt upphandlingsförfarande, två konsulter, Jens Albraten och Johan Hyltenstam (se bilaga 3), för att utföra uppdraget. Resultatet av deras arbete redovisas i denna rapport. Arbetet har bedrivits i nära kontakt med utskottets utvärderingsgrupp. Till konsulternas arbete har också knutits en referensgrupp med företrädare för Finansdepartementet, Finansinspektionen och Ekonomistyrningsverket (se avsnitt 8.1).

Syftet med studien är att bryta ner de övergripande målen om stabilitet, effektivitet och konsumentskydd i konkreta och uppföljningsbara delmål. I rapporten belyses olika förutsättningar att bedöma kvaliteten och effektiviteten i Finansinspektionens arbete liksom möjligheterna att hitta modeller för att fortlöpande följa hur förtroendet för finansmarknaden utvecklas. I studien ingår också analyser och förslag till ett antal resultatindikatorer som gör det möjligt att följa hur de finansiella institutens arbete utvecklas när det gäller risktagande och riskhantering.

Rapporten har diskuterats i både utvärderingsgruppen och i referensgruppen och framförda synpunkter har beaktats i arbetet. Det sammanlagda resultat som redovisas i denna rapport står dock konsulterna själva för. Rapporten har av utvärderingsgruppen bedömts vara av allmänt intresse varför gruppen har beslutat att publicera rapporten i serien Utredningar från Riksdagen, URD.

Rapporten överlämnas härmed till finansutskottet. Arbetet är en del av det utvärderings- och uppföljningsarbete som riksdagen initierat och som det är varje utskotts uppgift att genomföra. Rapporten och de erfarenheter och ökade kunskaper som vunnits under arbetets gång kommer att utgöra ett fördjupat underlag för utskottets beredning och ställningstagande till anslagsfrågorna inom utgiftsområde 2 och särskilt för Finansinspektionens verksamhet.

Stockholm

September 2000

Bengt Silfverstrand

Ordförande i FiU:s utvärderingsgrupp

Ove Nilsson

Kanslichef FiU

FINANSUTSKOTTET

Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet

Jens Albråten

Johan Hyltenstam

Innehåll

Förord.....	1
Innehåll	5
Sammanfattning och slutsatser.....	7
Inledning	7
Kort presentation av resultatindikatorerna	12
Stabilitet	12
Effektivitet.....	14
Konsumentskydd	15
Rapporten	
1 Bakgrund.....	15
2 Uppdraget.....	16
3 Finansinspektionens övergripande mål	17
4 Styr- och resultatinformation.....	17
5 Analys av möjligheten att bryta ned de övergripande målen om stabilitet, effektivitet och konsumentskydd i konkreta och uppföljningsbara delmål	18
5.1 Avgränsning av övergripande mål.....	20
5.2 Skäl för reglering och övervakning	22
6 Analys och förslag till ett antal resultatindikationer som gör det möjligt att följa hur de finansiella institutens arbete utvecklas när det gäller risktagande och riskhantering	26
6.1 Bakgrund och nedbrytning av målet.....	26
6.2 Allmänt om risker och riskhantering	27
6.3 Regelefterlevnad och metodutveckling	29
6.4 ”Tidig varning”-indikatorer	31
6.5 Benchmarkindikator	33
7 Olika förutsättningar att bedöma kvaliteten och effektiviteten i Finansinspektionens arbete liksom möjligheterna att hitta modeller för att förlöpande följa hur förtroendet för finansmarknaden utvecklas.....	34
7.1 Effektivitet enligt inspektionen	35
7.2 Kvalitet och effektivitet i inspektionens verksamhet.....	35
7.3 Förtroende och gott konsumentskydd.....	37
7.4 Förslag till indikatorer för gott konsumentskydd	40
8 Referenser.....	42
8.1 Referenspersoner	42
8.2 Referenslitteratur	43
8.3 Webbssidor (hemsidor).....	44
Bilaga 1	
Presentation av Finansinspektionen	45
Mål och uppgifter	45
Mål för verksamheten.....	45
Tillsyn över ca 2 500 institut och fysiska personer	46

Finansinspektionens verksamhet	46
Vi utfärdar regler och ger tillstånd.....	46
Vi bevakar finansmarknaderna	47
Verksamhetsinriktning	47
Viktiga arbetsområden.....	47
Organisation	48
Så styrs Finansinspektionen.....	48
Finansiering	48
Organisation	48
Finansiell analys	49
Operativ tillsyn	50
Sanktioner.....	50
Tillstånds- och rättsfrågor.....	51
Gemensamma frågor	51
Kundfrågor	51
Redovisning	52
Internationella sekretariatet	52
Sekretariatet för utvecklingsfrågor	52
Bilaga 2	
Finansinspektionens delmål enligt regleringsbrev.....	53
Kort om författarna.....	54

Sammanfattning och slutsatser

Inledning

Riksdagens roll är att på förslag av regeringen besluta om övergripande mål för de statliga insatserna i det finansiella systemet samt besluta om anslag för den statliga verksamheten inom området.

Riksdagens finansutskott har som ett led i sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete bedömt det angeläget att i form av en fallstudie närmare studera Finansinspektionens verksamhet.

Finansutskottet har i sin kravspecifikation för uppdraget angivit följande utgångspunkter för studien;

- Studien skall omfatta en analys av möjligheten att bryta ned de övergripande målen om stabilitet, effektivitet och konsumentskydd i konkreta och uppföljningsbara delmål.
- I studien skall också belysas olika förutsättningar att bedöma kvaliteten och effektiviteten i Finansinspektionens arbete liksom möjligheterna att hitta modeller för att fortlöpande följa hur förtroendet för finansmarknaden utvecklas.
- I studien bör även ingå analys och förslag till ett antal resultatindikatorer som gör det möjligt att följa hur de finansiella institutens arbete utvecklas när det gäller risktagande och riskhantering.

De övergripande målen med Finansinspektionens verksamhet är att bidra till stabilitet, effektivitet och ett gott konsumentskydd i den finansiella sektorn. För att ge riksdagen möjlighet att följa upp om inspektionens verksamhet leder mot de övergripande målen lämnas i denna rapport förslag till resultatindikatorer som från skilda utgångspunkter kan antas ge ett betydande förklaringsvärde. Genom att skapa tidsserier för var och en av dessa uppföljningsbara indikatorer bör möjligheterna öka för riksdagen att följa effekterna av Finansinspektionens verksamhet jämfört med dagens situation.

Två skäl gör de övergripande målen svårhanterliga dels att tydligt definiera dem, dels att identifiera inspektionens bidrag till måluppfyllelse. Det finns en rad faktorer utanför inspektionens verksamhetsområde som starkt påverkar såväl stabilitet, effektivitet som gott konsumentskydd i den finansiella sektorn som t.ex. konjunkturförlopp, strukturförändringar och politiska beslut. Dessutom är det möjligt att inspektionens tolkning av och bidrag till målen varierar över tiden.

I uppdraget har inte ingått att bedöma inspektionens nuvarande organisation, arbetssätt eller förmåga att lämna bidrag till möjligheten att nå de övergripande målen. Utredningen konstaterar dock att efterfrågan på kunskap om inspektionens bidrag till måluppfyllelsen är stor. I rapporten konstateras också att det finns flera statliga myndigheter som verkar inom den finansiella sektorn med likartade eller angränsande målområde som Finansinspektionen. Riksbanken skall verka för stabilitet i betalningssystemet, Konkurrensverket

skall verka för effektiv konkurrens på marknaden, Konsumentverket skall verka för ett gott konsumentskydd, Insättargarantinämnden skall verka för att hålla kontohavare (upp till 250 000 kr) skadeslösa vid konkurs. I vissa fall kompletterar myndigheternas verksamhet varandra, i andra fall är sannolikt gränsdragningarna oklara. Oklara aktionsmandat kan leda till såväl dubbelarbete som osäkerhet i myndighetens agerande, vilket i sin tur kan leda till minskad effektivitet och lägre generellt förtroende för den finansiella sektorn i allmänhet och myndigheten i synnerhet. Rapportens förslag till resultatindikatorer behöver därför inte begränsa sig till enbart Finansinspektionens verksamhet. De kan användas mer generellt för att bedöma om även andra myndigheters verksamhet i någon mån leder till att de centrala övergripande målen, stabilitet, effektivitet och gott konsumentskydd, uppnås inom den finansiella sektorn. Gränsdragning mellan olika myndigheters mål och följaktligen val av indikatorer får utredas vidare.

De förslag till indikatorer som presenteras i rapporten, och i tabellen nedan, innebär ett antal aktiviteter som kan mätas och stämmas av mot uppsatta delmål, vilka i sin tur antas ha härletts ur de övergripande målen. Det är angeläget att framhålla att de föreslagna resultatindikatorerna inte är mål i sig utan aktiviteter som skall indikera måluppfyllelse för de övergripande målen. Indikatorerna presenteras kortfattat i slutet av detta avsnitt.

Mål	Delmål	Resultatindikatorer	Mätmetod
<i>Stabilitet</i>	Ansvara för att de institut som är bärare av betalningssystemet övervakas på sådant sätt att institutens olika risker identifieras, mäts och prissätts på ett effektivt sätt så att förmågan att fullgöra tagna förpliktelser inte äventyras. Institutens samlade finansiella ställning, risktagande och riskhanteringsförmåga skall kunna överblickas. Därutöver skall inspektionen övervaka att samtliga institut under tillsyn uppfyller de krav som statsmakterna ställer.	6.2.1 Index för förbättrad standard på riskmätningen i det finansiella systemet.	Kvalitativ bedömning
		6.2.2 Index över avvikelser ifrån allmänna råd.	Tidsserie
		6.2.3 Incitament till institutionerna att använda förbättrad riskmätning/hantering.	Visad risk
		6.3.1 Makro–mikro-indikator.	Statistik
		6.3.2 Snabb utvärdering av de finansiella institutionernas riskrapportering.	Statistiska diagram
		6.3.3 Priset på institutets förlagslån som indikator på institutets stabilitet.	Kvalitativ analys
<i>Effektivitet</i>	Att efterlevnaden av Finansinspektionens regler och råd bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor. Finansinspektionens egen verksamhet kvalitetssäkras.	6.4.1 Kunskapsöverföring mellan internationella ratinginstitut samt andra länders finansinspektioner och den svenska angående riskmätning och tidig varning om instabilitet.	Kvalitativ analys
		7.2.1 Finansinspektionens regler och råd bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor.	Kvalitativ analys
		7.2.2 Kvalitetssäkring och kvalitet i tillsynsarbete.	Genomförandeanalys
		7.2.3 Högre informationsvärde i varje uppgift.	Kvalitativ analys
		7.2.4 Resursåtgång för den verksamhet som kan mätas med indikatorer och vad som återstår.	Statistik

Mål	Delmål	Resultatindikatorer	Mätmetod
<i>Konsument-skydd</i>	Medverka till att allmänheten ges meningsfull information om den finansiella sektorn för att möjliggöra jämförelse mellan olika alternativ och kunskapsuppbyggnad avseende kostnader, risker, servicegrad etc.	7.4.1 Medverka till att allmänheten ges meningsfull information om den finansiella sektorn för jämförelse och kunskapsuppbyggnad.	Attitydundersökning
		7.4.2 Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen.	Rådgivning med numerisk uppföljning
	Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen.	7.4.3 Konsumenternas förtroende för det finansiella systemet.	Attitydundersökning

Finansinspektionen kan exempelvis påverka de finansiella instituten till att arbeta med relevanta riskmodeller som mäter de faktiska risker institutet är exponerat för. Vidare kan inspektionen påverka instituten så att de kan hantera dessa risker och så att man följer den lagstiftning som riksdagen har utfärdat för den finansiella sektorn. Denna verksamhet från inspektionens sida kan antas leda till ökad stabilitet. Rapporten föreslår indikatorer som mäter myndighetens verksamhet i denna kapacitet. På samma sätt går rapporten tillväga för alla föreslagna resultatindikationer.

Genom att följa indikatorerna i tidsserier skapas ett verksamt instrument, som inte utnyttjats tidigare, för att följa effekterna av Finansinspektionens verksamhet. Det skall dock framhållas att indikatorerna endast mäter den del av inspektionens verksamhet som kan göras mätbar. Men med resultatindikatorerna kan verksamheten bli mer effektstyrd i den meningen att man åtminstone till viss del kan få mer information om inspektionens bidrag till de övergripande målen. Rapportens förslag till resultatindikatorer kräver i flera fall ett fortsatt utredningsarbete för att göra dem operationella, dock finns information för att konstruera en del av indikatorerna för närvarande tillgänglig hos inspektionen eller hos andra myndigheter.

Nedan presenteras resultatindikatorerna i tabellform. I tabellen framgår vilka indikatorer som rapporten bedömer kan konstrueras med i dag tillgänglig information och teknik och vidare vilka som har mer experimentell karaktär. Dessutom framgår rapportens bedömning av svårighetsgraden i konstruktionsarbetet för respektive indikator i en skala från omfattande till begränsade insatser.

	Finns till viss del i dag. Kan vidareutvecklas.	Finns inte. Kan organiseras.	Finns inte. Kan prövas experimentellt.
<i>Omfattande insatser</i>	7.2.1 Finansinspektionens regler och råd bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor. 7.2.3 Högre informationsvärde i varje uppgift. 7.4.2 Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen.	7.2.4 Resursåtgång för den verksamhet som kan mätas med indikatorer och vad som återstår. 6.2.1 Index för förbättrad standard på riskmätningen i det finansiella systemet.	6.2.3 Incitament till institutionerna att använda förbättrad riskmätning/hantering.

	Finns till viss del i dag. Kan vidareutvecklas.	Finns inte. Kan organiseras.	Finns inte. Kan prövas experimentellt.
<i>Medel</i>		7.4.1 Medverka till att allmänheten ges meningsfull information om den finansiella sektorn för jämförelse och kunskapsuppbyggnad. 7.4.3 Konsumenternas förtroende för det finansiella systemet.	6.4.1 Kunskapsöverföring mellan internationella ratinginstitut samt andra länders finansinspektioner och den svenska angående riskmätning och tidig varning om instabilitet.
<i>Begränsade insatser</i>	7.2.2 Kvalitetssäkring och kvalitet i tillsynsarbete. 6.3.1 Makro–mikro-indikator. 6.3.3 Priset på institutets förlagslån som indikator på institutets stabilitet.	6.2.2 Index över avvikelser ifrån allmänna råd. 6.3.2 Snabb utvärdering av de finansiella institutionernas riskrapportering.	

I dag är den allmänna kunskapen svag om inspektionens verksamhet och dess bidrag till de mål myndigheten är satt att uppnå. Genom att införa ett antal resultatindikatorer på delar av inspektionens verksamhet kommer det att bli möjligt att följa myndighetens arbete mot målen ur skilda vinklar. Det är dock inte säkert att indikatorerna ger någon meningsfull information tagna var för sig eller för enskilda observationer. Men som tidsserier och som komplement till varandra bör de vara viktiga verktyg för en bättre genomlysning av såväl inspektionens verksamhet som konkurrensen, riskbenägenheten och konsumentskyddet i den finansiella sektorn.

Kort presentation av resultatindikatorerna

Stabilitet

Index för förbättrad standard på riskmätning i det finansiella systemet

I syfte att förbättra den allmänna standarden i riskhanteringssyfte och att analysera effekterna av regelförändringar som kan påverka det finansiella systemet föreslås Finansinspektionen att regelbundet genomföra seminarier i detta syfte. Uppföljningen kan genomföras via attitydundersökningar på hur man uppfattar inspektionens insatser i dessa avseenden, avsnitt 6.2.1.

Index över avvikelser ifrån allmänna råd

I samband med de standardiserade platsbesöken undersöker Finansinspektionen om institutet avviker från de allmänna råd som inspektionen har utfärdat angående riskhantering.

Indikatorn föreslås vara tidsserier byggda på avvikelser från de allmänna råden, avsnitt 6.2.2.

Incitament till instituten att använda förbättrad riskmätning/hantering

Baselkommittén föreslår en förändring av kapitaltäckningsreglerna på så sätt att instituten kan, efter godkännande av Finansinspektionen, få använda riskmodeller som utgår från institutens specifika risker i stället för schablonmätning av risker. Index på förändringar i skillnaden mellan dessa mätmetoder kan då vara en indikator på förbättring och även effektivisering av riskhanteringen, avsnitt 6.2.3.

Makro–mikro-indikator

En ”tidig varning”-indikator där centrala makroindikatorer som exempelvis belåningsgrad bland allmänheten och räntebindningstid presenteras i ett diagram tillsammans med mikroindikatorer som riskkoncentration och kapitaltäckningsgrad, avsnitt 6.3.1.

Snabb utvärdering av de finansiella institutens riskrapportering

Bidragande till stabiliteten är att institutionernas rapporter om riskmätning sammanställs så att de kan ge relevant upplysning om den förändring av riskerna som sker över tiden. Slutsatser från ett sådant index kan ge tidig varning om hot mot stabiliteten. De finansiella marknaderna karakteriseras av snabba händelseförlopp. Det är därför av vikt för myndigheterna att minska tidsspannet mellan institutens rapportering och myndighetens utvärdering.

Ett sätt att gradera upp informationen kan vara att identifiera ett mindre antal nyckelvariabler som man sedan sammanställer och rapporterar med Internetbaserad teknik.

Genom sådan teknik kan informationen förmedlas omedelbart. Därmed kan ett antal viktiga nyckeltal över risksituationen som instituten löpande framställer användas i en mer omfattande frekvens av inspektionen utan att arbetsbördan ökar. En sådan sammanställning ger en omedelbar indikator över hur riskerna i instituten förändras över tiden och hur inspektionen anpassat sig till denna förändring, avsnitt 6.3.2.

Priset på institutens förlagslån som indikator på institutens stabilitet

En indikator för att mäta institutens stabilitet kan utgöras av prisindikationer på bankernas förlagslån. Förlagslånen utges internationellt och utgivande bank är föremål för en omfattande undersökning av investerarnas experter och analytiker. Vid förändringar i bankens risknivåer ändras prisbilden på förlagslånet. Ett index för att följa prisbilden för bankernas förlagslån ger en uppfattning om hur de aktörer som har betydande information om enskilda banker tolkar förväntningar om framtida risker, avsnitt 6.3.3.

Kunskapsöverföring mellan internationella ratinginstitut samt andra länders finansinspektioner och den svenska Finansinspektionen angående riskmätning och "tidig varning" om instabilitet

Indikatorn kan utformas på så sätt att en jämförelse eller benchmarking görs mellan den svenska Finansinspektionen och motsvarande myndigheter i andra länder samt internationella ratinginstitut. Detta skall göras med avseende på val av indikatorer samt återkommande jämförelse mellan inspektionen och ratinginstitutens bedömning av läget på den svenska finansmarknaden, avsnitt 6.4.1.

Effektivitet

Vaksamhet mot hinder för sund konkurrens

Avvägning mellan antalet regler och självsanering måste göras. Finansinspektionen föreslås kvantifiera antalet regler som kan ersättas med *kvalitativ* självsanering. Givet *kvalitativa* restriktioner bör ett minskat antal regler leda till högre effektivitet, avsnitt 7.2.1.

Kvalitetssäkring och kvalitet i tillsynsarbetet

Förutom kvalitetssäkring i tillsyns-, tillstånds- och anmälningsärenden föreslås Finansinspektionen genomföra regelbundna Internetbaserade attitydundersökningar på hur de finansiella instituten uppfattar inspektionens arbete i detta avseende, avsnitt 7.2.2.

Högre informationsvärde i varje uppgift

Genom att effektivisera Finansinspektionens verksamhet kan tillsynsarbetet bedrivas med högre informationsvärde i varje uppgift och med färre antal föreskrifter, rapporter eller uppgifter. För att observera effektivitetsförändringen bör en indikator skapas som mäter antalet moment enligt ovan över tiden, avsnitt 7.2.3.

Resursåtgång för den verksamhet som kan mätas över tiden och vad som återstår

En indikator kan illustrera utvecklingen mellan inspektionens mätbara verksamhet (uppföljningsbar med resultatindikatorer) och den omätbara. Indikatorn kan ge ett mått på effektivitetsutvecklingen i inspektionens arbete, avsnitt 7.2.4.

Konsumentskydd

Medverka till att allmänheten ges meningsfull information av den finansiella sektorn för jämförelse och kunskapsuppbyggnad

Finansinspektionens hemsida skulle kunna utvecklas till ett centralt informationsbibliotek för konsumentupplysning inom det finansiella området. Indikatorn utgörs bl.a. av antalet besökare på inspektionens hemsida, avsnitt 7.4.1.

Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen

Hur ofta informerar Finansinspektionen marknadens aktörer om etiska regler och insiderlagstiftningen? En sådan statistik föreslås kompletterad med undersökningar av hur kunskapen och medvetenheten är bland marknadens aktörer i dessa frågor, avsnitt 7.4.2.

Konsumenternas förtroende för det finansiella systemet

- Återkommande attitydundersökningar hos konsumenterna.
- Index över ärendehantering hos Konsumentverket.
- Sanktionssystemets betydelse. Indikatorn kan vara en statistisk redovisning av sanktioner med en uppföljning om hur dessa påverkade marknadsbetingelserna för instituten och deras kunder, avsnitt 7.4.3.

1 Bakgrund

Riksdagens roll är att på förslag från regeringen besluta om övergripande mål för de statliga insatserna när det gäller det finansiella systemet samt besluta om anslag för den statliga verksamheten inom området. Det sker efter förslag från regeringen i budgetpropositionen. I samband därmed skall regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom verksamhetsområdet. Riksdagen har även att efter förslag från regeringen eller efter eget initiativ besluta om lagstiftningsåtgärder liksom ändrad myndighetsorganisation eller ändringar i det statliga åtagandet inom området.

Riksdagens finansutskott har som led i sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete beslutat att i form av en fallstudie närmare studera Finansinspektionens verksamhet. Arbetet är nära kopplat till riksdagens behandling i samband med budgetarbetet, frågor om mål, resultat och resurser för Finansinspektionen. För arbetet svarar en särskild beredningsgrupp inom utskottet, utvärderingsgruppen, assisterad av utskottets kansli. Utskottet har i anslutning härill anlitat extern expertis.

2 Uppdraget

Finansutskottet har i sin kravspecifikation för anlitaandet av extern expertis för uppdraget angivit följande utgångspunkter för och inriktning på studien:

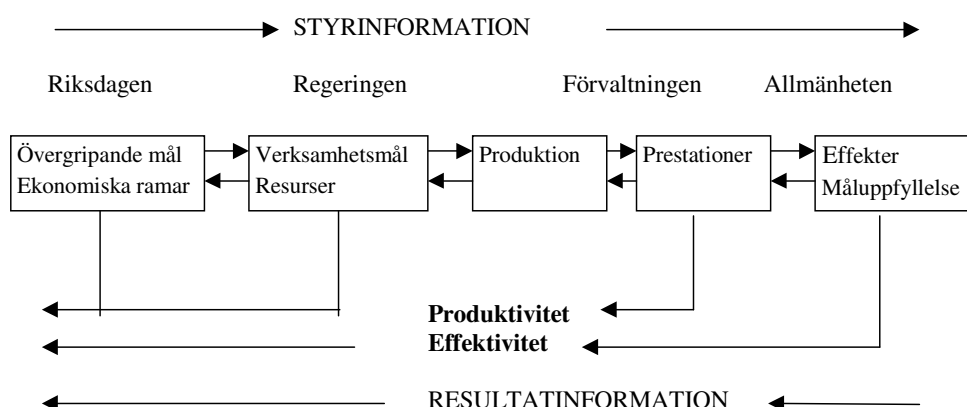
- Studien skall omfatta en analys av möjligheten att bryta ned de övergripande målen om stabilitet, effektivitet och konsumentskydd i konkreta och uppföljningsbara delmål.
- I studien skall också belysas olika förutsättningar att bedöma kvaliteten och effektiviteten i Finansinspektionens arbete liksom möjligheterna att hitta modeller för att fortlöpande följa hur förtroendet för finansmarknaden utvecklas.
- I studien bör även ingå analys och förslag till ett antal resultatindikatorer som gör det möjligt att följa hur de finansiella institutens arbete utvecklas när det gäller risktagande och riskhantering.

Uppdraget kan sammanfattas av följande diagram om förhållandet mellan styrinformation och resultatinformation. Riksdagen har fastställt övergripande mål för Finansinspektionen och anslagit medel därtill. För att riksdagen skall ha möjlighet att följa upp hur myndighetens verksamhet leder till att de övergripande målen nås bör myndigheten svara med relevant resultatinformation. Denna interaktiva process bör så småningom leda till en transparent och effektiv myndighetsutövning till vilken riksdagen kan ge en rätt anpassad ekonomisk ram.

Emellertid är sakförhållandena mer sammansatta än så. Ofta är de övergripande målen förenklingar av en komplex verklighet som påverkas av en mängd skilda faktorer, vilka endast delvis kan observeras och mätas. Således uppstår ofta en alltför stor informationsklyfta mellan hur samhället anpassar sig till de övergripande målen och vad myndigheten själv kan peka på att den åstadkommit. Riksdagen kan därmed få svårigheter att rätt anpassa de ekonomiska ramarna, eftersom det kan vara svårt att avgöra om det är myndighetsarbetet i sig som inneburit att man närmat sig de uppställda målen eller om det varit helt andra faktorer som spelat in.

Uppdraget innebär att man diskuterar vilka möjligheter det i allmänhet finns att bryta ned inspektionens övergripande mål till delmål och med hjälp av resultatindikatorer följa upp dessa mål. Utfallet kan antas ge en indikation om verksamheten drivs på så sätt att de övergripande målen nås. Därtill skall rapporten ge förslag till utformning av flera sådana indikatorer. För att lösa uppgiften har vi dels gjort en återblick för att förstå varför inspektionens verksamhet överhuvudtaget existerar, dels hur styr- och resultatinformationsflödet mellan riksdag och myndighet (och vice versa) fungerar i dag.

Diagram 1. Styr - och resultatinformation



3 Finansinspektionens övergripande mål

Tre grundläggande skyddsintressen angavs i den proposition¹ som föregick bildandet av Finansinspektionen. Dessa var stabilitet, effektivitet och konsumentskydd. I dessa termer beskrivs också Finansinspektionens övergripande mål i det senaste regleringsbrevet². Där anges det effektmål som rör Finansinspektionens verksamhet enligt följande:

- det finansiella systemet skall vara effektivt och tillgodose såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av ett gott skydd.

Finansinspektionens del av effektmålet är:

- att bidra till stabiliteten i det finansiella systemet genom tillsyn av finansiella institut,
- att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet genom tillsyn av stabiliteten i enskilda finansiella institut, genom utarbetande och tillsyn av regler för institutens information och klagomålshantering samt genom behandling av klagomål av principiell karaktär.

4 Styr- och resultatinformation

Styrinformationen till Finansinspektionen ges, utöver riksdagens övergripande mål, årligen i regeringens (Finansdepartementets) regleringsbrev. I regleringsbrevet till inspektionen anges de kortsiktiga verksamhetsmålen. Vissa

¹ 1990/91:117.

² Fi 1999/4800.

verksamhetsmål återkommer årligen medan andra tillkommer eller utgår. Vissa av målen är generella och skall återrapporteras som inspektionens bedömning medan andra är väl detaljerade och närmast har karaktären av arbetsuppgifter³.

Resultatinformationen till regering och riksdag från Finansinspektionen sker bl.a. via dess årsredovisning. Där redogör inspektionen för hur verksamheten bedrivits under året mot bakgrund av de krav som ställts i regleringsbrevet. I inspektionens årsredovisning presenteras enbart den del av verksamheten som regleringsbrevet vid var tid efterfrågat, vilket också är syftet med årsredovisningen. Konsekvenserna härav blir dock att allmänheten endast delvis informeras om hur expertmyndigheten själv resonerar och tolkar inspektionens övergripande mål samt hur verksamheten kan styras mot de övergripande målen och därmed bidrar till måluppfyllelsen.

Inspektionen ger också resultatinformation i andra publikationer⁴, varav regleringsrapporten *De finansiella företagen och marknaderna* avses ge svar på hur inspektionen bidragit till verkställandet av målet om stabilitet i den finansiella sektorn. Rapporten redovisar ett utförligt resonemang om hur de finansiella företagen anpassat sig till marknadernas krav under det gångna året. Rapporten tar också upp utvecklingen inom områdena riskmätning och riskhantering och dessas betydelse för de viktigaste instituten samt för stabiliteten på den finansiella marknaden. Rapporten är dock försiktig i sina slutsatser och redovisar inga resultatindikatorer som kan ge vägledning om inspektionens agerande leder till en stabil finansiell sektor.

Vi föreslår att inspektionen bör skriva regleringsrapporter om samtliga inspektionens övergripande mål, inte endast om stabilitet utan också om effektivitet och gott konsumentskydd. Dessutom bör rapporterna kontinuerligt följa ett antal resultatindikatorer sett över tiden. Förslag till olika resultatindikationer återkommer rapporten till nedan. Vi föreslår att det i regleringsbrevet ställas krav på resultatinformation som kan presenteras i mätbara variabler i form av tidsserier.

5 Analys av möjligheten att bryta ned de övergripande målen om stabilitet, effektivitet och konsumentskydd i konkreta och uppföljningsbara delmål

En stor del av regleringssystemen har utvecklats som en reaktion på finansiella kriser och politiska händelser. Ingen central myndighet har haft i uppdrag att utforma ett generellt övervakningssystem eller framhålla ett antal principer. Många människor med skilda åsikter, utgångspunkter och erfarenheter har varit de som tillsammans utformat dagens regleringssystem. Konsekvensen är att regleringssystemet kommit att innehålla ett allt större antal arbets-

³ Enligt bedömning av riksdagens revisorer.

⁴ Verksamhetsberättelse, utredningar m.m.

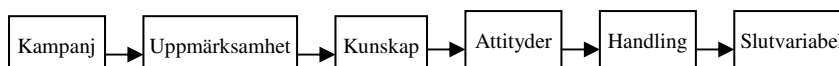
uppgifter – arbetsuppgifter som ändrats över tiden och ibland stått i konflikt med varandra. Det finns många skäl till att studera reglering och övervakning av de finansiella marknaderna. Två skäl är dock mer framträdande än andra:

- Nästan samtliga medborgare genomför transaktioner i det finansiella systemet och ganska ofta kommer vi i kontakt med banker eller andra finansiella institutioner. En viss kunskap om den finansiella regleringen och övervakningen inom området kan vara till hjälp för allmänheten att utföra dessa transaktioner samtidigt som kunskapen om hur det finansiella systemet fungerar kan öka generellt. Den ökade komplexiteten i den finansiella sektorn gör att en förståelse bland allmänheten för regelsystemet och övervakningen kommer att vara av mycket stor betydelse. För finansiella institut och deras anställda är dessutom en detaljerad kunskap om regelsystemen nödvändig för att tillfredsställande kunna utföra även vardagliga ärenden. För institutens kunder ger kunskap om regelsystemet ökade möjligheter att värdera och jämföra olika instituts tjänsteutbud och därmed utnyttja det skydd som övervakningen erbjuder.
- Regleringen skall såväl skydda allmänheten som bidra till ett effektivt, konkurrensutsatt finansiellt system. Regleringar kan i många fall öka förtroendet och därmed effektiviteten i det finansiella systemet men samtidigt finns risk att regleringar med tiden gör systemet stelbent. Fördelar och kostnader av övervakningssystemet är därför under ständig debatt. Detta intresse härrör från många olika faktorer, bl.a.:
 - den finansiella sektorns stora betydelse för ekonomin,
 - vissa instituts alltför stora risktagande vid finanskrisen i början av 1990-talet,
 - att kreditflödet till olika delar av ekonomin fungerar tillfredsställande,
 - instituten tvingas betala avgift för att finansiera övervakningen av systemet,
 - ökad konkurrens av mindre reglerade institutioner,
 - allmänhetens förtroendet för det finansiella systemet i allmänhet samt regleringssystemet i synnerhet.

Dessutom kommer sannolikt utvecklingen av elektroniska banker och ökad användning av elektronisk finansiell kommunikation att göra det lättare för instituten att komma närmare sina kunder. Vidare kommer det sätt finansiella transaktioner utförs på att förändras, såväl bankers sätt att arbeta som deras produkter och tjänster.

Denna debatt ökar fokuseringen på vilka basprinciper regleringen skall vila på och vilken effekt nuvarande och föreslagna reglering har på det finansiella systemet framöver. Möjligheten att bryta ned de övergripande målen beror i stor utsträckning på hur de kan motiveras och avgränsas. Även efter ett sådant intellektuellt arbete kan målen uppfattas som så generella att man med svårighet kan isolera inspektionens bidrag till de övergripande målen. Härför får man leta efter indikatorer som rimligtvis eller genom erfarenhet kan sägas ha effekt på målet och är mätbara.

För varje indikator kan man sedan bygga upp en effektkedja, som kan illustreras i nedanstående diagram⁵:



I boken Att mäta effekter skriver författaren: – I varje led av denna effektkedja kan vi mäta och kalla varje mätning för en effektmätning, oavsett om det gäller kunskaper, attityder och så vidare. Om man inte finner någon förändring på slutvariabeln, kan det betyda att andra effekter har uppstått. Det kan mycket väl vara så att effekter har infunnit sig i tidigare led, men ännu inte visat sig på slutvariabeln. Det kan vara så att andra typer av effekter, som man från början inte förutsett, inträffat vilket skapat en annan effektkedja. Genom att konstruera den här typen av effektkedjor kan man få en god hjälp att klargöra bilden. Dels kan man se vilken typ av effekter som det kan vara lämpligt att mäta, dels kan man kanske klargöra hur långt i denna kedja en enskild myndighets ansvar sträcker sig.

Ett exempel på en kampanj kan vara att inspektionen når en överenskomst med branschen om att instituten hänvisar konsumenten till inspektionens hemsida om allmänna råd och riktlinjer. Uppmärksamheten kan fångas genom en dekal som upplyser om inspektionens hemsida fästs på institutets entrédörr. Därefter kan attitydundersökningar utföras hos både konsumenter och institutens anställda. Mätningarna kan avse uppfattningar om inspektionens verksamhet, förändringar i den finansiella kunskapsnivån och attitydförändringar till såväl regleringar som institutens servicenivå. Löpande mätningar kan också ge svar på hur konsumenternas handlingsmönster förändras samt hur institut och övervakningsmyndigheter responderar på sådan förändringsmönster. Dessa mätningar jämförs sedan mot a priori-uppfattningen att ökad kunskapsnivå leder till ökat konsumentskydd.

5.1 Avgränsning av övergripande mål

I de utredningar som under 1990-talet behandlat Finansinspektionens verksamhet⁶ har flertalet pekat på svårigheten att avgränsa inspektionens övergripande mål. Ingen av rapporterna har dock framfört några konkreta förslag på hur en avgränsning kan ske. Än mindre har förslag till indikatorer presenterats för att följa verksamhetens inriktning mot de övergripande målen. Regel-

systemet för Finansinspektionen är dock givet av lagstiftningen, och verksamheten skall ske i samklang med verksförordningen. Inom dessa ramar utfärdar inspektionen föreskrifter och allmänna råd. Det är önskvärt att också dessa testas med olika resultatindikatorer.

Det finns anledning att reflektera över om inspektionens mål är så klara och entydiga att en ändamålsenlig styr- och resultatinformation kan uppnås. Som exempel på till synes entydiga mål har både den schweiziska och den

⁵ Sandahl, Att mäta effekter, 1996.

⁶ Se litteraturreferenser.

nederländska tillsynsorganisationen uttryckligen till uppgift att skydda insättarnas pengar⁷ i det finansiella systemet. Att skydda insättarnas pengar⁸ innebär att dessa myndigheter, precis som den svenska inspektionen, svarar för att enskilda institut följer lagar, regler och allmänna råd. Genom inspektioner följer man att instituten kontrollerar sina risker och ger god information om sin verksamhet. Därmed uppnår man att det enskilda institutet bidrar till det finansiella systemets stabilitet och ett gott konsumentskydd. Rent verksamhetsmässigt blir betydelsen av de olika målsättningarna i stort sätt desamma. Vi finner att slutsatsen blir att likartade resultatindikatorer bör appliceras på regelövervakande myndigheters verksamhet och ingen anledning att i denna rapport ge förslag på andra övergripande mål för den svenska inspektionen.

Fördelen med ett så direkt mål som att skydda insättarnas pengar betyder sannolikt att det kan vara lättare att förstå motiven för inspektionens existens, och dess verksamhet kan därmed lättare få allmänhetens stöd och uppskattning. Därmed inte sagt att det skulle vara enklare att etablera styr- och resultatinformationen, eftersom svårigheten ändå ligger i att finna resultatindikationer på hur inspektionens verksamhet leder mot de övergripande målen. Genom Riksbankens roll som *lender of last resort* och via insättarskyddet har samhället skaffat sig verksamma verktyg mot systemkriser i ekonomin. Tas dessa verktyg i bruk kan det i förlängningen, via en förtroendekris, dock leda till enorma samhällsekonomiska kostnader, varför det är angeläget att övervakning av viktiga institutioner för betalningssystemet sker transparent och systematiskt för att tidigt identifiera förändringar som kan leda mot en krissituation. Samtliga övergripande mål måste ständigt analyseras och testas med olika indikatorer. Dessa indikatorer kan ge information om ogynnsamma trender i det finansiella systemet, och inspektionen kan därmed meddela vilka åtgärder den har vidtagit eller har för avsikt att vidta.

Finansinspektionen bedriver tillsyn över ett stort antal företag inom den finansiella sektorn i olika branscher som bank, försäkring, kommissionärer, försäkringsmäklare och fondbolag. I rapporten gör vi avgränsningen att inspektionens mål om stabiliteten i huvudsak avser banksystemet, med betalningssystemet som avgörande för stabiliteten. De övriga målen om effektivitet och gott konsumentskydd berör alla företag inom den finansiella sektorn.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang finns det anledning att ta inspektionens nuvarande mål som utgångspunkt för förslagen till resultatindikatorer. För oavsett hur man väljer att formulera de övergripande målen förblir inspektionens uppgift att följa de enskilda instituten. Denna uppgift kan förstås organiseras på olika sätt. För att veta vilket sätt som är det mest effektiva bör dock verksamheten göras mätbar med ett antal nyckeltal. Mätbarheten skapar möjligheter till jämförelser med dels motsvarande organisationer i andra länder, dels med historiska förlopp av såväl finansiella kriser som stabila perioder. Det kan därmed vara intressant att något studera vilka de huvudsakliga skälen är för reglering av den finansiella sektorn.

⁷ Hedvall, Maria.

⁸ Sverige har ett insättarskydd som garanterar belopp upp till 250 000 kr.

5.2 Skäl för reglering och övervakning

5.2.1 Skydd av insättarpengar

Oftast utan egen vetskap tar bankens kontoinnehavare på sig rollen som bankens långivare och blir därmed kopplade till bankens framtida välbefinnande. Detta förhållande står i stark kontrast till de flesta andra branscher, där kunder helt enkelt betalar för varor och tjänster utan annan koppling till det aktuella företaget. Skyddet av insättarpengar blir på så vis kopplat till faktorer som t.ex. bankens egna kapital, kvaliteten på bankens utlåning, värdet på dess innehav av värdepapper och andra tillgångar. Dessutom förändras bankens skulder och tillgångar över tiden, bl.a. beroende på konjunkturförlopp, sammangående med annat institut eller förändring av risknivå. En noggrann utredning av dessa förhållanden är sannolikt för komplex och kostsam för de allra flesta av bankernas kontoinnehavare. Därtill kan viss nödvändig information vara konfidentiell. På grund av att kontoinnehavare har svårare för att skydda sina intressen än konsumenter i andra branscher har detta område framträtt som en grundbult i reglering och övervakning av framför allt banker.

5.2.2 Stabilitet (för betalningssystemet)

Med de enorma transaktionsvolymerna som dagligen utförs i bankväsendet av allmänhet och företag är det av särskild betydelse för samhällsekonomin att betalningar sker på ett säkert och effektivt sätt. Det är till och med så att det är svårt att föreställa sig hur vårt komplexa ekonomiska system skulle kunna fungera utan att de dagliga transaktionerna kunde utföras med en hög grad av tillförlitlighet och säkerhet. Reglering och övervakning får härmed betydelse genom att skapa skyddsnet så att fluktuationer och problem i enskilda banker inte får till följd att flödet av transaktioner i ekonomin avbryts och därmed kan hota förtroendet för det finansiella systemet hos allmänheten.

Banker spelar en viktig roll i penningssystemet eftersom deras skyldigheter till kontoinnehavarna gör dem till den huvudsakliga penningförmedlaren i ekonomin. Därav följer att det är av särskild vikt att samhället dels via Riksbanken övervakar den generella penningmängden i ekonomin, dels sätter upp regler och övervakar vilka institutioner som får tillstånd att upprätthålla sådana funktioner.

5.2.3 Effektivt och konkurrenskraftigt finansiellt system

Ett effektivt och konkurrenskraftigt finansiellt system innebär att allmänhet och företag erbjuds finansiella tjänster till konkurrenskraftiga priser. Att understödja ett sådant system innebär ett antal komplikationer för regleringssystemet. Kompetens och effektivitet beror bl.a. på antalet institut som opererar på marknaden, möjligheten för andra institut att få tillstånd att konkurrera och frihet för institut att uppnå passande storlek för att effektivast erbjuda tjänster till konsumenter. Monopolställning eller konkurrensbegränsande samarbete leder till ineffektivitet med högre priser och sämre service. Därför bör regleringssystemet både uppmärksamma strukturella förändringar som

leder till ökad koncentration och möjligheter att kunna verka och expandera på marknaden. Regleringssystemet måste också vara så flexibelt att det inte onödigtvis hindrar institutens aktiviteter, hämmar konkurrensen och blockerar institutens förmåga att ge finansiell service till sina kunder. Därav följer också att regleringssystemet bör uppmuntra det finansiella systemet att snabbt anpassa sig till förändrade ekonomiska och teknologiska förutsättningar.

5.2.4 Ett gott konsumentskydd

Det finns två grundläggande krav för ett gott konsumentskydd:

- Krav på att finansiella institut ger allmänheten⁹ en meningsfull information om vilka risker instituten tar samt hur dessa hanteras. Detta för att allmänheten på ett rimligt sätt skall ha en bas för att göra jämförelser mellan finansiella institut. Informationen bör också bidra till att skydda låntagare mot oriktig praxis samt göra dem medvetna om kostnader och skyldigheter i finansiella kontrakt.
- Försäkra sig om att krediter lämnas till allmänhet och företag på lika villkor.

I allmänhet är kraven på ett gott konsumentskydd konsistenta med krav på god banksed och sund konkurrens. Detta hindrar systematiska diskrimineringar inom den finansiella sektorn. Hög kvalitet på information från finansiella institut och väl informerade konsumenter bör bidra till att upprätthålla konkurrensen mellan instituten. Principer för ett jämlikt och icke-diskriminerande bemötande av låntagare är nödvändiga för alla institut som vill maximera vinsten i ett konkurrensutsatt finansiellt system. Internationaliseringen samt det växande utbudet och komplexiteten i de finansiella instrumenten har medfört att uppgiften att reglera ett gott konsumentskydd blivit komplicerad och detaljrik.

5.2.5 Stabilitet, effektivitet och konsumentskydd i konkreta och uppföljningsbara delmål

Av det föregående finner vi att vi kan bryta ned de övergripande målen i uppföljningsbara delmål som via resultatindikator mäts med olika mätmetoder. Nedanstående tabell illustrerar sambanden.

⁹ Med allmänheten menar vi såväl konsumenter som företagare till skillnad från definitionen i konsumentlagstiftningen som enbart riktar sig till konsumenter.

Mål	Delmål	Resultatindikatorer	Mätmetod
<i>Stabilitet</i>	Ansvara för att de institut som är bärare av betalningssystemet övervakas på sådant sätt att institutens olika risker identifieras, mäts och prissätts på ett effektivt sätt så att förmågan att fullgöra tagna förpliktelser inte äventyras. Institutens samlade finansiella ställning, risktagande och riskhanteringsförmåga skall kunna överblickas. Därutöver skall inspektionen övervaka att samtliga institut under tillsyn uppfyller de krav som statsmakterna ställer.	6.2.1 Index för förbättrad standard på riskmätningen i det finansiella systemet.	Kvalitativ bedömning
		6.2.2 Index över avvikelser ifrån allmänna råd.	Tidserie
		6.2.3 Incitament till institutionerna att använda förbättrad riskmätning/hantering.	Visad risk
		6.3.1 Makro–mikro-indikator.	Statistik
		6.3.2 Snabb utvärdering av de finansiella institutionernas riskrapportering.	Statistiska diagram
		6.3.3 Priset på institutets förlagslån som indikator på institutets stabilitet.	Kvalitativ analys
		6.4.1 Kunskapsöverföring mellan internationella ratinginstitut samt andra länders finansinspektioner och den svenska angående riskmätning och tidig varning om instabilitet.	Kvalitativ analys
<i>Effektivitet</i>	Att efterlevnaden av Finansinspektionens regler och råd bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor. Finansinspektionens egen verksamhet kvalitetssäkras.	7.2.1 Finansinspektionens regler och råd bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor.	Kvalitativ analys
		7.2.2 Kvalitetssäkring och kvalitet i tillsynsarbete.	Genomförandeanalys
		7.2.3 Högre informationsvärde i varje uppgift.	Kvalitativ analys
		7.2.4 Resursåtgång för den verksamhet som kan mätas med indikatorer och vad som återstår.	Statistik

Mål	Delmål	Resultatindikatorer	Mätmetod
<i>Konsument-skydd</i>	Medverka till att allmänheten ges meningsfull information om den finansiella sektorn för att möjliggöra jämförelse mellan olika alternativ och kunskapsuppbyggnad avseende kostnader, risker, servicegrad etc.	7.4.1 Medverka till att allmänheten ges meningsfull information om den finansiella sektorn för jämförelse och kunskapsuppbyggnad.	Attitydundersökning
		7.4.2 Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen.	Rådgivning med numerisk uppföljning
	Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen.	7.4.3 Konsumenternas förtroende för det finansiella systemet.	Attitydundersökning

6 Analys och förslag till ett antal resultatindikationer som gör det möjligt att följa hur de finansiella institutens arbete utvecklas när det gäller risktagande och riskhantering

6.1 Bakgrund och nedbrytning av målet

Ett av de övergripande målen med Finansinspektionens verksamhet är att bevara stabiliteten i det finansiella systemet. Formuleringen är komplicerad av flera skäl. Det är för det första svårt att avgränsa åtgärder som genomförs av Finansinspektionen gentemot effekter av exempelvis makroekonomiska förändringar som konjunkturförlopp, olika finansiella trender, regelförändringar eller insatser som görs av andra myndigheter. Dessutom kan det diskuteras om stabilitet är ett övergripande mål för Finansinspektionen i den meningen att stabilitet förutsätter ett gott förtroende för det finansiella systemet och att verksamheterna på finansmarknaden, i vid mening, bedrivs på ett effektivt sätt. Vidare är formuleringen av målet mycket generell och svår att kvantifiera. Vad stipulerar stabilitet i det finansiella systemet och vad kännetecknar de finansiella instituten när de är mer eller mindre stabila? I regeringens proposition¹⁰ *Om åtgärder för att stärka det finansiella systemet* finns en beskrivning av vad som avses, nämligen frånvaro av störningar i bank- och kreditsystemet. Finansinspektionens bidrag till stabilitet beskrivs som, dels att övervaka att de finansiella instituten kan identifiera, mäta och prissätta olika risker på ett effektivt sätt så att förmågan att fullgöra tagna förpliktelser inte äventyras, dels att inspektionen övervakar att samtliga institut under tillsyn uppfyller de standardkrav som statsmakterna ställer.

Ett av det mest centrala elementen i målet stabilitet är sålunda att instituten har relevanta riskmodeller i den meningen att de har effektiva och optimala riskmodeller som mäter den faktiska risk som man är exponerad för och att de inte exponerar sig för en större risk än de klarar av att hantera. Dessutom att det finns inbyggt i systemet "tidig varning"-indikatorer. Dessa kan på ett tidigt stadium indikera om ett eller flera institut kan befaras vara på väg in i en situation som påverkar institutets stabilitet, som i sin tur kan medföra att det uppstår en kris i det finansiella systemet. Ytterligare kriterier för att uppmärksamma olika risker är att följa upp hur de finansiella instituten följer de regler och framför allt de allmänna råd som Finansinspektionen har utfärdat angående riskhantering. Dessutom gäller det att formulera indikatorer som kan avspegla hur inspektionen förhåller sig till andra bedömare om de faktiska lägesbedömningarna och med avseende på att utveckla riskmodeller. Vidare måste de regelförändringar som sker i samhället och som påverkar de finansiella instituten nog analyseras och medvetandegöras bland aktörerna på finansmarknaden.

¹⁰ Proposition 1992/93:135.

6.2 Allmänt om risker och riskhantering

Det finns i huvudsak tre typer av risker som de finansiella instituten har att behandla i sin verksamhet. En enkät¹¹ om hur dessa typer av risker fördelar sig i de 20 största bankerna i världen gav följande resultat:

Risk	%
Kreditrisk	65
Marknadsrisk	15
Operativa risker	20

Kreditrisk, motpartsrisker och riskkoncentration

Kreditrisk definieras som risken att de parter som det finansiella institutet har ingått avtal med inte kan fullgöra sina förpliktelser gentemot banken samt att eventuellt ställda säkerheter inte täcker bankens fordran. Motpartsrisk är besläktad med kreditrisk men är främst förknippad med handel i derivatinstrument eller i handeln i olika marknadsinstrument på framför allt penning- och valutamarknaden där likvid och leverans sker vid olika tidpunkter.

Riskkoncentration är ett mått som mäter finansiella instituts exponering mot enskilda motparter eller grupper av motparter som har en ekonomisk intressegemenskap. Ett mått på riskkoncentrationen är att lägga ihop alla exponeringar i balansräkningen som överstiger 10 % av kapitalbasen som är exponerade mot en motpart enligt ovanstående definition. Denna summa får inte, enligt gällande regler, överstiga 800 % av kapitalbasen i det enskilda institutet. Dessutom får ingen enskild exponering mot en motpart överstiga 25 % av kapitalbasen hos det enskilda institutet.

Om ett institut har en hög riskkoncentration mot en motpart eller en grupp av motparter med en väsentlig ekonomisk intressegemenskap kan det peka på två olika förhållanden. Antingen försöker institutet bryta sig in i ett nytt marknadssegment och använder sig då vanligen av priset som ett konkurrensmedel eller så kan institutet ha en så dålig marknadsposition att man är hänvisad i sin utlåning till ett marknadssegment som inte är attraktivt för de andra instituten på marknaden, kanske på grund av att det marknadssegmentet bedöms som riskfyllt.

Marknadsrisk

Marknadsrisk är risken för att en värdeförändring, eller ett försämrat räntenetto, uppstår till följd av förändringar i kurser på de finansiella marknaderna. Dessa risker är vanligtvis uppdelade på ränte-, valuta- och aktierisk.

Operativ risk

Operativ risk kan definieras som risken för förlust orsakad av brister i det finansiella institutets interna verksamhet, exempelvis ledning, medarbetare,

¹¹ Uppgift från Finansinspektionen.

processer samt externa händelser och sammanhang som påverkar institutets verksamhet, exempelvis brottslighet. Sättet att skydda sig mot den operativa risken kan variera men generellt gäller att en god intern kontroll är den viktigaste skyddsfaktorn samt att övervakande myndighet säkerställer att instituten följer reglerna.

Kapitaltäckningsregler som mått på kredit- och marknadsrisker, nuvarande regler

Kapitaltäckningsregler innebär i korthet att det finansiella institutets egna kapital måste ha en viss miniminivå i förhållande till utlåningen. Miniminivån, kapitalbasen i förhållande till det riskvägda beloppet, är fastlagd till 8 %, varav minst hälften skall bestå av eget kapital och högst hälften får bestå av olika slag av förlagslån. Olika slag av utlåning har skilda kapitaltäckningskrav, så har exempelvis utlåning till stater inom OECD ingen kapitaltäckning, utlåning till bostadsfastigheter halv kapitaltäckning samt utlåning till företag och allmänhet full kapitaltäckning.

Diskussion om förändrade regler

Baselkommittén har inlett ett arbete med att ta fram ett nytt förslag till kapitaltäckningsregler. Bakgrunden är att de nuvarande kapitaltäckningsreglerna är för trubbiga att mäta risken i utlåning till företag och allmänhet. Kapitalkravet är i denna kategori lika stort för krediter med hög risk som sådana med låg risk. Av detta följer att marknaden funnit vägar att handla mellan det kapital som behövs för de faktiska riskerna – ekonomiskt kapital – och det genom lag reglerade kapitalet. Tanken med det nya förslaget är att låta den faktiska risken få genomslag hos bankerna så att regleringskapitalet och det ekonomiska kapitalet närmare sig varandra. Upplägget innebär att bankernas interna rating på sina portföljer får betydelse vid fastställande av kapitaltäckningskraven i motsats till vad som gäller i dag då det finns reglerat vilken kapitaltäckningsgrad som gäller för viss typ av utlåning. Med andra ord kan den enskilda banken i det nya förslaget, efter godkännande från Finansinspektionen, få använda sin egen riskmodell när man skall fastställa regleringskapitalet, vilket är ett starkt incitament att förbättra och utveckla sina riskmodeller.

Marknadsrisker

Baselkommittén har också fastslagit en modell för hur marknadsrisker skall mätas och kapitaltäckas. Den är allmän. Banker har dock möjligheten att välja att mäta marknadsrisker med den s.k. VaR-modellen (Value at Risk). VaR-modellen innebär att man mäter den maximala förlust som med en viss sannolikhet kan uppstå över ett givet tidsintervall under normala marknadsförhållanden. Till exempel kan institutet begränsa ränte-, valuta- och aktierisker genom att använda en VaR-modell baserad på två års historik, 99 % konfidenstidsintervall och tio dagars avvecklingsperiod. VaR-modellen ger en mer systematisk beräkning av risken än Baselkommitténs modell och därmed ett

effektivare mått på den andel kapital som skall användas. VaR-modellen är vanlig i de flesta större finansiella instituten.

Därutöver har de finansiella instituten interna riskmodeller som mäter risken i olika slag av krediter och hur dessa skall behandlas. Det finns olika metoder att mäta dessa risker. Till exempel stresstester används för att beräkna vilken risk som uppstår då exempelvis fastighetspriserna faller med 25 %, allt annat lika. Eller då BNP faller. Eller inflationen ökar. Generellt gäller att det inte finns något enskilt riskmått som ensamt kan användas för att mäta hela risken. Det är sannolikt omöjligt att mäta den operativa risken, som kan uppgå till ca 20 % av ett instituts samlade risker. Här får man antagligen lita på att övervakande myndighet säkerställer att instituten följer regler och att de finansiella instituten har en god intern riskkontroll.

6.3 Regelefterlevnad och metodutveckling

6.3.1 Index för förbättrad standard på riskmätningen i det finansiella systemet

De finansiella företagen och instituten är exponerade mot varandra och finansiella störningar får snabbt spridningseffekter i systemet. Det är därför av vikt att det råder liten skillnad i förmågan att hantera och värdera finansiella risker mellan de olika aktörerna. Dynamiken på marknaden ger också instituten egna drivkrafter att skapa allt bättre metoder för riskmätning såväl internt som för externa bedömningar. Index som upplyser om hur stor del av institutens risker som kan förklaras genom olika riskmätningssystemer kan över tiden visa hur standarden i riskmätningssystemen förbättras. Inspektionen skulle här kunna inta en central roll som vägledare för såväl förbättrad som likriktad standard för olika slag av riskmätningssystem och därmed på ett uppföljningsbart sätt bidra till stabiliteten i det finansiella systemet.

Till detta kommer de erfarenheter man kan dra av bankkrisen i början av 1990-talet att starka förklaringsvariabler till krisen var ett starkt konjunkturförlopp (överhettning) i kombination med regelförändringar som borttagande av taket för utlåning och liberaliseringen av valutaregleringen. Detta indikerar bl.a. att det är av stor vikt att, förutom att analysera effekterna av regelförändringar, även kontinuerligt informera marknaden dels om regelförändringar som har implikationer för det finansiella systemet, dels analyser hur regelförändringar kan komma att påverka det enskilda institutet.

En indikator skulle kunna vara att i Finansinspektionens regi utforma en återkommande seminarier serie där man behandlar utvecklingen av riskmätningssystemen och det arbete som pågår för att förbättra dessa. Vidare bör seminarier serien behandla och analysera olika regelförändringar i samhälls-ekonomin som kan ha implikationer på det finansiella systemet och hur dessa kan komma att påverka de enskilda instituten.

Återkopplingen skall då vara att i samband med dessa seminarier göra attitydundersökningar bland aktörerna, exempelvis med hjälp av Internetbaserad

teknik, och därmed skapa ett index som man kan följa över tiden, på hur man uppfattar inspektionens insatser i dessa avseenden.

6.3.2 Index över avvikelser ifrån allmänna råd

Finansinstituten regleras av en omfattande lagstiftning för försäkringsrörelse, bankrörelse och värdepappersrörelse. I de flesta lagar fastställs att Finansinspektionen närmare skall utforma föreskrifter för finansinstituten. Dessa föreskrifter är tvingande. Därutöver framställer Finansinspektionen allmänna råd för hur instituten bör hantera risker som kreditrisker, marknadsrisker m.m. Dessa råd är inte tvingande men det ställs höga krav på de finansiella instituten att motivera avvikelser från de allmänna råden.

Bakgrunden till de allmänna råden är erfarenheter från finanskrisen i början på 1990-talet då finansinstituten hade betydande brister i sin riskhantering. Bland annat saknade de i många fall fastställda ramar för sin riskexponering och skilde inte mellan marknadsrisk och kreditrisk.

Syftet med de allmänna råden som används i den operativa tillsynen är att dessa skall bidra till en förbättrad internkontroll och riskhantering hos instituten. De allmänna råden för de olika områdena över risker har tagits fram med betydande insatser bl.a. med hjälp av externa resurser i form av finanskonsulter, och även betydande interna resurser har avsatts i arbetet. Tilläggas bör att de allmänna råden är väl förankrade hos branschföreningar och hos de enskilda finansinstituten genom det remissförfarande som användes innan inspektionen fattade beslut om dem.

Vid Finansinspektionens platsbesök hos finansinstituten är ett av huvudsyftena att undersöka hur instituten följer de allmänna råden. Som i tidigare avsnitt beskrivits sker inspektionens platsbesök efter en speciell checklista. I linje med detta har det framställts handböcker som följer en speciell mall för att bedöma om det finns någon avvikelse i institutets verksamhet från de allmänna råden.

En indikator skulle kunna vara att skapa tidsserier på avvikelser från de allmänna råden som då bygger på den aggregerade rapporteringen från platsbesöken. På så sätt skulle man kunna få en indikator över tiden på hur väl instituten följer inspektionens syn på riskhanteringen.

6.3.3 Incitament till instituten att använda förbättrad riskmätning/hantering

Kunskap om obalanser och dess samvariation med kända eller okända risker är en av förutsättningarna för att hantera riskerna. Stabilitet i det finansiella systemet har sin grund i ökad kunskap om institutens risktagande, deras ömsesidiga beroende samt deras exekutiva förmåga att hantera risker. Bidrag till stabiliteten är att inspektionen ger instituten incitament för ett relevant förändringsarbete. Exempelvis skulle ett institut som kan visa att ett riskmätningssystem är överlägset det av inspektionen angivna få använda detta i sin rapportering till Finansinspektionen. Incitamentet ligger i det förhållandet att ju mer ett system kan utesluta de okända riskerna genom att gör dem mätbara,

desto lägre andel kapital behöver hållas omedelbart tillgänglig för oförutsägbara händelser. Uppföljningen kan här värderas i de motiveringar myndigheterna ger ansökande institut.

Med Baselkommitténs förslag kommer det att finnas ett starkt incitament för de finansiella instituten att förbättra sina riskmätningssystem så att man kan använda sitt ekonomiska kapital som utgångspunkt när man mäter kapitaltäckningskravet i stället för regleringskapitalet.

En indikator kan då vara att mäta förändringar i den sammantagna skillnaden mellan det ekonomiska kapitalet (det kapital som skulle förbrukas vid konkurs enligt bankens interna ratingsystem) och det enligt lag reglerade kapitaltäckningskapitalet över tiden. En minskad skillnad indikerar då en förbättrad standard i riskmätningen. I sammanhanget är det viktigt att man inte enbart mäter en genomsnittlig förändring i aggregatet eftersom det är väsentligt, vilket tidigare påpekats, att det inte råder alltför stor skillnad i förmågan att hantera och värdera finansiella risker. Utan man bör även ta en stor hänsyn till variansmått, dvs. skillnaden mellan det ”bästa och sämsta” finansiella institutet, när man utformar en sådan här indikator.

6.4 ”Tidig varning”-indikatorer

6.4.1 Makro–mikro-indikator

Finansinspektionen lämnar en gång per år en rapport till regeringen där det sker en redogörelse för det ekonomiska läget och av aktuella trender i finansmarknaden. Vidare görs en översiktlig genomgång av riskläget hos de finansiella instituten. Vad gäller banker och kreditmarknadsbolagen sker riskgenomgången utifrån två aspekter – riskkoncentration och kapitaltäckning.

Riksbanken publicerar en motsvarande rapport, stabilitetsrapporten, där riskresonemanget framför allt fokuserar på motpartsrisker och avvecklingsrisker vilket i vid bemärkelse kan sägas motsvara inspektionens riskkoncentrationsmått.

De båda myndigheterna ansvarar för stabiliteten i det finansiella systemet: Finansinspektionen för de finansiella instituten och Riksbanken för betalningssystemet. Regeringsrapporten respektive stabilitetsrapporten har därmed karaktären av en lägesrapport med avseende på förändringar av stabiliteten på finansmarknaden.

Hos de största instituten (stabilitetsviktiga) beskrivs risksituationen med avseende på de aktuella kredit- och tradingportföljerna. Bland annat redovisas kapitaltäckningsgraden och riskkoncentrationen.

Båda dessa mått kan, givet ett visst makroekonomiskt läge, sägas ge en viss indikation på stabiliteten hos det enskilda instituten och hos de finansiella instituten som grupp. Förändringen i dessa riskmått hos instituten som aggregat måste emellertid kompletteras med ett variansmått. Detta eftersom förändringar i kapitaltäckning och riskkoncentration inte säger särskilt mycket när dessa nyckeltal går upp eller ner. För åtminstone de stabilitetsviktiga instituten måste bilden kompletteras på så sätt att man kan fånga förändringar i

skillnaden mellan de olika aktörerna på finansmarknaden. Ingen kedja är ju starkare än sin svagaste länk.

I princip finns all information tillgänglig för att mer koncentrerat och samlat göra bedömningar om stabilitetsläget och förväntade förändringar av stabilitetsläget. Problemet är att på ett operativt sätt knyta ihop de makroekonomiska variablerna och variablerna på mikronivå, exempelvis riskkoncentration och kapitaltäckning. Det ideala tillståndet vore att extrahera ett nyckeltal som skulle kunna indikera förändringar i stabilitetsläget och som man då skulle bygga tidsserier på. Detta är dock en forskaruppgift som faller utanför det här uppdraget.

Rapportens förslag är i stället att samla ett antal nyckelvariabler på makronivån och ett antal riskmått på mikronivån som kan sägas spegla stabiliteten och förändringar av stabiliteten hos de finansiella instituten och på finansmarknaden. Nedan listas ett antal nyckelvariabler¹² som skulle kunna vara aktuella.

- Börsutvecklingen
- Indikator på börsutvecklingen enligt Federal Reserve-modell¹³
- Hushållens belåningsgrad
- Fastighetspriser
- Hushållens räntebindningstid
- Riskkoncentration (hos finansinstituten)
- Kapitaltäckningsgrad

Tanken är att presentera dessa indikatorer samlat. Ett sätt att göra detta kan vara att utforma ett stabilitetsdiagram där man i ett och samma diagram presenterar ett antal nyckelvariabler som speglar förändringar på mikro- och makronivå. En av poängerna med en sådan presentation är att man kan ge en mer koncentrerad bild av stabilitetsläget samtidigt som det föranleder en mer samlad diskussion runt stabilitetsbegreppet.

6.4.2 Snabb utvärdering av de finansiella institutens riskrapportering

Bidragande till stabiliteten är att institutionernas rapporter om riskmätning sammanställs så att de kan ge relevant upplysning om den förändring av riskerna som sker över tiden. Slutsatser från ett sådant index kan ge tidig varning om hot mot stabiliteten. De finansiella marknaderna karaktäriseras av snabba händelseförlopp. Det är därför av vikt för myndigheterna att minska tidsspannet mellan institutets rapportering och myndighetens utvärdering.

I den löpande rutinrapporteringen till Finansinspektionen finns det egentligen ingen återkoppling till uppgiftslämnaren i institutet, dvs. i den mån det inte finns felaktigheter i rapporteringen, vilket innebär att reaktionen kommer

¹² Se IMF Washington DC 2000, Macroprudential Indicators of Financial System Soundness.

¹³ Se t.ex. Riksbankens Stabilitetsrapport.

med en tids eftersläpning. Detta kan innebära att uppgiftslämnandet medvetet eller omedvetet kan komma att nedprioriteras hos instituten.

Ett sätt att gradera upp informationen kan vara att identifiera ett mindre antal nyckelvariabler som man sedan sammanställer och rapporterar med Internetbaserad teknik.

Genom sådan teknik kan informationen förmedlas omedelbart. Därmed kan ett antal viktiga nyckeltal på risksituationen som instituten löpande framställer användas i en mer omfattande frekvens av inspektionen utan att arbetsbördan ökar. En sådan sammanställning ger en omedelbar indikator på hur riskerna i instituten förändras över tiden och hur inspektionen anpassat sig till denna förändring.

6.4.3 Priset på institutets förlagslån som indikator på institutets stabilitet

En indikator för att mäta institutens stabilitet kan utgöras av prisindikationer på bankernas förlagslån (kanske i jämförelse med en benchmark). Bankerna tillåts att använda förlagslån upp till en viss gräns i beräkningen av sin kapitaltäckning. Utgivande av förlagslån är oftast mer kostnadseffektivt än att emittera aktier. Förlagslånen utges internationellt och utgivande bank är föremål för en omfattande undersökning av investerarnas experter och analytiker. Dessa analytiker har tillgång till omfattande material och tillträde till företagsledningarna för frågor om företaget. Denna omfattande informationsinsats leder till ett visst pris på bankens förlagslån i konkurrens med andra förlagslån. Vid förändringar i bankens risknivåer ändras prisbilden på förlagslånet. Om de internationella investerarna anser att risknivån ökat till en för dem oacceptabel nivå säljs förlagslånen på marknaden och ett nytt högre jämviktspris etableras. Ett index för att följa prisbilden för bankernas förlagslån ger en uppfattning om hur de som har betydande information om enskilda banker tolkar risken. En trendmässig förändring av prisbilden har stort informationsvärde för såväl allmänheten som inspektionen. Inspektionen kan meddela åtgärder för att höja nivån i stabilitetsläget i de finansiella instituten som senare möjligtvis kan avläsas i prisbilden.

6.5 Benchmarkindikator

6.5.1 Kunskapsöverföring mellan internationella ratinginstitut samt andra länders finansinspektioner och den svenska Finansinspektionen angående riskmätning och tidig varning om instabilitet

Ett omfattande arbete utförs av de internationella ratinginstitutionerna och andra länders finansinspektioner för att bedöma och försöka förutse hur riskerna utvecklas i de större finansiella instituten såväl i Sverige som internationellt. Ett sådant arbete ger kunskap om riskernas betydelse såväl för det enskilda institutet som för stabiliteten i det finansiella systemet. En "benchmarking" mellan ratinginstitut samt motsvarande myndigheter i andra länder

och Finansinspektionen om vilket arbetssätt som bäst leder fram till målet kan prövas.

I Finansinspektionens regeringsrapport görs en bedömning av stabilitetsläget hos de finansiella instituten utifrån en bedömning av det ekonomiska läget samt för riskmåten riskkoncentration och kapitaltäckningsgrad. I den rapporten och i Riksbankens stabilitetsrapport finns exempel på indikatorer på kommande förändringar som kan påverka stabiliteten hos de finansiella instituten. Dessa skulle kunna presenteras i form av tidsserier. En sådan presentation skulle kunna jämföras (benchmarking) mellan Finansinspektionen och ratinginstituten samt motsvarande myndigheter i andra länder med avseende på val av indikatorer.

De ledande internationella ratinginstituten bedömer regelbundet de stabilitetsviktiga svenska bankerna. Det ligger i sakens natur att det vanligtvis går lång tid innan det eventuellt sker en förändring av ratinggraden då utgångspunkten är att den ursprungliga bedömningen skall gälla över konjunkturcyklarna. Det man däremot gör är att årligen presentera en bankrapport där det sker en lägesbedömning av tillståndet hos de finansiella instituten och på finansmarknaden i allmänhet. Ett sätt att skapa ett benchmark skulle då kunna vara att löpande göra en jämförelse mellan den bedömning som Finansinspektionen gör i exempelvis regeringsrapporten med den återkommande bedömningen som sker hos de ledande ratinginstituten.

7 Olika förutsättningar att bedöma kvaliteten och effektiviteten i Finansinspektionens arbete liksom möjligheterna att hitta modeller för att fortlöpande följa hur förtroendet för finansmarknaden utvecklas

I en effektiv marknadsekonomi kan man teoretiskt hävda att all information om samtliga aktörer finns tillgänglig. Om konsumenter och företag visste allt om dem de lånar ut pengar till, allt om de aktier de investerar i och allt om den framtid de försäkrar sig emot, skulle kanske inga finansiella institut behövas och därmed heller ingen inspektion. En sådan beskrivning av en teoretisk situation implicerar att effektivitet kan vara det övergripande målet. På en effektiv marknad råder stabilitet eftersom alla aktörer har samtidig information och är i konkurrens med varandra. Genom stabilitet, konkurrens och avsaknad av informationsövertag garanteras ett gott konsumentskydd. Men verkligheten rymmer en hel del strävheter. Av olika skäl skapas monopol, etableringshinder och andra konkurrensbegränsningar. För att motverka de negativa verkningarna av dessa hinder och andra konkurrensbegränsningar har statsmakterna försett inspektionen med målet att verka för en effektiv finansiell sektor. Konsekvensen blir att inspektionen kan hamna i en dubbel roll; trots att inspektionen har en del konkurrensbegränsningar via lagstiftningen att övervaka skall den samtidigt vara vaksam på att vissa av dess regler och råd ändå inte hindrar den sunda konkurrens samhället eftersträvar.

Även inspektionens verksamhet kan vara konkurrensbegränsande. Långa handläggningstider påverkar konkurrensen. Det gäller såväl ansökningar av tillstånd som utredningar om t.ex. misstänkt insiderbrott. I det förra fallet kan lång handläggningstid innebära att en verksamhet aldrig etableras trots inspektionens senare godkännande, t.ex. på grund av uteblivna intäkter för den tänkta verksamheten. I det senare fallet kan långa utredningstider leda till att den etiska nivån inte kan etableras och verksamhet i gråzoner kan fortgå ännu en tid till men för seriösa företag och allmänhetens förtroende. Effektivitet i det finansiella systemet kan sannolikt tolkas synonymt med sund konkurrens.

7.1 Effektivitet enligt inspektionen

Inspektionens tolkning av målet effektivitet är:¹⁴

”För att bidra till effektivitet på de finansiella marknaderna skall inspektionen:

- verka för att en tillfredsställande information ges till konsumenter och andra aktörer på de finansiella marknaderna,
- verka för självdisciplin och självreglering hos företagen på de finansiella marknaderna,
- verka för en god genomlysning av institutens finansiella ställning.”

Som framgår av inspektionens egen tolkning av målet effektivitet framhålls konkurrensfrämjande åtgärder som god information till konsumenter och god genomlysning av institutens finansiella ställning även om dessa delmål mer kanske passar in under gott konsumentskydd. Dessutom försöker inspektionen avstå från reglering genom att uppmuntra branschen till självdisciplin och självreglering. I regleringsbrevet sägs inte mycket om hur effektivitetsmålet skall uppfyllas, återrapporteras eller mätas mer än att en del av inspektionens verksamhet som: ”Handläggningen av tillstånds- och anmälningsärenden skall vara snabb, kostnadseffektiv och hålla hög effektivitet.” Inspektionen borde även ha som ständigt uppdrag att återrapportera till lagstiftarna vilka rapportskyldigheter som kan utgå.

7.2 Kvalitet och effektivitet i inspektionens verksamhet

Inspektionen utövar tillsyn på över 2 500 institut, dvs. övervakar att dessa institut följer lagar, föreskrifter och allmänna råd. Denna tillsyn syftar till att förhindra att något eller några av dessa institut tar så stora risker att förluster uppstår som kan äventyra stabiliteten i det finansiella systemet. Inspektionen arbetar med ett 130-tal föreskrifter och under ett år tar man in närmare 12 000 rapporter från ca 1 300 tillsynsobjekt. Rapporterna innehåller 1,5 miljoner uppgifter och periodiciteten varierar från månatlig till årlig rapportering.¹⁵

¹⁴ Finansinspektionens hemsida www.fi.se

¹⁵ Riksdagens revisorer. 1998-05-14, Finansinspektionen och vissa frågor om inspektionens verksamhet.

Därtill kommer en mängd tillstånds- och anmälningsärenden samt utredningar om misstänkta insiderbrott.

Inspektionens verksamhet bör kvalitetssäkras. Kvalitetssäkring innebär i och för sig inte att rätt verksamhet utförs. Men kvalitetssäkring betyder exempelvis att man utför arbetsuppgifter på ett likartat sätt och inom en viss tidsrymd. Inspektionen kan t.ex. systematisera platsbesöken via en s.k. checklista med ett antal moment som inspektörerna skall inspektera och redovisa efter besök hos det aktuella institutet. Platsbesökslistorna kan därefter databehandlas automatiskt. Listorna bör övervägas i en dialog med instituten samt med ett råd av erfarna revisorer för att försäkra sig om att innehållet är relevant samt att uppgifterna görs mätbara. Statistik om bl.a. brister och påpekanden kan därefter redovisas. Efter hand kan denna statistik byggas ut till tidsserier och göra det möjligt att utforska den aktuella trenden på området. Vi förslår följande indikatorer inom målområdet effektivitet.

7.2.1 Finansinspektionens regler och råd bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor

Inspektionen måste bevaka att regelsystemet verkligen bidrar till att upprätthålla sund konkurrens på lika villkor. Att medverka till att branschen utövar självansering och självdisciplin kan vara ett sätt balansera inspektionens dubbelroll i detta avseende. Effektiviteten inom den finansiella sektorn skulle kunna höjas ju mindre detaljregler och rapportering som avkrävs instituten. För att hålla målen om stabilitet och gott konsumentskydd på en hög nivå kan en sådan minskning av regler möjligtvis avvägas med en etisk självansering i ett större antal ärenden inom branschen.

För att göra denna indikator mätbar bör inspektionen föra statistik över de ärenden som inspektionen tar upp för en självansering. Andelen ärenden som godtas i varje rapportperiod tillsammans med inspektionens bedömningar om ärendenas karaktär och parternas attityder kan ge en resultatindikator på i vilken omfattning inspektionens verksamhet drivs mot målet effektivitet.

7.2.2 Kvalitetssäkring och kvalitet i tillsynsarbete

Det nedbrutna målet effektiv verksamhet är att inspektionen kvalitetssäkrar den egna verksamheten. Med momentbestämda checklistor vid platsbesök och tidsbestämd handläggning av tillstånds- och anmälningsärenden kan inspektionens verksamhet beskrivas och redovisas i statistiska termer. Därmed kan mätning utföras på genomströmningshastighet och andelar av avklarade handlägningsärenden inom stipulerad tidsgräns, vilket kan ge en bild av inspektionens arbetseffektivitet. Kvalitetssäkring ger dock ingen direkt uppfattning om kvaliteten i verksamheten utan endast att den bedrivs effektivt på ett visst sätt. Men genom öppen redovisning och diskussion om vad som skall inspekteras och vad som undersöks av tillstånds- och anmälningsärenden kan man få en allmän uppfattning, eller i alla fall diskussion, om kvaliteten i verksamheten. För att ytterligare förstärka kvalitetsdiskussionen föreslår vi också

indikatorer som är tänkta att mäta kvaliteten i inspektionens verksamhet gentemot instituten, dels tillsynsarbete, dels tillstånds- och anmälningssärenden.

Genom ny Internetbaserad dialogteknik¹⁶ ges möjlighet att åstadkomma snabba, kostnadseffektiva och regelbundna undersökningar av hur bl.a. de finansiella instituten uppfattar inspektionens tillsynsarbete¹⁷.

7.2.3 Högre informationsvärde i varje uppgift

Allteftersom dialogerna med instituten ger värdefulla indikationer på hur relevant information kan inhämtas hos de berörda instituten förändras sannolikt inspektionens verksamhet. Denna förändring bör kunna avläsas i antalet föreskrifter, antalet rapporter, begärda uppgifter och förändringar i inspektörernas checklistor. Inspektionens mål kan sannolikt uppnås med färre antal föreskrifter, rapporter eller uppgifter genom att tillsynsarbetet bedrivs med högre informationsvärde i varje uppgift. Därtill kommer de vinster som uppnås genom att uppgiftslämnandet kan få en aktiv innebörd av ökad effektivitet genom att dialogen mellan myndighet och institutioner kan ge ett värdefullt utbyte dem emellan.

7.2.4 Resursåtgång för den verksamhet som kan mätas med indikatorer och vad som återstår

En möjlighet att bedöma kvaliteten och effektiviteten i inspektionens arbete kan vara ett effektivitetsmått där man mäter resursåtgången av de delar av inspektionens verksamhet som kan mätas med indikatorer. Denna resursåtgång kan sedan ställas mot inspektionens totala resursanspråk. Det innebär inte att den verksamhet som är svår att göra mätbar är ineffektiv, men om obalansen mellan mätbara och omätbara verksamheter blir för stor bör en kvalificerad diskussion ta vid i nästa led.

7.3 Förtroende och gott konsumentskydd

Företagen inom den finansiella sektorn kan sägas ha skaffat sig ett informationsövertag gentemot allmänheten som kan användas i affärssyfte. Råd, etik, krav på information och ett bra konsumentskydd är centrala element för förtroendet för finansmarknaden. Aktiva informationsinsatser om etik och insiderlagstiftning kan stärka det allmänna förtroendet för marknaden. Därför är kraven starka på meningsfull information av hög kvalitet om institutens olika roller samt information om produkternas kvalitet, risk och pris.

Framför allt är det bankernas roll som förmedlare av både betalnings- och likviditetstjänster som gör att konsumenten i praktiken tvingas ta risker som finansiär för att kunna tillgodogöra sig betalningstjänster. Rationellt agerande

¹⁶ För en beskrivning av denna nya revolutionerande dialogteknik se Living Questions hemsida, www.living-questions.se

¹⁷ EU:s pågående utredning om värdepappersreglering använder Internet i sina attitydundersökningar med marknaden, se http://europa.eu.int/comm/internal_market

bankkunder har därför goda skäl att överlåta åt någon att övervaka och reglera banker. Betalningssystemet är av grundläggande betydelse för att en modern ekonomi skall fungera effektivt därför att alla ekonomiska aktörer är brukare av systemet. Därmed uppstår ett särskilt samhälleligt intresse av ett gott konsumentskydd. Skyddsintresset har sin grund i en rädsla att om det allmänna förtroendet för en betalningsförmedlande bank faller leder det till en domino-effekt för hela betalningssystemet och därmed betydande störningar i samhällsekonomin.

Följande definition av bankkris återfinns i Pettersons bok om den svenska bankkrisen¹⁸

”... en situation med tre kriterier uppfyllda: (1) Betydande banker har slagits ut eller skulle ha slagits ut om inte (2) statsmakterna hade ingripit, antingen via centralbanken med en äkta ’lender-of-last-resort’ för solventa banker eller en oäkta (insolventa banker) eller via särskilda regerings- och riksdagsbeslut. Vidare har (3) allmänhetens förtroende för bankerna minskat, det senare ett uttryck för att en bankkris har ett brett genomslag i samhället och bland medborgarna.”

Jennergren och Näslund skriver i rapporten Bankkriser och deras hantering följande: ”En uttagsanstormning är farlig för en bank, eftersom den kan framkallar en likviditetskris. – – – De därvid uppkommande förlusterna kan leda till att banken verkligen blir insolvent. Den aktuella banken behöver således inte vara insolvent eller ens sakna likviditet när uttagsanstormningen sätter in: Blotta misstanken om insolvens eller illikviditet kan framkalla en uttagsanstormning vilken i sin tur leder till insolvens. Ett exempel på en sådan uttagsanstormning drabbade HSB:s Riksförbund när de presenterade sitt resultat för 1994, vilket innebar en förlust på 53 miljoner kronor, i slutet av april 1995. När detta blev känt, tog ett stort antal medlemmar och sparare i HSB:s sparkassa ut sina pengar under en period på några dagar. Episoden betecknas i svensk press som det första exemplet på en klassisk uttagsanstormning i vårt land. De samlade uttagen var dock begränsade (50 miljoner kronor), varför kassans likviditet antagligen aldrig var hotad. – – – En anmärkning i sammanhanget är att sparkassan inte var en bank. Därigenom stod den inte under tillsyn av Finansinspektionen och var heller inte underlagd bankernas kapitaltäckningskrav¹⁹. Som framgår är det av avgörande betydelse för banksystemets funktion att det allmänna förtroendet för systemet upprätthålls. Det gäller såväl förhållanden rörande bankernas soliditet, riskhantering och information om villkor som i andra avseenden. Men det är också viktigt för det finansiella systemet att även andra aktörer åtnjuter det allmänna förtroendet. Särskilt när det gäller information om företagets styrka och villkor samt att väsentlig ekonomisk information sprids likartat. Det är det beskrivna förhållandet, att den finansiella marknadens samlade förtroendekapital är större än

¹⁸ Pettersson 1993, s. 16, återgiven i Bankkriser och deras hantering, Jennergren & Näslund.

¹⁹ Idag är sparkassan organiserad under HSB Bank och omfattas därmed av insättarskyddet.

vad varje enskild aktör, i det enskilda fallet, har anledning att ta hänsyn till, som gör marknaden speciell. Det går alltså inte att räkna med att en enskild bank skall ta hänsyn till att dess beteende kan påverka förtroendet för marknaden. En enskild aktörs motiv att vårda sitt förtroendekapital beror på hur mycket aktören har att förlora på att mista kundernas förtroende. Ju mindre sannolikhet för att en aktör kommer på obestånd desto större anledning har den att vårda sitt förtroendekapital. Skillnaden mellan det samhällsekonomiska intresset och en aktörs företagsekonomiska intresse är därmed beroende av risken i rörelsen.”

Eftersom betalningssystemet i vissa avseenden kan sägas utgöra en kollektiv nytta är det rimligt att som Banklagskommittén komma fram till åsikten att ”eftersom staten av hänsyn till systemskyddet ändå måste ägna sig åt detta är det naturligt och praktiskt att detta konsumentskydd handhas av staten”²⁰.

7.3.1 Gott konsumentskydd enligt Finansinspektionen

Inspektionens tolkning av målet gott konsumentskydd är:²¹

”För att bidra till **ett gott konsumentskydd** skall inspektionen:

- följa upp att instituten följer lagar, förordningar och andra regler,
- verka för en god etik inom det finansiella systemet,
- verka för att aktörerna på de finansiella marknaderna svarar mot högt ställda krav på integritet, kompetens och god affärssed.”

Viktiga uppgifter för inspektionen är därför att bevaka att instituten lämnar fullständig och tydlig information till kunderna samt att instituten har väl fungerande rutiner för sina kontakter med kunderna, exempelvis vid klagomålshantering. Inspektionen ingriper däremot inte i eller uttalar sig om enskilda kundförhållanden.

Som framgår av ovanstående vänder sig inspektionen inte till konsumenterna²² direkt utan arbetar med konsumentskyddet ur principiell synvinkel.

I inspektionens skrift *Rapport om Internet och finansiella tjänster* beskrivs s.k. certifiering av webbsidor som en möjlig väg att hjälpa konsument till sidor utgivna av seriösa företag. Ett sådant initiativ kan leda till att verksamheten drivs mot målet gott konsumentskydd.

²⁰ SOU 1998:160, Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag, delbetänkande av Banklagskommittén.

²¹ Enligt inspektionens hemsida www.fi.se

²² Värt att notera är att med hänvisning till de svenska konsumenträttsliga reglerna exkluderas alla företag hur små de än är samt ideella föreningar, dödsbon och andra juridiska personer ur definitionen konsument och ingår därmed inte i målsättningen gott konsumentskydd.

7.3.2 Finansinspektionens etiska råd

Finansinspektionen anser att den har väl genomtänkta etiska råd och att det är viktigt att allmänheten har kännedom om dessa. Inspektionen har dock ännu inte någon klar uppfattning om vilka kanaler som är effektivast att använda för att nå ut med och befästa budskapet. Inspektionen befinner sig för närvarande i en process för att förtydliga sin organisationsstruktur,²³ bl.a. genom en fokusering på riskhantering och kommunikationsstrategi.²⁴

Med en tydligare kommunikationsstrategi närms en förhoppning att dels få inspektionens tjänstemän att öppna sig för medier och framhålla inspektionens verksamhet, dels att inspektionen skall bli en mer tillgänglig samtalspartner i eller för medierna. En framgång i denna strategi kan ge en god allmänbildning av inspektionens sakfrågor bland konsumenter och politiker.

7.4 Förslag till indikatorer för gott konsumentskydd

7.4.1 Medverka till att allmänheten ges meningsfull information av den finansiella sektorn för jämförelse och kunskapsuppgnads

Inspektionen har i föreskrifter och råd till instituten föreslagit hur meningsfull information om institutens ställning och villkor bör se ut. Dessutom finns en rad tvister mellan institut och konsument där tvisten avgjorts med bl.a. hänvisning till inspektionens råd på området. Dessa råd eller utfallet av tvister är sannolikt inte kända bland konsumenter i allmänhet. Hade de varit det är det möjligt att klagomålsantalet skulle vara lägre, vilket i sig borde leda till en effektivare marknad och större förtroende mellan konsument och institut. En upplysningskampanj om att dessa råd finns att tillgå, t.ex. på inspektionens hemsida, med länkar till olika principfall borde vara en lämplig åtgärd. Även andra väsentliga informationslänkar som t.ex. insiderregistret kan göras mer tillgängliga. På så vis skulle inspektionens hemsida kunna utvecklas till ett centralt informationsbibliotek för konsumentupplysning inom det finansiella området.

Resultatindikatorn kan i det här fallet vara så enkel som antalet besökare på hemsidan. En populär hemsida med kvalitativ information i konsumentupplysningsfrågor bör leda till ett stort antal besökare. För medier och annan informationsförmedling skulle en sådan hemsida kunna användas för basinformation för vidare förmedling till konsumenterna.

7.4.2 Medverka till att information av väsentlig finansiell betydelse ges på rationella och etiska grunder. Arbete mot oetiskt beteende och brott mot bl.a. insiderlagstiftningen

Hur ofta, med vilken omfattning och via vilka kanaler informerar inspektionen marknadens aktörer om etiska regler och insiderlagstiftningen? En sådan

²³ Finansinspektionen, 2000-03-16, Den nya tillsynen, del 1, Intern promemoria, utkast.

²⁴ Finansinspektionen, Kommunikationsstrategi, Intern promemoria, utkast.

statistisk information kan kompletteras med regelbundna undersökningar av hur stor kunskapen och medvetenheten är bland marknadens aktörer och allmänheten i dessa frågor.

7.4.3 Konsumenternas förtroende för det finansiella systemet

Det är av vikt att konsumenternas förtroende för det finansiella systemet hålls intakt. Ett misstroende mot ett enskilt institut kan genom institutens ömsesidiga beroende spridas till hela det finansiella systemet. En rad faktorer spelar in, bl.a. ett gott konsumentskydd, statsmakternas förmåga att beivra oegentligheter, de finansiella aktörernas allmänna uppträdande, institutens förmåga att bl.a. skilja på sina roller som säljare och som rådgivare.

Resultatindikatorer kan vara

- återkommande attitydundersökningar hos konsumenter,
- index över antalet ärendebehandlingar hos Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Konsumenternas Bankbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå som rör den finansiella sektorn. Genom att följa olika kategorier av klagomålsärenden kan man få en bild av vilka kategorier som återkommer och vilka som når en principiell lösning genom inspektionens agerande. Till exempel var frågan om tredje mans borgensåtagande ett omfattande och växande ärende för några år sedan. Drabbade konsumenter klagade över att de inte blev tillräckligt informerade av instituten om konsekvenserna av ett borgensåtagande. Sedan inspektionen angivit råd i frågan har klagomålen sjunkit drastiskt. Genom statistisk information går det att avläsa inspektionens insatser för ett gott konsumentskydd.

Betydelsen av sanktionssystemet bör redovisas tydligare. Vilka effekter kan en varning få för institutet om t.ex. ett institut får en varning för att det under en längre tid inte haft kontroll över exempelvis sin aktiehandel? Konsumenten, som gjort institutet ansvarigt för dålig rådgivning, kan få framgång i en tvist med hänvisning till inspektionens varning. Indikatorn kan i detta fall vara en statistisk redovisning av sanktionerna med en uppföljning om hur dessa påverkade marknadsbetingelserna för instituten och deras kunder. Om ingen sådan förändring trendmässigt kan påvisas bör det leda till en allmän diskussion om sanktionssystemets betydelse för inspektionens verksamhet.

8 Referenser

8.1 Referenspersoner

Finansutskottets utvärderingsgrupp

Sven-Erik Österberg, (s), ordförande, till den 20 augusti 2000

Siv Holma (v)

Per Landgren (kd)

Fredrik Reinfeldt (m)

Bengt Silfverstrand (s), ordförande från den 21 augusti 2000

FiU:s kansli

Ove Nilsson

Jörgen Nilsson

Pär Elvingson

Monica Hall

Referensgrupp

Mikael Nordmark, Finansdepartementet

Per Åsberg, Finansdepartementet

Peter Lindblad, Finansdepartementet

Michael Rosendahl, Finansinspektionen

Per Arne Ström, Finansinspektionen

Rolf Sandahl, Ekonomistyrningsverket

Intervjuer, Finansinspektionen

Claes Norgren, generaldirektör

Rolf Molin, verksledningen

Johan Altersten, sekretariatet för utvecklingsfrågor

Helena Östman, informationschef

Peter Knutsson, konsumentfrågor

Övriga intervjuer

Maria Hedvall, FOA

Marianne Flink, Standard & Poor's

8.2 Referenslitteratur

Bankkriser och deras hantering. En rapport till Riksdagens Revisorer 97-10-01, Peter Jennergren och Bertil Näslund.

Ekonomisk Debatt 1998:5, En effektivare Finansinspektion – om betydelsen av tydliga mål och ändamålsenlig organisation; Hedvall, Maria.

Financial Times, March 31, 2000, Financial services in a muddle.

Financial Times, 2000, Fed Reserve rule on bank's capital under fire from fellow US regulator.

Financial Times, 2000, Banks may get right to assess own risk.

Financial Times, Aug 22, 2000, EU securities 'wise men' turn to web.

Finansdepartementet, Fi 1999/4800, Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Finansinspektionen.

Finansinspektionen, Årsredovisning 1999.

Finansinspektionen, Verksamhetsberättelse 1999.

Finansinspektionen, Kommunikationsstrategi, Intern promemoria, utkast.

Finansinspektionen, 2000-03-16, Den nya tillsynen, del 1, Intern promemoria, utkast.

Finansinspektionen, 1999-09-03, Finansinspektionen och Konsumentverket, samarbete inom konsumentområdet.

Finansinspektionen, 1999:7, Dnr 6571-99-600, De finansiella företagen och marknaderna, Regeringsrapport den 1 november 1999.

Finansinspektionen, 1998:5, Dnr 7246-98-019, De finansiella företagen och marknaderna, Regeringsrapport den 1 november 1998.

Finansinspektionen, 2000:3, Internet och finansiella tjänster, Rapport den 14 april 2000.

Finansutskottet 1999-11-17, Styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet.

Finansutskottets betänkande 1999/2000: FiU2, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

IMF Washington DC 2000, Macroprudential Indicators of Financial System Soundness

MeritaNordbanken, Årsredovisning 1999.

Riksbanken, Stabilitetsrapport, 1999

Riksdagens revisorer. 1998-05-14, Finansinspektionen och vissa frågor om inspektionens verksamhet.

Riksrevisionsverket 1994:15, Statens tillsyn av den finansiella sektorn.

Riksrevisionsverket 1996:6, Att mäta effekter; Sandahl, Rolf.

SOU 1998:160, Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag, delbetänkande av Banklagskommittén.

Statskontoret 1995:20, Finansiell tillsyn i sju europeiska länder.

Tuleja, Tad: Etik i affärlivet, Svenska Dagbladet, 1988.

8.3 Webbssidor (hemsidor)

www.fi.se

www.fsa.uk

www.riksdagen.se

www.financeministry.se

www.bis.org

www.gsm.uci.edu/~jorion/lcm.pdf

www.riskmetrics.com/research/techdocs

www.osfi.ca

Presentation av Finansinspektionen²⁵

Mål och uppgifter

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet för de finansiella marknaderna och arbetar inom tre huvudområden: försäkrings-, kredit- och värdepappersmarknaderna.

Mål för verksamheten

De övergripande målen för Finansinspektionen är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsument-skydd. Målen för vår verksamhet uppnås på följande sätt:

Stabilitet

för att bidra till stabilitet på de finansiella marknaderna skall inspektionen:

- analysera utvecklingen på marknaderna samt i instituten,
- systematiskt utvärdera var problem- och riskområden finns,
- granska verksamheten i instituten och på detta sätt bidra till att dessa bedrivs med ett rimligt risktagande,
- genom normgivning verka för att instituten bedriver sin verksamhet inom ramen för gällande regler.

Effektivitet

För att bidra till effektivitet på de finansiella marknaderna skall inspektionen:

- verka för att en tillfredsställande information ges till konsumenter och andra aktörer på de finansiella marknaderna,
- verka för självdisciplin och självreglering hos företagen på de finansiella marknaderna,
- verka för en god genomlysning av institutens finansiella ställning.

Ett gott konsumentskydd

För att bidra till ett gott konsumentskydd skall inspektionen:

- följa upp att instituten följer lagar, förordningar och andra regler,
- verka för en god etik inom det finansiella systemet,
- verka för att aktörerna på de finansiella marknaderna svarar mot högt ställda krav på integritet, kompetens och god affärssed.

²⁵ Hämtad från inspektionens hemsida www.fi.se

Tillsyn över ca 2 500 institut och fysiska personer

Under vår tillsyn står

på kreditmarknaden:

- banker
- kreditmarknadsbolag
- finansiella företagsgrupper i vilka banker och kreditmarknadsbolag ingår

på värdepappersmarknaden:

- värdepappersinstitut
- fondbolag
- Stockholms fondbörs
- OM Stockholm AB
- Penningmarknadsinformation PMI AB
- Värdepapperscentralen VPC AB

på försäkringsmarknaden:

- försäkringsbolag
- försäkringsmäklare
- understödsföreningar

Finansinspektionens verksamhet

För att driva en verksamhet som erbjuder tjänster på de finansiella marknaderna krävs tillstånd av regeringen eller Finansinspektionen. Vår uppgift som myndighet är att lämna tillstånd, utöva tillsyn samt utfärda regler för finansiell verksamhet. Insiderbevakning är också en viktig uppgift.

Vi utfärdar regler och ger tillstånd

De grundläggande reglerna för finansiell verksamhet finns i lagstiftningen. Inspektionen ger ut kompletterande regler i form av föreskrifter och allmänna råd. De ingår i Finansinspektionens författningssamling, FFFS. När en ny bank söker tillstånd, *oktroj*, eller när ett nytt försäkringsbolag söker tillstånd, *koncession*, granskar inspektionen ansökan och lämnar därefter ett yttrande till regeringen som beslutar om nyetableringen. Tillstånd för övrig finansiell verksamhet ges av inspektionen genom särskilda tillstånd som ibland kallas *auktorisering*. Om instituten vill förändra eller utvidga verksamheten krävs i vissa fall ett nytt tillstånd från regeringen eller Finansinspektionen.

Vi bevakar finansmarknaderna

Institutens löpande verksamhet följs genom finansiell analys av t ex bokslut, verksamhetsberättelser och regelbunden rapportering. Vi begär in speciella rapporter för att belysa olika risker i verksamheten. I granskningsarbetet ingår även att göra skälighetsbedömningar av nya produkter, avtalsvillkor och avgifter.

Vi gör platsbesök på de institut som står under tillsyn. De flesta besöken sker efter förhandsaviserings. Beroende på syftet undersöks antingen hela verksamheten, en viss funktion eller verksamhetsgren. Vi gör även överläggningar med branschorganisationerna inom försäkrings-, kreditinstituts- och värdepappersområdet angående tillsynsfrågor.

Vi övervakar att reglerna i insiderlagen följs. Vi följer kontinuerligt marknadsplatserna genom ett övervakningssystem samt analyserar information från massmedia, aktörerna på marknaden liksom tips från allmänheten och utländska tillsynsmyndigheter. Om utredningen visar att otillåten handel förekommit och misstankar kan riktas mot en person överlämnas utredningen till åklagarmyndigheten som kan besluta att inleda en förundersökning. Vi gör en daglig insiderlista över anmälningar enligt insiderlagen. (Se vår broschyr om Insiderbevakning.)

Verksamhetsinriktning

Det svenska finansiella systemet skakades i början av 1990-talet av en finansiell kris som saknar motstycke under efterkrigstiden. Som en följd av finans-krisen förändrade Finansinspektionen verksamhetsinriktning och organisation. Vi anpassade oss till de nya högre krav som ställdes på tillsynsmyndigheten.

Viktiga arbetsområden

Med erfarenheter från de senaste årens utveckling har Finansinspektionen startat ett förändringsarbete för att utveckla tillsynsarbetet. En omfattande uppgift är att utveckla inspektionens tillsyn så att den följer institutens centrala **riskområden**, t.ex. operativa risker, information, IT samt kredit-, likviditets- och marknadsrisker. På försäkringsmarknaden följs även tecknings-, återförsäkrings- och reservsättningsrisker.

Inriktningen på inspektionens verksamhet påverkas dessutom starkt av internationaliseringen som pågår. Genom EES-avtalet som trädde i kraft från 1994 öppnade sig nya möjligheter för finansiella institut att verka inom EES-området. Detta samt Sveriges medlemskap i EU 1995 ställer nya krav på hur tillsynsarbetet skall bedrivas i samverkan med utländska myndigheter.

Inspektionen har fått ett vidgat tillsynsområde, framförallt geografiskt, då vår tillsyn numera också omfattar de svenska institutens filialer inom EES-området, s.k. hemlandstillsyn. Att arbeta på andra marknader innebär att nya

risker skall vägas in i tillsynen samt att ett ökat antal kontakter skall tas med tillsynsmyndigheter i utlandet.

På hemmaplan stödjer inspektionen även utländska tillsynsmyndigheter som övervakar utländsk finansiell verksamhet i Sverige.

Organisation

Arbetsuppgifterna inom de tre sakavdelningarna har renodlats inom tre funktionsområden: "finansiell analys", "operativ tillsyn" och "tillstånds- och rättsfrågor". Vidare finns en administrativ avdelning, en gemensam enhet för redovisning, ett verksledningskansli samt ett informationssekretariat. Omkring 150 personer arbetar på Finansinspektionen.

Så styrs Finansinspektionen

Finansinspektionens generaldirektör är chef för myndigheten. Vi har en styrelse som består av nio personer, vilka utses av regeringen. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Inspektionens verksamhet regleras i lag och förordningar.

Finansiering

Inspektionen är en statlig myndighet som tillhör Finansdepartementets ansvarsområde. Vår verksamhet finansieras med anslag. För att täcka kostnaderna tar inspektionen ut avgifter av de institut som står under tillsyn.

Organisation

Frågor som rör försäkringsbolag, understödsföreningar och försäkringsmäklare handläggs på *försäkringsmarknadsavdelningen*.

Frågor som rör banker och kreditmarknadsbolag handläggs på *kreditmarknadsavdelningen*.

Frågor som värdepappersinstitut, fondbolag, börser samt marknads- och clearingplatser handläggs på *värdepappersmarknadsavdelningen*. Här sker även en speciell bevakning av insiderhandel.

Finansinspektionens IT-, ekonomi- och personalfrågor sköts på *administrativa avdelningen*. I den ingår vår dokumentfunktion och här sköts även ekonomiadministration åt Bokföringsnämnden och Insättningsgarantinämnden.

En särskild enhet för redovisning är direkt underställd generaldirektören. Det är också verksledningskansliet som leds av en chefsjurist samt informationssekretariatet som leds av informationschefen.

Finansiell analys

Finansiell analys innebär att följa, förstå och förklara utvecklingen på de finansiella marknaderna, att tidigt observera förändringar i det allmänna stabilitetsläget samt att upprätta underlag för prioriteringar av tillsynsinsatser. De cirka 30 personer som arbetar med finansiell analys på inspektionen är fördelade på tre enheter: försäkrings-, kredit- och värdepappersmarknad.

Den finansiella analysen av de omkring 2 500 institut och enskilda försäkringsmäklare som står under vår tillsyn försöker fånga upp utvecklingstendenser på de finansiella marknaderna, mäta effekterna av viktiga förändringar och bedöma vilken påverkan detta får på instituten. Vi gör analyser av såväl enskilda företag och branscher som av verksamhetsgrenar och finansiella marknader i sin helhet.

Analysunderlaget består av de rapporter som samlas in och bearbetas av inspektionen, Riksbanken eller, på inspektionens uppdrag, av Statistiska Centralbyrån. Vid sidan av rapporterna utnyttjas extern information av olika slag som bidrar till att skapa en helhetsbild av marknadsutvecklingen, t.ex. konjunkturprognoser, arbetsmarknadsstatistik etc.

Kännedom om utvecklingen på de finansiella marknaderna och den samhälls-ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden är mycket viktig för att kunna bedöma de enskilda institutens utveckling.

För att nå de övergripande målen om stabilitet och effektivitet måste vi övervaka inte bara nivån på institutens risktagande utan också att instituten på en rad områden uppfyller vissa lagstadgade krav, t.ex. storleken på eget kapital och kapitalbas, begränsningar av enskilda placeringar och totala exponeringar gentemot kunder och andra företag. De tre enheterna för finansiell analys granskar inkomna rapporter även utifrån detta perspektiv.

Genom nyckeltalsanalyser gör vi regelbundet genomgångar av samtliga institut under tillsyn varvid såväl volym- som resultatutveckling analyseras.

Resultatet av gjorda granskningar och analyser återrapporteras till instituten. Denna återrapportering utgör i sig en tillsynsåtgärd. I övrigt tjänar analyserna även som underlag för övriga enheters arbete, vid prioritering av de platsundersökningar som genomförs av enheterna för operativ tillsyn samt för uppföljning av beslut som fattas av tillstånds- och rättsenheterna.

Finansiell analys

Med finansiell analys avses analys av marknadsutveckling och företagsspecifik analys, t.ex. analys av bokslut, kapitaltäckning och stora exponeringar.

Operativ tillsyn

Den operativa tillsynen syftar till att följa upp risker och kontrollsystem i finansinstituten samt till att övervaka att instituten följer lagar, förordningar och andra regler. Omkring 35 personer arbetar med operativt tillsynsarbete på Finansinspektionen.

De senaste åren har inspektionen utvecklat metoder för en riskfokuserad tillsyn. De risker som vi koncentrerat oss på är kreditrisker, marknadsrisker, likviditetsrisker, försäkringsspecifika risker och operativa risker. Särskilda handböcker har utarbetats för ändamålet.

För att uppnå en hög kvalitet i den operativa tillsynen är inspektörerna specialiserade inom olika riskområden. I princip finns det särskilda undersöknings-team för varje riskområde.

Ett särskilt område för den operativa tillsynen är de svenska utlandsetableringar som faller under hemlandstillsyn. Den operativa tillsynen omfattar därför även platsundersökningar hos svenska etableringar utomlands. Den förutsätter ett nära samarbete med utländska tillsynsmyndigheter.

Andra områden som vi granskar är administrativa system, ägar- och ledningsprövning samt ny teknik, t.ex. telefonbankstjänster, Internet och smarta kort.

Vidare skall inspektionen bevaka förekomsten av eventuell brottslig verksamhet i de svenska finansiella instituten samt i de utländska filialer som etablerat sig på den svenska marknaden.

I samband med att EES-avtalet trädde i kraft införde riksdagen en lag om åtgärder mot penningtvätt. I arbetet med att förhindra denna typ av ekonomisk brottslighet samarbetar vi med bland annat Rikspolisstyrelsen, Finanspolisen, åklagarmyndigheterna och de finansiella företagen.

Sanktioner

I vissa fall kan analyser eller platsundersökningar leda fram till ett sanktionsbeslut. Inledningsvis håller vi möten med institutets styrelse och ledning för att komma fram till en lösning av problemen. När det gäller mindre brister får instituten påpekanden under hand, men vid allvarliga missförhållanden lämnas skriftlig kritik. I vissa fall kan ärendet lämnas vidare för rättslig prövning t.ex. till statsåklagaren eller allmän domstol. För att framtvinga förändringar kan vi i vissa fall utfärda ett föreläggande. Regeringen och inspektionen kan också återkalla tidigare lämnat tillstånd.

Operativ tillsyn

Med operativ tillsyn avses uppföljning
av institutens verksamhet genom
platsbesök, granskning och genomgång
av centrala riskområden.

Tillstånds- och rättsfrågor

Tillstånds- och rättsfrågor är sammanförda i en särskild enhet inom varje sakavdelning för att renodla verksamheten och att främja enhetlighet i rättstillämpningen samt för att åstadkomma en effektivare ärendehantering. På Finansinspektionen arbetar omkring 30 personer med tillstånds- och rättsfrågor.

Enheterna för tillstånds- och rättsfrågor ansvarar bland annat för löpande juridiska frågor, remisser och yttranden, utarbetande av föreskrifter och allmänna råd, samt utredning och bedömning av behov av ny lagstiftning. På dessa enheter handlägger vi också samtliga typer av tillståndsärenden med åtföljande bedömningar av bland annat ekonomi.

De finansiella instituten har möjlighet att få underhandsrådgivning om planerade åtgärder kan komma att godtas av inspektionen. Ett viktigt inslag i arbetet är också att tillgodose behovet av en normgivning av hög internationell standard. Tillstånds- och rättsenheterna upprätthåller även ett nära samarbete med tillsynsmyndigheter i andra länder.

Begreppet ”single licence” är en av hörnstenarna i EU:s mål att harmonisera de finansiella marknaderna. Principen är att ett institut skall kunna verka inom hela EU med auktorisation i hemlandet som grund. Något särskilt tillstånd krävs inte längre av den utländska tillsynsmyndigheten för etablering av filial i ett annat europeiskt land.

Tillstånds- och rättsfrågor

Med tillstånds- och rättsfrågor avses här koncession, oktroj, auktorisation, annan tillståndsgivning samt utfärdande av föreskrifter och allmänna råd.

Gemensamma frågor

Gemensamma frågor för försäkrings-, kredit- och värdepappersmarknaderna handläggs på respektive sakavdelning eller av redovisningsenheten, internationella sekretariatet och sekretariatet för utvecklingsfrågor.

Kundfrågor

Ett av de övergripande målen för Finansinspektionen är att verka för ett gott konsumentskydd. Viktiga uppgifter för inspektionen därför bl.a. att bevaka att instituten lämnar fullständig och tydlig information till kunderna samt att instituten har väl fungerande rutiner för sina kontakter med kunderna, exempelvis vid klagomålshantering. Kundfrågor handläggs i den löpande tillsynen

på de tre sakavdelningarna. Inspektionen ingriper däremot inte i eller uttalar sig om enskilda kundförhållanden.

Vi håller regelbunden kontakt med andra myndigheter och organisationer som arbetar med konsumentfrågor. Inspektionen är en av grundarna av och ingår i styrelsen för Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå.

Redovisning

En god genomlysning av de finansiella företagens ekonomiska ställning är viktig för stabiliteten i den finansiella sektorn. Redovisningsfrågor intar därför en central plats inom inspektionens verksamhet. Redovisningsenheten svarar för normgivningen av redovisningsregler för finansiella företag. Det görs genom utfärdande av föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifterna skall främja jämförbarhet och möjlighet till analys av finansiella företags externa redovisning.

Redovisningsenheten svarar på frågor från finansiella företag, revisorer och allmänheten. Enheten följer den internationella redovisningsutvecklingen och medverkar aktivt i internationella samarbeten inom detta område.

Internationella sekretariatet

På sekretariatet samordnas kontakterna och informationen i internationella frågor. Vidare följs den internationella utvecklingen inom de finansiella marknaderna samt arbetet inom EU. Den direkta handläggningen av internationella sakfrågor sker dock på respektive sakavdelning.

Sekretariatet för utvecklingsfrågor

Sekretariatet arbetar med metodutveckling m.m. inom den finansiella tillsynen, t.ex. metoder för uppföljning av institutens riskhantering. I arbetet ingår även att ta fram interna manualer för den operativa tillsynen.

Finansinspektionens delmål enligt regleringsbrev

Effektmålen är därefter indelade i 9 delmål med krav på återrapportering till Finansdepartementet enligt följande:

1. Instabilitet eller andra störningar i det finansiella systemet skall tidigt identifieras.
2. Finansiella institut under inspektionens tillsyn skall vara stabila, sunda och ha en väl fungerande intern kontroll, särskilt vad gäller riskbedömning och riskhantering. Platsundersökningar och annan operativ tillsyn skall prioriteras, särskilt avseende institut på kredit- och värdepappersmarknaden, som har stor betydelse för stabiliteten i, och förtroendet för det finansiella systemet samt stora försäkringsbolag. Metodutveckling i syfte att förbättra den operativa tillsynen skall också prioriteras.
3. Finansinspektionen skall bidra till en hög efterlevnad av regler på det finansiella området.
4. Finansinspektionens regelgivning skall bidra till stabilitet i och genomlysning av de enskilda finansiella instituten samt ett gott konsumentskydd.
5. Handläggningen av tillstånds- och anmälningsärenden skall vara snabb, kostnadseffektiv och hålla hög effektivitet.
6. Finansinspektionens internationella arbete skall bidra till att uppfylla effekt- och verksamhetsmålen.
7. Finansinspektionen skall upptäcka onormala händelser i handeln med finansiella instrument och identifiera fall värda att utreda. I sådana fall, som avser misstanke om insiderbrott eller otillbörlig kurspåverkan, skall en utredning genomföras.
8. En redovisning av årets mest väsentliga satsningar på metod- och verksamhetsutveckling skall lämnas samt en bedömning av vilka bidrag denna verksamhet haft på måluppfyllelsen.
9. Finansinspektionen skall lämna en samlad bedömning av om myndigheten uppfyllt sin del av effektmålen. Redovisningen skall innehålla en beskrivning av hur inspektionens verksamhet bidrar till effektmålen samt förslag på vilka prestationer och indikationer som är relevanta att mäta.

Kort om författarna

Jens Albråten, driver egen konsultfirma med uppdragsgivare som bl.a. Sveriges riksdag och Sida. Förutom utredningsarbete åt bl.a. ovanstående institutioner utarbetar Jens Albråten finansiella strategier åt större företag och institutioner. Affärskonceptet är att arbeta i nätverk dvs. att för varje enskilt uppdrag knyta upp relevant kompetens för uppdragets fullföljande eller i förekommande fall utföra uppdraget enskilt.

Jens Albråten var tidigare utredare på Finansdepartementet med inriktning på finansiella frågor bl.a. som sekreterare i den expertgrupp som tog fram sparformen allemanssparandet. Vidare ansvarig tjänsteman, på departementet, för implementering av nämnda sparform i banksystemet och bland allmänheten. 1984–86 Byggde upp och var ansvarig för analysfunktionen på dåvarande PK-Bankens penning- och kapitalmarknad. Introducerade makroanalysen i den operativa verksamheten på den svenska penningmarknaden bl.a. genom att operationalisera begreppet "Fed watching" samt konkret applicera makroekonomiska bedömningar till den löpande affärsverksamheten. 1986–88 penningmarknadschef i dåvarande Götabanken. 1988–89 VD i mäklarföretaget Nordic Broker House, nuvarande Harlow Butler. Delägare i och en av grundarna av det finansiella rådgivningsföretaget TM Treasury Management AB (TM). TM är i sin rådgivning fokuserad mot stora finansportföljer hos företag, institutioner och kommuner. Förutom att bygga upp TM:s kundstock har arbetet bl.a. inneburit att anpassa och utveckla finansiella policier samt finansiella strategier för att hantera finansiella risker och optimera finansnettot hos uppdragsgivarna, dessutom att strukturera olika finansieringslösningar i uppdragsgivarnas låneportföljer.

För ytterligare information var god och sänd ett e-mail till
jens.albraten@telia.com

Johan Hyltenstam, now running his own consulting firm with clients like the Swedish Parliament and Sida (The Swedish International Development Cooperation Agency), has more than 15 years experience in varied investment fields within the securities industry. He has most recently served as vice president at the Structured and Corporate Finance Department in MeritaNordbanken, where he specialised in private financing of large infrastructure projects. During 1992 to 1998 Mr Hyltenstam served in the Treasury Department at Nordbanken and was later appointed deputy treasurer. Among his treasury responsibilities he executed the banks worldwide funding as well as issuing subordinated debt on behalf of the bank in the international capital markets. The years 1984 to 1992 Mr Hyltenstam built up and were responsible for the research unit at the Fixed Income Department and later became Head of Sales Force and Head of Debt Capital Market Division and member

of the Executive Group at the Trading Department in Nordbanken. Nordbanken is one of the largest banks in Northern Europe.

Prior to 1984 Mr Hyltenstam worked as a writer in financial and business matters at the Swedish Bankers Association and before that as an in house consultant to the Swedish Ministry of Defense, focusing on financial matters mainly in connection with military aircraft business.

Mr Hyltenstam received his B. A. and M. Sc. in economics at Gothenburg University, Sweden.

For further information, please E-mail to
joan.hyltenstam@delta.telenordia.se

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forsk- ningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funk- tionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden
1999/2000:URD1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium den 23 Mars 2000 Skall makten delas?
2000/01:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om mångfald och konkurrens inom hälso- och sjukvården den 23 maj 2000

SVERIGES
RIKSDAG

Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel 08-786 58 10

Fax 08-786 61 76
