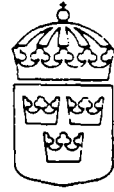


Regeringens proposition

1990/91:177

om sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen, m.m.



Prop.
1990/91:177

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 4 april 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Erik Åsbrink

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bankinspektionen och försäkringsinspektionen per den 1 juli 1991 skall slås samman till en central förvaltningsmyndighet, finansinspektionen. Vidare behandlas anslagskonsekvenserna av sammanslagningen för budgetåret 1991/92. Propositionen innehåller även ett lagförslag som föranleds av den nya myndighetens inrättande.

Den nya inspektionsmyndigheten föreslås även fullgöra kanslifunktionen åt bokföringsnämnden.

I propositionen föreslås också att Konungariket Sveriges stadshypotekskassas grundfond höjs med 2 miljarder kronor från nuvarande 25 till 27 miljarder kronor fr.o.m. den 1 juli 1991.

Lagförslag

1 Förslag till

Lag med anledning av finansinspektionens inrättande

Härigenom föreskrivs att bestämmelser i lag eller annan författning om bankinspektionen eller försäkringsinspektionen skall avse finansinspektionen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket
Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar

Prop.
1990/91:177

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §²

Som grundfond för kassan ställer staten till förfogande en av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, riksgäldskontoret utfärdad garantiförbindelse på *tjugofem* miljarder kronor.

Som grundfond för kassan ställer staten till förfogande en av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, riksgäldskontoret utfärdad garantiförbindelse på *tjugosju* miljarder kronor.

¹ Lagen omtryckt 1983:578.

² Senaste lydelse 1989:1091.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Hellström, Johansson, Lindqvist, Lönnqvist, Wallström, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Proposition om sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen, m.m.

I Inledning

Genom beslut den 8 februari 1990 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Kjell-Olof Feldt, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om den framtida tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna. Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 14 februari 1990 generaldirektören Alf Carling som särskild utredare.

Utredaren överlämnade den 25 januari 1991 betänkandet (SOU 1991:2) Finansiell tillsyn. Betänkandet har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, dels en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 2*.

I detta ärende tar jag upp frågan om en sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en myndighet och de anslagsmässiga konsekvenserna av en sammanslagning. Jag tar också upp frågan om en samordning av statens resurser på redovisningsområdet. Däremot tar jag inte upp frågor som rör tillsynens inriktning och innehåll eller övriga frågor som behandlas i betänkandet eller initierats av remissinstanserna.

Oavsett den sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen som jag föreslår i det följande bör innehållet i tillsynen övervägas. Det gäller bl.a. utformningen av tillsynen och inspektionsmyndighetens befogenheter. Hit hör även frågorna om tillsynen över finansiella koncerner samt om offentliga styrelsererepresentanter i koncernföretagen. I detta sammanhang bör även formerna för samråd med skilda myndigheter behandlas. Härvid bör särskilt behovet av samråd med riksbanken uppmärksammas, bl.a. avseende behov av regler om uppgiftsutbyte och sekretess. Jag avser att återkomma till regeringen i dessa frågor.

I ett särskilt avsnitt tar jag upp frågan om en höjning av grundfonden för Konungariket Sveriges stadshypotekskassa (avsnitt 3).

2 Sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen

Prop.
1990/91:177

2.1 Inspektionsmyndigheternas uppgifter och organisation

Laglighet och sundhet är nyckelbegrepp när det gäller bankinspektionens och försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet. Inspektionsmyndigheterna skall se till att instituten följer de lagar och andra författningar som berör dem, liksom bestämmelser som meddelats av institutens stämma, styrelse eller motsvarande organ. Myndigheterna skall se till att verksamheten ligger inom de gränser som anges i lagstiftningen. Tillsynskraven omfattar också i vidare mening förhållanden som kan inverka på institutens säkerhet eller som i övrigt har betydelse för en sund utveckling av den verksamhet som står under tillsyn.

Bankinspektionen är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över banker, bankfilialer och representationskontor för banker. Inspektionen är vidare tillsynsmyndighet för finansbolag, kreditaktiebolag, hypoteksinstitutionerna, Stockholms fondbörs, fondkommissionsbolag, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag, Upplysningscentralen UC Aktiebolag samt för fondbolag, dvs. bolag som förvaltar värdepappersfonder. Bankinspektionen är registreringsmyndighet för bankerna och håller en förteckning över finansbolag. En särskild uppgift för bankinspektionen är att följa utvecklingen av och främja allmän kändedom om pris- och konkurrensförhållanden inom tillsynsområdet samt att föra kartellregister. Inspektionens tillsynsverksamhet omfattar även vissa uppgifter inom konsumentskyddsområdet, t.ex. granskning av avtalsvillkor samt tillsyn enligt konsumentkreditlagen. Bankinspektionen har uppgifter av övervakande och utredande karaktär avseende insiderhandeln med värdepapper. Vidare har bankinspektionen ett samordningsansvar för kapitalmarknadsstatistiken.

Bankinspektionen leds av en generaldirektör som också är ordförande i inspektionens styrelse. Under generaldirektören finns en chefstjänsteman med samordnings- och utvecklingsansvar beträffande främst internationella frågor. Inom inspektionen finns två avdelningar, kreditinstitutsavdelningen och finansmarknadsavdelningen samt en byrå för administrativa ärenden. Vidare finns en bankinspektör med ett övergripande ansvar för författningsfrågor inom inspektionens område.

Bankinspektionens verksamhet finansieras genom avgifter från de institut som står under tillsyn av inspektionen. Avgifterna tas inte upp på statsbudgetens inkomstsida utan förs till ett reservationsanslag som uppbördsmedel. För varje budgetår fastställer regeringen en utgiftsstat för inspektionens verksamhet.

Försäkringsinspektionen är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över svenska försäkringsbolag, utländska försäkringsföretag med tillstånd att driva verksamhet i Sverige, understödsföreningar och försäkringsmäklare. Försäkringsinspektionen är registermyndighet för försäkringsbolagen, understödsföreningarna och försäkringsmäklarna. Den övergripande uppgiften för inspektionen är att verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet. En central uppgift är därvid att bevaka att försäkrings-

företagen har en betryggande soliditet så att de kan infria sina försäkringsutfästelser. En annan uppgift är att bevaka att premier och andra försäkringsvillkor är skäliga samt att skaderegleringen sker på ett godtagbart sätt. I verksamheten ingår också att pröva ärenden om t.ex. försäkringstekniska grunder samt ändringar av bolagsordningar och stadgar.

Försäkringsinspektionen leds av en generaldirektör som också är ordförande i inspektionens styrelse. Under generaldirektören finns en chefstjänsteman med samordnings- och utvecklingsansvar inom de verksamhetsområden som inspektionen bestämmer. Inom inspektionen finns en avdelning för allmänna tillsynsärenden och en för försäkringsjuridiska ärenden samt en byrå för administrativa ärenden.

Försäkringsinspektionens verksamhet finansieras genom avgifter från försäkringsbolag, understödsföreningar och försäkringsmäklare. Avgifterna tas inte upp på statsbudgetens inkomstsida utan förs till ett reservationsanslag som uppbördsmedel. För varje budgetår fastställer regeringen en utgiftsstat för inspektionens verksamhet.

I den pågående omläggningen av budgetprocessen ingår bankinspektionen och försäkringsinspektionen i budgetcykel 2 (1992/93–1994/95). Med hänsyn till att tillsynsutredningen då pågick beslutade regeringen den 7 juni 1990 att inspektionsmyndigheterna – i avvaktan på ytterligare direktiv från regeringen – inte skall påbörja någon fördjupad verksamhetsanalys.

2.2 Överväganden

Mitt förslag: Bankinspektionen och försäkringsinspektionen slås samman till en central förvaltningsmyndighet med namnet finansinspektionen per den 1 juli 1991. Några andra ändringar beträffande tillsynsverksamheten görs inte för närvarande.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Riksbanksfullmäktige, kommerskollegium, bankinspektionen, statskontoret, näringsfrihetsombudsmannen (NO), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Statens bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Finansbolagens Förening och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* har tillstyrkt förslaget, huvudsakligen med hänvisning till branschglidningen och behovet av tillsyn på koncernnivå. *Överstyrelsen för civil beredskap, konsumentverket, riksrevisionsverket och Svenska Fondhandlareföreningen* har lämnat förslaget utan erinran. *Försäkringsinspektionen, Sveriges Försäkringsförbund, Folksam, Utländska Försäkringsbolags Förening, Svenska Försäkringsmäklares Förening, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) samt SACO- och STFöreningarna vid försäkringsinspektionen* har avstyrkt förslaget främst med motivering att beslut i frågan bör fattas först sedan det lagts fast vilken inriktning den framtida tillsynen skall ha. Även farhågor för ökande byråkrati och för att försäkringsfrågorna skall komma på mellanhand har anförts som skäl mot en sammanslagning. Också *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa*

och Försäkringsutredningen (Fi 1990:11) har förordat att ett ställningstagande i frågan bör anstå till dess framtida behov av tillsyn närmare klargjorts.

Prop.
1990/91:177

Riksbanksfullmäktige konstaterar att branschglidningen och behovet att kunna hantera tillsynen av finansiella koncerner är ett starkt argument för en sammanslagning och att det finns andra fördelar med en sådan inom områden där likheterna mellan bank- och försäkringsrörelse är påtagliga. I övrigt är sannolikt tillsynsarbetet ganska olikartat, men fullmäktige tvekar inte att ansluta sig till utredningens uppfattning att tillsynens effektivitet tjänas bäst av en sammanslagning till en enda tillsynsmyndighet. Den föränderliga miljö inom vilken den finansiella tillsynen arbetar ställer stora krav på flexibilitet och förmåga till förnyelse. Enligt fullmäktiges bedömning förbättras möjligheterna att leva upp till dessa krav av en samordning av de båda myndigheternas resurser. *Kommerskollegium* bedömer att en sammanslagning av tillsynsmyndigheterna ligger väl i linje med såväl utvecklingen på det finansiella området i EG som i Sverige och tillstyrker därför förslaget. *Bankinspektionen* understryker att det ständigt måste ske en omprövning av tillsynens inriktning och metoder men att mycket talar för att den finansiella utvecklingen för närvarande befinner sig i en fas som ställer osedvanliga krav på anpassning av tillsynsmetoderna. Redan de blygsamma former av branschglidning mellan bank- och försäkringsverksamhet som hittills förekommit har utlöst påtagliga samordningsbehov mellan inspektionsmyndigheterna. En till utvecklingen fullt genomförd anpassning av lagstiftningen under år 1991 kommer enligt inspektionens mening att utlösa omfattande och svårbemästrade samordningsproblem om inte de båda myndigheterna slås samman. Ett övergripande problem är de redan befintliga svårigheterna att upprätthålla insyn och överblick över företagen i en hel koncern. Kombinationen av bank- och försäkringsverksamhet tillför en extra dimension i tillsynen genom de fundamentalt olika verksamhetsbetingelser som kommer att föreligga mellan försäkringsgrenarna och andra verksamhetsgrenar i koncernen. Förutsättningarna för försäkringsbolagens finansförvaltning bör göras så likformiga med andra finansmarknadsaktörers som möjligt, vare sig denna sker inom försäkringsbolagens egen balansräkning eller i dotterbolag med olika inriktning. Kraven på likformighet med andra finansinstitut kommer utan tvivel att växa när samtliga finansinstitut verkar på samma marknad. För att skapa någorlunda goda förutsättningar för tillsynen och normgivningen över sådana koncerner bör denna enligt bankinspektionens mening utföras av en myndighet. *NO* anser mot bakgrund av branschglidningen och behovet av tillsyn på koncernnivå utredningens förslag välgrundat. Även om nödvändig samordning tills vidare skulle kunna åstadkommas genom samlokalisering och samordning mellan de båda myndigheterna så torde detta på sikt inte vara en rationell ordning. *Konsumentverket* finner det mot bakgrund av konsumentsynpunkter naturligt att samordna tillsynen på de båda områdena och att en sammanslagning sannolikt kan ge fördelar i de avseenden utredaren pekar på, även om de olika rättsliga förutsättningarna för tillsynen inom respektive område begränsar möjligheterna till en fullständigt integrerad verksamhet.

Försäkringsinspektionen anser det viktigt att tillsynens inriktning och

funktion liksom dess organisation utformas så att hänsyn tas till utvecklingen på den finansiella marknaden. Inspektionen kan i och för sig i allt väsentligt godta vad utredaren anfört i fråga om den framtida inriktningen av tillsynen mot bakgrund av skyddsintressena stabilitet och säkerhet i det finansiella systemet, skyddet för olika konsumenter samt förtroendet och effektiviteten ifråga om finansiella institut och marknader. Samtidigt konstaterar inspektionen emellertid att någon egentlig analys inte gjorts av de frågor som kommer att få betydelse för den framtida tillsynsinriktningen. Bristerna i utredningen gör det svårt att bedöma hur tillsynen på bästa sätt bör utformas och organiseras med avseende på olika delar av institutens verksamhet. Det finns därför behov av en kompletterande utredning innan beslut tas. Inspektionen kan inte finna att utredaren på ett övertygande sätt visat att en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionerna till en myndighet ger rationaliserings- och andra fördelar som överväger de nackdelar som särskilt sett från försäkringssidans håll med stor sannolikhet blir följden av en fusion. Med en större myndighet kommer att följa ökad byråkrati, längre beslutsvägar och en allmänt sett mera tungrodd organisation. Inspektionen menar vidare att de speciella försäkringsfrågorna bl.a. de försäkringstekniska uppgifterna samt de mera direkt konsumentinriktade uppgifterna, särskilt premie-, villkors- och skaderegleringsgranskning, löper en avsevärd risk att hamna i skymundan. Enligt inspektionen är det möjligt att i likhet med vad som tillämpas i nästan alla andra länder genom samråd och information klara av uppkommande tillsynsfrågor av gemensamt intresse. *Sveriges Försäkringsförbund, Folksam, Utländska Försäkringsbolags Förening och Svenska Försäkringsmäklares Förening* har alla framfört synpunkter som ligger i linje med den uppfattning försäkringsinspektionen gett uttryck för.

Skälen för mitt förslag: Som utredningen konstaterat syftar inspektionsmyndigheternas tillsynsverksamhet till att tillgodose tre typer av skyddsintressen: att det finansiella systemet är stabilt, att konsumentskyddet upprätthålls och att det finansiella systemet från samhällsekonomisk synpunkt är effektivt.

Frågan hur tillsynsverksamheten skall vara organiserad för att på bästa sätt tillgodose de olika skyddsintressena rymmer flera aspekter. Som utredningen konstaterat finns inte någon entydig internationell utvecklingstendens i fråga om den finansiella tillsynens organisation. Så mycket är emellertid klart att organisatoriska olikheter i fråga om tillsynen inte har spelat någon avgörande roll för samarbetet mellan olika länders tillsynsmyndigheter.

Det pågår en genomgripande omvandling av de finansiella marknaderna. Omvandlingsprocessen har för Sveriges del främst sin upprinnelse i de avregleringar som ägde rum under 1980-talet men har under de senaste åren accentuerats på grund av ökande internationalisering och närmandet till EG. Inget tyder på att intensiteten i den processen kommer att avmattas under överskådlig framtid.

Ett exempel i den pågående omvandlingsprocessen utgör den s.k. branschglidningen som i huvudsak innebär att den traditionellt strikta gränsdragningen mellan bank- och försäkringsverksamhet håller på att lösas upp. I propositionen om rörelseregler för bank m.m. (prop. 1990/91:154) föreslås att banker skall få äga organisationsaktier i försäkringsbolag och vice versa.

Vidare föreslås att banker och försäkringsbolag skall kunna ingå i samma holdingbolagskoncern. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. Om förslaget genomförs, kan genomgripande strukturförändringar komma till stånd. Redan nu har utvecklingen gått så långt att optionsavtal om aktieköp har träffats av några stora banker och försäkringsföretag i avvaktan på en prövning av aktieförvärven, som kan ske först om och när lagförslaget antagits.

I frågan om en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna kan remissutfallet sammanfattas i två huvudlinjer. Den ena linjen, som avstyrker en sammanslagning, anger som huvudskäl att tillsynsverksamhetens inriktning och innehåll inte tillräckligt utretts och analyserats och att utredningens förslag därför inte kan läggas till grund för en organisationsförändring nu. Den andra linjen, som förespråkar en sammanslagning, har som huvudskäl anfört branschglidningen och behovet av tillsyn på koncernnivå.

Som jag tidigare nämnt kommer, enligt min bedömning, den snabba omvandlingen av de finansiella marknaderna att fortsätta under avsevärd tid. Det leder till slutsatsen att tillsynens inriktning och innehåll visserligen kan utredas och analyseras men knappast läggas fast en gång för alla. En fortlöpande översyn torde i stället vara en mer realistisk inriktning.

När det gäller den andra huvudlinjen menar jag att branschglidningen och behovet av tillsyn på koncernnivå talar för en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna. Emellertid förekommer branschglidning också i länder där tillsynsansvaret är delat mellan olika myndigheter. Sett ur det perspektivet skulle möjligen en samlokalisering av, och ett samrådsförfarande mellan, inspektionsmyndigheterna i och för sig kunna vara tillräckligt för att nöjaktigt hantera branschglidningsfrågan.

Branschglidningen i sig är emellertid enligt mitt synsätt inte ett huvudskäl att slå samman de båda tillsynsmyndigheterna, även om den utgör ett incitament att överväga förändringar av tillsynens organisation. Frågan skall inte ställas som en bank-försäkringsfråga utan som en fråga om hur resurser bäst skall utnyttjas för att tillgodose skyddsintressena på hela tillsynsområdet.

En samling av tillsynsverksamheten inom en myndighet skulle möjliggöra högre beredskap för nya uppgifter och för kraftsamling i kritiska situationer. Mycket talar även för att det inom en sammanslagen tillsynsmyndighet går att finna lösningar, som gör den mer flexibel och effektiv än två mindre myndigheter.

Inspektionsmyndigheterna har under senare år haft svårigheter att konkurrera om personal på flera delområden. Personalomsättningen har varit hög, och tjänster har varit obesatta under relativt långa perioder. En sammanslagning skulle medföra att förutsättningarna för att rekrytera och behålla kvalificerad personal förbättrades. En myndighet med tillsyn över hela finansmarknaden erbjuder också bättre möjligheter till kompetensutveckling och överblick. Nya karriärmöjligheter öppnas inom en större myndighet, och utrymmet för personalutveckling ökar.

En sammanslagning skulle dessutom förbättra möjligheterna att samordna, bygga ut och förstärka kompetensen inom ADB-området. Genom ökad användning av ADB kan tillsynsarbetet effektiviseras. Vid en sammanslagning kan vidare rationaliseringsvinster uppnås främst inom administra-

tionen och stabsfunktionerna. Även servicefunktioner inom andra enheter kan samordnas i större utsträckning än för närvarande.

Flera remissinstanser har uttalat farhågor för att de särskilt försäkringsanknutna frågorna skulle eftersättas i en sammanslagen myndighet. Företrädare för försäkringsbranschen har framhållit att den svenska organisationsformen med två fristående, relativt små tillsynsmyndigheter erbjuder fördelar främst genom korta beslutsvägar och större möjligheter att upprätthålla specialistkompetens högt upp i organisationen. Farhågor har framförts att en sammanslagen tillsynsmyndighet skulle bli mer byråkratisk, att handläggningstiderna skulle förlängas och servicen försämrats.

Jag har förståelse för denna oro men anser att farhågorna är överdrivna. Precis som för närvarande skulle för den nya myndigheten gälla ett krav på att inom samtliga tillsynsområden upprätthålla den standard på tillsynsinsatserna som behövs. Den nya form av styrning som införs inom statsförvaltningen innebär att en detaljerad budgetstyrning ersätts av mål- och resultatstyrning. Frågor om myndigheters effektivitet och produktivitet ställs i förgrunden och kraven på uppföljning och utvärdering skärps: det väsentliga blir analys och bedömning av uppnådda resultat. På en sammanslagen myndighet skulle ställas höga krav på verksamhetsanalys och resultatuppföljning.

Mot denna bakgrund kommer jag till slutsatsen att skyddsintressena på hela tillsynsområdet bäst gagnas av att inspektionsmyndigheternas resurser samlas i en myndighet, som sammantaget kan utveckla en höjd kompetensnivå och en sådan dynamik i organisationen att tillsynsinsatserna kan formas i takt med förändringar på marknaden. Jag föreslår därför att inspektionsmyndigheterna per den 1 juli 1991 slås samman till en tillsynsmyndighet.

I fråga om tidpunkten menar jag att det av flera skäl inte minst från personalsynpunkt är av stort värde att tiden mellan beslut om sammanslagning och verkställighet kan göras så kort som möjligt. En ytterligare fördel är att sammanslagningen sammanfaller med ett budgetårsskifte. Vidare har nya gemensamma lokaler för myndigheterna anskaffats från sommaren 1991.

Den nya myndigheten bör kallas finansinspektionen. Namnet är enkelt och kort och anger på ett godtagbart sätt området för myndighetens verksamhet.

Den nya myndigheten bör vara en central förvaltningsmyndighet under regeringen (finansdepartementet) med styrelse och generaldirektör som utses av regeringen. Bankinspektionens och försäkringsinspektionens styrelser består av vardera sex ledamöter jämte generaldirektören. Finansinspektionens styrelse bör inte vara större.

Tillsynsverksamheten skall vara organiserad så, att myndigheten på ett resurseffektivt sätt klarar att fullgöra tillsynsuppgifterna. Detta förutsätter att personalen har en hög kompetensnivå och att tillsynsinsatserna prioriteras på rätt sätt. Det fordras även att organisationen är så flexibel att den snabbt och smidigt kan anpassas till förändringar på marknaderna och därmed möjliggör en effektiv tillsyn också av nya aktiviteter och verksamhetsformer. Det är således av stor vikt att den framtida organisationen görs flexibel för att tillsynen skall kunna bedrivas effektivt och framgångsrikt. Det kommer att

ställas krav på en kontinuerlig utvärdering och uppföljning av inspektionens resultat.

Det bör uppdras åt en organisationsutredning att föreslå hur den nya myndigheten närmare skall organiseras. Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen direktiv till en sådan utredning.

Att slå samman två myndigheter innebär alltid risker för negativa konsekvenser. Det är av största vikt att inte övergångsproblem eller osäkerhet hos personalen minskar möjligheterna för den nya myndigheten att behålla den kompetens och erfarenhet som byggts upp i de båda tillsynsorganisationerna. I detta sammanhang förtjänar även att understrykas vikten av att kontinuiteten beträffande väsentliga tillsynsfunktioner upprätthålls även under den tid organisationsförändringen pågår.

Därför bör sammanslagningen genomföras så att personalen vid de båda inspektionsmyndigheterna erbjuds anställning vid den nya myndigheten. Med hänsyn till den korta tid som står till förfogande bör inledningsvis en samordning ske endast av lednings- och stabsfunktioner, administration och gemensamma service- och systemfunktioner. Huvuddelen av de nuvarande organisationslösningarna i bank- och försäkringsinspektionerna bör alltså behållas i inledningsskedet. Det kan inte uteslutas att viss övertalighet kan komma att uppstå när den nya organisationen fastställts.

Organisationsutredningen bör arbeta skyndsamt så att den nya myndigheten snabbt formas till en organisation och osäkerhet om de framtida arbetsförutsättningarna motverkas både inom och utom myndigheten.

2.3 Bestämmelser i äldre författningar om bankinspektionen och försäkringsinspektionen

Bestämmelser som avser bankinspektionen och försäkringsinspektionen förekommer i ett stort antal författningar, däribland bankrörelselagen (1987:617) och försäkringsrörelselagen (1982:713). Dessa bestämmelser måste ändras så att de i stället avser finansinspektionen.

Enligt min mening finns det dock inte anledning att nu ändra varje sådan lag eller förordning. En mer ändamålsenlig lösning är att nu i en särskild lag ta in en allmän föreskrift som i fråga om bestämmelser som avser bankinspektionen eller försäkringsinspektionen hänvisar till finansinspektionen. En sådan lösning kan enligt min mening rimligen inte vålla några olägenheter för dem som berörs av de ändrade förhållandena.

På sikt bör givetvis ändringarna genomföras i varje enskild författning. Detta bör dock lämpligen göras i det löpande författningsarbetet.

Mitt förslag: Ett nytt anslag benämnt finansinspektionen bör anvisas för budgetåret 1991/92.

E. Vissa centrala myndigheter m.m.

E 3. Finansinspektionen

1991/92 Nytt anslag (förslag) 1 000

I den till riksdagen för budgetåret 1991/92 avlämnade budgetpropositionen (prop. 1990/91:100) avhandlas bankinspektionen och försäkringsinspektionen i bilagan 9 till sjunde huvudtiteln under littera E 3 resp. E 4. Dessa textavsnitt hör i detta ärende fogas till protokollet som *bilaga 3*.

Den av mig förordade sammanslagningen av inspektionsmyndigheterna innebär anslagstekniskt att de båda anslagen slås samman till ett 1 000-kronorsanslag och att utgiftsstaterna sammanförs. Det som i budgetpropositionen anförs beträffande resp. myndighet har därför i allt väsentligt alljämt giltighet för budgetåret 1991/92. En justering bör dock göras med hänsyn till att inspektionsmyndigheten, som jag tidigare nämnt, fr.o.m. sommaren 1991 disponerar nya lokaler. Merkostnaden för lokaler uppgår till cirka 13 miljoner kronor för budgetåret.

Jag anser dock att verksamheten i den nya inspektionen fr.o.m. den 1 juli 1992 bör kunna bedrivas så rationellt och kostnadseffektivt att resursramen för följande budgetår kommer att påverkas. Med hänsyn till den korta tid som stått till förfogande har det inte varit möjligt att närmare beräkna den effekt på utgiftsramen som sammanslagningen kommer att ha under följande budgetår. Jag har för avsikt att återkomma till detta i samband med att direktiven till organisationsutredningen beslutas.

Finansinspektionens utgiftsstat beräknar jag enligt följande.

Finansinspektionen	1990/91	Beräknad ändring 1991/92 Föredraganden
Stat		
Förvaltningskostnader (därav lönekostnader)	53 655 000 (35 987 000)	+ 13 848 000 (7 268 000)
Lokalkostnader	7 039 000	+ 13 961 000
Engangsanvisning	1 905 000	- 1 025 000
- ADB		(+ 750 000)
- kapitalmarknadsstatistik		(+ 130 000)
	62 599 000	+ 26 784 000

Med hänvisning till sammanställningen och vad jag anfört tidigare beräknar jag inspektionens utgifter till 89 383 000 kr. för nästa budgetår. Anslaget i statsbudgeten bör föras upp med ett belopp om 1 000 kr.

Mitt förslag: Bokföringsnämndens och finansinspektionens resurser på redovisningsområdet bör samlas i inspektionsmyndigheten.

Bakgrund och skälen för mitt förslag: I betänkandet tas också frågan om organisationen av statens resurser på redovisningsområdet upp. Den statliga verksamheten på detta område innefattar bankinspektionen, försäkringsinspektionen, bokföringsnämnden och kommerskollegium. Det framhålls att skäl talar för att resurserna på redovisningsområdet skall samlas i en myndighet. Om så sker, bör enligt utredaren denna funktion finnas hos den nya inspektionsmyndigheten. Utredaren lägger dock inte fram något formligt förslag.

Några remissinstanser har tagit upp denna fråga i sitt yttrande angående sammanslagningen av inspektionsmyndigheterna. *Statskontoret och Landsorganisationen i Sverige (LO)* ansluter sig till tanken att statens resurser på området bör samordnas och anför att det rimligen bör ske i den nya inspektionsmyndigheten. Också *bokföringsnämnden* tillstyrker en samordning av resurserna på området och uttalar att den i första hand bör ske genom att nämndens kansli inordnas i den nya inspektionsmyndigheten, medan själva nämnden förblir ett från inspektionens styrelse fristående organ som fattar beslut i sådana frågor som ligger utanför inspektionens område. Liknande synpunkter framförs av *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*. *Bankinspektionen* motsätter sig inte en samordning men förordar att en sådan reform får anstå tills vidare. *Kommerskollegium* ställer sig tveakande till att föra verkets revisorsverksamhet till den nya inspektionsmyndigheten.

Enligt min mening finns skäl som talar för att en samordning av bokföringsnämndens och den nya inspektionsmyndighetens resurser på redovisningsområdet kommer till stånd. Eftersom det är en fördel att frågan om nämndens organisatoriska ställning är avgjord när beslut skall fattas om hur redovisningsarbetet i den nya myndigheten skall läggas upp, bör ett ställningstagande göras nu.

Jag förordar att bokföringsnämndens och finansinspektionens resurser på redovisningsområdet samordnas på det sätt som bokföringsnämnden förordar, dvs. att nämndens kanslifunktion inordnas i den nya inspektionsmyndigheten. Praktiskt kan arrangemanget komma till stånd redan när inspektionsmyndigheten har flyttat in i de nya lokalerna. Samordningen bör enligt min mening kunna medföra besparingar.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

3 Höjning av Stadshypotekskassans grundfond

Prop.
1990/91:177

3.1 Bakgrund

Enligt 13 § lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar ställer staten som grundfond för kassan till förfogande en av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, riksgäldskontoret utfärdad garantiförbindelse. Grundfonden höjdes senast våren 1990 och uppgår nu till 25 miljarder kronor (prop. 1989/90:43, NU15, rskr.103, SFS 1989:1091). Enligt 7 § stadshypotekslagen får kassans upplåning uppgå till högst tio gånger summan av grundfonden samt reserv- och kapitaltäckningsfonderna.

I en skrivelse som kom in till finansdepartementet den 14 december 1990 har stadshypotekskassan hemställt om en höjning av grundfonden med två miljarder kronor.

Kassan har i skrivelsen anfört bl.a. följande. I samband med införandet av de nya generella kapitaltäckningsbestämmelserna för kreditinstitut konstaterade föredragande statsrådet att för hypoteksinstitutens del det gamla systemet med statlig grundfond och en upplåningsrättsbegränsning knuten till denna borde bibehållas till dess att hypoteksutredningens förslag hade behandlats. De båda systemen – kapitaltäckningsreglerna och upplåningsrättsreglerna borde därför tills vidare få gälla parallellt (prop. 1989/90:43). Mot denna bakgrund genomfördes också en ökning av stadshypotekskassans grundfond med 4 miljarder kronor till 25 miljarder kronor. Lagändringen trädde i kraft den 1 februari 1990. Till grund för ändringen låg bl.a. en skrivelse från stadshypotekskassan, där kassan med hänvisning till den förutsedda utvecklingen av verksamheten bedömde att en ökning av denna storlek var erforderlig. Kassan hade i sin skrivelse utgångspunkten att en ombildning av hypoteksinstitutet till aktiebolag skulle komma att ske vid årsskiftet 1990/91 eller möjligen några månader in på år 1991. Den tidigast tänkbara ombildningstidpunkten torde emellertid vara årsskiftet 1991/92. I detta läge måste frågan om grundfondens storlek tas upp på nytt. Kassans låneskuld får inte överstiga tio gånger summan av grundfonden och de egna reserv- och kapitaltäckningsfonderna. Grundfonden uppgår till 25 miljarder kronor och de egna fonderna omfattar efter 1989 års bokslut 4,6 miljarder kronor. Upplåningsrätten begränsas därigenom till 296 miljarder kronor. Mot detta står en faktisk låneskuld som vid utgången av oktober 1990 uppgick till nära 276 miljarder kronor. Den outnyttjade upplåningsrätten var cirka 20 miljarder kronor. Efter 1990 års bokslut kommer den att öka genom att kassans årsvinst för 1990 läggs till fonderna, vilket kan väntas ge ett tillskott till upplåningsrätten om 5-7 miljarder kronor. Ett upplåningsutrymme om 25-27 miljarder kronor, räknat från slutet av oktober 1990, är inte tillräckligt för att trygga verksamhetsmöjligheterna för stadshypotek under 1991. En ökning av grundfonden är därför nödvändig. Beslut om ökningen måste också fattas under innevarande riksmöte, eftersom ett uppskov till hösten 1991 praktiskt sett innebär att grundfonden ligger kvar på nuvarande nivå ända till december månad.

Skrivelsen har remitterats till fullmäktige i Sveriges riksbank och bankinspektionen.

Mitt förslag: Stadshypotekskassans grundfond höjs med 2 miljarder kronor från nuvarande 25 till 27 miljarder kronor.

Stadshypotekskassans framställning: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Bankinspektionen* och *fullmäktige i Sveriges riksbank* har lämnat framställningen utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Som tidigare framgått är grundfonden av avgörande betydelse för stadshypotekskassans upplåningsmöjligheter. Som kassan konstaterat torde en reform på grundval av hypoteksutredningens förslag knappast kunna genomföras före den 1 januari 1992. En ökning av grundfonden är därför nödvändig för att kassan och föreningarna skall kunna öka sin utlåning och därmed fortsätta att konkurrera med de andra bostadsinstituten på marknaden. Höjningen bör göras med ett belopp som i första hand tryggar kassans upplåningsmöjligheter under innevarande år. Detta bör uppnås genom den av kassan föreslagna höjningen med två miljarder kronor. Jag föreslår alltså att grundfonden i fortsättningen skall uppgå till 27 miljarder kronor.

Den föreslagna höjningen av grundfonden innebär att 13 § stadshypotekslagen måste ändras. Ändringen bör träda i kraft den 1 juli 1991.

4 Upprättade lagförslag

Inom finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag med anledning av finansinspektionens inrättande,
2. lag om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar.

5 Lagrådets hörande

Med hänsyn till beskaffenheten av de förslag som jag nu har berört anser jag att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Jag anser alltså att yttrande från lagrådet inte behöver inhämtas.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

- a) godkänna vad jag förordat i fråga om
 - sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen (avsnitt 2.2) och
 - samordning av bokföringsnämndens och finansinspektionens resurser på redovisningsområdet (avsnitt 2.5),
- b) anta förslagen till
 1. lag med anledning av finansinspektionens inrättande,

2. lag om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar samt

Prop.
1990/91:177

c) med ändring av förslagen i prop. 1990/91:100 bil. 9 punkterna E 3 och E 4 avseende inspektionsmyndigheterna, till *Finansinspektionen* för budgetåret 1991/92 under sjunde huvudtiteln anvisa ett anslag på 1 000 kr.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1991:2) Finansiell tillsyn

Utredningsuppdraget består i att överväga den framtida inriktningen och organisationen av tillsynen över finansiella institut och marknader.

Tillsynens inriktning och valet av prioriteringar måste bedömas i första hand utifrån de skyddsintressen, som ligger till grund för lagstiftningen på det finansiella området. Dessa skyddsintressen kan indelas i tre huvudgrupper;

- stabilitet och säkerhet i det finansiella systemet,
- skydd för konsumenternas (insättare, försäkringstagare, låntagare osv.) intressen,
- förtroendet för och effektiviteten hos finansiella institut och marknader.

Hårdnande konkurrens på de finansiella marknaderna, branschglidning i vid mening och internationalisering kommer under de närmaste åren att prägla miljön för finansiell tillsyn. Dessa tendenser måste också påverka tillsynsorganens resursbehov och prioriteringar. Deras verksamhet måste anpassas med hänsyn till de skyddsintressen, som rör stabiliteten och förtroendet för det finansiella systemet. Samtidigt är det viktigt att tillsynen utformas så att den inte onödigtvis hämmar tillkomsten av nya produkter och organisationsformer.

Utvecklingen på det finansiella området motiverar ökade tillsynsinsatser totalt sett. Men den talar också för en hårdare prioritering av arbetsuppgifterna och för en förenkling av ärendehanteringens på vissa delområden. Att stå under en inspektionsmyndighets tillsyn kan inte innebära en likvärdig kvalitetsprövning för alla de berörda instituten och verksamheterna.

Övervägandena rörande tillsynsverksamhetens inriktning kan sammanfattas på följande sätt:

- Tillsynen rörande soliditet och säkerhet i finansinstitut måste i större utsträckning än hittills ske på koncernnivå. Granskningen bör i ökad utsträckning inriktas på platsundersökningar, medan den löpande rapportgranskningen bör kunna förenklas och i vissa fall minska i omfattning. Metoderna för soliditets- och säkerhetskontroll bör mer än nu differentieras mellan stora och små institut. Större vikt bör läggas vid granskning av institutens egna system för intern delegering, rapportering och kontroll.
- Grundläggande konsumentskyddskrav – vid sidan av insättarskyddet i bankerna – aktualiseras främst i granskningen av villkor och skadereglering på försäkringsområdet. Lånevillkor och låntagarnas ställning i övrigt måste ägnas ökat intresse från inspektionsmyndighetens sida de närmaste åren.
- Ny lagstiftning rörande värdepappersmarknaderna kommer att innebära, att bankinspektionens ansvarsområde utvidgas väsentligt. Den nu beslutade utvidgningen av insiderlagstiftningen är ett exempel på detta. Att upprätthålla allmänhetens förtroende för de finansiella instituten och

marknaderna är ett intresse för branschen lika väl som för statsmakterna. Intresset för självreglering måste utnyttjas, om man skall kunna undvika en alltför stark ökning av resursbehovet för statlig tillsyn.

Prop.
1990/91:177
Bilaga 1

Då det gäller tillsynsverksamhetens framtida organisation ställs två huvudfrågor i direktiven. Den första är om riksbanken bör överta (helt eller delvis) bankinspektionens arbetsuppgifter. Den andra är om bankinspektionen och försäkringsinspektionen bör slås samman.

Den finansiella tillsynen har organiserats på skilda sätt i olika länder. Det finns inte någon enhetlig internationell utvecklingstendens i fråga om valet av organisationslösning, även om en strävan att koncentrera och samordna verksamheten kan observeras i många länder. I huvudsak kan ländernas skilda organisationsmodeller förklaras med inhemska traditioner. Erfarenheterna tyder också på att skillnader i tillsynsorganisationen inte på något avgörande sätt begränsar eller försvårar samarbete mellan olika länders inspektionsmyndigheter.

I de flesta EG-länder svarar centralbanken för en del av tillsynsverksamheten, i första hand tillsyn över bankerna. Huvudmotivet är då att centralbanken har det yttersta ansvaret för betalningssystemet och för det finansiella systemets stabilitet, ett ansvar som ytterst manifesteras i uppgiften att vara "lender of last resort". Som motiv för att föra tillsynsuppgifter till centralbanken brukar också anföras, att banken genom sin nära kontakt med marknaden förfogar över information som är värdefull i tillsynsverksamheten. Ett tredje argument är centralbankens internationella kontaktnät.

Det viktigaste av de här nämnda argumenten är det som rör riksbankens uppgift som "lender of last resort". Beredskap krävs, såväl hos riksbanken som hos inspektionsmyndigheterna, för att möta störningar, som hotar stabiliteten i det finansiella systemet. För att rätt kunna bedöma uppkommande kriser i kreditinstitut måste riksbanken i förväg ha tillgång till information om instituten. Viktig sådan information framkommer i tillsynsarbetet, t.ex. i samband med tillståndsprövning och löpande kontroll av institutens soliditet.

Det finns således skäl som talar för en överföring av vissa tillsynsuppgifter till riksbanken, och då främst tillsyn över bankernas verksamhet. Branschglidningen ger samtidigt starka skäl för att integrera tillsynsinsatserna i hela den finansiella sektorn. Att föra över all finansiell tillsyn till riksbanken är å andra sidan inte en lämplig lösning, då stora delar av denna tillsyn ligger långt från riksbankens naturliga ansvars- och kompetensområde.

Den svenska riksbankens speciella ställning som en förvaltningsmyndighet direkt underställd riksdagen medför att flera problem skulle aktualiseras, om riksbanken skulle överta bankinspektionens tillsynsuppgifter helt eller delvis. Strikta regler skulle behöva uppställas för fördelningen av ärenden och uppgifter mellan finansdepartementet och riksbanken. Sådana regler skulle bl.a. utgöra en begränsning i den flexibilitet, som kan krävas med hänsyn till utvecklingen på de olika marknaderna. Ett annat problem gäller formerna för överklagande av de beslut riksbanken skulle fatta i tillsynsärenden.

Om en betydande del av tillsynsansvaret överförs till riksbanken, kan det

knappast undvikas att kraven på samverkan med regeringskansliet ökar. Detta rimmar mindre väl med den inriktning för riksbankens verksamhet, som anges i förarbetena till nya riksbankslagen. "Myndighetskaraktären" i riksbankens verksamhet skulle förstärkas, vilket också torde innebära en begränsande faktor om man på längre sikt vill förstärka riksbankens självständiga ställning i penningpolitiken.

Det finns starka skäl för att å ena sidan tillförsäkra riksbanken mer information än för närvarande i centrala tillsynsfrågor och å andra sidan dra mer nytta i tillsynsarbetet av riksbankens marknadskompetens och kontaktnät. De allt större kraven på integrering av tillsynsverksamheter samt de olika problem som ovan skisserats motiverar dock att man söker andra vägar än en överföring av tillsynsuppgifter till riksbanken (utöver dem som anges i valutalagstiftningen). En lösning föreslås där bankinspektionen, förutom att hålla riksbanken underrättad i centrala tillsynsfrågor, även åläggs att samråda med riksbanken innan beslut fattas i de tillsynsfrågor, som har nära samband med riksbankens ansvarsområde. En bestämmelse om samråds-skyldighet bör införas i bankinspektionens instruktion. En sådan samrådsplikt innebär inte ett uppdelat tillsynsansvar. Det är inspektionen som fattar besluten i tillsynsfrågor och har ansvaret för tillsynens bedrivande.

Riksbanken bör också ha en möjlighet att vända sig direkt till kreditinstitutet för att erhålla nödvändig information. Med den nya utformning av riksbankslagen som gäller från den 1 juli 1990, har riksbanken fått möjligheter att infordra sådan information. Någon ytterligare bestämmelse om informationsinhämtning från kreditinstitut behövs därför inte.

Frågan om en eventuell sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen måste bedömas i första hand utifrån kravet på effektiv tillsyn i en snabbt föränderlig marknadssituation. Tillsynsorganisationen måste vara flexibel och möjliggöra omDispositionering av resurser till områden, som för längre eller kortare perioder kräver särskilda insatser.

Den traditionellt strikta uppdelningen mellan bank- och försäkringsverksamhet håller på att suddas ut samtidigt som gränsupplösning sker också på andra delar av det finansiella området. Denna utveckling är internationell, och den kommer troligen att på sikt tvinga fram förstärkt tillsyn på koncernnivå med åtföljande förändringar i många länders tillsynsorganisation. Branschglidningen utgör ett tungt vägande skäl för att samla tillsynen över kreditinstitut, försäkringsbolag och värdepappersmarknader i en myndighet – en organisationsförändring som har genomförts i Norge och Danmark.

Den svenska organisationsmodellen med två fristående, relativt små tillsynsmyndigheter erbjuder fördelar främst genom korta beslutsvägar och större möjligheter att upprätthålla specialistkompetens högt upp i organisationen. Det bör emellertid vara möjligt att finna sådana organisationslösningar att dessa fördelar i huvudsak behålls i en sammanslagen myndighet, som då totalt sett blir mer flexibel och effektiv än den nuvarande organisationen.

En sammanslagning förbättrar förutsättningarna att rekrytera och behålla kvalificerad personal, bl.a. genom att nya karriärmöjligheter öppnas inom myndigheten. Rationaliseringsvinster uppnås främst inom administrationen och genom gemensamma stabs- och servicefunktioner. Oavsett valet av or-

ganisationslösning i övrigt är samlokalisering av de två myndigheterna en fördel. Enbart samlokalisering och utökat samråd mellan myndigheterna är dock otillräckligt, främst med hänsyn till branschglidningen och det starkt ökade behovet av koncerntillsyn.

Det föreslås att bankinspektionen och försäkringsinspektionen slås samman till en myndighet och att den nya myndigheten ges namnet finansinspektionen. Stora delar av de nuvarande myndigheternas interna organisationslösningar bör kunna behållas. Det förutsätts emellertid att en organisationskommitté med representanter för de båda myndigheterna ges i uppdrag att arbeta fram slutliga förslag om finansinspektionens organisation. Om statens tillsynsresurser på redovisningsområdet förs samman bör det ske inom en redovisningsenhet vid finansinspektionen.

En sammanslagning av inspektionsmyndigheterna medför en viss minskning av personalbehovet. Den förut beskrivna ökningen av tillsynsbehovet innebär ändå att personalen inom några år måste vara större än för närvarande. Krav på flexibilitet talar samtidigt för ökad användning av utomstående expertis, främst på revisions- och ADB-området, som komplement till den fast anställda personalen.

Tillsynsverksamheten bör i huvudsak finansieras med avgifter från institut och marknadspatser som står under tillsyn. Starka skäl talar dock för att vissa verksamheter, t.ex. insiderbevakning, bör finansieras över statsbudgeten. Vidare förordas ökad användning av individuellt bestämda avgifter, t.ex. i samband med tillståndsprövning. Avgiftsuttaget för löpande tillsyn bör omfördelas så att de större instituten får betala en större andel av kostnaderna, och så att företag med utlandsverksamhet får bära kostnaderna för tillsyn av denna verksamhet.

Remissammanställning

Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet (SOU 1991:2) Finansiell tillsyn, såvitt avser frågan om en sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Finansiell tillsyn avgetts av fullmäktige i Sveriges riksbank, bokföringsnämnden, kommerskollegium, överstyrelsen för civil beredskap, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, styrelsen för Stockholms fondbörs, försäkringsutredningen (Fi 1990:11), riksrevisionsverket, statskontoret, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, Finansbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska försäkringsförbundet, Folksam, Utländska Försäkringsbolags förening, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenska Försäkringsmäklares Förening, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO, Svenska Arbetsgivareföreningen samt SACO- och ST-föreningarna vid försäkringsinspektionen.

Foreign Bankers Association och Svenska Revisorssamfundet (SRS) som också beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, har inte inkommit med något yttrande.

Centralorganisationen SACO har översänt ett remissvar från medlemsförbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK).

Bokföringsnämnden (BFN) har förklarat att den inte tagit ställning till frågan om en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna.

Riksskatteverket, styrelsen för Stockholms fondbörs och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) har, var och en för sin del, förklarat att de avstår från att ge yttranden.

Fullmäktige i Sveriges riksbank

Fullmäktige delar utredningens uppfattning att tillsynsorganisationen måste anpassas till de faktiska och legala förändringar som sker på de finansiella marknaderna. Såväl regelverk som tillsyn måste vara utformade för att hantera problemen på en marknad som kännetecknas av branschglidning och koncentration till stora koncerner och samarbetande företagsgrupper. Den översyn som utredningen genomfört är därför i hög grad motiverad.

Utredningens resonemang mynnar ut i ett förslag till sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen. Det avgörande argumentet för en sammanslagning är branschglidningen och behovet att kunna hantera tillsynen av finansiella koncerner. Det här pekas särskilt på att det från halvårsskiftet 1991 öppnas möjlighet att bilda koncerner som omfattar såväl för-

säkringsverksamhet som bank och annan finansiell verksamhet. Detta argument har, enligt fullmäktiges mening, en betydande styrka.

Bland de andra fördelarna av en sammanslagning nämns främst granskningen av institutens placeringar, där likheterna mellan bank- och försäkringsrörelse är påtagliga. Det är inte osannolikt att arbetet i övrigt är ganska skiljaktigt. Liv- och sakförsäkring innehåller tekniska frågeställningar som saknar motsvarighet på bankområdet, och det synes troligt att detta i någon mån även gäller juridiska frågor och redovisningsfrågor.

Fullmäktige tvekar dock inte att ansluta sig till utredningens uppfattning att tillsynens effektivitet tjänas bäst av en sammanslagning i en enda tillsynsmyndighet. Den snabba utvecklingen inom det finansiella systemet torde komma att fortsätta, dels på grund av autonoma förändringar på markanderna, dels till följd av ändrad lagstiftning. Fullmäktige vill här särskilt hänvisa till den pågående översynen av försäkringslagstiftningen. Den torde komma att leda till betydande avregleringar, inte minst på livförsäkringsområdet, vilket kommer att ställa tillsynsmyndigheten inför kanske delvis nya uppgifter. Den föränderliga miljö inom vilken den finansiella tillsynen arbetar ställer stora krav på flexibilitet och förmåga till förnyelse. Enligt fullmäktiges bedömning förbättras möjligheterna att leva upp till dessa krav av en samordning av de båda myndigheternas resurser.

Kommerskollegium

I arbetet med att utveckla en inre marknad är EG:s målsättning på det finansiella området att möjliggöra ett fritt tillhandahållande av tjänster genom att harmonisera medlemsländernas lagar och praxis, införa hemlandskontroll etc. I samband därmed ökar kraven på samarbete såväl mellan olika länders övervakningsmyndigheter, som mellan de enskilda ländernas respektive tillsynsfunktioner för bank, försäkring och värdepapper.

Både EG:s regler och den svenska lagstiftning vilken kan förväntas gälla från halvårsskiftet 1991 ger banker rätt till förvärv av aktier i försäkringsbolag och vice versa, även om bank- och försäkringsrörelserna skall hållas åtskilda. Kollegiet anser att en sammanslagning av tillsynsmyndigheterna ligger väl i linje med såväl utvecklingen i EG som i Sverige och tillstyrker utredningens förslag.

Överstyrelsen för civil beredskap

Genom remiss den 29 januari 1991 har ÖCB anmodats avge yttrande över rubricerade betänkande. ÖCB har inga invändningar mot utredarens förslag.

Bankinspektionen

Branschglidningen på finansmarknaderna har under senare år blivit allt mer påtalig. Uttrycket förknippas vanligen med gränsupplösning mellan bank- och försäkringsverksamhet, men branschglidningen är högst påtaglig också på andra områden, t ex när det gäller traditionell kreditgivning och värdepappersburen finansiering.

På lagstiftningsområdet har branschglidningen resulterat i omfattande förändringar, vanligen i anpassande riktning och som en följd av trycket från omvärlden efter avskaffandet av valutarestriktioner.

Branschglidningen mellan bank- och försäkringsverksamhet manifesteras i de flesta länder av att banker och försäkringsbolag tillåts ingå i samma koncern. Ett än vanligare uttryck för branschglidningen torde vara att försäkringsbolag engagerar sig i bankliknande verksamhet på krekittgivningens område eller inom värdepappershandeln.

Under hösten 1990 remissbehandlades departementspromemorian "Branschglidning i den finansiella sektorn" i vilken bl a föreslås att banker och försäkringsbolag skall ges möjlighet att äga varandra eller ingå i en finansiell koncern med ett holdingbolag som ägare. Bankinspektionen har ställt sig positiv till förslagens huvuddrag.

Banker och försäkringsbolag har genom optionsavtal redan träffat överenskommelse om framtida samarbete och ägande.

Bilden av den svenska finansmarknadens framtid börjar nu ta form. Mycket tyder på att koncentrationen av marknaden kommer att öka ytterligare genom direkt ägarsamverkan mellan stora banker och försäkringsbolag. Oavsett omfattningen av denna koncentration, kommer försäkringsbolag att utveckla aktiviteter på finansiella områden som de hittills varit i huvudsak utestängda från, t ex finansbolagsverksamhet eller aktiviteter på värdepappersmarknaden genom upprättande av specialinstitut på området.

Bankinspektionen utvecklade i sitt remissyttrande över nämnda betänkande sin syn på konsekvenserna från bl a tillsynssynpunkt av en sådan utveckling. Inspektionen har inte funnit anledning att ändra sin syn på denna fråga utan har snarare stärkts i sin uppfattning.

Redan de blygsamma former av branschglidning mellan bank- och försäkringsverksamhet som hittills förekommit har utlöst påtagliga samordningsbehov mellan bank- och försäkringsinspektionerna. En fullt genomförd anpassning av lagstiftningen under 1991 kommer enligt bankinspektionens mening att utlösa omfattande och svärbemästrade samordningsproblem om inte de båda myndigheterna slås samman i enlighet med utredningens förslag.

Genomförd branschglidning framkallar samordningsbehov av tillsyn och verksamhetsregler av många skäl. Ett övergripande problem är som tidigare berörts de redan befintliga svårigheterna att upprätthålla insyn och överblick över företagen i en hel koncern. Kombinationen av bank- och försäkring tillför en extra dimension i tillsynen genom de fundamentalt olika verksamhetsbetingelser som kommer att föreligga mellan försäkringsgrenarna och andra verksamhetsområden i koncernen. Frånvaron av kapitaltäckningskrav för försäkringsrörelsen kommer att utgöra en extra drivkraft för koncernledningen att allokera kapitaltäckningstunga placeringar till försäkringsbolagen.

Förutsättningarna för försäkringsbolagens finansförvaltning bör också göras så likformig med andra finansmarknadsaktörers som möjligt, vare sig denna sker inom försäkringsbolagens egen balansräkning eller i dotterbolag med olika inriktning. Den alltmer växande verksamheten att fylla ut ramlagstiftningar på det finansiella området med tillämpningsföreskrifter kommer också att gälla försäkringsbolagens verksamhet. Kraven på likformighet

i regelverken i förhållande till andra finansinstitut kommer utan tvivel att växa när samtliga finansinstitut verkar på samma marknader.

För att skapa någorlunda goda förutsättningar för tillsynen och normgivningen över sådana koncerner bör denna enligt bankinspektionens mening utföras av en myndighet. Bankinspektionen tillstyrker därför att bankinspektionen och försäkringsinspektionen slås samman till en myndighet benämnd finansinspektionen.

Bankinspektionen anser att frågor rörande tillsynen av kapitalförvaltningen i olika slags finansinstitut och i koncerner är så centrala att de i sig motiverar en sammanslagning av tillsynsmyndigheterna. Det innebär att tillsynen av de renodlade försäkringsfrågorna kommer att införas i den nya myndigheten som en särskild verksamhet. Det gäller då att se till att denna inte kommer att påverkas negativt av den nya organisationen. Stora krav kommer därför att ställas på ledningens förmåga att styra verksamheten så att dessa krav tillgodoses.

Utredningen pekar på att problem kan uppkomma vid en sammanslagning av de två myndigheterna. Problemen kan vara av både ledningsnatur och personalmässig art. Det gäller t ex för verksamheten att överblicka och leda verksamheten inom ett betydligt större område än som idag gäller för myndigheterna var för sig. För personalen i de båda myndigheterna gäller det att anpassa sig till en ny myndighet med kanske annorlunda företagskultur och synsätt på verksamheten än den man vant sig vid. I värsta fall kan omställningssvårigheter utlösa personalflykt och kompetensproblem i den nya myndigheten.

Bankinspektionen vill inte förneka att sådana problem kan uppkomma. Samtidigt bör erinras om att en myndighet som omsluter hela finansmarknaden kommer att erbjuda unika möjligheter till kompetensutveckling och överblick. Möjligheterna att knyta specialkompetens till den nya myndigheten och därmed utveckla verksamheten på viktiga områden som redovisning, finansiell teknik, ADB m m kommer att öka. Sammantaget bör de långsiktiga förutsättningarna att bygga upp en dynamisk organisation vara utomordentliga så snart inledande friktioner övervunnits.

Försäkringsinspektionen

Direktiven för utredaren är så utformade att han skulle dels utreda omfattningen och inriktningen av den framtida tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna och dels mot bakgrund av den bild som därvid framkommer behandla frågan om hur organisationen av tillsynen bör utformas.

Bakgrunden till att det funnits motiv för att nu utreda dessa frågor ligger självfallet i de snabba och stora förändringar som sedan några år tillbaka kännetecknar utvecklingen på de finansiella marknaderna. Avregleringen och internationaliseringen och den därav följande ökade friheten för instituten att utveckla sin verksamhet leder till en skärpt konkurrens såväl inom landet som över gränserna och kommer att i olika avseenden öka riskerna på marknaderna och i verksamheten.

Den pågående och framtida utvecklingen gör det således närmast nödvändigt att ingående undersöka och överväga tillsynsfunktionens roll i samman-

hanget och vilken inriktning tillsynen bör ha på olika områden. Inte minst mot bakgrund av de begränsningar som finns i resurshänseende är det viktigt för statsmakterna att få tillgång till en grundlig genomlysning av de risker som följer av utvecklingen och därmed förknippade tillsynsfrågor och problem för att kunna ange riktlinjer och prioriteringar för tillsynen och för att kunna ta ställning till hur organisationsfrågorna bör lösas. Det kan nu konstateras att utredaren på den korta utredningstid som stått honom till buds inte haft möjlighet att behandla frågan om tillsynsinriktningen så ingående som enligt inspektionens mening bort göras. Det är närmast en självklarhet att frågorna rörande omfattning, inriktning och prioriteringar har betydelse för frågan om riksbankens och övriga myndigheters verksamhet på tillsynsområdet.

Ej heller i frågan om en sammanslagning av de båda inspektionsmyndigheterna har utredaren – även här sannolikt av tidskäl – gjort den genomgång av olika problem och frågor som borde ha föregått utredarens ställningstagande. Detta hade varit desto viktigare som utredaren själv konstaterar (s 110) att utvecklingstendenserna – ökad konkurrens, internationalisering och branschglidning – inte ger någon enkel och klar anvisning i organisationsfrågan.

Inspektionen konstaterar sålunda att det föreliggande betänkandet ger ett otillräckligt underlag för beslut om tillsynsinriktning och prioriteringar och att utredaren inte heller har kunnat visa att en sammanslagning av de båda inspektionsmyndigheterna är den bästa lösningen av organisationsfrågan.

Avslutningsvis vill inspektionen här beklaga att utredaren måste fullgöra sitt uppdrag på så kort tid som skett. De frågor som behandlas är som framgått av stor vikt för den framtida tillsynen på det finansiella området och borde därför vara värda en mer ingående belysning än som nu kunnat ske. Den korta remisstiden gör att beslutsunderlaget sannolikt kommer att förbli bristfälligt. Inspektionen har som förklaring till brådskan fått beskedet att sammanslagningsfrågan skall behandlas i vårens kompletteringsproposition.

Då det enligt inspektionens uppfattning saknas sakliga skäl för en så bråd-
störtad handläggning, anser inspektionen att ett slutligt ställningstagande bör föregås av en kompletterande utredning efter det att remissomgången avslutats.

Mot bakgrund av sitt förslag att inte lägga över tillsynsuppgifter från bankinspektionen till riksbanken går utredaren vidare med att behandla frågan om hur inspektionsmyndigheternas verksamhet bör vara organiserad i framtiden.

En utgångspunkt för utredarens överväganden är de internationella förhållandena. Såsom utredaren konstaterar finns inte någon entydig, internationell utvecklingstendens i fråga om den finansiella tillsynens organisation. De olika organisationslösningarna har inte försvärat samarbetet mellan olika länders inspektionsmyndigheter.

Utredaren framhåller att den vanligaste lösningen innebär att det finns tre olika tillsynsorgan, en vardera för kreditinstitut, försäkringsbolag och värdepappersmarknad och att i Europa är det endast i Norge och Danmark som tillsynen över samtliga institut lagts i en enda myndighet. Inspektionen finner det vara en brist att utredaren inte lagt ned något arbete på att söka få

en uppfattning om hur de olika lösningarna utomlands kan bedömas från lämplighets- och effektivitetssynpunkt. Inspektionen har för sin del ingen klar uppfattning om hur fördelar och nackdelar uppfattas med de olika lösningarna med undantag av att från försäkringsbranschhåll har uttryckts visst missnöje med de danska och norska lösningarna. Det är självklart att en närmare belysning och analys av de internationella erfarenheterna hade varit värdefull inför organisationsfrågans avgörande.

Utredaren går i stället över till några organisationsprinciper som han nära följt – i egenskap av ledamot i bankinspektionens styrelse – vid den organisationsförändring som under 1990 genomfördes inom bankinspektionen. Inspektionen kan i stort ställa sig bakom de allmänna principer som det är fråga om. Av utgångspunkter och principer som kan tilläggas vill inspektionen särskilt framhålla att organisationen måste vara sådan att från konsumentens synpunkt och marknadssynpunkt viktiga tillsynsuppgifter inte riskerar att tillmätas ett alltför ringa intresse.

I det följande granskas utredarens synpunkter på olika tillsynsaspekter – i den ordning han tar upp dem – mot bakgrund av frågan om det är lämpligast med en- eller tvåtillsynsmyndigheter.

Till en början slår utredaren fast (s 132) att det är viktigt att den framtida organisationen görs *flexibel* för att tillsynsverksamheten skall kunna bedrivas effektivt och framgångsrikt och att valet av organisationslösning måste underordnas kravet på en effektiv och rationell tillsyn i en snabbt föränderlig marknadssituation. Utredaren, som utgår från att organisationslösningen måste inte underordnas utan svara mot nämnda krav, har emellertid inte gjort någon närmare genomgång av på vilka punkter en sammanslagen myndighet genom ökad flexibilitet skulle bli effektivare.

Det kan enligt inspektionens mening finnas områden – t ex kapitalförvaltningsområdet – där vissa fördelar kan nås genom en samordning av tillsynsverksamheten. Å andra sidan kan knappast sägas att inom resp inspektionsmyndighet erfarenheterna är sådana, att tillsynsverksamheten blivit lidande av att den flexibilitet som betingats av omständigheterna skulle ha saknats.

Det främsta skälet för en sammanslagning av tillsynsmyndigheterna är enligt utredaren den pågående *branschglidningen* mellan bank- och försäkringsområdena. Nya samarbetsformer och ägarkonstruktioner över branschgränserna kommer att utvecklas. Med nuvarande tillsynsorganisation kommer att krävas ett utvidgat samarbete i olika tillståndsfrågor och i det löpande tillsynsarbetet i fråga om finansiella koncerner. Med utgångspunkt i föreliggande utredningsförslag till lagstiftning om branschglidning i den finansiella sektorn framhåller utredaren (s 134) att skyddsreglerna i bank- och försäkringsrörelselagstiftningen om formerna för tillsynen är de viktigaste medlen för att förhindra att risktagandet i en del av koncernen äventyrar soliditet och likviditet för övriga koncernföretag, att tillsynen måste avse koncernbolag i olika former, internprissättning samt olika slags kredit- och garantigivning, samt att incitamenten för att vidta sådana dispositioner kan bli starka, särskilt med hänsyn till att skatteregler och kapitaltäckningskrav inte kan utformas symmetriskt för olika delar av en finansiell koncern.

Inspektionen konstaterar att etablerandet av finansiella koncerner kommer att delvis föra med sig nya typer av frågor som kräver nya inslag i tillsyns-

verksamheten. Enligt inspektionens uppfattning har utredaren emellertid gjort det alldeles för enkelt för sig genom att utan närmare belysning av de frågor som aktualiseras från tillsynsynpunkt slå fast att branschglidningen utgör ett starkt motiv för en fusion av inspektionsmyndigheterna. Den analys av fördelar resp. nackdelar som kan vara förknippade med ett enmyndighetssystem, och som efterlysts från inspektionens sida under utredningens gång, har sålunda inte blivit gjord.

När det gäller tillsynsproblemen i fråga om finansiella koncerner är det till en början viktigt att konstatera att utgångspunkten är att någon sammanblandning av bank- och försäkringsverksamhet inte får ske i ett och samma företag. Denna ickesammanblandningsprincip upprätthålls också internationellt. Principen innebär att de skyddsintressen för försäkringstagarna som genomsyrar försäkringslagstiftningen måste tillgodoses fullt ut även av ett försäkringsbolag som ingår i en koncern vari finns också banker eller andra slag av finansiella institut t ex finansbolag. På motsvarande sätt skall bankinsättarnas skyddsintresse tillgodoses via banklagstiftningen. Det är således viktigt att dessa konsumentkategoriers i lag grundade skyddsintressen inte naggas i kanten, inte ens om övergripande systemskäl skulle tala för att ett koncernbolag, t ex ett försäkringsbolag, bistår exempelvis ett nödlidande finansbolag. Det kan alltså slås fast att det i fråga om transaktionerna inom en finansiell koncern inte är avgörande hur tillsynen är organiserad, även om det självfallet finns hanteringsfördelar med en enda tillsynsmyndighet. Det viktigaste i sammanhanget är emellertid enligt inspektionens mening i stället att det i samband med ett beslut om lagstiftning om finansiella koncerner – eller för den delen också med tanke på finansiella företag som står varandra nära – görs klart vilka regler och förutsättningar som skall gälla för koncerninterna transaktioner och för företag, holdingbolag och andra koncernbolag, som inte träffas av bank- och försäkringslagstiftningen.

En annan aspekt som i sammanhanget bör uppmärksammas avser den olika bedömningssituationen beroende på om det är en eller två myndigheter som t ex granskar en viss transaktion. Nuvarande ordning med två myndigheter innebär t ex att en transaktion mellan ett försäkringsbolag och en bank bedöms av resp myndighet med utgångspunkt i den lagstiftning med dess särskilda skyddsintresse som gäller för resp institutgrupp. Det saknas i det föregående inte fall där den ena myndigheten med tillämpning av "sin" lagstiftning godkänt en sådan transaktion under det att transaktionen stoppats av den andra myndigheten med hänvisning till den lagstiftning som gäller för den andra avtalsparten.

I en ordning med en enda tillsynsmyndighet måste ledningen för denna tillvarata såväl försäkringstagarnas som bankinsättarnas intresse med åtminstone viss risk att "räddningsaktioner" över branschgränsen, som annars skulle ha stoppats, kommer att accepteras.

Utredaren anför vidare att inspektionsmyndigheterna under senare år haft svårigheter att konkurrera om personal på flera delområden och att en samsamling skulle förbättra denna situation. För försäkringsinspektionens del har rekryteringsproblemen närmast gällt försäkringsaktuarier. En samsamling kan inte väntas göra det lättare att konkurrera om dessa. Med hänvisning till att befogade farhågor finns att de speciella försäkringsfrå-

gorna kan komma att få en mer undanskymd plats i en ny, större tillsynsmyndighet kan en sammanslagning tvärtom komma att ytterligare försvåra rekryteringssituationen. Däremot torde utredaren ha rätt i att utrymmet för personalutveckling allmänt sett kan öka i en sammanslagen myndighet. Utredaren pekar särskilt på att en sammanslagning kan förbättra möjligheterna att bygga ut och förbättra kompetensen på ADB-området. Samma effekt kan dock i allt väsentligt uppnås i det av utredaren nämnda alternativet med en samlokalisering av de båda inspektionsmyndigheterna.

Nästa punkt där utredaren ser vissa fördelar avser rationaliseringsvinster i tre hänseenden. För det första anges sådana vinster kunna uppnås inom administrationen och genom skapandet av gemensamma stabsfunktioner. Det är här fråga om ytterst marginella besparingar; utredaren har själv inte räknat med några friställningar. Vidare pekar utredaren på möjligheten av en samordning av servicefunktionerna. En sådan möjlighet kan också tillvaratas i samlokaliseringsalternativet. Slutligen menar utredaren att effektivitetsvinster skulle kunna nås genom samordning av systemen för statistik och rapportgranskning. Det är enligt inspektionen inte möjligt att på grundval av betänkandet bedöma i vad mån detta är riktigt. Inspektionen vill beträffande statistiken erinra om att inspektionen i år lägger om publiceringen av statistik över försäkringsbolagens verksamhet. I stället för drygt ett och ett halvt år efter verksamhetsåret beräknas publikationen kunna tidigareläggas ca ett år. Vid de undersökningar som gjorts att anlita annan för uppgiften har det befunnits billigare och mera rationellt att f.n. själv svara för utgivandet.

Enligt utredaren bör samordning av resurser, kompetens och granskningsrutinerna kunna ske i fråga om institutens placeringstillgångar. Inspektionen delar uppfattningen att vissa fördelar kan vinnas här. Till stor del torde samma fördelar kunna nås genom vidgat samarbete myndigheterna emellan.

Som utredaren konstaterar leder en sammanslagning däremot inte till några samordningsfördelar vad gäller den granskning som hänför sig till balansräkningens skuldsida.

Utredaren talar därefter om vissa skillnader i myndigheternas arbetsätt vilka kan bidra till en omprövning av arbetsmetoderna som kan visa sig värdefull i den framtida tillsynsverksamheten på båda delområdena. Inspektionen finner det något oklart vad utredaren avser på denna punkt.

Försäkringsinspektionen kan emellertid konstatera att vad utredaren anför som karakteristiskt för inspektionen – större inslag av villkors- och rapportgranskning – torde vila på missförstånd från utredarens sida. Beträffande villkorsgranskningen har denna hittills hållits på en tämligen låg nivå och inte nått upp till vad som varit önskvärt. I framtiden måste villkorsgranskningen utökas väsentligt, bl a som redan antytts i samband med kommande ny lagstiftning. Vad utredaren avser med rapportgranskning är för inspektionen oklart.

Av skäl som kan tala mot en sammanslagning nämner utredaren främst följande, nämligen att två fristående, relativt små tillsynsmyndigheter erbjuder fördelar genom korta beslutsvägar och större möjlighet att upprätthålla specialistkompetens högt upp i organisationen, att en sammanslagen myndighet blir mer byråkratisk, att handläggningstiderna förlängs och servicekvaliteten försämras. Utredaren möter detta genom att anse att mycket talar

för att det inom en sammanslagen myndighet skall gå att finna lösningar, som sammantaget gör den mer flexibel och effektiv än två myndigheter.

Med anledning härav vill inspektionen framhålla att utredaren alldeles för snabbt skjuter ifrån sig de redovisade invändningarna.

Det är i själva verket nackdelar av detta slag som från försäkringsbranschens håll har framkommit i Danmark och Norge efter de där gjorda sammanslagningarna. Inspektionen beklagar att utredaren inte i betänkandet närmare belyst de olika erfarenheter – positiva som negativa – som framkommit i de båda länderna efter myndighetsfusionen. Det hade onekligen varit en fördel att i överväganden lägga in en värdering av de erfarenheter som gjorts av organisationsändringarna i nämnda länder.

Det finns också invändningar av mera allmän karaktär mot en sammanslagning och som är av sådan art att en närmare diskussion därav varit motiverad.

En grundläggande skillnad mellan de båda inspektionernas lagstiftningsområden och uppgifter hänför sig till konsumentskyddsaspekterna. Det kan här konstateras att försäkringslagstiftningen i långt större utsträckning än bank- och finansinstitutslagstiftningen är inriktad på ett skydd för försäkringstagarna av mera utpräglad konsumentskyddsnatur. Det är fråga om priset för produkten, marknadsföringen, villkoren utöver premier samt skaderegleringen. De granskningsverksamheter som är förknippade därmed plus de försäkringsmatematiska (aktuariella) uppgifterna tar upp en mycket väsentlig del av inspektionens – ledningens såväl som handläggarnas – tid och resurser. Det nu sagda har självfallet samband med att produkterna på försäkringsområdet är speciella och oftast av väsentligt mer komplicerad natur än tjänsterna på bankområdet.

Det finns en avsevärd risk att inom en sammanslagen myndighet kommer finansiella frågor att prioriteras och tid och kraft kommer inte att räcka till för att driva de försäkringsspecifika frågorna med från statsmakterna och allmänheten önskvärd kraft. Att den försäkringstekniska kompetensen måste vara hög, är självfallet av betydelse också för bolagen. Att det särskilt vad avser aktuariesidan kan bli problem i rekryteringshänseende har redan berörts. Även om det vidtas åtgärder vid en omorganisation till en myndighet för att möta nämnda risker gör inspektionen den bedömningen att det i praktiken blir svårt att undvika att inom en myndighet som den tänkta de renodlade konsumentfrågorna kommer att nedvärderas och minska i betydelse.

Inspektionen menar att en sådan utveckling skulle vara olycklig och ifrågasätter om det i sammanhanget inte skulle vara motiverat att – efter mönster från t ex norska förhållanden – inrätta ett mindre, effektivt arbetande organ som koncentrerar sig på att ta tillvara försäkringstagarnas intresse i deras mellanhavande med försäkringsbolagen.

Som redan framgått har utredaren kortfattat berört ett alternativ med en samlokalisering och utvecklat samarbete som alternativ till en sammanslagning. Utredaren finner dock en sådan lösning otillräcklig. Inspektionen delar inte denna uppfattning. Det räcker med att hänvisa till att i de länder där ägarintegration och branschglidning förekommit i åtskilliga år det inte har skett någon sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionerna. Be-

träffande fusionen i Danmark bör framhållas att den drevs fram av politiska skäl och inte hade sin grund i branschglidningsaspekter.

Inspektionens slutsats blir att vissa rationaliseringsvinster står att vinna med en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna men att å andra sidan avsevärda risker finns för ökad byråkrati genom längre beslutsvägar och andra nackdelar som följer med en större, mera tungrodd myndighet. Vidare – och i grunden viktigare – syns det ofrånkomligt att de försäkringsspecifika frågorna i fortsättningen kommer att från ledningsplanet kunna uppmärksammas i väsentligt mindre grad än f.n.

Enligt inspektionens bedömning har utredaren inte lyckats visa att det finns motiv av sådan styrka för en sammanslagning att man kan bortse från nämnda nackdelar. Det slutliga ställningstagandet borde föregås av kompletterande analyser och bedömningar i fråga om tillsynens inriktning och beträffande nackdelar och fördelar med olika organisationslösningar. Med hänsyn härtill – och då det kan finnas skäl att avvakta med en organisationsändring till utvecklingen inom EG-området klarnat och tills frågan om Sveriges anslutning till EG kommit närmare sin lösning – förordar inspektionen att en sammanslagning inte nu genomförs.

För det fall beslut skulle fattas om en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna har utredaren lämnat en principskiss till hur *en ny myndighets organisation* skulle kunna se ut.

Inspektionen anser i likhet med utredaren att en särskild organisationskommitté med representanter för båda myndigheterna bör ges i uppdrag att utforma förslag till organisationen av en ny myndighet. Utredaren redovisar i vissa avseenden synpunkter på olika inslag i den tänkta organisationsbilden. Inspektionen inskränker sig till följande kommentarer till vad utredaren anför.

Av det föregående framgår att med en sammanslagen myndighet finns avsevärda risker för att de försäkringsspeciella frågorna – som utgör en stor del av försäkringsinspektionens arbetsuppgifter – kommer att få minskad uppmärksamhet inom myndigheten till men för försäkringsbranschen bli genom längre handläggningstider. Sannolikt för att motverka denna risk betonar utredaren vikten av en effektiv delegering av beslutsrätt till personer med kompetens så att avståndet mellan marknaden och dess aktörer samt tillsynsmyndigheten inte ökar. För att ytterligare motverka nämnda risk anser inspektionen att det är viktigt att försäkringsfrågorna – inklusive de försäkringstekniska – hålls samlade under chefskap av en person i verksledningen med försäkringsbakgrund. Samtidigt bör understrykas att på det försäkringsspeciella området, inte minst på det försäkringstekniska fältet, fortlöpande uppkommer frågor som kräver ställningstagande av myndighetschefen och ibland av styrelsen.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Kassastyrelsen finner att det underlag som lämnas i betänkandet inte ger tillräcklig grund för att ta ställning till frågan om en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionerna. Ett beslut i frågan liksom om en eventuell förändring av riksbankens roll torde lämpligen böra avvakta ytterligare ställningstagande avseende frågor av branschglidningskaraktär och liknande.

I betänkandet föreslås bl.a. att bankinspektionen och försäkringsinspektionen slås samman till en myndighet och att den nya myndigheten ges namnet finansinspektionen. Förslaget förutsätter att en organisationskommitté med representanter för de båda myndigheterna ges i uppdrag att arbeta fram slutliga förslag om finansinspektionens organisation. Förslaget får antas medföra åtskilliga förändringar i tillsynens nuvarande organisation.

Försäkringsutredningen, som har i uppdrag att göra en omfattande översyn av försäkringsbolagens verksamhet och i väsentliga delar föreslå ny lagstiftning, förutser att stora förändringar av tillsynen på försäkringsområdet kan bli aktuella i framtiden. Vårt arbete kommer sannolikt att resultera i åtskilliga förslag till ändringar i de materiella tillsynsreglerna. Det är emellertid ännu för tidigt att uttala sig om detaljerna i våra kommande förslag, men allmänt kan förutses att försäkringsverksamheten – åtminstone i vissa delar – kommer att behöva avregleras för att den i framtiden skall kunna bedrivas på ett effektivare sätt och samtidigt kunna möta krav på ökad flexibilitet. Detta innebär i sin tur att större krav kommer att ställas på tillsynsmyndigheten, vars ansvar och uppgifter delvis kommer att få en annan karaktär. Det kan t ex bli fråga inte bara om nya arbetsuppgifter, utan även omprioriteringar i de nuvarande uppgifterna, liksom förstärkningar och tillskott av kompetens. Nya besvärliga frågor kan uppkomma om kontroll och ingripanden i enskilda fall.

Vidare kommer den allmänna utvecklingen mot en ökad internationalisering av verksamheten och utredningens uppdrag att anpassa lagstiftningen efter EG:s regler att få konsekvenser för tillsynsfrågorna i framtiden. Inte minst genom principen om hemlandskontroll läggs ett ökat ansvar på tillsynsmyndigheten, som på ett annat sätt än tidigare får inrikta uppmärksamheten på försäkringsbolagens utlandsverksamhet.

Som påpekas i betänkandet talar flera skäl för att nuvarande tillsyn bör organiseras om: bl a kan den s k branschglidningen anföras som stöd för en sådan reform som nu föreslås. En sammanslagning förbättrar sannolikt också förutsättningarna för att rekrytera och behålla personal, vilket är betydelsefullt för att framtida krav på kompetens skall kunna tillgodoses. Det finns också likheter mellan vissa delar av försäkringsbolagens verksamhet och sådana verksamheter som för närvarande står under bankinspektionens tillsyn, som talar för en närmare samordning av tillsynsfrågorna. Det finns å andra sidan delar av försäkringsbolagens verksamhet, framför allt på skadeförsäkringsområdet, som inte har särskilt stora beröringspunkter med bankers och andra finansiella företags verksamheter och där samordningsfördelarna i det närmaste torde vara obefintliga. En risk med en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionen är att de karaktäristiska frågor som aktualiseras på försäkringsområdet inte kommer att beaktas så som det är önskvärt, om de enbart kommer att betraktas som en del i ett större finansiellt sammanhang.

Sammanfattningsvis konstaterar försäkringsutredningen att förslaget om en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna läggs fram vid en tidpunkt då vår utredning nyligen påbörjat sitt arbete och det är därför ännu för tidigt

att närmare uttala sig om vare sig framtida tillsynsbehov på försäkringsområdet eller på vilket sätt en sådan tillsyn lämpligen organiseras. Vi förordar därför att beslut i frågan väntar till dess att tillsynsbehovet närmare klarlagts. I avvaktan därpå skulle ett första steg kunna vara en sådan samlokalisering och gemensamt utnyttjande av vissa servicefunktioner som tillsynsutredningen diskuterar i sitt betänkande.

För den händelse en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna skulle genomföras utan uppskov, vill vi understryka vikten av att den kontrollerande myndighetens kompetens och resurser inte försvagas för försäkringsverksamhetens del. En sådan utveckling är oförenligt med den roll tillsynen kan väntas spela i det reformerade system som vi fått i uppdrag att utreda. Det är väsentligt att ledningen för en sammanslagen tillsynsmyndighet har kännedom inte bara om de likheter som finns mellan verksamheterna utan även om dess olikheter, liksom skillnader i grundläggande skyddsintressen, för att tillsynen skall kunna ske på ett effektivt sätt. Allför ofta dras t ex paralleller mellan försäkringstagarskyddet och insättarskyddet i bank. Försäkringstagarskyddet kan sägas avse ett skydd för konsumenter och andra medkontrahenter, medan insättarskyddet i bank även uttrycker omsorgen om ett väl fungerande betalningssystem. Att lagstiftningen i väsentliga delar utformas på olika sätt för banker och försäkringsbolag, t ex vad gäller soliditets- och placeringsregler, är uttryck för de olikheter som finns.

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) finner utredningens överväganden och förslag väl motiverade, mot bakgrund av det presenterade underlaget. RRV har därför inget att erinra mot förslagen.

I det fortsatta arbetet, bl a i den föreslagna organisationskommittén, bör enligt RRVs mening särskild uppmärksamhet ägnas utredningens överväganden om prioritering mellan uppgifter, flexibel inriktning av verksamheten, flexibel organisation och utnyttjande av externa resurser.

Statskontoret

Statskontoret stöder utredningens förslag att slå samman bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en myndighet. Vi delar således utredningens bedömning att tillsynsinsatserna för hela den finansiella sektorn bör integreras i den nya myndigheten.

När det gäller den sammanslagna myndighetens organisation anser vi att utredningens utgångspunkt är felaktig. Problemen med att slå ihop två organisationer, i form av t ex risk för kompetens- och tempoförluster i verksamheten, sägs kunna reduceras genom att ”stora delar av de organisatoriska lösningarna i bank- och försäkringsinspektionerna bör kunna bibehållas...” (s 138). Vi anser att de negativa effekterna av detta – dvs faran för att två olika organisationskulturer i praktiken bibehålls inom en formell organisation – sannolikt motverkar de fördelar som sammanslagningen syftar till.

I dag sägs ”vissa skillnader i arbetsätt” (s 136) finnas mellan de två myndigheterna. Den föreslagna organisationslösningen medför också dubbelrade funktioner i sakverksamheten och särskilda krav på system för löpande

samråd. Detta anser vi stöder vår åsikt att utredningens förslag skulle ge två parallella myndigheter istället för en samlad. Organisationen av den nya myndigheten bör istället utgå från behoven att samordna och integrera den finansiella tillsynen. Detta bör vara utgångspunkten för den tilltänkta organisationskommittén. Statskontoret är berett medverka i en sådan kommitté.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

NO anser att utredningens förslag att slå samman bank- och försäkringsinspektionerna till en myndighet, benämnd finansinspektionen, är vägrundat. Det tyngst vägande skälet för sammanslagning är enligt NOs uppfattning den branschglidning mellan å ena sidan bank- och annan finansiell verksamhet och å andra sidan försäkringsverksamhet som redan internationellt sett är vanligt förekommande, som påbörjats inom Sverige och som kan väntas gå betydligt längre när legala förutsättningar för en närmare integrering mellan banker och försäkringsbolag skapas. Härav följer behovet av tillsyn på koncernnivå.

Även om nödvändig samordning tills vidare skulle kunna åstadkommas genom samolkalisering och samordning mellan de båda myndigheterna så torde detta på sikt inte vara en rationell ordning.

NO tillstyrker mot denna bakgrund utredningens förslag om sammanslagning mellan bankinspektionen och försäkringsinspektionen.

Konsumentverket

Konsumentverket delar utredarens mening att tillsynen över bank- och försäkringsområdena kommer att bli ännu viktigare än hittills till följd av bl a den europeiska marknadsintegrationen och den s k branschglidningen. Det blir en uppgift för tillsynsmyndigheten att hävda en rimlig konsumentskyddsnivå inte bara gentemot Sverigebaserade företag utan också gentemot utländska företag som vänder sig till svenska konsumenter direkt från sina hemländer. En större internationell konkurrens och en ökad närvaro av utländska företag på den svenska marknaden kommer att resa konsumentskyddsfrågor av delvis ny karaktär, det må gälla exempelvis villkor och skadereglering inom försäkringsområdet eller kreditvärdering och ränteändringsvillkor inom kreditområdet.

Också den ökade branschglidningen kräver uppmärksamhet från konsumentsynpunkt. Det ökade samarbetet mellan bankerna och försäkringsbolagen kan t ex förväntas leda till ett ökat utbud av kombinerade finansiella tjänster i form av lån och andra banktjänster integrerade med olika former av försäkring. En sådan utökning av utbudet kan innebära fördelar för konsumenten, men också nackdelar eftersom möjligheten att överblicka utbudet och göra ett ändamålsenligt val kan försväras. Det gäller också att förhindra att det uppstår oacceptabla bindningar mellan företaget/koncernen och den enskilde försäkringstagaren eller bankkunden.

Det är mot denna bakgrund naturligt att samordna tillsynen på de båda områdena långt. Utredaren föreslår t o m att de slås ihop till en myndighet. En sammanslagning kan sannolikt ge fördelar i de avseenden som utredaren pekar på, även om de olika rättsliga förutsättningarna för tillsynen inom re-

spektive område begränsar möjligheterna till en fullständigt integrerad verksamhet.

Prop.
1990/91:177
Bilaga 2

Svenska Bankföreningen

Som framhålls i betänkandet är åtskilliga frågor gemensamma för bankverksamhet och försäkringsverksamhet. Den inom EG framväxande gemensamma marknaden innebär ytterligare utveckling i denna riktning. Förslag föreligger för närvarande om anpassning av svensk lagstiftning till denna utveckling.

Det är mot denna bakgrund enligt bankföreningens uppfattning väsentligt att de båda verksamhetsområdena behandlas så likformigt som möjligt; detta gäller sådana områden som kreditgivning, medelsplacering, kapitaltäckning och redovisning.

Den sålunda önskvärda likformigheten bör komma till uttryck genom lika-behandling i tillsynssammanhang. En sådan likabehandling kan främjas av att tillsynen ombesörjs av en inspektionsmyndighet i stället för två. Utan att i detta yttrande beröra frågan om gränsdragningen mellan riksbankens och inspektionsmyndighetens tillsynsuppgifter kan bankföreningen därför tillstyrka förslaget om sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen.

Svenska sparbanksföreningen

Avseende frågan om sammanslagning mellan bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en gemensam tillsynsmyndighet, har sparbanksföreningen inget att invända. Sparbanksföreningen ser stora fördelar med en sammanslagning i synnerhet med tanke på den pågående branschglidningen mellan bank och försäkringsbolag.

Sveriges Föreningsbankers Förbund

Förbundet, som delar utredningens bedömning tillstyrker förslaget. SFF vill också understryka vikten av att tillsynen organiseras på ett sådant sätt att tillgängliga resurser används på det sätt som bäst tillgodoser tillsynsbehoven. Bästaa förutsättningarna för att uppnå en sådan ordning torde förligga om den samlade verksamheten får en gemensam ledning på det sätt som föreslås i utredningen.

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB)

Utredarens förslag tillstyrks.

Finansbolagens Förening

Finansbolagens Förening tillstyrker utredarens förslag att bank- och försäkringsinspektionerna slås ihop till en enhet, benämnd finansinspektionen.

Som framgår av betänkandet är revirgränserna mellan bank- och försäkringsverksamhet redan suddiga. Den omständigheten att försäkringsbolagen redan indirekt äger finansbolag är bara ett uttryck för detta. Reformen bör å andra sidan anstå till dess att en lagstiftning om sammanhållen bank- och

försäkringsverksamhet har genomförts. Om bank- och försäkringsverksamhet inte får bedrivas i samma associationsrättsliga former torde behovet av en ändrad ordning för tillsynen för närvarande inte vara tillräckligt stort.

Prop.
1990/91:177
Bilaga 2

Svenska Fondhandlareföreningen

En bedömning av om en sammanslagning skall ske av bankinspektionen och försäkringsinspektionen måste rimligen föregås av en prövning av tillsynens innehåll och inriktning. Med den korta tid som stått till buds ges inte remissinstanserna möjligheten att behandla ärendet på detta sätt. Även om det således enligt föreningens uppfattning är principiellt felaktigt att först ta ställning till frågan om en sammanslagning, anser föreningen att de i betänkandet anförda skälen talar för en sammanslagning med en sådan styrka att föreningen inte vill erinra däremot.

Det är dock mycket viktigt att en sammanslagning görs så att man undviker en tung byråkrati och så att man kan få ut effektivitetsvinster av en ny organisation. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att stora myndigheter är mycket tungrodda och svåra att få kontakt med. För att undvika detta måste organisationen noga anpassas till de verksamheter som tillsynen omfattar med entydiga kontaktytor mot företagen och entydiga beslutsfunktioner. Det är också viktigt att en omorganisation görs så att kostnaderna för tillsynen kan hållas på en begränsad nivå. Det gäller oavsett hur den finansieras.

Sveriges Försäkringsförbund

Tillsynens inriktning avgörande för frågan om sammanslagning

Frågan om en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionerna behandlas i betänkandet med utgångspunkt från att tillsynsverksamheten på det finansiella området framöver skall ha en annan, mer övergripande inriktning än för närvarande.

I betänkandet diskuteras inriktningen av den framtida tillsynen på det finansiella området i stort (avsnitt 7.2) mot bakgrund av kraven på stabilitet, konsumentskydd samt förtroende och effektivitet. Denna diskussion måste enligt förbundets mening fördjupas innan beslut fattas i organisationsfrågan. Utrymme för en fördjupad diskussion kan i och för sig kanske finnas under det fortsatta remissförfarandet och ärendets behandling i finansdepartementet. Ett ställningstagande till hur den framtida tillsynen bör utformas är emellertid också beroende av frågor som är föremål för övervägande eller utredning i andra sammanhang.

När det gäller tillsynen på värdepappersmarknadsområdet och förtroendet för denna marknad pekar utredningsmannen själv på svårigheten att bedöma vilka insatser som behövs innan värdepappersmarknadskommitténs förslag har färdigbehandlats av regering och riksdag (s 117). Utredningsmannen nämner också problemet med de splittrade statliga insatserna på redovisningsområdet men framhåller att det är ett frågekomplex som inte har kunnat behandlas inom ramen för hans utredning (s 118; jfr s 140).

Ännu viktigare är det att framhålla försäkringsutredningens arbete. Försäkringsutredningen har i uppdrag att göra en omfattande översyn av försäk-

ringsbolagens verksamhet och i väsentliga delar föreslå ny lagstiftning. Man måste också räkna med att stora förändringar av tillsynen blir aktuella i framtiden. Utredningens överväganden och förslag kommer sannolikt att leda till att det måste ställas helt andra krav på tillsynsmyndigheten. Utredningen har i uppdrag att anpassa lagstiftningen efter EGs regler och beträffande tillsynen kommer principen om hemlandskontroll att få en genomgripande betydelse. Utredningen har emellertid inte mer än börjat sitt arbete och det är därför för tidigt att göra en bedömning av vad dess förslag kan komma att innebära för tillsynen på försäkringsområdet.

Att vissa materiella frågor är föremål för övervägande får naturligtvis inte blockera diskussionen av en rationellare administrativ ordning. Det finansiella området kommer säkerligen under överskådlig tid att vara stätt i sådan utveckling att den lagstiftning som reglerar institutens verksamhet successivt måste ändras. Som utredningsmannen själv framhåller måste det i stället vara ett grundläggande krav att tillsynsorganens organisationsplan är lätt anpassbar till ändrad lagstiftning (s 131).

Beträffande tillsynsbehov och tillsynens inriktning på det finansiella området – och då inte minst på försäkringsområdet – är frågetecknen dock enligt försäkringsförbundets mening alltför många för att man idag skall kunna fatta ett rimligt välgrundat beslut i organisationsfrågan. Beslut i frågan bör alltså fattas först när det har lagts fast vilken inriktning den framtida finansiella tillsynen skall ha.

Försäkringsförbundet avstyrker därför förslaget att beslut nu skall fattas om en sammanslagning av inspektionerna till en myndighet.

Allmänna synpunkter på en sammanslagning

Trots att Försäkringsförbundet sålunda menar att frågan om en sammanslagning av inspektionerna är för tidigt väckt, vill förbundet ändå ge vissa allmänna synpunkter på frågan.

Viktigast – sett från försäkringsbolagens utgångspunkt – är att tillsynsmyndigheten har resurser och hög kompetens på försäkringsområdet. Det är också mycket viktigt att myndigheten kan erbjuda korta beslutsvägar. I ett hårdnande konkurrens klimat är det t ex mycket angeläget att sturkturella eller produktmässiga innovationer kan genomföras snabbt och inte försenas genom en utdragen administrativ process hos tillsynsmyndigheten. En snabb hantering hos tillsynsmyndigheten förutsätter i sin tur att den har resurser i form av bl a sakkunniga handläggare och även befattningshavare med specialistkompetens högt uppe i organisationen. Försäkringsförbundet befarar att en för hela den finansiella sektorn gemensam tillsynsmyndighet inte utan vidare kan tillgodose dessa krav.

Försäkringsområdet utgör en anseelig men likväl mindre del av hela den finansiella sektorn. I detta ligger också en fara vid en sammanslagning av tillsynsmyndigheterna. De specifika försäkringsfrågorna kan i en större organisation komma att ges lägre prioritet i konkurrensen om myndighetens resurser. Det är också en risk för att synsätt med grund i banklagstiftningen omotiverat smittar av sig på försäkringstillsynen.

När det anförs att branschglidningen utgör ett skäl för att slå samman

bank- och försäkringsinspektionerna till en myndighet låter detta i och för sig bestickande. Försäkringsförbundet vill dock betona att den legaliserade branschglidning som kan förutses på det finansiella området bara öppnar möjlighet till olika modeller av inbördes ägande. Försäkringsbolag förutsätts även fortsättningsvis vara förhindrande att driva annan rörelse än försäkringsverksamhet och även för bankerna måste man räkna med en fortsatt rörelsebegränsning. Det är viktigt att betona att Sveriges anpassning till EG inte kommer att innebära några ändringar i dessa avseenden.

Även om tillsynen på de berörda områdena kommer att ges en något annan inriktning i framtiden kvarstår att de skyddsintressen som motiverar tillsynen skiljer sig från varandra. Medan försäkringstagarskyddet skall vara ett konsumentskydd skall insättarskyddet dessutom vara en garant för hela betalningssystemets stabilitet. Även detta är en internationell företeelse och en EG-anpassning kommer inte heller i detta avseende att föranleda någon förändrad grundsyn. Mycket av tillsynen på de områden som berörs skulle därför komma att kräva särbehandling även om myndigheterna slogs samman.

Vad som är viktigt på försäkringsområdet är inte så mycket villkors- och rapportgranskningen utan frågor som rör bolagens riskexponering. Det betyder emellertid inte att den tillsyn som behövs på försäkringsområdet är av samma karaktär som den som är motiverad i fråga om övriga delar av den finansiella sektorn. Försäkringsbolagens balansräkningar innefattar risker både på tillgångs- och skuldsidan. Förbundet vill här särskilt understryka det som sägs i betänkandet om de speciella riskvärderingsproblemen på försäkringsområdet (s 136). Bedömning av bolagens solvens, avsättningar till försäkringstekniska skulder och återförsäkringsåtaganden är av det slaget att de kräver särbehandling och speciell kompetens.

Även om det alltså rör sig om verksamheter av skilda slag som kräver en differenserad tillsyn inom ramen för respektive speciallagstiftning, kan Försäkringsförbundet medge att det finns visst fog för det utredningsmannen anför på s 134 i betänkandet om behovet av viss tillsyn också på koncernnivå. Enligt förbundet kan detta behov dock inte för närvarande anses så starkt att det motiverar en sammanslagning. Detta gäller även på sikt, om inte tillsynen i framtiden kommer att ges en helt annan inriktning än den har idag. Om tillsynens inriktning blir i huvudsak densamma som för närvarande, bör den kontroll på koncernnivå som kan behövas rimligen kunna ordnas genom en organiserad samvekan myndigheterna emellan. En sådan ordning borde inte skapa några problem om bara ansvarsfördelningen är klar.

Också till den del tillsynen i övrigt skulle ge anledning till samordning eller gemensam bedömning – som t ex i vissa kapitalplaceringsfrågor – bör även denna kunna ordnas utan en sammanslagning.

Huruvida en sammanslagning skulle innebära några administrativa fördelar är svårt att avgöra innan kraven på tillsynen definierats närmare. Utredningsmannen hänvisar för övrigt själv många av dessa frågor till en särskild organisationskommitté.

Det finns också skäl att följa utvecklingen utomlands. I Europa är det bara Norge och Danmark – och på sistone Frankrike – som har sammanslagna till-

synsmyndigheter. I Norge och Danmark där man hunnit få erfarenhet av sammanslagningarna är försäkringsbolagens erfarenheter negativa.

En fråga som utredningsmannen tar upp (s 136) är om inte en samlokalisering med gemensamma servicefunktioner är ett alternativ till en sammanslagning. Med hänsyn till vad förbundet anfört om att det är för tidigt att nu ta ställning till frågan om en sammanslagning framstår samlokaliseringen som en bra lösning. Genom samlokaliseringen kan man göra samordningsvinster utan att drabbas av sammanslagningens negativa effekter.

Folksam

Folksam avstyrker förslaget om att slå samman bank-och försäkringsinspektionerna till en ny, gemensam tillsynsmyndighet.

Försäkringsinspektionen som tillsynsmyndighet

Folksam önskar inledningsvis framhålla att försäkringsinspektionen uppfyller högt ställda krav som kan ställas på en tillsynsmyndighet. Inom inspektionen finns kvalificerad expertis på försäkringsområdet. Personalen är serviceinriktad och samarbetet med försäkringsbolagen fungerar utmärkt. Handläggningen av anmälnings- och andra tillsynsärenden kännetecknas av såväl sakkunnig granskning som snabba beslutsvägar.

Genom det samarbete som inspektionen därmed lyckats skapa med försäkringsbolagen underlättas också utbyte av informella kontakter mellan inspektionen och bolagen. Detta förhållande är av väsentlig betydelse för en inspektionsmyndighets möjligheter att hålla sig underrättad om vad som förekommer i branschen och följa olika utvecklingstendenser på marknaden och därmed att fullgöra en sakkunnig och effektiv tillsynsfunktion.

Vid övervägandet av frågan om en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionerna till en myndighet är det viktigt att hålla i åtanke att oavsett vilka resurser och oavsett vilka tillsynsbefogenheter som lämnas åt en inspektionsmyndighet kan en effektiv tillsyn inte uppnås utan ett förtroendefullt och väl fungerande samarbete mellan tillsynsorganet och tillsynsobjekten. En förklaring till det goda samarbete som försäkringsinspektionen lyckats skapa med försäkringsbolagen torde vara just det förhållandet att inspektionen är relativt liten men väl sammanhållen expertmyndighet, vilket underlättar ett rikt informationsutbyte och korta beslutsvägar.

Riskerna med en sammanslagning

En så genomgripande organisationsförändring som en sammanslagning av försäkringsinspektionen med bankinspektionen innebär kommer, som utredningen också konstaterar, att medföra övergångsproblem och risker för negativa konsekvenser. Det finns enligt Folksams mening uppenbar risk för att det i den nya, mycket större myndighetsorganisationen byggs upp byråkratiska beslutsordningar som på såväl kort som lång sikt försvårar ett förtroendefullt samarbete och som kan leda till ett mindre effektivt och rationellt tillsynsarbete.

En annan risk med en sammanslagning är att i vissa situationer kan endera av försäkringsintressena och bankintressena komma i skymundan. Bank-

och försäkringslagstiftningen innehåller skilda regler i fråga om rörelse, redovisning, tillsyn, m m. Bankinspektionen gör sina bedömningar i olika tillsynsfrågor med utgångspunkt i banklagstiftningen och insättarnas skyddsintressen medan försäkringsinspektionen gör bedömningarna med utgångspunkt i försäkringsrörelselagen och försäkringstagarintressena. Vid transaktioner mellan en bank och ett försäkringsbolag kan det finnas risk för att verksledningen i en sammanslagen myndighet tvingas väga de olika intressena mot varandra och låta ett skyddsintresse vika till förmån för ett annat.

En förändring av den nuvarande väl fungerande tillsynsorganisationen bör mot bakgrund av vad som nu anförts inte genomföras om inte mycket starka skäl talar för detta.

Utredningens skäl för en sammanslagning

De skäl utredningen anför för en sammanslagning grundas inte på nuvarande erfarenheter av tillsynsfunktionerna utan i princip enbart på den pågående och förväntade branschglidningen mellann framför allt bank- och försäkringsverksamhet. Enligt utredningen håller den traditionellt strikta uppdelningen mellan bank- och försäkringsverksamhet på att suddas ut. Som stöd för detta påstående anförts att konkurrensen mellan olika kategorier av finansiella institut hårdnat, att försäkringsbolagen alltmer aktivt deltar i konkurrensen om hushållens sparande, bl a genom aktiefondsverksamhet och nya försäkringslösningar, samt att försäkringsbolagen erbjuder ett stort sortiment av finansiella tjänster och placeringsalternativ.

Vad utredningen sålunda anför om den pågående branschglidningen är enligt Folksamns mening kraftigt överdrivet. Den omständigheten att banker och försäkringsbolag konkurrerar med varandra inom vissa marknadssegment innebär på intet sätt att "murarna" håller på att rivas. Till en början kan konstateras att skadeförsäkringsrörelse är en verksamhet som får betecknas som närmast artskild från bankverksamheten. Däremot finns, som utredningen påpekar, vissa beröringspunkter mellan livförsäkrings- och bankverksamheterna.

Banker och livförsäkringsbolag har i alla tider konkurrerat med varandra om förvaltningen av hushållssparandet. Detta är ingen nyligen uppkommen situation. Konkurrensen grundar sig inte på att man tillhandahåller likadana produkter utan istället på att bolagen erbjuder olika och för konsumentkollektivet noga definierade försäkrings-resp bankprodukter. Att dessa i vissa fall marknadsförs som alternativa sparformer – oaktat den skillnad som finns i dels kopplingen till ett försäkringsmoment, dels kortsiktigt och långsiktigt sparande – innebär inte att gränserna därmed suddas ut.

Påståendet att försäkringsbolagen konkurrerar om hushållssparande genom att driva aktiefondsverksamhet är felaktigt. Sådan verksamhet får enbart drivas av ett fondbolag, som står under bankinspektionens tillsyn. Den omständigheten att försäkringsbolag som driver fondförsäkringsrörelse tillåts äga fondbolag för förvaltning av försäkringspremiefonder varken påverkar eller förändrar bankinspektionens roll som tillsynsmyndighet över fondbolagen lika lite som försäkringsinspektionens tillsynsroll förändras i fråga om fondförsäkringsbolaget.

Banker och försäkringsbolag har vidare alltid i samband med erbjudande av sina resp traditionella produkter lämnat finansiell rådgivning. Slutligen har banker och försäkringsbolag inom ramen för sin resp kapitalförvaltande verksamhet alltid konkurrerat på utlåningssidan. Någon grundläggande förändring av bank- resp försäkringsverksamheten, som innebär att gränserna kan anses hålla på att suddas ut, har alltså inte skett.

Branschglidningen

Vad som inträffat på branschglidningens område är framför allt de liberaliseringssträvanden som förekommer såväl internationellt som i Sverige i fråga om möjligheterna för banker och försäkringsbolag att äga varandra eller ingå som systerföretag i finansiella holdingbolagskoncerner. Någon lagstiftning härom har ännu inte genomförts i Sverige.

Enligt utredningen utgör den ägarmässiga integration som troligen kommer att äga rum i framtiden ett tungt vägande skäl för att slå samman bank- och försäkringsinspektionerna till en myndighet. Viktiga uppgifter för en sådan myndighet är enligt vad utredningen anför tillsyn på koncernnivå av koncernbidrag, internprissättning samt olika slags kredit- och garantigivning.

Utredningen drar enligt Folksam's mening allför långtgående slutsatser av vilka effekter som ett integrerat ägande i bank- och försäkringsföretag kan få för de finansiella marknaderna. Förslaget i finansdepartementets promemoria (Ds 1991:57) Branschglidning i den finansiella sektorn vilar på den grundsatsen att bank- och försäkringsverksamhet även i framtiden skall drivas i åtskilda institut. Även om banker och försäkringsbolag tillåts ingå i samma koncern skall banklagstiftningens och försäkringsrörelselagens motsvarande regler gälla enbart för försäkringsbolagen. Enbart en förändring av reglerna om ägandet av banker och försäkringsbolag kan därvid inte motivera en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna. De tillsynsuppgifter på koncernnivå som utredningen särskilt framhåller är inte av sådant slag att de förutsätter en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna. Tvärt om kan det vara en fördel om dessa uppgifter kontrolleras av skilda inspektionsmyndigheter med utgångspunkt i de olika skyddsintressena.

Utländska erfarenheter

Det finns anledning att erinra om att principen att bank- och försäkringsverksamhet skall drivas i separata institut slagits fast också inom EG. I samtliga EG-länder, liksom i västvärlden i övrigt, gäller särskilda rörelse- och tillsynsregler för bank- resp försäkringsverksamhet. I samtliga EG-länder tillåts – i flera fall sedan mycket lång tid tillbaka – banker och försäkringsbolag äga varandra eller ingå som systerföretag i finansiella holdingbolagskoncerner. I samtliga länder utom ett har man inte funnit anledning att slå samman de olika inspektionsmyndigheterna.

Endast i ett EG-land, nämligen Danmark, har man funnit anledning till en sammanslagen myndighet. Skälen för sammanslagningen där var mindre motiverad av branschglidningsskäl utan mer av en strävan att minska det stora antalet myndighetsorganisationer som löd under industriministeriet.

Den omorganisation som då gjordes omfattade inte bara bank- och försäkringstillsynen, utan den ingick som en del av en större omorganisation av en rad olika myndigheter. Enligt vad Folksam kunnat erfara har omorganisationen inte föranlett några nämnvärda rationaliseringseffekter eller förbättringar av tillsynsarbetet. Det enda riktigt positiva som utredningen uppenbarligen ansett sig kunnat dokumentera är att finanstillsynet efter sammanslagningen blivit en mer attraktiv arbetsplats och att det för närvarande inte finns några personalrekryteringsproblem. Hur förhållandena var före sammanslagningen redovisas inte i betänkandet. Enligt vad Folksam kunnat erfara är försäkringsbolagen i både Danmark och Norge missnöjda med de sammanslagningar som där skett.

Inom EG finns ännu inte någon entydig utvecklingstendens i fråga om centralbankernas roll som tillsynsorgan över bankerna. Det kan mycket väl hända att banktillsynen i framtiden helt eller till övervägande del kommer att skötas av centralbankerna. Med detta perspektiv vore det olyckligt om man i Sverige låser sig fast vid en ny organisationsstruktur för bank- och försäkringstillsynen som utredningen föreslår.

Rationaliseringseffekter m.m.

Utredningen pekar på att myndigheterna i dag har var för sig omfattande och kostsamma system för statistik och granskning av rapporter från instituten. Dessa system och rutiner bör enligt utredningen kunna samordnas med effektivitetsvinster som följd. Vidare anser utredningen att försäkringsbolag och kreditinstitut numera har betydande likheter när det gäller balansräkningens tillgångssida, vilket innebär att tillsynen av placeringar borde kunna förstärkas genom samordning av resurser, kompetens och granskningsrutiner.

Utredningens uppfattning om möjligheterna till samordnings- och effektivitetsvinster är enligt Folksam alltför optimistisk. Den statistik som förs över bank- och försäkringsverksamheterna är av vitt skilda slag. Detsamma gäller rapportgranskningen. Det är därför svårt att tänka sig att en samordning av dessa verksamheter skulle kunna föranleda några nämnvärda rationaliseringsvinster. Däremot bör vissa vinster kunna göras genom en samordnad upphandling av datorer, datasystem och liknande. En sådan samordning borde dock kunna komma till stånd oberoende av organisationsfrågans lösning.

Inte heller en samordning av tillsynen över institutens placeringar kan enligt Folksams mening skapa några nämnvärda rationaliseringsvinster. Tvärt emot vad utredningen anser uppvisar balansräkningen i försäkringsbolagens och kreditinstitutens tillgångssidor numera större skillnader än någonsin, framför allt till följd av försäkringsbolagens under 1980-talet alltmer accentuerade inriktning på placeringar i reala tillgångar som fastigheter och aktier.

Vad gäller balansräkningens skuldsida instämmer Folksam i utredningens uppfattning att denna uppvisar stora skillnader mellan försäkringsbolag och kreditinstitut och att de speciella riskvärderingsproblemen inom försäkringsområdet kräver särbehandling och speciell kompetens också om myndigheterna slås samman.

Folksam instämmer också i att det förhållandet att bankinspektionen är mer inriktad på systemrisk och riktade tillsynsinsatser, medan försäkringsinspektionen har större inslag av villkors- och rapportgranskning, talar mot en sammanslagning. Folksam vill här tillägga att dessa skillnader inte beror i först hand på några historiska skillnader i arbetsmetodik och liknande utan snarare på funktionella olikheter i de verksamheter som instituten bedriver, liksom på olika förutsättningar i det regelsystem som finns i kredit- resp försäkringslagstiftningen.

Att det inte går att uppnå några väsentliga rationaliseringsvinster i tillsynsarbetet belyses av det förhållandet att utredningens förslag baseras på en institutionsvis indelning i stället för en funktionell indelning av den nya myndighetens avdelningar, en försäkringsavdelning och en kreditinstitutavdelning. Avdelningarna förutsätts innehålla bl a vardera en redovisningsgrupp och en konsumentgrupp och mellan grupperna förutsätts omfattande samråd komma till stånd. Folksam kan inte se något hinder mot att sådant samråd byggs upp inom ramen för den nuvarande organisationen. Som utredningen också konstaterar har bank- och försäkringsinspektionerna redan nu intensifierat samarbetet. Detta goda samarbete bör kunna fortsätta och vid behov utvecklas ytterligare.

Även den omständigheten att förslaget till organisationslösning är endast preliminärt och att det förutsätter att en organisationskommitté tillsätts med uppgift att arbeta fram ett slutgiltigt förslag visar att det inte för närvarande går att påvisa några nämnvärda positiva effekter av en sammanslagning. Ett rimligt minimikrav som bör kunna ställas innan en sammanslagning genomförs är att utredning förebringas om hur den nya organisationen bör se ut och hur tillsynsarbetet i den nya organisationen bör bedrivas resp förändras. Sådant utredning saknas i väsentliga delar.

De rationaliseringsvinster som utredningen anser sig kunna påvisa begränsar sig huvudsakligen till omkring tio personer, genom att inspektionsmyndigheternas nuvarande två administrativa enheter slås samman till en. Hur utredningen kommit fram till detta antal redovisas inte i betänkandet. Folksam kan inte se att en besparing motsvarande tio administrativa tjänster kan utgöra tillräckliga skäl för en sammanslagning av myndigheterna. Motsvarande besparingseffekt bör rimligen lika gärna kunna uppnås genom en samordning av myndigheternas administrativa funktioner utan att myndigheterna för den skull behöver slås samman. Förutsättningarna för ett närmare samarbete inom administration, service, m m bör numera vara goda med hänsyn till den samlokalisering som snart kommer att genomföras.

Slutsats

Folksam finner på grund av den som nu anförts

att utredningen inte visat på några nämnvärda fördelar från tillsynssynpunkt av en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna,

att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt lämnat förslag till en ny organisationsindelning eller pekat på hur tillsynsarbetet bör förändras,

att de eventuella besparingseffekter som kan uppnås genom en samordning av administrativa funktioner lika gärna kan uppnås utan en sammanslagning, samt

att riskerna för negativa konsekvenser i tillsynsfunktionerna är betydande om en så genomgripande organisationsförändring genomförs.

Härtill kommer den osäkerhet som råder i fråga om eventuella förändringar i andra länders, främst EG:s, tillsynsorganisationer. Med hänsyn härtill och då några olägenheter med den nuvarande tillsynsorganisationen inte påvisats bör förslaget inte genomföras.

Utländska Försäkringsbolags Förening

Föreningen, som i princip ansluter sig till Sveriges Försäkringsförbunds yttrande över det s.k. branschglidningsbetänkandet, understryker den naturliga och nödvändiga anpassningen av svensk lagstiftning till internationella förhållanden. En integration mellan försäkringsverksamhet och bank- samt annan finansiell verksamhet är en sådan naturlig och nödvändig anpassning.

Med utgångspunkt från att denna integration blir verklighet bedömer vår förening det väsentligt att respektive verksamhetsbranscher har skilda tillsynsmyndigheter då det annars skulle kunna uppstå en lojalitetskonflikt för en gemensam tillsynsmyndighet. Kravet på hög kompetens hos tillsynsmyndigheten och dess chef är mycket stor och det borde praktiskt vara möjligt att åstadkomma denna kompetens med skilda tillsynsmyndigheter.

Utländska Försäkringsbolags Förening vill således till denna del av betänkandet förorda skilda tillsynsmyndigheter.

Svenska Försäkringsmäklares Förening

Den i betänkandet redovisade utvecklingen mot en ökad branschglidning mellan bank- och försäkringsverksamhet i Sverige synes mot bakgrund av den internationella utvecklingen riktig. Emellertid vill föreningen ifrågasätta om denna utveckling verkligen måste innebära en sammanslagning av de båda inspektionsmyndigheterna.

Utvecklingen inom EG vad gäller bl.a. integrationen mellan bank och försäkring har gått längre än i Sverige och inleddes för åtskilliga år sedan. Integrationen har emellertid inte lett till att inspektionsmyndigheterna i någon större utsträckning sammanslagits. En relativt lång erfarenhet av integrationen har alltså inom EG inte automatiskt lett till att man där sett några tillsynsfördelar i en sammanslagning. Tvärtom har man i de mest liberala länderna i dessa avseenden, nämligen Nederländerna och Storbritannien, bibehållit olika tillsynsorgan. Enligt föreningens uppfattning finns det ingen anledning att Sverige på ett så tidigt stadium av integrationssträvandena slår samman de båda inspektionsmyndigheterna. Bättre är enligt föreningens bedömning att avvakta en eventuell svensk anslutning till EG och därigenom skapa en tillsynslösning inom såväl bank-som försäkringsområdet som är likartad med övriga EG-länder. På så vis erhålls också en längre erfarenhet av den svenska utvecklingen beträffande integrationen mellan bank och försäkring och kan säkrare slutsatser ur tillsynsynpunkt dras. Även om bank och försäkring i Sverige alltmer integreras och verksamheterna ter sig alltmer lika med likartad verksamhet måste man enligt föreningens uppfattning beakta att verksamheterna i grunden har helt olika inriktning och syften. Tillsynen måste således ha olika inriktning beroende på om det är fråga om bank-

eller försäkringsverksamhet. Vinsterna i tillsynshänseende av en sammanslagning av inspektionsmyndigheterna blir således enligt föreningens uppfattning marginella. Att så verkligen är fallet tyder de tillsynslösningar på vilka valts av de flesta EG-länder.

En tillsynsmyndighets främsta uppgift torde vara att så effektivt som möjligt med de begränsade resurser som står till buds i förhållande till tillsynsobjekten bedriva tillsynsarbetet. Enligt föreningens uppfattning arbetar en mindre tillsynsmyndighet mer effektivt än en större bl.a. genom att den lättare kan skapa kontakter med tillsynsobjekten och på så vis få en mycket god bransch- och personkänedom. En stor tillsynsmyndighet med delvis likartad och delvis olikartad tillsynsinriktning kan rimligen i dessa avseenden inte bli lika effektiv. Enligt föreningens uppfattning är det en klar fördel också för de som står under tillsyn att ha en relativt liten tillsynsmyndighet med korta kontaktvägar och mer personlig kontakt med de tjänstemän som arbetar där.

Slutligen vill föreningen peka på det förhållandet att erfarenheterna från Danmark, där de båda tillsynsmyndigheterna sammanslagits till en, inte är odelat positiva. Det finns således ett konkret exempel på att sammanslagning av tillsynsmyndigheterna på bank- och försäkringsområdet inte medför de fördelar som kan vara åsyftade.

Med det nu anförda vill föreningen bestämt avstyrka en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionen.

Landsorganisationsen i Sverige (LO)

LO tillstyrker förslaget att slå samman bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en ny myndighet, kallad finansinspektionen.

LO har tidigare, bl a i remissyttrande över värdepappersmarknadskommitténs betänkande, framhållit betydelsen av en väl fungerande tillsyn över de finansiella marknaderna, så att dessa marknader kan fungera effektivt och allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthållas.

LO delar utredningens uppfattning att de resurser som frigöres genom sammanslagningen behövs för att åstadkomma en effektiv tillsyn. Ett behov av förbättrad tillsyn finns redan i dagsläget. Det är av stor betydelse att den nya myndigheten förses med tillräcklig kompetens och ADB-resurser samt tillräckliga befogenheter för att man löpande skall kunna följa utvecklingen på finansmarknaderna på ett kvalificerat sätt.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

TCO framförde i sitt yttrande över departementspromemorian "Branschglidning i den finansiella sektorn" (Ds 1990:57) att "den ökande komplexiteten i de finansiella företagen och koncernerna gör det nödvändigt att samhället samordnar och förstärker tillsynsmyndigheterna" samt att "tillsynen av de finansiella företagen måste bli heltäckande".

Det är därför positivt att det nu finns ett förslag om att samordna tillsynen över de finansiella företagen.

TCO tillstyrker förslaget att bankinspektionen och försäkringsinspektionen förs samman till en myndighet. TCO anser att en sammanslagning bör

verka kompetenshöjande för den gemensamma tillsynen. I betänkandet anförs att valet av organisationslösning måste underordnas kravet på effektiv och rationell tillsyn. TCO delar denna syn.

Bank och försäkring är till sin karaktär skilda verksamheter och kräver sin särskilda tillsyn även om verksamheten bedrivs i en och samma koncern. TCO anser därför att det är särskilt angeläget att den särskilda kompetens som idag finns av expertkunskaper i bank- respektive försäkringsfrågor förstärks vid en sammanslagning.

Utredaren föreslår att en särskild organisationskommitté med representanter för de båda myndigheterna ges i uppdrag att arbeta fram slutliga förslag om den nya tillsynsmyndighetens organisation. TCO förutsätter att direkt berörda fackliga organisationer ges möjlighet att delta i detta arbete.

TCO anser att fackliga representanter från bank- och försäkringssektorn bör beredas plats i styrelsen för den nya tillsynsmyndigheten. Den nya myndigheten kommer liksom dagens inspektioner att i stor utsträckning påverka arbetsförhållandena inom den finansiella sektorn. Så utfärdar bankinspektionen idag t ex instruktioner och anvisningar som rör säkerhetsfrågor, förfarande vid oegentligheter, begränsningar i anställdas möjligheter att göra vissa typer av affärer, rätt till kredit i det egna företaget och andra frågor av etisk karaktär. Också försäkringsinspektionen utfärdar på motsvarande sätt instruktioner och anvisningar som påverkar de försäkringsanställda i deras dagliga arbete.

JUSEK

JUSEK har beretts tillfälle att avge yttrande över utredningen Finansiell tillsyn (SOU 1991:2). JUSEK har med anledning av att utredningen föreslår en sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen berett de lokala SACO-föreningarna tillfälle att yttra sig. SACO-föreningarna vid dessa myndigheter organiserar merparten av de där anställda akademikerna och handläggarna.

SACO-föreningen vid försäkringsinspektionen har därvid framfört att man är starkt emot en sammanslagning eftersom man befärad att försäkringskompetensen då kommer att minska. Som stöd för detta åberopar SACO-föreningen att detta blivit följderna enligt försäkringsbranschen och anställd personal vid motsvarande sammanslagna myndigheter i Danmark och Norge.

SACO-föreningen vid bankinspektionen har framfört att den förordar en sammanslagning med försäkringsinspektionen framför alternativet att riksbanken tar över tillsynsuppgifterna. Vidare har man framfört att en sammanslagning kan vara positiv ur personalutvecklingssynpunkt då en ny större myndighet har lättare att tillgodose personalens krav på utveckling.

JUSEK vill med anledning av en eventuell sammanslagning mellan bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en finansinspektion framhålla att om inte finansinspektionen tar över all personal från de tidigare myndigheterna måste de som idag arbetar i verksamheten sedan tidigare erbjudas anställning hos den nya arbetsgivaren enligt turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd.

SAF har i andra sammanhang, med hänvisning till bl a utvecklingen inom EG, förordat sådana lagändringar, att legala förutsättningar skapas för en integration mellan bank- eller annan finansiell verksamhet å ena sidan och försäkringsverksamhet å den andra sidan – se t ex vårt remissyttrande över betänkandet Branschglidning i den finansiella sektorn (Ds 1990:57).

Huruvida en ökad integration mellan bank- och försäkringsverksamhet bör leda till en sammanslagning mellan bank- och försäkringsinspektionen är närmast en lämplighetsfråga. Givetvis förutsätter en ökad samverkan ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna, vilket talar för en sammanslagning. Å andra sidan kommer betydande delar av försäkringsbolagens verksamhet i blott ringa utsträckning att beröras av den finansiella integrationen. Det talar mot en samordning. I flertalet andra länder finns dessutom separata tillsynsmyndigheter.

Det är heller inte självklart, att tillkomsten av en större samordnad myndighet leder till ökad effektivitet. Så länge något entydigt behov av en sammanslagning inte föreligger och några klara effektivitetsvinster inte kan påvisas, finns det enligt SAFs bedömning inte några skäl att genomföra en sådan.

SACO- och ST-föreningarna vid försäkringsinspektionen

För att rätt kunna bedöma om bank- och försäkringsinspektionerna bör slås ihop till en enda myndighet måste man ha full klarhet i också vad som skiljer bank- och försäkringsverksamheterna från varandra, och inte bara vad som förenar dem. Man måste också anlägga ett längre tidsperspektiv vid bedömningen. Nu aktuella frågor, som t ex branschglidningsfrågan, kan efter en tid få en mindre framträdande plats och ersättas av andra, kanske mera bank- respektive försäkringsspecifika frågor.

Det framstår därför som synnerligen olyckligt att försäkringens natur inte fått en närmare beskrivning och att de skillnader som finns mellan bank- och försäkringsverksamhet inte framhävts. Bland annat följande borde därvid ha klargjorts.

- Försäkringsverksamhet har en mycket stor *social* betydelse. Verksamheten inrymmer inte bara individuellt tecknade konsument- och andra försäkringar utan också s k arbetsmarknadsförsäkringar grundade på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.
- Försäkringsområdet är tekniskt mycket komplicerat och försäkringstagaren har därigenom ofta svårt att bedöma om han betalar rätt pris för den vara han köper samt om varan verkligen svarar mot hans behov.
- Ett huvudsyfte med försäkringen är att utjämna risker. För att verksamheten skall kunna bedrivas på ett sätt som är förenligt med lagstiftningen och till gagn för försäkringstagarna måste bolagen bygga upp en stor kompetens och sakkunskap inom skilda områden. Det gäller inte bara i fråga om produkt- och villkorsutformning, premiesättning, reservsättning och skadereglering. Specialister måste också finnas som fortlöpande håller sig ajour med t ex vad som sker på de internationella direkt- och återförsäkringsmarknaderna och som bedömer hur stora riskerna är för storskador och, inte minst, globala katastrofskador. För att kunna utöva

en effektiv tillsyn över försäkringsbolagen ställs därmed också stora krav på den övervakande myndigheten.

Man får således inte glömma att försäkringsverksamhet är en i hög grad specialiserad verksamhet. Det finns ett mycket stort antal olika försäkringsprodukter med komplicerade försäkringsvillkor. Premierna, som skall vara anpassade till de olika riskerna, måste bestämmas långt innan facit finns om inträffade försäkringsfall. Skaderegleringen är dessutom ofta mycket komplicerad.

- Speciella lagregler finns beträffande försäkringsbolagens placeringar av tillgångar. Även i övrigt måste dock vid kapitalförvaltningen hänsyn tas till försäkringsåtagandenas längd och risker för ogynnsamma skadeutfall. Detta har föranlett att aktuarier i många länder har kommit att få ett allt större inflytande på kapitalförvaltningen.
- Merparten av de försäkringsbolag som finns i Sverige kommer inte att äga, eller ägas av, finansinstitut eller på annat sätt integreras i verksamhet på det finansiella tjänsteområdet.
- Försäkringsbolagens verksamhet är ofta starkt utlandsorienterad och försäkringsbolagens anseende internationellt påverkas också av den tillsyn de står under. En kompetent och vaken tillsynsmyndighet ökar i hög grad förtroendet för svensk försäkring och underlättar därmed för bolagen vid deras internationella affärskontakter.

För att en tillsynsmyndighet över försäkringsbolag skall kunna agera effektivt och snabbt krävs dels ett mycket nära samarbete mellan de olika expertfunktioner på försäkring som finns inom myndigheten, dels ett gediget försäkringskunnande hos verksamheten.

En sammanslutning av tillsynsmyndigheterna kan, om tillsynsintresset fokuseras på de finansiella verksamheterna, på sikt komma att leda till en utarmning av försäkringskunnandet vid den nya myndigheten – till men inte bara för försäkringstagarintresset utan också för försäkringsbolagens möjligheter att verka i olika avseenden. Än viktigare blir denna aspekt vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EG, då myndigheten åläggs utöva sk hemlandskontroll av svenska försäkringsbolags agenturer och dotterbolag i EGländer.

Det kan i detta sammanhang nämnas att i de två europeiska länder där tillsynsmyndigheterna lagts samman man från försäkringsbranschens sida framfört ganska stark kritik. Det nya tillsynsorganets kompetens på försäkringsområdet är, menar man, otillräcklig och detta hämmar branschens utveckling.

Det närmare samarbete som behöver utvecklas mellan olika funktioner hos bankinspektionen å ena sidan och försäkringsinspektionen å den andra bör inte tillskapas genom tvång utan bör ges möjlighet att växa fram mera naturligt. Om arbetsplatserna förläggs till gemensamma lokaler bör en sådan naturlig samordning av verksamheterna kunna ske i den takt som är önskvärd med hänsyn till omständigheterna. Ett "samboförhållande" hindrar inte att vissa service- och andra administrativa funktioner blir gemensamma.

Om redan nu – innan försäkringsutredningen framlagt sitt betänkande – inspektionerna slås samman till en enda myndighet måste det kravet ändå ställas att den nya myndigheten ges namnet **FÖRSÄKRINGS- OCH**

BANK/NSPEKTIONEN. Detta är nödvändigt för att det klart skall framgå att tillsyn utövas också över försäkringsbolag och inte bara över aktörerna på den finansiella marknaden. Inte minst viktigt är detta med hänsyn till konsumenternas möjlighet att finna tillsynsmyndigheten på försäkringsområdet.

Prop.
1990/91:177
Bilaga 2

Utdrag ur budgetpropositionen (1990/91:100), bilaga 9

E 3. Bankinspektionen

1989/90	Utgift	1 000	Reservation	–
1990/91	Anslag	1 000		
1991/92	Förslag	1 000		

Bankinspektionen är en central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att utöva tillsyn över banker, bankfilialer och representationskontor för banker. Inom bankområdet ingår det i inspektionens uppgifter att följa såväl svenska bankers etableringar i utlandet som verksamheten vid utländska bankers dotterbolag, filialer och representationskontor i Sverige. Inspektionen är vidare tillsynsmyndighet för finansbolag, kreditaktiebolag, hypoteksinstitutionerna, Stockholms fondbörs, fondkommissionsbolag, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag, Upplysningscentralen UC Aktiebolag samt för fondbolag, dvs. bolag som förvaltar aktiefonder. Bankinspektionen är registreringsmyndighet för bankerna och håller en förteckning över finansbolag. En särskild uppgift för bankinspektionen är att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris och konkurrensförhållanden inom tillsynsområdet samt att föra kartellregister. Inspektionens tillsynsverksamhet omfattar även uppgifter inom konsumentskyddsområdet, t.ex. granskning av avtalsvillkor samt tillsyn enligt konsumentkreditlagen. Bankinspektionen har uppgifter av övervakande och utredande karaktär avseende den s.k. insiderhandeln med värdepapper. Vidare har bankinspektionen ett samordningsansvar rörande kapitalmarknadsstatistiken.

Bankinspektionen leds av en generaldirektör som också är ordförande i inspektionens styrelse. Under generaldirektören finns en överdirektör med samordnings och utvecklingsansvar beträffande främst internationella frågor. Efter omorganisationen vid halvårsskiftet 1990 finns inom inspektionen tre huvudenheter, kreditinstitutavdelningen, finansmarknadsavdelningen och administrativa byrån. Vidare finns en bankinspektör med ett övergripande ansvar för lagstiftning inom inspektionens område.

Bankinspektionens verksamhet finansieras genom obligatoriska avgifter från de institut och bolag som står under tillsyn av inspektionen. Avgifterna tas inte upp på statsbudgetens inkomstsida utan förs till ett reservationsanslag som uppbördsmedel. För inspektionens verksamhet skall regeringen fastställa en utgiftsstat för varje budgetår.

I den pågående omläggningen av budgetprocessen ingår bankinspektionen i budgetcykel 2 (1992/93–1994/95). Med hänsyn till den pågående utredningen av omfattningen, inriktningen och organisationen av tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna (Dir. 1990:12) beslutade regeringen den 7 juni 1990 att bankinspektionen – i avvaktan på ytterligare direktiv från regeringen – inte skall påbörja någon fördjupad verksamhetsanalys.

Bankinspektionens förslag kan sammanfattas enligt följande.

Inspektionen konstaterar att den står inför uppgiften att tillgodose kvalitetskraven på tillsyn inom finansmarknader som fortlöpande förändras och växer i omfattning samt att det inte finns någonting som tyder på att denna utveckling skulle avstanna utan att det tvärtom förefaller som om omvandlingstakten ökar och får nya dimensioner. Den snabba utvecklingen av finansmarknaden med omfattande strukturförändringar och internationalisering av de finansiella företagen medför att kompetens- och resursfrågorna är särskilt angelägna för inspektionen. Enligt inspektionens mening framstår det som oundvikligt att tillsynsverksamheten rustas upp både på kortare och längre sikt och att generella resursminskningar i enlighet med givna budgetdirektiv därför över huvud inte framstår som realistiska.

Inspektionen redovisar i stället ett alternativt budgetförslag för budgetåret 1991/92 som nära ansluter till inspektionens motsvarande förslag i anslagsframställningen för innevarande budgetår.

Med hänsyn till kommande lagstiftning och till den i övrigt fortsatt snabba utvecklingen inom tillsynsområdet har således inspektionen funnit särskilda skäl att lägga fram ett budgetförslag som omfattar endast det närmaste budgetåret. Förslaget innebär kompensation för pris- och löneomräkningar samt en förstärkning av resurserna med 8 528 000 kr., varav 680 000 kr. engångsvis. Av förstärkningen avser 4 290 000 kr. lönekostnader motsvarande elva nya tjänster. Under perioden måste en bemanning och upprustning komma till stånd som gör det möjligt för bankinspektionen att fullgöra sina tillsynsuppgifter inom de områden som förändras snabbast och som är mest komplexa nämligen i första hand penning- och valutamarknaderna, derivatmarknaden och ADB-teknik med anknytning till dessa områden.

Inspektionen redovisar uppnådda resultat i den del av verksamheten som låter sig registreras numeriskt, såsom exempelvis klagomålsärenden. Inspektionen pekar emellertid på att huvuddelen av dess verksamhet inte är av den arten att den låter sig mätas på det sättet.

Beträffande rationaliserings- och effektivitetseffekter av gjorda ADB-investeringar menar inspektionen att dessa, på grund av att frigjorda resurser genast måste sättas in för att kompensera brister på andra områden, är svåra att mäta. Inspektionen anmäler att den i samarbete med statskontoret för närvarande utvecklar en ADB-strategi men att det redan nu står klart att inspektionen kommer att satsa på ett s.k. öppet system med samverkan mellan en basdator och persondatorer. Under budgetåret föreligger därför behov av medel för att ersätta 10 terminaler med persondatorer samt i övrigt för att upprätthålla nödvändig ADB-standard.

Föredragandens överväganden

Prop.
1990/91:177
Bilaga 3

	1990/91	Beräknad ändring 1991/92 Föredraganden
Stat		
Förvaltningskostnader	35 312 000	+ 10 286 000
(därav löne­kostnader)	(21 194 000)	(+ 4 290 000)
Lokalkostnader	4 462 000	+ 357 000
Engångsanvisning	1 120 000	– 440 000
– ADB		(+ 550 000)
– kapitalmarknadsstatistik		(+ 130 000)
		(– 1 120 000)
	40 894 000	+ 10 203 000

Jag har i det föregående erinrat om att bankinspektionens verksamhet finansieras genom avgifter från de kreditinstitut m.fl. som står under inspektionens tillsyn. I statsbudgeten tas upp ett reservationsanslag om 1 000 kr. och i regleringsbrevet fastställer regeringen en utgiftsstat för det kommande budgetåret. I likhet med tidigare år skall jag redovisa de ändringar som nu kan beräknas i fråga om utgiftsstaten.

Jag har beräknat pris- och löneomräkningen för innevarande budgetår till 3 765 000 kr.

Som övergripande mål för verksamheten gäller att inspektionen skall se till att laglighet, säkerhet och sundhet råder inom tillsynsområdet och att förtroendet upprätthålls för de finansiella marknadernas stabilitet och funktionsförmåga. Inspektionen skall också se till att en ändamålsenlig struktur och inriktning på kredit- och värdepappersmarknaden främjas. Enligt min mening är det angeläget att inspektionens tillsynsverksamhet präglas av en hög ambitionsnivå såväl nationellt som internationellt.

Som tidigare översiktligt nämnts präglas tillsynsområdet alltjämt av snabba och omfattande förändringar. Denna utveckling kräver ändrad eller ny lagstiftning samt ökade tillsynsinsatser. De lagändringar som nyligen genomförts kommer, liksom de olika lagändringar som föranleds av större eller mindre utredningsförslag som lagts eller kommer att läggas fram, att på olika sätt påverka arbetsuppgifterna för inspektionen och medföra ökade krav på tillsynsinsatser.

Den tilltagande internationaliseringen, bl.a. i form av ett växande antal etableringar och delägarskap i utlandet från de svenska kreditinstitutens sida och vice versa, samt EG-frågornas ökade vikt ställer också nya krav på insatser från inspektionens sida. Detsamma gäller konsumentskyddsfrågorna, bl.a. bevakningen av kreditinstitutens avtalsvillkor. Över huvud taget innebär allmänhetens stora intresse för ekonomiska frågor att även massmedierna ställer krav på inspektionens service och insatser i olika avseenden.

Det är angeläget att inspektionens resurser successivt förstärks såväl kvalitativt som kvantitativt så att organisationen klarar att möta de krav som utvecklingen inom tillsynsområdet ställer. Under det kommande budgetåret bör inspektionen därför förstärka sina resurser i syfte att i första hand bygga

ut sin verksamhet för att möta behoven på penning- och valutamarknaderna, derivatmarknaden samt i övrigt för att möta de nya och ökade krav på tillsyn som ställs genom ny lagstiftning. För att i första hand möta de behov jag nu nämnt bör inspektionen tillföras förstärkta resurser, inkl. engångsanvisningar netto, med 6 438 000 kr.

Det jag nu sagt innebär emellertid inte att inspektionen undantas från krav att rationalisera och på ett relevant sätt redovisa uppnådda rationaliserings-effekter.

I det här sammanhanget finns anledning att uppmärksamma följande. Jag kommer i det följande att förorda att inspektionen skall tillföras viss del av de uppgifter som nu ankommer på spardelegationen. Jag har vid min medelsberäkning för inspektionen tagit hänsyn till detta.

Beträffande medel för teknikstöd förordar jag att 948 000 kr. beräknas på inspektionens utgiftsstat. I detta belopp ingår dels en engångsanvisning på 550 000 kr., dels en avgift till statskontoret på 160 000 kr. för uppgradering av basdatorn och byte av dataterminaler mot persondatorer. Detta svarar mot en investeringskostnad av 750 000 kr., vilken bekostas med medel under trettonde huvudtitelns anslag Anskaffning av ADB-utrustning.

Bankinspektionen arbetar kontinuerligt med att rationalisera, utvärdera och ompröva sin verksamhet. Som jag nämnt har inspektionen i sin anslagsframställning i en allmänt hållen beskrivning redovisat rationaliserings- och effektivitetseffekter av ADB-investeringar. Inspektionens beskrivningar av rationaliserings- och effektivitetseffekter liksom uppnådda resultat i övrigt måste dock fortsättningsvis konkretiseras och ställas i relation till förbrukningen av de medel som ställs till inspektionens förfogande.

Med hänvisning till sammanställningen och vad jag anfört tidigare beräknar jag inspektionens utgifter till 51 097 000 kr. för nästa budgetår. I likhet med föregående år bör anslaget i statsbudgeten föras upp med ett belopp om 1 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att till *Bankinspektionen* för budgetåret 1991/92 anvisa ett reservationsanslag på 1 000 kr.

E 4. Försäkringsinspektionen

1989/90	Utgift	1 000	Reservation	-
1990/91	Anslag	1 000		
1991/92	Förslag	1 000		

Försäkringsinspektionen har som central förvaltningsmyndighet att utöva tillsyn över det enskilda försäkringsväsendet, inkl. försäkringsmäklarna.

Försäkringsinspektionen leds av en styrelse. Chef för inspektionen är en generaldirektör, som också är styrelsens ordförande. Under generaldirektören finns en chefstjänsteman med samordnings- och utvecklingsansvar inom de verksamheter som inspektionen bestämmer. Inom inspektionen finns en

avdelning för allmänna tillsynsärenden och en för försäkringsjuridiska ärenden samt en byrå för administrativa ärenden.

Försäkringsinspektionens verksamhet finansieras genom obligatoriska bidrag från försäkringsbolag, understödsföreningar samt försäkringsmäklare. På samma sätt som gäller för bankinspektionen tas tillsynsbidragen upp som uppbördsmedel under ett reservationsanslag utan att redovisas på statsbudgetens inkomstsida. För inspektionens verksamhet fastställer regeringen en stat för varje budgetår.

I den pågående omläggningen av budgetprocessen ingår försäkringsinspektionen i budgetcykel 2 (1992/93–1994/95). Med hänsyn till den pågående utredningen angående omfattningen, inriktningen och organisationen av tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna (Dir. 1990:12) beslutade regeringen den 7 juni 1990 att försäkringsinspektionen – i avvaktan på ytterligare direktiv från regeringen – inte skall påbörja någon fördjupad verksamhetsanalys.

Försäkringsinspektionen

Inspektionens förslag avseende budgetåret 1991/92 kan sammanfattas enligt följande.

Inspektionen har redovisat två alternativa budgetförslag, dels ett s.k. huvudförslag enligt regeringens direktiv, dels ett alternativ som utgör inspektionens budgetförslag. Det första alternativet avser budgetåren 1991/92 och 1992/93, dvs. fram till övergången till den nya budgetprocessen, och motsvarar 98,5 % av föregående års anslag. Inspektionen anser att en sådan minskning av resurserna inte är realistisk med hänsyn de ökade krav på tillsynsverksamheten som följer av utvecklingen på försäkringsområdet. Till detta kommer att frågan om inspektionens tillsynsinriktning och organisation är under utredning. Mot denna bakgrund anser inspektionen att resursramen bör läggas fast för endast ett budgetår dvs. för budgetåret 1991/92.

Inspektionen har föreslagit en real resursförstärkning på 1 700 000 kr., varav

– 1 200 000 kr. för personalförstärkningar eller köp av konsulttjänster, samt

– 500 000 kr. för övriga förvaltningskostnader, inkl. driftskostnader för ADB, 200 000 kr.

Föredragandens överväganden

	1990/91	Beräknad ändring 1991/92 Föredraganden
Stat		
Förvaltningskostnader	18 343 000	+ 3 562 000
(därav lönekostnader)	(14 793 000)	(+ 2 978 000)
Lokalkostnader	2 577 000	+ 873 000
Engångsanvisning	785 000	– 585 000
– ADB		(+ 200 000)
		(– 785 000)
	21 705 000	+ 3 850 000

I det föregående har jag erinrat om att försäkringsinspektionens verksamhet finansieras genom avgifter från inspektionens tillsynsobjekt. I statsbudgeten tas upp ett reservationsanslag på 1 000 kr. och i regleringsbrev fastställer regeringen en utgiftsstat för det kommande budgetåret. I likhet med vad som har skett tidigare år skall här redovisas de ändringar som nu kan beräknas i fråga om utgiftsstaten.

Jag har beräknat pris- och löneomräkningen för innevarande budgetår till 2 935 000 kr.

Tillsynsområdet präglas av snabba och omfattande förändringar.

Sedan den s.k. behovsprincipen upphävdes år 1985 har antalet koncessionsansökningar ökat. Mycket talar för att den höga aktiviteten på koncessionsområdet kommer att fortsätta.

Ny lagstiftning har medfört ytterligare arbetsuppgifter för försäkringsinspektionen. En lag om försäkringsmäklare trädde i kraft den 1 januari 1990. Varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos försäkringsinspektionen och stå under dess tillsyn.

Den 1 februari 1990 trädde lagstiftning om en ny försäkringsform, livförsäkringar med aktiefondsanknytning, i kraft. Samtidigt genomfördes en genomgripande reformering av försäkringsrörelselagens pantsättningsregler.

Även andra utvecklingstendenser kräver ökad uppmärksamhet och aktivitet från försäkringsinspektionens sida. Försäkringsbolagens placeringsverksamhet och marknadsföring har blivit alltmer offensiv till följd av ökad konkurrens. Gränserna mellan försäkringsbolag och andra institut på finansmarknaden tenderar att luckras upp (branschglidningen).

Den internationella bevakningen – särskilt av utvecklingen inom EG – och kontakterna med tillsynsmyndigheter i andra länder kommer att kräva ökade resurser.

Det är angeläget att inspektionen har möjlighet att möta de krav som utvecklingen inom tillsynsområdet ställer.

Det sagda innebär att jag anser att resurserna i allt väsentligt skall förstärkas i enlighet med inspektionens yrkande. Vad gäller ökade kostnader för ADB, 200 000 kr., är dessa av engångskaraktär. De bör därför behandlas som en engångsanvisning.

Vad jag nu sagt innebär inte att inspektionen undantas från kravet att rationalisera sin verksamhet. Det är angeläget att detta arbete fortsätter. Vidare bör inspektionens redovisningar av rationaliseringsåtgärder, effekterna av dessa och uppnådda resultat i övrigt fortsättningsvis konkretiseras, så att en resultatorienterad styrning och budgetdialog kan komma till stånd.

Med hänvisning till sammanställningen och till det anförda beräknar jag inspektionens utgifter till 25 555 000 kr. för nästa budgetår. I likhet med föregående år bör anslaget i statsbudgeten föras upp med ett belopp om 1 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att till *Försäkringsinspektionen* för budgetåret 1991/92 anvisa ett reservationsanslag på 1 000 kr.

Innehåll	Prop.
Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 1991 . . .	4
1 Inledning	4
2 Sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspek- tionen	5
2.1 Inspektionsmyndigheternas uppgifter och organisation . .	5
2.2 Överväganden	6
2.3 Bestämmelser i äldre författningar om bankinspektionen och försäkringsinspektionen	11
2.4 Anslagsfrågor	12
2.5 Samordning av statens resurser på redovisningsområdet .	13
3 Höjning av Stadshypotekskassans grundfond	14
3.1 Bakgrund	14
3.2 Överväganden	15
4 Upprättade lagförslag	15
5 Lagrådets hörande	15
6 Hemställan	15
7 Beslut	16
 <i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av betänkandet (SOU 1991:2) Finansiell tillsyn	 17
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttranden över del av betänkan- det (SOU 1991:2) Finansiell tillsyn	21
<i>Bilaga 3</i> Utdrag ur budgetpropositionen (1990/91:100), bilaga 9 . . .	49

