



TILLSYNSRAPPORT 2011

Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling

24 MAJ 2011





INNEHÅLL

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
MÅLEN FÖR FINANSINSPEKTIONENS VERKSAMHET	7
Finansiell stabilitet	7
Konsumentskydd	8
Kostnader av statliga åtgärder måste beaktas	8
Finansinspektionens verktyg	9
INTERN STYRNING OCH KONTROLL	10
Styrelsernas ansvar	10
Företagens anpassning till ersättningsreglerna	13
Brister i transaktionsrapportering	14
TILLSYN AV FINANSIELL STABILITET	16
Brister i ramverket för att hantera banker i kris	16
Nya regler för likviditetsrisker	18
KONSUMENTSKYDDET PÅ FINANSMARKNADEN	20
Rådgivning och marknadsföring från förmedlare	20
Tillsyn över bolån	22
Brister i förvaringsinstitut	24
Tillståndsplikt och kunniga konsumenter	26
EU-SANKTIONER OCH PENNINGTVÄTT	29
FRAMTIDSFRÅGOR	31
Höga krav på den som verkar i finanssektorn	31
Höjda kapitalkrav för banker och försäkringsbolag	32
EU:s nya tillsynsstruktur skapar framtida krav	33

Förord

Syftet med tillsynsrapporten är att på ett samlat sätt blicka både bakåt och framåt när det gäller centrala delar av Finansinspektionens verksamhet. Här redovisas några av myndighetens viktigaste erfarenheter av tillsyn och regelutveckling under det senaste året.

Fokus i årets rapport ligger på de brister som konstaterats i intern styrning och kontroll, fortsatt arbete för att stärka den finansiella stabiliteten och problem med konsumentskyddet, bland annat när det gäller finansiell rådgivning. Vissa av bristerna har sin grund i situationer där regelverket inte varit tillräckligt och där Finansinspektionen ser behov av förändrad lagstiftning eller föreskrifter. Andra är exempel på beteenden som inte är acceptabla i tillståndspliktig verksamhet och som Finansinspektionen vill uppmärksamma företagen på.

Förhoppningen är att denna rapport ska leda till en ökad kunskap om Finansinspektionens verksamhet och förståelse för de krav som ställs på finansiella företag. Finansinspektionens styrelse behandlade rapporten den 12 april och den 19 maj 2011.

Stockholm den 24 maj 2011



Martin Andersson
Generaldirektör

Sammanfattning

Finansinspektionens årliga tillsynsrapport tar upp mer principiella frågor som har aktualiserats i tillsynen och regelutvecklingen, vilket i sin tur lett till nya lärdomar och slutsatser. De frågor som tas upp har sin grund i arbetet med finansiell stabilitet, konsumentskyddet och mer allmänna frågor om intern styrning och kontroll som är av betydelse för båda dessa målsättningar.

Finansinspektionens (FI:s) uppgift är att påverka beteendet hos företagen och konsumenterna för att uppfylla målen om ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd. Den största delen av FI:s verksamhet består av löpande tillsyn som inte leder till ingripanden eller regeländringar. Ibland uppkommer dock frågor som ger anledning till mer grundläggande överväganden och analys. Ett urval av dessa presenteras i den årliga tillsynsrapporten.

Fortsatt fokus på intern styrning och kontroll

Centralt för ledning av finansiella företag är den interna styrningen och kontrollen. Om den interna styrningen och kontrollen är bristfällig riskerar det att leda till att regelverken för finansiell verksamhet inte efterlevs vilket skapar allvarliga risker för företagets kunder och det finansiella systemet. Brister på detta område kan ofta härledas till underlåtenhet i företagets styrelser och ledningar.

I flera fall under det senaste året har bristerna därför lett till ingripanden, där bland annat HQ Bank AB fick sitt tillstånd återkallat. Företagen måste lägga ned ytterligare tid och resurser på intern styrning och kontroll och FI kommer att se över de regler som finns på området.

Under året har även konstaterats brister inom två särskilda områden inom intern styrning och kontroll som är viktiga för företagen att ta till sig:

■ Finansiella företags anpassning till ersättningsreglerna

Under 2010 infördes regler om ersättning till anställda i företag under FI:s tillsyn. FI har därefter genomfört en undersökning för att kontrollera hur regelverket efterlevs. Resultatet var att knappt hälften av de undersökta företagen hade anpassat sig till ersättningsreglerna i tillräcklig utsträckning. Undersökningen tyder på att företagen inte uppfattar rörliga ersättningar som en risk i sin verksamhet. Sedan dess har nya och striktare regler om ersättningar införts.

■ Brister i transaktionsrapportering

FI har under 2010 granskat värdepappersinstitutens transaktionsrapportering och upptäckt problem med datakvaliteten som lett till ingripanden. FI behöver tillförlitlig information från transaktionsrapporteringen för att upptäcka och undersöka marknadsmissbruk, identifiera generella marknadsrisker och få tillräcklig information om värdepappersinstitutens marknadsaktiviteter. Problemen uppkommer särskilt i samband med att uppgifter ändras eller vid regeländringar.

Finansiell stabilitet och krishantering

En stor arbetsinsats har under året varit förknippad med att genomföra de regler som tar sin utgångspunkt i erfarenheterna från finanskrisen

och behovet av att värna den finansiella stabiliteten. På två områden anser FI att det finns ett behov av ytterligare regelförändringar:

■ **Brister i ramverket för att hantera banker i kris**

En viktig lärdom av finanskrisen är att det är centralt för finansiell stabilitet att staten har lämpliga verktyg för att hantera banker med problem. FI:s åsikt är att lagstiftningen för banker i kris behöver förändras. Det gäller såväl det nuvarande regelverket för stora systemviktiga banker som regler för mindre företag. Erfarenheterna från hanteringen av HQ Bank, efter att tillståndet återkallats, visar att det finns problem med att tillämpa det vanliga regelverket för konkurs och likvidation på banker, även om de inte är stora och systemviktiga.

■ **Nya regler för likviditetsrisker**

Erfarenheterna från finanskrisen var startskottet för ett omfattande arbete med att skärpa regelverken kring likviditetsrisker. Den internationella Baselkommittén presenterade i december 2010 rekommendationer för kvantitativa likviditetsriskmått för banker som planeras införas inom EU i samband med ändringar i kapitaltäckningsreglerna under de kommande åren. Under 2010 och 2011 har FI, beslutat om nya föreskrifter för hantering av likviditetsrisker och rapportering. Det är ett steg på vägen till nya och bättre regler.

Förbättrat konsumentskydd på finansmarknaden

Att verka för ett gott konsumentskydd på finansmarknaden är en av FI:s huvuduppgifter. Under året har flera områden uppmärksammats där åtgärder behövs från myndigheter och företag för att stärka skyddet för konsumenterna:

■ **Rådgivning och marknadsföring från försäkringsförmedlare**

I tillsynen av försäkringsförmedlarna har FI sett brister. Problemen har lett till att FI anser att regeringen bör överväga ett provisionsförbud för förmedlare, liknande det som finns i andra länder. I FI:s pågående arbete ingår att se över gällande föreskrift avseende försäkringsförmedlare och om dessa kan förtydligas, särskilt avseende begreppet god försäkringsförmedlingssed.

■ **Tillsyn över bolån**

Den 1 oktober 2010 införde FI ett bolånetak, en begränsning av belåningsgraden på bostäder. En kvalitativ undersökning som FI har genomfört hos hushåll och bland kreditchefer på ett antal banker visar att bolånetaket har fått effekt och att de riktigt höga belåningsgraderna har minskat. FI har i sin tillsyn över bolånen också uppmärksammat väsentliga skillnader i företagens beräkningar av ränteskillnadsersättning, dvs. kostnaden en kund kan få betala för att lösa in bundna lån i förtid. Som en följd av detta har FI lämnat förslag till nya allmänna råd kring beräkningen.

■ **Brister i förvaringsinstitut**

Förvaringsinstitutet fyller en avgörande funktion på fondområdet. Att förvaringsinstitutet fungerar som en oberoende kontrollerande part är en av förutsättningarna för att konsumentskyddet ska kunna upprätthållas. FI har i undersökningar av förvaringsinstitutet upptäckt stora brister och ingripit mot samtliga av de undersökta företagen. Mot bakgrund av erfarenheterna anser FI att det i framtiden är olämpligt att i lagstiftningen tillåta koncerninterna förvaringsinstitut.

■ Tillståndsplikt och kunniga konsumenter

FI har i sin övervakning av konsumentskyddet till uppgift både att ha tillsyn över företag på finansmarknaden och att stärka konsumenternas ställning genom information och utbildning. Under året har FI utrett dagens system med registrering kontra tillsyn av vissa finansiella företag. Resultatet av utredningen blev att FI föreslog att lagen ändras så att alla företag som ägnar sig åt inlåning eller utlåningsverksamhet till konsumenter ska ha tillstånd från FI.

För att stärka konsumentskyddet ytterligare har FI genomfört en undersökning om räknefärdighet och finanskunskap hos skolelever samt i samarbete med en rad andra intressenter på finansmarknaden etablerat nätverket GillaDinEkonomi.

EU-sanktioner och penningtvätt

FI har genomfört sin första riktade undersökning med fokus på EU:s sanktionsförordningar. Resultatet visar en risk för bristande efterlevnad av sanktionsförordningarna. Risken beror dels på att finansiella företag inte vidtar tillräckliga åtgärder för att hålla sig uppdaterade om förordningarna, dels på att företagen kontrollerar en alltför begränsad krets av personer. I samma undersökning har också konstaterats att förbättringar behövs i rapporteringen till Finanspolisen av misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Målen för Finansinspektionens verksamhet

Finansinspektionen har av regeringen i instruktionen och regleringsbrevet fått två huvudsakliga mål: att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och att verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet. För att uppfylla målen har Finansinspektionen tillgång till flera verktyg och kan ingripa mot företag som inte följer reglerna.

Reglering och tillsyn från staten motiveras i grunden av att det finns faktorer som gör att finansmarknaden inte av sig själv fungerar på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Samtidigt medför statliga åtgärder i sig kostnader som måste tas i beaktande. Ett hundra procentigt konsumentskydd och ett fullständigt stabilt system är inte en möjlig ambition om det finansiella systemets väsentliga funktioner ska bevaras. Reglering och tillsyn måste alltid handla om att väga olika mål och ambitioner mot varandra. De åtgärder som Finansinspektionen (FI) vidtar för att uppfylla målen ska därför alltid vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet

FINANSIELL STABILITET

Det finansiella systemet utgör en infrastruktur som är nödvändig i en modern samhälls ekonomi. Det finansiella systemet omfördelar sparande, hanterar risker samt förmedlar betalningar. Det gör att samhället har ett stort intresse av att det finansiella systemet är motståndskraftigt.

Problem i ett finansiellt företag kan påverka hela ekonomin

När det gäller tillsyn av finansiell stabilitet spelar förekomsten av systemrisk i banksystemet en viktig roll. Ett krisförlopp i en bank som förlorat kundernas och marknadens förtroende kan gå mycket fort – det akuta skedet kan utveckla sig under ett fåtal timmar eller dagar. Erfarenheterna visar att en konkurs i ett stort och systemviktigt finansiellt företag, till exempel investmentbanken Lehman Brothers i USA hösten 2008, kan få spridningseffekter som går långt utöver det enskilda företagens aktieägare och långgivare. Beslutsfattarna i ett enskilt företag bär inte själva kostnaden för de problem som drabbar resten av marknaden och betalningssystemet – och har därför inte tillräckliga incitament att vidta åtgärder mot spridningsriskerna.

I Sverige har vi fått uppleva två allvarliga bankkriser på mindre än 20 år med kraftigt negativa effekter på ekonomisk tillväxt och arbetslöshet som följd. Både 1990-talskrisen och den senaste finanskrisen demonstrerar den tydliga kopplingen mellan de finansiella marknaderna och resten av ekonomin. Av den anledningen måste tillsynen lägga stor kraft vid att förebygga framtida finanskriser.

Systemvård är inte bara krishantering

En omfattande systemkollaps utgör det yttersta hotet mot finanssektorn. Att förhindra, eller i vart fall hantera, den typen av händelser är därför av fundamental betydelse för samhället. Samtidigt är det viktigt att inte ha en ensidig infallsvinkel i stabilitetsarbetet som bara fokuserar på omfattande systemkriser, utan även arbeta med mindre problem och störningar. När exempelvis bankernas internettjänster drabbas av störningar innebär det inte någon akut kris, men om den här typen av störningar uppträder ofta uppstår osäkerhet och förtroendeproblem som ris-

kerar att skada finanssektorns funktionsförmåga och effektivitet.

KONSUMENTSKYDD

Finanssektorns karaktär av infrastruktur avspeglar sig också i det faktum att vi använder oss av finansiella tjänster i stort sett dagligen. Vissa av de finansiella produkter vi använder som konsumenter har en avgörande betydelse för hela vår ekonomiska situation. Produkterna kan dessutom ha en mycket lång leveranstid – pensionssparande är ett exempel.

Produkterna är komplexa och svåra att utvärdera

En grundläggande dimension i konsumentskyddet på det finansiella området är att produkterna och tjänsterna ofta är komplexa och svåra att utvärdera. Det kan gälla risker, avkastningsmöjligheter och kostnader där konsumenten har ett besvärande informationsunderläge gentemot producenten. Det är svårt för konsumenten att ens i efterhand avgöra om produkten varit bra eller dålig samt i vad mån detta i så fall varit producentens förtjänst respektive fel. Möjligheten att ”rösta med fötterna” och byta leverantör kan också vara begränsad.

Varför åstadkommer inte marknaden tillräckligt konsumentskydd?

Det finns naturligtvis ett egenintresse för de flesta företag i finansbranschen att återbetala kundernas medel och behandla sina kunder väl. Det kan dock uppstå situationer då fördelarna av att ge mindre bra råd eller göra dåliga investeringar med andras medel överväger. Ett sådant beteende drabbar inte bara företagets kunder, utan påverkar även förtroendet för andra företag. För att uppnå ett gott förtroende för marknaden krävs ofta samverkan och samordning mellan företagen. När kvaliteten är svår för kunden att utvärdera kan det vara svårt för enskilda företag att ta initiativ till en åtgärd som är bra på sikt, men som medför kostnader. Osäkerhet kan samtidigt leda till att konsumenterna, av mer eller mindre välgrundad rädsla för att bli lurade, avstår från att utnyttja finansiella tjänster. Här kan reglering och tillsyn vara ett medel att skapa en mer effektiv marknad, till gagn för både företagen och kunderna.

Skydd för tillgångar, korrekt information och skäliga villkor

Hänsyn till konsumentskyddet gör att det inte är tillräckligt att de företag som är viktiga för det finansiella systemet är stabila. Lagstiftningen bygger till exempel på krav på att alla banker och försäkringsbolag har tillräckligt med eget kapital. Statlig reglering på konsumentområdet handlar till stor del om att skydda konsumenternas tillgångar som förvaltas i de finansiella företagen. Staten övertar en del av övervakningen från konsumenten, som då i större utsträckning kan lita på att kontrakten uppfylls. Dessutom krävs att företagen uppfyller de mer generella konsumentskyddskraven, till exempel att ge korrekt information om, och erbjuda skäliga villkor, för utnyttjandet av sina tjänster.¹

KOSTNADER AV STATLIGA ÅTGÄRDER MÅSTE BEAKTAS

De åtgärder som FI vidtar för att uppnå sina mål ska alltid vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. Att spridningsrisker mellan företag och informationsproblem ger upphov till marknadsmisslyckanden motiverar inte nödvändigtvis reglering från staten. Reglering och tillsyn medför i allmänhet direkta kostnader för före-

¹ För en närmare analys av FI:s roll för konsumentskyddet se http://www.riksbank.se/upload/Dokument_riksbank/Kat_publicerat/Artiklar_PV/2010/pov_2010_3_backstrom.pdf

tagen som i stor utsträckning överförs på kunderna. Minst lika besvärande kan dock de indirekta kostnaderna av en reglering vara. Regleringen kan förändra beteendet på ett oönskat sätt hos de aktörer och marknader som den är satt att effektivisera, så kallad moral hazard. Som exempel kan konstateras att garantier till banker och statliga stödprogram minskar risken för att en konkurs i ett företag orsakar problem för övriga parter i det finansiella systemet, men de kan samtidigt göra att sannolikheten för att problem inträffar blir större. Genom att företagen kan förlita sig på statligt stöd kan de ta större risker utan att riskera att förlora kunder och långgivare.

FINANSINSPEKTIONENS VERKTYG

För att uppfylla målen om ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd har FI flera verktyg. Genom regler sätts gränser för företagens verksamhet. Genom tillsyn övervakas att reglerna följs, och vid behov beivras överträdelser genom ingripanden. Mycket viktig för FI är även den löpande dialog som sker med finansföretagen och deras kunder.

Tillstånd, regler och tillsyn

FI:s huvudverktyg är möjligheten att ge tillstånd, utfärda regler och utöva tillsyn. Dessa aktiviteter är intimt förbundna med varandra. Tillståndet är ett krav för att få bedriva verksamhet. Reglerna anger förutsättningarna för företagen och hur de ska bedriva sin verksamhet. FI har ett huvudsakligt ansvar för att vidareutveckla det finansiella regelverket utifrån bemyndiganden från regering och riksdag. FI deltar också aktivt i arbetet med att skapa nya regler på EU-nivå. I tillsyner kontrolleras att reglerna följs och om det finns problem eller risker.

Ingripanden

FI försöker påverka beteendet hos de företag som verkar inom finanssektorn i önskvärd riktning. Utöver möjligheten att utfärda regler i form av föreskrifter och allmänna råd har FI utrustats med ett antal sanktionsmedel. FI har rätten, och skyldigheten, att använda dessa medel om så behövs. Det innebär inte att FI alltid ska välja att utnyttja denna maktbefogenhet när icke-önskvärda beteenden upptäcks. Ofta väljer FI att diskutera med företagets ledning snarare än att använda formella sanktionsmedel.

Intern styrning och kontroll

Centralt för att leda ett finansiellt företag är den interna styrningen och kontrollen och hur företagen har organiserat och genomfört denna. Brister i den interna styrningen och kontrollen kan ofta härledas till brister eller underlåtenhet i företagets styrelser och ledningar. Under året har Finansinspektionen ingripit mot flera företag på grund av brister, däribland i HQ Bank AB som fick sitt tillstånd återkallat.

STYRELSESNAS ANSVAR

I förra årets tillsynsrapport uppmärksammades problem med intern styrning och kontroll och att olika legala och operativa strukturer kan leda till intressekonflikter. I tillsynsarbetet under året har konstaterats att många styrelser för finansiella företag ännu inte har insett behovet av tydliga legala och operativa strukturer samt betydelsen av sin egen roll för att begränsa och kontrollera riskerna i verksamheten. I flera fall har brister inom intern styrning och kontroll därför lett till ingripanden.

Finansinspektionen (FI) fäster stor vikt vid intern styrning och kontroll i tillsynen och generaldirektör Martin Andersson har besökt ett antal av de större företagens styrelser för att betona styrelsernas och ledningarnas ansvar. FI kommer också under det kommande året se över de regler som myndigheten har gett ut på området.

Uppmärksammade brister

Det förefaller som om många styrelseledamöter inte ger den interna styrningen och kontrollen tillräcklig uppmärksamhet. Som exempel kan nämnas fall där kontrollfunktionerna – riskkontroll, regelefterlevnad och internrevision – inte själva föredrar sina rapporter för företagets styrelse utan detta görs av den verkställande direktören i stället. Följden blir att styrelsen då utsätter sig för risken för filtrering av information.

I tillsynen på försäkringsområdet har FI under året noterat fall där kontrollfunktionerna har deltagit i den dagliga affärsverksamheten hos tillsynsobjektet. Det har förekommit fall där företag inom företagsgrupper kringgår reglerna om separation av liv- respektive sakförsäkringsrörelse genom att samma person haft samma anställning i båda organisationerna. I något fall har FI noterat att en och samma person har utfört både funktionen för riskkontroll och funktionen för regelefterlevnad. Samma person var samtidigt behjälplig i internrevisionen vilket givetvis kan ge upphov till intressekonflikter. I mindre företag kan det, helt naturligt, vara alltför kostsamt att separera funktionerna men FI ställer då särskilda krav på att riskerna för intressekonflikter hanteras.

I tillsynen på fondområdet har FI under året särskilt uppmärksammat brister i hur företagen har genomfört reglerna i fondföreskrifterna (FFFS 2008:11) som trädde i kraft 2008. Föreskrifterna innebar ändringar i reglerna för funktionen för regelefterlevnad. Denna funktion fick 2008 en betydligt större roll än tidigare och ska numera fylla en både rådgivande och kontrollerande roll, det vill säga övervaka, kontrollera och följa upp att gällande regelverk efterlevs. FI har i tillsynen iakttagit att funktionen för regelefterlevnad hos flera aktörer inte har förändrats så som föreskrifterna kräver. De kontroller som föreskrivs i regelverket utförs inte och funktionen ger därför inte det skydd som är avsikten. FI har även sett brister i den skriftliga rapportering till styrelsen som funktionen ska lämna minst årligen.

När det gäller banker har en fråga som behandlats i tillsynen varit användningen av matematiska modeller och modellernas betydelse för intern styrning och kontroll. Under senare år har matematiska modeller i allt större utsträckning kommit att användas för att beräkna risk och prissätta finansiella instrument. För att få använda interna riskmodeller till att beräkna kapitalkrav behöver företag ha tillstånd från FI. För värderingsmodeller behövs inget tillstånd, men även sådana modeller har FI tillsyn över. För närvarande använder de fyra svenska storbankerna interna modeller för att beräkna drygt 80 procent av sitt totala kapitalkrav. Den ökade användningen av modeller har gjort att företagen bättre kan mäta sina risker och värdera sina tillgångar. Samtidigt har det blivit alltmer tydligt att modellen användning också medför risker. FI har i sin tillsyn funnit flera fall där modellerna använts på fel sätt, med bland annat felaktiga kapitalberäkningar som följd.

Exempel på modellrisker i tillsynen

Under året har FI haft anledning att föra diskussioner med olika företag samband med modellvärderingar. Detta har inte enbart rört s.k. "trading"-relaterade produkter utan även traditionella bankprodukter som krediter. FI har anledning att tro att denna typ av ifrågasättande av bolagens värderingar från FI:s sida kommer att bli allt vanligare, dels mot bakgrund av kommande regelverk, dels för att vi här tangerar en viktig skillnad i synsätt mellan redovisnings- och kapitaltäckningsregelverket.

För de företag som använder interna modeller för att mäta kreditrisk (IRK-modeller) finns en mängd källor till modellrisk. Under 2010 prövade FI en avancerad IRK-metod för ett företag, rörande en portfölj som innehöll krediter som löpte över en längre tidsperiod, men som innehöll en möjlighet till uppsägning eller omförhandling efter en viss tid. Företaget ansåg att krediterna kunde ses som en risk endast fram till dess att möjligheten till uppsägning eller omförhandling inträdde, trots att dessa möjligheter i praktiken sällan användes. Detta innebar att krediterna hade en faktisk löptid som vida översteg den som antagits i modellen. Allt annat lika ger kortare löptid i beräkningarna ett lägre kapitalkrav. FI godkände inte antagandet och företaget slutliga kapitalkrav blev följaktligen betydligt högre än om det ursprungliga antagandet om löptid fått gälla. Till följd av FI:s beslut om löptid för företaget ifråga skärptes även bestämmelserna i FFFS 2007:1 om kapitaltäckning och stora exponeringar i december 2010, så att i de fall en uppsägnings- eller omförhandlingsmöjlighet finns ska kreditens maximala löptid användas i kapitalkravsberäkningarna. Denna kan dock inte överstiga fem år.

Även i sanktionsärendet mot HQ Bank som kommenteras nedan fann FI att bankens värderingsmodell inte använts på rätt sätt och inte heller var ändamålsenligt uppbyggd, vilket gjorde att tradingportföljen kraftigt övervärderades.

Ingripanden under året

I de flesta fall kan FI genom sina iakttagelser i tillsynen och i dialog med företagen påverka dem att ändra beteende. Men i några fall är bristerna så allvarliga att FI har beslutat att ingripa med sanktioner. Företagen bör vara medvetna om att tillståndet i slutändan kan återkallas om bristerna i intern styrning och kontroll har varit så allvarliga att hela verksamheten äventyras.

www.fi.se

■ Sanktioner mot företag

<http://www.fi.se/Sanktioner/Finansiella-foretag/>

www.fi.se

■ FI drar in tillståndet för HQ Bank AB

<http://www.fi.se/Sanktioner/Finansiella-foretag/Listan/HQ-Banks-tillstand-aterkallas/>

Genom ett beslut om ingripande mot värdepappersbolaget Investe- rum AB för flera brister i dess interna styrning och kontroll, visade FI att företagen måste lägga resurser på att styra och kontrollera verksamheten och betonade samtidigt att det är företagens styrelser som har det yttersta ansvaret för detta. Styrelserna måste därför ha kunskaper om det gällande regelverket och om den specifika verksamhet som företagen bedriver. Ingripandet mot Investe- rum AB är ett exempel på tillsyn över små aktörer, vilka inte alltid har så stor marknadspåverkan.

Andra exempel på företag som FI har ingripit mot under 2010 är fond- bolagen Västernorrlandsfonden AB, Stockpicker Asset Management AB och Cicero Fonder AB. I samtliga tre fall fanns brister av olika dignitet i regelefterlevnad, riskkontroll och intern revision men också brister i hur styrelse och ledning hade agerat och styrt verksamheten. Ett av de mer uppmärksammande ingripanden som FI gjorde under 2010 var återkal- lande av HQ Bank AB:s tillstånd att driva bank- och värdepappers- rörelse.

HQ Bank AB:s tillstånd återkallas

Vid tillsynen av HQ Bank påvisades stora och allvarliga brister inom de områden som ska säkerställa en god intern kontroll i bolaget. I beslutet om återkallelse av tillstånden konstaterade FI att bankens avdelning för riskkontroll inte hade tillräckliga resurser och kompetens för sitt uppdrag. Avdelningen hade inte heller haft den ställning av oberoende gentemot handlarorganisationen som förutsätts för att säkerställa en god riskkontroll. Avdelningen för riskkontroll saknade också mandat att agera utan ledningens godkännande. Sådana brister i den interna kontrollen hade påtalats tidi- gare av såväl FI som bankens egen internrevision. Banken hade gjort vissa förbättringar, men FI:s åsikt var att det hade krävts ett helt nytt grepp kring intern styrning och kontroll utifrån krav från styrelsen och en ledning på en oberoende och stark kontrollapparat. I HQ-fallet saknades denna insikt hos styrelsen vilket var ytterst graverande och någon annan sanktion än återkal- lelse av tillståndet ansågs inte möjlig.

I fokus för sanktionen mot HQ Bank stod en tradingportfölj som under en längre tid varit kraftigt och i stigande grad övervärderad. Banken fick kritik för själva värderingen, som till stor del skedde med modeller i stället för tillgängliga marknadsdata, för mätningen av ingående risker och för bestäm- ningen av limiter i portföljen. En korrekt värdering av portföljen visade att banken hade varit underkapitaliserad sedan december 2008. Banken hade därmed enligt FI brutit mot såväl redovisnings- som kapitaltäckningsregler.

FI:s bedömning var att någon egentlig oberoende värdering inte gjordes av bankens riskkontroll utan att värderingen av positioner i tradingportföljen i princip bestämdes av handlarna. De riskmått som banken följde fångade inte de risker som banken var särskilt utsatt för. På likartat sätt var inte bankens limitstruktur anpassad för de risker som banken via sin exponering var extra utsatt för. Bankens styrelse och ledning fick därför en klart bristfällig rappor- tering kring de risker som fanns. Samtidigt bedömde FI att bankens styrelse och vd inte hade varit tillräckligt drivande för att ställa krav på en bättre kontroll och ifrågasätta och förstå de beslut i banken som till slut ledde fram till att FI återkallade tillståndet. Det innebar att banken i praktiken saknade en effektiv ledning när det gällde en av dess, åtminstone ur ett riskperspektiv, mest centrala verksamheter.

FÖRETAGENS ANPASSNING TILL ERSÄTTNINGSREGLERNA

Under 2010 infördes regler om ersättning till anställda i företag under FI:s tillsyn. FI har därefter genomfört en undersökning för att kontrollera efterlevnaden. Resultatet visade att mer än hälften av de undersökta företagen hade brister i efterlevnaden av reglerna. Undersökningen tyder på att företagen inte uppfattar rörliga ersättningar som en risk i sin verksamhet. Sedan dess har nya och striktare regler om ersättningar införts. Om det låga resultatet beror på attityd snarare än förmåga att följa reglerna, kanske även de nya reglerna kan komma att visa sig otillräckliga.

Regler om ersättning till anställda

Ersättningsystem i företag som står under FI:s tillsyn regleras sedan den 1 januari 2010. Då trädde FI:s föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:6) om ersättningspolicy i kreditinstitut, värdepappersbolag och fondbolag (ersättningsreglerna) i kraft. Den 1 mars 2011 ersattes dessa regler av nya föreskrifter. Fondbolag som inte har tillstånd för diskretionär portföljförvaltning omfattas inte av föreskrifterna utan fortsätter följa de allmänna råden.

Följer finansbranschen reglerna?

FI fick under år 2010 i uppdrag av regeringen att undersöka hur finansbranschen har anpassat sig till ersättningsreglerna. Eftersom försäkringsbranschen endast tillämpar regler om rörlig ersättning i begränsad omfattning valde FI att fördjupa undersökningen av hur banker, värdepappersbolag och fondbolag har anpassat sig till reglerna.

FI gjorde ett urval av de företag som representerar de största eller mest komplexa företagen i respektive kategori. Sammanlagt 41 företag ingick i undersökningen, inklusive de fyra storbankerna. Företagen fick svara på frågor om hur de tillämpat ersättningsreglerna och lämna uppgifter om antal anställda som fått bonus, bonusens storlek, utbetalning etc. Företagen skickade även in sin ersättningspolicy till FI.

Majoriteten visar brister i efterlevnad av ersättningsföreskrifter

Undersökningen visade att mer än hälften av företagen på något sätt brast i tillämpningen av ersättningsföreskrifterna. De brister som FI har identifierat rör huvudsakligen följande fyra områden.

- Felaktig tolkning av begreppet rörlig ersättning.
- Felaktig eller alltför snäv tolkning av begreppet risktagare.
- Ersättningspolicyn har inte grundats på en tillräcklig riskanalys.
- Företag har inte offentliggjort information om ersättningarna.

Sammanfattningsvis förefaller ett flertal företag inte uppfatta rörliga ersättningar som en risk i sin verksamhet. I ett antal fall bygger företagens handlande sannolikt på brister i förståelsen för regelverket. Men i några fall är bristerna så uppseendeväckande att de ger intryck av ett medvetet val att kringgå reglerna. Om så är fallet är det oroväckande.

Vad händer för de företag som inte följer reglerna?

FI har inlett fördjupande granskningar av de företag som uppvisat brister i tillämpningen. Om dessa granskningar visar att bristerna är av mer allvarlig karaktär kan företagen drabbas av sanktioner. FI:s styrelse kommer sannolikt att fatta beslut i ett antal sanktionsärenden före sommaren 2011.

■ Rörliga ersättningar 2010



<http://www.fi.se/Utredningar/Rapporter/Listan/Bonus-Foljerforetagen-reglerna/>

Nya regler och en ny attityd?

Det viktigaste är kanske inte nya och striktare regler. Det som måste till är en attityd i finansbranschen där ersättningssystemen ses som en viktig del av en god riskhantering. Det är inte acceptabelt om företagen i branschen väljer att delvis ignorera ett nytt regelverk. Lagar och regler ska följas och det är styrelse och verkställande ledning som ska se till att företaget följer reglerna. En osund attityd från ledningen riskerar att sprida sig i organisationen och minska regelefterlevnaden generellt.

BRISTER I TRANSAKTIONSRAPPORTERING

Den 1 november 2007 infördes det ett krav i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden på att värdepappersinstitut som har utfört en transaktion med ett finansiellt instrument som har tagits upp till handel på en reglerad marknad, senast vid slutet av följande arbetsdag ska lämna uppgifter om transaktionen till FI. FI har också meddelat föreskrifter (FFFS 2009:10) om rapporteringsskyldighet även för transaktioner med finansiella instrument som inte är upptagna till handel på en reglerad marknad. Det innebar bland annat att från och med den 1 mars 2010 infördes krav på att finansiella instrument som är upptagna till handel på en handelsplattform ska transaktionsrapporteras.

Syftet med rapporteringen är att FI och andra behöriga myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska kunna övervaka att värdepappersinstituten uppför sig på ett hederligt, rättvist och professionellt sätt gentemot sina kunder. Transaktionsrapporteringen ligger till grund för FI:s arbete med att kontrollera värdepappersinstituten uppförande och kontroll av misstänkt marknadsmissbruk.

När FI granskar värdepappersinstitutens transaktionsrapportering upptäcks ofta problem med datakvaliteten. Grunden till problemen kan i många fall direkt härledas till brister i företagets interna styrning och kontroll. Särskilt förekommer problem i samband med att uppgifter ändras eller vid regelförändringar.

Undersökningen och ingripanden

FI genomförde undersökningar av rapporteringspliktiga värdepappersinstituts transaktionsrapportering under 2010. FI:s undersökningar visar att varken företagets rutiner eller kontroller fångat upp regelförändringar som gjorts under året. FI:s undersökningar fokuserade på uppgifter som regelbundet bör kontrolleras eller händelser som normalt bör uppmärksammas av bolagen. Regelförändringar bör dels ingå i bolagens förändringshanteringsprocess, dels kontrolleras i efterhand för att säkerställa att rapporteringen anpassats till de ändrade reglerna.

Undersökningarna visade att 14 av 17 undersökta värdepappersinstitut inte rapporterat rätt Market Identifier Code (MIC), vilket är den information som identifierar den handelsplats där transaktionen utförts. I samband med undersökningarna noterades också i fyra fall att fel tid rapporterats och i ytterligare ett fall att en stor mängd transaktioner inte rapporterats alls.

FI anser att de upptäckta felaktigheterna är anmärkningsvärda av följande skäl:

- I vissa fall är det fråga om ett mycket stort antal transaktioner som rapporterats med fel uppgifter under en relativt lång tid
- Bolagens processer för hantering av nya regler verkar inte ha fungerat

erat och efterföljande kontrollrutiner har i de flesta fall inte uppmärksammat felen i rapporteringen

FI för en fortsatt dialog med de undersökta företagen om förbättringar.

Slutsats för rapporteringspliktiga värdepappersinstitut och tillsynen

Undersökningarna som har genomförts visar att rutinerna och hanteringen i övrigt varit otillräckliga. En stor majoritet av de värdepappersinstitut som ingår i undersökningarna har bevisligen haft otillräckliga kontrollrutiner eftersom de felaktiga uppgifterna eller uteblivna transaktionerna inte upptäckts i de egna kontrollerna.

Det är viktigt att värdepappersinstituten tydliggör roller och ansvar i organisationen, säkerställer att bolagens förändringsprocesser omfattar transaktionsrapporteringen, inför kvalitetskontroller som regelbundet både automatiskt utför kontroller av olika datafält och genom stickprovskontroller kontinuerligt säkerställer att rätt uppgifter rapporteras. Brister kan i slutändan leda till ingripanden från FI.

www.fi.se

■ Sanktioner mot företag

<http://www.fi.se/Sanktioner/Finansiella-foretag/>

Ingripanden mot Skandinaviska Enskilda Banken AB och ABG Sundal Collier AB

Under 2010 gjordes två ingripanden föranledda av brister i transaktionsrapportering och brister i den interna styrningen och kontrollen. FI beslutade om att ge Skandinaviska Enskilda Banken AB respektive ABG Sundal Collier AB en, anmärkning och straffavgift på 2,5 respektive 0,9 miljoner kronor.

I båda fallen anmälde bolagen att de noterat brister i sin egen transaktionsrapportering. FI:s efterföljande undersökningar visade att en betydande mängd transaktioner inte rapporterats under lång tid. Dessutom noterades brister i bolagens interna styrning och kontroll med otillräckliga rutiner för att kontrollera att transaktionsrapporteringen varit korrekt och fullständig. Mot bakgrund av mängden transaktioner och den tid som detta pågått konstaterades att den uteblivna rapporteringen påverkat FI:s möjligheter att kontrollera hur bolagen uppfört sig i handeln samt försvärat FI:s möjligheter att upptäcka förekomsten av marknadsmissbruk.

Tillsyn av finansiell stabilitet

En av de viktigaste lärdomarna från finanskrisen är att det är nödvändigt att myndigheter och regeringar har de verktyg som krävs för att hantera problem i banker och andra kreditinstitut. Detta för att minska samhällets kostnader vid en finanskris och för att minska risken för att staten direkt tvingas lämna akuta bidrag till drabbade företag. En annan lärdom är vikten av god likviditetsriskhantering och att Finansinspektionen måste förstärka sin tillsyn av likviditetsrisker.

BRISTER I RAMVERKET FÖR ATT HANTERA BANKER I KRIS

Under den senaste finanskrisen skapades i Sverige ett ramverk för hantering av problem i systemviktiga banker genom lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (Stödlagen). Men erfarenheterna från bland annat HQ Bank visar att det vanliga regelverket för konkurs och likvidation bör kompletteras även för mindre finansiella företag. Dessutom bör det finnas en möjlighet att skriva ned skulder i drabbade företag eller omvandla dem till eget kapital.

Erfarenheter av banker med problem

Finansinspektionen (FI) anser att reglerna för bankkrishantering bör anpassas till att hantera problem även i mindre företag. Kreditmarknadsbolaget Custodias konkurs visade redan 2006 på problem med hanteringen av ett företag sedan tillståndet återkallats av FI. Dels det faktum att företaget kunde fortsätta verksamheten under överklagandeperioden, dels att åtskilliga av Custodias kunder på grund av detta inte fick utbetalning av ersättning från insättningsgarantin, är exempel på problem i krishanteringen. Problemen med att hantera banker och andra kreditinstitut enligt det allmänna regelverk som finns för likvidation och konkurs aktualiserades återigen när FI återkallade tillståndet för HQ Bank AB.

Fallet HQ Bank AB

FI återkallade lördagen den 28 augusti 2010 HQ Bank AB:s tillstånd att bedriva bankrörelse. Därefter återstod enligt det gällande regelverket ingen annan möjlighet än likvidation. Företaget bedömdes inte som systemviktigt och därmed är i princip den allmänna aktiebolagsrättsliga lagstiftningen om konkurs och likvidation tillämplig. Lagstiftningen ger inte FI eller någon annan statlig myndighet några särskilda verktyg att hantera problem i en icke-systemviktig bank. FI skickade den 30 augusti 2010 in en ansökan om likvidation av banken och tingsrätten förordnade samma dag advokat Biörn Riese till likvidator.

Likvidatorn beslutade att stänga banken under den följande veckan och inga kunder kunde ta ut sina medel. Beslutet motiverades med att ett försök att öppna banken utan att det fanns en strukturaffär klar skulle leda till en sådan likviditetspåfrestning att banken inte skulle kunna möta den. Under tiden som banken var stängd förhandlades en affär fram med Carnegie Investment Bank AB. Den 3 september 2010 gav FI Carnegie Investment Bank AB tillstånd att förvärva HQ Bank AB av moderbolaget HQ AB. Genom att Carnegie Investment Bank redan hade nödvändiga tillstånd för verksamheten kunde den fortsätta och HQ Bank AB likviderades.

Likvidatorns hantering av verksamheten och den efterföljande strukturaffä-

ren minskade troligen förlusterna för HQ:s kunder och motparter och insättningsgarantin behövde inte aktiveras. Samtidigt kan konstateras att regelverket gav föga ledning eller stöd i processen. Idag är likvidation en automatisk följd av ett återkallat banktillstånd, vilket begränsar möjligheten att avveckla bankens verksamhet på ett smidigt sätt.

Regeringen har dels tillsatt en särskild kommitté för att se över kris-
hanteringsramverket,² dels föreslagit ändringar i reglerna för insättningsgarantin.³ På EU-nivå pågår arbete i kommissionen med att ta fram en harmoniserad krishanteringsordning för EU.⁴

Det framtida regelverket

FI:s åsikt utifrån dessa erfarenheter är att lagstiftningen för hantering av banker i kris behöver förändras. Det gäller regelverket både för systemviktiga banker och för mindre kreditinstitut.

När FI återkallar tillståndet för en bank måste det finnas en klar ordning för att hantera situationen som följer av ingripandet. Detsamma gäller om en bank får problem av andra orsaker. Banker använder in- och upplåning för att finansiera lån och andra illikvida tillgångar. Om en bank förlorar investerarnas förtroende är risken överhängande för en akut likviditetsbrist som i sin tur kan leda till betydande värdeförstörelse och soliditetsproblem – till exempel efter forcerad försäljning av tillgångar. Om banken har förlorat tillståndet kan dess motparter vara tvungna att omedelbart avsluta affärsrelationen, vilket kan leda till stora problem för bankens kunder, till exempel för kunder som har positioner under avveckling.

Med dagens regelverk finns en risk att FI och de andra inblandade myndigheterna, i en strävan att kunna kontrollera situationen, skulle kunna beteckna fler banker som systemviktiga och därmed berättigade till stöd enligt Stödlagen, än vad som hade varit fallet om en bättre process för ordnad avveckling funnits tillgänglig.

I Stödlagen finns dessutom ingen möjlighet att under en rekonstruktion skriva ned skulder i en bank, för att på så sätt stärka dess finansiella ställning utan kapitaltillskott. En möjlighet för långivarna att ta förluster även i ett företag som drivs vidare, till exempel efter ett förstatligande, är viktig för att få rätt incitament på bankmarknaden även innan problem uppstår.

FI ser följande åtgärder som nödvändiga:

- En särskild ordning för kreditinstitut bör skapas som avviker från det vanliga förfarandet för konkurs eller likvidation.
- Denna ordning bör inkludera ett förfarande där kreditinstitut kan säljas eller avvecklas under ordnade former av en förvaltare utan hot om obligatorisk likvidation och utan att statliga garantier eller medel används.
- Utöver statligt stöd och övertagande bör det finnas en möjlighet till tvångsvis nedskrivning av skulder.

² Se Kommittédirektiv 2011:6 Översyn av regelverket för hantering av finansiella kriser <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/03/30/154e48d9.pdf>

³ Prop. 2010/11:109 Ändringar av insättningsgarantin

⁴ Se Kommissionens dokument om krishantering på följande länk http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

- Ett beslut om särskild hantering bör alltid kunna överklagas och eventuellt leda till skadestånd från staten, men beslutet bör däremot inte kunna upphävas av domstol.
- Medel från insättningsgarantin bör kunna tas i anspråk på ett tidigare stadium och för att underlätta en överlåtelse av rörelsen.

Utgångspunkten bör fortfarande vara att värna samhällets intressen och att se till att företagen, deras ägare och långivare, bär kostnaderna för eventuella problem. FI anser därför att det är viktigt att regelverket fokuserar på att underlätta avveckling under ordnade former snarare än på verktyg för staten att ta över driften och rädda verksamheten. Ett trovärdigt hot om avveckling och förluster för ägare och långivare bör bidra till rätt nivå på risktagande.⁵

NYA REGLER FÖR LIKVIDITETSRISKER

Erfarenheterna från finanskrisen utgjorde också startskottet för ett omfattande arbete med att skärpa regelverken kring likviditetsrisker. Baselkommittén för banktillsyn har i december 2010 presenterat förslag till kvantitativa likviditetsriskmått för banker, som planeras införas inom EU i samband med ändringar i kapitaltäckningsreglerna under de kommande åren.⁶ Under 2010 och 2011 har FI, som ett steg på vägen till införandet av dessa krav och ett förbättrat regelverk, beslutat om nya föreskrifter för hantering av likviditetsrisker och rapportering till FI. FI valde att införa nya regler tidigare utan att invänta EU, men har tagit tillvara erfarenheterna från det internationella arbetet.

Nya föreskrifter om likviditetsriskhantering

Det är centralt för den finansiella stabiliteten att de svenska finansiella företagen har en god hantering av likviditetsrisker och kan hantera stressade situationer och störningar på marknaderna. Från och med den 31 december 2010 gäller nya regler för hantering av likviditetsrisker för banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag (FFFS 2010:7). Likviditetsrisker är en mycket prioriterad fråga i tillsynen för FI och reglerna ställer krav på en högre standard i likviditetsriskhanteringen än vad som tidigare krävts.

De nya föreskrifterna innebär skärpta krav på företagen att ha en uttalad risktolerans, strategier och riktlinjer för sin likviditetshantering. Föreskrifterna reglerar hur intern kontroll och oberoende granskning ska organiseras på detta område. Regler om mätning av likviditetsrisker införs vilket bland annat ställer krav på att företagen ska utföra stress-tester. Ett särskilt viktigt avsnitt av föreskrifterna reglerar vilka tillgångar som får ingå i företagens likviditetsreserv. Vidare behandlas styrningsfrågor som limiter och beredskapsplanering.

En undersökning har påbörjats för att kontrollera att de större företagen har viktiga styrdokument på plats och att dessa håller en godtagbar standard. FI har kontaktat alla kreditinstitut med en balansomslutning som överstiger fem miljarder kronor samt några ytterligare företag. Totalt har dessa 48 företag fått lämna in:

⁵ Se vidare FI:s, Finansdepartementets, Riksbankens och Riksgäldens svar på EU-kommissionens konsultation om bankkrishantering <http://www.fi.se/Utredningar/Remissvar/Listan/Svar-pa-EU-forslag-om-krishantering-av-banker/>

⁶ Baselkommitténs förslag till likviditetsriskreglering i Basel 3-projektet finns tillgängligt via följande länk: <http://www.bis.org/publ/bcbs188.htm>

www.fi.se

■ Nya regler för hantering av likviditetsrisker

<http://www.fi.se/Regler/FIs-forfattningar/Samtliga-forfattningar/20107/>

- Dokumenterad risktolerans
- Likviditetsstrategi
- Finansieringsstrategi
- Beredskapsplan

Analysen av de mottagna styrdokumenterna pågår och FI kan konstatera stora skillnader mellan företagen. Vissa företag har genomtänkta och bra styrdokument medan andra har dokument som är kortfattade och allmänt hållna.

Nya krav på likviditetsrapportering

För att kunna övervaka likviditetsrisker i såväl det finansiella systemet som i enskilda företag är det av största vikt att FI får in tillförlitlig information från företagen. Under finanskrisen var den regelbundna inrapportering som FI tog in helt otillräcklig och det har konstaterats att den hämtades in för sällan (kvartalsvis). Under finanskrisens mest akuta skede tog FI och Riksbanken in dagliga likviditetsrapporter från de banker som hade problem.

Som en förberedelse inför en föreskrifter om inrapportering har FI tillsammans med branschen bedrivit en testverksamhet och tagit in underhandsinformation kring inrapporteringen. Den 19 maj 2011 beslutade FI:s styrelse om nya inrapporteringsföreskrifter som kommer att träda i kraft den 1 juli i år. Föreskrifterna skärper kraven på större kreditinstitut och värdepappersbolag att oftare och snabbare rapportera uppgifter om aktuell likviditetssituation. Företagen ska lämna denna information månadsvis.

Rapporteringen utökas också till att omfatta likviditetsreservens storlek och sammansättning, prognoser över framtida kassaflöden, värdepappersförfall, beroenden av stora långivare och känsliga lånemarknader samt säkerställda obligationer. Företagen ska även lämna uppgifter om likvida tillgångar samt kassautflöden och inflöden så att FI kan göra ett stresstest som visar betalningsberedskapen för de närmaste 30 dagarna.

Föreskrifterna gäller endast för de kreditinstitut och värdepappersbolag som har en balansslutning över fem miljarder kronor. För närvarande innebär det att cirka 45 företag omfattas, vilka alla är banker eller kreditinstitut. FI:s erfarenheter från testrapporteringen är att det kommer att krävas ytterligare insatser från företagen för att få en tillfredsställande nivå på rapporteringen. Första inrapportering enligt de nya reglerna blir per den 31 juli 2011.

Konsumentskyddet på finansmarknaden

Finansinspektionen har till uppgift att verka för ett gott konsumentskydd på finansmarknaden. I uppdraget ingår också att stärka konsumenternas ställning genom privatekonomisk utbildning

I tillsynen under det senaste året har Finansinspektionen (FI) funnit flera brister i konsumentskyddet som enligt inspektionen bör leda till förändringar i lagstiftning, föreskrifter och företagets beteende.

RÅDGIVNING OCH MARKNADSFÖRING FRÅN FÖRMEDLARE

I Tillsynsrapporten 2010 redogjordes för ett antal problemområden rörande försäkringsförmedlarnas rådgivning och marknadsföring som FI finner anledning att återkomma till. Under det gångna året har tillsynen av förmedlarna fortsatt att vara i fokus och FI har dessvärre upptäckt ytterligare brister. Erfarenheterna har bland annat lett till att FI nu anser att regeringen bör överväga ett provisionsförbud. Vidare har FI inlett en egen översyn av tillståndsgivningen och föreskrifterna. När det gäller gränsdragningen mellan olika regelverk anser FI att rådgivning om finansiella instrument i en försäkring ska bedömas uteslutande som tillståndspliktig försäkringsförmedling.

Iakttagelser i tillsynen

I de undersökningar som har genomförts det senaste året har brister i dokumentationen kring rådgivningen varit ett vanligt problem. Det är inte ovanligt att dokumentationen saknar uppgift om vilka råd som lämnats och varför de produkter som förordas skulle vara lämpliga för den aktuella kunden. I vissa fall finns också tveksamheter kring själva rådgivningen. FI har noterat att i vissa bolag förmedlas samma produkter till i stort sett alla kunder, oavsett kundens önskemål eller behov.

Det är även vanligt att förmedlarna/rådgivarna enbart har provisionsbaserad lön vilket troligen påverkar vilka råd som lämnas och vilka produkter som förmedlas. Bolagen gör i vissa fall inte en tillräckligt djup undersökning (s.k. due diligence) av de produkter de förmedlar, som till exempel strukturerade produkter och liknande komplicerade produkter. Vidare gör bolagen inte alltid den kontroll av försäkringsförmedlarnas kunskap och erfarenhet som regelverket kräver. Bolagen följer sällan upp att försäkringsförmedlarna kontinuerligt uppfyller förutsättningarna för att få förmedla försäkring.

Intressekonflikter och provisionsförbud

FI anser att många av problemen på förmedlarmarknaden bottnar i grundläggande intressekonflikter. Dessa konflikter beror bland annat på affärsmodellen där förmedlaren inte tar betalt av kunden utan i stället får ersättning i form av provisioner. De provisioner som utgår redan vid tecknandet av en försäkring kan uppgå till betydande belopp och variationerna mellan olika produkter och leverantörer är betydande. När förmedlaren får provisioner från försäkringsbolag eller värdepappersbolag för förmedling av deras produkter finns det stor risk för att det inte är konsumentens situation och behov som styr rådgivningen, utan storleken på provisionerna. Det finns alltså en risk för att rådgivningen inte utgår ifrån kundens bästa och därför mest är att likna vid försäljning. Existerande regelverk, såväl lag som föreskrifter, förmår inte hantera dessa

intressekonflikter på ett effektivt sätt. FI skulle därför se positivt på en utredning från regeringen i frågan om ett provisionsförbud skulle kunna införas i lag. Liknande provisionsförbud finns redan i flera europeiska länder. En sådan utredning skulle lämpligen ta ett brett grepp över hela rådgivningsmarknaden, i syfte att även undanröja liknande intressekonflikter på andra områden.

Finansinspektionens arbete för att förbättra konsumentskyddet

För att uppnå ett förbättrat konsumentskydd på förmedlar- och rådgivningsmarknaden, givet den lagstiftning som finns i dag, har FI inlett ett eget arbete. Arbetet sker på bred front och omfattar såväl tillsynsaktiviteter som utveckling av tillståndsförfarandet, föreskrifter och allmänna råd. Kraven kommer att skärpas vid tillståndsgivning, innefattande kraven på kunskap och kompetens hos dem som ska utföra förmedlingen. Förmedlarbranschen uppmanas också att överväga att själv verka för att höja kunskapsnivån via ett licensieringsförfarande. Informationen från förmedlaren, i synnerhet om provisioner, behöver bli tydligare, och dokumentationen av rådgivningssamtalen måste bli mer utförlig. Till grund för arbetet ligger dels FI:s egna erfarenheter och analyser, dels en rapport som FI beställt av jur. dr. Fredric Korling som belyser och analyserar flera av de mer komplexa problemområdena.

Gränsdragningsproblem mellan olika regelverk

Ett problemområde när det gäller försäkringsförmedlare är gränsdragningen mellan olika regelverk. Exempel på gränsdragningsvårigheter är den mellan marknadsföring och rådgivning som togs upp i förra årets tillsynsrapport.

En annan viktig fråga är om rådgivning om finansiella instrument i en försäkring ska bedömas som tillståndspliktig försäkringsförmedling eller som tillståndspliktig investeringsrådgivning enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, och dessutom vilken lag som sedan är tillämplig på förmedlingen. Enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling ska förmedlaren ha kunskap och kompetens som är anpassad till den verksamhet som ska utövas, men i praktiken har kompetensen anpassats för förmedling av just försäkringsprodukter och inte för den ibland relativt avancerade rådgivning om finansiella instrument som vissa förmedlare ägnar sig åt.

Tillämplig lag vid rådgivning

FI anser att tillståndet för försäkringsförmedling även bör omfatta rådgivning om finansiella instrument inom en försäkring. Regelverket för försäkringsförmedling bör anses omfatta situationer såväl när försäkringen tecknas som när rådgivning sker i ett senare skede vid omplaceringar inom försäkringen. Investeringsrådgivning inom en försäkring ändrar förutsättningarna för utbetalningen till följd av försäkringsavtalet och bör därmed kräva tillstånd enligt lagen om försäkringsförmedling.

Eftersom lagen om värdepappersmarknaden i vissa delar erbjuder ett starkare konsumentskydd, exempelvis genom tydligare krav på kunskap och kompetens, skulle det kunna vara en nackdel för kunden att verksamheten inte kräver tillstånd enligt denna lag. Det finns dock inget som hindrar att de krav som ställs på försäkringsförmedlaren rådgivning kan baseras på hur kraven för investeringsrådgivning är utformade i lagen om värdepappersmarknaden.

Korling gör i sin rapport bedömningen att verksamheten egentligen

www.fi.se

■ FI synar rådgivningsmarknaden

<http://www.fi.se/Utredningar/Skrivelser/Listan/FI-ser-over-regler-for-forsakringsformidling/>

■ Oklar gräns mellan regler

FI:s Tillsynsrapport 2010.



<http://www.fi.se/Utredningar/Rapporter/Listan/Tillsynsrapport-Erfarenheter-av-tillsyn-och-regelutveckling/>

borde kräva båda typerna av tillstånd, men att det är tveksamt att kräva ett särskilt, ytterligare, tillstånd för investeringsrådgivningen inom försäkringen enligt lagen om värdepappersmarknaden. Det är också ytterst osäkert om det EU-direktiv som ligger bakom lagen om värdepappersmarknaden (Mifid-direktivet) är tillämpligt på försäkringsförmedling. Korling kommer därför till slutsatsen att det förmodligen är tillståndet för försäkringsförmedling som blir aktuellt även för rådgivningen inom ramen för försäkringen. Denna slutsats ligger också i linje med det svar Kommissionen tidigare gett på en fråga från FI om vilket EU-regelverk som ska anses tillämpligt på viss rådgivning inom försäkring.

Översyn av föreskrifterna

I FI:s pågående arbete ingår att se över gällande föreskrifter avseende försäkringsförmedlare och om dessa kan förtydligas, särskilt avseende begreppet god försäkringsförmedlingssed. Det bör kunna anses vara god försäkringsförmedlingssed att tillämpa regelverket i lagen om värdepappersmarknaden vid motsvarande rådgivning om finansiella instrument i en försäkring. FI kommer även att se över kraven på kunskap och kompetens så att de bättre motsvarar den verksamhet förmedlarna faktiskt bedriver.

TILLSYN ÖVER BOLÅN

Ytterligare en fråga av stor betydelse för konsumenterna är tillsynen över bolånemarknaden. Den 1 oktober 2010 införde FI en begränsning av belåningsgraden på bostäder. Regleringen gäller vid nya lån med bostaden som pant och begränsar den samlade utlåningen till 85 procent av bostadens marknadsvärde. En kvalitativ undersökning som FI genomförde i februari 2011 visar att bolånetaket har fått effekt. De riktigt höga belåningsgraderna minskar enligt bankerna. Under hösten ska FI genomföra en mer omfattande utvärdering av bolånetaketets effekter.

FI har vidare i sin tillsyn uppmärksammat stora skillnader i bankernas beräkning av ränteskillnadsersättning, dvs. vad konsumenten kan få betala vid förtidsinlösen av bundna lån.

Effekter av begränsningen av belåningsgraden på bostäder

Bolånen står för cirka 80 procent av de svenska hushållens totala skulder. FI bedömer att betalningsförmågan hos svenska bolånetagare överlag är god. Däremot finns en oro för att andelen låntagare som har en mycket hög belåningsgrad har fortsatt att växa under de senaste åren. Den 1 oktober 2010 infördes därför en begränsning av belåningsgraden på bostäder. Regleringen gäller vid lämnande av nya lån med bostaden som pant och begränsar den samlade utlåningen till 85 procent av bostadens marknadsvärde.

För att bilda sig en första uppfattning av bankernas och konsumenternas respons på de nya reglerna genomförde FI under början av 2011 en attitydundersökning hos ett antal svenska banker och hushåll. Undersökningen vände sig till hushåll och till kreditcheferna på sju företag.⁷

Kreditchefernas svar

Undersökningen indikerar att de riktigt höga belåningsgraderna börjar minska. Bankerna anger att de ser en minskad efterfrågan från sina kunder på lån med höga belåningsgrader. Bankerna menar också att de har

www.fi.se

■ Bolånetak, FFFS2010:2

Allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad

<http://www.fi.se/Regler/FIs-forfattningar/Samtliga-forfattningar/20102/>

<http://www.fi.se/Press/Pressmeddelanden/Listan/Bolånetak-pa-85-procent-fran-1-oktober/>

■ FI bolåneundersökning våren 2011



<http://www.fi.se/Utredningar/Rapporter/Listan/Effekter-av-bolånetaket-en-forsta-utvardering/>

⁷ De företag som ingick i undersökningen var Nordea, Swedbank, Handelsbanken, SEB, SBAB, Länsförsäkringar Bank och Skandiabanken. (1 000 hushåll tillfrågades via SIFO:s veckovisa omnibus.)

blivit mer restriktiva med att bevilja lån med höga belåningsgrader och att de numera tydligare poängterar vikten av amortering för kunderna. Däremot syns ännu inte någon tydlig ökning i benägenheten att amortera. Några banker har också infört någon form av extra villkor för belåning över 75 procent av bostadens värde, såsom en speciell beslutsordning och/eller en lånebegränsningsregel utifrån total skuldsättning och disponibel inkomst.

Hushållen

Hushållen anger att de är oförändrat eller mindre benägna att låna till att köpa ett hus eller bostadsrätt i dag jämfört med för ett år sedan. Tre fjärdedelar av alla hushåll anger att de inte kan tänka sig att låna mer än 85 procent av bostadens värde. Bland dem som har bostadslån är den siffran 84 procent medan den är 68 procent bland dem utan bostadslån. Unga kan i högre utsträckning än äldre tänka sig att låna över 85 procent. Vidare är hushållen oförändrat eller mer positivt inställda till att amortera. 81 procent anger att de amorterar på sina bostadslån i dag. I storstäderna är motsvarande siffra 66 procent.

Fortsatt tillsyn över belåningsgrader

De första undersökningarna pekar på att regleringen har fått effekt. Det ska samtidigt lyftas fram att bolånetaket funnits under en kort tid och att flera andra faktorer inverkat. Osäkerheten i världskonomin, höjda räntor, debatten kring hushållens höga skuldsättning och de höga bostadspriserna har också påverkat hushållens beteenden.

FI avser att följa upp den stora undersökningen från 2009 med en ny undersökning under hösten 2011. FI kommer att begära in en uppdatering av underlaget för den årliga bolåneundersökningen, fördjupade frågor om företagens processer och interna regelverk samt även ett stickprov över utbetalda lån. För att följa utvecklingen på bolånemarknaden i stort och för att kunna utvärdera effekten av bolånetaket krävs bra statistik. Riksbanken hänvisar i sin utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden till önskemål om förbättringar angående statistik rörande bostadsmarknaden.⁸ Undersökningar på mikronivå kring hushållens skulder, som bolåneundersökningen, fyller en betydande lucka i statistiken och kan komma att göras med en ökad frekvens. Underlag på mikronivå gör det bland annat möjligt att bryta ned statistiken med avseende på olika variabler till exempel ålder, region, belåningsgrader.

Ränteskillnadsersättning – uppföljning

FI undersökte i februari 2010 rutinerna för och beräkningen av ränteskillnadsersättning, dvs. vad bankerna tar betalt när en konsument vill återbetala en bostadskredit med bunden ränta i förtid.⁹ Mycket få konsumenter är insatta i hur ersättningen beräknas när de binder sina lån.

FI har uppmärksammat väsentliga skillnader i företagens beräkningar. För ett likvärdigt lån med två års återstående löptid skiljde det nästan 15 000 kronor beroende på vilken bank som gjorde beräkningen. FI bedömer att bankernas olika metoder visserligen håller sig inom konsumentkreditlagens och de allmänna rådens ramar, men reglerna om beräkning av ränteskillnadsersättning är alltför otydliga och bör ses över.

8 För mer information kring vilken statistik Riksbanken önskar, se kapitel IV Vilka indikatorer eller ny statistik behövs för att bättre kunna följa utvecklingen på bostadsmarknaden, <http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=46526>

9 De företag som ingick i undersökningen var Nordea, Swedbank, Handelsbanken, SBAB och SEB

www.fi.se

■ Jämföresleränta för beräkning av ränteskillnadsersättning

<http://www.fi.se/Regler/FIs-forfattningar/Forslag-nya-FFFS/Arkiv/Listan/Forslag-till-nya-allmanna-rad-om-krediter-i-konsumentforhallanden/>

FI har i ett förslag till nya allmänna råd framfört att en kompletterande rekommendation bör införas som anger vilken jämförelseränta kreditgivaren bör använda vid beräkning av ränteskillnadsersättning.

BRISTER I FÖRVARINGSINSTITUT

Förvaringsinstitut fyller en avgörande funktion för konsumentskyddet inom fondområdet. Att förvaringsinstitutet fungerar som en oberoende kontrollerande part gentemot fondbolagen är en av förutsättningarna för att skyddet ska kunna upprätthållas. FI har i undersökningar av förvaringsinstitutet upptäckt stora brister och gjort ett antal ingripanden. Mot bakgrund av detta anser FI att det i framtiden är olämpligt att tillåta koncerninterna förvaringsinstitut.

Förvaringsinstitutets roll

I förvaringsinstitutets roll ingår att förvara fonders tillgångar och hålla dem åtskilda från fondbolagets tillgångar. Förvaringsinstitutet ska agera oberoende gentemot fondbolaget och utföra kontroller av att fondandelarnas värde beräknas i enlighet med regelverken och att förvaltningen inte strider mot lagen eller fondbestämmelser. Det innebär att förvaringsinstitutet fungerar som ett oberoende kontrollorgan, vilket är en förutsättning för det goda konsumentskydd som ska karaktärisera sparande i investeringsfonder. Förvaringsinstitutets roll regleras i fondblagstiftningen som baseras på ett EU-direktiv (UCITS-direktivet). För att agera som förvaringsinstitut ges inget separat tillstånd utan ett förvaringsinstitut godkänns i och med att ett fondbolag utser institutet som förvaringsinstitut i fondbestämmelserna. Banker eller kreditinstitut kan enligt fondblagstiftningen agera som förvaringsinstitut. Lagstiftningen är tydlig när det gäller förvaringsinstitutets oberoende ställning och att det ska kontrollera värdering, regelefterlevnad m.m. Men lagen specificerar inte i detalj hur funktionen ska utformas eller hur ofta kontrollerna ska göras.

Alla institut tar ut avgifter för att de innehar rollen som förvaringsinstitut. Avgiften betalas via fondbolaget av andelsägarna. I regel består avgiften dels av en värdebaserad avgift beroende på hur stor fonden är, dels av en transaktionsbaserad avgift beroende på antalet transaktioner.

Tillsynsundersökningarna

FI påbörjade 2009 en undersökning av de svenska förvaringsinstitutet. Betydande skillnader upptäcktes i hur institutet såg på sin roll, vilka kontroller som utfördes och hur man hade utformat funktionen. Dessutom var resurserna oväntat små, både i form av personal och systemmässigt.

Fondmarknaden har de senaste fem till tio åren haft en stark utveckling, inte bara när det gäller antalet fonder utan även komplexiteten på fonderna och de innehavda instrumenten. I dag kan fonderna förvaltas utifrån avancerade metoder och innehålla komplexa instrument. Regelverken ger större utrymme för komplexa förvaltningsmetoder, men är också mer detaljerade och ställer högre krav på kontroll. Denna utveckling ställer inte bara krav på fondbolagen och deras riskhanteringssystem utan även på förvaringsinstitutets kompetens, resurser och systemstöd. En generell slutsats FI dragit är att förvaringsinstitutet inte har hängit med i den utveckling som skett inom fondbranschen och av regelverket.

I de undersökningarna som genomförts upptäcktes brister som ledde till att FI ingrep mot tre förvaringsinstitut under 2011. Bristerna i förva-

ringsinstitutsfunktionen var allvarliga och gav anmärkningar förenade med straffavgift. Instituterna har även återkommit med omfattande åtgärdsplaner till FI vilka kommer att följas upp inom ramen för den löpande tillsynen.

Ingripanden mot storbankerna

Undersökningen visade att de undersökta storbankernas förvaringsinstitut har haft brister i sitt kontrollarbete. Swedbanks förvaringsinstitut hade under flera år inte genomfört några kontroller. Förvaringsinstitutet hade därefter börjat genomföra kontroller, men dessa omfattade inte samtliga de förvarade fonderna. Handelsbankens förvaringsinstitut hade valt att utforma funktionen på olika sätt för de koncerninterna och de externa fonderna. Kvaliteten på tjänsten var avsevärt högre när den riktade sig till externa fondbolag än koncerninterna. De kontroller som Handelsbankens förvaringsinstitut hade utfört av de koncerninterna fonderna var otillräckliga. Förvaringsinstitutet hade vidare åsidosatt sin skyldighet att ta emot och förvara vissa tillgångar i koncerninterna fonder. FI fann även att Handelsbanken hade åsidosatt sitt oberoende gentemot koncernens egna fondbolag. Vidare framkom att SEB:s förvaringsinstitut hade genomfört kontroller två gånger per år av samtliga förvarade fonder, men att kontrollerna inte hade hållit en godtagbar kvalitet. FI har i den löpande tillsynen upptäckt en rad överträdelseer i fonder som har förvarats av SEB:s förvaringsinstitut. Dessa överträdelseer hade förvaringsinstitutet inte uppmärksammat, trots att de hade förekommit under flera års tid.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om det finns vissa otydligheter i lagstiftningen så är det otvetydigt att förvaringsinstituterna har ett kontrollansvar och ska agera oberoende gentemot fondbolagen. Att underlåta att genomföra kontroller, att inte behandla likadana fonder på samma sätt eller att inte anpassa verksamheten för det antalet fonder man tar i sitt förvar är inte förenligt med regelverket.

Koncerninterna förhållanden

EU-kommissionen förväntas under året presentera ett förslag om mer detaljerade regler avseende förvaringsinstitutens funktion och organisation i UCITS-direktivet. FI ställer sig generellt positiv till en ökad europeisk harmonisering på detta område. I sitt remissvar till EU-kommissionen har FI särskilt framhållit vikten av att Kommissionen ser över kravet på förvaringsinstitutens oberoende. Ett koncernförhållande mellan ett fondbolag och ett förvaringsinstitut kan innebära att det uppstår intressekonflikter som gör det mycket svårt, om inte omöjligt, för ett förvaringsinstitut att uppfylla lagens krav på att agera oberoende och utslutande i andelsägarnas intresse. I ovanstående undersökningar behandlade till exempel ett förvaringsinstitut koncerninterna fonder annorlunda än externa fonder. Eftersom FI är tveksam till om det på ett tillfredställande sätt går att hantera de intressekonflikter som uppstår till följd av koncerngemenskap genom organisatoriska åtgärder (till exempel chinese walls eller krav på styrelsens sammansättning) anser FI att det bör införas ett förbud, på EU-nivå, mot att ett fondbolag använder sig av ett förvaringsinstitut i samma koncern som fondbolaget.

www.fi.se

■ Sanktioner mot finansiella företag

<http://www.fi.se/Sanktioner/Finansiella-foretag/>

www.fi.se

■ FI vill förbjuda koncerninterna förvaringsinstitut

<http://www.fi.se/Utredningar/Remissvar/Listan/FI-vill-att-EU-forbjuder-koncerninterna-forvaringsinstitut/>

TILLSTÅNDSPLIKT OCH KUNNIGA KONSUMENTER

FI har i sin övervakning av konsumentskyddet både uppgiften att ha tillsyn över företag på finansmarknaden och att stärka konsumenternas ställning genom information och initiativ till utbildning.

Under året har FI bland annat utrett dagens system med registrering kontra tillsyn av vissa finansiella företag. Slutsatsen var att FI rekommenderade regeringen att alla företag som ägnar sig åt inlåning eller utlåning till konsumenter ska ha tillstånd från FI.

När det gäller de kunskaphöjande insatserna har FI genomfört utbildningsprojekt för utvalda målgrupper, gjort en undersökning om räknefärdighet och finanskunskap hos skolelever samt etablerat nätverket GillaDinEkonomi tillsammans med en rad intressenter på finansmarknaden.

Tillsyn över snabbblån och inlåningen

FI fick 2010 regeringens uppdrag att utreda systemet med registrering av vissa finansiella företag, bland annat mot bakgrund av den kritik som FI själv hade framfört mot registreringsförfarandet. FI har sedan tidigare pekat på att ett system med registrering utan möjlighet till tillsyn och ingripande riskerar att skapa en falsk kvalitetsmärkning av finansiella företag. Denna risk är störst för de företag som riktar sig till konsumenter och detta utgör således en brist i konsumentskyddet.

Vad gör Finansinspektionen i dag?

Ett antal finansiella företag står i dag inte under full tillsyn, utan har enbart krav på registrering. Det gäller bland annat företag som enbart lånar ut pengar, men inte tar emot inlåning och vissa mindre inlåningsföretag.

Registreringen innefattar en kontroll av företagets ägare och ledning och att det finns rutiner för att företagets tjänster inte utnyttjas för penningtvätt. När det gäller inlåningsföretag kontrolleras utöver detta att de har en viss nivå på det egna kapitalet och att de kommer att informera sina blivande kunder om att insatta medel inte omfattas av insättningsgarantin.

FI kontrollerar därefter minst en gång per år att de registrerade företagen uppfyller de krav som ställs. Om ett registrerat företag inte följer gällande lagar har FI möjlighet att förelägga företaget att upphöra med verksamheten. I övrigt är dock möjligheterna att ingripa begränsade och ingen löpande, proaktiv övervakning av verksamheten äger rum. Detta är den i praktiken grundläggande skillnaden mellan registrering och tillsyn.

Hur kan konsumentskyddet stärkas?

Senare års framväxt av snabblåneföretag har visat på konsumenternas utsatthet och på betydelsen av kontroll av företag som riktar sig mot konsumenter. FI delar ansvaret för konsumentskyddet på finansmarknaden med Konsumentverket som när det gäller snabbblån fått stärkta befogenheter i den nya Konsumentkreditlagen (2010:1846). Det kan dock ifrågasättas om detta är tillräckligt. FI anser att tröskeln för att erbjuda krediter till konsumenter och inlåning bör höjas genom ett krav på tillstånd och rörelse regler.

FI föreslår därför att företagsformen inlåningsföretag avskaffas och att det införs krav på att all inlåningsverksamhet ska bedrivas av företag som har tillstånd som kreditmarknadsföretag eller bank. Detta skulle

www.fi.se

■ Företag som inte är under FI:s tillsyn

<http://www.fi.se/Tillstand/Foretagsregistret/Registrerade-foretag-som-inte-star-under-FIs-tillsyn/>

innebära ytterligare krav på kapital, rapportering och tillsyn för företag som tar emot inlåning. När det gäller företag som ägnar sig åt kreditgivning till konsumenter föreslår FI att de ska söka särskilt tillstånd och omfattas av en ny definition av konsumentkreditrörelse. En ny företagsform, konsumentkreditföretag, bör enligt FI skapas för de företag som bedriver sådan rörelse. För konsumentkreditföretag ska enklare rörelse-regler tas fram som innefattar allmänna krav på sundhet med mera, dock inte särskilda kapitalkrav.

För båda typer av verksamhet – inlåning och kreditgivning till konsumenter innebär förslaget att FI får möjlighet att ingripa och återkalla tillståndet för företag som inte sköter sig. FI anser sammantaget att förslagen bör leda till ett klart förbättrat konsumentskydd.

Information och privatekonomisk utbildning under året

FI har som mål att ta initiativ för att öka kunskapen hos konsumenterna. Okunnighet och likgiltighet i privatekonomiska frågor är ett problem som minskar konsumentskyddet och hämmar marknadens funktions-sätt. Kunniga och kritiska konsumenter ställer krav på företagens uppförande.

På årsbasis avsätter FI en budget för privatekonomisk information och utbildning som uppgår till fem miljoner kronor. Då insatserna normalt sker i samverkan med andra aktörer, myndigheter såväl som privata företag, är den samlade resursinsatsen för att nå ut till konsumenter betydligt högre. Det gäller såväl för information och vägledning till konsumenter som för privatekonomisk utbildning anpassad för olika målgrupper.

Finansinspektionen ser ett växande behov av kunskap

Den stora mängd transaktioner som vi som konsumenter dagligen utför fungerar normalt sett bra. Affärer vi gör mer sällan kan te sig svårare. Det är i synnerhet på områden som finansiell planering, sparande och lån, som FI ser att behovet av stöd och hjälp till enskilda konsumenter växer. Flera undersökningar som FI och andra aktörer genomfört visar att okunnighet och privatekonomisk oro är faktorer som påverkar många konsumenter på marknaden.

Räknefärdighet och finanskunskap (FI skrivelse 2011-02-04)

Den studie FI senast genomförde, 2010, har särskilt fokus på kopplingen mellan baskunskaper i matematik och konsumenternas förmåga att hantera sin privatekonomi. Resultaten från studien speglar hur räknefärdigheten varierar avsevärt mellan olika åldersgrupper, inkomstklasser och utbildningsnivåer, med påfallande svaga resultat för de yngsta åldersgrupperna. Förmågan att räkna påverkar i sin tur hur konsumenterna fattar ekonomiska beslut och vilken risk man väljer i sitt sparande.

Nätverket GillaDinEkonomi

Under 2010 bildades nätverket GillaDinEkonomi, med FI som en av initiativtagarna. Nätverket för samman både privata och offentliga aktörer i gemensamma satsningar på utbildningsprojekt som ska öka allmänhetens privatekonomiska kunnande och självförtroende. Det sker under former som är neutrala och oberoende från kommersiella intressen. Inom nätverket samverkar för närvarande ett trettiotal aktörer.

FI vill ha tillsyn över snabblåneföretagen



<http://www.fi.se/Utredningar/Skrivelser/Listan/FI-vill-ha-tillsyn-over-snabblane-foretagen/>

www.fi.se

Räknefärdighet

Förmågan att räkna påverkar hur konsumenter fattar ekonomiska beslut och även vilken risk de väljer i sitt sparande.

<http://www.fi.se/Utredningar/Skrivelser/Listan/Unga-vuxna-behov-bättre-räknefardigheter/>

■ Utbildning för konsumenter



**GILLA DIN
EKONOMI**

<http://www.gilladinekonomi.se/>

www.fi.se

■ Koll på cashen

<http://www.fi.se/Konsument/Finanskunskap/Koll-pa-cashen/>

Inom kort kommer GillaDinEkonomi tillsammans med arbetsgivare och fackförbund skapa ett tydligt privatekonomiskt engagemang på arbetsplatserna.

Arbetsplatsprojektet inom GillaDinEkonomi

Ett pilotprojekt med företagsträffar genomförs för närvarande där anställda får utbildning för sin egen privata budgetplanering, för sparande, allmän pension samt frågor som rör tjänstepensioner. FI svarar för projektledningen och genomför aktiviteterna tillsammans med nätverkets medlemsföretag och myndigheter. Ett samarbete med medlemsförbund inom TCO har just inletts med sikte på att utvidga projektet på nationell nivå.

Utvärderingar av de inledande aktiviteterna visar att redan en informationsträff om en och en halv timme medför att de flesta deltagare anser att de fått ökad kunskap i privatekonomi och ökat självförtroende att agera för den egna ekonomin och för sitt sparande på längre sikt.

Skolan och vuxenutbildningen

Skolans undervisning är också en prioriterad kanal för FI:s kunskaps-
höjande insatser. Tillsammans med Kronofogden och Konsumentverket driver FI sedan ett par år projektet Koll på Cashen med inriktning på gymnasieskolans lärare och elever. Även andra kampanjer för mer privatekonomi i undervisningen löper parallellt.

Under 2010 skedde en kraftsamling från en rad myndigheter och privata aktörer för att påverka de nya ämnesplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. Kraftsamlingen blev framgångsrik. Efter beslut av Skolverket och regeringen sker från och med hösten 2011 ett avgörande genombrott för principen om obligatorisk privatekonomisk undervisning för alla elever - inom hemkunskap på högstadiet och inom samhällskunskap och matematik på gymnasienivå.

EU-sanktioner och penningtvätt

EU-sanktioner har fått en allt större betydelse för de finansiella företagen under de senaste åren. Finansinspektionen har under året genomfört sin första riktade undersökning med fokus på EU:s sanktionsförfordningar som visar att det finns brister i efterlevnaden av sanktionerna.

Finansinspektionen (FI) har sett en risk för bristande efterlevnad av sanktionsförfordningarna, dels på grund av att finansiella företag inte vidtar tillräckliga åtgärder för att hålla sig uppdaterade om förfordningarna, dels på grund av att de kontrollerar en alltför begränsad krets av personer. I samma undersökning har också konstaterats att förbättringar behövs i rapporteringen till Finanspolisen avseende misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Risk för bristande efterlevnad av EU:s sanktionsförfordningar

I undersökningen konstateras att företagens rutiner är sådana att företagen riskerar att genomföra sina kontroller långt efter att sanktionsförfordningen ändrats eller att företagen missar nya sanktionsförfordningar. Alla företag bör ha rutiner som säkerställer att man dagligen tar del av ny information om vilka ändringar och tillägg som har gjorts i förfordningarna. Förändringar i sanktionsförfordningar träder normalt i kraft samma dag som dessa offentliggörs i EU:s officiella tidning.

En annan iakttagelse var att företagen kontrollerade en alltför begränsad krets av personer mot EU:s sanktionsförfordningar. Utgångspunkten är att förfordningarnas bestämmelser gäller alldeles oavsett vilken ställning denne har i en viss relation, såsom kund eller verklig huvudman.

EU:s sanktionsförfordningar

Internationella sanktioner innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten för en stat, en grupp eller dess ledare genom ett kollektivt beslut av andra stater. EU kan införa sådana sanktioner antingen genom att gemensamt införa FN:s säkerhetsråds sanktioner eller genom självständiga beslut. Sanktionerna blir direkt tillämpliga i svensk nationell rätt och innehåller begränsningar som handelsrestriktioner och frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för vissa individer eller företag. Regeringen beslutar vilka myndigheter som ska utföra vissa uppgifter i förfordningarna, i egenskap av så kallade behöriga myndigheter. FI utses regelmässigt till behörig myndighet för att ta emot information om frysning av tillgångar tillhörande vissa individer och företag samt transaktioner till konton och andra uppgifter som kan underlätta förfordningarnas efterlevnad.

EU:s sanktionsförfordningar har fått en allt större betydelse i takt med att de har kommit att omfatta allt fler länder, som har ett betydande ekonomiskt utbyte med Sverige eller som har betydande tillgångar i svenska finansiella företag. Ett exempel är de sanktioner som i mars 2011 infördes mot bakgrund av situationen i Libyen, och som medförde att svenska finansiella företag tvingades frysa tillgångar i stor omfattning, närmare bestämt över 10 miljarder kronor.

När det gäller internationella sanktioner bör framhållas att de åtgärder som företagen vidtar som en följd av penningtvättsregelverket i stor utsträckning kan bidra till efterlevnaden av EU-sanktionerna. Exempel-

www.fi.se

■ EU-sanktioner

<http://www.fi.se/Sanktioner/EU-sanktioner/>

vis är åtgärder för att uppnå kundkänedom av central betydelse för att kunna följa både penningtvättslagen och EU:s sanktionsförordningar.

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att det råder andra stora skillnader mellan de olika regelverken. Penningtvättslagens riskbaserade förhållningssätt kan till exempel inte tillämpas i fråga om EU:s sanktionsförordningar. De förbud som gäller enligt sanktionsförordningarna mot att tillhandahålla tillgångar till vissa utpekade personer är absoluta. FI förväntar sig att företagen vidtar åtgärder för att säkerställa att parter som är utpekade på en sanktionslista inte direkt eller indirekt genom företaget kan få tillgång till ekonomiska medel.¹⁰

Bristfällig rapportering till Finanspolisen

FI har för närvarande ett särskilt fokus i tillsynen på granskning och rapportering av misstänkta transaktioner, med anledning av ett regeringsuppdrag. Ovan nämnda undersökning omfattade därför även en översyn av hur företagen följt skyldigheten att till Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen) lämna uppgifter om transaktioner som misstänks eller som företaget har skälig grund att misstänka utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Uppdrag i regleringsbrevet

I enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för 2011 ska FI säkerställa en adekvat och effektiv rapportering från de verksamhetsutövare som enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska rapportera misstänkta transaktioner till Rikspolisstyrelsen. FI ska efter samråd med övriga myndigheter i samordningsorganet för tillsyn över åtgärder mot penningtvätt och terroristfinansiering intensifiera dessa insatser och då särskilt med inriktning på de grupper av verksamhetsutövare som har låg rapporteringsgrad. Insatserna och effekterna ska redovisas senast den 15 mars 2012. Den 15 mars 2011 redovisas vidtagna åtgärder och planen för hur uppdraget ska slutföras. FI lämnade en sådan redovisning den 11 mars 2011, dnr 11-2349.

De undersökta företagen har generellt avstått från att rapportera misstänkta transaktioner som har utgjort en del av ett återkommande mönster av transaktioner av samma slag. Detta agerande står i uppenbar strid med penningtvättslagens krav. Vidare förefaller antalet rapporter till Finanspolisen i flera fall alltför lågt.

Skyldigheten att granska och rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen är en hörnsten i det förebyggande regelverk som är avsett att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Rapporteringskravet medger inga undantag från skyldigheten att utan dröjsmål rapportera uppgifterna till polisen.

Det finns sannolikt flera orsaker till den bristande rapporteringen. En korrekt rapportering förutsätter att andra moment såsom kundkänedom, löpande uppföljning av affärsförbindelser och granskning av transaktioner hanteras korrekt. Det kan också uppfattas som en drastisk åtgärd att lämna en rapport till Finanspolisen. Här ska dock framhållas att skyldigheten att lämna uppgifter till Finanspolisen är baserad på en låg misstankegrad (skälig grund att misstänka) och att lämna uppgifter till Finanspolisen är inte att jämföras med en sedvanlig polisanmälan.

¹⁰ Se ”EU:s bästa praxis för effektiv tillämpning av restriktiva åtgärder” punkterna 29 och 30: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/08/st08/st08666-re01.sv08.pdf>

Framtidsfrågor

Finansinspektionen kommer under de närmsta åren att arbeta med att skapa en mer proaktiv tillsyn som syftar till att förhindra problem innan de blir allvarliga och drabbar många konsumenter och samhället i stort. I det arbetet ingår att ställa höga krav på de företag som verkar på finansmarknaden. Finansinspektionen kommer att verka för bättre utnyttjande av kontroll- och ingripandeåtgärder samt en utvecklad tillståndsprovning. När det gäller regelarbetet är nya kapitalkrav för banker och försäkringsbolag av särskild vikt.

HÖGA KRAV PÅ DEM SOM VERKAR I FINANSSEKTORN

Den finanskris som världen nyss drabbats av visar att det bör ställas höga krav på de företag och personer som verkar i finanssektorn. Finansinspektionen (FI) kommer att sträva efter att, utifrån de behov som finns, använda alla de kontroll- och ingripandeåtgärder som står till förfogande. Som ett led i detta bör nivån på straffavgifter ses över så att avgifterna blir kännbara för alla företag. Dessutom kommer en utvecklad tillståndsprovning att tas fram.

Översyn av straffavgifter

FI ska ingripa mot företag som inte sköter sina skyldigheter enligt de regler som gäller för företagets verksamhet. Ingripandena ska vara målriktade och kraftfulla samtidigt som kravet på rättssäkerhet alltid måste beaktas. För att ingripandena ska vara effektiva bör FI sträva efter att aktivt använda alla de olika möjligheter att ingripa som finns. Ingripandena ska stå i proportion till överträdelserna. Utgångspunkten bör bland annat vara att FI kan besluta om straffavgifter som gör sanktionen lika kännbar för de stora kapitalstarka företagen som små företag.

FI anser att den maximala avgift som får beslutas vid ingripanden mot företag i dag är för låg för att tjäna sitt syfte. Regeringen bör därför överväga om nivån på straffavgifter bör höjas. I dag är högsta möjliga straffavgift 50 miljoner kronor. Detta är naturligtvis en avsevärd summa pengar, men denna straffavgift är inte särskilt avskräckande för de allra största företagen med en balansräkning på tusentals miljarder kronor. För att straffavgifterna ska ha preventiv inverkan behöver den övre gränsen för avgiften höjas så att ett ingripande mot en storbank blir lika kännbart som ett ingripande mot ett mindre värdepappers- eller fondbolag. FI har därför valt att i en särskild skrivelse, som lämnas till regeringen samma dag som denna rapport, påtala behovet av ändring av bestämmelserna om straffavgifter. Förslaget är bland annat att den högsta möjliga straffavgiften sätts till 500 miljoner kronor.

Fördjupad tillståndsprovning inklusive ägar- och ledningsprovning

Erfarenheterna från finanskrisen och en rad ingripanden har än tydligare visat att det finns behov att ställa höga krav på de personer och företag som verkar i finanssektorn.

I dagsläget görs ofta en standardiserad provning av lämpligheten hos ägare och ledning. För att tydligare uppfylla syftet med reglerna kommer FI under 2011 att ta fram en metod för en fördjupad och mer kvalitativ provning av kvalificerade ägare och ledande befattningshavare. Metoden ska användas dels i den fördjupade tillståndsprovningen, dels i ärenden som endast rör ägar- och ledningsprovning.

Den fördjupade tillståndsprovningen kommer att leda till att kraven höjs för att starta nya finansiella företag. Det är något som kan minska konkurrensen på finansmarknaden, vilket riskerar att drabba kunderna. Men det är viktigt att företagen redan från start håller en god standard och att risken för framtida problem begränsas. Att värna konkurrensen är ett viktigt mål, men det måste balanseras mot behovet av att det ställs höga krav på de företag som vill agera på finansmarknaden.

HÖJDA KAPITALKRAV FÖR BANKER OCH FÖRSÄKRINGSBOLAG

I FI:s tillsyn av både konsumentskydd och stabilitet har kapitalkraven en central roll som en buffert mot påfrestningar på rörelsen. Stora förändringar är på gång när det gäller kapitalkraven för banker och försäkringsbolag. Baselkommittén för banktillsyn har i december 2010 publicerat rekommendationer till reformerade internationella kapitalkrävningsregler som efter omvandling till EU-rätt förväntas gälla från 2013. Solvens 2-regleringen för försäkringsbolag träder också i kraft detta år.

Solvens 2 — en utmaning för branschen

När det gäller försäkringsbolagen är Solvens 2 slutfasen på ett långt projekt som syftar till att skapa en riskbaserad helhetssyn på kapital i försäkringsbolag. För svensk del har en viktig omvandling skett genom anpassningen till FI:s tillsynsverktyg Trafikljuset. Under våren har resultatet av den senaste kvantitativa studien av effekterna av Solvens 2 (QIS 5) publicerats. FI kan utifrån denna studie konstatera att svenska försäkringsföretag står väl rustade när det gäller kapital. De enstaka företag som inte uppfyllde de nya kraven var relativt små.

Samtidigt bör än en gång betonas att det krävs förberedelser hos alla försäkringsföretag inför övergången till de nya reglerna. För att klara omställningen till Solvens 2 bör företagen redan nu ha påbörjat nödvändiga processer och förändringsarbeten inom de områden som kräver anpassning. Förutom förberedelser för de faktiska kapitalkravsbekräftningarna, handlar det bland annat om att utveckla företagsstyrningen. Solvens 2-regelverket uttalar ett tydligt ansvar för styrelsen och ställer krav på kontrollfunktioner och på egna risk- och kapitalbedömningar. Företagen bör också förbereda sig för en mer omfattande rapportering.

FI har informerat om de nya kraven genom en rad seminarier, både för experter på försäkringsföretagen och på styrelsenivå.

Finansinspektionens syn på genomförande av Basel 3 i Sverige

FI har genom sitt medlemskap i den internationella Baselkommittén för banktillsyn under de senaste åren varit med och utformat nya krav på kapital hos banker. Genom det så kallade Basel 3-ramverket föreslås att kapitalkraven på banker ska skärpas betydligt. Nu återstår att säkerställa ett genomförande av de internationella rekommendationerna i EU och nationellt.

FI:s åsikt är att svenska banker behöver höga kapitalkrav, särskilt de stora bankerna, eftersom banksektorn kan utsätta samhället för stora risker. De fyra storbankernas balansomslutningar uppgår tillsammans till nästan fyra gånger Sveriges BNP. Kostnaden för samhället av att en av dessa banker får problem eller går omkull riskerar att bli mycket stor medan ökningen i kapitalkostnad av de nya reglerna — och därmed eventuell påverkan på utlåningsräntor — är relativt liten. Stora och för samhället viktiga banker har också en kostnadsfördel beroende på att de

www.fi.se

■ Solvens 2

I Läs mer om Solvens 2-projektet på
Finansinspektionens webbplats.

<http://www.fi.se/Regler/Solvens/>

av marknaden betraktas som omfattade av en implicit statsgaranti. Den implicita garantin kan minskas genom att trovärdiga krishanterings- och avvecklingsmekanismer för banker skapas, men högre kapitalkrav för systemviktiga banker är ytterligare ett medel att skapa sunda incitament och rättvis konkurrens.

Enligt Baselkommittén kan de nya kraven på bankerna fasa in successivt fram till 2019. Finansinspektionen har emellertid tidigare annonserat att de svenska storbankerna bör ta höjd för att Sverige snabbare fasar in det nya regelverket än de övergångsregler som föreslagits av Baselkommittén. De svenska storbankerna bör inom några år ha en kapitaltäckning som motsvarar 10-12 procent i kärnprimärkapital och 15-16 procent i totalt kapital.

En snabb infasning av kraven i Sverige och påslag för systemviktiga företag kan innebära att svenska banker, i vart fall under en övergångsperiod, får något strängare krav på kapital än vissa europeiska och internationella konkurrenter. Med tanke på att bankerna i princip har anpassat sig till dessa nivåer i dag och har en god intjäning anser FI inte att ett sådant konkurrensskäl överväger de fördelar som finns för samhället med en välkapitaliserad banksektor. Tvärtom kan hög soliditet visa sig vara en konkurrensfördel för banker, särskilt i oroliga tider. Det gäller i hög grad för svenska banker som har ett förhållandevis stort behov av marknadsfinansiering och därmed är beroende av ett högt förtroende från marknaden.

En viktig slutsats av krisen som återspeglas i det nya regelverket är att det är i goda tider som buffertar ska byggas upp för att kunna undvika en kreditåtstramning när konjunkturen vänder. Arbetet med så kallade kontracykliska buffertar — kapitalbuffertar som ska variera i storlek beroende på konjunkturen — kommer att ställa krav på ökat samarbete mellan FI och Riksbanken.

EU:S NYA TILLSYNSSTRUKTUR SKAPAR FRAMTIDA KRAV

För både banker och försäkringsbolag kommer arbetet framöver med de nya kapitalkraven att till stor del hanteras i de nya tillsynsmyndigheter som etablerats i EU. I framtiden är det i dessa myndigheter som de mer detaljerade reglerna kommer att tas fram, snarare än i form av nationella föreskrifter från FI. Dessutom kommer den nya Europeiska systemrisknämnden att få en viktig roll när det gäller att formulera krav på kontracykliska kapitalbuffertar.

Den nya tillsynsstrukturen

Vid årsskiftet bildades tre nya EU-myndigheter: Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA). De nya myndigheterna har bland annat mandat att utfärda förslag till tekniska standarder som sedan antas av kommissionen i form av förordningar eller beslut. Det innebär att FI kommer att medverka i utformning av regelverk som kommer gälla som lag i hela EU. FI kommer att delta aktivt med experter i de nya myndigheternas regleringsarbete både vad gäller tekniska standarder och riktlinjer. De tre nya tillsynsmyndigheterna får också i högre grad än tidigare delta i FI:s tillsynskollegier, dvs. samarbetet mellan FI och andra utländska myndigheter, där till exempel stora svenska banker har verksamhet.

Dessutom bildades vid årsskiftet en europeisk systemrisknämnd (ESRB) som

www.fi.se

■ Framtida kapitalkrav

Läs mer om arbetet med de framtida kapitalkraven på FI:s webbsidor om kapitaltäckning.

<http://www.fi.se/Regler/Kapitaltackning/Listan/Nya-globala-regler-for-banker/>



har ansvaret för övergripande tillsyn över systemriskerna inom EU. I nämnden ingår både representanter för Riksbanken och FI, vilket kommer att leda till ett ökat behov av samarbete mellan dessa myndigheter.



Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Besöksadress Brunnsgatan 3
Telefon 08-787 80 00
Fax 08-24 13 35
finansinspektionen@fi.se

www.fi.se