



FINANSINSPEKTIONEN

Tillsynsrapport

MAJ 2012





INNEHÅLL

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
MÅLEN FÖR FINANSINSPEKTIONENS VERKSAMHET	7
Finansiell stabilitet	7
Konsumentskydd	8
Internationellt arbete	9
Finansinspektionens medel	9
KONSUMENTSKYDDET PÅ FINANSMARKNADEN	11
Livbolag och tjänstepensionskassor i en ny verklighet	11
Framtagande och distribution av komplicerade produkter	14
Uppmärksammade problem i tillsynen av försäkringsförmedlare	17
Konsumentskyddet för bolån	19
Kunniga konsumenter	21
TILLSYN AV FINANSIELL STABILITET	22
Nya krav på kapital och likviditet för banker	22
Samverkan i makrotillsynen	25
Bankernas hantering av marknadsrisker	26
FÖRETAGENS ÄGARE OCH LEDNING	28
Fördjupad ägar- och ledningsprövning	28
Intern styrning och kontroll	29
Börsbolagen och tillsynen	31
DEN INTERNATIONELLA TILLSYNNEN I FOKUS	34
Den europeiska tillsynsstrukturen	34
Dialog med branschen om ny EU-reglering	38
ORDLISTA	39

Förord

Syftet med tillsynsrapporten är att redovisa några av Finansinspektionens viktigaste erfarenheter av tillsyn och regelutveckling under det senaste året. Det är ett år som trots en god motståndskraft i det svenska finansiella systemet har präglats av oron i omvärlden och på de finansiella marknaderna.

Fokus i årets rapport ligger på fortsatt arbete med att stärka konsumentskyddet på finansmarknaden, främst inom områdena försäkringsbolag, försäkringsförmedlare och bolån. För finansiell stabilitet fortsätter arbetet med att ta fram kapital- och likviditetskrav på svenska banker vilket minskar risken för problem som hotar vår samhällsekonomi. Dessutom behandlas vikten av att ställa höga krav på finansiella företag, deras ägare och ledning. Slutligen konstateras att internationellt arbete numera är en integrerad del av Finansinspektionens uppdrag.

Förhoppningen är att denna rapport ska leda till en ökad kunskap om Finansinspektionens verksamhet och de regler som gäller på finansmarknaden.

Finansinspektionens styrelse behandlade rapporten den 20 april och den 15 maj 2012.

Stockholm den 24 maj 2012



Martin Andersson
Generaldirektör

Sammanfattning

De ämnen som tas upp i årets tillsynsrapport har sin grund i arbetet med konsumentskyddet på finansmarknaden och med finansiell stabilitet, samt kraven på företagens ägare och ledning. Dessutom behandlas det ökade internationella arbetet, framför allt inom EU.

Finansinspektionens (FI) huvuduppgifter är att verka för ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd, vilket sker genom att påverka företagen och konsumenterna. Den största delen av FI:s verksamhet består av löpande tillsyn som inte leder till ingripanden eller regelförändringar. Ibland uppkommer dock frågor som ger anledning till mer grundläggande överväganden och analys. Ett urval av dessa frågor presenteras här i tillsynsrapporten.

Att värna om konsumentskyddet

En av FI:s huvuduppgifter är att verka för ett gott konsumentskydd. Detta kan i huvudsak ske på två sätt, dels genom att övervaka att företagen är solida och kan leva upp till sina åtaganden, dels genom att se till att de behandlar sina kunder korrekt. Under året har ett intensivt arbete bedrivits på båda dessa områden.

Livbolag och tjänstepensionskassor i en ny verklighet

Den finansiella oron som tilltog under andra halvåret 2011 ledde till en försämrad ekonomisk situation för de livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor som utfärdat höga garantier om avkastning till sina kunder. FI har förståelse för att marknadsläget har varit besvärligt – i synnerhet de mycket låga svenska statspappersräntorna – och har utlovat visst tålamod med svag solvens under förutsättning att bolagen tar fram relevanta åtgärdsplaner. Trots att många företag vidtagit åtgärder det senaste året ser FI anledning att följa upp företagens åtgärder för att nå en hållbar situation och säkra skyddet för försäkringstagarna.

Framtagande och distribution av komplicerade produkter

FI har under senare år i flera risk- och tillsynsrapporter uttryckt en oro för konsekvenserna av den ökade komplexiteten i finansiella produkter som säljs till konsumenter. Det är svårt för konsumenterna att förstå produkterna och skapa sig en uppfattning om vilka risker placeringarna för med sig. Därför påbörjade FI under 2011 en temaundersökning om komplicerade produkter. FI kan konstatera att det behövs bättre rutiner hos de som tar fram komplicerade produkter till konsumenter för att lägga grunden till ett bra konsumentskydd. Det kan till exempel handla om bedömningar av hur och till vem produkter med särskilt hög risk eller svårförståeliga avkastningsmöjligheter bör säljas.

Problem i tillsynen av försäkringsförmedlare

FI ser i den löpande tillsynen många fall där kunder köpt komplicerade finansiella produkter via försäkringsförmedlare och inte förstått vilka risker produkterna för med sig. FI har därför ökat fokus på förmedlarna i tillsynen. Ett problem är att förmedlare som mött särskild uppmärksamhet av FI väljer att återkalla sitt verksamhetstillstånd för att undvika en sanktion och negativ publicitet. I och med att ingen sanktion meddelats saknar FI ofta grund att neka nytt tillstånd om samma personer startar ett nytt bolag med liknande verksamhet. Denna brist i regelverket bör enligt FI åtgärdas för att ett tillfredsställande konsumentskydd ska kunna upprätthållas.

■ Bolånemarginaler



I den kvartalvisa rapporten "Bankernas räntor och utlåning" presenterar FI en förenklad modell för beräkning av bankernas marginaler och finansieringskostnad för bolån.

finansieringskostnad för bolån.

http://www.fi.se/bru1_2012

Konsumentskyddet på bolånemarknaden

FI:s senaste bolåneundersökning visar att bolånetaket fungerar. För första gången sedan 2002, det första år då jämförbara siffror finns tillgängliga, minskade hushållens belåningsgrad vid nya lån. Andelen hushåll med mycket höga belåningsgrader minskade också. Uppföljningen av bolånetaket antyder att det har haft en starkt normerande effekt. Som ett led i att öka genomlysningen på bolånemarknaden presenterar FI i en särskild rapport en förenklad modell för hur bankernas marginaler och finansieringskostnader för bolån kan beräknas. Modellen visar att finansieringskostnaderna har påverkats av erfarenheterna från finanskrisen, men också att marginalerna har ökat.

När det gäller konsumentskyddet arbetar FI inte enbart med tillsyn över företagen, utan har också ett särskilt uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom att informera om samt initiera privatekonomisk utbildning. Under året har ett särskilt projekt genomförts i samarbete med arbetsmarknadens parter, "Trygga din ekonomiska framtid".

Finansiell stabilitet i fortsatt fokus

De senaste årens finanskris, som bröt ut på allvar 2008, har visat hur stora de samhällsekonomiska kostnaderna kan bli när banksektorn får problem. Oron på de finansiella marknaderna och i vår omvärld har präglats även detta år. FI arbetar för att det svenska finansiella systemet ska vara motståndskraftigt och fortsätta att bidra till en väl fungerande samhälls ekonomi.

Högre krav på kapital och likviditet för banker

En av de viktigaste lärdomarna från finanskrisen är behovet av högre krav på banker när det gäller både kapital och likviditet. FI anser, tillsammans med Finansdepartementet och Riksbanken, att Sverige för att värna om den finansiella stabiliteten behöver gå längre i kraven på bankerna än vad som krävs enligt Basel 3-överenskommelsen och EU:s kommande regler. FI ser dessutom över riskvikterna för bolån, har undersökt hanteringen av likviditetsrisker och arbetar med att ta fram en ny likviditetsreglering.

Ökad samverkan i makrotillsynen

Finanskrisen visade vikten av att finansiell tillsyn inte endast bör avse individuella företag utan även över systemet som helhet. Förutom analys av systemrisker krävs även att analysen kan omsättas i konkreta åtgärder. Både FI och Riksbanken har till uppgift att arbeta förebyggande för ett stabilt finansiellt system. Under året har därför ett särskilt samverkansråd för makrotillsyn inrättats mellan myndigheterna som ska förstärka arbetet med att värna om finansiell stabilitet.

Bankernas hantering av marknadsrisker

Riskerna med bristande hantering av marknadsrisker blev tydliga i fallet HQ Bank 2010, där bristerna var så allvarliga att bankens tillstånd återkallades. FI har under året genomfört en omfattande undersökning av marknadsriskhanteringen i svenska finansiella företag och kan, trots att vissa brister identifierats, konstatera att dessa inte i dagsläget utgör ett hot mot enskilda företags eller den finansiella stabiliteten.

Höga krav på företagens ägare och ledning

Det finansiella systemets centrala ställning i samhälls ekonomin har medfört att det ställs höga krav på ledande personer i finansiella företag. FI anser att extra kraft måste läggas på att noga granska ägare och led-

ningspersoner eftersom kostnaderna för samhället med att utöva tillsyn över och att hantera oseriösa aktörer är så stora.

Fördjupad ägar- och ledningsprövning

De senaste årens finanskris har visat betydelsen av finansiellt stabila ägare och kompetent och lämplig ledning. Även FI:s tillsyn visar behovet av en ordentlig prövning av de personer som ska få tillstånd att erbjuda eller förmedla finansiella tjänster och produkter. Det är inte tillräckligt effektivt med kontroll endast i efterhand – utan grundläggande kompetensprövning måste ske redan från början i ett finansiellt företag. FI har under året drivit ett särskilt projekt om hur ägar- och ledningsprövningen kan fördjupas. Dessutom pågår en domstolsprocess som bör bidra till att förtydliga gällande rätt på området och som kan leda till behov av ytterligare förändringar i regelverken.

Intern styrning och kontroll

Frågor om intern styrning och kontroll ägnas stor uppmärksamhet, inte bara av FI utan även av organ på internationell nivå. FI har återigen uppmärksammat brister hos de svenska företagen. Flera ingripanden har gjorts mot bakgrund av dessa brister, bland annat inom riskhanteringen och kontrollfunktionerna. På försäkringsområdet ansåg FI att Försäkringsbolaget E.N. Sak Försäkring i Europa AB hade så stora brister att verksamhetstillståndet återkallades.

Börsbolagen och tillsynen

Under 2011 har FI beslutat om sanktionsavgifter i ett stort antal fall som en följd av överträdelser av insyns- och flaggningsregler. Som en del i arbetet med att minska antalet överträdelser i framtiden har FI tagit fram en vägledning för börsbolag och insynspersoner samt genomfört seminarier kring detta. För att förbättra genomlysningen vad gäller insynspersoners innehav av värdepapper i det egna bolaget har FI överlämnat en skrivelse till Finansdepartementet med förslag om att även innehav via kapitalförsäkringar ska omfattas av anmälningsskyldighet.

Det internationella arbetet ökar i omfattning

Både i Sverige och i andra länder går tillsynen från att vara baserad på enskilda företag till att bli mer internationell och fokuserad på risker i företagsgrupperna och det finansiella systemet som helhet. I Europa har flera myndigheter inrättats och samarbeten inletts; främst genom de tre europeiska tillsynsmyndigheterna för bank, försäkring och värdepappersmarknader samt Europeiska systemrisknämnden. Integrerade finansiella marknader kräver att FI tar aktiv del i det internationella arbetet och regelutvecklingen med bibehållet fokus på svenska förhållanden.

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 medel 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 effekter på det finansiella systemets effektivitet.

FINANSIELL STABILITET

Det finansiella systemet utgör en infrastruktur som är nödvändig i en modern samhällsekonomi. 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 demonstrerar den tydliga kopplingen mellan de finansiella marknaderna och resten av ekonomin. Av den anledningen måste tillsynen lägga stor kraft vid att förebygga framtida finanskriser.

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 korrekt. 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 konsumenter, 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 ekonomikunskaper 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

Att FI är en nationell myndighet med gränsöverskridande verksamhet på en global marknad är ett faktum som har tydliggjorts under den senaste finansiella krisen och den oro som nu har uppkommit med anledning av statskuldsproblemen 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. Av ovanstående skäl 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 hade krävt 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.

Konsumentskyddet på finansmarknaden

Finansinspektionens (FI) arbete med konsumentskyddet på finansmarknaden har under året bland annat varit inriktat mot att tillvarata försäkringstagarnas intressen och kontrollera marknadsriskerna hos livförsäkringsbolag med problem. FI har också uppmärksammat hur komplicerade finansiella produkter skapas och säljs till konsumenterna. En ny bolåneundersökning har genomförts och resultaten visar att bolånetaket fungerar.

FI har som en av sina huvuduppgifter att verka för ett gott konsumentskydd. Detta kan i huvudsak ske på två sätt, dels genom att övervaka att företagen är solida och kan leva upp till sina åtaganden, dels genom att se till att de behandlar sina kunder korrekt. I årets konsumentkapitel handlar avsnittet om livbolag om det förstnämnda, det vill säga övervakning av att företagen har tillräckligt med tillgångar för att leva upp till sina åtaganden. Avsnitten om komplicerade produkter och bolån handlar i första hand om att kunder inte alltid erbjuds lämpliga produkter. När det gäller försäkringsförmedlare berörs en särskild problematik kring hur oseriösa förmedlarföretag kan kringgå sanktioner och motverka syftet med regelverken för tillståndsprövning. Utöver detta bedriver FI särskilt arbete med att öka kunskapen hos konsumenterna, i år med fokus på ett framgångsrikt samarbete med fackförbunden.

LIVBOLAG OCH TJÄNSTEPENSIONS KASSOR I NY VERKLIGHET

Den finansiella oron det senaste året har haft flera ogynnsamma effekter för livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor. Värdet på bolagens tillgångar har minskat när aktiekurserna har fallit samtidigt som lägre räntor har medfört att nuvärdet av deras skulder har stigit. Konsekvensen har blivit en försämrad ekonomisk situation för bolagen och solvenskvoterna har fallit, i vissa fall kraftigt. Mest har tjänstepensionskassorna drabbats, men solvensförsämringen är påtaglig även bland livbolag som utfärdat höga garantier om avkastning till sina kunder. Trots att många företag har vidtagit åtgärder det senaste året ser FI anledning att följa upp företagets fortsatta åtgärder för att nå en långsiktigt hållbar situation och värna om försäkringstagarnas intressen.

Att bevaka försäkringstagarnas intressen är särskilt viktigt vid tillfällen då det finns en risk för intressekonflikter. Under vintern 2012 genomfördes en stor och komplex affär på den svenska försäkringsmarknaden när Livförsäkringsaktiebolaget Skandia ("Skandia Liv") köpte Försäkringsaktiebolaget Skandia ("Skandia") av Old Mutual plc. FI hade att övervaka att försäkringstagarnas intressen inte åsidosattes och att någon olovlig vinstutdelning inte skedde.

Så skyddar reglerna försäkringstagarna

Reglerna på försäkringsområdet ställer flera olika krav på försäkringsbolagen så att de ska kunna uppfylla de löften som de gett till försäkringstagarna. Skyddet av försäkringstagarna är viktigt bland annat för att det ofta rör sig om ett för den enskilde mycket viktigt långsiktigt sparande, för att produkterna och riskerna ofta är svåra att förstå och för att det dessutom kan vara svårt för missnöjda kunder att flytta sitt sparande från ett försäkringsbolag till ett annat. I ömsesidigt bedrivna bolag står dessutom försäkringstagarna för huvuddelen av de finansiella riskerna utan att ha något reellt inflytande på verksamheten. Som FI påpe-

kade i tillsynsrapporten 2010 finns till skillnad från på bankområdet inte heller något statligt garantisystem för konsumenters sparande i försäkringar. Därför blir det särskilt viktigt att regelverket kan bidra med ett gediget konsumentskydd.

De viktigaste beståndsdelarna i skyddet är reglerna om skuldtäckning och solvensreglerna. Skuldtäckningsreglerna innebär att försäkringstagarna har företräde till tillgångar som minst motsvarar värdet på skulden till dem i händelse av konkurs, och ställer också krav på dessa tillgångars egenskaper. Därtill finns solvensreglerna som ställer krav på att försäkringsbolaget alltid ska ha en kapitalbas som uppgår till drygt fyra procent av värdet på skulden till försäkringstagarna, så att en marginal finns för oväntade händelser.

Värdet på skulden bestäms genom att framtida åtaganden diskonteras med rådande marknadsräntor. Detta innebär att när räntan faller, så ökar skulden i värde. Detta är logiskt eftersom en lägre räntenivå gör det svårare för företaget att uppnå en given garanterad avkastning. Om lagens krav på solvens och skuldtäckning inte uppfylls ger lagen FI olika möjligheter och skyldigheter att ingripa. Det kan exempelvis handla om att företaget måste upprätta en plan för att återställa den finansiella ställningen. FI har också möjlighet att begränsa förfoganderätten över tillgångarna eller att återkalla företagets tillstånd.

Ett obehagligt uppvaknande

Det grundläggande problemet i många pensionsbolag är de höga garantierna som utfästs, som innebär att många kunder har rätt till en hög garanterad årlig avkastning på kanske tre procent eller mer. Det förekommer garantiräntor som är så höga som fem procent. Övergången från högräntemiljön under 1980- och 1990-talen, med statsobligationsräntor på en bra bit över 10 procent, till dagens lågräntemiljö måste hanteras och har inte följts av tillräckliga nedjusteringar av garantier i nya avtal. Till följd av gamla överskott har effekterna på solvensen tidigare inte upplevts så oroväckande och bolagen har i viss mån avstått från att reagera på utvecklingen.

DIAGRAM 1: Solvenskvot och den tioåriga räntan



I början av hösten 2011 ledde marknadsutvecklingen till kraftigt försäm-

rad solvens i flera livbolag och tjänstepensionskassor. För att tydliggöra att bolagen själva måste vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå en långsiktigt hållbar situation skickade FI ett brev till försäkringsbolag och tjänstepensionskassor i slutet av september.¹ FI delade synen att marknadsläget var besvärligt – i synnerhet de mycket låga svenska statspappersräntorna – och utlovade visst tålamod med svag solvens under förutsättning att bolagen tog fram relevanta åtgärdsplaner.

Krav på åtgärder

Oron på de finansiella marknaderna bestod under hösten, och FI hade täta dialoger med ett flertal livbolag och tjänstepensionskassor som arbetade med att ta fram och realisera åtgärdsplaner med varierande innehåll och effekter. I vinstutdelande försäkringsbolag är en naturlig åtgärd att ägaren skjuter till kapital. Generellt gäller även att många bolag nyligen har börjat förändra sitt produktutbud, exempelvis genom att sänka garantiräntor, skapa produkter där garantierna för framtida premier går att justera eller genom att helt upphöra med traditionella produkter med garantier och i stället gå över till produkter där kunder bär den finansiella risken. För FI gäller att övervaka inte bara konsumentskyddet i form av långsiktig stabilitet i bolagen, utan också se till att den enskilda kunden får korrekt information för att kunna fatta relevanta beslut om ett bolag erbjuder ändrade villkor.

Många livbolag och tjänstepensionskassor gjorde också under hösten ansträngningar för att dra ner risken i tillgångsportföljerna och förbättra matchningen mellan tillgångar och skulder.

Fortsatt behov av åtgärder

Nu när räntorna återigen är på rekordlåga nivåer förstärks behovet av att försäkringsbolagen vidtar åtgärder för att bli mer motståndskraftiga. Samtidigt kan alltför snabbt agerande från många bolag riskera att ytterligare späda på en pressad situation. FI har därför visat tålamod och förståelse, men kräver att bolag och tjänstepensionskassor ser över hur deras finansiella ställning kommer att utvecklas vid ett utdraget lågräntescenario. Bolagen måste se till att framtida avtal inte lovar för höga garanterade räntor som är svåra att leva upp till, att de förbättrar löptidsmatchningen och att de får ett mer riskbaserat förhållningssätt i sin verksamhet. Många av dessa åtgärder kommer dessutom att krävas i det kommande Solvens 2-regelverket.

Bland annat flera tjänstepensionskassor förefaller dock ha varit avvaktande till att ta tag i de fundamentala problemen. Det finns huvudsakligen två sätt att åtgärda en situation där de pensionsutfästelser som redan finns inte är långsiktigt hållbara. Arbetsgivarna kan i en sådan situation göra extra inbetalningar eller så måste utfästelserna i befintliga avtal ses över. Sådana lösningar är kontroversiella och kan vara svåra och tidskrävande att genomföra, men kan vara nödvändiga för att återgå till en långsiktigt sund situation.

Försäkringstagarnas intressen i hybridbolag

Utöver den löpande tillsynen av livbolagen har FI under året haft särskild anledning att granska situationen för livförsäkringstagarna i så kallade hybridbolag. Ett hybridbolag är ett aktiebolag som drivs enligt ömsesidiga principer. Bolagsordningen i ett sådant bolag tillåter inte vinstutdelning. Aktiekapitalet är mycket litet och det är försäkringstagarna och de försäkrade som genom sina samlade premier står för all

¹ <http://www.fi.se/Utredningar/Skrivelser/Listan/FI-vill-ge-forsakringsbolagen-extra-tid-for-aterhamtning/>.

risk i bolaget, både rörelserisk och finansiell risk. Samtidigt har försäkringstagarna i ett hybridbolag mycket små möjligheter till ett reellt inflytande över verksamheten och risktagandet.

Den möjlighet som lagstiftningen ger till hybridbolagskonstruktioner medför en risk för intressekonflikter. Sparande i livförsäkring kan uppgå till stora summor och vara av stor betydelse för individen. Livförsäkringsprodukter är till sin natur komplicerade och konsumenten hamnar lätt i ett informationsunderläge i förhållande till försäkringsgivaren. I ett hybridbolag är det ännu svårare för konsumenten att förstå riskerna och vilken information som är relevant. Att möjligheten till inflytande i praktiken är obefintlig och att flyttmöjligheterna är begränsade gör detta extra allvarligt. Det är därför särskilt angeläget att FI utövar en effektiv tillsyn över sådana bolag. Fokus i tillsynen måste ligga på intressekonflikter mellan ägare och försäkringstagare som kan resultera i otillåten vinstutdelning i olika former, exempelvis genom icke affärsmässiga koncerninterna avtal, icke affärsmässiga interna transaktioner eller ogynnsamma kapitalförvaltningsupplägg.

Fallet Skandia (från hybridbolag till ömsesidigt)

Skandia ägdes tidigare av det brittiska bolaget Old Mutual. Skandia ägde i sin tur det ömsesidigt bedrivna bolaget Skandia Liv. I mars 2012 beslöt FI:s styrelse att ge Skandia Liv tillstånd att förvärva aktierna i Skandia samt indirekt aktierna i bland annat Skandia Fonder och Skandiabanken. Beslutet hade föregåtts av ett utrednings- och analysarbete inom FI som var betydligt mer komplext och utmanande än vid en sedvanlig ägarprövning. Anledningen var inte bara att köpeskillingen uppgick till ett mycket stort belopp, 22,5 miljarder SEK, och att ett flertal finansiella företag indirekt förvärvades, utan framför allt att Skandia Liv är ett hybridbolag, det vill säga ett aktiebolag som drivs enligt ömsesidiga principer. FI fick därför en särskilt viktig roll att övervaka att försäkringstagarnas intressen inte åsidosattes och att någon olovlig vinstutdelning inte skedde.

FI kom fram till att det fanns förutsättningar att ge Skandia Liv tillstånd att genomföra förvärven och att affären inte innebar en otillåten värdeöverföring från livbolaget till deras ägare. Som en följd av transaktionen ägs Skandia Liv nu av en stiftelse, och stiftelsen ska på sikt (inom ca 1,5 år) se till att Skandia Livs verksamhet blir renodlat ömsesidig. Affären innebär redan nu att risken för otillåten vinstutdelning har minskat väsentligt. Däremot kvarstår, precis som för alla ömsesidiga försäkringsbolag, att försäkringstagarna har ett mycket begränsat inflytande över bolaget och dess förvaltning, och att det kan finnas risk för att styrningen av verksamheten påverkas av andra intressen än försäkringstagarnas. Det finns därför även i fortsättningen ett starkt behov av att ha tillsyn över hur försäkringstagarnas intressen tas tillvara i Skandia.

FRAMTAGANDE OCH DISTRIBUTION AV KOMPLICERADE PRODUKTER

FI har i flera risk- och tillsynsrapporter uttryckt en oro för konsekvenserna av den ökade komplexiteten i strukturerade produkter.² Det är

² Se till exempel mer om riskerna med komplexa produkter i 2011 års riskrapport s 29 ff. <http://www.fi.se/Utredningar/Rapporter/Listan/Risker-i-det-finansiella-systemet-2011/>.

svårt för konsumenter att förstå produkterna och skapa sig en uppfattning om vilka risker och möjligheter till avkastning placeringarna för med sig. Med anledning av detta påbörjade FI under 2011 en temaundersökning om komplicerade produkter. Syftet med undersökningen är att följa hur dessa produkter tas fram från ”ax till limpa”, det vill säga från producent till kund, att identifiera var risker kan uppstå samt analysera vilka åtgärder som kan vidtas för att minska problem.

Tillsynsundersökningen av komplicerade produkter

Under 2011 har FI genomfört ett första steg av granskningen genom en tillsynsundersökning som omfattat nio emittenter och arrangörer av strukturerade produkter. Temaundersökningen fortsätter under 2012 med en närmare undersökning i ett urval av distributörer för att bland annat undersöka rådgivares kompetens och andra faktorer som påverkar kundskyddet.

■ Fakta: Aktörerna och komplicerade produkter

En **emittent** av en strukturerad produkt kan vara en större svensk eller utländsk bank. Som emittent ger man ut produkten och upprättar prospekt. Emittenten ger ofta ut produkten i samarbete med en annan bank eller värdepappersbolag som arrangerar marknadsföring och försäljning av emissionen (**arrangör**). Annars är emittenten och arrangören samma aktör och vad som i texten beskrivs för arrangörer gäller denne. I sin tur kan olika **distributörer** användas för att nå ut till slutkund. Dessa kan utgöras av mindre värdepappersbolag, anknutna ombud, försäkringsförmedlare eller rena marknadsförare.

Tillsynsundersökningens omfattning

Undersökningen omfattade företagets process för att ta fram produkterna, bland annat vilka åtgärder företagen vidtar för att produkterna ska vara anpassade till den tänkta målgruppen och vilka godkännandeprocesser som finns. Därutöver undersöktes företagets distributionsstrategier, vilka kanaler som användes och om det fanns några restriktioner kring distribution av vissa produkter samt hur ersättningsstrukturerna såg ut. Slutligen ingick också i undersökningen att granska hur incitament och andra intressekonflikter avseende produkterna hanterats.

Bättre rutiner behövs vid framtagande av produkter

Bedömningen om en produkt är lämplig eller inte ska göras utifrån kundens perspektiv. I de flesta fall kan det inte sägas att en viss produkt generellt är olämplig för alla typer av placerare. Den ökade komplexiteten i de strukturerade produkterna gör däremot att egenskaperna kan vara sådana att de sannolikt är lämpliga endast för en mycket begränsad kundgrupp. Detta måste företagen ta hänsyn till.

Undersökningen visar att framtagandet av produkter hos många av de undersökta företagen i huvudsak baseras på informella processer. I många fall saknas en tydlig struktur med skriftliga rutiner, där kvalitetskontroll och stresstester av produkterna ingår och där en tydlig målgrupp har identifierats utifrån kriterier om produktens lämplighet för gruppen. Det saknas också ofta beslutsunderlag med dokumentation av grunderna för godkännandet av produkterna vilket gör det svårare att i efterhand följa upp produkterna.

FI kan konstatera att det behövs förbättrade rutiner hos produktarrangörerna för att tidigt lägga grunden till ett gott kundkydd. Det kan till exempel handla om bedömningar till vem produkter med särskilt hög risk eller svårförståelig avkastningsstruktur bör säljas. Produktarrangörerna bör också säkerställa att väsentliga fakta om produkterna överförs till distributörerna och att de följer upp att produkterna inte säljs till kunder de inte är lämpliga för. Det är också viktigt att bolagets interna kontrollfunktioner är aktiva i processerna för att både ta fram och följa upp produkterna. Produktarrangören har därmed, utöver distributören ett ansvar för att kundernas intressen tillvaratas och för produkternas inverkan på marknaden.

Arrangörerna måste ta ansvar för sina distributionsstrategier

Ytterligare en viktig aspekt som har betydelse för kvalitén på den rådgivning kunderna får är det ansvar produktarrangörerna tar för sina distributörer. Inom fondområdet finns det ett uttalat ansvar och regler för vilka krav ett fondbolag måste ställa på sina distributörer. Lika detaljerade krav finns inte för till exempel banker och värdepappersbolag som arrangerar och/eller emitterar strukturerade produkter och som använder externa distributörer för sina produkter, men även dessa måste beakta hur produkterna distribueras. Extern distribution kan bland annat ske via andra banker, värdepappersbolag, anknutna ombud, försäkringsförmedlare och marknadsförare.

Distributionsstrategin och dess val av kanaler påverkar risken för att en produkt ska säljas till en kund för vilken produkten inte är lämplig. En produktarrangör måste lägga grunderna för ett gott kundskydd genom att också ställa krav på och följa upp sina distributörer. Distribution via flera olika kanaler kräver mer uppföljning och kontroll från produktarrangörernas sida, speciellt om distributionen sker via försäkringsförmedlare, marknadsförare eller anknutna ombud.

Både den initiala kontrollen och uppföljningen av de särskilt uppräknade distributionskanalerna bör utökas och bli mer aktiva. Den initiala kontrollen bör säkerställa kompetens hos distributören motsvarande den i värdepapperslagstiftningen och att även övriga rutiner och processer vad gäller rådgivningen är i enlighet med denna. Både den initiala kontrollen och uppföljningen av de särskilt uppräknade distributionskanalerna bör utökas och bli mer aktiva. Den initiala kontrollen bör säkerställa kompetens hos distributören motsvarande den i värdepapperslagstiftningen och att även övriga rutiner och processer vad gäller rådgivningen är i enlighet med denna. Värdepappersbolag är skyldiga att tillvarata sina kunders intressen och i övrigt handla hederligt, rättvist och professionellt. Därav följer att bolagen bör ställa krav på och följa upp de aktörer som man anlitar för distributionen av sina produkter.

Provisioner och andra intressekonflikter ska hanteras

FI har sett i tillsynen att det finns tydliga risker för att kunders intressen åsidosätts när förmedling av komplicerade produkter ersätts genom provisioner. FI har bland annat i förra årets tillsynsrapport lyft frågan om ett provisionsförbud för försäkringsförmedlare för att begränsa risken för intressekonflikter i verksamheten.

I grunden handlar problematiken om den intressekonflikt som uppstår när den som rekommenderar någon att köpa ett finansiellt instrument har stor ekonomisk vinning av att en transaktion kommer till stånd. Det finns många fall där det kan misstänkas att rekommendationen varit styrd av ersättningsnivån till rådgivaren snarare än kundens intresse och vad som varit lämpligt för kunden. En effektiv hantering av provisioner och andra intressekonflikter är en förutsättning även hos värdepappersbolag för att kundernas intressen ska kunna tas tillvara.

Provisioner i samband med distribution av till exempel fonder och strukturerade produkter förekommer i dag i stor utsträckning på marknaden. Det finns inget förbud mot provisioner, men när det gäller värdepappersbolag så finns det ett flertal olika regler som syftar till att begränsa provisionernas negativa konsekvenser för kundskyddet.

FI har i tillsynen identifierat brister i företagens rutiner för att identifiera och hantera de incitament som skapas av provisioner. Informationen till

en kund är till exempel ibland bristfällig och vagt utformad. Företagen måste därför bli bättre på att informera kunden på ett tydligt och lättförståeligt sätt.

Utöver kraven på information måste en provision enligt värdepapperslagstiftningen vara utformad så att den höjer kvalitén på den berörda tjänsten och inte förhindra institutet från att tillvarata kundens intressen. Produktarrangörerna måste i större utsträckning göra denna utvärdering och motivera varför provisionen höjer kvalitén på tjänsten man tillhandahåller.

UPPMÄRKSAMMADE PROBLEM I TILLSYVEN AV FÖRSÄKRINGSFÖRME DLARE

En typ av distributör av komplicerade produkter är försäkringsförmedlare. FI ser i den löpande tillsynen många fall där konsumenter köpt instrument via förmedlare och inte förstått vilka risker dessa är förknippade med. FI har därför haft särskild fokus på tillsynen av försäkringsförmedlarna. Ett problem som då dykt upp i tillsynen är att förmedlare under pågående undersökning har valt att återkalla sitt verksamhetstillstånd för att undvika en sanktion och negativ publicitet. I och med att ingen återkallelse av tillståndet på grund av regelbrott har meddelats, saknar FI sedan ofta grund att neka nytt tillstånd om samma personer startar ett nytt bolag med liknande verksamhet. Denna brist i regelverket måste enligt FI åtgärdas för att ett tillfredsställande konsumentskydd ska kunna upprätthållas.

Utöver detta problem vill FI särskilt uppmärksamma oklarheter vid försäkringsförmedlars hantering av order inom försäkring.

Förenklad tillståndsprocess leder till kringgående av reglerna

Enligt nuvarande regler kan både juridiska och fysiska personer söka tillstånd för försäkringsförmedling på FI:s hemsida utifrån en relativt enkel och billig tillståndsprocess. FI:s möjligheter att ställa krav på förmedlarföretag vid tillståndsgivningen är mer begränsade än vad som gäller för andra finansiella företag, till exempel värdepappersbolag. När det gäller personer i företagets ledning finns inte som för andra finansiella företag ett mer allmänt krav på lämplighet, utan det räcker med att personerna uppfyller vissa formella krav i lagen och FI:s föreskrifter.³ Denna konstruktion ansågs nödvändig när lagen infördes eftersom lämplighetsprövningen inte enbart görs av FI som myndighet, utan när det handlar om anknutna förmedlare, av försäkringsbolaget självt.⁴ Ett hinder för att få tillstånd är däremot om personen suttit i ett förmedlarföretag som tidigare fått tillståndet återkallat av FI på grund av regelbrott. Detta i kombination med att det är enkelt och billigt att få ett nytt tillstånd gör att företag själva kan välja att få tillståndet återkallat om de misstänker att FI är på väg att återkalla tillståndet på grund av regelbrott, för att sedan återkomma med ett nytt företag med samma verksamhet.

Ett konkret exempel på problem att ingripa

Under hösten 2011 inledde FI en undersökning av ett bolag med tillstånd

³ Lag (2005:405) om försäkringsförmedling och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:11) om försäkringsförmedling.

⁴ Se 65 ff. proposition 2004/05:133 inför lag (2005:405) om försäkringsförmedling.

att utöva försäkringsförmedling med anledning av att personer i ledande ställning inom bolaget redan förekommit i ett annat bolag i vilket FI, i en undersökning 2009, funnit stora brister. Det tidigare bolaget begärde då, under handläggningen av sanktionsärendet, att få sitt tillstånd återkallat, vilket innebar att FI inte kunde ingripa mot bolaget på grund av iakttagna brister.

Den nya undersökningen visade att det även i det nya bolagets verksamhet fanns ett antal mycket allvarliga brister. Verksamheten bestod primärt i att, efter bolagets initiativ till kontakt, systematiskt råda äldre människor (utan vidare kunskap om finansiella instrument) att investera, ofta stora belopp, i s.k. hävstångscertifikat inom ramen för livförsäkringar. Ett hävstångscertifikat är en typ av derivatprodukt som är mycket komplicerad och extremt riskfylld. Produkten var därför en ytterst olämplig investering för den genomsnittlige konsumenten utan större inblick i de finansiella marknaderna.

Förmedlingen av produkterna har generat mycket stora ersättningar till bolaget, 10–20 procent av det investerade beloppet, utan att bolaget på ett klart och begripligt sätt informerat om den ersättning som bolaget har fått.

Bolaget har sammantaget, på ett anmärkningsvärt sätt, åsidosatt sina kunders intressen till förmån för den egna ersättningen, enligt FI:s uppfattning. De brister som konstaterats är så allvarliga att FI övervägde att återkalla bolagets tillstånd. Bolaget valde dock, på samma sätt som skedde i det andra bolaget 2009, att i anslutning till att FI kommunicerade de brister som iakttagits, begära att få sitt tillstånd återkallat. Därmed fanns det inte längre legala förutsättningar att ingripa mot bolaget. Med nuvarande regelverk finns inget som uttryckligen hindrar att personerna i fråga efter ny ansökan får tillstånd att bedriva försäkringsförmedling under ett nytt bolagsnamn.

FI anser att problemen med en alltför enkel tillståndsprocess är allvarliga. Nuvarande regler har gjort det för lätt att ge sig in på marknaden för försäkringsförmedling. FI ser över sina egna föreskrifter på området, men anser att det också krävs en översyn av lagens krav för att uppnå önskat resultat. Förslag på hur det bör ske kommer att överlämnas till regeringen i särskild ordning.

Förmedlares orderhantering inom en försäkring

Det finns ett behov för FI att klargöra vilka investeringstjänster som försäkringsförmedlare kan tillhandahålla inom depåförsäkringar. I en depåförsäkring hanterar kunden själv förvaltningen av de finansiella instrument som ingår i försäkringen. Kundens riskexponering är i princip densamma som när kunden själv äger instrumenten på en egen depå. Behovet av konsumentskydd i dessa fall är därför lika stort som vid tillhandahållande av investeringstjänster utan försäkringsinslag, det vill säga sådana tjänster som enbart kan tillhandahållas av värdepappersbolag.

FI har tidigare uttalat att försäkringsförmedlare kan ge råd till kunder om finansiella instrument som finns i en försäkring. I tillsynen har dock FI upptäckt att det även förekommer att försäkringsförmedlare för sina kunders räkning tar emot order i finansiella instrument och vidarebefordrar dem till ett värdepappersbolag för leverans till den depå som är knuten till försäkringen. För värdepappersbolag finns det en skyldighet att vid mottagande och vidarebefordran av order av ett komplicerat finansiellt instrument, bedöma om det passar kunden, innefattande att kunden ska kunna förstå de risker som investeringen är förknippad med. Vidare ställer regelverket krav på värdepappersinstitut när det gäller hur order ska hanteras och hur eventuella intressekonflikter som kan få negativ inverkan på kunden ska hanteras.

När försäkringsförmedlare i dessa fall tar emot och vidarebefordrar order yrkesmässigt uppstår därför frågan om det ska anses vara försäkringsförmedling, eller om det innebär att man utför investeringstjänsten mottagande och vidarebefordran av order enligt lagen om värdepappersmarknaden.

FI konstaterar att med undantag av andelar i investeringsfonder ger regelverket inte utrymme för att en försäkringsförmedlare ska kunna få ta emot order från en kund eller ett försäkringsbolag och vidarebefordra sådan order till ett värdepappersinstitut. Sådan orderhantering får bara utföras av företag som har tillstånd att bedriva värdepappersrörelse. Försäkringsförmedling är därför begränsad till att tillgodose kundens önskemål om omdispositioner i försäkringen genom att förmedlaren hantarer detta direkt mot försäkringsbolaget som får lägga ordern hos värdepappersinstitutet. Här gäller dock att försäkringsförmedlare som är anknutna ombud till värdepappersinstitut får hantera order enligt de förutsättningar som ges av lagen om värdepappersmarknaden.

Genom detta klargörande från FI tydliggörs gränsdragningen mellan de tillämpliga regelverken och klargör vilka kundskyddsregler som gäller för den som gör värdepappersaffärer i depåförsäkringar.

KONSUMENTSKYDDET FÖR BOLÅN

FI:s senaste bolåneundersökning visar att det så kallade bolånetaket fungerar. För första gången sedan 2002, det första år då jämförbara siffror finns tillgängliga, minskade hushållens belåningsgrad vid nya lån. Andelen hushåll med mycket höga belåningsgrader minskade också. Uppföljningen av bolånetaket visar även att bolånetaket har haft en starkt normerande effekt. FI har för att förbättra genomlysningen på bolånemarknaden också i en särskild rapport presenterat en förenklad modell för hur bankernas marginaler och finansieringskostnader för bolån kan beräknas.

Bolånens betydelse för konsumenterna

Från mitten av 1990-talet har hushållens skuldsättning stigit kraftigt i takt med bostadspriserna. Hushållens belåningsgrader, det vill säga bolånens storlek i förhållande till bostädernas marknadsvärde, steg under hela 2000-talets första decennium. Mot den här bakgrunden beslutade FI om allmänna råd om begränsning av lån mot säkerhet i bostad, det så kallade bolånetaket, som trädde i kraft den 1 oktober 2010.⁵

Den största delen av hushållens skulder utgörs av bolån och nästan två tredjedelar av Sveriges befolkning bor i eget hus eller i bostadsrätt. Utlåningen för bostadsändamål är därför en viktig del av FI:s analys av risker både för den finansiella stabiliteten och för konsumentskyddet på de finansiella marknaderna. Därför har FI även i år genomfört en stor bolåneundersökning. Syftet med denna var att följa upp effekterna av bolånetaket och göra en bedömning av eventuella risker.

Undersökningen genomfördes under hösten/vintern 2011/2012 och även Riksbanken deltog i arbetet. Materialet som samlades in bestod av tre delar; ett formulär med information på aggregerad nivå, utbetalade lån

⁵ Råden innebär att lån med bostad som pant inte får överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. För ytterligare information se beslutspromemorian för Finansinspektionens allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad (FFFS 2010:2).

■ Bolånetaket fungerar



FI följde upp effekten av det bolånetak som infördes den 1 oktober 2010. Rapporten "Den svenska bolånemarknaden" visade att bolånetaket

fungerar.

<http://www.fi.se/Utredningar/Rapporter/Listan/Den-svenska-bolane-marknaden/>

på individnivå som bestod av ett urval på cirka 12 800 låntagare insamlade under perioden mellan den 26 september till 6 oktober (stickprovet) och kvalitativa frågor som bankerna ombads besvara.⁶

Bolåneundersökningen 2011

Hushållens belåningsgrad för nya lån minskade under 2011, för första gången sedan 2002, det första år då jämförbara siffror finns tillgängliga. Knappt nio procent av hushållen i stickprovet har en belåningsgrad över 85 procent. Det är en halvering jämfört med motsvarande stickprov 2009 då drygt 20 procent hade en belåningsgrad över 85 procent. Inom stickprovets yngsta kategori (16–25 år) har ungefär en av tio en belåningsgrad över 85 procent. I 2009 års stickprov var den andelen över 50 procent. Den sjunkande belåningsgraden vid nya lån och att andelen nya lån med mycket hög belåningsgrad minskar bekräftas även av bankerna i undersökningens kvalitativa del.

Hela fjorton procent av hushållen i stickprovet över nya lån har en belåningsgrad på exakt 85 procent, vilket tyder på att bolånetaket haft en stark normerande effekt. Av de unga (16–25 år) är det hela 35 procent som har en belåningsgrad på exakt 85 procent.

Av de hushåll som har en belåningsgrad över 85 procent amorterar i princip samtliga (98 procent) på lånet som överstiger bolånetaket. Amorteringstiden på de här lånen är relativt kort, som längst tio år. Amorteringstiderna överlag har dock ökat och en större andel av nya bolån är amorteringsfria.

Stresstester som FI har gjort visar att de allra flesta hushåll har en god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ränteuppgångar. Ett stresstest visar att en ränteuppgång på fem procentenheter på låntagares faktiska ränta innebär att endast sju procent av dem som tagit ett nytt bolån får ett underskott i sin "kvar att leva på"-kalkyl. Även vid antaganden om kraftiga prisfall och arbetslöshet påverkas endast en begränsad andel av hushållen, vilket tyder på att de svenska bolånen i dagsläget inte utgör något hot mot den finansiella stabiliteten.

Utifrån den nuvarande situationen på bolånemarknaden och resultaten av undersökningen ser inte FI någon anledning att ändra på de allmänna råden om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad. Bolåneundersökningen kommer dock fortsättningsvis att genomföras årligen och utvecklingen på den svenska bolånemarknaden att följas noggrant även de närmaste åren.

Bankernas marginaler för bolån

För att stärka den finansiella stabiliteten och undvika framtida finanskriser håller nya regler för banksektorn på att tas fram. Reglerna omfattar bland annat ökade kapitaltäckningskrav. Regeringen har gett FI i uppdrag att varje kvartal granska hur anpassningen hos kreditinstituten påverkar utlåningen till företag och hushåll och deras villkor.

I denna första rapport har FI valt att fokusera på utlåningen till bostäder och utvecklingen av bolånemarginalerna. Bolånet är oftast det största ekonomiska åtagandet man gör. Men informationen kring det är ofta komplex och det är svårt för en konsument att verkligen förstå vad bankerna tar betalt för. Med en enkel modell för att uppskatta bankernas kostnader vill vi försöka öka genomlysningen.

⁶ För mer information om bolåneundersökningen se Finansinspektionens rapport "Den svenska bolånemarknaden", 13 mars 2012.

Flera faktorer har bidragit till att bankernas finansieringskostnad har ökat efter finanskrisen. Riksbanken har successivt höjt reporäntan och priset på risk, såsom likviditetsrisk, kreditrisk och ränterisk, har stigit.

Påslaget för de olika riskerna var nära noll under en period före finanskrisen. Den faktiska utlåningsräntan som kunden betalar har dock stigit mer än bankernas finansieringskostnad. FI kan därmed konstatera att marginalen på bolån, det vill säga skillnaden mellan utlåningsräntan och finansieringskostnaden, successivt har ökat under det senaste året. Den låg på 1,1 procent vid utgången av det första kvartalet 2012. Perioden före finanskrisen var dock marginalen pressad.

Bankerna har även andra kostnader. När dessa dragits bort uppgick marginalen till 0,4 procentenheter vid utgången av det första kvartalet enligt FI:s beräkningar. Utifrån den modell som FI har använt är bankernas avkastning på eget kapital därmed ungefär 22 procent på bolån. Det kan jämföras med 10–13 procent på dess totala verksamhet.

Det bör därmed finnas en möjlighet att förhandla om sin bolåneränta. I genomsnitt betalar en kund, som förhandlat sina villkor, 0,20 procentenheter lägre ränta än listpriset. Det är viktigt att kunderna även är medvetna om kostnader de betalar på andra banktjänster och produkter och inte enbart tittar på bolånerbudandets.

KUNNIGA KONSUMENTER

När det gäller konsumentskyddet arbetar FI inte enbart mot företagen, utan har också ett särskilt uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom att informera om samt initiera privatekonomisk utbildning. De utbildningsinsatser som nu genomförs kan benämnas folkbildning. Att skapa fler kunniga konsumenter ger ett bättre konsumentskydd, genom att dessa själva kan analysera och ifrågasätta den information som delges dem vid försäljning av finansiella produkter.

Projektet ”Trygga din ekonomiska framtid” och utbildningen i privatekonomi via arbetsplatserna har potential att nå ett stort antal anställda de närmaste åren. Därutöver har FI särskilt prioriterat insatser och stöd till skolans lärare och till lärare inom vuxenutbildning, bland annat inom ramen för svenskundervisning för invandrare (sf).

”Trygga din ekonomiska framtid”

Nätverket GillaDinEkonomi bildades 2010, med FI som en av initiativtagarna. Successivt har flera projekt startats för att öka allmänhetens privatekonomiska kunskaper och stärka självförtroendet och viljan att agera för den egna ekonomin. Nätverket för samman både privata och offentliga aktörer. Inom ramen för nätverket har FI och Pensionsmyndigheten under året arbetat tillsammans med medlemsförbunden inom TCO. Ett stort antal fackliga informatörer får egen grundutbildning för att i nästa steg kunna erbjuda utbildningstillfällen på arbetsplatserna, med fokus på anställdas frågor om budgetplanering, lån, sparande, allmänpension och tjänstepension. FI svarar för projektledningen och genomför aktiviteterna tillsammans med TCO och nätverkets medlemsföretag och myndigheter. Det sker under beteckningen ”Trygga din ekonomiska framtid”. Parallellt genomförs motsvarande utbildningar av lärare inom Folkuniversitetet. Via den kanalen erbjuds anställda i företag och kommuner utbildningsträffar på arbetsplatser och allmänheten bjuds även in till föreläsningar kvällstid.

Tillsyn av finansiell stabilitet

De senaste årens kris har visat hur stora de samhällsekonomiska kostnaderna kan bli när banksektorn får problem. Att utforma högre och bättre krav på bankernas kapital och likviditet har varit en fortsatt prioritering för Finansinspektionen (FI). FI har också under det senaste året etablerat ett samverkansråd för makrotillsyn med Riksbanken som ska arbeta förebyggande mot risker som hotar den finansiella stabiliteten. Dessutom har en stor undersökning av bankernas hantering av marknadsrisker precis slutförts.

Att verka för det finansiella systemets stabilitet är en uppgift som FI delar med andra, främst Riksbanken och Finansdepartementet. I fokus för stabilitetstillsynen står bankerna, dels för att de ofta är mycket högt belånade, dels för att deras affärsmodell gör dem särskilt utsatta för likviditetsproblem.

NYA KRAV PÅ KAPITAL OCH LIKVIDITET FÖR BANKER

En av de viktigaste lärdomarna från finanskrisen är behovet av högre krav på banker när det gäller både kapital och likviditet. FI anser, tillsammans med Finansdepartementet och Riksbanken, att Sverige behöver gå längre i kraven på bankerna än minimikraven enligt Basel 3-överenskommelsen och EU:s kommande regler för att värna om stabiliteten i det svenska finansiella systemet. FI ser över riskvikterna för bolån, har gjort undersökningar av hanteringen av likviditetsrisker och arbetar med att ta fram en ny likviditetsreglering.

Framtida kapitalkrav för svenska banker

Basel 3 ska gälla från 2013

Lärdomarna från finanskrisen ledde till ett internationellt arbete inom Baselkommittén för banktillsyn med att ta fram ett nytt kapitaltäckningsramverk som även innehåller krav på likviditeten (Basel 3-överenskommelsen). FI är mycket positiv till de krav som Basel 3-överenskommelsen rekommenderar länder att införa. Överenskommelsen innebär inte bara högre krav på nivåer av kapitalet, utan även krav på kvalitén så att kapitalet kan bära förluster när sådana uppstår. För svensk del står klart att bankerna redan i dag ligger nära de nivåer som kommer att krävas. Finansdepartementet, FI och Riksbanken förordade den 25 november 2011 i ett pressmeddelande att de framtida kraven bör gälla redan från 2013 för alla banker.⁷

Basel 3 och CRD 4

Baselkommittén för banktillsyn har utfärdat ett nytt ramverk, Basel 3. Baselkommittén verkar under Bank for International Settlements (BIS) och utvecklar bland annat standarder för reglering och tillsyn av banker. Baselkommitténs förslag är rekommendationer som måste genomföras på nationell nivå för att bli bindande reglering, något som inom EU sker genom en ny kapitaltäckningsförordning och ett nytt direktiv (CRR respektive CRD 4). Basel 3-överenskommelsen innehåller reglering inom tre områden:

⁷ Se pressmeddelande på följande länk: <http://www.fi.se/Press/Pressmeddelanden/Listan/Nya-kapitalkrav-pa-svenska-banker/>.

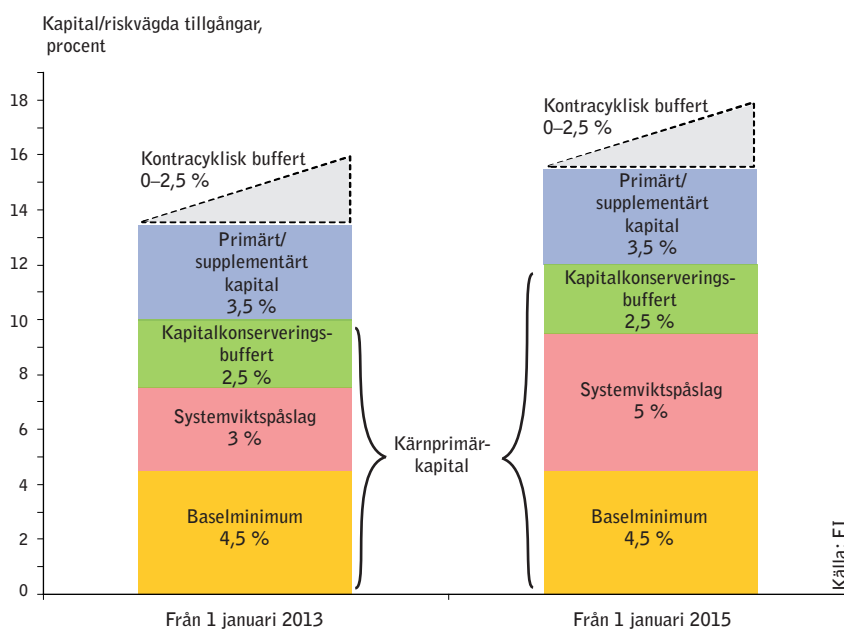
1. Kapitaltäckning
2. Bruttosoliditet (leverage ratio)
3. Likviditetsreglering

Basel 3-överenskommelsen innebär bland annat ökade krav på storleken och kvalitén på kapital, att förbättringar görs i kapitalkravsberäkningar framför allt avseende marknadsrisk och att ett bruttosoliditetsmått (leverage ratio) samt två likviditetsmått introduceras.⁸

Ytterligare krav på svenska storbanker

Finansdepartementet, FI och Riksbanken förordade i november 2011 dessutom att kravet på så kallat kärnprimärkapital⁹ för de fyra stora svenska bankgrupperna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank ska vara minst 10 procent från den 1 januari 2013, och 12 procent från den 1 januari 2015. Till det kommer krav på ytterligare primärkapital och totalt kapital.¹⁰ Det innebär att svenska storbanker föreslås behöva hålla mer kapital än vad som förväntas minst krävas enligt EU-regelverket och Basel 3-överenskommelsen.

DIAGRAM 2. Föreslagna kapitalkrav för svenska banker



Det finns flera tungt vägande skäl för att ställa höga krav på svenska storbanker. De svenska storbankerna finansierar sig i stor omfattning genom att låna på de internationella kapitalmarknaderna, vilket gör dem känsliga för störningar på dessa marknader. Bankerna är dessutom mycket stora i förhållande till den svenska ekonomin. Om en eller flera

⁸ För att läsa mer om basel 3-överenskommelsen se följande länk: <http://www.bis.org/bcbs/basel3/b3summarytable.pdf>.

⁹ Med kärnprimärkapital avses i princip eget kapital, dvs. aktiekapital och ackumulerade icke-utdelade vinster. Exakt definition att gälla i EU tas fram i CRR/CRD 4.

¹⁰ Det innebär, precis som i Basel 3, att kravet på primärkapital blir 1,5 procentenheter högre än på kärnprimärkapitalet. Förslaget innebär därmed 11,5 procent primärkapital från 1 januari 2013 och 13,5 procent från 1 januari 2015. Kravet på totalt kapital blir 3,5 procentenheter högre än på kärnprimärkapitalet, det vill säga 13,5 procent från 1 januari 2013 och 15,5 procent från 1 januari 2015.

svenska storbanker måste räddas kan det medföra enorma kostnader för samhället och skattebetalarna. Marknaderna har dessutom lärt sig av historien och utgår ofta från att staten kommer att ingripa för att rädda stora banker. Uppfattningen att det finns en underförstådd garanti från staten gör att storbankerna både kan finansiera sig billigare än vad som annars hade varit fallet och ta större risker.

Den exakta utformningen av förslagen kommer att presenteras av Finansdepartementet utifrån resultatet från förhandlingarna i EU om kapitaltäckningsförordningen och direktivet (CRR/CRD 4). Därefter väntar även ett intensivt arbete hos FI med att anpassa nuvarande föreskrifter och processer för kapitalutvärdering till de nya kapitalkraven.

Riskvikter för bolån

Kapitaltäckningen motsvarar kapitalkrav i förhållande till riskvägda tillgångar. Hur stora de riskvägda tillgångarna är bestäms i storbankernas fall av deras interna modeller. FI konstaterade i sin riskrapport från november 2011 att de avancerade modeller som föreskrivs i det internationella kapitaltäckningsregelverket, och som de större svenska bankerna använder för att beräkna riskerna i sina bolån, kan resultera i alltför låga kapitalkrav för de svenska bankernas bolåneportföljer. Detta gäller även efter införande av de högre kapitalkraven för svenska systemviktiga banker. FI utreder därför nu olika möjligheter att öka riskvikterna för bolån och därmed öka de svenska bankernas motståndskraft mot framtida finansiella kriser, liksom förtroendet för bankernas kapitalstyrka.

Undersökningar av likviditetsrisker

FI har under 2011 genomfört två undersökningar för att kontrollera regelefterlevnaden av föreskrifterna för hantering av likviditetsrisker (FFFS 2010:7) som började gälla vid årsskiftet 2010. Samtliga kreditinstitut och värdepappersbolag som står under FI:s tillsyn omfattas av föreskrifterna.

Den ena undersökningen omfattade ett större antal bankers styrdokument. Med styrdokumenterna avsågs dokumenterad risktolerans, likviditetsstrategi, finansieringsstrategi och beredskapsplan. FI fann att det fanns ett flertal företag som behövde uppdatera sina styrdokument för att motsvara föreskrifternas krav. Det är av stor vikt att företagen kontinuerligt uppdaterar styrdokumenterna om väsentliga händelser inträffar under året. Under hösten 2011 var likviditetssituationen ansträngd för många banker och icke-säkerställd upplåning fanns endast tillgänglig i begränsad omfattning. De erfarenheter som detta gav ska införlivas i beredskapsplaner och andra styrdokument.

Den andra undersökningen omfattade storbankernas modeller för internprissättning. Syftet var att kontrollera att bankerna har en lämplig metod för internprissättning där aktuell refinansieringskostnad avspeglas och därmed också likviditetsrisken. Undersökningen är ännu inte helt avslutad men FI:s preliminära bedömning är till exempel att bankerna i undersökningen generellt inte internprissätter outnyttjade lånefaciliteter, kreditgarantier och andra ansvarsförbindelser, vilket de borde göra.

På väg mot kvantitativa likviditetskrav

FI införde i juli 2011 nya rapporteringskrav för likviditet för svenska kreditinstitut och värdepappersbolag med en balansomslutning över fem miljarder kronor (FFFS 2011:37). För närvarande innebär det att 48 företag omfattas, vilka alla är banker eller andra kreditinstitut. Under 2012

har FI påbörjat arbetet med att utifrån dessa rapporter ta fram kvantitativa krav på likviditetsbuffertar. Till att börja med kommer dessa att gälla för en än mer begränsad krets av företag med stort beroende av marknadsfinansiering. Från den 1 januari 2013 kommer FI att ställa krav på att dessa företag ska uppfylla en likviditetstäckningsgrad, även kallad kallad Liquidity Coverage Ratio (LCR). LCR innebär att företagen ska ha tillräckligt stor reserv av likvida tillgångar för att kunna hantera en situation där finansieringsmarknaderna i princip är stängda under 30 dagar och utflöden sker.

FI:s krav kommer att innebära att Sverige går före de andra länderna i EU. Högre krav på bankernas likviditetsreserver är ett sätt att minska risken för att staten ska behöva träda in och garantera bankernas finansiering. FI anser att det är ett viktigt steg för att värna om den finansiella stabiliteten. Konkreta förslag och detaljer om vilka företag som ska omfattas kommer att finnas i det förslag till föreskrifter som förväntas gå ut på remiss till sommaren.

SAMVERKAN I MAKROTILLSYVEN

När det gäller krishantering och akuta hot mot finansiell stabilitet finns sedan en längre tid ett samarbete mellan de inblandade svenska myndigheterna. Finansdepartementet leder det s.k. stabilitetsrådet med representanter även från Riksbanken, Riksgälden och FI. Både FI och Riksbanken har dessutom en uppgift att arbeta förebyggande för ett stabilt finansiellt system. Under året har ett särskilt samverkansråd skapats som fördjupar detta förebyggande arbete.

Vad är makrotillsyn?

Finanskrisen visade vikten av att finansiell tillsyn inte endast bör omfatta individuella företag utan även systemet som helhet. Varken myndigheterna eller företagen hade före krisen förstått de spridningsrisker som fanns i systemet. I takt med att det finansiella systemet de senaste årtiondena blivit mer och mer komplext har det även blivit svårare att förstå beroendeförhållandena mellan företagen och de finansiella marknaderna. Även om det tidigare har funnits omfattande analys av de finansiella marknaderna har det saknats en länk från att analysera risker i stabilitetsrapporter till konkreta åtgärder.

Därför har det tagits initiativ för att fokusera mer på så kallad makrotillsyn, både nationellt och i utlandet. Exempel på omständigheter som bör identifieras i makrotillsynen är om problem i ett företag leder till stora problem för andra företag, eller om problem i en marknad försämrar förutsättningarna på andra marknader. Mer konkret borde likviditetsriskerna hos många banker och de systemmässiga problemen med de så kallade subprime-lånen ha identifierats och motverkats innan finanskrisen på allvar bröt ut 2008. Procykliska aspekter i det finansiella systemet bör också beaktas inom makrotillsynen. Det är tydligt att risktagande och villighet att belåna sig varierar över tiden.

Som ett första steg för att stärka den finansiella stabiliteten krävs bättre regler som innebär mer kapital och likviditet i banksektorn. Men alla risker fångas inte upp av dessa regelverk, och tillsynen måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till effekter på det finansiella systemet som helhet. Därför bör i makrotillsynen mer resurser läggas på att analysera risker utifrån ett helhetsperspektiv och att försöka fånga in det faktum att nivån på systemriskerna i det finansiella systemet varierar.

Samverkansrådet för makrotillsyn

Våren 2012 startades ett samverkansråd för makrotillsyn av FI och Riksbanken. FI och Riksbanken har tillgång till information och analys med olika perspektiv och kompetens, och kan tillsammans öka sannolikheten att identifiera risker och diskutera lämpliga åtgärder för att motverka dessa. Samverkansrådet kommer att sammanträda två gånger per år och protokollen publiceras på FI:s¹¹ och Riksbankens webbplatser.

BANKERNAS HANTERING AV MARKNADSRISKER

Riskerna med bristande hantering av marknadsrisk¹² blev tydliga i HQ Bank 2010, där bristerna var så allvarliga att bankens tillstånd återkallades. FI har under året genomfört en omfattande undersökning av marknadsriskhanteringen i svenska företag och kan, trots att vissa brister identifierats, konstatera att dessa för närvarande inte utgör ett hot mot enskilda företag eller den finansiella stabiliteten.

Marknadsrisker uppstår i de flesta bankers och värdepappersföretags normala affärsverksamhet, exempelvis inom kunddriven handel eller vid in- och utlåningsverksamhet. I vissa fall exponerar sig företag aktivt mot marknadsrisker för att tjäna pengar, så kallad egenhandel. En slutsats från HQ Bank var att det kan krävas en detaljerad portföljanalys, i vissa fall på positionsnivå, för att avgöra om ett företag har en tillfredsställande kontroll över sin marknadsrisk. Vilka metoder som lämpar sig för att mäta och kontrollera risk går inte att bestämma på förhand utan är beroende av bankens specifika riskprofil.

Undersökningen

Hösten 2010 beslutade FI att genomföra en omfattande undersökning av vissa företags marknadsriskhantering och värdering av finansiella instrument. I undersökningen valdes elva företag ut. Det främsta kriteriet för FI:s urval var företagets innehav av finansiella instrument i relation till balansomslutningen. Undersökningen påbörjades i januari 2011 och avslutades i december 2011. Syftet med undersökningen var dels att säkerställa att marknadsrisker hanteras och kapitaltäcks i företagen, dels att positioner i finansiella instrument redovisas på ett korrekt sätt. Värderingen av derivatpositioner i HQ Bank, där egna modeller i stor utsträckning användes i stället för tillgängliga marknadsdata, var en av bristerna som ledde till att bankens tillstånd drogs in.

För att kunna kontrollera företagets metoder tog FI in stora mängder positionsdata från respektive företag. FI har sedan gjort en riskanalys av varje företags innehav och jämfört dessa med företagets egna rapporter och metoder.

Slutsatser och åtgärder

Sammanfattningsvis kunde FI konstatera att flertalet företag som ingått i undersökningen generellt håller en för låg nivå på sin hantering av marknadsrisker. Bristerna har dock inte varit av så allvarlig art att sanktioner kommit ifråga och berörda företag har åtagit sig att skyndsamt vidta förbättringsåtgärder. Vad gäller redovisningen av finansiella instrument fann FI endast smärre problem. Inget företag hade i närheten av en så stor andel modellvärdering i sin portfölj i förhållande till det egna kapitalet som HQ Bank.

11 <http://www.fi.se/Utredningar/Samverkan/Listan/Protokoll-fran-Samverkan-sradet-den-24-februari/>.

12 Marknadsrisk definieras som risken för förluster till följd av fluktuationer i räntor, valutor, aktiepriser eller råvarupriser.

Fyra övergripande förbättringsområden har noterats hos majoriteten av de undersökta företagen:

- Svagheter i Value-at-Risk-modeller och scenarioanalyser. En VaR-modell är ett samlat riskmått som kan ta ett stort antal riskfaktorer i beaktande. En VaR-modell uppskattar den största förlust som företaget kan lida med en viss sannolikhet under en viss tidsperiod, där sannolikhetsberäkningarna oftast uppskattas från historisk data. I undersökningen har FI observerat ett antal svagheter i VaR-modeller både för analytisk uppbyggnad och val av riskfaktorer. I flera fall har FI funnit att kompletterande scenarioanalyser behöver utföras, med särskilt fokus på de begränsningar som den valda VaR-modellen har.
- Avsaknad av övergripande marknadsriskmått i den löpande verksamheten. Ett övergripande riskmått är ett mått som omfattar alla väsentliga risker i ett företag och i förekommande fall i den finansiella företagsgruppen. Oftast beräknas det övergripande marknadsriskmålet endast i samband med den årliga Interna kapitalutvärderingen. Däremot är det få av de undersökta företagen, och inget av de mindre, som använder sig av övergripande VaR-mått i den löpande verksamheten.
- Förenklade riskmatriser. En riskmatris är en enkel simulering av vinster eller förluster när priser och volatiliteter ändrar sig i olika grad. Bland de undersökta företagen var det relativt vanligt att väsentliga riskfaktorer utelämnats, som till exempel löptid och korrelation. Företag bör därför kontinuerligt utvärdera effekten av utelämnade riskfaktorer på risknivån.
- Otillräcklig riskkontroll inom internbankverksamheten. I samtliga undersökta företag var verksamheten på finansavdelningarna (internbanken) väsentligt sämre genomlyst riskmässigt än andra delar av företagen. Metoderna inom internbankverksamheten är mindre sofistikerade och riskmåten färre, vilket medför att flera väsentliga risker överhuvudtaget inte belyses. I synnerhet har FI identifierat exponeringar mot så kallade valutabasiswapspreddar¹³ och kreditspreddar som områden där många företag behöver förbättra sin riskkontroll.

13 En ränterisk som kan uppstå när banken finansierar sig i en valuta och lånar ut i en annan.

Företagens ägare och ledning

Att ställa krav på de personer som äger och leder finansiella företag är en viktig del av Finansinspektionens (FI:s) verksamhet. FI anser att både reglerna och rutinerna för ägar- och ledningsprövning måste stärkas. Regelverken ställer dessutom krav på intern styrning och kontroll, ersättningar och på att insynspersoner inte utnyttjar sin ställning. FI har gjort en rad ingripanden under året.

Det finansiella systemets centrala ställning i samhälls ekonomin medför att höga krav ställs på ledande personer i finansiella företag. FI anser att extra kraft måste läggas på att noga granska vilka som får ge sig in på finansmarknaden. FI har det senaste året också lagt extra mycket energi på frågor som berör hur ledande befattningshavare, ägare och bolagen följer regelverken och hanterar sin interna styrning och kontroll.

FÖRDJUPAD ÄGAR- OCH LEDNINGSPRÖVNING

Finanskrisen har visat betydelsen av finansiellt stabila ägare med kompetent och lämplig ledning i företagen. Även FI:s tillsyn av konsumentskyddet visar behovet av god kontroll över de personer som ska få tillstånd att erbjuda eller förmedla finansiella tjänster till konsumenter. Tidigare års ansträngningar att underlätta regelbördan och förenkla tillståndsprocessen för till exempel försäkringsförmedlare har visat sig leda till en alltför stor mängd oseriösa aktörer på marknaden. Vidare har oberoende instanser som Internationella valutafonden (IMF) i sin rapport¹⁴ framfört synpunkter på behovet av ökad löpande rapportering till FI från de finansiella företagen av information om ägares, styrelseledamöters respektive vd:s fortsatta lämplighet.

Gemensamma europeiska krav på ägar- och ledningsprövning i finansiella företag har i stor utsträckning styrt utvecklingen av regelverken. Samtidigt lämnar de befintliga reglerna ett visst utrymme för de olika nationella tillsynsmyndigheterna och FI har därför under det gångna året sett över rutinerna och reglerna för prövning av ägare och ledning i finansiella företag. Syftet har varit att säkerställa en praxis med högt ställda krav samt att ytterligare minska utrymmet för mindre seriösa aktörer.

Vilken prövning gör FI?

Vid ansökan om tillstånd att bedriva finansiell verksamhet samt vid ägar- och ledningsprövningar för redan etablerade finansiella företag gör FI olika prövningar. Vid tillståndsgivningen prövas exempelvis att den tänkta verksamheten uppfyller ställda krav för bland annat kapitalstyrka och intern styrning och kontroll. Vidare krävs för såväl nystartade som befintliga företag att den som är ägare med ett kvalificerat innehav i företaget (normalt sett över tio procent) bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över företaget. Här ska beaktas bland annat innehavarens anseende och kapitalstyrka. En prövning ska också ske av att den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara vd, eller ersättare för dessa, har tillräcklig insikt och erfarenhet och också i övrigt är lämplig för en sådan uppgift. Även ledningen för en juridisk ägare till företaget är föremål för FI:s prövning.

14 IMF Country Report No. 11/172 Sweden: Financial Sector Stability Assessment.

Dom från Kammarrätten ger otillräcklig vägledning

FI beslutade i februari 2011 att en person som suttit i styrelsen i ett finansiellt holdingbolag, vars dotterbolags tillstånd återkallats på grund av allvarliga brister i verksamheten, inte ansågs lämplig att ingå i ledningen för ett fondbolag. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som delade FI:s bedömning. Kammarrätten gjorde dock en annan bedömning och upphävde förvaltningsrättens dom och FI:s beslut.

FI har nyligen överklagat kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen. FI anser att kammarrättens dom inte ger ett tydligt svar på vilket ansvar ledningen i ett finansiellt holdingföretag har. Det är väsentligt att detta klargörs eftersom denna typ av organisationsstruktur är vanlig på finansmarknaden.

Dessutom rör målet bevisbördans placering i ledningsprövningsärenden. FI delar inte kammarrättens syn på fördelningen av bevisbördan. FI anser att det sökande företaget borde ha bevisbördan för att personen som ska ledningsprövas uppfyller de krav på lämplighet som ställs på ledningen.

Högsta förvaltningsdomstolen avgör om FI:s överklagande kommer att tas upp till prövning. Domstolen prövar i princip endast frågor som är av prejudikatsintresse, det vill säga kan ge ledning för hur andra liknande fall ska bedömas.

INTERN STYRNING OCH KONTROLL

Frågor om intern styrning och kontroll ägnas stor uppmärksamhet inte bara av FI utan även på internationell nivå. FI har även detta år funnit brister hos de svenska företagen. Flera ingripanden har gjorts mot bakgrund av dessa brister, bland annat för brister i riskhanteringen och kontrollfunktionerna.

Det är företagsledningen, det vill säga styrelsen och vd, som ansvarar för att verksamheten drivs enligt gällande regler. För att säkerställa detta fordras att det finns interna kontrollfunktioner med tillräcklig kompetens och resurser. Därutöver fordras en regelbunden rapportering från kontrollfunktionerna till styrelsen för att den ska få nödvändig information om verksamheten. Vidare ska det finnas riktlinjer och instruktioner för olika verksamheter i företaget.

Uppmärksammade brister och ingripanden

I tillsynen på bank-, fond-, försäkrings- och värdepappersområdet har FI uppmärksammat fall där företagsledningen brustit i att styra och organisera verksamheten. I flera fall har kontrollfunktionerna inte fullt ut förmått fullgöra de uppgifter som har ålagts dem på grund av otillräckliga resurser eller otillräcklig kompetens. Därutöver har flera företag haft funktioner för riskkontroll och regelefterlevnad som inte har varit oberoende från den verksamhet som de ska kontrollera.

Flera företagsfunktioner för riskkontroll och regelefterlevnad har dessutom saknat anpassade och aktuella styrdokument och inte lämnat tillräcklig eller regelbunden rapportering till företagsledningen. Företagsledningen har därmed inte kunnat följa upp och utvärdera riskhanteringen och regelefterlevnaden i företaget vilket är avgörande för en god intern kontroll.

I de flesta fall kan FI i dialog med företagen påverka dem att komma till rätta med brister och stärka upp företagets styr- och kontrollsystem.

Men ibland är bristerna så allvarliga att FI behöver ingripa med sanktioner. Det senaste årets ingripanden visar tydligt att brister i den interna styrningen och kontrollen inte är symptomatiskt för någon särskild sektor eller storlek på företag. Flera av bristerna har uppmärksammats i relativt små fond- och värdepappersbolag som Lannebo Fonder AB, men även i LF Bank AB som är Sveriges femte största bank. På försäkringsområdet ansåg FI att Försäkringsbolaget E.N. Sak Försäkring i Europa AB hade så stora brister att verksamhetstillståndet återkallades.

E.N. Sak Försäkring i Europa AB:s tillstånd återkallas

E.N. Sak Försäkring i Europa AB (bolaget) var ett skadeförsäkringsbolag som tillhandahöll inkomstförsäkringar. FI inledde en undersökning av bolaget under våren 2010 efter återkommande indikationer på brister i företagets regelefterlevnad. Undersökningen visade att det fanns flera brister i verksamheten. Mest allvarligt var att bolaget haft problem med att uppnå den lagstadgade solvenskvoten, vilken också underskridits vid flera tillfällen. Därutöver hade bolaget redovisat sin ekonomiska ställning på ett felaktigt sätt och försvårat tillsynen. Bolaget hade dessutom bristande likviditet, vilket man försökte lösa genom otillåten upplåning. Därtill hade bolagets medel i vissa fall använts för kostnader som bolaget inte har kunnat visa vara direkt hänförliga till bolagets försäkringsverksamhet. Det fanns också stora brister i bolagets hantering av skuldtäckningsregister och en rad olika styrdokument.

Undersökningen visade en bild av en företagsledning som saknade förmåga och vilja att ge försäkringstagarna det skydd som lagstiftaren kräver. Under två års tid hade FI gett bolaget vägledning och försökt förmå bolaget att åtgärda påtalade brister. Företagsledningens brist på kontroll över verksamheten och bristfälliga regelefterlevnad har medfört att det skydd som reglerna avser att ge försäkringstagarna allvarligt har urholkats. Mot denna bakgrund såg FI inget annat alternativ än att återkalla bolagets verksamhetstillstånd. Bolaget har överklagat FI:s beslut om återkallelse.

Utöver brister i företagets förmåga att styra och kontrollera verksamheten har FI på bankområdet uppmärksammat ett fall, Marginalen Bank AB, där FI anser att styrelsen har brutit mot bestämmelser genom att otillåtet delegera rätten att besluta om jävskrediter. En befattningshavare i banken har dessutom deltagit i kreditbeslut till denne närstående företag. Det ska nämnas att banken har överklagat FI:s ingripande till förvaltningsrätten och att målet ännu inte är avgjort när denna rapport publiceras. Därutöver har Kredit AB Marginalen och Crédit Agricole Chevreux Nordic AB fått sanktioner för bland annat brister i den interna kontrollen.

Särskilt om regler om ersättningssystem

Sedan årsskiftet 2010 har FI utfärdat regler om ersättningssystem för finansiella företag. Reglerna reviderades i januari 2011 (ersättningsreglerna).¹⁵

15 FFFS 2011:1 Föreskrifter om ersättningssystem i kreditinstitut, värdepappersbolag och fondbolag med tillstånd för diskretionär portföljförvaltning och FFFS 2011:2 Allmänna råd om ersättningssystem i försäkringsföretag, fondbolag, börser, clearingorganisationer och institut för utgivning av elektroniska pengar.

Reglerna om ersättningsystem

Ersättningsreglerna genomförde ändringarna i EU:s kreditinstitutsdirektiv som handlar om ersättningspolicyer och hur de ska tillämpas. De nya reglerna ställer generella krav på företagens ersättningspolicyer och rörliga ersättningar. Föreskrifterna innehåller dessutom specifika krav på att företagen ska anpassa ersättningsystemen till sina risker, till exempel regler om resultatbedömning och riskjustering samt uppskjuten rörlig ersättning. Företagen ska skjuta upp rörlig ersättning som överstiger 100 000 kronor för anställda som väsentligen kan påverka företags risknivå. Företag med riskvägda tillgångar över 500 miljarder kronor måste dessutom betala ut en viss del av den rörliga ersättningen till den verkställande ledningen i form av aktier eller andra instrument.

I februari 2011 presenterades rapporten ”Bonus: Följer företagen reglerna?”, som var en undersökning av hur banker, värdepappersbolag och fondbolag hade anpassat sig till ersättningsreglerna. FI konstaterade att det fanns brister i minst hälften av de undersökta bolagen. Rapporten visade således att branschen hade svårt att ta till sig de nya reglerna. Bristerna har under året följts upp och FI ingrep mot sex företag där bristerna motiverade en anmärkning kombinerad med straffavgift. FI har därefter, i tillsynen under 2011, märkt ett större fokus från företagen vad gäller ersättningsreglerna. Sedan ersättningsreglerna reviderades och tydliggjordes i januari 2011 har FI dessutom märkt en viss förbättring av de ersättningspolicyer som granskats.

Ingripanden mot bolag med bristande hantering av rörliga ersättningar (bonusar)

De bolag som FI ingrep mot var Aktie-Ansvar AB, East Capital AB, East Capital Asset Management AB, Garantum Fondkommission AB, Nordea Investment Management AB och Nordea Bank AB. FI beslutade att ge bolagen varsin anmärkning och straffavgifter på mellan 400 000 och 3 miljoner kronor.

Bristerna avsåg bland annat felaktig tolkning av begreppet rörlig ersättning och felaktig eller alltför snäv tolkning av begreppet risktagare vilket innebar en felaktig tillämpning av reglerna om uppskjutande av utbetalning av rörlig ersättning (bonus). I flera av bolagen hade inte ersättningspolicyn grundats på en tillräcklig analys av riskerna förknippade med bonusar.

BÖRSBOLAGEN OCH TILLSYVEN

Under 2011 har FI beslutat om sanktionsavgifter för större aktieägare, insynspersoner och börsbolag i ett stort antal fall som en följd av överträdelser av insyns- och flaggningsregler. Som en del i arbetet med att minska antalet överträdelser har FI tagit fram en vägledning för börsbolag och insynspersoner. Syftet med vägledningen är att öka kunskapen om de regler som gäller för insynspersoners och större aktieägares rapportering av sina värdepappersinnehav.

Det är av stor vikt att värdepappersmarknaden är väl genomlyst, inte minst för att upprätthålla förtroendet för marknaden. Intresset för att äga aktier inom ramen för en kapitalförsäkring är fortsatt stort och har

resultat i att genomlysningen försämrats vad gäller insynspersoners innehav av värdepapper i det egna bolaget. FI har därför under året överlämnat ett förslag till Finansdepartementet om att även aktieinnehav via kapitalförsäkringar ska omfattas av anmälningsskyldighet.

Börsvägledning

FI har under 2011 tagit fram en vägledning för börsbolag.¹⁶ Vägledningen omfattar bland annat börsinformation, flaggning, insynsregister, loggbok, redovisningstillsyn samt andra börsbolagsfrågor som återköpsprogram och stabiliseringshandel.

Loggböcker

Vägledningen behandlar den förteckning som börsbolag löpande ska föra över fysiska personer i bolaget som på grund av sin anställning eller uppdrag får tillgång till kurspåverkande information om bolaget. Denna förteckning brukar kallas för ”loggbok”. FI genomförde hösten 2010 en enkät för att undersöka hur börsbolagen arbetar med loggböcker.

Enkätsvaren, men även information som FI fått från Ekobrottsmyndigheten (EBM), visar att hanteringen av loggböcker skiljer sig mycket mellan börsbolagen både vad gäller innehåll och kvalitet. Loggböckerna är i många fall så bristfälliga att de inte uppfyller sitt syfte och därmed försvårar såväl FI:s tillsynsarbete som EBM:s brottsutredningar. FI:s slutsats av undersökningen är att bolagen måste förbättra sina rutiner för hanteringen av loggböcker för att uppfylla de krav som lagen ställer. FI har under våren 2012 anordnat ett antal seminarier om hanteringen av loggböcker och kommer under året att öka tillsynen av bolagens hantering av loggböcker.

Finansinspektionens börsinformationsdatabas

Ett annat område som börsvägledningen behandlar är bolagens skyldighet att löpande offentliggöra information om sin verksamhet. Informationskyldigheten, som regleras både i lag och genom börsernas regelverk, innebär att kurspåverkande information ska offentliggöras. Den information som offentliggörs ska samtidigt sändas till FI:s börsinfodatabas på FI:s webbplats, där den lagras och finns tillgänglig för allmänheten. Här lagras även samtliga flaggningar, vilket innebär att börsinfodatabasen är en viktig informationskälla för marknaden.

Transparens och förtroende för värdepappersmarknaden

En del av FI:s löpande tillsyn består av att kontrollera efterlevnaden av insyns- och flaggningsreglerna och i tillsynen upptäcks många brister i regelefterlevnaden. Under år 2011 inleddes mer än 400 utredningar om enskilda personers överträdelse. Därutöver gjordes en genomgång av börsbolagens rapportering av insynspersoner. 175 bolag kontaktades och i nära hälften av dessa fall krävdes ytterligare utredningar. Efter utredning prövas det om överträdelsen är av sådan art att FI ska meddela beslut om sanktionsavgift. Under 2011 beslutade FI att ta ut en sanktionsavgift av insynspersoner och större aktieägare i sammanlagt 168 fall.

Kapitalförsäkringar leder till minskad transparens

I en kapitalförsäkring är försäkringsbolaget – och inte den enskilde försäkringstagaren – ägare till de aktier som ingår i försäkringen. Det innebär att tillgångar som en insynsperson placerar i en sådan försäkring är dolda för marknaden, eftersom endast fysiska personer omfattas av reglerna om anmälningsskyldighet till FI:s insynsregister. Antalet insyns-

¹⁶ Se hela vägledningen på följande länk <http://www.fi.se/Regler/Vagledning/Borsbolag/>.

personer anmälda till insynsregistret har fortsatt att minska under året samtidigt som insynspersonernas intresse av att flytta sina aktieinnehav till en kapitalförsäkring är fortsatt stort. Detta leder till att genomlysningen av ledande befattningshavares innehav av värdepapper i det egna bolaget minskar.

FI har i november 2011 överlämnat en skrivelse till Finansdepartementet där FI föreslår att insynsreglerna ska ses över så att de även omfattar aktieäggande via kapitalförsäkringar.¹⁷ FI föreslår att lagen om anmälningsskyldighet kompletteras med bestämmelser som innebär att även aktier som insynspersoner disponerar i kapitalförsäkringar ska anmälas till FI:s insynsregister.

Anmälningsskyldigheten till insynsregistret gäller för närvarande endast aktier som är upptagna till handel på en reglerad marknad. EU-kommissionen har emellertid i ett förslag till förändring av marknadsmissbruksdirektivet bland annat föreslagit att anmälningsskyldigheten ska utvidgas till att omfatta även aktier som handlas utanför en reglerad marknad. Förändringen skulle innebära att genomlysningen av insynspersonernas handel skulle öka ytterligare.

¹⁷ <http://www.fi.se/Utredningar/Skrivelser/Listan/Kapitalforsakringr-bor-vara-anmalningspliktig/>.

Den internationella tillsynen i fokus

Tillsynen blir alltmer internationell och fokuserad på risker i det finansiella systemet som helhet. Internationellt samarbete är nödvändigt för att nå lösningar och effektiv tillsyn även på nationell nivå. Flera myndigheter och samarbeten har inrättats; i Europa främst de tre tillsynsmyndigheterna och Europeiska systemrisknämnden.

Att Finansinspektionen (FI) är en nationell myndighet med gränsöverskridande verksamhet på en global marknad är ett faktum som har tydliggjorts under den senaste finansiella krisen. Integrerade finansiella marknader kräver att FI tar aktiv del i den internationella debatten och regelutvecklingen med bibehållet fokus på svenska förhållanden. Vad som beslutas i G20 och globala standardsättande organ är i allra högsta grad relevant för FI:s dagliga arbete. Särskilt viktigt är det för FI att vara aktiv i den nya europeiska tillsynsstrukturen.

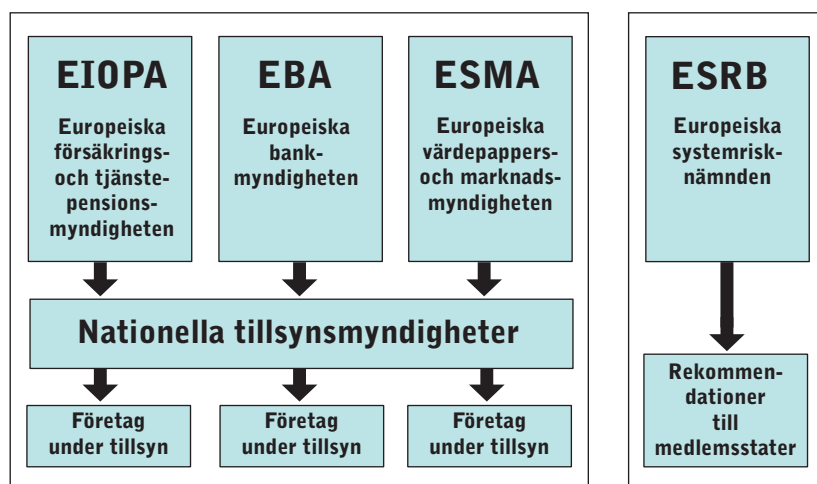
En annan viktig del är förbättrat tillsynssamarbete och krishantering för stora gränsöverskridande företag. För både banker och försäkringsbolag finns nu tillsynskollegier etablerade där FI deltar aktivt.

DEN EUROPEISKA TILLSYNSSTRUKTUREN

I stort sett all finansiell reglering som gäller i Sverige beslutas i dag på EU-nivå vilket ställer krav på FI att delta aktivt i och bidra till regelarbetet.

Samverkan mellan FI och den europeiska nivån

De tre europeiska tillsynsmyndigheterna har en central roll i regelutvecklingen, både som rådgivare till EU-kommissionen då de ger råd om ny EU-reglering och som författare av nya regler då de utarbetar direkt bindande tekniska standarder eller riktlinjer. FI deltar i ett 80-tal arbetsgrupper inom de tre europeiska tillsynsmyndigheterna.



De tre EU-myndigheterna: Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) har bland annat uppgift att, utifrån mandat i direktiv och förordningar, utfärda förslag till tekniska standarder som sedan antas av EU-kommissionen i form av förordningar. Det innebär att FI medverkar i utformningen av

regelverk som kommer gälla som lag i hela EU. FI deltar aktivt med experter i de nya myndigheternas regleringsarbete vad gäller både tekniska standarder och riktlinjer.

Tillsynskollegier

Det konkreta tillsynsarbetet på den europeiska nivån äger framför allt rum inom ramen för de s.k. tillsynskollegier som bildats. I princip bildas ett sådant kollegium för varje gränsöverskridande finansiellt företag av större betydelse, bestående av de nationella tillsynsmyndigheter som berörs av företagets verksamhet, och med hemlandsmyndigheten som ordförande. Eftersom ett antal svenska finansföretag har en relativt omfattande utlandsverksamhet, har FI ansvaret att leda arbetet inom för närvarande tretton sådana kollegier, sju på bankområdet och sex på försäkringsområdet. Det finns särskilda bestämmelser om informationsutbyte och information medlemsstaterna emellan inom ramen för kollegier. Om det uppstår oenighet mellan tillsynsmyndigheterna i ett kollegium, kan den relevanta europeiska tillsynsmyndigheten i vissa fall stiga in med bindande medling.

Att tillsynsmyndigheter måste utöka sin analytiska förmåga för att ta ställning till eventuella makroekonomiska risker är en fråga som är aktuell på nationell, regional och internationell nivå. Av den anledningen inrättades 2011 Europeiska systemrisknämnden (ESRB). ESRB analyserar riskerna som kan hota den finansiella stabiliteten i EU, och kan utfärda varningar och rekommendationer till medlemsstater och myndigheter. FI ingår (dock utan rösträtt) tillsammans med Riksbanken i ESRB:s beslutande organ och deltar i ett antal arbetsgrupper och analyser som även är av vikt för våra egna riskbedömningar.

Europeiska bankmyndigheten (EBA)

Under året har arbetet i EBA koncentrerats kring kapitalsituationen i europeiska banker liksom övriga effekter av den europeiska statsskuldskrisen på banksystemet. Det mest aktuella på regelområdet är alla de bindande tekniska standarder som EBA har i uppdrag att utforma som en del av EU:s genomförande av Basel 3-överenskommelsen.

En av EBA:s arbetsuppgifter är också att delta i arbetet med att säkerställa funktionen och stabiliteten hos EU:s finansiella system. Som en del i detta övervakar och analyserar EBA utvecklingen på finansmarknaderna för att kunna identifiera potentiella risker och svagheter. Ett av verktygen för denna analys är de EU-övergripande stresstester som EBA genomför i samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna. De fyra svenska storbankerna har deltagit under alla år som stresstesterna har genomförts, vilket inneburit en omfattande insats både från bankernas och från FI:s sida. EU:s tester har visat, i likhet med FI:s egna stresstester, att svenska banker är välkapitaliserade. En ny omgång stresstester kommer att genomföras under 2013.

Extra kapitalkrav med anledning av statsskuldskrisen

I oktober 2011 annonserade EBA, efter ett beslut av Ekofinrådet, att de större europeiska bankerna ska bygga upp en extra kapitalbuffert. Syftet är att hantera det extraordinärt pressade läget på de europeiska kapitalmarknaderna som statsskuldskrisen orsakat och i förlängningen underlätta för de europeiska bankerna att finansiera sig. Buffertkravet är något förenklat

utformat så att de banker som omfattas ska nå en kärnprimärkapitalrelation på 9 procent senast den 30 juni 2012. I beräkningen av kärnprimärkapitalrelationen ska innehaven av statspapper värderas till marknadspris. De fyra svenska storbankerna omfattas av buffertkravet, men då den slutliga beräkningsmetoden presenterades i december 2011 bedömdes ingen av dem ha ett kapitalunderskott i relation till det krav som EBA har ställt upp.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA)

EIOPA har de senaste åren lagt stort fokus på utformningen av det nya Solvens 2-regelverket. Inom EIOPA pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer och rekommendationer som kommer att utfärdas under 2013. Ett annat område som prioriterats är uppbyggnaden av tillsynskollegier för gränsöverskridande försäkringsbolag.

Tillsynskollegiet är det viktigaste samarbetsorganet för tillsynen av en gränsöverskridande försäkringsgrupp. Tillsynskollegiernas styrning och verksamhet ställer krav på regelbundet och standardiserat informationsutbyte, upprättande av beredskapsplaner samt tydliga beslutsprocesser. En av de viktigaste frågorna för många tillsynskollegier är granskningen av en försäkringsgrupps interna modell för beräkning av solvenskapitalkravet i Solvens 2.

Även EIOPA genomför stresstester och har följt utvecklingen av stats-skuldkrisen. Till exempel samlas information in om försäkringsbolagens exponeringar mot utsatta länder.

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA)

Inom ESMA har FI varit med och utformat kommande tekniska standarder om blankning och EMIR.¹⁸ Dessutom har ESMA behandlat den uppmärksammade frågan om högfrekvenshandelns betydelse.

I november 2011 röstade EU:s ministerråd och Europaparlamentet igenom en förordning om bland annat blankning¹⁹ som ska tillämpas från och med den 1 november 2012. Enligt förordningen ska ESMA utarbeta detaljer i form av tekniska standarder samt lämna tekniska råd till EU-kommissionen avseende vissa delar i förordningen. FI har som medlem i en arbetsgrupp inom ESMA deltagit aktivt i arbetet med att utveckla och ta fram förslagen till tekniska standarder och tekniska råd till EU-kommissionen.²⁰

Den 9 februari 2012 nåddes en politisk överenskommelse i EU om EMIR eller förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, som handlar bland annat om krav på clearingskyldighet för vissa typer av OTC-derivatkontrakt och rapportering av alla derivatkontrakt till ett transaktionsregister. I förordningen ges ESMA i uppgift att utarbeta tekniska standarder och FI har deltagit aktivt i detta arbete.

FI har också deltagit i ESMA:s arbete med att ta fram riktlinjer för hög-

18 EMIR är EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparten och transaktionsregister.

19 Blankning innebär att man säljer en aktie eller ett skuldinstrument som man inte äger vid ingåendet av säljvtalet. För att kunna leverera de sålda instrumenten lånar säljaren dessa av långsiktiga investerare. Så kallad naken blankning innebär att man säljer värdepapper utan att först låna dessa.

20 <http://www.esma.europa.eu/content/Draft-technical-standards-Regulation-EU-No-2362012-European-Parliament-and-Council-short-sel>.

<http://www.esma.europa.eu/content/ESMAs-Technical-Advice-possible-delegated-acts-short-selling-and-certain-aspects-CDS>.

frekvens- och algoritmhandel. Riktlinjerna vänder sig till handelsplatser, värdepappersbolag och tillsynsmyndigheter. Riktlinjerna ställer krav på handelsplatsernas och värdepappersbolagens handelssystem och användningen av handelsalgoritmer. De tar också upp övervakningen av handeln och vilka förutsättningar som ska gälla för att erbjuda kunder att handla direkt i handelssystemen. Riktlinjerna trädde i kraft den 1 maj 2012.

FI:s arbete med högfrekvens- och algoritmhandel

FI har, förutom arbetet inom ESMA, arbetat med att begränsa de risker som har identifierats inom algoritm- och högfrekvenshandeln. Under hösten 2011 genomförde FI en kartläggning av högfrekvens- och algoritmhandeln i den svenska aktiemarknaden. FI samlade in fakta om den automatiserade handeln genom enkäter, intervjuer och studier av forskning och pågående lagstiftningsarbete.²¹ Syftet var att kartlägga högfrekvenshandeln, till grund för FI:s fortsatta arbete i internationella grupper samt sin egen inriktning för tillsynen.

Forskningen pekar på att högfrekvenshandelns påverkan på den finansiella stabiliteten ännu är begränsad. Högfrekvenshandlarnas affärsmodell, att inte ta positioner över natten, innebär att spridningseffekterna är små och därmed är risken för en systemkris begränsad. FI:s undersökning visade däremot att oron för ett ökat marknadsmissbruk är stor, något som måste tas på stort allvar.

De svenska aktörerna är oroliga över att kursmanipulation har ökat i samband med den högfrekventa handeln och att marknadsövervakningen inte räcker till. Detta riskerar att allvarlig urholka förtroendet för den reglerade handeln. Aktiehandeln är i dag gränsöverskridande och bristen på samordnad marknadsövervakning över marknadsplatserna och nationsgränserna är en viktig förklaring till den ökade oron för marknadsmissbruk. Flera av de åtgärder som planeras adresserar detta, och kommer att tas om hand inom ramen för kommande EU-regelverk och av ESMA.

Europeiska systemrisknämnden (ESRB)

ESRB har sedan starten 2011 utfärdat tre offentliga rekommendationer.²² I den första rekommenderas nationella tillsynsmyndigheter att vidta en rad åtgärder för att motverka systemrisker som kan uppstå till följd av alltför stor utlåning i utländsk valuta. I början av 2012 publicerade ESRB en andra rekommendation om åtgärder som bör vidtas för att undvika systemrisker förknippade med US-dollar som finansieringsvaluta för banker. I rekommendationen framgår att de nationella tillsynsmyndigheterna bör stärka övervakningen av finansiering i US-dollar och att de nationella tillsynsmyndigheterna ska säkerställa att kreditinstituten har beredskaps-planer för det fall problem med finansiering i US-dollar skulle uppstå. Den tredje rekommendationen innehåller vägledande principer för hur EU-medlemsstaternas mandat för makrotillsyn bör se ut. ESRB ska också i förväg informeras om vilka åtgärder som vidtas för att åtgärda systemrisker på nationell nivå. Dessutom har ESRB i ett offentligt brev betonat att det är viktigt att medlemsländerna även i ett kommande europeiskt kapitaltäckningsregelverk har rätt att ställa högre

21 <http://www.fi.se/Utredningar/Rapporter/Listan/Kartlaggning-av-hogfrekvens--och-algoritmhandel/>.

22 <http://www.esrb.europa.eu/recommendations/html/index.en.html>.

krav nationellt om det behövs för att värna om den finansiella stabiliteten.²³

DIALOG MED BRANSCHEN OM NY EU-REGLERING

De europeiska tillsynsmyndigheternas uppgift att arbeta fram direkt bindande tekniska standarder är nytt, både för de europeiska tillsynsmyndigheterna och FI. Under 2011 har ett intensivt regleringsarbete satt i gång, framför allt i EBA och ESMA när det gäller att ta fram tekniska standarder. Tidsgränserna är strikta och innebär att en stor mängd tekniska standarder kommer att arbetas fram under en relativt kort tid. Många av de resurser som tidigare användes till att skriva svenska föreskrifter behövs nu för att bidra till och påverka regleringen på EU-nivå. En del av FI:s föreskrifter behöver revideras eller i vissa fall upphävas helt när de tekniska standarderna antagits av EU-kommissionen i form av förordningar eller beslut, eftersom de blir direkt gällande i Sverige.

De tekniska standarderna ska vara anpassade för hela EU och det kommer inte att finnas någon möjlighet att anpassa reglerna till specifika nationella förhållanden efter det att den tekniska standarden har trätt i kraft som en förordning. Synpunkter från företag och branschorganisationer är därför viktiga när de tekniska standarderna tas fram. Alla europeiska tillsynsmyndigheter har en eller flera intressentgrupper som ska rådfrågas innan en teknisk standard överlämnas till EU-kommissionen. De europeiska myndigheterna ska också genomföra öppna offentliga samråd innan en teknisk standard beslutas. I FI:s arbete är det relevant att mer direkt få synpunkter från svenska företag och intresseorganisationer i det pågående arbetet med ny reglering. FI har därför inrättat ett antal externa referensgrupper för ett antal frågor, men FI ser utrymme att utveckla kommunikationen med branschen ytterligare.

23 <http://www.esrb.europa.eu/news/pr/2012/html/pr120402.en.html>.

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.

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.

Hybridbolag Livförsäkringsaktiebolag kan drivas antingen som vinstutdelande bolag eller enligt ömsesidiga principer (hybridbolag). Ömsesidighetsprincipen innebär att överskott i rörelsen ska tillfalla försäkringstagarna. I försäkringsaktiebolagen upprätthålls denna princip genom vinstutdelningsförbudet, dvs. aktieägarna får inte någon avkastning på sitt satsade kapital.

Marknadsrisk Risken för förluster till följd av fluktuationer i räntor, valutor, aktiepriser eller råvarupriser.

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

Kärnprimärkapital Med kärnprimärkapital avses i princip eget kapital, dvs. aktiekapital och ackumulerade icke-utdelade vinster. Exakt definition att gälla i EU tas fram i CRD IV.

Likviditetsrisk Risken för att inte kunna infria sina betalningsförpliktelser vid 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.

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

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

Solvenskvot 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.

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

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



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

www.fi.se