



TILLSYNSRAPPORT

Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling

18 MAJ 2010





INNEHÅLL

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling	4
MÅLEN FÖR FINANSINSPEKTIONENS VERKSAMHET	7
Finansiell stabilitet	7
Konsumentskydd	8
Effektiviteten – kostnaden av statligt agerande måste beaktas	9
FINANSINSPEKTIONENS VERKTYG	11
Tillstånd, regler, tillsyn och ingripanden	11
Information och dialog	13
ERFARENHETER AV TILLSYN OCH REGELUTVECKLING	15
Tillsyn över gränsöverskridande verksamhet	15
Likviditetsrisk – ny reglering	18
Samlad kapitalbedömning och kapitalplanering	21
Ersättningssystemen	23
Begränsning av belåningsgraden på bostäder	25
Försäkringsförmedlares rådgivning och marknadsföring	27
Skyddet för kunderna i fondsparande och försäkring	31
Ombildning av livförsäkringsbolag	34
Organisation, intern styrning och kontroll	36
Redovisningstillsynen	38
FRAMTIDSFRÅGOR	41
Finansinspektionens roll i en ny tillsynsstruktur	41
Ny reglering för att öka stabiliteten	42
ORDLISTA	44

Förord

Finansinspektionen (FI) verkar i en miljö som fortfarande till stor del påverkas av den finanskris som drabbade världen med full kraft hösten 2008. Banksystemet har stabiliserats men den ekonomiska återhämtningen tar tid. Många länder lider av rekordstora budgetunderskott, bland annat till följd av insatserna för att mildra krisens effekter. Situationen i den grekiska ekonomin har lett till förnyad oro på de finansiella marknaderna. Fokus har därför hamnat på behovet av mer statlig tillsyn och reglering av finanssektorn.

Sällan har nödvändigheten av kompetenta, resursstarka tillsynsmyndigheter varit tydligare. Krisens dramatiska effekter har lett till en våg av regleringsinitiativ som ska fås att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Nya risker har identifierats och alla har insett vikten av ökat internationellt samarbete. De beslut som tas i dag blir avgörande för finanssektorns utveckling och funktionssätt framöver, liksom för möjligheten att undvika finansiella kriser.

Syftet med denna rapport är att på ett samlat sätt blicka både bakåt och framåt när det gäller centrala delar av FI:s verksamhet. Här redovisas några av myndighetens viktigaste erfarenheter av tillsyns- och regelarbetet det senaste året. Förhoppningen är att detta ska leda till en ökad förståelse för FI:s verksamhet och prioriteringar.

Stockholm 18 maj 2010



Martin Andersson
Generaldirektör

Sammanfattning

FI:s årliga tillsynsrapport behandlar områden där mer principiella frågor har aktualiserats i tillsynen och regelutvecklingen under det senaste året. Denna gång handlar det dels om lärdomar från den finansiella krisen, dels om mer generella frågor om konsumentskyddet på bolånemarknaden, försäkringsförmedlarnas rådgivning och hur kundernas intressen skyddas i fonder och försäkringsbolag.

ERFARENHETER AV TILLSYN OCH REGELUTVECKLING

För att uppfylla målen om ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd har FI tillgång till olika verktyg; genom regler ställs krav på och sätts gränser för företagens verksamhet, genom tillsyn övervakas att reglerna följs och vid behov beivras överträdelser genom ingripanden. Dessutom för FI löpande dialog med finansföretagen och deras kunder.

FI:s mål med dessa verktyg är att påverka beteendet hos företagen och konsumenterna. En effektiv tillsyn är den som ser till att problem inte uppstår, inte den som enbart fokuserar på ingripanden i efterhand. En stor del av FI:s verksamhet består därför av löpande tillsyn som inte leder till ingripanden eller regelförändringar.

Ibland uppkommer dock frågor som ger anledning till mer principiella överväganden. Ett urval av dessa presenteras i årets tillsynsrapport. Vissa av dem har sin grund i situationer där regelverket inte är tillräckligt och där FI ser behov av förändrad lagstiftning eller föreskrifter. Andra är exempel på beteenden som inte är acceptabla i tillståndspliktig verksamhet och som FI vill uppmärksamma företagen på. Eftersom avsikten är att skapa en årlig rapport behandlas endast frågor som varit aktuella under det senaste året, denna gång 2009 och tiden fram till rapporten publiceras. De frågor som tas upp har sin grund i arbetet med finansiell stabilitet efter finanskrisen, konsumentskyddet och mer allmänna frågor om intern kontroll och redovisningstillsyn som är av betydelse för båda dessa målsättningar.

Åtgärder mot bakgrund av finanskrisen

Finanskrisen och med en fortsatt orolig situation i världsekonomin gör att det är naturligt att regleringen på det finansiella området ses över i syfte att värna den finansiella stabiliteten. FI vill särskilt lyfta fram följande initiativ:

Tillsyn över gränsöverskridande verksamhet. Utvecklingen inom EU går i snabb takt mot ett mer djupgående och omfattande samarbete inom tillsynskollegier för de stora företagen. Detta är en fråga av särskilt intresse för FI, då Sverige har en mycket internationaliserad och gränsöverskridande finanssektor. När det gäller filialer måste strukturer för samarbete över gränserna skapas på mer övergripande nivå.

Ny reglering om hantering av likviditetsrisker. Erfarenheten från finanskrisen är att tillsyn och reglering av likviditetsrisker måste skärpas avsevärt. FI ser området som högprioriterat och startade 2009 arbetet med ny reglering om hantering av likviditetsrisker. Nästa steg är inrapportering och den kvantitativa reglering som tas fram internationellt och av EU.

Samlad kapitalbedömning och kapitalplanering. Förutom det minimikrav på kapital som gäller för kreditinstitut och värdepappersbolag ska FI göra en samlad kapitalbedömning inom den så kallade Pelare 2-regleringen. I den bedömningen ska hänsyn tas även till andra risker än kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker som täcks av det formella lagkravet, något som erfarenheterna från finanskrisen visar är mycket viktigt. FI har ökat sitt fokus på den samlade kapitalbedömningen och kapitalplanering efter finanskrisen och kommer att fortsätta med detta under 2010.

Reglering av ersättningssystemen. Ett område som fått ökad uppmärksamhet till följd av finanskrisen är de finansiella företagens ersättningssystem. FI har under 2009 infört en ny reglering för ersättningar i finansiella företag som ska motverka ett överdrivet risktagande.

Åtgärder för att förstärka konsumentskyddet

FI arbetar löpande med att öka medvetenheten om finansiella frågor hos konsumenter för att på så sätt hjälpa dem att göra informerade val när de agerar på de finansiella marknaderna. Samtidigt är finansiell verksamhet ofta komplex och det behövs tillsyn och reglering för att hjälpa konsumenterna. FI vill fästa uppmärksamheten på några frågor där erfarenheterna från tillsynen visar att konsumentskyddet brister.

Begränsning av belåningsgraden på bostäder. Bostadslånens dominerande roll i de svenska hushållens skuldsättning gör dem till en viktig komponent i FI:s analys. FI:s förslag till reglering av belåningsgraden på bostäder har sin grund i en oro för överskuldsättning hos vissa hushåll. Till följd av det extrema ränteläget, hushållens fortsatta skuldökning och den osäkra makroekonomiska situationen genomförde FI en omfattande undersökning på bolånemarknaden vintern 2009. Slutsatsen är att riskerna för det finansiella systemet som helhet är låga men situationen för hushåll med hög belåningsgrad oroar. FI remitterade den 5 maj 2010 ett förslag till allmänna råd om begränsning av belåningsgraden på bostäder som innebär att maximalt 85 procent av bostadens marknadsvärde bör pantsättas.

Försäkringsförmedlares rådgivning och marknadsföring. Finansiell rådgivning till konsumenter är föremål för omfattande reglering, men skyddet varierar beroende på vilken typ av rådgivare kunden träffar och den typ av investering som görs. Försäkringsförmedlarna har fått en allt större roll i sådan finansiell rådgivning, men flera av dem brister enligt en undersökning FI genomfört i sin regelefterlevnad. FI kommer därför ha ökad tillsyn över förmedlarna och se över föreskrifterna för dessa. Dessutom anser FI att gränsen mellan vad som anses vara finansiell rådgivning och marknadsföring måste tydliggöras.

Skyddet för kunderna i fondsparande och försäkring. En viktig del av FI:s tillsyn på konsumentskyddsområdet handlar om skyddet för kundernas tillgångar. Under 2009 har FI genomfört undersökningar av förvaringsinstitut för fonderna och försäkringsbolagens skuldtäckningsregister. Slutsatsen är att det finns brister i förvaringsinstitutens kontrollerande funktion och i hanteringen av skuldtäckningsregister. Händelseförloppet i försäkringsbolaget Aspis Liv aktualiserar frågan om det behövs ett ytterligare skydd för försäkringstagarna, liknande investerarskyddet, när ett bolag inte följer regelverket.

Ombildning av livförsäkringsbolag. Intressekonflikter kan förekomma i olika sammanhang inom finansiell verksamhet och utgör ett viktigt skäl för konsumentskyddet. En situation där risken för intressekonflikter är påtaglig är vid ombildning av ömsesidigt verkande försäkringsbolag till vinstutdelande. Under 2009 har FI beslutat att inte medge ombildning av Länsförsäkringar Liv till vinstutdelande bolag. FI:s slutsats av detta ärende är att lagstiftningens regler för ombildning måste förtydligas för att öka försäkringstagarnas möjlighet att utöva inflytande över ombildningen. Det är också viktigt att FI i sin granskning av att försäkringstagarnas rätt inte försämras kritiskt utvärderar de antaganden som bolaget gör om framtiden för att se att de är långsiktigt hållbara.

Utöver frågor kopplade till finansiell stabilitet efter finanskrisen och konsumentskyddet har FI också lyft frågan om organisation, intern styrning och kontroll i finansiella företag som är viktig både för stabilitet och kontroll av risker och för hantering av intressekonflikter. Dessutom lyfter FI ännu en gång svagheterna i det nuvarande systemet för redovisningstillsynen som kan äventyra förtroendet för de svenska reglerade värdepappersmarknaderna och på dessa noterade företag.

Avslutningsvis behandlas några förändringar som FI ser som viktiga för framtiden, det gäller upprättandet av en ny tillsynsstruktur och skärpta krav för kapital, likviditet och krishantering.

Målen för Finansinspektionens verksamhet

Finansinspektionen (FI) har av regeringen i instruktionen och regleringsbrevet fått två huvudsakliga mål för verksamheten:

- att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system, och
- att verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet.

De åtgärder som vidtas för att uppfylla målen ska vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. 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. Dessutom är målen om finansiell stabilitet och gott konsumentskydd svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att ha en öppen och levande diskussion kring FI:s prioriteringar och sättet att arbeta.

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. Så kallade marknadsmisslyckanden uppstår eftersom aktörerna inte alltid har incitament att åstadkomma de lösningar som är bäst för samhället som helhet. Det visar sig tydligast i omfattande finanskriser som den vi just har upplevt. De statliga åtgärder, till exempel i form av garantier, som sätts in för att åtgärda marknadsmisslyckandena kan i sin tur leda till ökat risktagande och motivera reglering av finansiell verksamhet.

FINANSIELL STABILITET

Det finansiella systemet är en infrastruktur som är helt nödvändig för en modern samhällsekonomi. Det finansiella systemet omfördelar sparande, hanterar risker samt förmedlar betalningar. De viktiga funktionerna i det finansiella systemet kan inte lätt ersättas. Om en del i systemet fallerar kan det, liksom när en viktig vägbro kollapsar, vara svårt att hitta alternativa transportvägar. Det gör att samhället har ett stort intresse av att det finansiella systemet är motståndskraftigt.

Problem i ett finansiellt företag kan påverka hela systemet

Löptidstransformering, det vill säga att omvandla kortfristig upp- och inlåning till långfristiga krediter är en av banksystemets huvuduppgifter. Men en illikvid tillgångssida och en relativt likvid och lättflyktig skuldsida gör en bank känslig för likviditetsstörningar. Om förtroendet för en bank försvinner kommer insättare ta ut sina pengar och flödet av kortfristig finansiering från andra finansföretag sinar snabbt. 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.

Oron för hot mot den finansiella stabiliteten gäller framför allt de stora bankerna och den komplexa struktur som skapats genom betalningsväsendet.

Erfarenheterna visar att en konkurs i ett finansiellt företag (till exempel investmentbanken Lehman Brothers i USA hösten 2008) kan få spridningseffekter som går långt utöver direkta förluster för aktieägare, lån-

www.fi.se

■ Så styrs FI

Instruktion, regleringsbrev mm.

<http://www.fi.se/Templates/>

Page____2298.aspx

givare och kunder i det enskilda företaget. Spridningsriskerna finns på flera sätt inbyggda i systemet genom direkta finansiella kopplingar – till exempel lån – och indirekt genom allmänhetens förtroende för finanssektorn. Beslutsfattarna i ett enskilt företag bär inte själva kostnaden för de eventuella problem som drabbar resten av marknaden – och kommer därför knappast att vidta tillräckliga åtgärder mot spridningsriskerna. Risken är då att ett marknadsmisslyckande uppstår, vilket motiverar att staten agerar för att förebygga systemrisk.

Även initierade aktörer har informationsproblem

Företagens beroende av förtroende från kunder och motparter kompliceras av att det är mycket svårt för en utomstående att på ett tillförlitligt sätt bedöma ett finansiellt företags ekonomiska ställning. Det gäller särskilt stora företag och till exempel värderingen av en banks kreditportfölj. Det är helt enkelt svårt för en motpart att skilja bra banker från dåliga. Om informationsasymmetrierna på marknaderna blir för stora riskerar många finansiärer att helt enkelt dra sig ur marknaden. Krisen hösten 2008 är ett exempel på ett sådant förlopp.

Systemkris i finanssektorn blir förödande även för andra sektorer

I Sverige har vi fått uppleva två allvarliga bankkriser på mindre än 20 år. Både 1990-talskrisen och den senaste finanskrisen demonstrerar den tydliga kopplingen mellan de finansiella marknaderna och den reala ekonomin. Dessutom visar den senaste krisen den nära koppling som finns mellan finansiella marknader och situationen i enskilda företag. Likviditetsproblem kan snabbt medföra problem med soliditeten när företag tvingas till försäljningar av tillgångar på icke-likvida marknader för att betala förfallande skulder. Det här illustrerar vikten av att staten dels vidtar åtgärder för att minska risken för att kriser uppstår, dels tar fram verktyg för att ta hand om problemen om störningar ändå uppkommer.

Systemvård är inte bara krishantering

En omfattande systemkollaps utgör det yttersta hotet mot finanssektorn. Att förhindra, eller i vart fall kunna 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 löpande med förebyggande arbete och ta itu med mindre problem och störningar. Om exempelvis bankernas internetjänster drabbas av störningar innebär det inte någon akut kris, men det skulle skada finanssektorns funktionsförmåga och effektivitet. I synnerhet om den här typen av störningar uppträder ofta skapas osäkerhet och förtroendeproblem. Effektiviteten i systemet eroderas vilket på sikt kan få stor samhällsekonomisk betydelse.

KONSUMENTSKYDD

Finanssektorns karaktär av infrastruktur avspeglar sig också i det faktum att vi som medborgare använder oss av finansiella tjänster i stort sett dagligen. Vi skickar och tar emot betalningar i betalningssystemet, vi placerar våra pengar hos banker, värdepappers- och fondbolag, vi investerar på aktiemarknaden och vi försäkrar oss mot risker. 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.

Gränserna för statens engagemang avseende konsumentskydd är svårare att definiera ur ett samhällsekonomiskt perspektiv än när det gäller finansiell stabilitet. FI ser ett behov av fortsatt utvecklingsarbete för att förbättra konsumentskyddet. En grundläggande dimension i konsumentskyddet på det finansiella området är att produkterna och tjänsterna ofta är svåra att utvärdera – det kan gälla risker, avkastningsmöjligheter och kostnader. Många finansiella produkter är komplexa och svåra att genomlysas och konsumenten har ett besvärande informationsunderläge gentemot producenten. Det är ofta 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.

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. Konsumentskyddsaspekten motiverar att även finansiella företag som inte anses hota stabiliteten i det finansiella systemet regleras. Dessutom krävs att företagen uppfyller de mer generella konsumentskyddskraven, till exempel att ge korrekt information och skäliga villkor för utnyttjandet av sina tjänster.

Varför kan inte företagen åstadkomma tillräckligt konsumentskydd?

Det finns säkerligen ett egenintresse hos 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 förtroendet för andra företag. Etablerade aktörer kan också ha otillräckliga incitament att öka transparensen i marknaderna eftersom de kan tjäna pengar på oinformerade aktörer. Förtroendet för marknaden, branschen och tjänsterna samt transparens kräver såväl samverkan och samordning mellan företagen som statligt engagemang för att ges tillräcklig prioritet. Osäkerheten kan annars leda till att konsumenter, i mer eller mindre välgrundad rädsla för att bli lurade, avstår från att utnyttja finansiella tjänster.

Kunder som placerar sina pengar i till exempel en värdepappersfond saknar ofta tid och resurser för att övervaka fondens investeringar. En lösning är att i avtal och överenskommelser försöka se till att incitamenten för förvaltaren och kunden sammanfaller. Ett avtal kan dock inte innehålla allt. Det måste också finnas ett förtroende för att verksamheten sköts på ett seriöst sätt, och här kan statliga insatser i form av regler och tillsyn bidra.

EFFEKTIVITETEN – KOSTNADEN AV STATLIGT AGERANDE MÅSTE BEAKTAS

De åtgärder FI vidtar för att uppnå sina mål ska alltid vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. Att negativa externa effekter och informationsproblem ger upphov till marknadsmisslyckanden motiverar inte nödvändigtvis reglering från staten. Reglering och tillsyn medför i allmänhet direkta kostnader för företagen som i stor utsträckning överförs på deras kunder. 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. Garantier till banker och statliga stödprogram minskar risken för att en konkurs i ett företag orsakar problem, men 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 långivare. På samma sätt kan konsumenterna påverkas till att i förlitan på insättningsgarantin sätta in sina medel i det företag som ger högst ränta, oavsett dess finansiella ställning. Överlag riskerar konsumentskyddet att minska effektiviteten om det i alltför stor utsträckning inriktas på att staten ger (eller förväntas ge) en garanti mot risker, snarare än att underlätta informerade val och åstadkomma bättre rådgivning.

Finansinspektionens verktyg

För att uppfylla målen om ett stabilt finansiellt system och ett gott konsument-skydd har FI tillgång till olika verktyg; genom regler ställs krav på och sätts gränser för företagens verksamhet, genom tillsyn övervakas att reglerna följs och vid behov beivras överträdelser genom ingripanden. Dessutom för FI löpande dialog med finansföretagen och deras kunder.

TILLSTÅND, REGLER, TILLSYN OCH INGRIPANDEN

FI:s huvudverktyg i arbetet 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. Tillsynen identifierar överträdelser, problem och risker. För att kraven i reglerna ska vara meningsfulla måste en eventuell underlåtenhet att följa dem kunna leda till ingripanden. Regelverket, tillsynen och ingripandena utgör på så sätt varandras förutsättningar.

Statligt agerande sker på flera nivåer och av olika aktörer. Andra myndigheter som Riksbanken och Riksgälden är inblandade i hanteringen av finansiell stabilitet och på konsumentskyddsområdet finns till exempel Konsumentverket och Konkurrensverket. FI måste i sin verksamhet sträva mot samordning med dessa aktörer.

Tillstånd och regler

Genom tillståndsgivningen och reglerna definieras en grundläggande kvalitetsnivå på de företag som får verka på en viss marknad. Därigenom kan en kund eller motpart till ett reglerat företag förutsätta att en viss kontroll redan har skett och ta vissa fakta om företaget för givna.

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. Målet för FI:s regelprocess är att skriva enkla, tydliga, ändamålsenliga och kostnadseffektiva regler. Regelgivningen ska åtföljas av tydliga behovs- och konsekvensanalyser som även tar hänsyn till effektivitetsaspekter.

FI:s föreskrifter och allmänna råd

En stor del av de regler som gäller för finanssektorn fastställs inom EU av Europaparlamentet och Rådet i direktiv. Vanligen åligger det sedan de respektive medlemsländerna att genomföra direktiven i nationell lagstiftning. På finansmarknadsområdet finns också en uppsättning lagar, antagna av Riksdagen efter förslag från regeringen. FI har inte makten att själv, utan bemyndigande, besluta om regler som är bindande för företagen, men i många fall anges i lagstiftningen bara en övergripande och allmänt hållen regel, som kan vara svår för det enskilda finansiella företaget att tillämpa eller tolka. I åtskilliga fall har därför Riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om mer preciserade eller specifika regler inom ramen för den övergripande lagregeln. Regeringen har ofta i sådana fall vidareförmedlat bemyndigandet till FI att meddela föreskrifter.

Om FI har getts ett sådant uttryckligt bemyndigande kan FI besluta om föreskrifter som blir bindande för företagen.

FI kan också utfärda allmänna råd (i praktiken väljer FI ofta att besluta om en bindande föreskrift som dessutom innehåller allmänna råd rörande vissa frågor). Detta kan vara lämpligt om det finns behov av viss flexibilitet och det bedöms vara olämpligt att inrätta till exempel ett dispensförfarande. Allmänna råd ger nämligen ett företag möjligheten att bete sig på annat sätt än vad som rekommenderas i råden, så länge företaget kan visa att det uppnår regleringens syfte. Om det finns en regel i lag, och om FI anser att allmänna råd kan vara ett stöd för företagen i deras strävan att efterleva lagregeln har FI möjlighet att utfärda allmänna råd, även om inte något specifikt bemyndigande lämnats till FI.

FI får ofta frågan om allmänna råd är bindande och kan leda till ingripanden. Svaret är att allmänna råd inte är bindande. Allmänna råd visar hur FI anser att ett företag kan göra för att uppfylla vad som förväntas av det. Företaget kan välja en annan metod för att uppnå samma syfte. Men om utgångspunkten är att det finns en övergripande lagregel som sådana allmänna råd syftar till att precisera och FI anser att företagets alternativa handlande inte ger det önskade resultatet kan det tänkas att FI anser att företaget i själva verket brutit mot lagregeln och att ett ingripande därför är nödvändigt. Om FI:s beslut om ingripande överklagas är det domstol som ytterst avgör vad som krävs för efterlevnaden av lagregeln.

Utöver de EU-regler som genomförts i Sverige genom nationell lagstiftning och FI:s föreskrifter finns andra internationella regelverk som kan ha betydelse för finansiella företag som är verksamma i Sverige. Ett exempel är rekommendationer från Baselkommittén för banktillsyn, EU:s tre gemensamma tillsynskommittéer, Europeiska banktillsynskommittén (CEBS), Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR) och Europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) (som inom kort kommer att utvecklas till tre gemensamma europeiska tillsynsmyndigheter¹) och andra internationella, standardsättande organ som International Accounting Standards Board (IASB) och Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (IOSCO). Dessa rekommendationer och standarder har i sig ingen rättsligt bindande verkan i Sverige. Inte desto mindre finns intresse av att Sverige bör vara lojalt med internationella överenskommelser som FI och/eller andra myndigheter är med om att utarbeta och att reglerna för finansmarknaderna bör vara så likartade som möjligt även internationellt.²

Tillsyn och omvärldsbevakning

Utan uppföljning får reglerna som skapats inte den avsedda effekten. En viktig del av FI:s verksamhet ägnas åt att utöva löpande tillsyn över aktörerna på finansmarknaden och se till att gällande regler följs. Även om större delen av dessa tillsynsaktiviteter inte leder till ingripanden, skulle sannolikt regelefterlevnaden minska drastiskt utan övervakning. Tillsynen är också ett sätt att identifiera nya trender och problem som i förlängningen bör leda till nya/ändrade regler eller tillsynsaktiviteter.

FI arbetar för närvarande med att ta fram en effektivare tillsynsprocess som uttryckligen tar sin utgångspunkt i riskanalysen. Planeringen av tillsynen ska bygga på ett risklandskap som tas fram genom kontinuerlig omvärlds- och riskanalys.

1 Se vidare under kapitlet Framtidsfrågor – Finansinspektionens roll i en ny tillsynsstruktur.

2 Bland annat framgår av 5 § i förordningen (2009:93) om instruktion för Finansinspektionen att hänsyn ska tas till riktlinjer från CEBS, CEIOPS och CESR.

Ingripanden

FI har i uppdrag att försöka påverka beteendet hos de företag som verkar inom finanssektorn i önskvärd riktning. Utöver möjligheten att utfärda föreskrifter och allmänna råd har FI därför utrustats med ett antal maktmedel. FI har rätten, och skyldigheten, att använda dessa maktmedel om det behövs. Detta innebär inte att FI alltid ska välja att utnyttja denna maktbefogenhet när beteenden som inte är önskvärda upptäcks. Ofta väljer FI att diskutera med företagets ledning om det som kan anses betänkligt och använder alltså snarare övertalning än formella maktmedel. Skulle inte diskussionen leda till det av FI önskade resultatet har FI till exempel möjlighet att formalisera dialogen genom att kalla företagets styrelse till möte i FI:s närvaro.

Därutöver kan FI med användande av andra maktmedel ingripa och söka uppnå ett ändrat beteende på flera olika sätt. En metod är att se till att ledningsorganen i företaget (styrelse och VD) byts ut, en annan är att förbjuda företaget att företa specifika åtgärder som FI anser olämpliga, en tredje är att förelägga (eventuellt i kombination med vite) företaget att företa vissa speciella åtgärder.

Till ingripandena hör också sanktioner. För att understryka att beteendet hos företaget måste ändras eller för att reagera på redan inträffade missförhållanden, eller bådadera, kan FI besluta om anmärkning eller varning, eventuellt i kombination med straffavgift (vilket i praktiken oftast är fallet). Det kan noteras att straffavgiften kan uppgå till inte obetydliga belopp. Den högsta straffavgift som får beslutas enligt nuvarande regler är 50 miljoner kronor, dock högst 10 procent av omsättningen. Det finns också andra avgifter som till exempel för felaktig anmälan om förändringar i aktieinnehav av insynspersoner eller bristande flaggningsanmälan. När FI utformar sanktioner är det viktigt att påföljden anpassas till ändamålet. Det är exempelvis inte alltid de strängaste sanktionerna som ger bäst effekt. Sanktionen ska vara proportionerlig mot den överträdelse den ska beivra. Den ska vara effektiv i det att den förhindrar regelbrott genom att vara avskräckande, men inte i onödan hämmar marknadens effektivitet.

INFORMATION OCH DIALOG

Ett viktigt motiv för reglering av finanssektorn är det informationsunderläge konsumenterna har gentemot producenter av finanstjänster. Kunliga konsumenter innebär att dessa får ett bättre utbyte av finansmarknaden och att marknaden blir mer genomlyst och effektiv. Det innebär också att företagen utsätts för en mycket effektiv ”konsumenttillsyn”. FI arbetar därför med att ge information och bistå med utbildningsinsatser som syftar till att öka konsumenternas kunskaper. Ett stort arbete läggs ned på att se till att information i prospekt är lätt att förstå och analysera. FI bidrar med information gentemot de professionella aktörerna, till exempel genom offentliggörandet av stresstester av stora banker. Dialogen med branschen och branschföreningar är också mycket viktig för att kunna anpassa regler och tillsyn så att de blir effektiva och får bred förankring, vilket är en förutsättning för regulefterlevnad.

Förhandsbesked

En fråga som ofta återkommer är om FI kan lämna bindande förhandsbesked. Det kan gälla frågan om det är nödvändigt med tillstånd för att bedriva en viss sorts verksamhet som inte fullt ut stämmer överens med

vedertagna verksamheter eller frågor från företag som har tillstånd om ett visst agerande är tillåtet inom regelverket eller inte. Svaret är att FI i dagsläget inte kan lämna bindande förhandsbesked i någon annan fråga än om en planerad verksamhet kräver tillstånd enligt försäkringsrörelselagen.³ För att en myndighet ska kunna lämna bindande förhandsbesked krävs uttryckliga regler om detta.

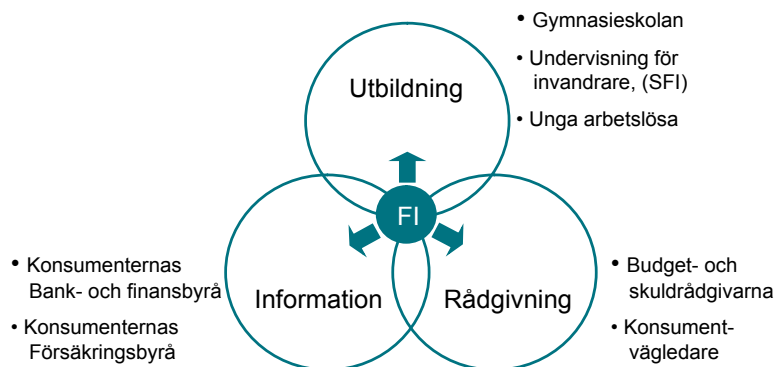
www.fi.se

■ Konsumenter

Hjälp till konsumenter.

[http://www.fi.se/Templates/
StartSectionPage____20.aspx](http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage____20.aspx)

Verksamhet riktad till konsumenter



Konsumentutbildning och information

FI har också av regeringen i regleringsbrevet fått som särskilt mål att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom information och genom att initiera privatekonomisk utbildning. När det gäller informationsinsatser och utbildning i syfte att stärka konsumenternas ställning sker merparten av insatserna i samverkan med andra aktörer.

Som antytts har samhället, finansbranschen och enskilda konsumenter på marknaden mycket att vinna på att konsumenten har grundläggande kunskaper om finansiella frågor och ett privatekonomiskt engagemang. Förutom grundläggande kunskap hos konsumenten är en väl fungerande rådgivning och individanpassad information av stor betydelse. Företagen har ett stort eget ansvar exempelvis för att upplysa konsumenten om vart man vänder sig för att få information och stöd i olika lägen.

³ Se 1 kap. 1 § försäkringsrörelselagen (1982:713).

Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling

I detta avsnitt behandlas viktiga erfarenheter från tillsynen av finansiell stabilitet och konsumentskydd under det senaste året. Urvalet av frågor har inte skett mot bakgrund av hur stora resurser som lagts ned på olika aktiviteter, utan fokuserar på områden där mer principiella frågor har aktualiserats. Merparten av verksamheten består av löpande tillsyn som inte leder till ingripanden eller regelförändringar och behandlas inte i denna rapport.

De delområden som tas upp i årets rapport är:

- Åtgärder och förändringar i tillsynen som har sin bakgrund i erfarenheterna från finanskrisen och behovet av att värna finansiell stabilitet: gränsöverskridande verksamhet i systemviktiga företag, översyn av kraven på likviditet och kapital hos banker och utformandet av ersättningspolicier för finansiella företag.
- Frågor med anknytning till bristande konsumentskydd: belåningsgrader på bolån och föreslagen reglering, finansiell rådgivning från försäkringsförmedlare, skyddet för kundernas tillgångar i fond och försäkring samt ombildning av livförsäkringsbolag. I dessa avsnitt beskrivs också problem som uppmärksammats i enskilda företag: Länsförsäkringar Livs föreslagna ombildning, Aspis Liv och Acta Kapitalförvaltning.
- Slutligen pekas återigen på de problem som uppmärksammats med organisation och intern styrning och kontroll och med ansvaret för redovisningstillsynen.

TILLSYN ÖVER GRÄNSÖVERSKRIDANDE VERKSAMHET

Gränsöverskridande finansiella företag står för en allt större andel av utbudet på EU:s finansmarknad. Detta är positivt för konkurrensen och effektiviteten inom finanssektorn men ställer höga krav på tillsynsmyndigheters förmåga att samarbeta. Utvecklingen inom EU går nu i snabb takt mot ett mer djupgående och omfattande samarbete inom tillsynskollegier för de stora grupperna. Detta är en fråga av särskilt intresse för FI eftersom Sverige har en mycket internationaliserad och gränsöverskridande finanssektor. När det gäller filialer måste strukturer för samarbete skapas på mer övergripande nivå, vilket exemplifieras av konkursen i den danska banken Capinordic Bank A/S och dess filial i Sverige.

Bakgrund

Konsolideringen inom den europeiska finanssektorn började under 1990-talet och tog fart på allvar under åren före finanskrisen. Möjligheten att använda gemensamma teknikplattformar, kontorsnät och varumärken är en drivkraft för skapandet av allt större företag. Inom EU finns dessutom en sedan många år uttalad vision om att skapa en gemensam marknad för finansiella tjänster. Det har lett till harmoniserad reglering och andra åtgärder för att minska hindren för att erbjuda finansiella tjänster mellan medlemsländerna.

Utmaningen för gränsöverskridande tillsyn

Skapandet av en gemensam marknad för finansiella tjänster inom EU ställer höga krav på medlemsländernas förmåga att samordna tillsyn och att gemensamt hantera såväl finansiella kriser som problem i enskilda företag. Utvecklingen av regelverket och samarbetet mellan olika nationella tillsynsmyndigheter har dock inte gått i takt med företagens integration.

Vid tillsynen för internationellt verksamma finansiella företagsgrupper finns inneboende intressekonflikter mellan moderbolagets hemland som ansvarar för tillsynen av gruppen och de länder där det finns filialer eller dotterbolag. Det gäller till exempel fördelningen av kapital, likviditet och risker mellan koncernens olika enheter. För ett enskilt land är det önskvärt att så mycket som möjligt av kapital och likviditet finns i den ”egna” delen av koncernen.

Ett alltför ensidigt nationellt fokus riskerar samtidigt att leda till en ineffektiv tillsyn av företagsgruppen som helhet och därmed en försämrad hantering och kontroll av risk. Att bedriva gränsöverskridande verksamhet riskerar också att bli mycket kostsam om varje del av koncernen behöver hålla betydande buffertar. Intressekonflikten blir särskilt uppenbar i en krissituation, när delar av en koncern och skattebetalare i olika länder ställs mot varandra – något vi såg flera exempel på under den senaste krisen.

FI:s roll och ansvar ser olika ut beroende på hur verksamheten bedrivs, till exempel om tillsynsansvaret avser en koncern eller ett dotterbolag eller om verksamheten bedrivs i en filial och hur företagets verksamhet fördelar sig geografiskt mellan olika länder. När det gäller storbankerna är moderbolaget en svensk bank under tillsyn, vilket ger FI full insyn och goda möjligheter att påverka hela koncernen.

Situationen är annorlunda för till exempel försäkringsbolagen If och Skandia som är delar av finansiella konglomerat med utländska ägare.⁴ Här blir FI:s roll dubbel – vi är ansvariga för grupp-tillsynen för försäkringsgruppen samtidigt som vi är en del av konglomerat-tillsynen som leds av en annan tillsynsmyndighet. Det ställer krav på samordning mellan grupp-tillsynen och konglomerat-tillsynen och de tillsynsmyndigheter som är ansvariga. När det gäller filialer i Sverige till utländska företag är FI:s mandat begränsat eftersom filialen är en del av det utländska bolaget och inte en egen juridisk enhet.

■ Internationell tillsyn

Hemland: Det land där företaget har fått sitt grundläggande tillstånd att bedriva finansiell verksamhet.

Värdland: De andra länder än hemlandet där ett företag bedriver verksamhet genom filial eller genom att på annat sätt gränsöverskrida med sin verksamhet utan att etablera ett särskilt bolag.

Filial: Verksamhet i form av ett avdelningskontor med självständig förvaltning men som inte är ett separat bolag, filialen kan bedriva verksamhet i ett annat land än hemlandet.

Olika nivåer av tillsyn

Tillsyn på bolagsnivå: Ansvarig tillsynsmyndighet för ett finansiellt företag som bedriver tillståndspliktig verksamhet är tillsynsmyndigheten i det land som har gett företaget tillstånd (hemlandet), oavsett i vilket land moderbolaget bedriver verksamhet eller var ägarna finns.

Grupptillsyn: För finansiella företag gäller att verksamheten ofta är uppdelad på olika juridiska personer i en struktur med ett moderbolag och ett eller flera dotterbolag, ibland i olika länder. Tillsammans utgör de en koncern eller företagsgrupp, och tillsynen sker utifrån särskilda regelverk för grupp-

⁴ Även Nordea är formellt sett en del av ett större finansiellt konglomerat eftersom den största ägaren Sampo också äger en försäkringsgrupp. Den finska tillsynsmyndigheten ansvarar för tillsynen av Sampokonglomeratet. Situationen skiljer sig dock från den i Skandia och If genom att Sampo inte har kontroll över Nordea eftersom ägarandelen är lägre än 50 procent.

tillsyn som finns inom bank och försäkring. Normalt är den myndighet där moderbolaget i företagsgruppen har sitt tillstånd ansvarig för grupp-tillsynen över bank- eller försäkringsgruppen och leder tillsynskollegiet.

Konglomerat-tillsyn: Ett finansiellt konglomerat är en företagsgrupp som innehåller företag som driver verksamhet inom både bank och värdepapper och försäkringssektorn. Verksamheten bedrivs ibland i olika länder. Normalt är den myndighet där moderbolaget i konglomeratet har sitt tillstånd ansvarig för konglomerat-tillsynen och leder tillsynskollegiet.

Tillsynskollegiernas roll förändras

Utvecklingen går nu mot ett fördjupat samarbete inom tillsynskollegier där de berörda tillsynsmyndigheterna för olika enheter inom en koncern ingår. FI deltar för närvarande i ett tjugotal tillsynskollegier, varav i ett tiotal som ledare/ordförande. Syftet med tillsynskollegier är att strukturera samarbetet över gränserna. Hittills har detta samarbete främst bestått i informationsutbyte och tillsynskollegiets mandat har varit begränsat till att diskutera grupp eller konglomeratfrågor. Ansvar för frågor kring de juridiska enheterna – moder- och dotterbolag – har legat kvar under de enskilda tillsynsmyndigheterna.

Detta håller nu på att förändras både på bankområdet genom det nya kapitaltäckningsdirektivet och på försäkringsområdet genom Solvens 2-direktivet.⁵ För banker ska tillsynskollegiet från och med 2011 ansvara för en gemensam bedömning och beslut avseende kapitalisering, inte bara för koncernen utan för samtliga relevanta enheter. Detta innebär en stor förskjutning av tillsynsarbetets fokus från de inhemska juridiska enheterna till de gränsöverskridande grupperna. För försäkringsbolag ska Solvens 2 införas i svensk rätt senast den 31 december 2012 och FI analyserar redan nu vilken inverkan Solvens 2 kan få på de internationella försäkringsgrupperna.

Inom banktillsynen har tillsynskollegiernas fokus under 2009 framför allt legat på kredit- och likviditetsrisker. Kollegierna har också ägnat mycket tid åt att diskutera och bedöma kapitalstyrkan i bankerna, ofta baserat på stresstester och olika scenarioanalyser. När det gäller försäkringstillsynen har FI fördjupat analysen och anpassat övervakningen av koncerninterna transaktioner och gränsöverskridande överföringar av medel. FI har även granskat och övervakat företagets kapital- och likviditetshantering. En slutsats av krisen och kollegiearbetet är att övervakning och reglering av likviditetsrisk kan behöva utvecklas även inom försäkringsområdet.

Arbetet i tillsynskollegierna kommer att intensifieras. Inom banktillsynen testas under 2010 en metod för gemensam bedömning och beslut avseende koncernens risker och kapitalisering under arbetsnamnet Joint Risk Assessment and Decision (JRAD). FI deltar aktivt i detta testarbete. JRAD är i praktiken en gemensam ansats för risk- och kapitalanalys som ska fungera som underlag till bedömningar och beslut i kollegierna. JRAD kommer att användas i tillsynen av de största gränsöverskridande bankerna från och med 2011.

⁵ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/111/EG om ändring av direktiven 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2007/64/EG vad gäller banker anslutna till centrala kreditinstitut, vissa frågor som gäller kapitalbasen, stora exponeringar, tillsynsrutiner och krishantering och direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens 2).

Slutsatser för reglering och tillsyn

FI anser att arbetet i tillsynskollegierna är högprioriterat och en framkomlig väg att förbättra tillsynen över stora gränsöverskridande företag. För små dotterbanker till utländska moderbolag har FI som tillsynsmyndighet stora möjligheter att vidta tillsynsåtgärder om problem uppstår. För filialer som till exempel den hos den danska banken Capinordic Bank A/S är möjligheterna att vidta tillsynsåtgärder begränsade samtidigt som det oftast saknas etablerade tillsynskollegier. Därför är det viktigt för FI att själv tidigt etablera kontakt och utforma en modell för samarbete med hemlandsmyndigheten. FI har för avsikt att fördjupa samarbetet med de tillsynsmyndigheter som har tillsynsansvar för verksamhet som bedrivs i Sverige och de myndigheter som blir involverade när svenska företag bedriver verksamhet i utlandet.

www.fi.se

■ Capinordic i konkurs

[http://www.fi.se/Templates/
Page_____12408.aspx](http://www.fi.se/Templates/Page_____12408.aspx)

Capinordic – konkurs i en utländsk bank med svensk filial.

I slutet av 2009 fick den danska banken Capinordic Bank A/S (Capinordic) problem med sin kapitaltäckning, vilket ledde till att banken försattes i konkurs den 11 februari 2010. Capinordic verkade i Sverige genom filial sedan juli 2008. Problemen i Capinordic uppmärksammades av den danska tillsynsmyndigheten, Finanstilsynet, som i slutet på januari bedömde att Capinordic höll för lite kapital i förhållande till riskerna i verksamheten. Då Capinordics ägare inte var villiga att skjuta till tillräckligt med kapital försattes banken i konkurs.

Det som gör Capinordic-fallet särskilt intressant är att Capinordic är ett av flera exempel på utländska banker med filial i Sverige som erbjuder eller har erbjudit en förhållandevis hög inlåningsränta, vilket lockat många svenska insättare. Inlåningsmedlen i den svenska filialen omsattes inte i Sverige utan användes för att finansiera bankens övriga verksamhet i hemlandet Danmark. Denna verksamhet var det endast Finanstilsynet som hade möjlighet att överblicka och bedöma riskerna i. När FI informerats av Finanstilsynet om att det fanns en risk för konkurs i Capinordic var det därför viktigt för FI att snabbt klargöra vilka regler till skydd för konsumenters tillgångar som fanns i respektive land och de eventuella intressekonflikter dessa kunde medföra.

Eftersom det kunde konstateras att Capinordics verksamhet saknade betydelse för det finansiella systemets stabilitet i såväl Danmark som Sverige, kunde FI:s fokus riktas mot svenska konsumentintressen. Den svenska filialens verksamhet omfattades inte av det obegränsade insättningskydd som införts i Danmark, men Capinordics moderbolag har garanterat insättningarna i den svenska filialen fullt ut. På så vis har det hittills inte uppstått någon konflikt mellan danska respektive svenska insättares intressen i detta enskilda fall. Finansinspektionen kommer att särskilt följa utvecklingen i de företag som tar in stora mängder inlåningsmedel till hög ränta och det gäller även utländska filialer.

LIKVIDITETSRIK – NY REGLERING

Erfarenheten från finanskrisen är att tillsyn och reglering av likviditetsrisker måste skärpas avsevärt. Även solida företag fick problem med sin finansiering under krisen när hela finansieringsmarknader kollapsade. FI ser området som prioriterat och startade 2009 arbetet med ny reglering av hantering av likviditetsrisker. Nästa steg är den kvantitativa reglering som tas fram internationellt och av EU.

Bakgrund

En av banksystemets huvuduppgifter är att omvandla kortfristig inlåning till långfristiga krediter. Därmed lever en bank alltid under ett latent hot om likviditetsproblem. En viktig aspekt på likviditetsrisk⁶ är att det ofta finns underliggande orsaker, som till exempel stora kredit- eller tradingförluster, som orsakar finansieringsproblem och i vissa fall till och med en total förtroendekris för banken.

Den internationella finanskrisen illustrerar tydligt hur snabbt en likviditetskris kan sprida sig mellan marknader och företag. När det under 2007 och 2008 visade sig att ett antal finansiella företag hade stora och oväntade förluster spred sig en förtroendekris vidare på marknaden och över nationsgränserna. Resultatet blev att finansiella företag världen över inte kunde förnya förfallande upplåning i andra kreditinstitut eller på värdepappersmarknaderna. Problemen drabbade även solida företag som förlitat sig på fungerande kortfristiga finansieringsmarknader. Centralbanker tvingades gå in med likviditetsstöd och statsmakterna fick ställa upp med olika former av statsgarantier och andra stödåtgärder. I vissa fall tog stater över ägandet av banker.

Före krisen fanns en klar trend där bankerna använde sig av allt kortare finansiering för sin verksamhet och samtidigt ökade likviditetsriskerna i systemet. Det är uppenbart att tillsynen inte i tillräcklig utsträckning fokuserade på dessa risker.

Internationella och svenska initiativ

Regelutveckling på flera fronter

Inom både EU och den internationella Baselkommittén för banktillsyn pågår arbete med att ta fram en ny reglering för kreditinstitut och värdepappersbolag.⁷ Detta arbete bedrivs huvudsakligen på tre områden:

- Regler för hantering av likviditetsrisker i företag och företagsgrupper.
- Rapportering av likviditetsdata till tillsynsmyndigheterna.
- Kvantitativa likviditetskrav på företagen.

För FI har fokus det senaste året legat på hur nuvarande regelverk för likviditetshantering kan förbättras. Nuvarande reglering består av tre delar:

- Allmänna råd om hantering av marknads- och likviditetsrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag (FFFS 2000:10). Dessa kan anses fungera relativt väl för marknadsrisker men är mycket kortfattade och otillräckliga för likviditetsrisker.
- Föreskrifter om inrapportering av likviditetsrisk (FFFS 2007:3). Dessa innebär kvartalsvis inrapportering från kreditinstitut med en

⁶ FI definierar likviditetsrisk som risken för att inte kunna infria sina betalningsförpliktelser vid förfalldagen utan att kostnaden för att erhålla betalningsmedel ökar avsevärt. Denna definition brukar rubriceras som refinansieringsrisk. Det finns också en marknadsdimension i likviditetsrisk, nämligen risken att inte kunna realisera eller täcka sina positioner till rådande marknadspriser, då marknaden inte är tillräckligt likvid eller inte fungerar till följd av någon störning. Denna risk brukar definieras som marknadslikviditetsrisk.

⁷ Baselkommitténs förslag återfinns på Bank of International Settlements (BIS) hemsida www.bis.org och EU:s konsultation på http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

www.fi.se

■ Likviditet

Gällande och kommande regler.

http://www.fi.se/Templates/ListPage_____12612.aspx

balansomslutning på mer än fem miljarder kronor, för närvarande knappt 40 företag. Föreskriften visade sig vara otillräcklig under finanskrisen. Bland annat skedde inrapporteringen kvartalsvis med en månads eftersläpning. Sådan information är inte relevant vid hanteringen av en akut finanskris.

- På FI:s hemsida finns också från 2007 ett vägledningsdokument, Hantering av likviditetsrisk. Detta dokument har dock ingen formell juridisk status.

Nya föreskrifter om hantering av likviditetsrisker

Under 2009 påbörjades ett intensivt arbete med att ta fram genomarbetade och heltäckande föreskrifter om hantering av likviditetsrisker. Ett förslag till föreskrifter har utarbetats och samråd har skett med branschorganisationerna. En formell remiss går ut under våren 2010. FI:s styrelse beräknas kunna fatta beslut efter sommaren och reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2011. Ramen för föreskriftens innehåll har satts av EU.⁸ Utformningen av föreskriften bygger i hög grad på Baselkommitténs ”Principer för god likviditetsriskhantering och tillsyn” från 2008.⁹

De kommande föreskrifterna kan förutses ställa krav på företagen inom olika områden. Ett sådant område är företagets interna organisation där krav ställs på styrelsens och den verkställande direktörens insatser. Det ska finnas en skriftlig likviditetsstrategi, riktlinjer och instruktioner. Krav ställs också på att det ska finnas en funktion för oberoende riskkontroll och att internrevisionen regelbundet ska granska processen för likviditetshanteringen.

Ett annat huvudområde i de planerade föreskrifterna är identifiering och mätning av likviditetsrisker. Företagen ska kunna kvantifiera sina likviditetskostnader och inkludera dessa i internprissättning och prestationsmått. Vidare ska företagen regelbundet göra stresstester utifrån sin egen riskprofil.

Det kommer också att ställas krav på att ett företag ska fastställa en plan för sin långsiktiga finansiering. Hanteringen av intradagslikviditet och säkerheter behandlas. Ett viktigt avsnitt beskriver vad som får ingå i en likviditetsreserv. I framtiden kommer det inte bara att krävas att det ska finnas en beredskapsplan för krissituationer utan föreskriften ställer krav på vad den ska innehålla. Den ska bland annat ha tydliga handlingsalternativ för att komma tillrätta med likviditetsunderskott i olika krissituationer. Föreskrifterna medför också ökade krav på företagen att offentliggöra sin likviditetssituation.

Nästa steg – inrapportering av likviditetsdata och kvantitativa krav

Som nämnts ovan pågår det ett internationellt arbete med likviditetsregleringen där det kommer att införas krav på rapportering av likviditetsdata till FI och andra tillsynsmyndigheter samt vissa kvantitativa likviditetskrav. Avgörande för FI är att bankerna ska ha tillräcklig motståndskraft mot störningar, och det kommer troligen att innebära att en större del av bankernas finansiering måste ske på längre löptider än vad som tidigare varit fallet.

⁸ Se bilaga V till direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut såsom ändrat av direktiv 2009/111/EG.

⁹ Se BCBS Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision: <http://www.bis.org/publ/bcbs144.htm>.

SAMLAD KAPITALBEDÖMNING OCH KAPITALPLANERING

Förutom det minimikrav på kapitaltäckning som gäller för kreditinstitut och värdepappersbolag enligt lagen ska FI göra en samlad kapitalbedömning inom den så kallade Pelare 2-regleringen. Resultatet kan i vissa fall bli ett högre slutligt kapitaltäckningskrav. FI har ökat sitt fokus på Pelare 2 och kapitalplanering efter finanskrisen och kommer att fortsätta med detta under 2010. Även små och medelstora företag kommer att få motivera nivån på sitt kapital utifrån stresstester.

Bakgrund

Trots vissa riktlinjer från Europeiska banktillsynskommittén (CEBS) saknas det inom EU en gemensam praxis mellan tillsynsmyndigheter för hur man ska hantera så kallade Pelare 2-risker på ett transparent sätt och för hur scenarioanalyser och stresstester bör utformas. Med Pelare 2-risker avses egentligen alla risker utöver kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker (vilka täcks av Pelare 1). Några exempel är ränterisk utanför handelslagret, koncentrationsrisk i kreditportföljen, affärsrisk och försäkringsrisk.

Även före finanskrisen påtalade FI regelbundet brister i bankernas och kreditmarknadsbolagens metoder för att bedöma risker under Pelare 2. Företagen hade svårt att hitta angreppssätt för att skatta dessa slags risker. De argumenterade ofta för att sådana risker inte borde hanteras med kapital utan snarare genom att ha en bra organisation, sund riskkultur och duktiga medarbetare. Finanskrisen har gjort branschen medveten om dessa risker på ett högst konkret sätt genom att tydligt visa att risker som likviditetsrisk och ryktesrisk kan få dramatiska konsekvenser. Merparten av problemen under krisen i Sverige och utomlands bottnade i risker av Pelare 2-karaktär. Det stora flertalet företag har i dag god förståelse för att det finns en tydlig koppling mellan en stark kapitalbas och förmågan och behovet av att attrahera finansiering.

Kapitaltäckningsregelverkets tre pelare

Grundläggande kapitalkrav (Pelare 1)

Ett företag ska vid varje tidpunkt ha en kapitalbas som minst motsvarar summan av de i lag gällande kapitalkraven för kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker.¹⁰

Riskbedömning och tillsyn (Pelare 2)

Kapitaltäckningsregelverket ställer krav på att företagen ska ha en tillfredsställande hantering och bedömning av alla sina risker. Andra pelaren innehåller därför krav på tillsyn i form av en samlad kapitalbedömning, där man väger in också andra risker än de som ingår i Pelare 1 och även tar hänsyn till bankens riskprofil och riskhanteringsförmåga. Den samlade bedömningen kan leda till ett höjt kapitalkrav i det enskilda fallet.

Informationskrav (Pelare 3)

I kapitaltäckningsreglerna ställs krav på att företagen ska offentliggöra information om sin kapitaltäckning och riskhantering. Syftet är att genom genomlysning ge marknadsaktörer bättre möjlighet att bedöma risknivå och kreditkvalitet.

¹⁰ Kraven beräknas enligt lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar samt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

FI:s tillsyn förändras

Liksom branschen har FI ökat sitt fokus på Pelare 2-risker under 2009. Kraven har skärpts och företagen måste nu göra scenarioanalyser och stresstester för samtliga risker. Bakom denna utveckling finns förutom krisen två andra faktorer som hänger samman med införandet av Basel II-regelverket. För det första finns nu en större mognad än för bara några år sedan hos såväl företag som myndigheter när det gäller att bedöma och skatta risker. Allteftersom branschen utvecklar modeller och ansatser och tillsynsmyndigheter utvecklar praxis flyttas gradvis gränsen framåt för vad som anses vara "best practice". För det andra ger Basel II-regelverket än tydligare tillsynsmyndigheten uppgiften att granska och ifrågasätta företagets kapitalberäkningar och kapitalplanering.

Under det gångna året har FI arbetat med ett antal frågeställningar inom ramen för Pelare 2-bedömningen. Till exempel:

- **Stresstester och scenarioanalyser:** Kapitalberäkningarna under Pelare 1 bygger i viss mån även de på stresstester i meningen att de antaganden som görs i modellerna ofta är mycket konservativa och avspeglar extrema utfall. De stresstester som används under Pelare 2 syftar dock till att fånga risker som egentligen ligger utanför modellernas antaganden. I stället för att som i Pelare 1 basera riskbedömningen på statistiska sannolikhetsberäkningar ställer sig företaget i stället ett antal frågor om vad som skulle hända givet en viss mer eller mindre trolig utveckling av konjunktur och marknader.

Ett scenario kan exempelvis se ut enligt följande: vad händer med företagets resultat och kapital om börsen och fastighetspriserna faller med 30 procent, räntorna stiger med tre procentenheter och kreditförlusterna tredubblas under loppet av ett år? Den här typen av tankeexperiment kan vara belysande när det gäller att bedöma risken i ett företag och är ett viktigt komplement till Pelare 1-beräkningarna för både företaget och FI.

- **Värderingsprinciper:** Tillgångar ska värderas till verkligt värde enligt gällande redovisningsstandard, men det kan vara svårt i praktiken att finna bra prisreferenser, särskilt för illikvida tillgångar, vilket gör att värderingen blir känslig för valet av värderingsmetod. Framför allt i mindre företag kan valet av värderingsmetod och antaganden få stora effekter på resultatet.
- **Ökad inlåningsfinansiering:** Höjningen av insättningsgarantin under finanskrisen gjorde att tillströmningen av inlåningsmedel från allmänheten blev dramatisk för vissa mindre företag. Detta har inneburit att flera av dessa företag inte längre har behov av marknads- eller bankfinansiering. En följd av detta är att flera av dessa företag saknar den övervakning som andra kreditinstitut tidigare bidrog med, eftersom all finansiering sker via inlåning från en allmänhet som inte har tillräckligt starka skäl att övervaka risken i verksamheten.

I ett läge med stigande marknadsräntor och tuffare likviditetsreglering där konkurrensen om inlåning ökar kan det bli svårt för dessa mindre företag att konkurrera med mer etablerade aktörer. Flera av dessa mindre företag saknar också möjlighet att finansiera sig på marknaden eller från större banker, vilket innebär att möjligheterna

att parera en snabb inlåningsminskning med annan finansiering blir mycket begränsade. Detta måste företagen ta höjd för i sin kapitalplanering.

Slutsatser för reglering och tillsyn

Lärdomarna från krisen pekar på vikten av en framåtblickande risk- och kapitalbedömning. Basel II ger också tillsynsmyndigheten en mycket viktig roll i att granska och bedöma det enskilda företagens kapitalbehov. Dessa två faktorer samverkar till att FI:s tillsyn av kapital kommer att fortsätta att bli mer proaktiv och ett större fokus kommer att ligga på Pelare 2 och kapitalplanering. Även små och medelstora företag kommer att få motivera sin kapitaltäckning och kapitalplanering utifrån stress-tester.

ERSÄTTNINGSSYSTEMEN

Ett område som fått ökad uppmärksamhet till följd av finanskrisen är de finansiella företagens ersättningssystem. Risker förknippade med ersättningssystemens utformning och den betydelse ersättningarna kan ha haft för krisens förlopp har debatterats intensivt världen över. FI kan konstatera att långsiktiga ersättningssystem med inbyggd riskjustering är ett viktigt verktyg att motverka ett överdrivet risktagande i de finansiella företagen. FI har därför under 2009 genomfört en enkät om rörliga ersättningar och infört en ny reglering för ersättningar i finansiella företag.

Bakgrund

G20-ländernas ledare konstaterade vid Pittsburghmötet i september 2009 att överdrivna ersättningar både har avspeglat och uppmuntrat överdrivet risktagande och att en reform av ersättningssystemen är en viktig del i ansträngningarna att förbättra den finansiella stabiliteten. Under 2009 kom ett antal internationella rekommendationer och principer för sunda ersättningssystem, såväl på europeisk nivå som globalt. Särskilt relevant för FI var den rekommendation¹¹ som EU-kommissionen beslutade i april 2009 (nedan EU-rekommendationen) med syfte att motverka olämpligt utformade ersättningssystem och ett överdrivet risktagande på alla nivåer i företagen. FI fick i juni 2009 regeringens uppdrag att genomföra rekommendationen i Sverige.

■ Rörliga ersättningar



Ersättnings-
systemens
utformning
och den
betydelse er-
sättningarna
kan ha haft
för krisens
förlopp har
debatterats
intensivt
världen över.

Tillsynsenkät och ny reglering

FI utförde under hösten 2009 en enkät om de rörliga ersättningar som utbetalats i den svenska finanssektorn under året. Enkäten riktades till ett urval av större banker, värdepappers-, försäkrings- och fondbolag och avsåg samtliga anställda.

Undersökningen visade att 99 procent av alla rörliga ersättningar hade tjänats in under ett år eller kortare tid och betalats ut inom ett år. Vidare hade endast en mindre del av utbetalningarna baserats på riskjusterade resultat. Enkätresultatet visade således att många företag behöver göra betydande anpassningar av sina ersättningssystem för att uppfylla den nya regleringen.

Den 1 januari 2010 trädde FI:s föreskrifter och allmänna råd om ersätt-

11 Rekommendation K(2009) 3159 om ersättningspolicy inom finanstjänstesektorn.

ningspolicy i finansiella företag (FFFS 2009:6 och 2009:7) i kraft. Regleringen utgår från EU-rekommendationen samt Financial Stability Boards (FSB) globala principer och riktlinjer för sunda ersättningsystem.¹²

Regleringen omfattar i stort sett samtliga finansiella företag utom försäkringsförmedlare. Några grundläggande principer är följande:

- Styrelsen beslutar om en ersättningspolicy och ser till att denna tillämpas och följs upp.
- Ersättningspolicyn ska omfatta alla anställda. Policyn ska främja en effektiv riskhantering och inte uppmuntra till ett överdrivet risktagande.
- Företaget bör när det använder rörliga ersättningar beakta hur dessa kan påverka resultatet på lång sikt och i resultatmätningen ta hänsyn till både nuvarande och framtida risker.
- För en anställd som kan påverka företagets risknivå (definieras i företagets ersättningspolicy och omfattar normalt sett bland annat anställda i ledande positioner, kontrollfunktioner och ledande strategiska befattningar) bör minst 60 procent av den rörliga ersättningen skjutas upp minst tre år.
- En uppskjuten utbetalning bör kunna justeras eller falla bort om det i efterhand visar sig att resultatkriterierna inte uppfyllts eller om företagets ställning försämras väsentligt.
- En kontrollfunktion ska minst årligen granska om företagets ersättningar överensstämmer med ersättningspolicyn och rapportera resultatet av granskningen till styrelsen.
- En redogörelse för företagets ersättningar ska offentliggöras i samband med att årsredovisningen fastställs.

För närvarande pågår förhandlingar mellan institutionerna inom EU om att få till stånd harmoniserade och bindande regleringar av ersättningsystem genom ändringar av kapitaltäckningsdirektiven (avser kreditinstitut och värdepappersbolag) och genom reglering i anslutning till Solvens 2-direktivet (avser försäkrings- och återförsäkringsbolag). Syftet med de föreslagna ändringarna är:

- att införa bindande förpliktelser för företagen att ha ersättningsystem som är förenliga med och uppmuntrar sund och effektiv riskhantering,
- att inkludera ersättningsystemen inom ramen för den samlade kapitalbedömningen, så att tillsynsmyndigheterna kan kräva att företagen vidtar åtgärder för att korrigera brister som identifieras, och
- att säkerställa att tillsynsmyndigheter kan tillgripa såväl ekonomiska som icke-ekonomiska sanktioner mot företag som inte uppfyller förpliktelserna.

12 Financial Stability Board's (FSB) Principles for Sound Compensation Practices (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904b.pdf) och därtill kopplade Implementation Standards (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925c.pdf).

Slutsatser för tillsyn och reglering

FI intensifierar nu tillsynen av ersättningsystemen och följer noga vilka åtgärder som företagen vidtar med anledning av den nya regleringen. En viktig fråga är hur företagen definierat den grupp anställda som kan påverka risknivån i företaget. Kontroll ska även ske av hur företagen identifierat rörlig ersättning. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas den rapport över ersättningspolicyns tillämpning som kontrollfunktionen minst årligen ska lämna till företagets styrelse. Under hösten 2010 avser FI också att göra en uppföljning av 2009 års enkät för att se vilka skillnader i ersättningsstrukturen som anpassningen till det nya regelverket har medfört.

Kommissionen har gett Europeiska banktillsynskommittén (CEBS) i uppdrag att ta fram vägledning för hur de kommande reglerna om ersättningspolicy för kreditinstitut och värdepappersbolag ska tillämpas. Detta arbete, pågår för närvarande i CEBS Internal Governance Task Force. Europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepension (CEIOPS) arbetar med motsvarande reglering för försäkringssidan. I CEIOPS är arbetet kopplat till genomförandeåtgärder avseende Solvens 2-direktivet. Detta regelverk förväntas träda i kraft den 31 december 2012.

BEGRÄNSNING AV BELÄNINGSGRADEN PÅ BOSTÄDER

Bostadslånens dominerande roll i de svenska hushållens skuldsättning gör dem till en viktig komponent i FI:s analys av risker för både den finansiella stabiliteten och konsumentskyddet. Till följd av det extrema ränteläget, hushållens fortsatta skuldökning och den osäkra makroekonomiska situationen genomförde FI en omfattande undersökning på bolånemarknaden hösten 2009. Slutsatsen är att riskerna för det finansiella systemet som helhet är låga men hushållens höga belåningsgrad oroar. FI har därför remitterat ett förslag till begränsning av belåningsgraden på bostäder.

Bakgrund

Ungefär två tredjedelar av Sveriges befolkning bor i eget hus eller bostadsrätt och de allra flesta är finansierade genom bolån. Av hushållens kreditstock står bolånen för över 90 procent. Med undantag för några enstaka år har hushållens skuldkvot ökat stadigt från mitten av 1990-talet fram till 2008. Efter en kort inbromsning fortsatte skuldkvoten att öka under 2009. Dessutom har belåningsgraden, det vill säga bolånens storlek i förhållande till bostädernas marknadsvärde, stigit under större delen av 2000-talet. Hushållens nominella ränteutgifter som andel av de disponibla inkomsterna har dock sjunkit under samma period. I dagsläget är räntekvoten historiskt låg till följd av det mycket låga ränteläget. Hushållens allt högre skuldsättning är en lång trend och även ett internationellt fenomen.

Undersökningen

FI sedan 2006 gett ut årliga rapporter om utvecklingen på den svenska bolånemarknaden. Till följd av det extrema ränteläget, hushållens fortsatta skuldökning och den osäkra makroekonomiska situationen genomförde FI en omfattande undersökning hösten 2009. Företagen som ingick i undersökningen var Länsförsäkringar Bank, Nordea, SBAB, SEB, Handelsbanken, Skandiabanken och Swedbank, vilka tillsammans

■ Bolånemarknaden



Som ett led i tillsynen av konsumentriskerna och stabiliteten ger FI ut årliga rapporter om utvecklingen på den svenska bolånemarknaden.

[http://www.fi.se/Templates/](http://www.fi.se/Templates/Page___12415.aspx)
Page___12415.aspx

omfattar cirka 90 procent av den svenska bolånemarknaden. Resultatet av undersökningen redovisades i rapporten ”Den svenska bolånemarknaden och bankernas kreditgivning”, som publicerades den 16 februari 2010. Följande uppgifter begärdes in från företagen:

- En uppdatering av underlaget för den årliga bolåneundersökningen.
- Fördjupade frågor om företagens processer och interna regelverk.
- Ett stickprov över utbetalda bolån.

Stickprovet omfattade drygt 6 800 nytagna bolån som tecknades under tiden 28–30 september 2009. Stickprovet innehåller bland annat information om låntagarnas skulder och disponibla inkomster, bostädernas marknadsvärde och bankernas så kallade kvar-att-leva-på-kalkyler. Undersökningen ledde till två huvudsakliga slutsatser:

- Låntagarnas betalningsförmåga är generellt mycket god, även vid ett betydligt högre ränteläge, och företagens schabloner för levnadsomkostnader är i huvudsak väl tilltagna. FI:s stresstester av ytterligare högre räntenivåer och ökad arbetslöshet visade att de flesta hushåll har överskott även vid extrema scenarier. Stresstesterna visar också att det skulle krävas ett mycket kraftigt fall i både bostadspriser och hushållens betalningsförmåga för att den finansiella sektorn ska drabbas av kreditförluster i någon betydande omfattning. Det innebär att riskerna för de flesta låntagare, bankerna och det finansiella systemet som helhet är små.
- Oroande är dock att stora risker kan finnas hos vissa typer av låntagare. I stickprovet hade cirka 12 procent av låntagarna en belåningsgrad över 90 procent. Ungefär en tredjedel av låntagarna hade en belåningsgrad över 80 procent. Detta är historiskt höga siffror. Samtidigt kan konstateras att fastigheter, liksom andra tillgångar, varierar i pris över tiden. Det krävs inte speciellt stora prisfall för att ett antal hushåll ska ha bolån som överstiger marknadsvärdet på deras bostad. Om ett sådant hushåll samtidigt drabbas av till exempel arbetslöshet skulle det kunna medföra att hushållet tvingas sälja bostaden med förlust. De största riskerna tas av nya, yngre låntagare som ger sig in på bostadsmarknaden med litet eller inget kapital att skjuta till.

Slutsatser för reglering och tillsyn

Betalningsförmågan hos svenska bolåntagare är överlag god. Finansinspektionen fann i undersökningen inte heller några påtagliga brister i det sätt på vilket företagen gör sina kreditprövningar. Men även om kreditprövningen kan anses vara tillräckligt framåtblickande så tar den inte hänsyn till risken för kraftigt sänkt betalningsförmåga, såsom vid till exempel arbetslöshet eller skilsmässa, och inte heller till variationer i bostadspriserna. En allt högre skuldsättning bland hushållen riskerar både att minska hushållens motståndskraft mot sådana händelser och leda till mer volatila bostadspriser, bland annat till följd av ökad räntekänslighet. En fortsatt ökning av höga belåningsgrader utsätter därför allt fler konsumenter för allt högre risk för förluster.

Genom att begränsa av bostadens belåningsutrymme, bör andelen hushåll med mycket hög skuldsättning minska. Detta eftersom lån utan säkerhet bör betinga en högre ränta vilket torde öka incitamenten för hushåll att undvika eller snabbt amortera sådana lån.

www.fi.se

■ Remiss om bolånetak

Förslag om begränsning av
belåningen på bostäder.<http://www.fi.se/Templates/>

Page ____12606.aspx

Finansinspektionens remissförslag

FI gick den 5 maj 2010 ut med remissförslag om allmänna råd om begränsning av belåningsgraden på bolån. Regleringen ska gälla vid lämnande av nya lån med bostaden som pant och begränsar den samlade utlåningen till 85 procent av marknadsvärdet. Även om det är ett begränsat antal företag som står för huvuddelen av bolånemarknaden så kommer samtliga kreditinstitut att omfattas. Utgångspunkten är att de föreskrifter som utfärdas i Sverige till skydd för till exempel konsumenter ska gälla för alla aktörer som är verksamma i landet. Vidare kan vissa svenska rörelse regler, som till exempel sundhetsregeln som har ett uttalat konsumentskyddande syfte, i vissa fall tillämpas även på utländska företags verksamhet i Sverige. Mot denna bakgrund förväntas utländska företag beakta de allmänna råden i samma utsträckning som svenska företag. Slutlig reglering förväntas träda i kraft den 1 oktober 2010.

De allmänna råden syftar till att stävja en osund utveckling på kreditmarknaden där kreditinstitut kan komma att använda allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel, och därmed utsätta konsumenter för oacceptabla risker. Det kan inte uteslutas att regleringen leder till att vissa grupper, kanske framför allt yngre hushåll i storstadsområden, får svårare att köpa de bostäder de skulle vilja.

Exempel på alternativa åtgärder för att uppnå målet att motverka överkuldsättning hos konsumenter och det bakomliggande kravet på sundhet skulle kunna vara krav på prisfallsförsäkring eller amorteringskrav. I flera länder kombineras ett tak för belåningsgraden med en obligatorisk prisfallsförsäkring för konsumenter med höga belåningsgrader. Sådana förändringar har dock bedömts vara alltför omfattande eller mindre ändamålsenliga.

**FÖRSÄKRINGSFÖRMEDLARES RÅDGIVNING OCH
MARKNADSFÖRING**

Finansiell rådgivning är föremål för omfattande reglering, men skyddet varierar beroende på vilken typ av rådgivare kunden träffar och den typ av investering som görs. Försäkringsförmedlarna har fått en allt större roll i sådan finansiell rådgivning. Samtidigt brister de enligt en undersökning FI genomfört under 2009 i många fall i sin regelefterlevnad. För att förbättra situationen kommer FI att se över sina föreskrifter i syfte att tydliggöra för förmedlarna vad som krävs för att uppfylla lagens krav. Dessutom anser FI att gränsen mellan vad som anses vara finansiell rådgivning och marknadsföring måste tydliggöras. I dag kan marknadsföringsbegreppet användas för att kringgå de regelverk som har införts för att skydda konsumenterna.

Bakgrund

En person som vill investera i ett finansiellt instrument, investera i en pensionsförsäkring eller på annat sätt se över sitt sparande kan hamna i en rådgivningssituation. Olika regelverk tillämpas i dag vid en rådgivningssituation beroende på:

- om investeraren är näringsidkare eller konsument,
- om han träffar en försäljare från ett försäkringsbolag, en försäkringsförmedlare eller en mäklare från ett värdepappersbolag eller en bank samt
- om investeringen görs i eller utanför en livförsäkring.

Till stor del beror detta på att regelverket från EU inte inriktats på finansiell rådgivning som sådan utan delats upp utifrån produkter och företagskategorier. Utöver rådgivning om finansiella instrument kan investeraren även bli föremål för marknadsföring av finansiella instrument, men saknar då flera delar av det konsumentskydd som finns vid rådgivning.

Allt fler personer som ser över sitt sparande kommer i kontakt med försäkringsförmedlare. Detta beror på flera faktorer; till exempel har intresset för skatteförmånliga livförsäkringar med sparmoment ökat och pensionssystemet innehåller flera delar som förutsätter ett individuellt ansvarstagande för det egna pensionssparandet. Vidare har marknaden för indexobligationer expanderat med försäkringsförmedlare som distributionskanal. Samtidigt är försäkringsförmedling ett illustrativt exempel på svårigheterna med att tillämpa regelverket för finansiell rådgivning.

Flera regelverk kan vara tillämpliga för försäkringsförmedlare

En försäkringsförmedlare kan ha olika tillstånd, vilket innebär att flera av regelverken blir tillämpliga.

- Försäkringsförmedlare kan ha tillstånd att förmedla sak- eller livförsäkring. För förmedlingen gäller lagen om försäkringsförmedling¹³ och lagen om finansiell rådgivning.¹⁴
- Försäkringsförmedlare kan utöver livförsäkring även ha sidotillstånd för att ta emot och vidarebefordra order av andelar i investeringsfonder utanför försäkring och för investeringsrådgivning om fondandelar. För den verksamheten gäller lagen om försäkringsförmedling samt vissa kundskyddsregler i lagen om värdepappersmarknaden.¹⁵
- En försäkringsförmedlare kan vara anknutet ombud till ett värdepappersinstitut och får då ta emot och vidarebefordra order samt tillhandahålla investeringsrådgivning avseende även andra finansiella instrument än fonder utanför en försäkringslösning. För sådan förmedling kan lagen om försäkringsförmedling, lagen om finansiell rådgivning och lagen om värdepappersmarknaden vara tillämpliga.

Lagen om försäkringsförmedling ställer krav på förmedlarens kunskaper och erfarenhet med hänsyn till den verksamhet som denne har tillstånd att bedriva. Som anknutet ombud gäller lagen om värdepappersmarknaden att värdepappersinstitutet ska kontrollera att ombudet har erforderliga kunskaper och kvalifikationer för den verksamhet denne ska bedriva.

FI har i ett flertal rapporter¹⁶ sedan 2005 kommenterat de problem som en kund ställs inför vid rådgivning om respektive försäljning av finansiella instrument. FI har kunnat konstatera att rättsläget delvis är oklart, trots en omfattande reglering.

Undersökning av försäkringsförmedlare

Sommaren 2009 genomfördes en platsundersökning hos ett antal försäkringsförmedlare för att inspektera och bedöma deras verksamhet. Syftet var att ytterligare öka kunskaperna om förmedlarnas verksamhet. De

13 Lag (2005:405) om försäkringsförmedling.

14 Lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter.

15 Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden.

16 FI:s rapporter 2005:13, 2007:5, 2007:9, 2008:13, 2009:4, 2009:10.

undersökta företagen sträckte sig från i stort sett välskötta verksamheter till ett antal som uppvisade påfallande brister och hade en klen medvetenhet om regelverken. De mest frekventa bristerna var att man inte redovisade vilka provisioner som förmedlaren tar emot till följd av de förmedlade eller marknadsförda produkterna samt bristande dokumentation av rådgivningssamtalet.

Rådgivning och förmedling av finansiella instrument inom försäkringar

Problemen med vilka regelverk som blir tillämpliga blir uppenbara i samband med rådgivning om finansiella instrument som förvärvas inom ramen för en livförsäkring. Den senare tidens ökade intresse för skatteeffektiva försäkringslösningar har medfört att även komplexa finansiella instrument paketeras i livförsäkringar. Den formella ägaren till det finansiella instrumentet är försäkringsbolaget, men den enskilde kundens avkastning och risk påverkas i princip på samma sätt som om han eller hon ägt tillgången direkt.

FI anser att frågan om vilket regelverk som ska gälla vid rådgivning om finansiella instrument (annat än fondandelar) vid teckningstillfället och därefter inom en försäkring är viktig att överväga. Helt klart är att kunskapskraven för försäkringsförmedlare strikt sett inte är anpassade till investeringsrådgivning eller förmedling av komplexa finansiella instrument, som exempelvis indexobligationer.

Marknadsföring och rådgivning utanför försäkringar

Kunder kommer även i andra situationer i kontakt med komplexa finansiella instrument hos försäkringsförmedlare. Det förekommer att försäkringsförmedlare ”marknadsför” exempelvis aktieindexobligationer som de inte själva säljer utan där investeraren hänvisas till ett värdepappersinstitut. Denna typ av marknadsföring omfattar inte en investering inom en livförsäkring. Marknadsföringen sker i regel genom att försäkringsförmedlaren är distributör åt ett värdepappersinstitut. Den som marknadsför – förmedlaren – får ersättning för de kunder som han eller hon hänvisar till värdepappersinstitutet. Om förmedlaren enbart ägnar sig åt ren marknadsföring ålägger inte regelverket förmedlaren en skyldighet göra en analys av kundens behov eller kontrollera om kunden själv besitter kunskaper om de finansiella instrumenten, något som annars skulle gälla om regelverket var tillämpligt. Kunden kan samtidigt svårtligen själv uppfatta om marknadsföringen har övergått i kundanpassad investeringsrådgivning eller vilken betydelse detta har för kundens rättigheter.

Problemet är särskilt uppenbart när marknadsföringen leder till ett direkt avslut hos värdepappersinstitutet, till exempel genom att en anmälningssedel skickas in. Kunden blir då kund hos värdepappersinstitutet men institutet tillhandahåller sällan ytterligare rådgivning. Kunden kan i stället uppfatta att denne fått rådet att investera i produkten av försäkringsförmedlaren. FI har tidigare kunnat konstatera att det finns en risk att rådgivning/försäljning ”döljs” bakom marknadsföring. I flera fall har situationer som anges som marknadsföring utifrån ersättningsstrukturerna i sammanhanget i stället av FI bedömts som tillståndspliktigt mottagande och vidarebefordran av order enligt lagen om värdepappersmarknaden.¹⁷ Marknadsföringen kan då leda till att förmedlaren både ger investeringsrådgivning och förmedlar instrumentet, något som alltså är otillåtet utan tillstånd att bedriva värdepappersrörelse.

17 Se FI:s rapport 2009:4 Kartläggning av försäkringsförmedlarnas verksamhet.

De enskilda aktörerna har ett ansvar för att se till att kunderna blir korrekt behandlade. Värdepappersinstituterna bör se till att samarbetspartners och distributörer används på ett sätt som gör att kundens intresse av gott investerarskydd inte riskerar att åsidosättas.

Premiepensionssystemet

Sedan år 2000 finns ett system som ger en möjlighet att välja fonder inom premiepensionssystemet. Detta har lett till att en ny kategori rådgivare funnit en marknad, ”PPM-rådgivarna”. Här bedrivs rådgivningen på flera olika sätt. Det finns sajter på internet där man kan ta del av råd om fonder, det finns möjlighet att prenumerera på råd, man kan få individanpassad rådgivning och man kan även lämna ut sin personliga pin-kod och alltså låta rådgivaren genomföra placeringarna.

FI får ofta frågan vilket skydd som gäller vid ”PPM-rådgivning”, men om inte de råd som ges är individanpassade är inget regelverk som FI har tillsyn över tillämpligt. Därutöver har Pensionsmyndigheten i en rapport nyligen ifrågasatt att det överhuvudtaget rör sig om finansiella instrument. Med en sådan tolkning skulle ingen typ av rådgivning eller förvaltning inom premiepensionssystemet vara tillståndspliktig.¹⁸ FI delar inte Pensionsmyndighetens bedömning, utan står fast vid att investeringsrådgivning om förvaltning av PPM-fonder utgör tillståndspliktig verksamhet. FI kommer att fortsätta bedriva tillsynsarbetet utifrån denna utgångspunkt.

Slutsatser för reglering och tillsyn

Det absolut största problemet på marknaden för försäkringförmedling är att de förmedlare som FI granskar ofta brister i sin regelefterlevnad. Alla försäkringsförmedlare måste som grundnivå uppfylla lagens krav, bland annat om dokumentation och adekvat kunskap och erfarenhet för den verksamhet de bedriver. Vad som i övrigt kan anses vara god försäkringsförmedlarsed finns i dag inte konkretiserat i någon uttrycklig föreskrift eller allmänna råd. FI avser att med början under 2010 se över hela föreskriften om försäkringsförmedlare¹⁹ för att undersöka möjligheterna till tydliggöranden, särskilt avseende god försäkringsförmedlarsed. Eftersom FI också har tagit emot en stor mängd klagomål och exempel på förmedlare som agerar bristfälligt gentemot kunder kommer under 2010 ett stort antal platsbesök genomföras för att granska förmedlarnas beteende och regelefterlevnad. Platsbesöken kommer att påbörjas under andra halvan av 2010.

FI anser samtidigt att situationen med marknadsföring och rådgivning hos försäkringsförmedlare är problematisk. Genom att försäkringsförmedlarna ofta verkar under paraplyet ”marknadsföring” finns risk att de mer omfattande regelverken kringgås. Som regelverket i dag är utformat är gränsdragningen mellan icke-tillståndspliktig verksamhet (marknadsföring) och tillståndspliktig sådan (investeringsrådgivning respektive mottagande vidarebefordran av order) oklar. Regeringen bör därför överväga tydligare lagregler som definierar vad som är tillåten marknadsföring, till gagn för aktörerna på värdepappersmarknaden, men i synnerhet till förmån för konsumenten.

¹⁸ Pensionsmyndighetens rapport 2K – kompletterande kanaler – förslag till fortsatt inriktning (LED 2010-9).

¹⁹ FFFS 2005:11

Det pågår för närvarande en översyn av direktivet om försäkringsförmedlare, samt även ett arbete med övriga typer av paketerade finansiella instrument (PRIPS). FI deltar aktivt i det internationella arbetet för att få till stånd mer enhetliga lösningar av vilket regelverk som är tillämpligt i de olika situationerna.

www.fi.se

■ FI kräver att Acta rättar brister

<http://www.fi.se/Templates/>

Page_____11840.aspx

■ ARN om Acta

<http://www.arn.se/vadarARN/Nyheter/>

Beslut-i-arenden-mot-Acta-Kapitalforvaltning/

Erfarenheter från Acta Kapitalförvaltning

Under 2009 har en majoritet av de klagomål som riktats till FI om finansiell rådgivning avsett bolaget Acta Kapitalförvaltning ASA (Acta). Under hösten 2008 och våren 2009 konstaterade FI att det förelåg stora brister i den svenska filialen till Acta. Bristerna avsåg bland annat att flertalet kunder fått råd som inte stämde överens med kundens riskprofil samt otillräcklig information om de risker som var förknippade med produkterna. Finansinspektionen bedömde att Acta inte hade uppfyllt regelverkets krav på information som ska lämnas till kund och att den information som Acta hade lämnat riskerade att vilseleda kunderna. Regelverket innebär bland annat att informationen ska vara sammanhållen och utförlig och ge kunden en rimlig möjlighet att förstå arten av eller risken med en investering. Acta har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) fattade under mars 2010 en rad beslut som avsåg Acta och frågan om Acta varit värdslösa i sin rådgivning inom ramen för rådgivningslagen. Av ARN:s beslut framgår att ARN på den utredning som funnits i ARN och vid en civilrättslig bedömning inte funnit att det är visat att rådgivningen brustit i sådan grad att Acta gjort sig skyldig till skadeståndsgrundande värdslöshet.

Enligt FI:s uppfattning är det viktigt att rådgivningen överensstämmer med och i tillräcklig utsträckning behandlar handlingarnas innehåll. Risken finns att kunder som har drabbats av dåliga råd eller slarvigt utförd rådgivning kan ha svårt att få upprättelse vid en civilrättslig prövning. FI kan inom ramen för sin tillsyn verka för att institutet förbättrar sin råd- och informationsgivning men detta hjälper sällan redan drabbade kunder.

SKYDDET FÖR KUNDERNA I FONDSPARANDE OCH FÖRSÄKRING

En viktig del av FI:s tillsyn på konsumentskyddsområdet handlar om skyddet för kundernas tillgångar. Under 2009 har FI därför genomfört undersökningar av förvaringsinstitut för fonderna och försäkringsbolagens skuldtäckningsregister. Slutsatsen är att det finns vissa brister i förvaringsinstitutens kontrollerande funktion och i hanteringen av skuldtäckningsregister. Händelseförloppet i försäkringsbolaget Aspis Liv Försäkrings AB aktualiserar också frågan om det behövs ett ytterligare skydd för försäkringstagarna, liknande investerarskyddet, när ett företag inte följt regelverket.

Bakgrund

Det finns skydd för konsumenternas tillgångar vid sparande både i fonder och i försäkring. Skyddsbehovet är stort inom dessa områden eftersom konsumenten i många fall överläter förvaltningen av sparkapitalet under en lång tid, för att någon gång i framtiden få tillbaka det med avkastning. Konsumenten överlämnar kontrollen över kapitalet och kan ha svårt att få inblick i förvaltningen. Det ger FI en viktig roll som ansvarig för tillsynen av dessa företag.

Fond- och försäkringssparandet har ökat kraftigt under de senaste decennierna. 1980 bestod hushållens finansiella förmögenhet till 11 procent av försäkrings- och fondsparande. 2008 var denna siffra 56 procent. Det har med andra ord skett en kraftfull omsvängning till försäkrings- och fondsparande. Det är därför naturligt att också tillsynens fokus fått en förskjutning i denna riktning.

Fondsparande

FI har under 2009 särskilt undersökt vissa av fondernas förvaringsinstitut. Det är förvaringsinstitutet som tar emot och förvarar egendomen i fonden och som ytterst kontrollerar och övervakar att medel i fonden förvaltas i enlighet med fondbestämmelserna. Förvaringsinstituten har således en viktig roll i skyddet av andelsägarna i fonderna och att bevaka intressekonflikter gentemot fondbolagen. Regelverket saknar samtidigt en tydlig precisering av vad som förväntas av förvaringsinstituten. Därför är det särskilt angeläget att följa upp om förvaringsinstitutens oberoende och kontrollerande funktion verkligen fungerar som lagstiftaren avsett. I den löpande tillsynen av fondbolagen har FI till exempel upptäckt att kostnader i vissa fall tas ut på ett sätt som inte är förenligt med fondbolagstiftningen, bland annat genom så kallad swing pricing.

Undersökning av förvaringsinstituten

I undersökningen granskas hur förvaringsinstituten har valt att utforma och organisera funktionen, vilka kontrollrutiner som har valts och med vilken periodicitet kontroller utförs. I undersökningen har det hittills framkommit att det finns stora skillnader i hur förvaringsinstituten är utformade och organiserade. Förvaringsinstituten skiljer sig markant åt i fråga om hur de kontrollerar förvaltningen och hur ofta kontrollerna sker. Vissa förvaringsinstitut har mer manuell hantering än andra (vilket inte är i strid med lagen) och i dagsläget har instituten inte system för att kunna automatisera kontrollerna i någon större utsträckning. Därtill finns det förvaringsinstitut där en och samma person har både kund- och kontrollansvaret avseende ett fondbolag. Gemensamt för de hittills undersökta företagen är att kontrollfunktionen har en relativt liten bemanning och en hel del manuella rutiner.

Swing pricing

Swing pricing är en metod för att justera den kurs till vilken andelsägare tecknar och löser in andelar i en fond. Syftet är typiskt sett att andelsägare som ger upphov till omfattande in- eller utflöden i fonden också ska bära de kostnader som flödena orsakar. Kostnaderna består normalt av den prispåverkan som kan uppkomma när de finansiella instrumenten i fonden handlas och av direkta transaktionskostnader orsakade av handeln. Swing pricing är tillåtet i vissa länder i Europa och används där för en del fonder. Frågan har uppkommit om swing pricing är förenligt med svensk lagstiftning.

Enligt lagstiftningen ska fondens innehav värderas till gällande marknadsvärde och samtliga andelsägare ska ha lika rätt till den egendom som ingår i fonden. Principerna om marknadsvärdering och likabehandling är centrala i svensk fondbolagstiftning.²⁰ Swing pricing-modeller innehåller ofta schablonmässiga inslag, till exempel uppskattningar om framtida prispåverkan, och baseras på historiska uppgifter. Att fastställa en fonds värde på grundval av en sådan modell är inte förenligt med fondbolagstiftningens krav på marknadsvärdering. Om de andelskurser till

²⁰ Se 4 kap 10 § lagen (2004:46) om investeringsfonder.

vilka andelsägare köper och löser in andelar inte återspeglar marknadsvärdet av fondens innehav kan andelsägarnas lika rätt till egendomen i en fond inte säkerställas.

Slutsatser för reglering och tillsyn

FI:s undersökning av förvaringsinstitut tyder på att dessa inte utformat sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt. FI kommer att under 2010 undersöka fler förvaringsinstitut, men redan nu kan konstateras att lagstiftningen kring förvaringsinstitut är allmänt hållen, vilket i sig skapar en osäkerhet bland finansföretagen om hur institutet ska användas. Regelverket behöver konkretiseras, till exempel genom att FI ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter.

När det gäller swing pricing är det en lovvärd ambition att sträva efter rättvis kostnadsfördelning bland spararna, men det är angeläget att fondföretagen förstår att prissättningstekniken inte är förenlig med den svenska fondlagstiftningen.

Skyddet för försäkringstagarna

Försäkringsskydd innefattar till exempel konsumenternas skydd vid oväntade ekonomiska ansträngningar såsom inkomstbortfall på grund av arbetslöshet, sjuk- eller olycksfall, och för egendomsskada eller egendomsförlust. En fungerande försäkring är av stor betydelse för konsumenten och han/hon förväntar sig naturligtvis att få ersättning när en skada som försäkringen omfattar inträffar. Också vid långsiktigt sparande i försäkringsprodukter är det väsentligt att tillgångarna i försäkringsbolaget är skyddade så att konsumenten kan få de betalningar som bolaget utfäst. Det finns därför krav på att försäkringsbolaget ska ha ett skuldtäckningsregister som ger kunden särskild förmånsrätt i vissa angivna tillgångar om bolaget hamnar på obestånd. Detta skydd är inte begränsat till en viss högsta summa, men för att tillgångarna ska omfattas av denna särskilda förmånsrätt måste de finnas upptagna i skuldtäckningsregistret.

Undersökning av skuldtäckningsregister 2009

För att de i lagen uppställda reglerna för skydd av kundernas tillgångar faktiskt ska fungera är det av stor betydelse att skuldtäckningsregistren förs på ett korrekt sätt och att registerföringen fungerar även i en kris-situation. Försäkringsbolagen har tidigare löpande kommit in med en skuldtäckningsrapport till FI, men detta krav togs bort 2008 som ett led i strävan att minska företagets administrativa börda. Under 2009 begärde FI, som en extra kontrollåtgärd, in skuldtäckningsrapporter från alla försäkringsbolag och tjänstepensionskassor. I samband med denna inrapportering fick FI indikationer om att registerhållningen inte alltid fungerar tillfredsställande. Antalet felaktigt ifyllda rapporter var oroväckande stort och flera försäkringsbolag och tjänstepensionskassor visade stor osäkerhet inför rapporteringen.

Slutsatser för reglering och tillsyn

Kontrollen som skett under 2009 och som även kommer att fortsätta under 2010 visar att kvaliteten när det gäller skuldtäckning sjunkit sedan kravet på en skuldtäckningsrapport togs bort. FI:s slutsats är att en skärpning är nödvändig och FI kommer att återinföra kravet på regelbunden rapportering av skuldtäckning om inte bättring sker. Under första kvartalet 2010 har FI skickat ut en enkät som rör bolagens hantering av skuldtäckningsregistret. Resultatet av inrapporteringen och enkäten kommer att ligga till grund för urvalet av de bolag där tillsynsbesök och

www.fi.se

■ Aspis Liv

Beslut om indraget tillstånd.

[http://www.fi.se/Templates/
Page___12178.aspx](http://www.fi.se/Templates/Page___12178.aspx)

granskning av skuldtäckningsregistret kommer att göras under 2010.

Aspis Liv Försäkrings AB

Den 26 november 2009 beslutade FI att återkalla Aspis Liv Försäkrings AB:s (Aspis Liv) tillstånd att driva försäkringsrörelse. Större delen av Aspis Livs kapital hade då förts utomlands och pantsatts som säkerhet för ett annat företags lån. Bolaget hade därigenom förlorat kontrollen över större delen av sina tillgångar. Efter FI:s ingripande överläts merparten av försäkringsbeståndet till Moderna Försäkringar Liv AB. De försäkringar för vilka skador inträffat före den 12 november 2009 undantogs från överlåtelsen och finns fortfarande kvar i Aspis Liv. För dessa kunder är situationen inte löst. Bolaget försattes i likvidation i februari 2010.

Situationen i Aspis Liv aktualiserar frågan om försäkringstagarna har något skydd när de skuldäckningstillgångar som behövs faktiskt inte finns. Det saknas i dagsläget regler kring möjligheten att överföra försäkringsbolagens tillgångar utomlands och sådana regler kommer inte att tillåtas under Solvens 2. Det kan dessutom konstateras att reglerna om skuldtäckning inte ger något skydd mot brottslig hantering av bolagets tillgångar. Det kan ifrågasättas om det är försäkringstagarna som bör bära risken för sådana förfaranden. FI anser därför att regeringen bör överväga om ett skydd liknande investerarskyddet bör införas på försäkringsområdet.²¹

FI är dessutom av uppfattningen att reglerna kring återkallelse av tillstånd för ett försäkringsbolag bör konkretiseras genom att det i regelverket anges att FI efter återkallelse har rätt att vidta de åtgärder som FI finner nödvändiga för att tillvarata försäkringstagarnas intressen. Ett sådant förtydligande skulle ligga i linje med de EU-direktiv som finns på detta område.

OMBILDNING AV LIVFÖRSÄKRINGSBOLAG

Intressekonflikter kan förekomma i olika sammanhang inom försäkringsområdet (liksom vid övrig finansiell verksamhet) och utgör ett viktigt skäl för konsumentskyddet. En situation där risken för intressekonflikter är påtaglig är vid ombildning från ömsesidigt verkande till vinstutdelande försäkringsbolag. Under 2009 har FI beslutat att inte medge ombildning av Länsförsäkringar Liv Försäkringsaktiebolag från att bedrivas enligt ömsesidiga principer till vinstutdelande bolag.

FI:s slutsats av detta ärende är att lagstiftningens regler för ombildning måste förtydligas för att öka försäkringstagarnas möjlighet att utöva inflytande över ombildningen.

Bakgrund

Försäkringstagare i livförsäkringsbolag överlämnar sina pengar i bolagets förvaltning under många år, och över tiden kan dessa medel uppgå till betydande summor för en enskild försäkringstagare. Samtidigt är livförsäkringsverksamhet komplicerad och kunderna saknar i allmänhet tid, kunskap och resurser för att övervaka och analysera försäkringsbolagen. Dessutom är det lätt att påvisa situationer i verksamheten där det kan uppstå intressekonflikter, antingen mellan ägare och försäkringsta-

²¹ Investerarskyddet regleras i lagen (1999:158) om investerarskydd som bygger på ett EU-direktiv. I EU diskuteras nu införandet av en försäkringsgaranti se http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/guarantee_en.htm.

gare eller mellan olika grupper av försäkringstagare. Här tar FI upp potentiella intressekonflikter vid ombildning och villkorsändringar.

FI:s tillsyn under 2009

Ombildning från ömsesidigt verkande till vinstutdelande livbolag

Sedan 2000 finns en möjlighet att dela ut vinst i livförsäkringsaktiebola- bolag. För att ett bolag ska bli vinstutdelande måste bolagsordningen ändras så att det framgår att bolaget får dela ut vinst. En mindre föränd- ring kan tyckas, men för försäkringstagarna och ägarna till bolaget inne- bär det en mycket stor skillnad.

Det senaste ömsesidigt bedrivna livförsäkringsaktiebolaget som ansökte om tillstånd att ändra sin bolagsordning för att bli vinstutdelande är Länsförsäkringar Liv Försäkringsaktiebola- bolag (LF Liv).

Av den lagtext som reglerar ombildningen framgår att en generell för- utsättning för ombildning till vinstutdelande verksamhet är att försäk- ringstagarnas rätt inte får försämrats genom ändringen.²² Försäkrings- tagarna och andra ersättningsberättigade har vidare rätt till samtliga medel som byggts upp i verksamheten, i konsolideringsfonden och i form av andra övervärden. Dessa värden ska därför tilldelas försäkrings- tagarna i samband med ombildningen. I och med att dessa medel tillförs försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade måste de nya ägarna för att uppfylla kapitalkraven i princip tillföra motsvarande medel. Det framgår även att försäkringstagarna ska höras, vilket i praxis har föranlett införandet av ett omröstningsförfarande.

FI:s styrelse avtog i oktober 2009 LF Livs ansökan med motiveringen att de principer företaget avsåg att använda för att beräkna det värde som ska tilldelas försäkringstagarna inte var i enlighet med gällande regler. I klartext skulle försäkringstagarna få för lite pengar vid ombildningen.

Villkorsändringar

Genomförda ombildningar av försäkringsbolag har även aktualiserat frågan om villkorsändringar. I normalfallet är ändringar av försäkrings- villkor inte underkastade FI:s godkännande då de är del av ett civilrätts- ligt avtal mellan kunden och försäkringsbolaget som inte faller under FI:s tillsyn av den näringsrättsliga regleringen. Vid en ombildning ska emellertid FI ta ställning till att rätten för försäkringstagarna inte för- sämras. I detta ingår även att FI vid själva ombildningstillfället i viss mån tar ställning till de nya försäkringsvillkoren. Därefter är villkoren en fråga mellan bolaget och kunden och regleras i civilrättslig lagstift- ning som inte FI övervakar.

Flera omständigheter utifrån bland annat förväntad avkastning och behov av kapital för försäkringsbolagen har den senaste tiden lett till att försäkringsbolag vill ändra sina försäkringsvillkor i fråga om fördelning av överskott i rörelsen. De försäkringstekniska anledningarna till beho- vet är en sak och ägnas här inte något utrymme. Det som FI vill lyfta fram är att bolag som bara för några år sedan ombildades och där FI prövat de ändringar som försäkringsbolaget då genomförde kan komma att ändra villkoren.

Det innebär att FI godkänt en ombildning utifrån givna förutsättningar och kunderna har röstat ja till en ombildning på villkor som därefter kan

22 Se reglerna om ombildning i 12 kap. 15–16 §§ försäkringsrörelselagen (1982:713).

www.fi.se

■ FI säger nej till ombildning
av LF Liv

<http://www.fi.se/Templates/>

Page____12038.aspx

komma att ändras. Försäkringstagarna har troligen svårt att själva förstå effekterna av ändringarna fullt ut eftersom försäkringsverksamhet är en så komplex verksamhet.

Slutsatser för reglering och tillsyn

Ombildning till vinstutdelande verksamhet

Ombildningsärendet avseende Länsförsäkringar Liv visar enligt FI på problemen med ombildning av komplex verksamhet med långsiktigt sparande, bedriven enligt ömsesidiga principer, till ett vinstutdelande livförsäkringsbolag. Försäkringstagarna har liten förståelse för och inblick i verksamheten.

Reglerna om att höra försäkringstagarna vid ombildning saknar precisering avseende information och minimiandel röstande. FI övervakar inte heller utformningen eller röstningsförfarandet. Det är enligt FI:s uppfattning därigenom svårt att på ett neutralt sätt upplysa försäkringstagarna så att dessa ges möjlighet att bevaka sina intressen. I stället drivs ombildningar av ägare till livförsäkringsaktiebolag som vill kunna få vinster ur bolaget. Detta i sig är inte ett problem, under förutsättning att de befintliga försäkringstagarna på ett tydligt sätt informeras, röstar och får de värden i rörelsen de har rätt till. Försäkringstagarnas värden måste bli betydande eftersom ett icke-vinstutdelande bolag är nollavkastande till sin ägare. I princip bör därför samtliga medel (utöver tillgångar motsvarande aktiekapital och eventuell överkursfond) i bolaget tillhöra försäkringstagarna.

Slutsatsen måste bli att lagstiftningens regler för ombildning måste förtydligas. FI finner det tillfredsställande att regeringen beslutat att tillsätta en särskild utredare för ”Vissa livförsäkringsfrågor” (Dir 2010:43), och att en av punkterna i direktiven anger att den tillsatta utredaren ska ”överväga vilka förändringar som bör göras för att skapa tydlighet i reglerna om ombildning till vinstutdelande verksamhet och som ökar försäkringstagarnas möjlighet att utöva inflytande över ombildningen”.

FI:s slutsats avseende villkorsändringar är att FI vid sin granskning av att försäkringstagarnas rätt inte försämras kritiskt måste utvärdera de antaganden som bolaget gör om framtiden för att se att de är långsiktigt hållbara.

ORGANISATION, INTERN STYRNING OCH KONTROLL

När FI granskar företags interna styrning och kontroll upptäcks ofta problem som kan härledas till att företagen har olika legal och operativ struktur. Vanligast är att flera olika företag i en koncern, med olika verksamheter, drivs som om de vore ett enda företag. I dessa situationer uppstår också ofta intressekonflikter mellan de olika funktionerna och legala enheterna som inte är förenliga med en kontrollerande funktion. Ingripandet mot Trygg-Hansa Försäkringsaktiebolag utgör ett exempel på sådana problem.

Bakgrund

Finansiell verksamhet är av stort samhällsintresse och kontrolleras bland annat genom FI:s tillstånd och tillsyn. Olika krav ställs i tillståndspröcessen på företagets verksamhet för att säkerställa en lägsta kvalitetsnivå. För att få tillstånd krävs att företagen uppfyller kvantitativa krav på kapital och solvens, samt krav på riskhantering och intern styrning

och kontroll. Kraven är olika beroende på vilken verksamhet som bedrivs och det är inte möjligt att bedriva olika typer av finansiell verksamhet i samma företag, till exempel bank- och fondverksamhet eller sak- och livförsäkringsverksamhet. Anledningen till detta är att en sammanblandning av verksamheten kan öka risken för att kundernas intressen och investeringar inte hanteras enligt respektive regelverk och att något av verksamheternas intressen tar överhanden. Det är därför av stor vikt att de olika verksamheterna separeras inte bara legalt utan även operativt.

Vid prövning av ledande befattningshavare har FI vid flera tillfällen ifrågasatt att personer i ledande ställning i ett företag också innehar ledande positioner i andra företag i samma koncern. Detta har skett när FI funnit det olämpligt ur ett intressekonflikts- och tidsperspektiv, till exempel när samma person utses till verkställande direktör i flera företag inom koncernen med motstridiga intressen. Det finns då en risk för att de ledande befattningshavarna nödgas prioritera mellan grupper av kunder som tillhör olika legala enheter och har olika intressen, men som blandats samman i en gemensam operativ struktur. Sammanblandning av operativa funktioner och legala enheter kan innebära att till exempel kostnader i form av pengar och tid inte fördelas på ett korrekt sätt. Företag i en koncern har också ofta interna mellanhavanden vilka kan bli svåra att överblicka och konsekvensbedöma. Vid utkontraktering av verksamhet mellan de olika finansiella företagen kan viktiga kontrollfunktioner komma att sättas ur spel.

I samtliga fall när frågan om intressekonflikter kommit upp har företagen ändrat sin begäran om prövning av ledande befattningshavare. Frågan om en verkställande direktörs olika uppdrag har därför hittills inte prövats av domstol.

I flera av de ingripanden FI gjort under de senaste två åren har dock företagen uppvisat andra brister i sin interna styrning och kontroll. Ingripandena har riktats mot försäkringsbolag, banker, värdepappersbolag och fondbolag som till exempel Forex Bank AB, Carnegie Investment Bank AB, Gamla Livförsäkringsaktiebolaget SEB Trygg Liv, Fondförsäkringsaktiebolaget SEB Trygg Liv, Landstingens ömsesidiga försäkringsbolag, Anticimex Försäkringar AB och Aspis Liv Försäkringsaktiebolag.

Ingripande mot Trygg-Hansa Försäkringsaktiebolag

Ett av de senaste i raden av ingripanden föranledda av brister i intern styrning och kontroll är beslutet den 27 maj 2009 om att ge Trygg-Hansa en anmärkning och straffavgift. Flera av bristerna hos Trygg-Hansa är viktiga för andra finansiella företag att uppmärksamma och dra lärdom av.

Ett företag av Trygg-Hansas storlek och omsättning måste ha en tillförlitlig organisation där i riskhänseende försäkrings-, placerings- och rörelseriskerna är tydligt identifierade och där det finns riktlinjer för hur dessa ska hanteras. Om så inte är fallet finns en påtaglig risk för att företaget fattar beslut som kan komma att skada försäkringstagarnas intressen. Särskilt hanteringen av den interna riskkontrollen är viktig för finansiell verksamhet. I Trygg-Hansas fall fann FI att riktlinjerna för bolagsstyrning och kontroll var alltför allmänt hållna och därmed inte anpassade till företagets verksamhet. Eftersom riktlinjerna inte var anpassade till verksamheten kunde de knappast utgöra en effektiv grund för den interna styrningen och kontrollen. Med en komplex

www.fi.se

■ Trygg-Hansa

Sanktion med straffavgift.

[http://www.fi.se/Templates/
Page___11738.aspx](http://www.fi.se/Templates/Page___11738.aspx)

och stor organisation måste tydligheten öka, till exempel om var ansvaret ligger för olika frågor och risker. Faran är annars uppenbar att ingen tar ansvar för en specifik risk. Vidare är det inte möjligt att låta en person som deltar i den operativa verksamheten även kontrollera densamma. Det är svårt att utvärdera sig själv och det riskerar att – medvetet eller omedvetet – leda till felaktiga slutsatser.

Vid undersökningen av Trygg-Hansa visade det sig också att företaget inte i tillräcklig omfattning behandlades som en separat juridisk person i den internationella koncernen. Detta kan ha bidragit till problemen med intern styrning och kontroll då det blir svårt att utreda var risker ska omhändertas och kontrolleras. Styrelsen hade även valt att låta en person inneha flera olika ledande befattningar, vilket bidrog till ottydligheten.

Slutsats för företagen och tillsynen

Efter det att ett företag fått tillstånd står det finansiella företaget under tillsyn av FI och måste vid var tid kunna uppfylla kraven som ställs på den typen av företag.

FI möter ofta invändningen att företag i en koncern har gemensamt fokus, att det finns ett övergripande kostnadseffektivt koncernansvar och att koncernen ur ett företagsekonomiskt och skatterättsligt perspektiv ska betraktas som en enhet. Därmed anser företagen att en operativ organisation kan vara skild från den legala och att en och samma person kan ha flera ledande befattningar. Synpunkterna är viktiga att beakta, men förklarar inte behovet av tydlighet gentemot kunderna, hänsyn till kundernas olika intresseområden och att ansvariga för en verksamhet har fokus på sitt ansvarsområde. Det är viktigt att i frågor avseende kontroll och riskhantering hålla samman tillståndspliktig verksamhet i både den legala och operativa strukturen. FI kommer fortsatt att verka för att företagen tydliggör sin organisation och interna styrning och kontroll.

REDOVISNINGSTILLSYVEN

FI ser ett behov att förändra dagens system för redovisningstillsyn. Svagheterna i det nuvarande systemet för redovisningstillsyn kan äventyra förtroendet för de svenska reglerade värdepappersmarknaderna. Även börserna själva vill att ansvaret flyttas till en annan aktör.

Bakgrund

Sedan den 1 juli 2007 finns det krav på övervakning av regelbunden finansiell rapportering, redovisningstillsyn, för noterade företag i Sverige. Kravet har sin bakgrund i EU:s strategi för en effektiv och konkurrenskraftig kapitalmarknad, IAS-förordningen²³ och Öppenhetsdirektivet.²⁴

I dag har FI det yttersta ansvaret för redovisningstillsynen. Det huvudsakliga arbetet är dock genom lag delegerat till de reglerade markna-

23 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder ("IAS-förordningen").

24 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG, om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG ("Öppenhetsdirektivet")

derna (börserna), det vill säga Nasdaq OMX Stockholm AB (OMXS) och Nordic Growth Market NGM AB (NGM). FI ska endast utöva direkt redovisningstillsyn av företag som har Sverige som hemmedlemsstat och vars värdepapper handlas på en börs inom EES men inte i Sverige. Därutöver ska FI övervaka börsernas redovisningstillsyn.

Sedan tidigare har såväl börserna som FI hemställt till Finansdepartementet om en lagändring gällande redovisningstillsynen innebärande att börserna fräntas ansvaret att utföra redovisningstillsynen.²⁵

Styrkor och svagheter med nuvarande ordning

FI har utfört ett tiotal riktade undersökningar av börsernas redovisningstillsyn sedan 2007 när kravet på denna övervakning trädde i kraft i Sverige. De brister som har kommit fram i FI:s undersökningar är väsentliga och i viss mån gemensamma för båda börserna.

Tanken med dagens system för redovisningstillsyn i Sverige var att skapa förutsättningar för ett system med utrymme för självregleringslösningar. Fördelarna med självreglering har formulerats i termer av flexibilitet och förankring i näringslivet och möjligheter att tillvarata resurser och kompetens i befintligt självregleringssystem.²⁶ Dagens system skulle också innebära en tydlig ansvarsfördelning mellan de reglerade marknaderna och FI.²⁷ Dock är det svårt att se att nuvarande ordning drar nytta av dessa principiella fördelar.

En anledning till att fördelarna inte har realiserats kan vara att börserna strävade efter att bedriva redovisningstillsynen i egen regi, men i huvudsak med hjälp av konsulter. Ett problem med denna strategi är att upprätthålla tillräcklig egen kompetens i sakfrågorna. Detta problem accentueras av att konsulterna än så länge, på grund av sekretesskäl, varken har fått tillgång till den beslutsdatabas som upprättats av Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR) eller fått delta på EECS-möten (European Enforcers Co-ordinating Sessions). Det svenska systemet för redovisningstillsyn är unikt inom EU eftersom uppgiften i huvudsak utförs av börserna och inte av en myndighet. Detta har bland annat inneburit att CESR och medlemsländer har ifrågasatt hur Sverige genomfört Öppenhetsdirektivet.

Vidare blir kostnaderna för tillsynen, vilka ska överföras på de noterade företagen, en del av respektive marknads totalerbjudande och påverkar således deras konkurrenssituation. Börsernas incitament att tilldela redovisningstillsynen tillräckliga resurser påverkas därmed negativt. Den nuvarande strukturen kan även kritiseras för att – genom att skapa två hierarkiska nivåer – skapa ett extra tillsynsbehov. Dessutom innebär FI:s tillsynsansvar över börsernas tillsyn ett hinder för de flesta former av samarbete mellan FI och börserna inom redovisningstillsynsområdet. FI har till exempel inte funnit det lämpligt att bistå börserna genom dialog om varje beslut innan de fattas. Börserna är ansvariga för de beslut de fattar. Dagens fragmenterade tillsyn väcker dessutom frågor om tillsynen är likvärdig hos de olika aktörerna.

25 FI:s hemställan FI Dnr 07-8431, OMX:s hemställan FI Dnr 09-569, NGM:s hemställan FI Dnr 09-570.

26 Se Prop. 2006/07:65 sid. 209 och Ds 2006:6 sid. 176.

27 Ds 2006:6 sid. 182 samt Prop. 2006/07:65 sid. 211–212.

Slutsatser för reglering och tillsyn

FI anser att en ny ordning för redovisningstillsynen bör utredas och införas skyndsamt. Svagheter i det befintliga systemet kan äventyra förtroendet för de svenska reglerade värdepappersmarknaderna. Vidare känner FI en oro att börsernas ambitioner med redovisningstillsynen påverkas ytterligare negativt av att de – genom sina respektive hemställen om lagändringar – har uttryckt att de inte längre vill ha denna uppgift.

Oavsett framtida system för redovisningstillsynen anser FI att följande fem faktorer är viktiga att beakta vid val av organisation för att försäkra sig om en robust framtida redovisningstillsyn i Sverige.

- Finansieringsfrågan är avgörande för att säkerställa tillräckliga resurser och kompetens. Den redovisningstillsyn som har utvecklats inom EU sedan 2005 ställer stora krav på resurser.
- En samlad svensk redovisningstillsyn är önskvärd. En samlad organisation för redovisningstillsyn skulle dels undanröja frågor om likvärdig och konsekvent tillsyn i Sverige, dels vara mer resurseffektiv.
- Det finns flera fördelar med att vara medlem i CESR vid hanteringen av redovisningstillsynen. CESR-medlemskap är dock inte ett krav för en fungerande redovisningstillsyn.
- Redovisningstillsynen är en europeisk angelägenhet. FI anser därför att deltagande i det europeiska samarbetet måste vara ett krav och en prioriterad angelägenhet vid resurstilldelning.
- Det är dels viktigt att de som bereder och fattar besluten har tillräcklig kompetens, dels att företagen har insyn i processerna och möjlighet att föra fram sina synpunkter.

Till dess att en ny ordning för redovisningstillsynen utreds och införs fortsätter redovisningstillsynen som tidigare med ett oförändrat ansvar för börserna att utföra den i enlighet med de krav som ställs i lag och föreskrift.

Framtidsfrågor

En slutsats av den finansiella krisen är att finansmarknaderna måste genomgå stora förändringar. Regleringen kommer att skärpas och områden som tidigare inte varit reglerade omfattas. I Sverige och världen behöver tillsynen bli starkare och mer omfattande. En ny tillsynsstruktur är därför på väg att skapas i Europa. FI ser också behov av ett tydligare ansvar för den finansiella sektorn för de risker som verksamheten skapar. Det behövs mer och bättre kapital, skarpare likviditetsreglering och en insolvensordning som ser till att det är ägarna och eventuellt fordringsägare till de finansiella företagen som bär eventuella förluster, inte skattebetalarna.

FINANSINSPEKTIONENS ROLL I EN NY TILLSYNSSTRUKTUR

Under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 nåddes en överenskommelse i ministerrådet om en ny tillsynsstruktur i Europa. Överenskommelsen ska nu förhandlas med Europaparlamentet i hopp om att den nya strukturen ska vara på plats under 2011. När den nya organisationen har introducerats kommer detta att få stora effekter för FI:s verksamhet.²⁸

En förändring gäller hanteringen av systemrisker och etableringen av ett europeiskt systemriskråd, ESRB (European Systemic Risk Board) för att övervaka stabiliteten i det finansiella systemet inom EU. FI är mycket positiv till att makroekonomiska aspekter av finansiell stabilitet och uppbyggnaden av obalanser och systemrisker i det finansiella systemet ges större uppmärksamhet.

Redan före krisen gjordes omfattande analys av olika problemområden, särskilt hos centralbankerna, men den stora utmaningen blir att se till att analys omsätts i handling. En struktur måste upprättas som ser till att de ”riskvarningar” som den nya myndigheten utfärdar verkligen leder till konkreta och verksamma åtgärder. Här kommer nya krav att ställas på samarbete mellan centralbanker, tillsynsmyndigheter och finansdepartement. För FI kan det bli fråga om att använda tillsynsverktyg som riktar sig mot enskilda företag i syfte att påverka funktionen i det finansiella systemet. I och med den påverkan sådana åtgärder kan få på kreditförsörjningen och ekonomin i allmänhet är det naturligtvis centralt med samarbete med särskilt Riksbanken på detta område.

Även uppbyggnaden av nya europeiska myndigheter för bank-, försäkrings- och värdepapperstillsyn innebär en stor förändring av tillsynslandskapet. FI är positiv till det steg till harmonisering som detta innebär. Den dagliga tillsynen av finansiella företag kommer enligt förslaget att ligga kvar hos de nationella tillsynsmyndigheterna, men möjligheter till bindande medling och bindande tekniska standarder innebär en centralisering av beslutanderätt. De så kallade tillsynskollegierna som tidigare beskrivits kommer i stor utsträckning att utgöra den operativa basen för de nya EU-myndigheternas arbete. För att få inflytande och behålla kompetens måste FI än mer utöka sitt internationella arbete.

²⁸ Den exakta utformningen av förslagen beror av utgången av förhandlingarna mellan rådet och parlamentet. Kommissionens förslag och bakgrunden finns på följande länk http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

NY REGLERING FÖR ATT ÖKA STABILITETEN

Finanskrisen har redan satt djupa avtryck på reglering och tillsyn, men för alla de företagskategorier FI övervakar är ytterligare initiativ på gång. I ljuset av den finansiella krisen är det rimligt att se över finanssektorns ansvar för de risker den skapar. Nationellt har vi haft två allvarliga bankkriser i Sverige på mindre än 20 år, båda med långtgående konsekvenser för realekonomin, och det måste leda till förändringar. Sverige och den finansiella sektorn behöver ett nytt samhällskontrakt som ställer hårdare krav på företagens kapitalbuffertar, lägger större fokus på likviditet och skapar en ny insolvensordning för finansiella företag.

Mer och bättre kapital

En klar erfarenhet av krisen är att det behövs större kapitalbuffertar för oväntade förluster än tidigare i de finansiella företagen. Kapitalet behöver också vara av högre kvalitet och verkligen ha förmåga att bära förluster i den löpande verksamheten. Den finansiella krisen visar att kapital i form av hybridinstrument som endast kan absorbera förluster vid en likvidation inte ger en tillräcklig buffert i en kris. Kapitalkrav påverkar dessutom bankens benägenhet att ta risker och ger incitament till god riskkontroll. FI är därför positiv till det arbete som nu sker inom EU och den internationella Baselkommittén för banktillsyn med att förbättra kapitaltäckningsregelverket och öka fokus på det vanliga aktiekapitalet som grunden i kapitalbufferten.²⁹ För försäkringsbolag kommer erfarenheterna av krisen att tas till vara vid genomförandet av det kommande Solvens 2-direktivet.

En fråga som FI anser bör utredas närmare är möjligheterna att skapa former av kapital som utgör en skuld i goda tider, men som kan konverteras till aktiekapital i en krissituation, så kallat "contingent capital". Utlösningmekanismen för konvertering kan vara en viss nivå på kapitaltäckning eller ett beslut av tillsynsmyndigheten. Det intressanta med denna typ av kapital är att det kan köpa företaget och staten tid i en pressad situation. Risken för utspädning vid konvertering skapar också incitament för befintliga ägare att skjuta till mer aktiekapital om ett företag får problem. Sådana incitament bör minska behovet av statliga kapitalinjektioner och andra räddningsinsatser bekostade av skattebetalarna.

Större krav på likviditetsbuffertar och upplåning

En av de viktigaste insikterna från den finansiella krisen är faran med likviditetsriskerna som finns i det finansiella systemet. FI har som beskrivits ovan påbörjat ett arbete med nya regler för bankernas likviditet. FI är också positiv till det fortsatta internationella arbetet i EU och Baselkommittén med att ta fram kvantitativa likviditetsregler. Enkelt beskrivet kommer det att skapas en gräns för hur kortsiktig bankens finansiering får vara i förhållande till dess utlåning. I och med att bankerna också kommer att tvingas offentliggöra sin likviditetssituation skapas samtidigt en genomlysning på marknaden som möjliggör jämförelser mellan bankerna. Det här kommer att stärka den finansiella stabiliteten, men det kommer också att öka kostnaden för krediter. I synnerhet krediter som i praktiken är mycket långsiktiga, som bolån med rörlig ränta. Det är därför viktigt att negativa effekter av en sådan anpassning på kreditgivningen balanseras mot de stabiliserande fördelarna av en likviditetsreglering.

²⁹ BCBS konsultation återfinns på Bank of International Settlements (BIS) hemsida www.bis.org och EU:s konsultation på http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

Internationellt diskuteras även införande av en icke-riskvägd skuldsättningskvot, ”leverage ratio” för att komma åt överskuldsättning och riskuppbyggnad i goda tider. FI är tveksam till att införa en sådan kvot som ett bindande mått, då det är alltför grovt och riskerar att oavsiktligt drabba banker med stor andel tillgångar med låg risk, till exempel svenska banker med stor bostadsutlåning. Fokus för de bindande kapitaltäckningsreglerna bör ligga på ökad riskkänslighet, inte mindre. En skuldsättningskvot kan snarare fungera som ett icke-bindande trafikljus-system som ger tillsynsmyndigheten en signal på obalanser.

En ordning för hantering av finansiella företag i kris

Att banker och andra finansiella företag före krisen minskade sina buffertar och ökade likviditetsriskerna är ett tecken på att incitamentsstrukturen inte fungerar som den ska. Möjligheterna att ta för stora risker med för lite kapital hör samman med att finansiella företag betraktas som omfattade av en underförstådd statsgaranti. De statliga ingripandena under krisen räddade det finansiella systemet från total kollaps och värnade stabiliteten, men gör samtidigt att riskerna i systemet inte fullt ut drabbar de aktörer som formellt har bidragit med riskkapital. Ingripandena gör därför att marknadsmekanismerna försvagas än mer om inte utvecklingen kan brytas.

Det är inte rimligt att vinsterna från finansiell verksamhet hamnar i privat sektor, medan förluster hamnar hos staten och skattebetalarna.

För att skapa bättre incitament behövs en ordning för att hantera finansiella företag med problem där staten ges en god förhandlingsposition och aktieägarna drabbas fullt ut av uppkomna förluster och även fordringsägare får incitament till att kontrollera låntagarna. I EU och internationellt diskuteras därför nya regelverk för tidigt ingripande, hantering/rekonstruktion och slutligen insolvens för finansiella företag.³⁰ Insolvensregleringen är samtidigt mycket olika länderna emellan och harmonisering kan ta tid. FI anser därför att Sverige bör gå vidare med en förbättrad ordning för att hantera finansiella företag i kris nationellt som ett första steg.

De riktigt stora problemen med krishantering uppkommer med så kallade systemviktiga företag som på grund av sin storlek, kopplingar till andra institut eller specifika verksamhet är oundgängliga för det finansiella systemet. Det gäller särskilt de stora internationella koncernerna. En global krishanteringsordning eller myndighet som kan ta hand om ett sådant företag ligger säkerligen en bit framåt i tiden. Till dess krävs ökad tillsyn från tillsynsmyndigheterna för att möjliggöra ingripande innan problemen i ett systemviktigt institut gått så långt att en statlig räddningsaktion aktualiseras. Eventuellt kommer överväganden när det gäller systemrisk också arbetas in i reformeringen av kapitalkraven. I och med att frågan om vem och vad som är systemviktig är mycket situationsberoende – vilket också det är en av finanskrisens viktiga lärdomar – blir detta naturligtvis en stor utmaning för tillsynsmyndigheterna.

30 Arbetet med krishantering beskrivs på kommissionens hemsida: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

Ordlista

Asymmetrisk information En situation där olika parter till ett avtal eller på en marknad har olika tillgång till information.

Basel II Regelverk från den internationella Baselkommittén för banktillsyn som reglerar hur mycket kapital ett företag måste hålla i förhållande till den risk den tar. Infördes i svensk rätt för kreditinstitut och värdepappersbolag den 1 februari 2007, med vissa övergångsregler.

Belåningsgrad En procentsats som beskriver hur stor del av en bostads marknadsvärde som är belånat. Det är banken som avgör hur mycket som kunden kan få låna med bostaden som säkerhet.

Externa effekter En situation där konsekvenserna av ett visst beslut eller verksamhet, drabbar andra än den som fattar beslutet eller bedriver verksamheten. Externa effekter kan vara negativa eller positiva.

Filial Verksamhet i form av ett avdelningskontor med självständig förvaltning men som inte är ett separat bolag, filialen kan bedriva verksamhet i ett annat land än hemlandet.

Företagsgrupp En struktur med ett moderbolag och ett eller flera dotterbolag förenade genom ägande, utgör tillsammans en koncern eller företagsgrupp.

Hemland Det land där företaget har fått sitt grundläggande tillstånd att bedriva finansiell verksamhet.

Kapitalkrav Regler för hur mycket kapital ett företag minst måste hålla för att få bedriva verksamheten.

Pelare 1 Används inom Basel II och Solvens 2 för att beteckna de grundläggande kvantitativa minimikraven på kapital och solvens.

Pelare 2 Används inom Basel II och Solvens 2 för att beteckna den mer kvalitativa samlade bedömning av riskerna som ska göras av företaget och tillsynsmyndigheten och som kan resultera i högre krav på kapital.

Pelare 3 Används inom Basel II och Solvens 2 för att beteckna regler om transparens och information.

Konglomerat En företagsgrupp som innehåller företag som driver verksamhet inom både försäkringssektorn och bank- och värdepapperssektorn.

Likviditetsrisk Risken för att inte kunna infria sina betalningsförpliktelser vid förfallodagen utan att kostnaden för att erhålla betalningsmedel ökar avsevärt. Med likviditetsrisk i finansiella instrument menas risken för att ett finansiellt instrument inte omedelbart kan omsättas i likvida medel utan att förlora i värde. Denna risk kallas ofta för marknadslikviditetsrisk.

Marknadsmislyckande En situation där den fria marknaden inte leder till en optimal fördelning av resurserna i samhällsekonomin.

Skuldtäckning Ett försäkringsbolag ska ha tillgångar som täcker åtagandena mot försäkringstagarna. Bolaget ska placera och värdera tillgångarna så att det uppfyller bestämmelserna i försäkringsrörelselagen och tillgångarna ska registreras i ett skuldtäckningsregister.

Solvens 2 Ett samlingsnamn på de nya regler för försäkringsbolags ekonomiska ställning och styrka (solvens) som arbetas fram inom EU. Ska vara införda i svensk rätt senast den 31 december 2012.

Stresstest Analys av olika scenarier för att testa motståndskraften mot oväntade och negativa händelser.

Tillsynskollegium Ett forum för internationellt tillsynssamarbete där de berörda tillsynsmyndigheterna för olika enheter inom en finansiell företagsgrupp ingår.

Värdland De andra länder än hemlandet där ett företag bedriver verksamhet genom filial eller genom att på annat sätt gränsöverskrida med sin verksamhet utan att etablera ett särskilt bolag.



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