



Grönbok om skuggbanksektorn

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok om skuggbanksektorn (KOM(2012) 102 slutlig), som presenterades den 19 mars 2012.

Utskottet välkomnar presentationen i grönboken av hur kommissionen ser på skuggbanksektorn och av den nuvarande och planerade EU-lagstiftningen. Utskottet är positivt till och anser att det är nödvändigt att det görs en kartläggning av de möjligheter och risker som skuggbanksektorn ger upphov till. Det är väsentligt att noga överväga vilka ytterligare regleringsåtgärder som kan behövas och hur dessa bör utformas. Det är viktigt att få en bättre förståelse för vad skuggbanksektorn innebär och få fram en bättre statistik över verksamheten inom den.

Utskottet har ingen invändning mot den definition av skuggbanksystemet som kommissionen föreslår eller den preliminära förteckningen över parter och verksamheter som ingår i skuggbanksektorn.

Utskottet konstaterar att skuggbanksektorn rymmer viktiga funktioner och därför kan bidra positivt till det finansiella systemet, men samtidigt konstaterar utskottet att skuggbanksektorn också medför risker.

När det gäller den fortsatta regleringen av skuggbanksektorn behöver övervakningen av skuggbanksektorn stärkas. En reglering och andra åtgärder bör dock varken vara enbart nationella eller enbart begränsade till EU, utan man bör sträva efter att verka för ett så brett internationellt samarbete som möjligt.

En fråga som utskottet anser behöver beaktas särskilt i sammanhanget är de risker för konsumenterna som kan uppkomma utanför den reguljära banksektorn. I sammanhanget bör även möjligheten till nationella regleringar övervägas.

Avslutningsvis noterar utskottet att omfattningen av skuggbanksektorn i Sverige är begränsad, men att arbetet inom EU och globalt med att kartlägga och reglera skuggbankverksamhet är av stor betydelse för Sverige, inte minst mot bakgrund av den svenska reguljära banksektorns storlek.

Utskottet stöder kommissionens fortsatta arbete med att kartlägga skuggbanksektorn och behovet av reglering.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.
I betänkandet finns en motivreservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Utskottets granskning	6
Reservation	17
Grönbok om skuggbanksektorn – motiveringen (V)	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om skuggbanksektorn

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (V) – motiveringen

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 22 maj 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD) och Ulla Andersson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

G20-mötet i november 2010 krävde att rådet för finansiell stabilitet (Financial Stability Board, förkortat FSB) i samarbete med andra internationella organisationer skulle ta fram rekommendationer för att stärka tillsynen och regleringen av skuggbanksystemet. Som ett svar på denna begäran publicerade FSB den 27 oktober 2011 en rapport om förstärkt tillsyn och reglering av skuggbanksystemet¹.

Mot bakgrund av detta antog kommissionen den 19 mars 2012 en grönbok om skuggbanksektorn (KOM(2012) 102 slutlig). Syftet med grönboken är att ge en överblick över den aktuella utvecklingen och att lägga fram pågående överväganden inom området för att ge möjlighet till ett brett samråd med berörda parter. Kommissionen anser att det är viktigt att i detalj undersöka de problem som verksamheten inom skuggbanksektorn kan ge upphov till. Kommissionen uppmanar alla berörda parter att kommentera alla frågor som tas upp i grönboken. Samrådet avslutas den 1 juni 2012.

Kammaren hänvisade den 21 mars 2012 kommissionens grönbok till finansutskottet.

Regeringskansliet publicerade den 26 april 2012 en faktapromemoria om skuggbanksektorn (2011/12:FPM136).

Vid utskottets sammanträde den 10 maj 2012 lämnade Riksbanken och Finansinspektionen information om skuggbanksektorn.

¹ Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation – Recommendations of the Financial Stability Board.

Utskottets granskning

Grönboken

Bakgrund

Det har uppstått en allt större kreditverksamhet utanför banksektorn. Den verksamheten har inte varit i blickfånget för reglering och tillsyn ur ett stabilitetsperspektiv. Skuggbanksektorn utgör enligt grönboken en viktig funktion i det finansiella systemet genom att den skapar ytterligare möjligheter till finansiering och erbjuder alternativ till bankinlåning. Företeelsen kan dock potentiellt utgöra ett hot mot en långsiktig finansiell stabilitet.

Kommissionen anser därför att det bör prioriteras att undersöka de problem som skuggbanksektorn kan skapa. Målet bör vara att reagera aktivt på problemen och göra EU:s finansiella system mer stryktåliga och att säkerställa att all finansiell verksamhet bidrar till ekonomisk tillväxt. Kommissionens syfte med grönboken är att ge en överblick av utvecklingen och presentera överväganden för att ge möjlighet till ett brett samråd.

FSB arbetar med att ta fram rekommendationer för tillsyn och reglering av verksamheten inom skuggbanksektorn. I detta arbete har FSB uppmärksammat att okontrollerade fallissemang inom skuggbanksektorn kan medföra systemrisker både direkt och genom att det finns kopplingar mellan det vanliga banksystemet och skuggbanksektorn. Samtidigt kan en förstärkt reglering av bankernas verksamhet leda till att en allt större del av bankverksamheten bedrivs utanför den traditionella bankrörelsen.

FSB har påbörjat fem arbetsflöden som har till uppgift att detaljerat analysera frågor om skuggbanksektorn och utveckla politiska rekommendationer. Arbetsflödena är följande:

- Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) kommer att överväga hur en skärpt reglering av samverkan mellan banker och parter inom skuggbanksektorn bör utformas. En rapport ska lämnas i juli 2012.
- Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (IOSCO) ska utforma en reglering för att minska systemrisker i penningmarknadsfonder. En rapport ska lämnas i juli 2012.
- IOSCO ska med stöd av BCBS genomföra en utvärdering av de befintliga kraven på värdepapperiseringar och i juli 2012 lämna ytterligare policyrekommendationer.
- En undergrupp till FSB kommer att granska regleringen av övriga parter inom skuggbanksystemet såsom specialföretag som genomför likviditets- och/eller löptidstransformering, värdepappersfonder och börs-handlade fonder som tillhandahåller kredit eller är högbelånade, finansbolag och värdepappersenheter som tillhandahåller lån eller är

högbelånade samt försäkrings- och återförsäkringsföretag som utfärdar eller garanterar kreditprodukter. En rapport ska lämnas i september 2012.

- En annan undergrupp till FSB ska arbeta med värdepapperslån och återköpsavtal och lämna en rapport i december 2012.

Vad är skuggbanksystemet?

I grönboken skriver kommissionen att FSB:s rapport från oktober 2011 utgör den första heltäckande internationella ansträngningen att hantera skuggbanksystemet. I sin rapport definierade FSB skuggbanksystemet som ett system för förmedling av krediter som inbegriper parter och verksamheter utanför det reguljära banksystemet. I grönboken anges att enligt den definitionen kan skuggbanksystemet sägas vara grundat på två sammanflätade pelare. Dessa pelare skulle vara dels parter som är verksamma utanför det reguljära banksystemet, dels verksamheter som kan fungera som viktiga finansieringskällor för parter som inte är banker.

De parter som avses är sådana som är verksamma utanför det reguljära banksystemet och ägnar sig åt någon av följande verksamheter:

- tar emot finansiering av insättningsliknande karaktär
- genomför löptids- eller likviditetstransformering
- är föremål för kreditrisköverföring
- använder direkta eller indirekta hävstångstekniker.

De verksamheter som kan fungera som viktiga finansieringskällor för parter som inte är banker innefattar värdepapperisering, värdepappersutlåning och återköpsstransaktioner (repor).

FSB gjorde en grov uppskattning att storleken på skuggbanksystemet uppgick till ca 46 biljoner euro 2010. Detta är en ökning från 21 biljoner euro 2002. Detta motsvarar 25–30 procent av det finansiella systemet och hälften av storleken på bankernas tillgångar.

Kommissionen inriktar sin analys på följande möjliga parter i skuggbanksystemet:

- specialföretag som genomför likviditets- och/eller löptidstransformering
- penningmarknadsfonder och andra typer av investeringsfonder eller produkter av insättningsliknande karaktär som gör dem sårbara för uttagsanstörningar
- värdepappersfonder inklusive börshandlade fonder som tillhandahåller kredit eller är högbelånade
- finansbolag och värdepappersbolag som tillhandahåller lån eller lånegarantier eller som genomför löptids- eller likviditetstransformering utan att vara reglerade som banker
- försäkrings- och återförsäkringsföretag som utfärdar eller garanterar kreditprodukter.

De verksamheter som kommissionen inriktar sin analys på är:

- värdepapperisering
- utlåning av värdepapper och återköpsavtal.

I detta avsnitt frågar kommissionen om man kan acceptera definitionen av skuggbanksektorn och om fler parter eller verksamheter bör analyseras.

Vilka är riskerna respektive fördelarna med skuggbanksystemet?

I grönboken anförs att verksamheten inom skuggbanksystemet kan vara en nyttig del av det finansiella systemet, eftersom verksamheten

- erbjuder investerare alternativ till banktillgodohavanden
- till följd av ökad specialisering allokerar resurser mer effektivt till specifika behov
- utgör en alternativ finansieringskälla för den reala ekonomin, vilket är särskilt fördelaktigt när traditionella bank- och marknadskanaler inte fungerar som de ska
- utgör en möjlig källa till riskspridning bort från banksystemet.

Vidare anförs i grönboken att verksamheten i skuggbanksystemet även kan framkalla risker. Riskerna kan vara av systemnatur på grund av att parter och verksamheter i skuggbanksystemet är så komplexa. Vidare är verksamheterna gränsöverskridande och sträcker sig över jurisdiktionsgränserna. Dessutom har värdepappers- och fondmarknaderna en inneboende rörlighet, och parter i skuggbanksystemet är sammanlänkade med det reguljära banksystemet.

Verksamheten i skuggbanksystemet är förenad med liknande finansiella risker som banker utan att verksamheten omfattas av motsvarande begränsningar genom reglering och tillsyn. Exempelvis finansieras en del av verksamheten av kortfristig upplåning, vilket gör att verksamheten är utsatt för kunders oförutsedda och omfattande uttag av medel (uttagsanstormningar).

Det kan byggas upp en hög dold finansieringsgrad. Verksamhet i skuggbanksystemet kan vara högt skuldfinansierad med finansiella säkerheter som har återanvänts i flera led utan att verksamheten omfattas av begränsningar genom reglering och tillsyn.

Verksamhet i skuggbanksystemet kan användas för att undvika den reglering och tillsyn som gäller för reguljära banker genom att bryta upp den traditionella kreditförmedlingsprocessen i juridiskt oberoende strukturer som handlar med varandra. En sådan fragmentering ger upphov till en risk för en kapplöpning mot minsta möjliga reglering för det finansiella systemet som helhet. Detta kan ske genom att banker och finansiella förmedlare försöker efterapa parter i skuggbanksystemet eller utföra vissa transaktioner i enheter som inte ingår i deras konsoliderade verksamhet. Transaktioner som kringgår kapitaltäcknings- och redovisningsreglerna och som överför risker från banktillsynens räckvidd spelade en viktig roll i förspelet till finanskrisen.

Verksamheten i skuggbanksystemet är ofta nära anknuten till den vanliga bankverksamheten. Risker i skuggbanksystemet kan därför lätt överföras till den vanliga banksektorn.

I grönboken ställs om detta följande frågor:

- Håller ni med om att skuggbanksystemet kan bidra positivt till det finansiella systemet? Finns det andra positiva aspekter av dessa aktiviteter som bör behållas och främjas i framtiden?
- Håller ni med om beskrivningen av de kanaler genom vilka verksamheten i skuggbanksystemet skapar nya risker och överför dem till andra delar av det finansiella systemet?
- Bör andra kanaler beaktas genom vilka verksamheten i skuggbanksystemet skapar nya risker eller överför dem till andra delar av det finansiella systemet?

Vilka utmaningar står tillsyns- och regleringsmyndigheterna inför?

I grönboken anförs att det på grund av de potentiella riskerna i skuggbanksystemet är väsentligt att tillsynsmyndigheterna överväger hur systemet ska hanteras. Kommissionen uppmärksammar särskilt tre olika utmaningar för myndigheterna.

Den första utmaningen är att kartlägga och övervaka skuggbanksektorn. Det finns hos flera tillsynsmyndigheter inom EU relevant erfarenhet, och EU:s tillsynsmyndigheter har börjat bygga upp sina kunskaper om skuggbanksystemet. Det finns dock enligt kommissionen fortfarande ett akut behov av att fylla kunskapsluckor om graden av sammanlänkning på det globala planet mellan banker och finansiella institut som inte är banker. EU kan därför behöva se till att det finns fasta förfaranden för insamling och utväxling av information mellan tillsynsmyndigheterna inom EU, kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB) och övriga centralbanker. Det kan också finnas ett behov av nya särskilda befogenheter för tillsynsmyndigheterna inom EU.

För det andra måste myndigheterna fastställa en strategi för att utöva tillsyn över parter i skuggbanksystemet. Kommissionen anser att en sådan strategi bör utformas på en lämplig nivå, dvs. nationell eller europeisk nivå. Den måste också vara proportionell och beakta den befintliga tillsynskapaciteten och expertisen. Den bör även vara integrerad med ramverket för makrotillsyn.

För det tredje krävs en lämplig reglering. FSB föreslog i sin rapport några allmänna principer för utformningen och genomförandet av åtgärder för att reglera skuggbanksystemet. Regleringsåtgärderna bör enligt detta vara riktade, proportionella, framåtblickande, anpassbara och effektiva och bör bli föremål för utvärdering och översyn. Kommissionen anser att myndigheterna bör beakta dessa övergripande principer och att man måste införa en specifik strategi för varje part eller verksamhet inom skuggbank-

systemet. Detta kräver en avvägning mellan tre möjliga metoder: en indirekt reglering, en utökning av den befintliga regleringen och en ny direkt reglering.

I detta avsnitt ställer kommissionen följande frågor:

- Håller ni med om behovet av en striktare övervakning och reglering av parter och verksamhet inom skuggbanksystemet?
- Håller ni med om förslagen till kartläggning och övervakning av de relevanta parterna och deras verksamhet? Anser ni att EU behöver fasta förfaranden för insamling och utväxling av information om legitimation och tillsynspraxis mellan alla tillsynsmyndigheter i EU, kommissionen, ECB och andra centralbanker?
- Håller ni med om de allmänna principer för övervakning av skuggbanksystemet som beskrivs i grönboken?
- Håller ni med om de allmänna principer för regleringsåtgärder som beskrivs i grönboken?
- Vilka åtgärder skulle kunna övervägas för att säkerställa en internationell samsyn på hur skuggbanksystemet bör behandlas och för att undvika globalt regelarbitrage?

Vilka lagstiftningsåtgärder är tillämpliga på skuggbanksystemet i EU?

I grönboken lämnas en översikt över de befintliga verktyg som redan används och vidareutvecklas av EU för att reglera skuggbanksektorn. Vissa medlemsstater har även infört kompletterande nationella regler för tillsyn av finansiell verksamhet som inte regleras på EU-nivå.

Indirekt reglering

I grönboken nämns olika former av indirekt reglering såsom det andra kapitaltäckningsdirektivet (CRD II), det tredje kapitaltäckningsdirektivet (CRD III) och det fjärde kapitaltäckningsdirektivet (CRD IV). CRD II kräver bl.a. att både emittenter (som äger det ursprungliga värdepapperet) och arrangörer (som står för värdepapperiseringsprocessen) av värdepapperiserade tillgångar ska behålla en väsentlig del av sina emissionsgarantirisker. Genom CRD III är banker bl.a. skyldiga att följa kompletterande regler för offentliggörande av uppgifter och att hålla betydligt större kapitalreserver för att täcka sina risker när de investerar i komplexa återvärdepapperiseringar. I direktivet krävs också att tillsynsmyndigheterna beaktar renommérisker till följd av komplexa värdepapperiseringar när de utför sin riskbedömning av enskilda banker. I sitt förslag till CRD IV anser kommissionen att explicita likviditetskrav ska införas senast fr.o.m. 2015, inklusive likviditetsfaciliteter för specialföretag och för alla andra produkter eller tjänster som är kopplade till en banks renommérisk.

Kommissionen godkände i november 2011 en ändring av de internationella finansiella rapporteringsstandarderna (IFRS) för att förstärka upplysningskraven för överföring av finansiella tillgångar.

När det gäller försäkringssektorn planerar kommissionen att kräva att emittenter och arrangörer av värdepapperiserade produkter uppfyller krav på kvarhållande av risk på liknande sätt som gäller enligt reglerna för banksektorn.

Utvidgning av befintlig reglering

I grönboken skriver kommissionen att tillämpningsområdet för den befintliga regleringen har utökats till nya parter och verksamheter. Målet för detta är att täcka ett bredare område, hantera farhågor för systemrisker och att försvåra framtida regelarbitrage. Detta gäller för värdepappersföretag som omfattas av direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID). I oktober 2011 föreslog kommissionen ett omarbetat direktiv och en förordning för att bredda tillämpningsområdet. Bland annat ska det täcka alla högfrekvenshandlare och fler råvaruinvesteringsföretag. Det inför dock inte ett direkt kapitalkrav på de företag som förs in under direktivets tillämpningsområde utan det kommer att korsreferera till kapitalkravsdirektivet. Genom detta påtvingar det en bankliknande reglering på parter i skuggbanksystemet.

Direkt reglering

Viss direkt reglering för att reglera skuggbanksektorn finns redan inom EU. Direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIFMD) reglerar viss skuggbankverksamhet. Kapitalförvaltare för fonder som omfattas av definitionen i direktivet är skyldiga att övervaka likviditetsrisker och att tillämpa ett likviditetsstyrningssystem. Med tanke på nya metoder för att beräkna skuldsättningsgrad och nya rapporteringskrav kommer det enligt kommissionen att bli lättare för myndigheterna att övervaka verksamheter som t.ex. återköpsavtal och värdepappersutlåning.

Penningmarknadsfonder och börshandlade fonder kan rymmas inom ramen för den befintliga regleringen av företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (UCITS). Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (Esmas) riktlinjer i frågan reglerar godtagbara investeringar, den vägda genomsnittliga löptiden och beräkningen av fondandelsvärde.

Kreditvärderingsinstitut finansierar sig inte genom belåning eller utför löptidstransformering. De spelar ändå en viktig roll i kreditförmedlingskedjan eftersom de bedömer kreditvärdigheten hos andra. Inom EU regleras kreditvärderingsinstituten av Esmas, och kommissionen har föreslagit ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stärka regelverket kring kreditvärderingsprocessen.

Inom försäkringssektorn behandlar Solvens II en rad frågeställningar som rör skuggbanksystemet. Inom Solvens II fastställs en heltäckande reglering utifrån en riskbaserad och ekonomisk metod. Dessutom fastställs strikta krav på riskstyrning inklusive en aktsamhetsprincip när det gäller investeringar. Solvens II täcker särskilt kreditrisker i kapitalkrav, en total

balansräkningsmetod och en stringens med avseende på kreditrisk. Det krävs också att medlemsstaterna godkänner bildandet av specialföretag för försäkringar. De detaljerade genomförandebestämmelser för Solvens II som nu övervägs kommer att omfatta tillstånd och löpande regelkrav som rör solvens, styrning och rapportering när det gäller försäkringsspecialföretag.

I detta avsnitt ställs följande fråga:

- Vad anser ni om de aktuella åtgärder som redan har vidtagits på EU-nivå för att ta itu med frågor som gäller skuggbanksystemet?

Återstående frågor

Även om de regleringsåtgärder som beskrivits är långtgående menar kommissionen att det fortfarande finns ett behov av att gå längre med tanke på skuggbanksystemets föränderliga natur och förståelsen av hur systemet fungerar. Kommissionen fokuserar i grönboken på fem områden där framtida handlingsalternativ utreds.

Banktillsyn

I grönboken anges att på området banktillsyn granskas flera frågeställningar med det övergripande målet att

- för tillsynsändamål fånga upp alla eventuella felaktiga risköverföringar till skuggbanksystemet
- undersöka sätt att identifiera exponeringskanaler, begränsa alltför stora exponeringar gentemot parter i skuggbanksystemet samt förbättra bankers upplysningsskyldighet när det gäller deras exponeringar mot sådana parter
- säkerställa att bankregleringen täcker alla relevanta aktiviteter.

En fråga som särskilt granskas är reglerna för konsolidering av parter i skuggbanksystemet. Bankfinansierade parter bör täckas av Basel III-regelverket. Det är också lämpligt att undersöka skillnader mellan redovisningskonsolidering och tillsynskonsolidering, liksom skillnaderna mellan olika jurisdiktioner. I detta sammanhang bör man även bedöma effekterna av de nya internationella finansiella rapporteringsstandarderna med avseende på konsolidering.

När det gäller bankers exponeringar mot enheter inom skuggbanksystemet behöver ett antal frågor analyseras ytterligare.

Den nuvarande bankregleringen inom EU är begränsad till institut som tar emot insättningar och som beviljar krediter. Det vore enligt kommissionen tänkbart att utsträcka tillämpningsområdet till fler finansinstitut och former av finansiell verksamhet. Kommissionen håller för närvarande på att undersöka det lämpliga i att utsträcka tillämpningsområdet för vissa bestämmelser i det fjärde kapitaltäckningsdirektivet (CRD IV) till att även

omfatta finansbolag som inte tar emot insättningar, som inte täcks av definitionen i kapitaltäckningsförordningen (CRR). Detta skulle även begränsa omfattningen av framtida regelarbete för kreditförmedlare.

Kapitalförvaltning

När det gäller regleringen av kapitalförvaltning följer kommissionen noga utvecklingen av marknaderna för börshandlade fonder och penningmarknadsfonder. För börshandlade fonder har FSB konstaterat en eventuell brist på balans mellan likviditeten som erbjuds investerare och mindre likvida underliggande tillgångar. Diskussionen om regleringar är bl.a. inriktad på möjliga likviditetsstörningar, kvaliteten på säkerheter vid värdepappersutlåning och derivatransaktioner mellan de som tillhandahåller börshandlade fonder och deras motparter samt intressekonflikter när man handlar inom samma grupp.

Esma ser över ramverket för fondföretag (UCITS), särskilt i fråga om den möjliga tillämpningen på börshandlade fonder. Riktlinjerna kommer att omfatta rekommendationer om klassificering av börshandlade fonder, upplysningar till investerare och användning av säkerheter.

De huvudsakliga problem som har identifierats när det gäller penningmarknadsfonder rör risken för uttagsanstormningar, som kan ha stora efterverkningar på den finansiella stabiliteten. Enligt FSB härrör risken för uttagsanstormningar dels från penningmarknadsfondernas inneboende kredit- och likviditetsrisker, dels från den metod som används för att värdera penningmarknadsfondernas tillgångar. Risken för uttagsanstormningar ökar när penningmarknadsfonderna värderar sina tillgångar med hjälp av nettokostnadsmetoden för att bibehålla ett stabilt fondandelsvärde, trots att de underliggande tillgångarnas värde varierar. Investerare har då ett incitament att sälja sin andel före en annan innan fondandelsvärdet pressas ned.

Värdepapperslån och återköpsavtal (repor)

En annan central fråga är enligt kommissionen värdepappersutlåning och återköpsavtal eftersom dessa aktiviteter kan användas för att snabbt öka skuldsättningsgraden och är en nyckelkälla till finansiering som används av vissa parter i skuggbanksystemet. Det arbete som pågår i kommissionen och FSB handlar om att undersöka rådande praxis, kartlägga regleringsluckor i den befintliga lagstiftningen och kartlägga skillnader mellan olika jurisdiktioner.

Kommissionen anser att särskild uppmärksamhet bör ägnas den totala hävstångseffekt som värdepapperslån och återköpsavtal kan resultera i. Även konkurslagstiftningen och redovisningspraxis och deras inverkan på säkerheter bör ses över för att göra den mer internationellt samstämmig.

Värdepapperisering

Kommissionen anser att det är viktigt att analysera om de åtgärder som har vidtagits beträffande värdepapperisering har varit effektiva i skuggbankhänseende. Dessutom undersöker kommissionen om liknande åtgärder kan vidtas även för andra sektorer. Det gäller transparens, standardisering, kvarhållande av risk och redovisningskrav. En jämförande studie har inletts med den amerikanska myndigheten US Securities and Exchange Commission om reglerna för värdepapperisering inom EU och USA. Ett gemensamt arbete har också inletts inom den internationella organisationen för börstillsynmyndigheter (IOSCO) och Baselkommittén för banktillsyn för underlätta för FSB att utarbeta policyrekommendationer.

Andra parter i skuggbanksystemet

Inom FSB och EU pågår också ytterligare arbete med att fastställa vilka parter som skulle omfattas. I detta ingår att identifiera luckor i regleringen och, om det behövs, föreslå kompletterande tillsynsåtgärder.

En annan fråga som man behöver överväga är insamling av uppgifter. Vissa nationella tillsynsmyndigheter har kanske inte de nödvändiga befogenheterna för att samla in den information som krävs. Beroende på resultatet kan det bli nödvändigt med EU-lagstiftning i frågan. Även globalt samarbete är önskvärt. I detta sammanhang skulle upprättandet av en identitetsbeteckning för juridiska personer vara till nytta.

Kommissionen bedömer att ytterligare analyser bör göras för att kontrollera huruvida det nya Solvens II-ramverket kommer att bli helt effektivt när det gäller att hantera frågeställningar som uppstår på grund av att försäkringsföretag och återförsäkringsföretag bedriver verksamhet som är snarlik den som bedrivs i skuggbanksystemet.

I grönboken ställs i detta avsnitt följande frågor:

- Håller ni med om analysen av de frågeställningar som täcks in av de fem nyckelområden inom vilka kommissionen undersöker ytterligare handlingsalternativ?
- Finns det ytterligare frågeställningar som borde täckas in? I så fall, vilka?
- Vilka ändringar i det gällande EU-regelverket, om alls några, skulle krävas för att verkligen ta itu med de ovan beskrivna riskerna och problemen?
- Vilka övriga åtgärder, som exempelvis ökad kontroll eller icke-bindande åtgärder, bör övervägas?

Regeringens faktapromemoria

I sin faktapromemoria Skuggbanksektorn (2011/12:FPM136) ställer sig regeringen positiv till ansatsen i grönboken att kartlägga hur skuggbanksektorn ser ut och fungerar och att identifiera möjligheterna att reglera skuggbanksektorn. Mot den bakgrunden välkomnar regeringen kommissionens grönbok.

Vidare skriver regeringen att grönboken är av generell karaktär och utgör ett diskussionsunderlag för kommissionens fortsatta arbete och att det därför i detta skede är svårt att redogöra för effekterna på de gällande svenska reglerna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar presentationen i grönboken av hur kommissionen ser på skuggbanksektorn och av den nuvarande och planerade EU-lagstiftningen. Utskottet är positivt till och anser att det är nödvändigt att det görs en kartläggning av de möjligheter och risker som skuggbanksektorn ger upphov till. Det är väsentligt att noga överväga vilka ytterligare regleringsåtgärder som kan behövas och hur dessa bör utformas. Det är viktigt att få en bättre förståelse för vad skuggbanksektorn innefattar och få fram en bättre statistik över verksamheten inom den.

Utskottet har ingen invändning mot den definition av skuggbanksystemet som kommissionen föreslår eller den preliminära förteckningen över parter och verksamheter som ingår i skuggbanksektorn. Utskottet vill dock påpeka att frågorna om hur skuggbanksektorn bör definieras och om vilka parter och verksamheter som kan ingå i sektorn inte har några tydliga eller bestående svar. Det kan antas att skuggbanksektorn förändras över tid både när det gäller vilka parter den innefattar och sektorns storlek. Nya regleringar på det finansiella området kan t.ex. leda till att skuggbanksektorn förändras. Det är därför viktigt att utvecklingen av sektorn noga följs både inom EU och globalt.

Utskottet konstaterar att skuggbanksektorn rymmer viktiga funktioner och därför kan bidra positivt till det finansiella systemet. Skuggbanksektorn ger t.ex. alternativa kreditmöjligheter för låntagare. Den gör det även möjligt att sprida riskerna till flera aktörer och bidrar till marknadernas funktionssätt när det gäller prissättning, likviditet m.m. Exempelvis har en marknad för företagsobligationer växt fram.

Samtidigt konstaterar utskottet att skuggbanksektorn medför risker. Det är fråga om olika systemriskerna som kan påverka banksystemet genom att det reguljära banksystemet och skuggbanksektorn är sammanlänkade med varandra. Risker kan t.ex. skapas inom skuggbanksektorn genom att det byggs upp en hög dold belåningsgrad (hävstång). Verksamheter inom skuggbanksektorn kan således vara högt skuldfinansierade genom finansiering med finansiella säkerheter i flera led, utan att omfattas av den reglering och tillsyn som åläggs banker.

Med hjälp av skuggbanksektorn kan också reguljära banker kringgå regleringen och tillsynen av bankverksamhet (s.k. regelarbitrage). Om den vanliga kreditförmedlingsprocessen bryts upp i juridiskt oberoende strukturer kan verksamheten placeras utanför bankernas balansräkningar.

När gäller den fortsatta regleringen av skuggbanksektorn behöver övervakningen av skuggbanksektorn stärkas. Vidare är det utskottets uppfattning att det är lämpligast att reglera skuggbanksektorn inom ramen för bank- och försäkringsregleringen, dvs. genom indirekt reglering.

Både den reguljära banksektorn och skuggbanksektorn är gränsöverskridande och verksamheten bedrivs globalt. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att man i det fortsatta arbetet betonar den globala aspekten. En reglering och andra åtgärder bör därför varken vara enbart nationella eller enbart begränsade till EU, utan man bör sträva efter ett så brett internationellt samarbete som möjligt.

En fråga som utskottet anser bör beaktas särskilt i sammanhanget är de risker för konsumenterna som kan uppkomma utanför den reguljära banksektorn. Det tillkommer fler aktörer på marknaden som erbjuder krediter till konsumenterna utan att omfattas av regleringen för banker och andra finansinstitut. Det kan röra sig om större krediter för fastighetsköp. Om en sådan kreditgivare fallerar kan det få stora konsekvenser för de konsumenterna som har lånat pengar. Utskottet anser därför att de risker som en sådan kreditgivning till konsumenterna kan skapa bör analyseras. Motsvarande gäller inlåning från konsumenterna till parter utanför den reguljära banksektorn. I sammanhanget bör även möjligheten till nationella regleringar övervägas.

Avslutningsvis noterar utskottet att omfattningen av skuggbanksektorn i Sverige är begränsad. Riskerna i Sverige bedöms för närvarande vara begränsade. Sverige har ett bankdominerat finansiellt system och ett fåtal former av skuggbankverksamhet som bl.a. består av utlåning av värdepapper och återköpsavtal (repo) samt penningmarknadsfonder. Svenska banker kan dock ha kopplingar till skuggbankverksamhet utomlands. Till detta kommer att det finns en bristande statistik på Europeanivå och att finansiella innovationer kan skapa nya former av skuggbankverksamhet. Arbetet inom EU och globalt med att kartlägga och reglera skuggbankverksamhet är därför av stor betydelse för Sverige, inte minst mot bakgrund av den svenska reguljära banksektorns storlek.

Utskottet stöder därför kommissionens fortsatta arbete med att kartlägga skuggbanksektorn och klargöra behovet av reglering.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Grönbok om skuggbanksektorn – motiveringen (V)

av Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Skuggbanksektorn medför stora risker. Syftet med att skapa separata bolag – skuggbanker – har i många fall varit att lyfta bort risker och tillgångar från bankernas balansräkningar till skuggbankerna eftersom dessa bolag verkar under en svagare tillsyn och reglering. Man lyfter således ut risker man har i bokföringen och lägger dem i ett separat bolag. Detta var en av de grundläggande orsakerna till finanskrisen och skuggbanksektorn bidrog även till att fördjupa krisen.

Skuggbanksektorn ökar också i storlek. Av grönboken framgår att FSB uppskattar storleken på skuggbanksektorn till ca 46 biljoner euro 2010, vilket är en ökning från 21 biljoner euro 2002. Detta motsvarar 25–30 procent av det totala finansiella systemet och hälften av bankernas tillgångar. I USA är denna andel ännu större och är uppskattningsvis 35–40 procent av det totala finansiella systemet. Enligt FSB:s uppskattningar har andelen tillgångar i det parallella europeiska banksystemet emellertid ökat kraftigt under perioden 2005–2010 medan andelen USA-baserade tillgångar har minskat.

I Sverige uppgår tillgångarna i banker, försäkringsföretag och övriga finansiella institut till sammanlagt omkring 600 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP), varav tillgångar i övriga finansiella institut som inte ingår i den reguljära banksektorn uppgår till uppemot 100 procent av BNP. Det råder dock en osäkerhet om hur stor del av verksamheten inom gruppen övriga finansiella institut som faller inom ramen för den definition av skuggbanksektorn som kommissionen föreslår. Vänsterpartiet anser trots detta att tillgångarna är så omfattande i den gruppen att verksamheten innebär stora risker. Samtidigt kan man utgå från att den svenska reguljära banksektorn har kopplingar till skuggbanksektorn både i Sverige och i utlandet. Det är därför enligt min mening mycket viktigt att ytterligare analysera och skärpa regleringen av skuggbanksektorn, inte minst med hänsyn till den svenska reguljära banksektorns storlek.

Vidare anser Vänsterpartiet att EU-regleringen av sektorn inte får förhindra de enskilda medlemsländerna från att besluta om strängare nationella regler.

Med det anförda föreslår jag att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok Skuggbanksektorn (KOM(2012) 102 slutlig)