



Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet

Sammanfattning

Utskottet behandlar regeringens skrivelse (skr. 2010/11:161) om Riksrevisionens (RiR) rapport Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 (RiR 2011:9). Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna. Utskottet behandlar även Finansinspektionens (FI) och Riksbankens synpunkter på RiR:s rapport.

Utskottet konstaterar att regeringen, FI och Riksbanken i huvudsak delar de bedömningar och slutsatser som RiR för fram i rapporten.

RiR pekar på flera viktiga byggstenar i arbetet med att bygga upp en myndighetsstruktur och ett regelverk som främjar en stabil svensk finanssektor och förhindrar att eventuella framtida finanskriser slår hårt mot ekonomin och statsbudgeten. Utskottet konstaterar att merparten av rekommendationerna i RiR:s rapport kommer att hanteras av Finanskriskommittén, som tillsattes av regeringen i början av 2011. Kommitténs arbete är extremt viktigt och kommer att få stor betydelse för den framtida institutionella organiseringen och regleringen av den svenska finansmarknaden. Utskottet kommer därför att löpande följa kommitténs arbete. Riksbankens och FI:s stabilitetsrapporter är mycket viktiga analys- och informationsinstrument för de finansiella riskerna och det svenska systemets motståndskraft. Utskottet höll därför nyligen en offentlig utfrågning med anledning av de rapporter myndigheterna publicerade i slutet av 2011. Utskottet kommer framöver att ta ställning till om det finns anledning att anordna återkommande offentliga utfrågningar i samband med att myndigheterna publicerar sina rapporter.

Utskottet anser att det finns anledning att utöka rapporteringen till riksdagen om myndigheternas samarbete inom området finansiell stabilitet och avser att diskutera ett sådant återkommande rapport- och informationstillfälle med de berörda myndigheterna. Utskottet anser att även Riksgäldskontoret bör delta i en sådan rapportering.

I betänkandet finns 1 reservation och 1 särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet	4
Sammanfattning av innehållet i Riksrevisionens rapport, regeringens skrivelse och Riksbankens remissvar	4
Ny information	16
Utskottets överväganden	18
Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet	18
Reservation	22
Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – motiveringen (V)	22
Särskilt yttrande	24
Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet (S, MP, V)	24
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	25
Skrivelsen	25

Diagram

Diagram 1 Regeringens förslag om högre kapitaltäckningskrav för systemviktiga banker	17
---	----

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet

Riksdagen lägger skrivelse 2010/11:161 till handlingarna.

Reservation (V) – motiveringen

Stockholm den 13 december 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (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), Johnny Skalin (SD) och Ulla Andersson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet

I februari 2011 presenterade Riksrevisionen (RiR) rapporten Myndighetersnas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 (RiR2011:9). I rapporten granskas hur Riksbanken och Finansinspektionen (FI) bedömde, rapporterade och hanterade de svenska bankernas stora riskuppyggnad i Baltikum åren innan finanskrisen bröt ut 2008. Rapporten behandlar inte myndigheternas hantering av själva finanskrisen.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen i slutet av februari 2011 och i slutet av juni lämnade regeringen den nu aktuella skrivelsen (skr. 2010/11:161) till riksdagen. I skrivelsen redovisas även FI:s synpunkter på RiR:s rapport i ett separat kapitel.

Eftersom RiR:s rapport innehåller bedömningar och rekommendationer riktade till Riksbanken beslutade utskottet i september 2011 att be Riksbanken yttra sig över RiR:s rapport. I mitten av november 2011 lämnade Riksbanken sitt remissyttrande till utskottet.

Sammanfattning av innehållet i Riksrevisionens rapport, regeringens skrivelse och Riksbankens remissvar

I texten nedan sammanfattas de iakttagelser och rekommendationer som RiR gör i sin rapport, uppdelat på olika områden. Därefter följer skrivelsens (regeringen och FI) och Riksbankens synpunkter på RiR:s slutsatser.

Allmänna iakttagelser och synpunkter

Riksrevisionens rapport

De svenska bankerna expanderade sin verksamhet i Baltikum i början av 2000-talet. Det innebar i sin tur att bankernas risker ökade kraftigt i takt med att de baltiska ekonomierna började växa obalanserat med t.ex. en extrem uppgång i kreditgivningen och starkt stigande fastighetspriser. Ytterligare tecken på bankernas höga risker i Baltikum var t.ex. att utlåningen skedde i utländsk valuta samtidigt som länderna bedrev en fast växelkurspolitik.

RiR anser att Riksbanken och FI underskattade bankernas kreditrisker i Baltikum. Det gäller särskilt likviditetsriskerna, och då främst riskerna kopplade till bankernas finansiering i utländsk valuta.

Myndigheterna ansåg till en början att riskerna var begränsade, men oron ökade i takt med att obalanserna i de baltiska ekonomierna blev allt tydligare. Under den undersökta perioden 2005–2007 ansåg dock myndigheterna att riskerna var hanterbara, bl.a. med hänvisning till bankernas goda kapitaltäckning.

Riksbanken och FI ansvarar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet. Riksbanken analyserar det finansiella systemet i sin helhet medan FI fokuserar på enskilda finansinstitut. FI har verktyg och medel för att hantera risker och problem i enskilda institut. Däremot finns det inget lagstöd för hantering av risker i det finansiella systemet som helhet, s.k. makroprudentiell¹ politik.

Det faktum att Sverige har två myndigheter som ansvarar för finansiell stabilitet ställer stora krav på samordningen dels mellan Riksbanken och FI, dels mellan myndigheterna och Finansdepartementet. RiR:s granskning visar att samarbetet mellan Riksbanken och FI fungerat väl, bl.a. på grund av personliga kontakter mellan medarbetare på de båda myndigheterna. Enligt RiR är det dock viktigt att man säkerställer funktioner, samarbete och samordning som inte bygger på personliga kontakter. Sedan 2003 har det funnits en överenskommelse mellan myndigheterna om formerna för samarbetet. Samarbetet har dock inte utvärderats.

De baltiska myndigheterna angav i intervjuer med RiR att de hade svårt att styra utvecklingen på sina respektive kreditmarknader. En åtstramning av regelverket skulle endast ha drabbat de inhemska bankerna, men inte de utländska bankfilialerna som svarar för huvuddelen av de baltiska kreditmarknaderna.

Myndigheterna i Estland skickade under 2005 en förfrågan till FI om en åtstramning av regelverket för de svenska filialerna. Förfrågan avslogs med hänvisning till att det inte var förenligt med EU-rätten att införa olika regler beroende på var verksamheten bedrevs. FI rapporterade i formell mening inte händelsen vidare till regeringen. Denna underlåtenhet kan enligt RiR kritiseras.

När det gäller myndigheternas kommunikation finns det ett avstånd mellan Riksbankens syn på sitt agerande och den bild som de baltiska myndigheterna har av bankens agerande, enligt RiR. Det finns även indikationer på att det även finns ett avstånd mellan Riksbanken och andra aktörer. Riksbanken anser att de skickat ett starkare budskap om riskerna med bankverksamhet i Baltikum än vad mottagarna uppfattat.

RiR anser vidare att myndigheternas stresstester för att undersöka bankernas motståndskraft byggt på alltför försiktiga antaganden. Ett test byggde t.ex. på en kraftig nedgång i Baltikum samtidigt som den globala tillväxten var god och bankernas verksamhet i andra delar av världen

¹ Anmärkning: I augusti 2011 presenterade professorerna Charles Goodhart och Jean-Charles Rochet den utvärdering av svenska penningpolitiken 2005–2010 som finansutskottet beställt. I den svenska översättningen av utvärderingen används makrotillsyn som översättning av macroprudentiell. I den fortsatta texten används makrotillsyn som ersättning för makroprudentiell och mikrotillsyn som ersättning för mikroprudentiell.

utvecklades väl. Ett rimligare antagande hade varit att anta att de baltiska länderna hade fått ekonomiska problem samtidigt som tillväxttakten sjönk i omvärlden.

Staten har en implicit garanti att stödja banksystemet när det uppstår kriser, vilket kan bli väldigt kostsamt när banksektorn är stor i förhållande till storleken på landets ekonomi. RiR konstaterar att den svenska staten inte har några verktyg eller medel för att begränsa banksektorn och därmed storleken på den implicita garantin. Eftersom de svenska bankerna hade en dominerande roll i de baltiska betalningssystemen fick svenska staten även ett implicit ansvar för dessa länders betalningssystem och ekonomiska stabilitet.

Regeringens skrivelse

Regeringen delar RiR:s uppfattning att bankerna ökade sina risker genom expansionen i Baltikum. Expansionen skedde snabbt. En del bankers exponering mot Baltikum ökade så kraftigt att verksamheten svarade för en stor del av vinsten. De baltiska ekonomierna är visserligen små i förhållande till den svenska ekonomin men expansionen ledde ändå till betydande problem för de svenska bankerna.

Regeringen instämmer även i uppfattningen att myndigheterna underskattat riskerna. Detta gäller dock även flertalet andra bedömare.

Myndigheternas mandat och verktyg bör ses över och tillsynen av banker med verksamhet i flera länder måste förstärkas, enligt regeringen. Tillsynen av gränsöverskridande verksamhet ställer allt högre krav på samordning mellan tillsynsmyndigheterna. Den gränsöverskridande verksamheten har vuxit kraftigt i omfattning inom FI.

När det gäller Estlands förfrågan till FI om en åtstramning av regelverket för de svenska filialerna konstaterar regeringen att brevet inte formellt sändes till regeringen. Sakförhållandena var ändå kända i Regeringskansliet eftersom tjänstemän informerats. Rutinerna i FI är nu sådana att en liknande händelse inte ska kunna inträffa, skriver regeringen.

Regeringen delar RiR:s uppfattning att antagandena i stresstesterna varit för försiktiga. En lärdom av finanskrisen är att det är viktigt med tuffa stresstester som testar bankernas förmåga att hantera oväntade men inte osannolika scenarier.

Regeringen instämmer också i att samordningen mellan myndigheterna behöver formaliseras. Brister i samspel och samordning riskerar att minska effektiviteten i krishanteringen.

Regeringen delar även RiR:s syn på statens implicita ansvar. Finanskrisen visar att det finns en betydande risk med en stor finansiell sektor i förhållande till storleken på ekonomin som helhet. Förutom storleken på banksektorn kan även storleken på enskilda banker utgöra ett problem. Banker som är för stora för att gå omkull leder till ökade kostnader för staten när de måste kapitaliseras i samband med kriser.

Finansinspektionens synpunkter

FI delar i stort sett RiR:s analys av utvecklingen i Baltikum under perioden 2005–2007.

Riksbankens remissvar

Riksbanken välkomnar RiR:s granskning av myndigheternas arbete med finansiell stabilitet. Riksbanken delar i stora drag RiR:s beskrivning av skeendena under perioden 2005–2007. Bankerna ökade sina risker i de baltiska länderna, och expansionen innebär att den svenska staten fick ett implicit ansvar för den ekonomiska stabiliteten i dessa länder.

Riksbanken instämmer i att myndigheterna underskattade riskerna i de baltiska länderna. Riksbanken instämmer också i att finansiella aktörer och myndigheter världen över, inklusive Riksbanken, generellt missbedömde likviditetsriskerna.

Riksbanken anser också att stresstesterna i efterhand visade sig vara väl försiktiga. Enligt Riksbanken borde den riskbild som växte fram under perioden 2005–2007 och som bl.a. Riksbanken uppmärksammade i sina stabilitetsrapporter ha lett till kraftfullare agerande från banker och myndigheter. Riksbanken delar RiR:s syn att Riksbankens kommunikation kring utvecklingen i de baltiska länderna inte var tillräckligt tydlig och handlingsinriktad.

Den generella erfarenheten av finanskrisen är enligt Riksbanken att det är svårt att förutsäga finansiella kriser. Av detta skäl är det viktigt att skapa rätt förväntningar på vad myndigheter kan göra för att förebygga kriser. Det är inte realistiskt att tro att finansiella kriser helt kan undvikas. Däremot kan ett ändamålsenligt institutionellt ramverk skapa förutsättningar för myndigheterna att minska frekvensen och omfattningen av kriser.

Riksrevisionens rekommendationer och slutsatser

Myndigheternas mandat

Riksrevisionens rekommendation

Riksrevisionen anser att regeringen bör se över och förtydliga Riksbankens och FI:s mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det bör utredas huruvida ett regelverk för en politik för makrotillsyn bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för detta. En sådan översyn bör även inbegripa innebörden av sundhetsbegreppet² enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

² Anmärkning: Den s.k. sundhetsparagrafen (4 §) lyder som följer: Ett kreditinstitut ska även i andra avseenden än som sägs i 1–3 §§ drivas på ett sätt som är sunt. Paragrafen har vid RiR:s intervjuer med både nuvarande och tidigare företrädare för FI hävdats vara så vid att den inte kan användas till något eller så vid att den kan användas till vad som helst.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Regeringen instämmer i RiR:s uppfattning att myndigheternas mandat inom det finansiella området bör ses över. I februari 2011 tillsatte regeringen Finanskriskommittén med uppgift att göra en översyn av det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser. Finanskommittén kommer att behandla flertalet av de iakttagelser och rekommendationer som RiR gör i sin rapport. Syftet med kommitténs översyn är att säkerställa att regelverket är utformat så att finansiella kriser i första hand kan mildras genom förebyggande åtgärder och i andra hand lösas på ett effektivt sätt samtidigt som skattebetalarnas intressen värnas och förtroendet för den finansiella sektorn säkerställs.

Finanskriskommittén ska enligt direktiven bl.a.

- analysera och dra slutsatser av den senaste globala finansiella krisen,
- göra en översyn och föreslå förbättringar av det institutionella ramverket för krishantering, analysera ansvarsfördelningen och samspelet mellan Riksbanken, Riksgäldskontoret, FI och Regeringskansliet. I det ingår också att analysera möjligheterna till ansvarsutkrävande av myndigheterna,
- analysera och föreslå förbättringar i det regelverk för ingripande som gäller för FI, bl.a. om det i lag ska anges att vissa åtgärder ska vidtas i vissa situationer,
- analysera och föreslå förbättringar av regelverket för Riksbankens hantering av frågor som rör finansiell stabilitet, inklusive lämnande av likviditetsstöd samt uppgifter och medel i dess roll att främja finansiell stabilitet och god marknadsfunktion,
- analysera om regelverket för övertagande och rekonstruktion och avveckling av finansiella institut med problem är tillräckligt och effektivt samt föreslå nödvändiga förbättringar,
- analysera hur ett låneinstrument som konverteras till kapital vid vissa situationer kan vara ett effektivt verktyg vid såväl privata lösningar som vid offentligt övertagande och rekonstruktion,
- utreda och föreslå en riskdifferentierad avgift för Stabilitetsfonden,
- analysera regelverket för överprövning av myndighetsbeslut i frågor av betydelse för den finansiella stabiliteten, inklusive vilken roll Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut ska ha,
- analysera om sekretessbestämmelser ger Regeringskansliet och de berörda myndigheterna möjlighet till ett effektivt informationsutbyte sinsemellan och med motsvarande utländska myndigheter,
- analysera hur de föreslagna lösningarna förhåller sig till EU:s statsstödsregler,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag i de fall kommittén kommer fram till att regelverken behöver ändras.

Kommittén ska redovisa sitt arbete senast den 15 augusti 2012.

Enligt regeringen är det av stor betydelse att de finansiella myndigheterna har tydligt definierade roller och ansvarsområden och att de har väl fungerande strukturer och regler för kommunikation och samordning. Rollfördelning och ansvarsområden ska analyseras av Finanskriskommittén som också ska föreslå eventuella förändringar.

I EU har det skapats ett nytt organ på EU-nivå för makrotillsyn, European Systemic Risk Board (ESRB). ESRB:s uppgift är att svara för den övergripande bevakningen av stabilitet på makronivå och ge tidiga signaler om ekonomiska obalanser och om det finns behov av åtgärder. Centralbankerna kommer att få en viktig roll i ESRB. Finanskriskommittén ska därför titta på hur Riksbankens uppgifter för finansiell stabilitet och stabilitet på makronivå kan tydliggöras i förhållande till de uppgifter FI har.

Regeringen ser dock inget behov av att ändra den s.k. sundhetsparagrafen. Motiven och innebörden av sundhetsregeln behandlas i proposition 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och försäkringsrörelse. FI har bemyndigats att meddela föreskrifter när det gäller kravet på sundhet och vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kravet. Enligt regeringen har FI därmed fått mandat att utveckla sundhetsbegreppet. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen ingen anledning att se över paragrafen.

Finansinspektionens synpunkter

FI instämmer i att det behövs uttalade lagstöd att använda de olika verktyg som finns för att hantera och förebygga risker i det finansiella systemet. Primärt är det inte frågan om nya verktyg utan snarare handlar det om att klargöra att verktyg för mikrotillsyn även kan användas i makrotillsynen. FI anser också att det tydligt bör fastställas vilken eller vilka myndighet(er) som ska ha ansvaret för makrotillsynen.

FI delar inte RiR:s uppfattning att den s.k. sundhetsparagrafen är otydlig och öppen för misstolkningar. Däremot anser FI att begreppets innebörd kan komma att vidgas i takt med att myndigheternas mandat för makrotillsyn utökas.

FI anser att myndighetens nuvarande mandat för finansiell stabilitet inte är begränsat till enskilda institut, utan att mandatet även omfattar värnandet av stabiliteten i hela det finansiella systemet.

Riksbankens remissvar om rekommendationen

Riksbanken delar uppfattningen att Riksbankens och FI:s mandat och verktyg behöver ses över. Riksbanken konstaterar att banken tidigare framfört detta i en framställning till riksdagen och att Finanskriskommittén nu har i uppdrag att utreda frågorna och komma med förslag.

Det behövs enligt Riksbanken ett tydligt regelverk för makrotillsynen. Riksbanken har i dag ett brett ansvar för finansiell stabilitet på systemnivå. Riksbanken saknar emellertid tvingande verktyg för att begränsa eventuella systemrisker. FI har genom sitt uppdrag att bedriva mikrotillsyn

och konsumentskydd tillgång till medel och verktyg som även skulle kunna användas i makrotillsynen. FI har dock inget uttalat lagligt stöd för att använda dessa medel och verktyg i makrotillsynsändamål. Internationellt pågår det också ett arbete med att utveckla nya specifika makrotillsynsverktyg som t.ex. kontracykliska kapitalbuffertar.

Riksbanken betonar vikten av att skapa beslutskraftiga institutioner för makrotillsynen. Detta ställer enligt Riksbanken krav på att det finns en tydlig ansvarsfördelning grundad på tydliga mandat till berörda myndigheter och väldefinierade verktyg.

Riksbanken delar RiR:s uppfattning att ansvar för makrotillsynen måste åtföljas av kapacitet att i tid identifiera problem och ett självförtroende att genomföra impopulära beslut. Därför finns det skäl att överväga vilken grad av självständighet som makrotillsynen ska ha. Men enligt Riksbanken måste det också ställas krav på parlamentarisk insyn och ansvarsutkrävande.

Enligt Riksbanken kommer det att ta tid innan en institutionell struktur för makrotillsynen finns på plats. Riksbanken och FI avser därför att inrätta ett temporärt forum för diskussion och samordning av makrotillsynsfrågor.

Tillsyn av banker med verksamhet i flera länder

Riksrevisionens slutsats

RiR:s intervjuer med myndigheterna i Baltikum visade att de ansåg att de inte hade de medel och verktyg som krävdes för att styra utvecklingen på sina respektive kreditmarknader. Situationen komplicerades av att tillsynsmyndigheterna inte kunde reglera de utländska bankfilialerna.

RiR konstaterar att varken FI eller Riksbanken vidtog några åtgärder med anledning av den estniska myndighetens förfrågan om en skärpning av regelverket för de svenska bankfilialerna.

De estniska myndigheternas åsikt att de svenska bankerna inte tog hänsyn till de ökade riskerna på den estniska bostadsmarknaden ledde alltså inte till några omedelbara åtgärder från FI:s sida. Först ett och ett halvt år senare genomfördes fördjupade undersökningar av de svenska bankernas riskhantering och kreditrisker i Baltikum. Lagstiftningen i början av 2006 gav inte FI några möjligheter att öka kapitalkraven på bankerna så länge deras totala kapitaltäckning var tillfredsställande. Finansinspektionen utnyttjade dock inte heller de utvidgade möjligheter som FI fick fr.o.m. 2007. FI var enligt RiR medveten om att den skulle få utvidgade möjligheter när den estniska förfrågan från 2005 besvarades.

Ett ingripande från FI enligt det nya utvidgade regelverket skulle dock ha krävt att FI ansåg att bankernas riskhantering var oacceptabel och att det inte var troligt att något annat skulle ha fått bankerna att rätta till bristerna inom rimlig tid.

Utvecklingen visar att de problem med tillsynen av utländska banker som de baltiska myndigheterna pekade på var ett reellt problem som senare kom att påverka stabiliteten i Sverige.

Sedan finanskrisen har ett stort antal nya regleringar och en ny struktur skapats inom EU för att hantera gränsöverskridande banker. Tillsynen kräver nu ett samarbete mellan hemlandets och värdlandets tillsynsmyndigheter. De nordiska och baltiska länderna har också skapat en permanent arbetsgrupp för att hantera kriser. Dessutom har den nya europeiska bankmyndigheten, European Banking Authority (EBA), mandat att medla mellan hemlands- och värdlandsmyndigheter. Detta bör öka möjligheterna att hantera de problem som utländska bankfilialer förde med sig i Baltikum, enligt RiR.

Regeringens skrivelse

Finanskrisen har visat att det finns ett behov av ett mer samordnat internationellt arbete för en effektivare krishantering och mer likartade rättsliga ramverk och befogenheter för ansvariga myndigheter.

I EU, men även i andra forum som Baselkommittén och G20, pågår ett omfattande analys- och beredningsarbete i dessa frågor. Hit hör bl.a. EU-kommissionens förslag till EU-ramverk för hantering av banker och vissa investeringsbolag i kris.

För svensk del kommer det internationella samarbetet att till stor del handla om den nordisk-baltiska regionen som är hemmamarknad för de större svenska bankerna. Överenskommelsen från 2010 mellan ländernas finansdepartement, tillsynsmyndigheter och centralbanker om samarbete i krishanteringsfrågor är mer detaljerad och mer omfattande än de samarbetsåtaganden som finns i EU.

Det utredningsarbete som nu genomförs i Finanskriskommittén ligger i linje med EU:s, IMF:s och G20-gruppens arbete om en effektivare hantering av gränsöverskridande banker.

Finansinspektionens synpunkter

FI anser att tillsynen av gränsöverskridande banker kräver bättre samordning av hemlands- och värdlandsmyndigheternas insatser. Dessutom krävs en ny tillsynskultur i Europa. För FI är utvecklingen av det gränsöverskridande samarbetet i Norden och Baltikum en högt prioriterad fråga. Det är enligt FI viktigt att poängtera att detta samarbete även behöver omfatta krishantering och hantering av banker i obestånd.

Riksbankens remissvar

Riksbanken delar uppfattningen att det är en särskild utmaning för myndigheterna att främja finansiell stabilitet, baserat på ett nationellt mandat i en finansiellt starkt integrerad region med stora gränsöverskridande banker.

Riksbanken har under lång tid drivit ståndpunkten att det gränsöverskridande myndighetssamarbetet måste bli bättre anpassat till graden av finansiell integration.

I likhet med RiR konstaterar Riksbanken att det pågår ett arbete inom EU för att förbättra myndigheternas samarbeten över gränserna. Särskilt bör nämnas inrättandet av den europeiska systemrisknämnden (ESRB) som bl.a. har till uppgift att övervaka och uppmärksamma gränsöverskridande systemrisker.

Riksbankens och finansinspektionens kommunikation

Riksrevisionens rekommendation

Riksbanken och FI bör överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten. Riksdagen skulle kunna pröva möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om stabiliteten i det finansiella systemet.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

FI:s presskonferenser om finansiell stabilitet brukar få genomslag i medierna. FI är självkritiskt vid sin bedömning av kommunikationen under åren 2007–2009. Detta har bidragit till att FI nu förbättrar sin kommunikation. Utfrågningar i riksdagen kan möjligen vara ett sätt att förbättra genomslaget och att informationen sprids effektivare. Det är dock en fråga för riksdagen att ta ställning till, enligt regeringen.

Riksbankens remissvar om rekommendationen

Riksbanken instämmer i RiR:s uppfattning att Riksbankens kommunikation med banker, myndigheter och allmänhet rörande finansiell stabilitet behöver bli tydligare och mer handlingsinriktad. Riksbanken har redan vidtagit åtgärder för att öka tydligheten, vilket också RiR noterar i sin rapport. I t.ex. stabilitetsrapporten från december 2010 ger Riksbanken för första gången offentliga rekommendationer om åtgärder som bör vidtas. Riksbanken fortsätter att utveckla rekommendationer som kommunikationsform och genomför dessutom en övergripande översyn av kommunikationen i frågor om finansiell stabilitet.

Samordningen mellan Finansinspektionen och Riksbanken

Riksrevisionens rekommendation

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

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

Regeringens skrivelse om rekommendationen

För att värna den finansiella stabiliteten är det enligt regeringen viktigt att myndigheterna har tydligt definierade roller och ansvarsområden i en kris. Det är dock lika viktigt att det finns väl fungerande strukturer och regler för kommunikation och samordning. Brister i samspel och samordning riskerar att göra krishanteringen mindre effektiv. Mellan de svenska myndigheterna på området finns en överenskommelse om samarbete i stabilitets- och krishanteringsfrågor samt en ordning för samråd i det s.k. Stabilitetsrådet. Erfarenheterna från finanskrisen visar på vikten av löpande och periodvis täta samråd för informationsutbyte och gemensamma bedömningar.

Regeringen delar RiR:s bedömning att samordningen inom området inte ska vara beroende av goda personliga kontakter. Samordningen mellan myndigheterna kommer att utredas av Finanskriskommittén.

Finansinspektionens synpunkter

FI anser att FI och Riksbanken bör fortsätta sitt nära samarbete i frågor som rör finansiell stabilitet. FI är också positiv till en extern utvärdering av hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar och välkomnar en utökad rapportering av samarbetet till riksdagen och Finansdepartementet.

Riksbankens remissvar om rekommendationen

Riksbanken anser att man bör överväga om en extern utvärdering av Riksbankens och FI:s samarbete är att föredra framför en intern utvärdering. Nyttan av en sådan utvärdering bör dock vägas mot andra möjligheter att skapa insyn i myndigheternas samarbete.

Riksbanken är positiv till en ökad rapportering till regeringen och riksdagen om samarbetet mellan Riksbanken och FI. En sådan rapportering bör nog även inkludera stödmyndigheten, dvs. Riksgäldskontoret, enligt Riksbanken.

Riksbankens och Finansinspektionens stresstester

Riksrevisionens rekommendation

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

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Stresstester av banker har blivit ett viktigt instrument efter finanskrisen. Syftet med testerna är att bedöma behov av kapital för att stärka bankernas förmåga att hantera risker. Erfarenheter från USA och andra länder visar att stresstester ökar förtroendet för banksystemen. Sedan 2009 har EU ett gemensamt arbete med stresstester av de europeiska bankerna, vid sidan av de tester som genomförs nationellt.

Avgörande för stresstesternas trovärdighet är att testresultaten publiceras på individuell banknivå, enligt regeringen. Stresstesterna utvecklas fortlöpande och de svenska myndigheterna ligger i framkant när det gäller att inkludera verkliga marknadsförhållanden och risker.

Regeringen konstaterar att antagandena i FI:s stresstester skärpts under de senaste åren och att trovärdigheten för testerna därmed har stärkts.

Regeringen, FI och Riksbanken verkar också inom EU för att stresstesterna på EU-nivå ska bli betydligt tuffare och bättre avspegla verkliga risker.

Riksbankens remissvar om rekommendationen

Riksbanken instämmer i RIR:s uppfattning att det måste bli tydligare vad stresstesterna ska kontrollera. De tester som Riksbanken genomförde före finanskrisen analyserade motparts- och kreditrisken. Dessa tester gav emellertid inget mått på risken för förtroendefall i finanssektorn. Riksbanken har arbetat med att förtydliga och utveckla testerna.

Finanskrisens lärdomar om riskerna och svagheter i det finansiella systemet avspeglas i den pågående utvecklingen av stresstesterna. Som första centralbank i världen började Riksbanken i slutet av 2010 att publicera stresstester av bankernas likviditet. Åtgärden ska ses i ljuset av de missbedömningar av likviditetsriskerna som generellt gjordes före finanskrisen.

Statens implicita ansvar

Riksrevisionens rekommendation

Regeringen bör utreda om riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita garantin kan begränsas. Regeringen bör se till att den löpande medvetandegörs om vilka risker – utöver de risker som handlar om bankernas kapitalsituation och som FI övervakar – som bankernas verksamheter i andra länder kan medföra för staten. Det är tveksamt om dessa risker kan reduceras utan att det läggs restriktioner på bankernas möjligheter att expandera utomlands. Men redan kännedom om riskerna bör leda till att staten skapar en beredskap för att möta dem.

Regeringens skrivelse om rekommendationen

Regeringen delar RiR:s syn på statens implicita ansvar. Finanskrisen visar att det finns en betydande risk med en stor finansiell sektor i förhållande till storleken på ekonomin.

Grundtanken bakom den s.k. stödlagen och stabilitetsplanen som riksdagen antog hösten 2008 och kommande regleringar om t.ex. kapitaltäckningskrav och ramverk för hantering av banker i kris är att minska bankernas risktagande och minska sannolikheten för finansiella kriser. I förlängningen leder det till att även den statliga implicita garantin minskar.

Utgångspunkten för stödlagen och stabilitetsplanen är att vid en finanskris stödja den finansiella stabiliteten och förhindra att krisen kraftigt påverkar den svenska ekonomin. Konsekvenserna för de offentliga finanserna ska begränsas och i första hand är det kreditinstituten själva, aktieägarna och andra som tillskjutit riskkapital, som ska bära eventuella förluster. Staten ska i de fall det kan bli aktuellt inte ta över dåliga tillgångar i ett finansinstitut utan att också ta över ägandet, för att säkerställa att man får del av eventuella framtida värdeökningar. Dessa principer leder också i sin förlängning till att problemen med överdrivet risktagande hos kreditinstituten minskar.

Finanskriskommittén ska utreda om utgångspunkterna för krishantering ytterligare måste förtydligas, t.ex. genom att de skrivs in i stödmyndighetens (Riksgäldskontorets) instruktion.

Stabilitetsfonden är en del av stödlagen. Finansinstituten betalar en årlig avgift till fonden med syftet att den finansiella sektorn på sikt ska bära sina egna kostnader för att upprätthålla finansiell stabilitet. Stabilitetsavgiften bidrar också till att minska riskerna i bankerna eftersom en expansion genom lånefinansiering innebär en ökad fondavgift. I Finanskriskommitténs uppgifter ingår att analysera om stabilitetsavgiften bör riskdifferentieras.

Stödlagen och stabilitetsplanen tydliggör finanssektorns ansvar för sin egen situation. Regeringen har dessutom uttalat att den vill höja kapitaltäckningskraven på bankerna utöver vad som kommer att gälla enligt Basel III. Bakgrunden är bl.a. det svenska banksystemets storlek i förhållande till BNP och de svenska bankernas omfattande verksamhet i andra länder (se vidare avsnittet Ny information nedan).

Det svenska regelverket togs fram under stor tidspress hösten 2008. Finanskriskommittén har därför fått i uppdrag att göra en bred översyn av stödlagen. Bland annat behövs en översyn av de lagstadgade möjligheterna att genom ett stegvis agerande hantera systemviktiga institut med olika problem, inklusive möjligheten att ta över ägandet och rekonstruera och avveckla banker. Detta innefattar en översyn av hur reglerna för rekonstruktion av finansiella företag bör utformas med hjälp av den privata sektorn och privata medel. Till exempel ska kommittén utreda möjligheterna att sätta ned icke säkerställda fordringar efter det att aktiekapitalet fullt ut skrivits ned (en s.k. bail in).

I oktober 2010 offentliggjorde EU-kommissionen ett förslag till EU-ramverk för hantering av banker och vissa investeringsbolag i kris. Förslaget utvecklas och konkretiseras nu inom kommissionen.

När det gäller regeringens kunskap och information om banksystemen i andra länder menar regeringen att den får löpande information om vilka risker som finns genom olika stabilitetsrapporter och genom att regeringen har egen bevakning av utvecklingen. Utöver bevakningen av de stora länderna i världsekonomin sker också en bevakning av de länder där de svenska bankerna har en omfattande verksamhet.

Riksbankens remissvar om rekommendationen

Riksbanken delar RiR:s uppfattning att det bör utredas hur riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita garantin kan begränsas. Riksbanken förordade i rapporten Finansiell stabilitet 2011:1 att det på sikt ställs högre kapitaltäckningskrav på de svenska bankerna utöver vad som kommer att gälla när Basel III-regelverket införs. Ett av motiven för detta var bl.a. att begränsa effekterna av den implicita garantin.

Ny information

Fredagen den 25 november 2011 offentliggjorde regeringen ett förslag om högre kapitaltäckningskrav för svenska s.k. systemviktiga banker. Förslaget innebär att kapitaltäckningskravet för de systemviktiga bankerna ska vara minst 10 % av de riskvägda tillgångarna i s.k. kärnprimärkapital från den 1 januari 2013, och 12 % från den 1 januari 2015. Det är ungefär 3 respektive 5 procentenheter högre än minimikraven i Basel III-regelverket (något förenklat är den lägsta nivån för kärnkapital enligt Basel III-regelverket 7 %).

Till systemviktiga svenska banker räknas Nordea, SEB, Svenska handelsbanken och Swedbank. De föreslagna kraven följer definitionerna i Basel III-regelverket, och förslaget har utarbetats i samarbete mellan regeringen, FI och Riksbanken. FI och Riksbanken var närvarande när regeringen presenterade förslaget.

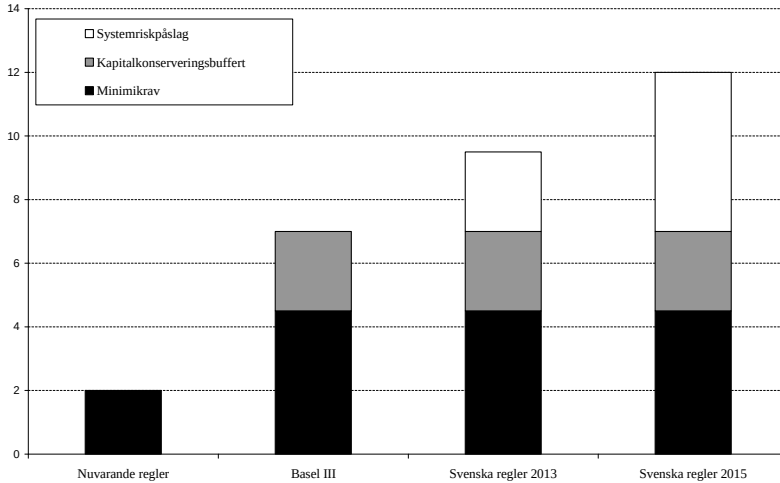
De nya kraven införs för att öka den svenska motståndskraften mot finansiella kriser, minska statens implicita garanti och minska riskerna för att skattebetalarna i slutändan får stå för notan av en finansiell kris, enligt regeringen. Det svenska banksystemet är det tredje största i förhållande till BNP i Europa och är starkt koncentrerat till ett fåtal stora banker. Bankerna har en omfattande gränsöverskridande verksamhet och är starkt beroende av marknadsfinansiering och finansiering i utländsk valuta. Högre kapitaltäckning ökar stabiliteten i det svenska finansiella systemet.

De föreslagna kraven inkluderar miniminivån av kärnkapital, kapitalkonserveringsbuffert och påslag för systemviktiga banker. De inkluderar inte en s.k. kontracyklisk buffert. En kontracyklisk buffert skulle höja de före-

slagna kraven 2013 och 2015 med ytterligare 0–2,5 procentenheter beroende på vad som vid den aktuella tidpunkten skulle vara en rimlig nivå på den kontracykliska bufferten (dvs. i vilket konjunkturläge ekonomierna befinner sig, högre krav vid god konjunktur och lägre krav vid sämre konjunktur).

Diagram 1 Regeringens förslag om högre kapitaltäckningskrav för systemviktiga banker

Procent



Källa: Finansdepartementet.

Enligt såväl regeringen som FI och Riksbanken ligger storbankerna redan i dag nära de föreslagna kapitalkraven, vilket innebär att bankerna har goda förutsättningar att uppnå de nya och strängare kraven på primärkapital. FI ska få i uppdrag att övervaka bankernas anpassning till de kapitalkraven. Övervakningen ska fokusera på kreditgivningen och utvecklingen av bankernas marginaler på bostadsutlåningen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens (RiR) granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet till handlingarna. RiR:s rapport pekar på flera viktiga byggestenar i arbetet med att bygga upp en myndighetsstruktur och ett regelverk som främjar en stabil svensk finanssektor och förhindrar att eventuella framtida finanskriser slår hårt mot ekonomin och statsbudgeten. Utskottet konstaterar att merparten av RiR:s slutsatser och rekommendationer kommer att hanteras av Finanskriskommittén. Kommitténs arbete är extremt viktigt, och kommer att få stor betydelse för den framtida institutionella organiseringen och regleringen av den svenska finansmarknaden. Finansutskottet kommer därför att löpande följa kommitténs arbete. Riksbankens och Finansinspektionens stabilitetsrapporter är mycket viktiga analys- och informationsinstrument av de finansiella riskerna och det svenska systemets motståndskraft. Utskottet höll därför nyligen en offentlig utfrågning med anledning av de rapporter myndigheterna publicerade i slutet av 2011. Utskottet kommer framöver att ta ställning till om det finns anledning att anordna återkommande offentliga utfrågningar i samband med att myndigheterna publicerar sina rapporter.

Utskottet anser att det finns anledning att utöka rapporteringen till riksdagen om myndigheternas samarbete inom området finansiell stabilitet och avser att diskutera ett sådant återkommande rapport- och informationstillfälle med de berörda myndigheterna. Utskottet anser att även Riksgäldskontoret bör delta i en sådan rapportering.

Jämför reservation (V) och särskilt yttrande (S, MP, V).

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet har granskat regeringens skrivelse (skr. 2010/11:161) om Riksrevisionens (RiR) rapport Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 (RiR 2011:9). Utskottet har även behandlat Finansinspektionens (FI) och Riksbankens kommentarer och synpunkter på RiR:s rapport.

Enligt utskottets mening är det viktigt att man drar nytta av erfarenheterna från finanskrisen för att bygga upp en myndighetsstruktur och ett regelverk som främjar en stabil svensk finanssektor och förhindrar att eventuella framtida finanskriser slår hårt mot ekonomin och statsbudgeten.

RiR:s rapport pekar på flera betydelsefulla byggstenar i det arbetet. Slutsatserna i RiR:s rapport stämmer också i väsentliga delar överens med resultaten i utskottets externa utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet under perioden 2005–2010. Utvärderingen utarbetades av professorerna Charles Goodhart och Jean-Charles Rochet och överlämnades till utskottet i slutet av augusti 2011.

Utskottet noterar att regeringen och FI i den aktuella skrivelsen och Riksbanken i sitt remissvar i huvudsak delar de bedömningar och slutsatser som RiR för fram i sin rapport. De svenska bankerna och myndigheterna underskattade riskerna som byggdes upp i Baltikum åren innan finanskrisen på allvar bröt ut 2008. Mandaten, instrumenten för makro- och mikro-tillsyn, ansvarsfördelningen och samordningen mellan Riksbanken och FI och andra myndigheter som har ansvar för finansiell stabilitet måste ses över. Analyserna av finansiella risker både i banksystemet och på makro-nivå och kommunikationen av riskerna till bankerna och allmänhet måste förtydligas och förbättras. Inte minst är det viktigt att skapa ett finansiellt regelverk som begränsar riskerna i det finansiella systemet och tydligt klargör bankernas och bankägarnas ansvar och hur en finansiell krisuppbbyggnad och kris ska hanteras.

Utskottet kan i likhet med regeringen, FI och Riksbanken konstatera att det pågår ett mycket omfattande såväl internationellt som nationellt arbete i dessa frågor. Utskottet kan vidare konstatera att merparten av slutsatserna och rekommendationerna i RiR:s rapport kommer att hanteras av den s.k. Finanskriskommittén, som regeringen tillsatte i februari 2011.

Finanskriskommitténs arbete är enligt utskottets mening ett extremt viktigt arbete. Kommitténs analyser och slutsatser kommer att få stor betydelse för den framtida institutionella organiseringen, lagstiftningen och annan reglering av den svenska finansmarknaden. Finansutskottet kommer därför att löpande följa kommitténs arbete. Ett första möte mellan kommitténs ordförande och utskottet hölls i oktober 2011. Resultatet av kommitténs arbete ska redovisas i augusti 2012.

RiR föreslår i sin rapport att riksdagen prövar möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om stabiliteten i det finansiella systemet. Detta behövs för att bl.a. tvinga fram tydligare ställningstaganden från ansvariga myndigheter om riskerna i det finansiella systemet och medverka till att analyserna av riskerna och eventuella rekommendationer sprids till en bredare krets.

Utskottet kan i detta sammanhang informera om att utskottet under de senaste åren hållit ett stort antal både interna och offentliga utfrågningar om stabiliteten i det finansiella systemet. Vad gäller offentliga utfrågningar höll utskottet redan i november 2007 en utfrågning om den finansiella

oron med deltagande av både Riksbanken, FI och OECD. I början av 2010 hölls en offentlig utfrågning om myndigheternas agerande med anledning av den ekonomiska krisen i Baltikum, och i början av 2011 anordnades två utfrågningar om utvecklingen på den svenska kredit- och bostadsmarknaden. I april 2011 hölls en offentlig utfrågning om EU:s förslag till ramverk för hantering av banker i kris. Vid den utfrågningen deltog bl.a. den ansvarige EU-kommissionären Michel Barnier.

Riksbankens och FI:s s.k. stabilitetsrapporter är enligt utskottets mening mycket viktiga analys- och informationsinstrument om de finansiella riskerna och det svenska systemets motståndskraft. Utskottet höll därför nyligen en offentlig utfrågning med riksbankschefen och FI:s generaldirektör med anledning av de stabilitetsrapporter som de båda myndigheterna publicerade i november 2011. Utskottet kommer framöver att ta ställning till om det finns anledning att anordna återkommande offentliga utfrågningar i samband med att myndigheterna publicerar sina rapporter. Riksbanken och FI publicerar var sin rapport två gånger per år, en i slutet av våren och en i slutet av hösten.

RiR föreslår också i sin rapport att samarbetet mellan Riksbanken och FI bör utvärderas av externa utvärderare och att myndigheterna återkommande bör rapportera till riksdagen och/eller Finansdepartementet om hur samarbetet genomförts under verksamhetsåret.

Sedan 2003 finns det en överenskommelse mellan Riksbanken och FI om arbetsfördelning inom området finansiell stabilitet. Under 2005 slöts en överenskommelse mellan Finansdepartementet, Riksbanken och FI om samarbete kring finansiell stabilitet och krishantering. I denna överenskommelse konkretiseras samarbetet i det s.k. Stabilitetsrådet. Under 2009 kom Riksgäldskontoret in i samarbetet genom en ny överenskommelse.

Frågor om finansiell stabilitet hanteras i Sverige av flera olika myndigheter. Därför är det enligt utskottets mening av vitalt intresse att det finns ett mycket nära samarbete mellan myndigheterna och att samarbetet är gott och effektivt. Samarbetsformerna och samordning mellan myndigheterna kommer att utredas av Finanskriskommittén. Utskottet anser dock att det i avvaktan på kommitténs analys och resultat finns anledning att utöka myndigheternas rapportering om samarbetet till riksdagen. Utskottet avser att diskutera ett sådant återkommande rapport- och informationstillfälle med de berörda myndigheterna. Utskottet anser också, i likhet med Riksbanken i sitt remissyttrande, att även Riksgäldskontoret bör delta i en sådan rapportering.

RiR föreslår dessutom att samarbetet mellan Riksbanken och FI bör utvärderas av externa utvärderare. Enligt utskottets uppfattning kan det vara värdefullt med en extern analys av hur samarbetet är organiserat och har fungerat. Riksdagen har ett särskilt intresse av frågan, eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Utskottet är dock inte berett att nu förorda en extern utvärdering, bl.a. eftersom det pågår en noggrann genomgång av samarbetet och samarbetsformerna inom ramen för Finans-

kriskommitténs arbete. Det hindrar givetvis inte att myndigheterna själva kan ta initiativ till en extern utvärdering. Båda är i sina remissvar positiva till en utomstående utvärdering av samarbetet.

När det gäller åtgärder för att begränsa riskerna i det finansiella systemet vill utskottet erinra om att regeringen nyligen föreslog högre kapitaltäckningskrav för de svenska systemviktiga bankerna – Nordea, SEB, Svenska handelsbanken och Swedbank. Förslaget innebär att kapitaltäckningskravet för dessa banker ska var minst 10 % av de riskvägda tillgångarna i s.k. kärprimärkapital från den 1 januari 2013, och 12 % från januari 2015. Förslaget innebär vidare att Sverige går före tidsplanen i Basel III-överenskommelsen, en överenskommelse om kapitaltäckning som utarbetats inom ramen BIS (Bank for International Settlements). Förslaget innebär också att de svenska kapitalkraven kommer att ligga 3 respektive 5 procentenheter högre än minimikravet i Basel III-regelverket.

Utskottet välkomnar regeringens förslag och anser att det är ett viktigt steg för att öka motståndskraften mot finansiella kriser och öka stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Förslaget bidrar också till att minska statens implicita garanti.

Utskottet avslutar med att konstatera att det under de närmaste åren regelbundet kommer att återkomma till frågor om finansiell stabilitet och hanteringen av finansiella kriser. Nu närmast, under våren 2012, kommer utskottet bl.a. att behandla förslagen och slutsatserna i Goodharts och Rochets utvärdering, inklusive remissinstansernas synpunkter på utvärderingen.

Med detta föreslår utskottet att regeringens skrivelse 2010/11:161 Riksdagens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet läggs till handlingarna.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – motiveringen (V)

av Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Jag delar merparten av slutsatserna i utskottets ställningstagande, men anser att ställningstagandet bör kompletteras med följande:

Riksrevisionen (RiR) föreslår i sin rapport att regeringen bör utreda hur den statliga s.k. implicita garantin till bankerna kan begränsas.

I Sverige och övriga länder finns det banker som anses vara för stora för att gå i konkurs (to big to fail). En konkurs skulle hota stabiliteten i hela det finansiella systemet. I så gott som alla länder tvingas därför staten till en implicit eller uttalad garanti att staten inte tänker tillåta att de stora bankerna går i konkurs om de får problem. Garantin gör att storbankerna kan finansiera sig till en lägre kostnad än andra banker, eftersom det i praktiken finns en statlig garanti om bankens fortlevnad i botten. Risken att låna ut till storbankerna blir lägre än utlåning till andra mindre banker. Innebörden av detta är att staten indirekt subventionerar storbankernas risker och verksamheter.

Vidare innebär det att konkurrensen på finansmarknaderna snedvrids och risktagandet i det finansiella systemet ökar. Enligt min uppfattning är storbankerna och den implicita garantin en av grundorsakerna till finanskrisen 2007–2009.

Riksbanken visar i en ny rapport (Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys, december 2011) att det handlar om väldigt stora belopp. Enligt Riksbankens beräkningar uppgick den svenska statliga implicita garantin till de svenska storbankerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank till i genomsnitt 30 miljarder kronor i ränterabatt per år under perioden 2002–2010. Sammantaget innebär det en statlig subvention till storbankerna om 270 miljarder kronor under den aktuella perioden, vilket motsvarar omkring 55 % av bankernas vinster före skatt under samma period.

Enligt regeringen syftar Finansriskkommitténs arbete, kommande regleringar om t.ex. ramverk för hantering av banker i kris och regeringens förslag om högre kapitaltäckningskrav för de svenska storbankerna ytterst till att begränsa bankernas risktagande och minska den statliga implicita garantin.

Detta är enligt min mening viktiga åtgärder, men de är inte tillräckliga för att komma till rätta med ”to big to fail”-problematiken. Det behövs betydligt mer genomgripande åtgärder.

Enligt min mening bör man införa en bankdelningslag som separerar traditionell bankverksamhet från spekulativ investmentverksamhet, i likhet med vad en brittisk bankutredning nyligen föreslagit. Utredningen tillsattes mot bakgrund av finanskrisens effekter på det brittiska banksystemet. När den brittiska staten gav olika former av stöd till bankerna under finanskrisen visade det sig att det var mycket svårt att separera traditionell samhällsviktig verksamhet från investmentverksamhet. Detta innebar att hela bankerna fick räddas, även de delar som inte ansågs samhällsviktiga, vilket blev mycket kostsamt. Bland annat mot denna bakgrund föreslår utredningen ett slags separation (ringfencing) av bankernas verksamhet i dels traditionell bankverksamhet, dels investmentverksamhet. Utredningen uppskattar att så mycket som fyra till fem sjättedelar av de brittiska bankernas sammanlagda balansomslutning härrör från investmentverksamhet, vilket motsvarar 40–50 miljarder kronor. Om samma siffror överförs till svensk nivå skulle det motsvara 10 000–13 000 miljarder kronor som används i olika former av spekulation.

Ett annat skäl till att en bankdelningslag borde införas har sin grund i den implicita bankgarantin. Den subvention som den implicita garantin innebär blir grotesk när bankerna kan använda subventionen till att spekulera med egna pengar i olika finansiella instrument. Det är svårt att förstå varför staten ska subventionera privata företags finansiella spekulation, och sedan dessutom rädda företaget om det riskerar att gå konkurs som ett resultat av spekulatjonen.

Enligt mening bör det också införas en särslagstiftning för banksektorn i den europeiska konkurslagstiftningen. Dagens regelverk tillåter att bankerna blir alltför stora. Vidare borde kraven på kapitaltäckning minst fördubblas utifrån det s.k. Basel III-regelverket och göras progressiva i förhållande till bankens storlek. Progressiva kapitaltäckningskrav begränsar bankernas vilja att bli för stora. Vidare anser jag att man bör införa en skatt på finansiella transaktioner och öka det statliga ägandet av banker och finansiell infrastruktur i syfte att öka konkurrensen på bankmarknaden och garantera kreditförsörjningen.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet (S, MP, V)

Tommy Waidelich (S), Pia Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Maryam Yazdanfar (S), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S), Per Bolund (MP) och Ulla Andersson (V) anför:

Efter nästan ett års fördröjning tillsatte regeringen den s.k. Finanskriskommittén i februari 2011. Kommitténs uppgift är att göra en översyn av det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser, bl.a. mot bakgrund av lärdomarna och hanteringen av finanskrisen 2008–2009. Trots starka önskemål om en parlamentariskt sammansatt kommitté valde regeringen att tillsätta en kommitté av tjänstemän och experter.

Vi ansåg tidigare och anser även nu att Finanskriskommittén bör vara parlamentariskt sammansatt. Kommitténs arbete kommer att få stor betydelse för den framtida institutionella organiseringen och regleringen av den svenska finansmarknaden. Kommitténs arbete kommer att forma de långsiktiga spelreglerna för svensk finansiell verksamhet. Av den anledningen är det extremt viktigt att det finns en bred parlamentarisk förankring av kommitténs arbete och förslag. Risker är annars överhängande att den nuvarande kommitténs arbete mynnar ut i förslag som inte är långsiktigt hållbara.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Skrivelse 2010/11:161 om Riksrevisionens (RiR) rapport Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 (RiR 2011:9).