



**FINANSINSPEKTIONEN**

# Tillsynsrapport 2013

---

**28 MAJ 2013**





## INNEHÅLL

---

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>4</b>
Konsumentskyddet	4
Finansiell stabilitet	5
Styrning och kontroll i företagen	5
Europeisk reglering	6
<b>MÅLEN FÖR FINANSINSPEKTIONENS VERKSAMHET</b>	<b>7</b>
Finansiell stabilitet	7
Konsumentskydd	8
Internationellt arbete	9
Negativa effekter av regleringar måste beaktas	9
Finansinspektionens medel	9
<b>ATT SKYDDA OCH STÖDJA KONSUMENTEN</b>	<b>11</b>
Rådgivning i fokus	11
Temaundersökning om komplicerade produkter	12
Sanktioner	14
Förbud mot vissa provisionsmodeller	14
Att flytta försäkring	16
Betaltjänster och inlåning – tillsynserfarenheter	18
Konsumenterna och bolånen	20
<b>FINANSIELL STABILITET</b>	<b>22</b>
Mikro- och makrotillsyn – två sidor av samma mynt	22
nya regler för banker – anpassningar och problem	25
Räntegolvet för försäkringsbolag	31
<b>ANSVAR, KONTROLL OCH TRANSPARENS</b>	<b>33</b>
Ägar- och ledningsprövning	33
Riskhantering, styrning och kontroll	34
<b>EUROPEISK REGELGIVNING</b>	<b>38</b>
EU:s tillsynsstruktur	38
Vikten av att agera i tid	39
Ett omfattande arbete förestår	40
<b>ORDLISTA</b>	<b>41</b>

## Förord

Syftet med tillsynsrapporten är att redovisa några av Finansinspektionens (FI) viktigaste erfarenheter av tillsyn och regelutveckling under det senaste året.

I årets rapport ligger tyngdpunkten på fortsatt arbete med att stärka konsumentskyddet på finansmarknaden, främst inom områdena finansiell rådgivning och försäkringsförmedling. Även utvecklingen på försäkringsområdet, bland annat när det gäller erbjudanden om övergång från traditionell livförsäkring till modeller med mindre av garantiinslag, har betydelse för konsumentskyddet.

När det gäller finansiell stabilitet fortsätter FI:s arbete med att utforma och genomföra nya kapital- och likviditetskrav på svenska banker i syfte att skapa ett stabilare finansiellt system. Att utveckla den del av den finansiella tillsynen som fokuserar på systemövergripande risker, den s.k. makrotillsynen, är en annan viktig uppgift de närmaste åren. Här diskuteras bland annat de utgångspunkter som FI anser ska vägleda det arbetet. I rapporten diskuteras också området styrning och kontroll, ett område av stor betydelse för förtroendet för det finansiella systemet, bland annat med utgångspunkt från de sanktionsbeslut som FI har tagit.

Förhoppningen är att denna rapport ska ge ökad kunskap om FI:s verksamhet och synsätt i viktiga frågor som berör finansmarknaderna och vårt tillsynsuppdrag.

Finansinspektionens styrelse beslutade rapporten den 21 maj 2013.

Stockholm den 28 maj 2013



Martin Andersson

Generaldirektör

## Sammanfattning

Många utvecklingstendenser i dagens finansiella marknader reser viktiga frågor för Finansinspektionen (FI). För konsumenter innebär ökad rörlighet och alltmer av komplexa finansiella produkter ökade möjligheter, men också ökade risker. Det är risker som FI behöver uppmärksamma och åtgärda. I Sverige och internationellt utvecklas och utvidgas den finansiella tillsynen i form av s.k. makrotillsyn vilket ökar systemstabiliteten. Samtidigt utvecklas och skärps reglerna för finansföretagen när det gäller bl.a. kapital och likviditet. Såväl regelutveckling som tillsyn blir därtill i snabbt ökande takt internationell. Det ställer höga och delvis nya krav på FI:s arbete.

### KONSUMENTSKYDDET

FI har i flera sammanhang argumenterat för ett **provisionsförbud** när det gäller försäkringsförmedlare och rådgivare mot bakgrund av de återkommande problemen med intressekonflikter. En väl fungerande rådgivning är central för konsumentintresset, och provisioner får inte vara utformade på ett sätt som är till nackdel för konsumenten.

Utformningen av ett provisionsförbud kompliceras bland annat av möjligheten till regelarbitrage, dvs. att den som tillhandahåller tjänsten försöker undgå verkningarna av en regel genom att träffas av ett annat regelverk, exempelvis om den som i själva verket ger råd i stället utger sig för att marknadsföra en tjänst eller produkt. Bland annat därför framstår ett generellt provisionsförbud inte som den mest ändamålsenliga lösningen. För att effektivt motverka intressekonfliktproblemen utan att skapa oönskade bieffekter, föreslår FI som ett första steg en provisionsreglering som förbjuder provisioner som utbetalas direkt i samband med att produkter tecknas eller försäkringsavtal ingås, s.k. *up front*-provisioner. Detta minskar bl.a. risken för onödiga och för kunden kostsamma transaktioner.

En annan huvudfråga för FI som rör konsumentskyddet gäller **liv- och pensionsförsäkringsområdet**, där rörligheten ökar av flera skäl. Möjligheterna att flytta försäkringar ökar, och kunderna får i allt högre grad erbjudanden om flytt eller villkorsändringar, där risktagandet i praktiken flyttas från bolagen till kunderna. Det handlar om komplicerade produkter, stora belopp och många konsumenter som berörs.

FI är generellt positiv till en utvidgad *flytträtt* på livförsäkringsområdet. FI noterar dock att svåra frågor återstår och ytterligare utredningsarbete behövs innan en omfattande flytträtt kan införas. Det finns ett värde för konsumenten att kunna flytta, men det finns också ett stort behov av skydd för dem som inte vill eller kan flytta.

*Villkorsändringar* av liv- och pensionsförsäkringar handlar ofta om att en traditionell livförsäkring byts mot en fondförsäkring. I dag finns, främst till följd av ränteläget, starka incitament för många företag att få sina kunder att lämna lösningar som innebär garanterade åtaganden för företagen. Ett stort antal kunder har redan fått eller kommer snart att få den typen av erbjudanden. FI har skärpt sina föreskrifter och allmänna råd om information för att säkerställa att försäkringstagare får relevant information i sådana situationer.

FI har undersökt hur regelverket för vissa speciella kategorier av finans-

företag efterlevs. Det gäller för det första s.k. **betaltjänstföretag**, där FI har konstaterat betydande brister, både när det gäller hanteringen av kundernas pengar och när det gäller penningtvättsbestämmelserna. FI kommer mot den bakgrunden att skärpa tillståndsgivningsprocessen för denna typ av företag. För det andra handlar det om **inlåningsföretagen**, där iakttagelserna bekräftar den uppfattning FI har gett uttryck för tidigare, nämligen att inlåningsverksamhet ska uppfylla de tillstånds- och tillsynskrav som gäller för banker och kreditmarknadsbolag, och omfattas av insättningsgaranti.

## FINANSIELL STABILITET

FI anser att **makrotillsyn** i grunden handlar om en utveckling och breddning av den traditionella, företagsinriktade tillsynen, eller ”mikrotillsynen”. Syftet med makrotillsyn och mikrotillsyn är detsamma – att säkerställa ett stabilt finansiellt system – och verktygen är också principiellt desamma. Skillnaden ligger i att makrotillsynen tillför ett bredare fokus när det gäller analys och åtgärdsbeslut. Det är viktigt att inte införa en konstlad uppdelning av makro- respektive mikrotillsyn i olika slags verktyg, hanterade av olika organ. En sammanhållen verktygslåda skapar bättre förutsättningar för ett effektivt värnande av systemstabiliteten.

Finanskrisens erfarenheter omsätts nu i förändrade regler och utvecklad metodik för tillsyn och för krishantering, både i Sverige och internationellt. En av finanskrisens viktigaste lärdomar var dels att det krävs både **mer och bättre kapital** i bankerna, dels att förmågan att **stå emot likviditetsstörningar** måste förbättras. De nya internationella regelverken syftar till att svara upp mot detta. Sverige har valt att ställa högre krav än EU-regelverken på grund av de speciella förhållanden som präglar den svenska finansmarknaden. De svenska bankerna har redan genomfört betydande förbättringar i kapitalisering och likviditetsberedskap, och uppfyller i allt väsentligt redan de krav som de nya regelverken kommer att ställa. En reglering är likafullt nödvändig för att säkerställa att detta behålls även på sikt, och även i till synes lugnare tider.

FI har observerat att utlåning för bostadsändamål, inom ramen för de så kallade IRK-modeller som större banker använder för att bestämma sina kapitalbehov, ges en mycket låg s.k. **riskvikt**. Det innebär att sannolikheten för förluster förutsätts vara mycket låg. Även om de modellmässiga beräkningarna i sig är korrekta finns risker med att räkna fram kapitalbehovet enbart på basis av att förlusterna historiskt varit mycket låga, i synnerhet som stora strukturella förändringar skett på bolånemarknaden under senare år. Det handlar dessutom om en mycket betydande del av utlåningen där säkerhetsmarginalerna måste vara betryggande. FI sätter därför en undre gräns, eller ett ”golv” för hur låga riskvikter som ska få tillämpas.

## STYRNING OCH KONTROLL I FÖRETAGEN

God styrning, klara ansvarsförhållanden, kontroll på verksamheten och transparens är viktiga beståndsdelar för att uppnå målen om såväl stabilitet som konsumentskydd, bland annat genom att underbygga ett gott förtroende. En betydande del av FI:s tillsynsarbete, och inte minst många av de sanktioner som FI beslutar, berör frågor kring styrning och kontroll i företagen.

Under hösten 2012 och våren 2013 har FI beslutat om sex sanktioner,

mot olika aktörer, direkt hänförliga till brister i intern styrning och kontroll.

Även när det gäller brister i styrning och kontroll har finanskrisen gett viktiga lärdomar för tillsynsmyndigheter världen över. Mot den bakgrunden har den Europeiska banktillsynsmyndigheten (Eba) utarbetat ett antal rekommendationer, som till stor del genomförs i Sverige som bindande föreskrifter. FI stärker samtidigt regelverket på eget initiativ, baserat på egna erfarenheter. Tre nya föreskrifter om styrning och kontroll kommer att utarbetas under 2013. Styrelser i bl.a. banker får i och med detta tydligare och striktare krav av uppfylla när det gäller kunskap och kontroll.

## EUROPEISK REGLERING

I spåren av finanskrisen har landskapet förändrats när det gäller finansiell reglering och tillsyn. Det handlar dels om nya organisatoriska strukturer, dels om att regelarbetet i allt högre grad europeiseras. Detta ställer nya krav på FI, men också nya krav på företagen. För att kunna påverka krävs både goda argument och att man agerar på ett tidigt stadium.

## Målen för Finansinspektionens verksamhet

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

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

### FINANSIELL STABILITET

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

#### Problem i ett finansiellt företag kan påverka hela ekonomin

När det gäller tillsyn av finansiell stabilitet spelar förekomsten av systemrisk i banksystemet en viktig roll. Ett krisförlopp i en bank som förlorat kundernas och marknadens förtroende kan gå mycket fort, det kan utveckla sig under ett fåtal timmar eller dagar. Erfarenheterna visar att en konkurs i ett stort finansiellt företag, till exempel investmentbanken Lehman Brothers i USA hösten 2008, kan få spridningseffekter som går långt bortom det enskilda företagens aktieägare och långivare. Även om det inte går så långt som till konkurs kan problem i finanssektorn få stora effekter för ekonomin, till exempel genom en kreditåtstramning. Beslutsfattarna i ett enskilt företag bär inte själva hela kostnaden för de problem som drabbar resten av marknaden och det finansiella systemet.

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

#### Systemvård är inte bara krishantering

En omfattande systemkollaps utgör det yttersta hotet mot finanssektorn. Att motverka, eller i värsta fall kunna hantera, den typen av händelser är därför av grundläggande betydelse för samhället. Samtidigt är det viktigt att inte ha en ensidig infallsvinkel i stabilitetsarbetet som endast fokuserar på omfattande systemkriser, utan även arbeta med mindre problem och störningar. När exempelvis bankernas internetjänster drabbas av störningar innebär det inte någon akut kris, men om den här

typen av störningar uppträder ofta och är omfattande kan det uppstå osäkerhet och förtroendeproblem som på sikt riskerar att skada finanssektorns funktionsförmåga och effektivitet.

## KONSUMENTSKYDD

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

### Produkterna är komplicerade och svåra att utvärdera

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

### Varför åstadkommer inte marknaden tillräckligt konsumentskydd?

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

### Skydd av tillgångar, korrekt information och skäliga villkor

Hänsyn till konsumentskyddet gör att det inte är tillräckligt att de företag som är viktiga för det finansiella systemet är stabila. Lagstiftningen bygger till exempel på krav att alla banker och försäkringsbolag har tillräckligt med eget kapital. Statlig reglering på konsumentområdet handlar även till stor del om att skydda konsumenternas tillgångar som förvaltas i de finansiella företagen. Staten övertar på så sätt en del av övervakningen från konsumenten, som i större utsträckning kan lita på att kontrakten uppfylls.

För att minska underläget för konsumenten krävs utöver stabila företag, att bolagen tillhandahåller korrekt och tydlig information samt skäliga villkor. Det blir extra viktigt när produkterna som säljs blir alltmer komplicerade.

### Konsumentens egen roll

FI arbetar för att minska underläget för konsumenten genom att ställa krav på företagen. Förutom detta är ökade ekonomiskunskaper ett sätt



att stärka konsumentskyddet. Därför satsar FI på utbildningsprojekt både i skolan och på arbetsplatser. Mer kunniga konsumenter kan i sin tur ställa högre krav och även vara mer kritiska mot de erbjudanden de får.

## INTERNATIONELLT ARBETE

FI är en nationell myndighet med gränsöverskridande verksamhet på en global marknad. Detta är ett faktum som har tydliggjorts under den senaste finansiella krisen och den oro som nu har uppkommit med anledning av statsskuldproblemen i Europa. Internationellt samarbete är nödvändigt för att uppnå lösningar och effektiv tillsyn även på nationell nivå. FI måste ta aktiv del i den internationella debatten och regelutvecklingen med bibehållet fokus på svenska förhållanden. I stort sett all grundläggande finansiell reglering som gäller i Sverige beslutas i dag på EU-nivå. De nya europeiska tillsynsmyndigheterna har en viktig roll i regelutvecklingen, både som rådgivare till EU-kommissionen och som författare av nya regler, så kallade tekniska standarder eller riktlinjer. FI lägger därför ned mycket tid på att delta i dessa myndigheters arbete.

## NEGATIVA EFFEKTER AV REGLERINGAR MÅSTE BEAKTAS

De åtgärder som FI vidtar för att uppnå sina mål ska enligt uppdraget i regleringsbrevet vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. Reglering och tillsyn medför i allmänhet direkta administrativa kostnader för företagen som i stor utsträckning överförs på kunderna. Kraven kan även förändra konkurrensvillkor och företagens möjligheter att erbjuda olika tjänster. Regleringen kan dessutom ibland förändra beteendet på ett oönskat sätt hos de aktörer och marknader som den är satt att effektivisera, så kallad "moral hazard". Som exempel kan konstateras att garantier till banker och statliga stödprogram minskar risken för att en konkurs i ett företag orsakar problem för övriga parter i det finansiella systemet, men att de kan samtidigt göra att sannolikheten för att problem inträffar blir större. Genom att företagen kan förlita sig på statligt stöd kan de ta större risker utan att riskera att förlora kunder och långivare. Därför genomför FI alltid en konsekvensanalys i samband med regleringsprojekt.

## FINANSINSPEKTIONENS MEDEL

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

### Tillstånd, regler och tillsyn

FI:s främsta medel är tillståndsprövning, regler och tillsyn. Dessa är nära förbundna med varandra. Tillståndet är ett krav för att få bedriva finansiell verksamhet. Reglerna anger förutsättningarna för företagen och hur de ska bedriva sin verksamhet. FI har ett huvudsakligt ansvar för att vidareutveckla det finansiella regelverket utifrån bemyndiganden från regering och riksdag. FI deltar också aktivt i arbetet med att skapa nya regler på EU-nivå. I tillsynen kontrolleras att reglerna följs och om det finns andra problem eller risker.

### **Ingripanden**

FI försöker påverka beteendet hos de företag som verkar inom finanssektorn i önskvärd riktning. För att kunna vidta åtgärder mot företag som inte följer reglerna har FI utrustats med ett antal sanktionsmedel. FI har rätten, och skyldigheten, att använda dessa medel om så behövs. Det innebär dock inte att FI alltid ska välja att utnyttja denna befogenhet när icke önskvärda beteenden upptäcks. Ofta väljer FI att diskutera med företagets ledning snarare än att använda formella sanktionsmedel. Ibland är dock överträdelserna så allvarliga att ett ingripande blir nödvändigt.

### **Företagens ansvar**

Oavsett FI:s tillsynsinsatser är det företagen och deras ledningar som har det huvudsakliga ansvaret för att finansiella företag är välskötta. FI kan inte i detalj övervaka varje finansiell aktör – det skulle kräva tusentals finansinspektörer. FI kan genom reglering försöka skapa rätt incitament som sedan följs upp i tillsynen och genom sanktioner, men FI kan inte ersätta en sund företagskultur och ett aktivt arbete för god företagsstyrning bland företagen och deras anställda.

## Att skydda och stödja konsumenten

Finansiella tjänster och produkter är ofta komplicerade och deras nytta, risker och kostnader kan vara svåra att bedöma för konsumenten. Rådgivnings- och förmedlingsverksamhet får en viktig roll och det är därför av stor betydelse att till exempel provisioner inte styr rådgivningen på ett sätt som är till kundernas nackdel. De delvis regelstyrda, delvis marknadsstyrda förändringar mot ökad rörlighet som i dag präglar livförsäkringsområdet förstärker vikten av att konsumenterna ges möjligheter till välgrundade val.

### RÅDGIVNING I FOKUS

Många finansiella produkter är komplicerade i sin uppbyggnad. Det kan innebära möjligheter för konsumenten, genom att produkter kan utformas och anpassas till individuella behov. Det kan också innebära risker, eftersom det kan vara svårt att bedöma kostnader och risker och att göra korrekta jämförelser. Detta gäller framför allt på sparande- och försäkringsområdena.

Komplicerade produkter leder till behov av hjälp i beslutsfattandet. På ett generellt plan, exempelvis genom utbildning, kan staten bidra på olika sätt, men det finns också ett stort utrymme för och behov av individuell rådgivning. Det är naturligt och rationellt att här som i andra sammanhang ta hjälp av andra som har bättre kompetens än man själv, och betala för detta.

Det finns därför en stor samhällsekonomisk nytta i insatser för att främja en hög kvalitet i rådgivning och förmedling. Om förmedling och rådgivning fungerar illa kan det i praktiken öka i stället för minska konsumentens underläge. Problem uppstår särskilt när rådgivarens eller förmedlarens verksamhet involverar intressekonflikter, dvs. när denne har andra drivkrafter och mål än att ta tillvara kundens intressen, och i synnerhet om dessa mål och drivkrafter inte är kända av kunden. Detta kan exempelvis bli fallet om rådgivaren eller förmedlaren erhåller provisioner från producenten av produkten.

En väsentlig del av FI:s konsumentskyddsrelaterade arbete, liksom många av de ingripanden FI gör, berör problem med rådgivning och försäljning av komplicerade finansiella produkter. I detta kapitel diskuteras ett antal frågor och fall kopplade till detta.

#### Två vägar till ett minskat informationsgap

Konsumentens informationsunderläge kan minskas från två håll, och FI arbetar aktivt från båda hållen. Det ena är att se till att konsumenter får tillgång till korrekt och begriplig information om företag och tjänster. Det andra är att utbilda konsumenterna så att de lättare kan ta till sig och bedöma den information som ges och bättre kan formulera sina krav och behov.

När det gäller det sistnämnda arbetar FI aktivt med att öka konsumenternas medvetenhet inom det privatekonomiska området. FI driver flera utbildningsprojekt för att öka den finansiella folkbildningen i samhället. Utbildningsprojekten drivs i nära samverkan med andra myndigheter, företag och organisationer, bland annat genom det nationella nätverket "Gilla Din Ekonomi".

Nätverket har successivt blivit en allt viktigare bas för FI:s utbildningsstrategi. I nätverket samverkar ett 50-tal medlemmar med den bärande strategin att utbilda andra utbildare, dvs. lärare, rådgivare och vidareinformatörer som har förutsättningar att nå ut brett till allmänheten genom olika kanaler. FI har särskilt prioriterat utbildningsinsatser och stöd till skolans lärare, till vuxenutbildning samt till rådgivare och vidareinformatörer i kommuner, studieförbund och fackförbund. Under våren 2013 har avtal tecknats med fem pensionärsorganisationer för att genomföra en utbildningsinsatsning med potential att nå och utbilda närmare en miljon pensionärer.

### Temaundersökning om komplicerade produkter

FI inledde år 2011 en tillsynsundersökning för att granska framtagande och distribution av komplicerade produkter. Undersökningen har fokuserat på risken att kunderna inte förstår de produkter de köper och att de får investeringsråd som inte är lämpliga.

Bakgrunden till undersökningen var att FI vid flera tillfällen uttryckt en oro för konsekvenserna av den ökade komplexiteten i strukturerade produkter, som är en av de produkttyper som kan betecknas komplicerade. Strukturerade produkter är i dag en relativt vanlig sparform och många strukturerade produkter har egenskaper som för vissa investerare kan vara lockande, som till exempel att erbjuda en begränsad marknadsrisk vid en nedåtgående marknad. Samtidigt kan det många gånger vara svårt för kunderna att förstå förväntad avkastning och de risker som är förknippade med produkterna.

#### Vad är strukturerade produkter?

Strukturerade produkter är finansiella instrument vars avkastning helt eller delvis är beroende av utvecklingen i flera andra instrument eller tillgångar. Exempel på strukturerade produkter är aktieindexobligation, aktieobligation, råvaruobligation etc.

En **emittent** av en strukturerad produkt kan vara en bank. Som emittent ger man ut produkten och upprättar prospekt. Emittenten ger ibland ut produkten i samarbete med en **arrangör** – en annan bank eller värdepappersbolag som utformar produkten, arrangerar marknadsföring och försäljning av emissionen. Emittenten och arrangören kan också vara samma aktör. Denne kan också vara **distributör**, dvs. den aktör som har kontakten med slutkunden. I annat fall kan värdepappersbolag, anknutna ombud och försäkringsförmedlare.

I den första delen av FI:s tillsynsundersökning genomfördes en granskning av nio **emittenter och arrangörer** ("produktarrangörerna") av strukturerade produkter. FI:s slutsatser av denna granskning redovisades i tillsynsrapporten 2012 där FI bland annat konstaterade att produktarrangörerna har ett ansvar för att redan vid konstruktionen av den strukturerade produkten lägga grunden för ett gott kundskydd.

Den andra delen av tillsynsundersökningen fokuserade på distributionen av strukturerade produkter. I undersökningen granskade FI sju **distributörer** av strukturerade produkter. Granskningen omfattade bland annat hur företagen hanterar incitament och andra intressekonflikter och vilken information företagen inhämtar om sina kunder för att säkerställa att kunderna rekommenderas lämpliga produkter.

### Distributörerna måste förbättra sin informationsinhämtning

Ett företag som lämnar rådgivning om strukturerade produkter måste anpassa sin rådgivning efter kundens förutsättningar och får endast rekommendera lösningar som är lämpliga för kunden. Detta gäller oavsett om rådgivningen lämnas av ett värdepappersinstitut eller av en försäkringsförmedlare. För att en distributör av strukturerade produkter ska kunna göra denna bedömning krävs att distributören hämtar in tillräckligt omfattande och relevant information om kunden.

FI:s undersökning visar att företagen i många fall inte inhämtar tillräcklig information om kundens riskvilja och riskprofil – i flera fall var till exempel informationen om kundens riskvilja och riskprofil otillräcklig för att bedöma vilken risknivå som var lämplig för kunden. I flera fall framgick det inte av dokumentationen om det var bolagets riskanalys, kundens önskade risk eller de föreslagna produkternas risk som avsågs med den dokumenterade risknivån. I vissa fall har dokumentation av risknivå bara innefattat tre nivåer (låg-, medel- och högrisk), trots att rådgivningen har omfattat finansiella instrument med både svårbedömda och mycket varierande risker.

I flera fall hade företagen i undersökningen inte dokumenterat på vilka grunder rådgivaren har lämnat sin rekommendation. Om det inte finns tillräckligt dokumenterat vilken information som inhämtats om kundens mål med investeringen, kundens ekonomiska förhållanden eller kundens kunskap och erfarenhet av den aktuella produkten är det svårt att avgöra om kunderna har fått lämpliga råd. Det är vanligt med mål för placeringen som exempelvis ”bra avkastning till låg risk”, ”bättre avkastning än tidigare”, ”riskspridning” och liknande – syften som således är mycket allmänt hållna. FI:s undersökning visar att de företag som distribuerar strukturerade produkter måste bli bättre på att inhämta fullständig och relevant information om kunderna innan de lämnar sin rådgivning. Bristar i företagets informationsinhämtning och bristande analys av den inhämtade informationen ökar risken för att företagen rekommenderar sina kunder produkter som inte är lämpliga för dem.

### Distributörerna måste bli bättre på att hantera intressekonflikter

FI ser tydliga risker för att kunders intressen åsidosätts när förmedling av komplicerade produkter ersätts genom provisioner. Då vissa produkter genererar högre provisioner än andra uppstår ekonomiska incitament för distributören att ge råd utifrån provisionens storlek snarare än utifrån kundens intresse. I de fall hela kostnadsuttaget sker initialt och distributören får sin ersättning vid tecknandet av produkten skapas dessutom incitament för distributören att föreslå kunderna nya affärer och omstruktureringar för att maximera sin egen intjäning i stället för ge mer långsiktiga råd.

I såväl regelverket för värdepappersrörelse som regelverket för försäkringsförmedling finns långtgående krav på den information som ska lämnas till kunderna när ett företag får provisioner från tredje part. Informationen ska ge kunden möjlighet att förstå hur ersättningarna kan påverka företaget att agera på ett visst sätt för att kunden ska kunna fatta sitt investeringsbeslut på ett rättvisande underlag. FI:s undersökning visar att företagets information om provisioner brister. Informationen till en kund är ofta bristfällig och vagt utformad. I många fall har informationen till kunden varit utformad så att det har varit omöjligt för kunden att jämföra ersättningarna mellan olika produkter och typer av instrument. För att konsumenten ska kunna fatta ett välgrundat invest-

ringsbeslut och kunna jämföra erbjudanden behöver redovisningen i många fall förbättras avsevärt.

En övergripande slutsats från undersökningen är att samtliga aktörer i kedjan, från framtagande till distribution av strukturerade produkter, behöver ta ett större ansvar för kundskyddet. Det är särskilt angeläget att samtliga aktörer i större utsträckning hanterar de intressekonflikter som förekommer såväl hos producenterna som vid distributionen av strukturerade produkter. FI har sett brister hos de undersökta bolagen när det gäller redovisningen av kostnadsuttag och provisioner, en redovisning som måste ske på ett förståeligt sätt för att fylla sitt syfte. På detta område kommer FI att noga följa upp utvecklingen eftersom detta är väsentligt för att säkerställa ett grundläggande konsumentskydd. Fokus i tillsynsundersökningen har varit på strukturerade produkter men FI har även i den löpande tillsynen uppmärksammat svårigheterna med tydlig och korrekt information om kostnader och provisioner. FI kommer därför att framöver ha starkt fokus på just dessa kundskyddsregler.

## SANKTIONER

Problembilden kring komplicerade produkter och hanteringen av dessa har varit föremål för ett antal sanktioner på senare tid. Företagen har nästan genomgående på olika sätt åsidosatt sin informations- och dokumentationsskyldighet och har inte anpassat rådgivningen efter kundernas situation och behov. I flera fall har FI kunnat konstatera bristande kompetens, bristande dokumentation av rådgivning och att man inte informerat sig tillräckligt om kundens situation och behov. Man har också sålt produkter, i vissa fall dyra högriskprodukter, utan att tydligt informera om kostnader och avgifter.

FI har kunnat konstatera att många av problemen på förmedlar- och rådgivningsmarknaden bottnar i de intressekonflikter som tidigare har beskrivits.

### Exempel: Nordisk kapitalförvaltning AB – återkallelse av tillstånd

Bolaget förmedlade komplexa finansiella instrument med hög risk utan att ta hänsyn till kundernas intressen och behov. Produkterna har varit mycket kostsamma för kunderna, samtidigt som de genererat stora ersättningar till bolaget. Man har haft stora brister i sin information till kunderna och i sin dokumentation, och rådgivningen har inte varit anpassad till varje individuell kund. Vidare har bolagets anställda inte uppfyllt kraven på lämplig kunskap och kompetens. FI konstaterar att bolaget har brutit i efterlevnaden av i stort sett samtliga centrala delar av regelverket De åtgärder som bolaget har angett att de vidtagit har inte ansetts tillräckliga för att komma till rätta med bristerna.

## FÖRBUD MOT VISSA PROVISIONSMODELLER

Om konsumenten ges intrycket att rådgivaren eller förmedlaren är en neutral aktör som arbetar enbart för och på uppdrag av kunden, men rådgivaren/förmedlaren samtidigt tar emot provisioner från den som producerar olika spar- eller försäkringslösningar, kan det uppstå situationer där förmedlaren eller rådgivaren agerar på ett sätt som gynnar

honom eller henne själv på kundens bekostnad. På senare tid har diskussionen fokuserats kring försäkringsförmedlarnas provisioner, bl.a. mot bakgrund av att försäkringsförmedlingens innehåll i många fall i realiteten förskjutits mot kapitalplacering och förvaltning, snarare än försäkring i gängse mening.

En rådgivning och en omplaceringsaktivitet som i stor utsträckning styrs av för kunden oklara provisionsvillkor kan skapa stora skador för konsumentintresset. Kunderna riskerar att i alltför stor utsträckning få dyra, i vissa fall även onödigt komplexa eller riskfyllda produkter, och att drabbas av onödiga och kostsamma - men för säljare och förmedlare lukrativa - transaktioner. En annan negativ konsekvens kan bli ett försämrat förtroende för finansiell rådgivning generellt. Att få sundare incitament och utforma ändamålsenliga restriktioner när det gäller provisionsfinansieringen är i det perspektivet en viktig uppgift för FI. Frågan har varit föremål för diskussioner vid flera tillfällen, men är samtidigt av flera skäl komplex.

### Provisionsproblemet

Även om det i huvudelen av branschen på senare tid har skett betydande förbättringar när det gäller kundinformationen, liksom ett omfattande arbete för att höja förmedlarnas kompetens,<sup>1</sup> finns problem fortfarande kvar.

I många fall utbetalas en stor del av provisionerna i samband med att produkten tecknas (s.k. *up-front*).<sup>2</sup> Det finns i sådana fall en klar risk att försäkringsförmedlaren inte agerar långsiktigt om stora delar av ersättningen för försäkringsperioden utbetalas direkt i samband med att försäkringen, eller ett annat finansiellt instrument, tecknas.

Den ideala konsekvensen av ett generellt provisionsförbud skulle vara att förmedlare och rådgivare övergick till att fakturera kunden sina tjänster. Det är dock inte troligt att detta skulle bli huvudeffekten. Det kan få effekten att vissa rådgivare i stället blir ”marknadsförare” och i praktiken fortsätter som tidigare, men då helt utanför tillsynen.

Mot bakgrund av detta avser FI att föreslå regeringen att, som ett första steg, en provisionsreglering införs som tar sikte på ”up-front”-provisioner, dvs. provisioner som utbetalas i samband med att produkter tecknas eller i samband med att försäkringsavtal ingås. Förslaget innebär att produktbolagen måste betala ut eventuella provisioner löpande över tiden till förmedlaren. Detta skulle ge mest effekt där problemen är som störst, samtidigt som FI bedömer att riskerna för nya problem eller negativa bieffekter till följd av regleringen är begränsade. Förbudet skulle till stor del ta bort incitamenten att teckna lösningar med höga initiala kostnader och även minska incitamenten att föreslå omplaceringar i syfte att generera nya intäkter. Genom att tillåta provisioner som utbetalas löpande får förmedlaren ersättning så länge kunden inte avslutar sitt kundförhållande, vilket också skapar incitament att verka för kundintresset.

Det ska tilläggas att det också finns en annan grundläggande metod för att reducera intressekonfliktsproblemet, nämligen genom att förbättra transparensen, dvs. att göra tydligt för kunden att provisioner finns och hur de fungerar. En hel del sådana åtgärder har också vidtagits, delvis på initiativ av branschen själv. Detta är ett viktigt bidrag till sundare mark-

1 Främst certifieringsprogrammet ”Insursec”.

2 ”Up-front” definieras olika i olika sammanhang. Här åsyftas initiala ersättningar generellt.



nadsförhållanden, men den typen av åtgärder räcker ensamma inte till, eftersom svårigheterna med att identifiera och hantera intressekonflikter ändå torde kvarstå i betydande grad.

Regelverken kring försäkringsförmedling och värdepappersrörelse, som bägge berör detta område, är under förändring på EU-nivå i form av kommande ändringar i de s.k. IMD och Mifid-direktiven. Ingetdera av dessa kommer att innefatta några långtgående provisionsförbud, annat än för oberoende rådgivare. Men inget av regelverken kommer heller sannolikt att hindra Sverige att införa förbud på nationell nivå. FI anser att Sverige bör utnyttja möjligheten att kunna gå längre, åtminstone då det gäller försäkringsförmedling, dvs. inom ramen för IMD.

## ATT FLYTTA FÖRSÄKRING

På försäkringsområdet kretsar mycket i dag kring det faktum att rörligheten ökar, och av två olika skäl. Det ena är det finansiella trycket på livförsäkringsföretagen till följd av ett lågt ränteläge. Detta ger starka incitament för företagen att få kunderna att ersätta sina traditionella livförsäkringar med fondförsäkring, och därmed överföra placeringsrisken på kunden. Det andra skälet är förslaget till nya regler som ökar möjligheterna att flytta livförsäkring inom och mellan olika företag. Det handlar sammantaget om potentiellt mycket stora belopp, och det är ett mycket stort antal försäkringstagare som berörs, direkt eller indirekt.

### Flytträttens för- och nackdelar

Den 1 januari 2000 infördes möjligheten att utan skattekonsekvenser flytta värdet av en pensionsförsäkring till en annan försäkring. Denna flytträtt var dock av frivillig karaktär eftersom den förutsatte att parterna hade avtalat om en sådan möjlighet. Från den 1 januari 2006 infördes ny lagstiftning som gav försäkringstagaren en, i princip, ovillkorlig rätt att återköpa en individuell livförsäkring. Regelverken har sedan stegvis förändrats för att vidga möjligheterna till flytt. För närvarande remissbehandlas den s.k. livförsäkringsutredningen, där utökade möjligheter till flytt har föreslagits.<sup>3</sup>

FI är principiellt positiv till flytträtten – lagstiftarens utgångspunkt måste vara att motverka inlåsning och möjliggöra att en kund ska kunna ”rösta med fötterna” och byta leverantör även på livförsäkringsområdet. Samtidigt är livförsäkringsområdet i flera avseenden speciellt och innebär fler komplikationer och nödvändiga hänsynstaganden än på andra områden. I grunden handlar det om att försäkringen baseras på ett utjämnande av risker inom ett kollektiv. Det är lätt att man i analysen av en flytträtt alltför ensidigt inriktar sig på rättigheterna för den som vill flytta. Det finns dock också ett stort behov av skydd för dem som inte kan eller vill flytta. Man måste därför noggrant analysera under vilka omständigheter som flytt inte bör tillåtas eller är olämplig.

Därför är det en rad frågeställningar som FI anser måste analyseras och klargöras innan en allmän flytträtt kan introduceras, exempelvis:

- Var går gränsen för när ett livförsäkringsföretag kan avböja flytt eller sätta ned flyttvärdet? Detta bör vara tydligt då tvister lätt kan uppstå mellan företag och försäkringstagare i sådana situationer.

3 Förstärkt försäkringstagarskydd. (SOU 2012:64). FI:s remissvar på utredningen finns tillgängligt på [www.fi.se](http://www.fi.se).



- Vilka generella principer bör gälla för att säkerställa rättvis behandling av försäkringstagare med hänvisning till den försäkrades hälsotillstånd och till försäkringens art?
- Ska flytträtten kunna begränsas med hänsyn till företagets solvenssituation?
- Hur stor del av överskottsmedlen i ett avgivande företag kan betalas ut utan att avkastningen för den som inte flyttar riskerar att försämraras?
- Konsekvenserna av flytträttens påverkan på företagets möjligheter till långsiktiga placeringar behöver utredas, liksom de samhällsekonomiska effekterna av detta.

Ett annat exempel på viktiga frågeställningar gäller tjänstepension, där man måste skilja mellan *arbetstagarens* (individens) och *arbetsgivarens* (försäkringstagarens) rätt att flytta. För avgiftsbestämda tjänstepensionsförsäkringar uppfyller arbetsgivaren sitt pensionslöfte till arbetstagaren i och med att avgiften, dvs. pensionspremien, betalas in. Däremot har arbetsgivaren för förmånsbestämda tjänstepensionsförsäkringar ett kvarstående ansvar för att uppfylla pensionslöftet under hela utbetalningstiden. FI påpekade i sitt remissvar på utredningen att det finns så stora praktiska och juridiska svårigheter att en sådan flytträtt för arbetstagaren i det senare fallet inte kan motiveras.

I en utvärdering inför en eventuell flytt är det många svåra överväganden som försäkringstagaren behöver göra och det är svårt att göra ett bra val. Det krävs att såväl det avgivande som det mottagande företaget lämnar relevanta beslutsunderlag som möjliggör en jämförelse av försäkringarna. Dessutom måste de tydligt ange för- och nackdelar för olika situationer, samt kunna hänvisa till oberoende jämförelser. Kundinformationen måste innehålla uppgifter som exempelvis garanterade värden/kapital, utbetalning vid dödsfall eller sjukfall och en illustration av den förväntade pensionsutbetalningen. Därutöver behövs en redogörelse för vilka andra faktorer i försäkringsavtalet som påverkas av en flytt. Kommer t.ex. avgifter eller livslängdsantaganden att förändras påtagligt genom flytten? Hittills har pedagogiken i informationen vid flytt om fördelning av överskott/underskott ofta varit bristfällig. Det är viktigt att kunden verkligen förstår principerna för sin och andra försäkrades rätt till överskott och hur överskottsfordelningen går till. Detta kommer också att kräva ett ökat fokus för tillsynen.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att även om flytträtt i grunden är något positivt genom att det representerar en ökad valfrihet och ett ökat inflytande för konsumenten, finns fortfarande en rad frågetecken som behöver rätas ut innan en mer omfattande flytträtt kan införas.

#### **Mindre garantier, mer risk för kunden**

Ett annat aktuellt fenomen på livförsäkringsområdet har sitt ursprung i rådande låga marknadsränteläge som skapat problem i vissa livförsäkringsföretag. Lägre räntor har medfört att nuvärdet av företagets skulder stigit mer än nuvärdet av företagets tillgångar, vilket påverkar företagets solvens negativt.<sup>4</sup> Mest påtaglig är solvensförsämringen bland de företag som tidigare utfärdat höga garantier om avkastning inom ramen för traditionella livförsäkringar till sina kunder. Företagens incitament är därför starkt att få kunderna att byta till andra lösningar där den

---

4 Se avsnitt nedan om det s.k. räntegolv.

garanterade förmånen blir mindre eller helt tas bort. Villkorsändringar av detta slag behöver inte vara negativa för kunden, men likväl finns en risk att livförsäkringsföretag presenterar information utifrån sitt eget intresse av att minska garanterade åtaganden, snarare än utifrån kundernas behov. Det kan också antas att 100 000-tals kunder i år och under de närmaste åren kommer att få den typen av erbjudanden. Ett företag planerar exempelvis att erbjuda en fjärdedel av sina 800 000 kunder nya villkor i sina försäkringar. Från en årlig garanti på 3–4 procent erbjuds en garanti på 1 procent. Samtidigt får kunderna bland annat kapitalavgifterna sänkta till 0,45 procent mot tidigare 0,75 procent.

Försäkringstagarnas intressen är särskilt viktigt att ta tillvara vid tillfällen då det ges erbjudande om flytt av försäkring eller om väsentliga villkorsändringar eftersom det handlar om förhållanden som har stor betydelse för de enskilda kundernas ekonomiska situation. Därför finns behov av att särskilt reglera sådana erbjudanden. Även om Solvens 2-regelverket när det införts kommer att innehålla krav på ökad konsumentinformation, har FI ansett det finnas behov att göra vissa förändringar redan nu. FI har därför infört utökade krav på att försäkringsföretag i sådana sammanhang ska göra tydligt för försäkringstagaren vilka skillnader som en erbjuden flytt av försäkringens värde eller villkorsändringen skulle innebära. Informationen ska åtminstone innehålla en beskrivning av skillnader i avtalat försäkringsbelopp, andra försäkringsförmåner, avgifter och vilken finansiell risk ändringen innebär för försäkringstagaren.

## BETALTJÄNSTER OCH INLÅNING – TILLSYNSERFAREHETER

### Betaltjänstföretag – brister i kundskydd och åtgärder mot penningtvätt

För några år sedan reglerades, via ett EU-direktiv, möjligheten för icke-banker att bedriva betalningsförmedlingsverksamhet. Betaltjänstlagen har nu varit i kraft i snart tre år. Betaltjänstföretag förmedlar betalningar som, till skillnad från bankernas betalningsförmedling, *inte* baseras på att kunden har ett inlåningskonto hos förmedlaren. I april 2013 fanns det 24 betalningsinstitut, 49 registrerade betaltjänsteleverantörer, samt 468 ombud till inhemska betalningsinstitut verksamma i Sverige. Även utländska aktörer erbjuder betaltjänster för svenska konsumenter. De svenska betaltjänstföretagen hanterade betalningar för sammanlagt 136 miljarder kronor under 2012.

I sina ansökningar har bolagen beskrivit hur de tänker bedriva betalverksamhet. FI har sedan 2012 genom bl.a. platsbesök hos ett antal företag kontrollerat huruvida verkligheten överensstämmer med de uppgivna intentionerna. Denna kontroll har visat sig vara behövlig. Vid besöken har FI upptäckt brister i hur kundernas medel hanteras och hur företagen arbetar för att motverka penningtvätt. Brister i hanteringen av kundmedel skulle kunna leda till förluster för kunderna, och brister i penningtvättriskhanteringen skulle kunna skapa kryphål för svarta pengar i ekonomin.

De problem som har noterats när det gäller betaltjänstföretagen visar på en inbyggd motsättning mellan hur mycket som bör säkerställas i en tillståndsprovning och kraven på en enkel, snabb och billig ärendehantering. Det finns en risk att en snabb och enkel tillståndsprovning – vilket kan vara önskvärt för att underlätta etableringar och konkurrens – kan leda till att mindre kapabla eller mindre seriösa aktörer ges möjlighet att starta verksamhet. Detta skapar sedan problem i den löpande tillsynen, för konsumenterna och för marknaden i stort.

För FI gäller det att hitta en avvägning mellan vad som krävs vid en prövning så att det inte å ena sidan blir en oskäligt betungade process för företagen, eller å andra sidan blir en otillräcklig noggrannhet i prövningen. FI har dragit slutsatsen att tillståndsrutinerna behöver skärpas, bl.a. så att det utöver granskning av skriftligt material i allt högre grad nu görs intervjuer med företrädare för den som söker tillstånd. Det handlar om att säkerställa att planer och intentioner har reell grund, och inte bara är pliktskyldiga uttalanden på en blankett.

## ■ Penningtvätt



I rapporten "Penningtvätt och finansiering av terrorism. En bättre riskhantering" konstaterar FI att många företag har

svårt att identifiera risker att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

<http://www.fi.se/Tillsyn/Rapporter/Rapporter/Listan/Penningtvatt/>

### FI-rapport om penningtvätt och terroristfinansiering

I den nuvarande penningtvättslagen, som har funnits i snart fyra år, har företagen möjligheten och skyldigheten att, på det sätt som bedöms lämpligt och utifrån en riskbedömning av verksamheten, fördela resurser och utforma åtgärder för att motverka risken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Samtidigt som många företag, utifrån en enkät som FI genomfört, förefaller nöjda med sitt arbete på området, kan FI konstatera att många företag har tydliga svårigheter att identifiera riskerna i verksamheten och vidta lämpliga åtgärder för att motverka dem. FI drar slutsatsen att det i många företag behövs en ambitionshöjning i arbetet, och FI framhåller i rapporten ett antal faktorer som är av grundläggande betydelse för att företagen ska hamna rätt i riskhanteringsarbetet. I tillsynen kommer FI fortsättningsvis bland annat att genomföra fler riktade och djuplodande undersökningar inom områden som är av särskild vikt när det gäller riskhantering.

### Inlåningsföretag – risker för insättarna

All finansiell verksamhet som vänder sig till allmänheten står inte under FI:s normala tillsyn. Det finns några hundra mindre finansiella företag som bedriver vissa typer av verksamhet, som ska registreras hos FI (och då uppfylla vissa krav), men som i övrigt inte står under full tillsyn. Detta innebär i sig vissa problem, inte minst därför att det för kunderna torde vara svårt att uppfatta skillnaden mellan att vara registrerad av FI respektive stå under FI:s tillsyn.<sup>5</sup>

En sådan företagskategori är s.k. inlåningsföretag, som får ta emot pengar – högst 50 000 kr per insättare – från allmänheten. Det finns i dag 32 sådana registrerade företag och föreningar. En väsentlig skillnad från konsumentens synpunkt är att den inlåning inlåningsföretagen tar emot inte skyddas av den statliga insättningsgarantin. Det finns heller inte några begränsningar för inlåningsföretagets användning av medlen. Dessa kan alltså användas för att betala företagets normala rörelsekostnader.

För att bli registrerad och sedan upprätthålla registreringen ska företagen fortlöpande uppfylla vissa krav. Ett av kraven är att de har ett lägsta bundet eget kapital på 10 miljoner kronor.<sup>6</sup> FI granskar årligen att kraven är uppfyllda.

<sup>5</sup> Detta diskuterades av FI i rapporten "Tillsyn och registrering", i april 2011. I rapporten, som skrevs på regeringens uppdrag, föreslogs bl.a. att inlåning skulle förbehållas banker och kreditmarknadsbolag och att en ny form för företag (andra än banker och kreditmarknadsbolag) som sysslar med kreditgivning till konsumenter skulle skapas, s.k. konsumentkreditföretag. I den senare kategorin skulle de s.k. snabblåneföretagen fångas upp. I bägge fallen skulle detta innebära en större tydlighet och bättre möjligheter att ingripa. Ett förslag om snabblåneföretag remissbehandlas för närvarande.

<sup>6</sup> Motsvarande krav för en bank är 5 miljoner euro, nästan fem gånger högre.

Kravet på ett visst lägsta bundet kapital syftar inte direkt till att skydda befintliga inlåningskunder, eftersom nivån är statisk och oberoende av hur mycket inlåning och vilken riskexponering företaget har. Kravet finns snarast där för att skapa en viss tröskel för etableringar, och minska risken för att oseriösa aktörer etablerar sig. Det finns inte heller några krav på att företagen ska hålla tillräckligt med likvida medel för att hantera tillfälliga toppar i uttagen. FI har tidigare påtalat att alla företag som har rätt att ta emot inlåning borde stå under full tillsyn och ha tillräckligt kapitalisering i förhållande till sina risker.<sup>7</sup>

#### Fallet Fundior Finans och Försäkring

Ett specifikt ärende när det gäller problematiken med inlåningsföretag är granskningen av inlåningsföretaget Fundior Finans och Försäkring AB. Fundior F&F hade kringgått en konsumentskyddsregel i inlåningslagen om insättningstak på 50 000 kronor för konsumentinlåning genom att, förutom ren kontoinlåning, ta emot större insättningar inom ramen för en kapitalförsäkringsprodukt, som inte heller omfattades av insättningsgaranti. Till detta kom att företagets revisor under våren 2012 hade lämnat en oren revisionsberättelse och särskilt lyft fram att företaget kanske inte uppfyllde lagkravet på bundet kapital. Efter en utredningsprocess, som försvärades av komplicerade koncerninterna ekonomiska bindningar, valde företaget att återkalla sin registrering - företaget förmådde helt enkelt inte visa att det hade ett bundet kapital av den storlek som krävs. Fundior Finans och Försäkring AB håller på att avveckla sin inlåningsstock. Denna ska vara avvecklad senast under 2013. Enligt uppgifter i media och enligt uppgifter från konsumenter som kontaktat FI, har Fundior svårigheter att återbetala inlåningen i rätt tid.

FI återkallade också företagets försäkringsförmedlingstillstånd.

Det som hänt styrker FI:s uppfattning att inlåningsverksamhet bör vara förbehållet banker och kreditmarknadsbolag, för vilka det finns kapitalkravsregler som avspeglar företagets storlek och riskprofil, och dessutom åtskilliga andra regler som syftar till att värna företagets stabilitet. Med dagens regler bör insättningar hos ett inlåningsföretag ses som en riskinvestering snarare än som ett sparande på konto.

## KONSUMENTERNA OCH BOLÅNEN

Utvecklingen på bolånemarknaden är viktig utifrån en rad aspekter. Bolån står för den i särklass största delen av de lån som hushållen tar och står också för en betydande del, nästan 50 procent, av den totala kreditgivningen i den svenska ekonomin. Redan av dessa skäl har bolånen stor potentiell betydelse för den makroekonomiska utvecklingen, för de samlade kreditriskerna och därmed för stabiliteten i det finansiella systemet. Sist men inte minst är det betydelsefullt för det finansiella risktagandet hos ett mycket stort antal enskilda hushåll.

Efter en lång period av stigande hushållsskuldssättning, huspriser och belåningsgrader beslutade FI att införa allmänna råd om begränsning av lån mot säkerhet i bostad. Bolånetaket, som råden kallas, trädde i kraft den 1 oktober 2010. Syftet med bolånetaket var att motverka en osund kreditgivning på bolånemarknaden och allt högre belåningsgrader, något som annars skulle kunna leda till en oacceptabelt hög finansiell sårbarhet för många hushåll.

<sup>7</sup> Se fotnot 5 ovan.

## ■ Bolånerapport 2013



I rapporten "Den svenska bolånemarknaden 2013" framkommer att få hushåll har bolån över taket på 85 procent och att blivit

bättra på att amortera.

<http://www.fi.se/Tillsyn/Rapporter/Rapporter/Listan/Den-svenska-bolanemarknaden1/>

FI har sedan dess följt upp effekterna av bolånetaket vid två tillfällen. Den senaste rapporten publicerades i mars 2013, och där konstateras att trenden med stadigt stigande belåningsgrader för nya lån är bruten. Det är också en lägre andel hushåll som tar bolån med belåningsgrad över 85 procent i dag jämfört med innan bolånetaket infördes. En annan positiv effekt av bolånetaket är att i stort sett alla lån över 85 procents belåningsgrad amorteras och det görs i en snabbare takt än tidigare. Det betyder att hushållen, i de fall de trots allt har en högre belåningsgrad än 85 procent, snabbare får en säkerhetsmarginal mot eventuella prisfall på bostadsmarknaden. Enligt den senaste rapporten amorteras också lån med en belåningsgrad över 75 procent i större utsträckning och de amorteras i högre takt än tidigare. Det innebär att bankerna numera följer Svenska bankföreningens rekommendation om amortering på bolån med belåningsgrad över 75 procent.

FI konstaterar att bolånetaket har varit effektivt för att komma till rätta med de stigande belåningsgraderna på nya lån och med den låga amorteringstakten för lån med höga belåningsgrader. Däremot konstateras att lån med belåningsgrader under 75 procent fortfarande amorteras i begränsad utsträckning och i de fall de amorteras är amorteringstiderna mycket långa. Vilka långsiktiga effekter detta har på den finansiella stabiliteten måste utredas vidare. Detta kommer att göras inom ramen för en analysgrupp som Samverkansrådet för makrotillsyn har tillsatt och en första rapport kommer att delges rådet vid mötet i oktober 2013.

FI följer även kreditinstitutens långivning och lånevillkor till företag och hushåll, bland annat med avseende på bolånen. I den rapport som avser det första kvartalet 2013 framgår att bankernas marginaler på bolån fortsätter att öka.

Regeringen har gett FI uppdraget att utreda och redovisa möjliga åtgärder för hur kreditinstituten ska kunna öka kundernas insyn i hur de faktiska utlåningsräntorna för bolån bestäms i förhållande till de räntesatser som dessa publicerar. Uppdraget omfattar också att ta fram av handlings- och tidsplaner för tänkbara insatser. Syftet är att göra det lättare för konsumenten att jämföra utlåningsräntor mellan olika banker och öka konsumenternas förståelse för vilka faktorer som påverkar räntesättningen. Därutöver har FI också fått regeringens uppdrag att analysera förutsättningarna för en lämplig reglering för att kreditinstituten ska ge nya bolånekunder eller befintliga kunder som ökar sina lån förslag till en individuellt anpassad amorteringsplan.

## Finansiell stabilitet

I kölvattnet av finanskrisen pågår nu ett intensivt arbete, både internationellt och nationellt, för att i framtiden bättre kunna förebygga och hantera finansiella kriser och stabilitetsproblem. Det debatteras också om hur formerna för detta ska se ut. I detta ingår vad som med ett nytt ord kallas makrotillsyn. FI har en central roll i allt arbete som rör finansiell stabilitet. Under året har FI fortsatt sitt arbete med de nya reglerna för kapitaltäckning och likviditetsberedskap. Vidare har arbete pågått med att etablera fungerande regler för hur finansföretag i kris ska hanteras på ett effektivt sätt.

I fokus för stabilitetstillsynen står de svenska storbankerna, dels för att de spelar en dominerande roll i det svenska finansiella systemet, dels för att deras affärsmodell gör dem särskilt utsatta för likviditetsproblem. Att verka för det finansiella systemets stabilitet är en uppgift som FI delar med andra, främst Riksbanken och Finansdepartementet.

### MIKRO- OCH MAKROTILLSYN – TVÅ SIDOR AV SAMMA MYNT

Under finanskrisens akuta skede hösten 2008 slutade centrala delar av det finansiella systemet i stort sett att fungera både i enskilda länder och globalt. Systemets grundläggande funktioner kunde upprätthållas bara genom stora stödinsatser från regeringar och centralbanker. Finanskrisen avslöjade stora brister i hur banker och andra finansiella företag bedrev sin verksamhet.

#### Nya institutioner och verktyg

Lärdomarna från finanskrisen har resulterat i ett intensivt internationellt arbete för att utveckla regelverk och tillsyn. Inom EU har det skapats nya organisatoriska strukturer i form av de tre tillsynsmyndigheterna Eba (bank), Esma (marknad/värdepapper) och Eiopa (försäkring) och den Europeiska systemrisknämnden (ESRB) som ett svar på de brister som blev uppenbara i samband med krisen.

Syftet med det sistnämnda organet har varit att bättre kunna fånga upp och adressera marknads- eller systemövergripande risker, något som brukar betecknas *makrotillsyn*. Detta arbete pågår också på nationell nivå och handlar dels om institutionella frågor, framför allt om vem som ska ansvara för makrotillsynen, dels om vilka verktyg som ska användas. Målet är tydligt – den utveckling vi sett under de senaste åren får inte upprepas. I Sverige har Finanskriskommittén lagt fram ett betänkande med förslag på hur makrotillsynen bör utformas i Sverige framöver.<sup>8</sup>

Syftet med såväl mikro- som makrotillsyn är att det finansiella systemet ska vara stabilt. Tillsynsåtgärder som berör exempelvis kapitalkrav, likviditetsberedskap etc. är åtgärder som kan riktas mot specifika företag eller mot hela branschen. Skillnaden mellan mikro- och makrotillsyn definieras snarast utifrån vad som primärt aktiverar en tillsynsåtgärd – om det handlar om företagsspecifika förhållanden eller om marknadsövergripande eller makroekonomiska förhållanden. Följande två exempel kan illustrera detta:

- FI upptäcker att en viss bank har brister i sin riskkontroll på ett visst

8 Se Att förebygga och hantera finansiella kriser, SOU 2013:6.



område. FI vidtar då åtgärder mot banken i fråga. Detta är en typisk *mikrotillsynsåtgärd*.

- FI konstaterar att riskvikterna för bolån är för låga eftersom den metod de beräknats med inte bedöms ge en korrekt bild av risken i den typen av långivning. FI vidtar åtgärder mot, i detta fall, samtliga större banker och definierar en miniminivå för riskvikten. Detta kan ses som en typisk *makrotillsynsåtgärd*.

Men flera av de åtgärder FI vidtar är inte renodlade mikro- eller makrotillsynsåtgärder, utan en kombination av bägge. De är ofta också en kombination av systemstabilitetsåtgärder och konsumentskyddsåtgärder. Till exempel har ökade kapitalkrav på storbankerna en tydlig makrodimension samtidigt som det handlar om fyra specifika företag. Vidare kan bolånetaket till sin generella karaktär beskrivas som en makrotillsynsåtgärd<sup>9</sup> som samtidigt syftar till konsumentskydd. Med andra ord går mikro- och makrotillsynsåtgärder naturligt in i varandra i det dagliga arbetet för finansiell stabilitet. Det är i hög grad två sidor av samma mynt, och bör så vara.

#### FI:s synpunkter på finanskriskommitténs förslag

FI stödjer Finanskriskommitténs förslag att genom lag inrätta ett så kallat makrotillsynsråd. Förslaget ligger mycket nära det samverkansråd som FI och Riksbanken redan har bildat genom en överenskommelse mellan myndigheterna. En stor fördel med att inrätta ett sådant råd är att det samlar olika typer av kompetenser på området, vilket är centralt för att öka förståelsen för hur systemriskerna byggs upp i det finansiella systemet.

FI stödjer kommitténs förslag att Makrotillsynsrådet bör bestå av riksbankschefen, FI:s generaldirektör, en ledamot ytterligare från Riksbanken respektive FI, samt två från myndigheterna oberoende experter.

FI menar att Finansdepartementet bör ha god insyn i den krisförebyggande verksamheten samtidigt som det finns goda argument för ett politiskt oberoende i rådet. Kommitténs lösning på detta är att Finansdepartementet får en observatörsroll i rådet. FI delar denna syn.

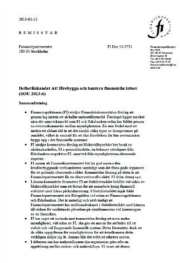
Liksom kommittén förutsätter FI att Stabilitetsrådet behålls vid sidan av Makrotillsynsrådet som ett forum för att samarbeta kring finansiell stabilitet med fokus på krishantering. I Stabilitetsrådet ingår både Finansdepartementet och Riksgälden vid sidan av Finansinspektionen och Riksbanken. Det är naturligt och nödvändigt att Finansdepartementet har ordförandeskapet i Stabilitetsrådet med hänsyn till risken för omfattande påverkan på statsfinanserna vid hanteringen av en finanskris.

FI har inget att invända mot kommitténs förslag att även andra myndigheter, vid sidan av FI, ska ges ett ansvar för att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Detta förutsätter dock att de olika uppgifterna för myndigheterna för att åstadkomma detta verkligen skiljer sig åt. Annars blir det svårt att utkräva ansvar.

I debatten om hur makrotillsynen ska organiseras görs ofta en uppdelning mellan mikro- och makrotillsyn. FI anser att denna uppdelning inte är ändamålsenlig för en tillsyn som syftar till finansiell stabilitet. Effektiv tillsyn

<sup>9</sup> Den typen av restriktioner på kredigivningen, en s.k. LTV (Loan-to-value ratio) kan i princip tillämpas för vilken belåningsbar tillgång som helst, ex vis aktier eller kommersiella fastigheter.

## ■ Finanskriskommittén



I ett remissvar på Finansriskommitténs betänkande förespråkar FI att det inrättas ett makrotillsynsråd för finansmarknaden.

<http://www.fi.se/Regler/Remissvar/Svenska-forslag/Listan/FI-positiv-till-finanskrisforslag-men-vill-behalla-mer-makrotillsyn/>

måste innehålla bägge dessa utgångspunkter. God systemriskanalys förutsätter kunskap om hur det ser ut i individuella företag och analys av riskerna i individuella företag kan inte separeras från makro- eller systemrisk.

FI menar att en ordning där olika makrotillsynsverktyg kopplade till framför allt kapital- och likviditetskrav skulle komma att delas upp mellan olika myndigheter inte är ändamålsenlig. En sådan uppdelning utgår vanligtvis från att just mikro- och makrotillsyn är fundamentalt olika. FI förfogar redan i dag över de flesta makrotillsynsverktygen och har också genomfört flera makrotillsynsåtgärder i syfte att minska systemrisk och därmed bidra till ett stabilt finansiellt system. En uppdelning av verktygen mellan olika myndigheter riskerar att leda till gränsdragningsproblem, ineffektivitet och i värsta fall en motsägelsefull tillsyn.

Av samma skäl bör beslutanderätten över den kommande kontracykliska kapitalbufferten ligga hos FI. En naturlig del i den samlade kapitalbedömning som FI genomför årligen för alla de största finansiella företagen inom ramen för pelare 2, är att ta hänsyn till konjunkturen och dessutom genomföra olika stresstester. Det är därför naturligt att FI:s samlade bedömning av kapitalbehovet för de individuella företagen tillåts samspela med bestämmandet av den kontracykliska kapitalbufferten.

Kommittén föreslår att riksbankschefen är permanent ordförande i rådet och att sekretariatsfunktionen förläggs till Riksbanken. FI menar att Riksbankens kunskaper på detta område kommer vara en tillgång i Makrotillsynsrådet, men att ordförandeskapet i Makrotillsynsrådet bör alternera mellan FI och Riksbanken och att även sekretariatsfunktionen bör delas mellan FI och Riksbanken. För att säkerställa en effektiv sekretariats- och beställarfunktion bör utgångspunkten vara att det är Makrotillsynsrådet och inte de ingående myndigheterna som beställer underlag av sekretariatet. Det bidrar till att Makrotillsynsrådet blir ett gemensamt ansvar och till att de beställningar som sekretariatet gör får en bredare förankring.

Kommittén föreslår inte uttryckligen att en myndighet eller ett råd bestående av myndigheter formellt ska kunna ge rekommendationer till en annan myndighet som den måste svara på (en så kallad följ-eller-förklara-modell) eftersom en sådan ordning inte har funnits i det svenska systemet. Kommitténs bedömning är dock att detta inte hindrar att en myndighet eller ett råd bestående av myndigheter kan påtala vad den anser att en myndighet bör göra - så länge det inte handlar om beslut i enskilt ärende eller tillämpning av lag. Kommittén menar att det då blir svårt för den berörda myndigheten att inte förhålla sig till detta. FI delar denna bedömning.

FI delar kommitténs förslag att Makrotillsynsrådets möten ska dokumenteras i protokoll som offentliggörs jämte ett pressmeddelande i samband med rådets möten. Det blir en viktig del av kommunikationen kring bedömningarna av systemrisk. Den centrala rollen för rådet bör vara att samråda kring systemrisk och att i möjligaste mån sträva efter en samlad och enad bild. FI menar samtidigt att det är centralt att protokollen utformas på sådant sätt att det tydligt framgår om ledamöterna gjort olika bedömningar av läget eller har avvikande uppfattningar när det kommer till förslag på eventuella åtgärder. Eftersom rådet inte har beslutskapacitet – det ska inte fatta några formella beslut kring makrotillsynsåtgärder – behövs ingen beslutsordning som hanterar meningskiljaktigheter i rådet, t.ex. majoritetsbeslut. Den centrala informationen från rådet blir därmed de ställningstaganden som redovisas i protokollet, vare sig det rör sig om en enad bedömning eller olika bedömningar av de enskilda ledamöterna.

FI delar kommitténs bedömning att FI har tillräckliga ingripandemöjligheter och att den svenska förvaltningsmodellen innebär att FI kan fatta oberoende beslut om makrotillsynsåtgärder i linje med Europeiska systemrisknämndens



(ESRB:s) rekommendationer. FI delar vidare kommitténs bedömning att det inte är ändamålsenligt med en mekanisk handlingsregel som tvingar FI att ingripa med automatik vid vissa förutbestämda situationer.

FI:s remissvar finns i sin helhet på [www.fi.se/](http://www.fi.se/)

### Åtgärder från FI för att bidra till finansiell stabilitet

Som nämnts förfogar FI redan i dag över en stor del av de verktyg som anses vara behövliga i en verktygslåda för makrotillsyn. Den institutionella ram som redan finns idag ger FI relativt långtgående möjligheter att påverka de finansiella företagens beteenden, både enskilt och kollektivt. Fler möjligheter tillkommer genom det pågående regelutvecklingsarbetet inom EU. FI har också på senare tid vidtagit ett antal åtgärder i syfte att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system, och med inslag av både mikro- och makrotillsynsinsatser.

**Bolånetaket**, som tidigare diskuterats, är ett sådant exempel. FI införde denna begränsning hösten 2010. Förutom att skydda konsumenterna mot alltför höga risker är det viktigt att lyfta fram att en restriktion på lånemöjligheterna av den typ bolånetaket representerar också är ett viktigt inslag i en verktygslåda för makrotillsyn. Åtgärden minskar riskerna för enskilda låntagare, men bidrar samtidigt till att hålla ner den totala skuldsättningen och belåningsgraden i samhället. Ett annat exempel är de **ökade kapitalkraven**, där FI i samråd med Finansdepartementet och Riksbanken gjort bedömningen att det är angeläget att införa högre kapitalkrav på de fyra svenska storbankerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank än vad minimikraven i de nya bankreglerna Basel 3 förutsätter. Detsamma gäller de utökade **likviditetskraven** och införandet av ett **riskviktsgolv** för bolån på 15 procent. Dessa frågor diskuteras närmare i nästkommande avsnitt.

### NYA REGLER FÖR BANKER – ANPASSNINGAR OCH PROBLEM

Nya krav på bankernas kapitaltäckning och tillgång till likviditet är på väg att införas inom EU och globalt för att minska effekterna av och risken för framtida finansiella kriser. En viktig del i det arbetet har varit det regelverk som tagits fram av Baselkommittén som kallas Basel 3. I Europa införs detta regelverk genom en ny kapitaltäckningsförordning och ett nytt direktiv (CRR respektive CRD 4). De nya reglerna, som efter långa förhandlingar nu har beslutats, beräknas bli införda i Europa tidigast den 1 januari 2014. De nya högre kapitalkraven och kvantitativa likviditetsreglerna ska vara helt införda 2019. I Sverige har banksektorns storlek och dess stora beroende av marknadsfinansiering dock lett till att kraven införs i en snabbare takt än i EU och med högre krav på systemviktiga banker.

#### Bankernas anpassning till nya kapitalkrav

Syftet med att bankerna håller en kapitalbas är att denna ska kunna absorbera förluster och därmed dels skydda insättares och investerares pengar, dels minska riskerna för systemhotande fallissemang. De nya EU-reglerna kräver att alla banker ska ha minst 4,5 procent i kärnprimärkapital<sup>10</sup> från 2019, samt en ytterligare buffert på 2,5 procent, jämfört med nuvarande regelverk där det krävs endast 2 procent sammanlagt.

Det finns dock flera tungt vägande skäl att ställa höga krav på de svenska

10 Kärnprimärkapital är det kapital som först absorberar förluster.

storbankerna. Dessa fyra banker är mycket stora i förhållande till den svenska ekonomin. Om en eller flera svenska storbanker måste räddas kan det medföra mycket stora kostnader för samhället och skattebetalarna. Vidare finansierar sig de svenska storbankerna i stor omfattning genom att låna på de internationella kapitalmarknaderna, vilket gör dem känsliga för störningar på dessa marknader.

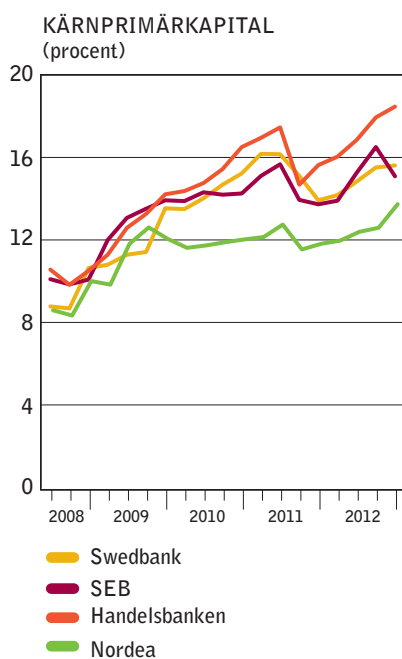
Det finns också en risk i att marknaderna utgår från att staten vid en allvarlig kris kommer att ingripa för att rädda stora eller på annat sätt systemviktiga banker. Denna så kallade implicita garanti från staten gör att framför allt storbankerna både kan finansiera sig billigare än vad som annars hade varit fallet och ta större risker. Striktare krav på bankerna bidrar till att framtida finansiella kriser i Sverige både kan bli färre och bli lindrigare. FI har tillsammans med Finansdepartementet och Riksbanken gjort bedömningen att denna vinst för samhället klart överväger de kostnader som de högre kraven kan medföra för bankerna och bankkunderna.

Tidigast den 1 januari 2014 planeras de nya striktare europeiska kapitaltäckningsreglerna att införas för samtliga svenska banker. De svenska myndigheterna förordar dessutom att de fyra stora svenska bankkoncernerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank, utöver detta ska ha ytterligare påslag. Med det föreslagna påslaget ska deras kärnprimärkapital uppgå till minst 10 procent av deras riskvägda tillgångar från 2013 och 12 procent från 2015, inklusive de nya buffertarna. Kraven på de svenska storbankerna blir alltså högre än EU:s minimikrav, och de införs dessutom tidigare.

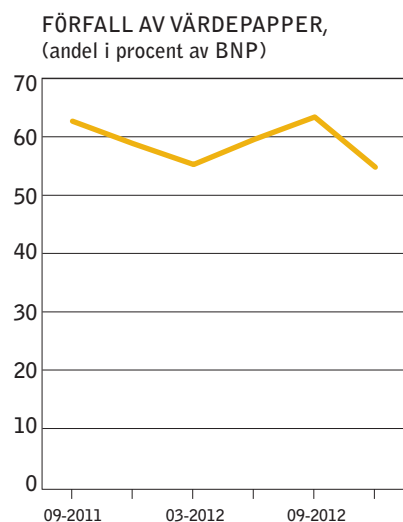
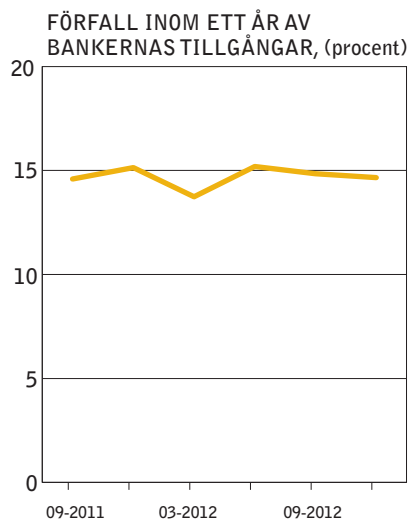
De exakta tekniska detaljerna för hur påslaget införs i svensk rätt utreds just nu av den s.k. kapitaltäckningsutredningen. FI kommer i sin översyn och utvärderingsprocess granska hur bankerna förhåller sig till det kommande regelverket. FI kan redan i dagsläget fatta beslut om att specifika företag ska ha en högre kapitalbas än den miniminivå som annars gäller, om det bedöms nödvändigt för att täcka risker som företaget är exponerat för.<sup>11</sup> FI granskar företagets metoder för att hantera och mäta risk i syfte att beräkna förluster under finansiellt ansträngda förhållanden samt värdera och upprätthålla ett kapital som till belopp, slag och fördelning är tillräckligt för att täcka de riskerna.

De senaste åren har de svenska storbankerna gradvis stärkt sin kapitaltäckning. Tre av fyra storbanker tog in nytt eget kapital genom nyemissioner under den akuta fasen av finanskrisen 2009. Kapitalet har också stärkts tack vare bankernas fortsatt höga intjäningsförmåga. Dessutom har de riskvägda tillgångarna minskat. Anledningen är att bankerna successivt har tillämpat mer avancerade kreditriskmättningsmodeller men också att de skiftat sin verksamhet till mindre riskfyllda tillgångar. Alla svenska storbankskoncerner uppfyller därför redan i dag kravet på om en kärnprimärkapitalrelation om 10 procent. Anpassningen till de kommande kraven på kapitaltäckning har med andra ord redan skett i stor utsträckning. Tre av de fyra storbankerna har dessutom kommunicerat nya finansiella mål för sin kapitaltäckning och dessa överstiger de krav som FI, Riksbanken och Finansdepartementet kommit överens om.

Att formalisera dessa krav är viktigt för att se till att dessa nivåer upprätthålls även på sikt. Utan en uttrycklig reglering finns en risk att ban-



<sup>11</sup> Den s.k. Pelare-2 bedömningen inom ramen för det befintliga kapitaltäckningsregelverket.



kerna, kanske efter några år utan större marknadsproblem, kommer att uppfatta de nuvarande kapitalnivåerna som onödigt höga och kostsamma och därför efterhand kommer att minska dem.

### Bankernas anpassning till ny likviditetsreglering

Likviditetsrisker har varit i fokus sedan finanskrisens början och kommer även fortsättningsvis att kräva mycket uppmärksamhet av FI. Utöver kapitaltäckningsregler innehåller Baselkommitténs överenskommelse i Basel 3 även kvantitativa krav som syftar till att minska bankers likviditetsrisker. Inom EU förväntas dessa regler införas under 2015.

I ett globalt perspektiv är de svenska bankerna mer beroende av marknadsfinansiering än bankerna i flertalet andra länder. Som framgår av diagrammen måste bankerna refinansiera ungefär 20 procent av sina tillgångar varje år. Detta motsvarar mer än 50 procent av Sveriges BNP, eller ungefär 2 000 miljarder kronor. Mot bakgrund av detta införde FI ett krav på likviditetstäckningsgrad redan från den 1 januari i år. FI:s föreskrifter baseras på riktlinjer från Baselkommittén om beräkning av likviditetstäckningsgrad, som fastställdes i slutet av 2010.

Efter att FI införde sina föreskrifter, har Baselkommittén (i januari 2013) uppdaterat sin beräkningsmetod. Inom EU planeras regler för krav på likviditetstäckningsgrad att gradvis börja gälla från 2015. Däremot är det europeiska regelverket ännu inte fullt definierat för att en beräkning av likviditetstäckningsgrad ska kunna ske. En anpassning av FI:s reglering till kommande internationellt regelverk avvaktar därför det slutliga utförandet av den europeiska regleringen.

I dagsläget är det åtta större banker som omfattas av de kvantitativa kraven på likviditetstäckningsgrad. Kraven gäller på aggregerad valutnivå, men också i de enskilda valutorna euro och US-dollar. Detta är för att säkerställa god likviditetshantering även i de utländska valutor som svenska kreditinstitut i huvudsak finansierar sig med, och där möjligheterna till likviditetsstöd från Riksbanken är mer begränsade. Kravet innebär att instituten behöver hålla mer likvida tillgångar än de tidigare gjort. Kravet är att det ska finnas en likviditetsbuffert som kan klara en ”stressad” period på 30 dagar. För att få räknas som likvida tillgångar krävs att innehaven är förenade med låg risk, exempelvis inlåning hos centralbanker, statsobligationer och säkerställda obligationer med ett högt kreditbetyg. Överlag har dessa innehav en låg avkastning varför det innebär en ökad kostnad för instituten.

Då Baselkommittén redan 2010 publicerade grunden till det nya regelverket och bankerna sedan tidigare rapporterat utifrån detta, hade de i stort redan anpassat sig när kraven trädde i kraft den 1 januari i år. I genomsnitt uppgick likviditetstäckningsgraden till 1,27 för de fyra storbankerna och 1,73 för samtliga banker som rapporterade vid utgången av det fjärde kvartalet 2012. Det minimikrav som regelverket ställer är en likviditetstäckningsgrad på 1,0, och de svenska storbankerna har de senaste två åren legat tämligen stabilt i intervallet 1,5–2,0. Går man ytterligare några år bakåt i tiden kan man, med hjälp av andra data, se en tydlig förbättring åren efter finanskrisen, dvs 2009, 2010 och 2011.<sup>12</sup> Kort sagt är alltså även likviditetssituationen idag väsentligt bättre än den som rådde inför 2008 års internationella finanskris.

Ökad finansiell stabilitet är dock inte gratis. De nya kraven har, som väntat, inneburit ökade kostnader för bankerna, vilket också har effekt på

<sup>12</sup> Se Riksbanken ”Finansiell stabilitet” 2011:2, s 58 ff.

deras kunder. I rapporten om bankernas in- och utlåningsräntor för det tredje kvartalet 2012<sup>13</sup> gjorde FI schablonmässiga beräkningar av hur utlåningsräntor till hushåll och icke-finansiella företag ökat till följd av bankernas anpassning till nya krav på kapital och likviditet. FI:s beräkningar tydde på att de nya kraven har inneburit något högre kostnader för bankerna, vilket i sin tur har påverkat räntan till hushåll och icke-finansiella företag. De kostnader det innebär ska dock ställas i relation till vinsten av en bättre motståndskraft mot de störningar och kriser som annars kan uppstå, och som erfarenhetsmässigt kan bli mycket kostsamma.

#### **Svagheter i bankernas IRK-modeller och riskvikten för bolån**

Sedan Basel 2-överenskommelsen infördes år 2007 har bankerna möjlighet att söka tillstånd hos FI för att använda interna modeller för beräkning av kapitalkravet för kreditrisk. Syftet med att införa interna modeller var dels att kapitalkravet för bankens olika verksamheter skulle bli mer rättvisande, dels att bankerna skulle bli bättre på att mäta och förstå sina risker. Alla storbanker och flera mellanstora aktörer lever upp till kraven för att få använda interna modeller och har fått FI:s tillstånd.

Kapitalkravsberäkningen och användningen av de interna modellerna styrs av ett detaljerat regelverk. Bankerna uppskattar själva icke-förväntad förlust för varje kredit baserat på historiska data, och denna omräknas till ett kapitalkrav genom en i regelverket angiven beräkning. Detta kapitalkrav ska motsvara den förlust som uppstår vid en hög nivå av finansiell stress.

Modellerna utgår alltså från historiska data, till exempel genom att finna förklarande samband mellan inträffade förluster och olika indikatorer. En brist med denna metodik är att prognosvärdet av historiska samband kan överskattas, något som ganska brutalt illustrerades hösten 2008. Om exempelvis stora förluster bara inträffar vid mycket sällsynta tillfällen kommer de historiska dataserierna inte att kunna återspegla detta på ett bra sätt. Detta är en ofrånkomlig svaghet som finns i alla modeller, även de mest välkonstruerade, som bygger på skattningar av historiska data. Om förutsättningarna ändras tappar modellerna relevans. Detta gäller mycket tydligt i extrema krissituationer, men också för strukturförändringar generellt. Modellberäkningar måste alltid kompletteras och modifieras med kvalitativa bedömningar som kan fånga upp sådana aspekter.

När det gäller användandet av IRK-modeller för svenska bolån är FI:s bedömning att de inte i tillräcklig utsträckning fångar riskerna förknippade med denna verksamhet.<sup>14</sup> Riskvikterna baseras på de historiska kreditförluster bankerna gjort under en period då den totala bolåneskulden och genomsnittliga belåningsgraden var betydligt lägre och då amorteringstiderna var betydligt kortare. Dagens höga skuldsättning hos hushållen, höga genomsnittliga belåningsgrad och långa amorteringstider för bolånestocken gör givetvis riskerna större. Dessutom kan

---

13 Bankernas räntor och utlåning, 13 mars 2013.

14 FI har tidigare kommunicerat sin syn att de interna modellerna i vissa fall leder till alltför låga kapitalkrav för bolån. Se PM ”Riskviktsgolv för svenska bolån” (2012-11-26).

Flera av de största aktörerna har idag genomsnittliga riskvikter ned mot 5 procent för dessa exponeringar. Det kan jämföras med riskvikter på 50 procent i det regelverk som gällde fram till 2007 (Basel 1), och 35 procent utifrån dagens schablonmetod.

en hög skuldsättning vid ett husprisfall minska den privata konsumtionen och öka bankernas kreditförluster från icke-finansiella företag. Vidare har en större andel lån med rörlig ränta gjort hushållen mer räntekänsliga. De strukturella förändringar som har skett på den svenska bolånemarknaden de senaste åren reflekteras alltså enligt FI:s bedömning inte i tillräcklig grad i modellernas riskestimat.

För att stärka bankernas motståndskraft mot framtida finansiella kriser, har FI därför valt att införa ett riskviktsgolv för bolån på 15 procent. Riskviktsgolvet införs som en del av FI:s samlade kapitalbedömning av företagen. Åtgärden kan sägas låsa in cirka 20 miljarder kronor ytterligare i kärnprimärkapital i banksystemet. FI bedömer att bankerna redan i stor utsträckning har tagit höjd för de kapitalnivåer som åtgärden medför i sin kapitalplanering. Det kan självfallet diskuteras var riskviktsgolvet ska ligga. Andra länder har valt att införa ett högre riskviktsgolv för bolån, och exempelvis Norge har uttryckt en intention att införa ett golv på 35 procent. Ett golv på 15 procent i kombination med de högre kärnprimärkapitalkraven om 10 procent 2013 och 12 procent 2015, bedömer FI vara en lämplig startpunkt. FI kommer att fortsätta att undersöka effekterna på kapitalet av införandet av avancerade modeller för att säkerställa att bankerna håller tillräckligt kapital.

#### Nya arrangemang för hantering av finansföretag i kris

Banker skiljer sig från andra företag när det gäller förutsättningarna för att hantera finansiella problem. Utöver de spridningsrisker som finns gentemot andra banker och samhällsekonomin i stort, kan man konstatera att ett vanligt insolvensförfarande är för utdraget och inte lämpar sig för banker. Detta beror bland annat på att de är mycket beroende av förtroende och har en lättflyktig skuldsida, samt att för samhället kritiska funktioner måste upprätthållas. Dessutom bedriver större banker ofta gränsöverskridande verksamhet, vilket insolvensförfarandena inte är anpassade för. Ett tydligt exempel är konkursen i Lehman Brothers i september 2008, vilket anses ha utlöst den akuta delen av finanskrisen. Men även mindre banker med finansiella problem är svåra att hantera på ett effektivt sätt, något som också visat sig i Sverige.

En viktig uppgift efter finanskrisen har därför varit att utveckla former för att bättre kunna hantera akuta kriser och stabilitetsproblem som uppkommer på de finansiella marknaderna. Men viktiga delar av de kommande regelverken är ännu inte beslutade. Det finns ett starkt stöd både i Sverige och internationellt för initiativen. Att minska de ömsesidiga beroendeförhållandena mellan statsfinanser och banksystem samt göra krishanteringen mer effektiv över nationsgränserna har varit ledstjärnor. Detta kommer att innebära att bankers fordringsägare i större utsträckning ska bära förluster.

FI har under året deltagit i arbetet med dessa nya ramverk samt i arbetet med Nordeas återhämtningsplan. FI har bland annat medverkat i utformningen av krishanteringsdirektivet, Bankunionen, Finanskris-kommitténs arbete, Eba-arbetet (se kapitlet Europeisk regelgivning) samt arbetat med övriga storbankernas återhämtningsplaner. Under kommande år kommer FI och andra myndigheter att i än större utsträckning arbeta med dessa frågor. Särskilt när det gäller det förebyggande arbetet med att planera för stressade scenarier och eventuell avveckling av instituten kommer FI att ha en aktiv roll. Även i själva krishanteringsfasen kommer FI bistå och vidta åtgärder.

### Krishantering 2013

Under 2013 har flera uppmärksammade krishanteringsförfaranden skett i Europa. Ett var det statliga övertagandet av SNS Reaal i Holland, och ett annat hanteringen av det krisdrabbade cypriska banksystemet. I Holland valde man att inte låta seniora fordringsägare ta förluster, utan staten gick själv in med kapital för att täcka upp denna del. På Cypern, där staten begärt nödlån, kunde inte staten ta på sig åtagandena helt och hållet, på grund av för stor befintlig statsskuld. I stället föreslogs initialt en engångsskatt på samtliga insättningar på hela Cypern, vilket skapade stor internationell uppmärksamhet. Till slut blev lösningen att de krisdrabbade bankernas icke-garanterade fordringsägare fick ta förluster, och därmed behöver stödpengarna till Cypern inte gå till deras banksystem i samma utsträckning. Vikten av bra krishantering av banker blev i både Hollands och Cyperns fall uppenbart, och ett internationellt ramverk är en del i att förbättra detta.

Inom EU har ett direktivförslag<sup>15</sup> utarbetats som ska harmonisera krishantering. Kommissionen publicerade ett direktivförslag 2012, och EU-parlamentet och Rådet förväntas under året besluta i frågan. Direktivet föreslås träda i kraft 2015. Ramverket behandlar både förberedelser i goda tider, och verktyg och strategier under kriser.

### Återhättnings- och avvecklingsplaner

Enligt de kommande regelverken ska det utarbetas planer som dels tar sikte på att banken själv ska kunna hantera och återhämta sig från situationer med finansiella problem, dels att myndigheterna på ett effektivt och snabbt sätt ska kunna avveckla en bank i kris. Återhättningsplanerna är huvudsakligen företagets ansvar medan rekonstruktions- och avvecklingsplanerna är myndigheternas ansvar. Återhättningsplanerna utgår från olika typer av stressade scenarier och beskriver vilka åtgärder som företagen har till förfogande för att hantera dem. Rekonstruktions- och avvecklingsplaner handlar bland annat om att myndigheter ska skriva ned skulder, stycka upp banker samt sälja av vissa verksamheter i ett företag som fallerar. Rekonstruktions- och avvecklingsplaner ska alltså tillämpas i ett skede efter att företaget självt har försökt att återhämta sig, men misslyckats.

Ett utarbetande av en seriös återhättningsplan innebär i praktiken en genomgång och analys av bankens eller koncernens operationella och juridiska struktur. Planen skall ange vilka alternativ banken har för att på egen hand återställa kapital- och likviditetsnivåer. Riktlinjer för att utarbeta planerna, liksom bedömningen av resultaten och den praktiska genomförbarheten, är en uppgift för tillsynsmyndigheten.

Financial Stability Board<sup>16</sup> kom under 2011 med en rekommendation om att återhättnings- och avvecklingsplaner ska utarbetas för de globalt systemviktiga bankerna, vilka vid det tillfället var 29 stycken. En av dessa var Nordea AB, som under 2012 har utarbetat en återhättningsplan, medan arbetet med rekonstruktions- och avvecklingsplanen färdigställs i år. FI har under året granskat Nordeas återhättningsplan, som

15 Det så kallade krishanteringsdirektivet.

16 Ett forum där G-20 länderna ger rekommendationer om det internationella finansiella systemet.



har bedömts uppfylla kriterierna. I januari gav Eba ut en rekommendation om att alla för Europa systemviktiga banker ska skapa en återhämtningsplan. Detta berör utöver Nordea, även Handelsbanken, SEB och Swedbank som arbetar med planerna under 2013.

I Sverige har Finanskriskommittén sedan 2011 arbetat med hur man kan förbättra det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser. I januari presenterade kommittén ett delbetänkande som behandlar framför allt makrotillsynen och rollfördelningen mellan de olika myndigheterna.<sup>17</sup> Senare under 2013 väntas kommittén presentera förslag på hur det svenska ramverket för krishantering ska se ut, och på basis av EU:s krishanteringsdirektiv.

## RÄNTEGOLVET FÖR FÖRSÄKRINGSBOLAG

### Marknadsvärdering av åtaganden i tider av finansiell oro

Sedan 2008 värderar svenska försäkringsföretag och tjänstepensionskassor sina försäkringstekniska avsättningar för alla typer av åtaganden med marknadsräntor, vilket innebär att utlovade framtida utbetalningar till försäkringstagarna nuvärdesberäknas med hjälp av dessa. Om räntorna på marknaden blir lägre ökar avsättningen i värde, och vice versa.

En fördel med marknadsvärdering är att risker på företagens balansräkningar synliggörs i ett tidigt skede. Marknadsvärdering av åtagandena motiverar således försäkringsföretagen att hantera sin ränterisk. Men marknadsvärdering har också nackdelar, särskilt i tider av finansiell oro då marknadsvärden inte alltid på ett rimligt sätt avspeglar underliggande värden. I tider av finansiell oro har försäkringsföretagen, bland annat till följd av reglerna om solvens och skuld täckning, incitament att minska sin risk genom att sälja aktier och köpa räntebärande tillgångar.

Eftersom företagen förvaltar betydande tillgångar kan sådana omdisponeringar ytterligare driva på prisfallen på de finansiella marknaderna. Här finns därför en tydlig systemstabilitetsdimension. Det kan också försämra företagets framtida förmåga att generera avkastning, vilket skadar försäkringstagarnas intressen på lång sikt.

### Ett räntegolv införs i juni 2012

Den makroekonomiska utvecklingen under de senaste åren har lett till minskad efterfrågan på tillgångar med hög risk. Investerare har flyttat pengar från exempelvis företagsobligationer och aktier till mer säkra placeringar som statsobligationer. Detta har avspeglats i stora svängningar och i fallande kurser på börserna. Men det har också inneburit fallande räntor på statsobligationer från länder som uppfattas som stabila, till exempel Tyskland och USA, men även Sverige. Under hösten 2011 föll de svenska statsobligationsräntorna till rekordlåga nivåer, och pressades ner ytterligare under våren 2012.

FI ansåg att utvecklingen riskerade att leda till storskaliga portföljförändringar hos de mest pressade försäkringsföretagen. Den 7 juni 2012 gick FI därför ut med ett pressmeddelande och talade om att man från den 30 juni tänkte införa ett tillfälligt och tidsbegränsat golv för marknadsräntorna som ska användas vid beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna.

Avsikten var att förhindra att företagets agerande för att minska sin risk skulle leda till den nedåtgående spiral som beskrivs ovan. Samtidigt var

<sup>17</sup> Sammanfattning av FI:s remiss kring utredning återfinns tidigare i kapitlet.

FI tydlig med att ett minskat marknadstryck och eventuella resultatförbättringar till följd av räntegolvet inte fick tas till intäkt för att senare lägga nödvändiga strukturella förändringar eller dela ut vinster till ägarna i vinstutdelande företag. Företag som hade problem i den rådande finansiella oron skulle fortsätta sitt arbete med att hantera sina risker genom att skaffa mer kapital eller se över sitt produktutbud, eller både och. Att räntegolvet var en tillfällig och redan från början tidsbegränsad åtgärd förstärkte budskapet.

#### Konsekvenser av att räntegolvet infördes

I efterhand kan FI konstatera att räntegolvet gav avsedd effekt och bidrog till att stabilisera situationen för försäkringsföretagen.

Marknadsräntorna steg efter att räntegolvet infördes<sup>18</sup> och har bara vid ett enstaka tillfälle i juli 2012 befunnit sig under noteringarna per den 31 maj 2012. Därmed har försäkringsföretagen och tjänstepensionskassorna inte behövt utnyttja möjligheten att använda det tillfälliga räntegolvet. Företagen har däremot dragit nytta av marknadsreaktionen. Med andra ord kan åtgärden ha haft en liknande effekt som kapitaltillskottsprogrammet hade under finanskrisen – möjligheten utnyttjades i princip inte men anses ändå, genom sin blotta existens, ha haft en lugnande och förtroendeskapande effekt på marknaden.

Den tillfälliga åtgärden var tänkt att gälla under ett år fram till den 15 juni 2013. Detta ansågs som en tillräcklig tid för att marknadssituationen skulle stabilisera sig, och samtidigt ansågs inte heller att det fanns behov av en mer långsiktig lösning, eftersom Solvens 2-regelverket planerades träda i kraft den 1 januari 2014. Under hösten 2012 stod det dock klart att Solvens 2-regelverket blir försenat, troligen minst två år. Därför ansåg FI att det fanns behov av en mer långsiktig lösning, och den 18 februari 2013 meddelades att en Solvens 2-anpassad diskonteringsränta för försäkringsföretagen kommer att införas från och med den 31 december 2013. Därför har FI beslutat förlänga räntegolvet fram till samma datum.

---

<sup>18</sup> Den 7 juni 2012 då pressmeddelandet som innehöll förslaget om att införa ett räntegolv sändes ut steg marknadsräntorna på tioåriga svenska statsobligationer från 1,13 till 1,47 procent. Hur stor del av marknadsreaktionen som var hänförlig till förslaget om räntegolvet är dock svårt att säga. En annan aspekt som hade effekter på marknaden den dagen var att de svenska räntorna anpassade sig till marknadsutvecklingen med stigande räntor i eurozonen dagen innan, den 6 juni, då den svenska marknaden hållit stängt.



## Ansvar, kontroll och transparens

God styrning, klara ansvarsförhållanden, kontroll på verksamheten och transparens är viktiga för att uppnå målen om såväl stabilitet som konsumentskydd. Men även när det handlar om små finansföretag, utan stor betydelse ur stabilitets- eller konsumentsynpunkt, är det viktigt att upprätthålla respekten för regelverken och att reglerna gäller lika för alla. En betydande del av FI:s tillsynsarbete, och inte minst de sanktioner FI från tid till annan tillgriper, berör den typen av frågor.

Problem med regelefterlevnad kan uppstå i stora företag som kan beröra både systemstabiliteten och ett stort antal konsumenter, men de kan också återfinnas i företag som i sig kan ha mycket begränsad direkt betydelse för såväl systemstabiliteten som för konsumenterna i stort. Orsakerna kan handla om dålig kontroll över verksamheten, men också om bristande kunskap om reglerna eller rentav om nonchalans.

Oavsett vilket, kräver detta att tillsynsmyndigheten ingriper, oavsett om det handlar om ett stort eller litet företag. Om inte, skulle resultatet bli – utöver att konkurrensen skulle snedvridas – att respekten för reglerna skulle urholkas, något som i sin tur kan leda till förtroendeproblem och osäkerhet som successivt och på bred front skulle påverka marknaden negativt. Det finns alltså goda samhällsekonomiska argument för att beivra regelbrott, oavsett om det är stora och viktiga eller små och (till synes) mindre viktiga aktörer som begår dem. En betydande del av FI:s sanktioner berör den typen av problem.

### ÄGAR- OCH LEDNINGSPRÖVNING

Såväl erfarenheterna från finanskrisen som från en rad ingripanden har visat att det finns behov att ställa höga krav på de personer som verkar i finanssektorn. Den tidigare prövningen av lämpligheten hos ägare och ledning har varit relativt standardiserad och för att bättre uppfylla syftet med regelverket har FI utvecklat metoder för en fördjupad och mer kvalitativ prövning av kvalificerade ägare och ledande befattningshavare.

#### Vad ägar- och ledningsprövning innebär

För att upprätthålla ett välgrundat förtroendet för finansmarknaden är det viktigt att ägare av och ledningen i finansiella företag är kompetenta och seriösa. Företagen måste ha väl fungerande metoder för att säkerställa tillsättningen av lämpliga personer på ledande befattningar. Genom FI:s ägar- och ledningsprövning kompletteras företagets bedömning. I prövningen ingår en kontroll av om vissa minimikrav är uppfyllda genom kontroller i exempelvis brottsregistret, näringslivsregistret och andra offentliga register hos svenska myndigheter. Dessutom fokuserar FI i prövningen bl.a. på personensandel, dokumenterade kompetens och eventuella intressekonflikter. Beträffande ägarprövningen är den finansiella styrkan en ytterligare aspekt

FI kommer under 2013 att arbeta fram särskilda metoder för fördjupad ekonomisk analys i ägarprövningsärenden genom stresstester i specifika situationer samt för intervjuer som ett kompletterande verktyg i FI:s ägar- och ledningsprövning. En intervju kan i vissa fall vara ett bra red-

skap för en fördjupad ägar- och ledningsprövning. Det finns exempel på länder, t.ex. Storbritannien, där djupintervjuer är ett regelbundet inslag vid dessa prövningar. Exempel på situationer då en intervju kan vara lämplig är när det är svårt att bedöma personens yrkeserfarenhet, kunskap och kompetens osv. Andra situationer kan vara när det specifika företaget fordrar specifika erfarenheter som är svåra att utläsa ur personens meritförteckning. Ytterligare fall kan vara då FI utifrån det skriftliga underlaget har svårt att ta ställning till personens lämplighet, eller då inkomna handlingar behöver kommenteras eller förklaras.

#### Ägarprövning i praktiken – fallet Agasti Holding

Genom ett beslut avtog FI det norska bolaget Agasti Holding ASA:s (tidigare Acta Holding ASA) ansökan om att köpa det svenska värdepappersbolaget H & P Fondförvaltning AB då FI inte ansåg att Agasti Holding är en lämplig ägare till ett svenskt värdepappersbolag.

I beslutet konstaterar FI att Agasti Holding under en lång period har haft stora brister i flera av bolagets tillståndpliktiga dotterföretag och att bolaget inte kunnat redogöra för varför dotterföretagen hade dessa brister. Mot den bakgrunden bedömde FI att med Agasti Holding som ägare fanns det risk för att rörelsen i H & P Fondförvaltning skulle drivas på ett sätt som är oförenligt med de regler som gäller för verksamheten.

Genom avslagsbeslutet har FI slagit fast att en ägare har en skyldighet att hålla sig väl underrättad om omständigheterna i dess tillståndpliktiga dotterföretag för att, vid behov, kunna gripa in och styra verksamheten i rätt riktning. Underlåtenhet kan enligt FI jämföras med att ägaren motverkat att dotterföretagens verksamhet drivits enligt gällande regler.

Agasti Holding har överklagat beslutet. Förvaltningsrätten har ännu inte avgjort målet.

## RISKHANTERING, STYRNING OCH KONTROLL

### FI:s erfarenheter

FI:s erfarenheter pekar på att styrelser inte alltid har den nödvändiga insikten i företagets riskexponering, riskhantering och interna kontroll. En av orsakerna är bristfällig intern rapportering. Bristerna kan till exempel visa sig i att styrelser får rapporter med information som är allt för knapphändig, eller att man får information som är omfattande, men som saknar analys. Därmed blir rapporteringen otydlig och svår att tillgodogöra sig.

FI:s erfarenhet är också att styrelserna inte alltid beaktar riskhanteringen och den interna kontrollen i den övergripande strategiska planeringen. Det finns en risk att företagets riskhantering och kontroll inte anpassas till företagets riskexponering, och det kan också vara så att riskerna inte hanteras på ett sunt sätt.

En bristande insikt om svagheter i riskhantering från styrelsen kan leda till att kontrollfunktionerna inte ges tillräcklig bemanning, systemstöd och tillgång till den information som behövs för att utföra ett effektivt arbete. Det händer att de saknar den status och det mandat som krävs för att få genomslag i organisationen och hos ledningen. Detta kan leda till att kontrollfunktionernas arbetsmetoder är outvecklade, med bland annat avsaknad av heltäckande analyser av samband mellan orsaker till

risker, risknivåer och åtgärder som reducerar risk, som följd. Risker mäts eller bedöms inte alltid på ett systematiskt sätt om riskkontrollfunktionen saknar ändamålsenliga och effektiva analysverktyg och systemstöd.

Många gånger har styrelsen inte genomlyst behovet av en effektiv och tydlig organisation som bland annat tydliggör ansvarsfördelningen när det gäller riskhantering och kontroll. Finansinspektionens utarbetar för närvarande förslag till nya föreskrifter om styrning, riskhantering och kontroll. I dessa föreskrifter kommer ansvarsfördelningen när det gäller riskhantering att tydliggöras och krav kommer att ställas på separata och oberoende kontrollfunktioner för riskkontroll, regelefterlevnad och internrevision.

### Insyn- och flaggningsreglerna – dålig regelefterlevnad

Det är viktigt att marknads aktörer följer de informationskrav som gäller enligt flaggnings- och insynsreglerna. Eftersom insynspersoner ofta har god insyn i bolagets verksamhet kan deras handel med finansiella instrument i bolaget ge information till marknaden. Flaggningsreglerna syftar till att redovisa större ägarförändringar och att ge allmänheten insyn i noterade bolags ägarstruktur. Om det finns brister i den information som lämnas till marknaden kan det innebära en lägre grad av transparens, vilket i förlängningen riskerar att skada förtroendet för aktiemarknaden.

FI utfärdar årligen ett stort antal sanktionsbeslut mot privatpersoner och företag för överträdelser av insyns- och flaggningsreglerna. Arbetet med insyns- och flaggningsrapportering tar stora resurser i anspråk. I syfte att minska antalet överträdelser har FI genomfört löpande informationsinsatser riktade mot börsbolagens ledande befattningshavare. Sedan 2011 finns en vägledning för börsbolag. Fortfarande är dock överträdelserna många. De vanligaste är sena anmälningar av nya befattningshavare i bolaget, sena anmälningar av ändrat innehav och sena flaggningsanmälningar.

Sanktionsavgiften för överträdelser av insyns- och flaggningsreglerna kan vara upp till 10 miljoner kronor. Majoriteten av de meddelade sanktionerna ligger dock på en betydligt lägre nivå, mellan 15 000 och 100 000 kronor.

FI befarar att de utbildningsinsatser som vidtagits i syfte att minska antalet regelöverträdelser, inte har fått avsedd effekt. Antalet utfärdade sanktioner på området verkar inte heller ha någon avskräckande effekt, eftersom antalet överträdelser är relativt konstant under åren. Den tendens att informationsreglerna inte tas på tillräckligt allvar är negativt för förtroendet för såväl marknaden i sin helhet som för enskilda företag.

### Flera sanktioner

När det gäller intern styrning och kontroll har FI i tillsynen uppmärksammat fall där företagsledningen brustit i att styra och organisera verksamheten. I flera fall har det saknats olika riktlinjer bl.a. för intressekonflikter, regelefterlevnad och oberoende granskning. I tidigare tillsynsrapport har problemet tagits upp när flera olika företag i en koncern, med olika verksamheter, drivs som om de vore ett enda företag. I dessa situationer uppstår exempelvis ofta intressekonflikter mellan de olika funktionerna och legala enheterna.

### Exempel: Forex och Panaxia

I maj 2013 beslöt FI att varna Forex Bank. Beslutet förenades med en straffavgift på 50 miljoner kr.

Med anledning av konkurserna i de bolag som ingick i Panaxiakoncernen inledde FI under hösten 2012 en granskning som särskilt avsåg Forex risk-exponering mot denna koncern. Syftet med undersökningen var i huvudsak att granska Forex riskhantering och interna kontroll av riskexponeringen. Bolag i Panaxiakoncernen tillhandahöll kontanthanteringstjänster åt Forex. Vid tidpunkten för konkurserna fanns medel som uppgick till ca 180 miljoner kronor och som tillhörde Forex hos bolag i Panaxiakoncernen. Forex var dessutom den största ägaren i moderbolaget Panaxia AB (publ).

FI har undersökt hur banken uppfyllt sin skyldighet att hantera riskerna i verksamheten. Resultatet visar att Forex inte levt upp till de krav som ställs på banken att identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Forex har även brustit i sin skyldighet att ha en tillfredsställande intern kontroll. Vidare konstaterar FI att en av bankens styrelseledamöter var jävig när styrelsen i banken den 31 juli 2012 beslutade att garantera en planerad nyemission i Panaxia AB. Företagsledningen, dvs. Forex styrelse och verkställande direktör, är ansvariga för bristerna i rörelsen.

De brister som FI konstaterat är allvarliga och gäller regler som är centrala för att upprätthålla en banks förmåga att fullgöra sina förpliktelser. En kraftig reaktion är därför nödvändig. Vid val av ingripande har FI bl.a. beaktat att Forex den 1 oktober 2008 meddelades en varning och en straffavgift på 50 miljoner kronor. Forex har med anledning av de nu konstaterade bristerna vidtagit ett antal åtgärder. Bland annat har bankens bolagsstämma ersatt ett stort antal av bankens tidigare styrelseledamöter. Banken har även vidtagit åtgärder för en bättre uppföljning av kontanthanteringen. FI väljer, även med beaktande av den tidigare varningen, att ingripa mot banken med en varning i stället för att återkalla bankens tillstånd. Varningen förenas med en straffavgift på 50 miljoner kronor.

### Nya EU-riktlinjer

I ljuset av den senaste finansiella krisen har frågor om intern styrning och kontroll kommit i fokus både i USA och i Europa. Den europeiska banktillsynsmyndigheten (Eba) har utarbetat ett antal rekommendationer på området.

Väsentliga delar av Eba:s rekommendationer införs i Sverige som bindande föreskrifter. Sedan februari 2013 gäller även rekommendationerna i sin helhet som allmänna råd i Sverige.<sup>19</sup>

FI har i arbetet med att se över FI:s allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag (FFFS 2005:1) samt med att införa Ebas rekommendationer i bindande föreskrifter löpande analyserat rekommendationerna. FI:s avsikt är att i det nationella regelverket införa de delar som ger tydliga regler som FI kan tillämpa i sin tillsynsverksamhet. FI:s ambition med föreskrifterna är att samtidigt ge tydlig vägledning åt företagen hur dessa ska organisera sig för att uppnå regelverkens krav på intern styrning och kontroll.

Målet med regleringen är även att öka styrelseledamöternas medveten-

<sup>19</sup> PM: Genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer, 2013-02-18.

het om företagets risker och involvering i styrningen och kontrollen av företagen och därmed säkerställa att företagen etablerar nödvändiga riskhanteringsprocesser och kontrollsystem. Föreskrifterna syftar även till att tydliggöra den interna rapporteringen till styrelse och ledning om risk och regelefterlevnad för att på så sätt öka styrelsens inblick i, förståelse för och kontroll över företagets risker.

Nya föreskrifter som rör de delar av Ebas rekommendationer om hantering av operativ risk, framför allt vad gäller nya produkter och kontinuitetshantering, håller också på att tas fram. Utöver vad som följer av Ebas rekommendationer planeras föreskrifter om hantering av it-system, informationssäkerhet och insättningsystem. Det sistnämnda innebär bland annat att banken, i det fall insättningsgaranti aktiveras, snabbt ska kunna producera korrekta listor med insättarnas namn och insatta belopp.

## Europeisk regelgivning

I spåren av finanskrisen har landskapet förändrats när det gäller finansiell reglering och tillsyn. Det handlar dels om nya organisatoriska strukturer, dels om att regelarbetet i allt högre grad europeiseras. Detta ställer nya krav på FI, men också nya krav på företagen. För att kunna påverka det internationella arbetet krävs både goda argument och att man agerar på ett tidigt stadium.

### EU:S TILLSYNSSTRUKTUR

Regleringsutvecklingen på det finansiella området i dag är i hög grad präglad av det internationella arbetet. Inom EU är målet att uppnå ett helt harmoniserat regelverk på det finansiella området, en så kallad ”Single Rulebook”. EU:s finansiella tillsynsstruktur innebär ett utökat samarbete på EU-nivå inom ramen för det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS), bestående av de tre tillsynsmyndigheterna<sup>20</sup> (Esa) och Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Samarbete och utbyte av information är grundpelaren i detta nätverk, vilket bl.a. innebär utökade skyldigheter för FI.

En viktig uppgift för de tre europamyndigheterna är att bidra till gemensamma standarder och metodutveckling för att främja en hög och jämn kvalitet i tillsynen och till en konsekvent tillämpning av rättsakter. Bland annat därför har myndigheterna getts befogenheter att utarbeta s.k. tekniska standarder för tillsyn och genomförande<sup>21</sup>, och att utfärda riktlinjer och rekommendationer. Regelgivningen svarar för en betydande del av europamyndigheternas arbete.

I de fall lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) delegerar befogenhet till kommissionen att anta tekniska standarder för tillsyn genom s.k. delegerade akter och genomförandeakter, kan europamyndigheterna utarbeta dessa standarder om det framgår av direktiv eller förordning.<sup>22</sup> Europamyndigheterna utarbetar förslag som beslutas av respektive tillsynsstyrelse och därefter överlämnas till kommissionen som antar dem i form av förordningar som gäller direkt i alla medlemsstater. I processen med utarbetande av dessa standarder ingår att myndigheterna ska ha genomfört ett öppet offentligt samråd med analys av förslagen och att de ska begära yttranden från de intressentgrupper som finns på det berörda området.

Riktlinjer och rekommendationer utgör en del av europamyndigheternas regelgivning. Även om dessa inte är formellt bindande åligger det FI liksom tillsynsmyndigheter i alla andra medlemsstater att följa dem. Följaktligen är riktlinjer och rekommendationer i allra högsta grad relevanta för FI:s regelgivning och tillsynspraxis. I Sverige jämföras dessa riktlinjer

---

20 Europeiska bankmyndigheten (Eba), Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esm), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa).

21 Tekniska standarder ska vara just tekniska och inte inbegripa policyval. Det utesluter dock inte att det i realiteten finns tekniska standarder som innehåller policyorienterade bestämmelser.

22 Delegationen till kommissionen sker inom ramen för artikel 290 i EUF-fördraget (delegerade akter). Ett liknande förfarande gäller för tekniska standarder för genomförande som grundar sig på artikel 291 i Lissabonfördraget.

med allmänna råd. Det innebär att de har stor och direkt betydelse också för företagen.<sup>23</sup>

För dessa tekniska standarder, riktlinjer och rekommendationer är det FI som genom sin representation i myndigheternas styrelser är det svenska organ som är med och påverkar regelutformningen. Utformningen av denna del av EU-regleringen förhandlas alltså fram mellan de nationella tillsynsmyndigheterna, inte regeringarna, vilket innebär en ny och viktigare roll i regelutformningen för de nationella tillsynsmyndigheterna.

### VIKTEN AV ATT AGERA I TID

FI, liksom de övriga nationella tillsynsmyndigheterna, har nu arbetat inom ramen för Esas i drygt två år, och verksamheten har för FI:s del varit mycket resurskrävande. FI har haft utgångspunkten att det för Sverige, som ett relativt litet land, är viktigt att kunna agera på ett effektivt och välunderbyggt sätt i dessa fora. Detta kräver genomtänkta prioriteringar av de resurser FI har att disponera – även med ökade resurser kommer FI aldrig att ha realistiska möjligheter att kraftfullt driva alla frågor.

Reglering på internationell nivå är komplexa processer. Det är Rådet och Parlamentet som styr regleringstakten genom att i förordningar lägga fast direkt verkande regler eller i direktiv besluta om vilka regleringar de europeiska tillsynsmyndigheterna ska ta fram, och när de ska vara klara. Ofta är tidsramarna snäva vilket också påverkar processen inom europa-myndigheterna och därmed även för FI och övriga nationella tillsynsmyndigheter som deltar i arbetet. Det höga tempot i regleringsprocessen gör det ännu viktigare att föra fram välunderbyggda förslag och goda argument i ett tidigt skede. Generellt gäller att möjligheterna att påverka utfallen – i synnerhet för ett mindre land som Sverige – i hög grad handlar om att på ett *tidigt* stadium bedöma konsekvenserna av olika alternativ och att utveckla och driva tydliga argument för den svenska linjen. När förhandlingar kring ett direktiv, en riktlinje eller teknisk standard går in i ett slutskede eller när de ska genomföras i svenska regelverk, finns som regel tämligen begränsade möjligheter att påverka.

Det är viktigt att svenska intressenter som finansiella företag, branschorganisationer och andra utnyttjar de möjligheter som finns att delta i processen. För närvarande finns det svenska representanter i alla intressentgrupper. Dessutom remitteras alla tekniska standarder och riktlinjer innan de beslutas och det finns möjlighet att lämna både muntliga och skriftliga kommentarer.

FI har dock erfarenheten att påverkansmöjligheterna inte alltid utnyttjas i tillräcklig grad; exempelvis är det inte ovanligt att branschens remissvar på FI:s föreskrifter argumenterar emot direktivens texter. I det skedet är det för sent att påverka. Samtidigt som det är viktigt för FI med en tät dialog med företagen, är det centralt att detta sker i former som ger alla berörda företag likvärdiga möjligheter, exempelvis att samma information går ut till alla aktörer samtidigt. FI anordnar i viss utsträckning egna referensgrupper i samband med internationella regleringsprojekt. Det är dock inte praktiskt möjligt att göra detta för alla regelprojekt som är, eller kommer att bli, aktuella de närmaste åren. Därför måste företagen och branschorganisationerna själva aktivt följa och påverka det europeiska regelgivningsarbetet. De europeiska myndigheterna har på

23 PM: Genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer, 2013-02-18.

sina webbplatser publicerat detaljerade arbetsprogram som gör det möjligt att få överblick över pågående projekt och vilka tidsramar som gäller.

### ETT OMFATTANDE ARBETE FÖRESTÅR

Både inom Eba och Eiopa pågår ett intensivt förberedande arbete inför införandet av CRD 4/CRR och Solvens 2, två regelverk som ger myndigheterna omfattande regleringsuppdrag. CRD 4/CRR antogs i april 2013. Enligt CRD 4/CRR kommer Eba att ansvara för att drygt 60 tekniska standarder och ett tjugotal riktlinjer tas fram under en koncentrerad period, de flesta produkterna förväntas under 2013–2014. Förhandlingar pågår för att färdigställa ändringarna i Solvens 2-direktivet (det så kallade Omnibus 2-direktivet). Eiopa har i uppgift att bland annat ta fram drygt 50 tekniska standarder för att införa Solvens 2.

FI deltar redan i Ebas och Eiopas förberedande arbete och avser att avsätta resurser för det fortsatta regleringsarbetet. Exempelvis har FI arbetat intensivt med de förberedande riktlinjer riktade till nationella tillsynsmyndigheter om hur de ska förbereda sig inför införandet av Solvens 2. FI har också varit med och tagit fram en rad förslag till kommande tekniska standarder inom Eba som det nu är möjligt att lämna kommentarer på.

Även på värdepappersområdet sker för närvarande genomgripande förändringar av regelverken. Helt nya regelverk har tillkommit som blankningsregelverket (SSR), direktivet om alternativa investeringsfonder (AIFMD) och förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (EMIR). Ett nytt regelverk om centrala värdepappersförvarare (CSD) är under förhandling i rådet. Dessutom håller befintliga stora regelverk på att utökas och revideras (Mifid 2/Mifir och MAR). Regelverken har eller kommer att få ett stort inflytande på den svenska värdepappersmarknaden. Exempelvis kan de nya öppenhetsreglerna för obligationer i Mifir komma att påverka det sätt på vilket den svenska statsskuldmarknaden fungerar. Regelverken förutsätter ett omfattande arbete av Esma med ett stort antal tillämpningsstandarder, riktlinjer, nya rapporteringsrutiner, m.m. Totalt avser Esma att ta fram ca 200 standarder, riktlinjer och råd under 2013.

Därefter kommer andra omfattande regelutvecklingsarbeten i kölvattnet på direktiv som kommer att antas under den närmaste framtiden, inte minst det s.k. krishanteringsdirektivet. Det är med andra ord ett både mycket omfattande och mycket viktigt arbete som förestår. Det kommer att innebära en betydande utmaning för både staten och företagen, och från bägge håll behöver tillräckliga resurser satsas för att resultatet ska bli så bra som möjligt för svenskt vidkommande.



## Ordlista

**Basel 3** Ett nytt globalt ramverk som fastställts av Baselkommittén. Basel 3-överenskommelsen för banksektorn innehåller reglering inom kapitaltäckning, bruttosoliditet och likviditetsreglering. Basel 3 ska ersätta det regelverk (Basel 2) som nu är det gällande regelverket inom bland annat Europa. I Europa införs detta regelverk genom en ny kapitaltäckningsförordning och ett nytt direktiv (CRR respektive CRD 4).

**Bolånetak** Bolånetaket trädde i kraft 1 oktober 2010 genom FI:s allmänna råd FFFS 2010:2. I dessa råd anges att lån med bostad som pant inte får överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde.

**IRK-modeller (interna kreditriskmodeller)** Beräkningsmodeller som banker utvecklar och, efter FI:s tillstånd, använder för att beräkna hur mycket kapital som behövs för att täcka olika kreditrisker.

**Kapitalkrav** Regler för hur mycket kapital ett finansiellt företag minst måste hålla för att få bedriva verksamheten. Kravet är kopplat till hur högt risktagande företaget har, och ska kunna fungera som en buffert om förluster uppstår.

**Kärnprimärkapital** Med kärnprimärkapital avses i princip eget kapital, dvs. aktiekapital och ackumulerade icke-utdelade vinster, dvs det kapital som först absorberar förluster. I det nya CRD 4-regelverket höjs kravet på kärnprimärkapital från 2 procent till 4,5 procent.

**Likviditetsrisk** Risken för att inte kunna infria sina betalningsförpliktelser på förfallodagen utan att kostnaden 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.

**Likviditetstäckningsgrad** (eng. LCR – Liquidity Coverage Ratio) Ett krav uttryckt inom ramen för det nya kapitaltäckningregelverket (CRD 4) som innebär att en bank ska ha tillräckligt med likvida tillgångar för att kunna möta sina kortsiktiga åtaganden under en ”stressed” 30-dagarsperiod.

**Pelare 2** Kapitaltäckningsregelverket är uppdelat på tre s.k. pelare. Pelare 1 innebär att minimikapitalkraven för kreditrisker, marknadsrisker och för operativa risker beräknas utifrån explicita beräkningsregler. Pelare 2 innebär att risker identifieras och riskhanteringen bedöms i ett bredare perspektiv av tillsynsmyndigheten. Detta kan innebära ett påslag till de kapitalkrav som räknas fram inom ramen för pelare 1. Pelare 3 definierar olika transparensskrav.

**Riskvikt** När kapitalbehovet i en bank ska beräknas multipliceras värdet av varje tillgång, exempelvis ett bolån eller en företagskredit, med en riskvikt. Riskvikterna varierar mellan olika tillgångar beroende på hur stor kreditrisken för varje tillgång bedöms vara. Om man räknar samman värdet på en banks alla tillgångar, vägda med de olika riskvikterna, får man fram ett samlat värde på de riskvägda tillgångarna i banken

**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. Det råder osäkerhet om när det ska träda i kraft, men den europeiska tillsynsmyndigheten Eiopas bedömning är att Solvens 2 kommer träda i kraft 2016.

**Solvenskvt** Kvoten mellan kapitalbasen och solvenskravet. För livförsäkringsbolagen beräknas solvenskravet genom att ta 4 procent av de försäkringstekniska avsättningarna (bolagens skuld till försäkringstagarna) och 3 promille på positiva risksummor (de belopp ett bolag riskerar att betala ut vid dödsfall).

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

**Strukturerad produkt** Finansiella instrument vars avkastning helt eller delvis är beroende av utvecklingen i flera andra finansiella instrument eller tillgångar. Består ofta av en obligation i kombination med ett derivat, till exempel en option. Exempel på strukturerade produkter är aktieindexobligationer eller råvaruobligationer.





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](http://www.fi.se)