

Datum 2014-12-10

Dnr 14-16747

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Finansinspektionen och finansiell stabilitet

Finansiell stabilitet innebär att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner under skiftande ekonomiska förutsättningar. Utöver god motståndskraft i det finansiella systemet har FI getts ett ansvar för att motverka obalanser på kreditmarknaden. Syftet med FI:s arbete är att motverka att problem i det finansiella systemet orsakar samhället kostnader.

Vad är finansiell stabilitet?

I det finansiella systemet utförs tjänster som är centrala för en modern ekonomi, såsom betalningsförmedling, kreditförsörjning och riskhantering. Finansiell stabilitet handlar om att det finansiella systemet inte ska orsaka samhället onödiga kostnader. Finansiell stabilitet är en situation där *det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom har god motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner.*

Det finansiella systemet

Med det finansiella systemet avses banker, försäkringsbolag och andra finansiella aktörer. Därtill kommer finansiella marknader och den finansiella infrastrukturen i form av tekniska system, med de regler och rutiner som krävs för att göra betalningar och utbyta värdepapper. Till systemet räknas även det finansiella regelverket i form av lagstiftning samt andra regler och normer.

De grundläggande funktionerna

Det finansiella systemets grundläggande funktioner är att förmedla betalningar, att omvandla sparande till finansiering och att hantera risker. Förmedling av betalningar innebär att det finansiella systemet hjälper hushåll och företag när de ska betala för varor eller tjänster. Omvandling av sparande till finansiering innebär att det finansiella systemet tar hand om sparandet i hushåll och företag och medverkar till att finansiera konsumtion och investeringar i till exempel bostäder och produktionskapital. Hantering av risker innebär att det finansiella systemet hjälper hushåll och företag att sprida och fördela risker till de aktörer som är bäst lämpade att bära dessa. Det kan till exempel vara ett hushåll som

tecknar en hemförsäkring eller ett exportföretag som skyddar sig mot valutarisken i kundernas betalningar.

I det finansiella systemet är företagen sammanlänkade med varandra. Sammanlänkningen består av en gemensam infrastruktur, av att man gör transaktioner på samma finansiella marknader och av de avtal som uppstått till följd av tidigare transaktioner. Sammanlänkning behövs för att det finansiella systemet ska fungera, men det medför också att det finansiella systemet blir svåröverskådligt och får en komplex dynamik.

Ett sårbart system

Centrala delar av det finansiella systemet, som banker och finansiella marknader, har inneboende sårbarheter. En bank möter inlåningskundens önskemål att ha pengarna lätt och snabbt tillgängliga för uttag. Samtidigt möter man låntagarkundens önskemål att kunna låna pengar på längre sikt. Omvandlingen av insättningar till lån är av mycket stort värde för samhällsekonomin, men den innebär också en sårbarhet. Om många inlåningskunder vill ta ut sina pengar för att de misstror banken, så kan likviditetsproblem uppstå snabbt även för en i grunden lönsam bank.

Den nära sammanlänkningen av det finansiella systemet gör att problem som uppstår i en del av systemet snabbt kan spridas till andra delar och hota stabiliteten. Det finns flera olika sätt som problem kan sprida sig på. Den mest uppenbara är när två aktörer har ett låneavtal med varandra. Om den ena inte kan infria sitt åtagande drabbas den andra av en kreditförlust. Den drabbade kan då i sin tur kanske inte infria sitt låneavtal mot tredje eller fjärde part.

Det finns också mer subtila sätt som problem kan spridas på. Aktörer som liknar varandra kan antas ha samma typ av problem. Om ett företag får problem kan det smitta andra företag som liknar problemföretaget. Företag kan ha en affärsmodell som underförstått bygger på att systemviktiga delmarknader upprätthålls, eller att de får förnyad finansiering. Om förtroendet viker och delmarknaden upphör att fungera kan störningar spridas i systemet.

Ytterligare ett sätt som problem kan spridas på är genom prissättningen på de finansiella marknaderna. Om en aktör tvingas göra försäljningar som trycker ned marknadspriset påverkar det andra aktörer som äger samma typ av tillgångar.

Finansiell stabilitet

Finansiell stabilitet innebär först och främst att det finansiella systemet ska upprätthålla sina grundläggande funktioner. Om banker inte kan utföra betalningar för egen och kunders räkning påverkas snabbt alla delar av ekonomin. Stora samhällsekonomiska kostnader uppstår. Ett annat exempel är en kreditåtstramning där tillgången till lån begränsas, till exempel därför att bankerna inte har möjlighet att finansiera sin utlåning. Vidare, om riskhanteringen via finansiella företag och på de finansiella marknaderna inte fungerar kan många affärer försvåras och kanske till och med bli omöjliga att genomföra.

En störning kan till exempel vara att ekonomin plötsligt utvecklar sig sämre än förväntat. Det kan också handla om att en större bank får akuta problem som hotar dess överlevnadsförmåga. Störningarna kan alltså uppstå i det finansiella systemet eller komma utifrån. De faktorer och händelser som skulle kunna starta en kris kan vara svåra att precisera på förhand. Det är omöjligt att helt eliminera störningar. Därför gör åtgärder som inriktar sig på att begränsa sårbarheter och öka motståndskraften mest nytta.

Motståndskraften i enskilda företag ökar om de har tillräckliga buffertar i form av kapital och likviditet. Det är också viktigt att företagen har god styrning, riskhantering och kontroll, så att de kan hantera sin verksamhet. Om företagen har alltför stor exponering mot en enskild aktör, sektor eller verksamhet kan det göra dem mer sårbara. De som är verksamma inom alltför många områden och marknader är också sårbara om de saknar överblick och kontroll.

FI:s uppdrag

FI:s uppdrag är att bidra till ett stabilt finansiellt system men också att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. FI ska samtidigt verka för ett högt konsumentskydd. Finansiell stabilitet kräver samarbete mellan berörda myndigheter.

Motiv för reglering

Reglering och tillsyn motiveras av vad som brukar kallas marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckanden uppstår när alla aktörer inte har samma information och kunskapsnivå eller när incitamenten för den enskilda inte gynnar samhället. Exempelvis kan privata aktörer ta på sig risker som de kan dra fördel av om det går bra samtidigt som de kan lämpa över kostnaderna på samhället om det går illa. Ett annat exempel är när marknader fungerar dåligt på grund av att några aktörer är bättre informerade än andra.

FI ska verka för finansiell stabilitet

Regeringen har sedan länge uttryckt att FI ska arbeta för att det finansiella systemet:

”... är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, och ger ett högt skydd för konsumenter.”¹

Av uppdragsformuleringen framgår att stabilitet i de finansiella företagen och systemet som helhet är centralt. Men de finansiella marknaderna är också förknippade med risker för konsumenter. Många av de finansiella tjänster som tillhandahålls är komplicerade och svårbedömda för konsumenten. Därför är det också viktigt hur företagen uppträder på marknaden och hur de informerar sina kunder. FI har en viktig roll i konsumentskyddet. Den rollen är dock inte i fokus i den här skriften/promemorian.²

FI ska också motverka finansiella obalanser

FI har nyligen fått ett kompletterande ansvarsområde, uttryckt som att FI ansvarar för:

”...att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.”³

Historien har visat att finansiella obalanser kan ha omfattande negativa effekter på tillväxt, sysselsättning och statsfinanser. Negativa effekter för samhället kan uppstå i och förstärkas av den finansiella sektorn även om grundfunktionerna upprätthålls. Det räcker alltså inte med att enbart verka för finansiell stabilitet.

En obalanserad kreditmarknad kan orsaka problem för samhällsekonomin genom överinvesteringar och överdriven skuldsättning i någon del av ekonomin, samt genom den efterföljande sanering av balansräkningarna som förr eller senare tvingas fram. Sådana kreditdrivna överinvesteringar i fastigheter skedde i Spanien och Irland under åren före finanskrisen.

En svårighet med det kompletterande ansvaret ligger i gränsdragningen mot andra politikområden. När FI vidtar åtgärder i syfte att stabilisera kreditmarknaden kommer dessa åtgärder ofta att ha såväl realekonomiska som fördelningspolitiska effekter.

¹ Se 2 § i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

² I FI:s årliga rapport ”Konsumentskyddet på finansmarknaden” diskuteras dessa frågor mer ingående dnr 14-4986 publicerad den 15 maj 2014.

³ Se 1 §, 3 p i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Gränsdragningen mot traditionell stabiliserings- och fördelningspolitik har därmed blivit otydligare. Enligt FI:s instruktion ska därför FI i särskilda rapporter två gånger om året redogöra för:

”...myndighetens analys och bedömning av den finansiella stabiliteten, de åtgärder som vidtagits och kan komma att vidtas för att motverka att finansiella obalanser uppstår, åtgärdernas effekter på samhällsekonomin samt behovet av utveckling av regler på området...”⁴

FI och andra aktörer

FI är inte den enda myndigheten med ansvar för finansiell stabilitet och att motverka finansiella obalanser. Riksbanken, Finansdepartementet och Riksgälden har alla viktiga roller och är därför också deltagare i det finansiella stabilitetsråd som har inrättats av regeringen. Rådet ska ge möjlighet till en allsidig belysning av aktuella frågor som rör dessa ansvarsområden där de berörda myndigheternas kompetens och kunskap tillvaratas. Rådet tar inga formella beslut och utfärdar inte heller yttranden eller rekommendationer. Det är en skillnad jämfört med hur stabilitetsråd i flera andra europeiska länder är utformade.

Behovet av samordning följer också av att arbetet med finansiell stabilitet påverkar och påverkas av finanspolitiken och penningpolitiken. Det handlar både om förebyggande arbete och krishantering, där myndigheterna har olika roller att spela.

FI kan ställa formella krav på de finansiella företagen; inte på hushåll, andra myndigheter eller icke-finansiella företag. Det är alltså via de finansiella företagen som FI kan påverka andra delar av ekonomin. Avgränsningen ger ett tydligt fokus för FI:s arbete, men innebär givetvis också en begränsning.

FI har därför inte alltid de bästa verktygen i det förebyggande arbetet. Dessa kan mycket väl ligga inom en annan myndighets ansvarsområde eller inom ett annat politikområde. I det fall mer ändamålsenliga verktyg ligger hos andra myndigheter bör FI påpeka detta. Om denna myndighet inte vidtar lämpliga åtgärder har FI dock ett ansvar att använda tillgängliga verktyg för att lindra problemen.

⁴ Se 3 §, 5 p i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Från uppdrag till åtgärder

FI:s praktiska arbete för att öka motståndskraft riktar in sig på de sårbarheter som myndigheten har identifierat. Beslut om åtgärder innebär en avvägning av förtjänster mot risker och kostnader. Den främsta avvägningen görs mellan stabilitet och samhällsekonomisk effektivitet.

Fokus på sårbarheter

Det svenska finansiella systemet speglar hushålls och icke-finansiella företags behov av finansiella tjänster och att Sverige är en väl utvecklad ekonomi. Det finansiella systemet är stort, sammanlänkat och domineras av fyra stora banker. Sårbarheterna är främst relaterade till bankerna, sammanlänkningen och hushållen.

Utlåningen till hushåll och företag samt internationell verksamhet gör banksektorn stor i förhållande till Sveriges ekonomi. Bankernas utlåning är större än inlåningen. Det gör att de stora bankerna behöver ge ut obligationer och andra värdepapper för att finansiera bolån och andra tillgångar. Beroendet av denna typ av finansiering gör dem sårbara för en försvagning av marknadens förtroende.

Att inlåningen till svenska banker är liten i en internationell jämförelse beror på att hushållen främst sparar i olika pensionslösningar och fonder. Den största delen av pensionsmedlen förvaltas av försäkringsbolag i livbolagssektorn. Att livbolagen är en stor ägare av bankernas obligationer är ett exempel på hur företag i det finansiella systemet är sammanlänkade. Sammanlänkningen gör att problem hos en av storbankerna kan spridas till de övriga och andra delar av det finansiella systemet.

Hushållen har stora skulder genom bolån men också stora tillgångar, vilket ger god motståndskraft mot ekonomiska störningar. FI anser att hushållens skuldsättning inte utgör en stor risk för det finansiella systemet utan främst är en makroekonomisk sårbarhet.

FI:s praktiska arbete inriktar sig på de sårbarheter som myndigheten har identifierat. Allteftersom det finansiella systemet och samhällsekonomin förändras, och åtgärder mot sårbarheter vidtas, kan listan över sårbarheter komma att förändras.⁵

⁵ FI fyller sitt uppdrag, att bidra till finansiell stabilitet och att motverka finansiella obalanser, genom att praktiskt arbeta med de sårbarheter som myndigheten har identifierat. För att uppfylla Europeiska systemrisknämndens rekommendation om makrotillsynens mellanliggande mål (intermediate objectives) och instrument (ESRB/2013/1) ska FI fastställa och sträva för att uppnå mellanliggande mål. FI:s syn är att sårbarheterna utgör ett operativt stöd och därför fyller samma syfte som dessa mellanliggande mål. På så vis uppfyller FI rekommendationen. Eftersom sårbarheter till sin natur är komplexa och mångfacetterade anser FI även att mekaniska beslutsregler baserade på indikatorer (t.ex. kredittillväxt) och specifika instrument (t.ex. bolånetak) som ibland förespråkas internationellt inte bör tillämpas.

Vad innebär god motståndskraft i det finansiella systemet?

Att ha god motståndskraft innebär att bankerna ska ha tillräckligt med förlusttäckande kapacitet för de risker de utsätter sig själva och systemet för. Att FI under 2014 närmare preciserade novemberöverenskommelsen ska ses som ett konkret exempel på en åtgärd som syftar till att stärka just soliditeten i banksektorn.⁶

Det räcker inte för banker att ha tillräckligt med kapital, utan de måste också kunna hantera riskerna förknippade med likviditet. Banker kan hamna i likviditetsproblem om de blir utestängda från finansierings- eller interbankmarknaden eller för att kostnaden för finansiering blir alldeles för hög. Regelverket för hantering av likviditetsrisker har skärpts kraftigt efter den finansiella krisen. Bankerna ska både klara kortsiktiga störningar och ha en stabil finansiering på längre sikt.

Både soliditet och likviditet handlar om motståndskraft mot förändrade ekonomiska förutsättningar, men fångar två kompletterande perspektiv. Soliditet handlar om att långsiktigt kunna infria sina åtaganden medan likviditet handlar om motståndskraften på kort sikt. Ett annat sätt att beskriva skillnaden är att säga att soliditet handlar om hur motståndskraftig en institutions balansräkning är mot prisförändringar och oväntade förluster medan likviditet handlar om att ha tillräcklig tillgång till likvida medel för att kunna infria sina förpliktelser.

Riskkoncentrationer och spridningsrisker är ett tredje område där det kan finnas skäl att vidta åtgärder. Riskkoncentrationer kan handla om att flera aktörer på de finansiella marknaderna är exponerade mot samma typ av störningar. Sammanlänkningen medför risken för att störningen sprids och förstärks i det finansiella systemet.

FI har identifierat systemviktiga banker som ett led att hantera riskkoncentrationerna och minska sannolikheten för att störningar kan sprida sig. De systemviktiga bankerna har därför ett högre kapitalkrav än andra banker.

Vad innebär det att motverka finansiella obalanser?

Hög skuldsättning är ett annat exempel på en sårbarhet. FI bedömer att den finansiella stabiliteten inte hotas av hushållens skuldsättning, eftersom hushållen har stora tillgångar och motståndskraften är god. Samtidigt tyder internationella erfarenheter på att hushåll med höga belåningsgrader kan dra

⁶ Novemberöverenskommelsen 2011 mellan Riksbanken, Finansdepartementet och Finansinspektionen innefattade högre kapitalkrav för banker. Se Nya kapitalkrav för svenska banker, pressmeddelande på fi.se, 25 november 2011.

ner mer på sin konsumtion än vad lägre belånade hushåll gör om konjunkturen skulle mattas av. Det kan medföra att en konjunkturedgång förstärks. Att motverka finansiella obalanser handlar alltså om att minska hushållens sårbarhet för att begränsa de makroekonomiska riskerna med skulderna, trots att dessa inte utgör något hot mot den finansiella stabiliteten.

Åtgärder innebär avvägningar

FI har inte bara ansvar för finansiell stabilitet utan även konsumentskydd. Åtgärder för den finansiella stabiliteten påverkar också konsumentskydd, marknadens effektivitet och förtroende, konkurrens samt kan ha fördelningspolitiska effekter. Det kan även vara så att en åtgärd som skulle kunna öka motståndskraften i enskilda företag minskar motståndskraften i det finansiella systemet som helhet. Beslut om åtgärder behöver därför föregås av grundlig analys och kommer alltid att innebära en avvägning av förtjänster mot risker och kostnader.⁷

Den främsta avvägningen är den mellan stabilitet och samhällsekonomisk effektivitet. Åtgärder i form av reglering och tillsyn kan minska omfattningen av de problem som finns i det finansiella systemet. Om det arbetet är framgångsrikt och leder till att kreditförsörjning, betalningsförmedling och riskspridning fungerar väl och på så sätt stödjer den reala ekonomin, uppnås en högre samhällsekonomisk effektivitet samtidigt som den finansiella stabiliteten stärks. Men en alltför omfattande reglering innebär ökade kostnader, att konkurrensen begränsas eller att innovationstakten blir lägre. Exempelvis skulle ransonering av krediter innebära att det finansiella systemet blev stabilt, men inte särskilt effektivt. Utmaningen för reglering och tillsyn är att hitta en lämplig avvägning mellan stabilitet och effektivitet.

⁷ FI:s tillvägagångssätt vid beslut skiljer sig i detta avseende från de beslutsmodeller för makrotillsyn som diskuteras internationellt. En vanligt förekommande uppfattning är att makrotillsynsmyndigheten bör precisera mellanliggande mål för finansiell stabilitet och till dessa knyta indikatorer som kredittillväxt och instrument som till exempel kapitalkrav och bolånetak. Indikatorer är ekonomiska variabler som fångar uppbyggnaden av sårbarheter. När indikatorvariablerna når till ett tröskelvärde bör makrotillsynsmyndigheten använda det förutbestämda instrumentet, om det inte finns goda skäl att avstå.

Motivet till att tydligare knyta indikatorer till mellanliggande mål och instrument är för att förhindra passivitet och öka förutsebarheten. Erfarenhetsmässigt har myndigheter och andra beslutsfattare i många länder dröjt med, eller helt avstått från, att vidta åtgärder på grund av att kostnaderna är synliga och omedelbara, medan förtjänsterna blir tydliga först på längre sikt.

FI:s verksamhet

FI är verksam inom regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn. Därutöver är kommunikation ett viktigt medel. Åtgärder för den finansiella stabiliteten består vanligtvis av förändringar i regelverket och tillsynsinsatser, men också av kommunikation.

Regelgivning

Regelgivning är det verktyg som FI främst använder i arbetet med finansiell stabilitet och det kompletterande ansvaret att stabilisera kreditmarknaden. Genom regler kan FI ställa krav på de finansiella företagen. Kraven påverkar incitamenten hos de företag som omfattas av kraven och andra intressenter som företagets kunder och motparter. Med ändamålsenliga regler kan FI öka motståndskraften i det finansiella systemet och motverka finansiella obalanser.

Lagar och regler har en inbördes hierarki. FI har inte full frihet i att välja och utforma regler för de finansiella företagen. Myndighetens befogenheter är i sin tur reglerade i överordnade lagar. Lagarna sätter regler för de finansiella företagen men anger också myndigheternas roller vid till exempel ingripanden.

I många fall är lagarna allmänt hållna och kan vara svåra att tolka för det enskilda finansiella företaget. I åtskilliga fall har därför riksdagen bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om mer preciserade regler inom ramen för de övergripande lagreglerna. Regeringen har ofta i sådana fall vidareförmedlat bemyndigandet till FI.

Givet ett sådant mandat kan FI besluta om hur ett visst lagrum ska tolkas. Tolkningen kan meddelas genom att FI utfärdar föreskrifter, som blir lika bindande för företagen som en lag. FI kan också utfärda allmänna råd, som ger vägledning om hur en viss författning bör tillämpas. De allmänna råden visar hur FI anser att ett företag kan göra för att uppfylla vad som förväntas av det. Företaget kan välja en annan metod om den valda metoden uppnår samma syfte.

Regeringen har alltså delegerat viss regelgivning till FI. Men FI:s regler får inte bryta mot de andra lagar och förordningar som kan finnas och ska vara ändamålsenliga. Det är en av anledningarna till att FI:s regler alltid skickas på remiss så att olika intressenter får möjlighet att lämna synpunkter på förslagen. Remissförfarande syftar till rättssäkerhet, men bidrar också till att det tar ganska lång tid från det att FI identifierar ett problem till dess att ny reglering finns på plats.

FI måste följa internationell lagstiftning, som till exempel den europeiska tillsynsförordningen och det nyligen i svensk lag införlivade kapitaltäckningsdirektivet. Till skillnad från Basel-regelverket, där ett land ska uppfylla en viss miniminivå men kan införa strängare regler om de så önskar,

änmar dessa regelverk att harmonisera lagstiftningen inom EU. Därför begränsas inte bara miniminivåer utan även möjligheterna att införa strängare krav. I och med riksdagens beslut sommaren 2014 är FI både den i lagstiftningen omnämnda ”behöriga” och ”utsedda” myndigheten. Detta innebär att FI som ensam myndighet förfogar över en rad olika instrument som kan användas i syfte att uppnå de övergripande målen. Den kontracykliska bufferten är ett exempel på ett sådant instrument. Även andra kapitalbuffertar som banker förväntas hålla ingår, till exempel systemriskbufferten.

Tillsyn

För att bedriva finansiell verksamhet krävs tillstånd från FI. Genom tillståndsprövningen kan FI se till att finansiella företag, deras ägare och ledning uppfyller de grundläggande kraven för att kunna bedriva finansiell verksamhet, krav som syftar till att upprätthålla finansiell stabilitet och värna konsumentskyddet. De aktörer som inte förväntas kunna uppfylla kraven på stabilitet och konsumentskydd kan stängas ute.

Tillsynen av enskilda företag syftar till att dels säkerställa att företagen fortsatt uppfyller de krav som tillståndet ställer, dels identifiera och hantera risker och sårbarheter. För att tillsynen ska kunna förebygga problem måste arbetet vara *framåtblickande*. Tillsynen ska ha sitt fokus på de faktorer och förhållanden som utgör de största riskerna. Detta förutsätter bland annat att FI ska ha en välgrundad bedömning om vilka faktorer som är och förväntas bli de mest betydelsefulla. Ett grundläggande förhållningssätt för FI:s arbete är därför att det ska vara *riskbaserat*.⁸

I dialogen med företag under tillsyn och genom tillämpning av praxis kan FI verka för att uppnå sina mål inom finansiell stabilitet och konsumentskydd. Ett viktigt element för den finansiella stabiliteten är den interna kapitalutvärderingsprocessen som banker genomför och FI:s praxis genom särskilda kapitalkrav (så kallade Pelare 2-påslag).⁹ Kapitäläckningsdirektivet ger FI rätten att kräva att bankerna inte bara ska hålla kapital för sina egna risker utan även för de risker som de utsätter det finansiella systemet för.¹⁰

Genom den periodiska rapporteringen och tillsynsdialogen får FI insyn i enskilda företag och marknader. FI kan dessutom begära ytterligare information vid behov. Det är viktiga verktyg för att upptäcka och hantera sårbarheter i det finansiella systemet som helhet. Informationen från företag under tillsyn kombineras med vad som finns i öppna källor och ligger till grund för identifiering och hantering av sårbarheter. Ett led i analysen är att FI

⁸ Detta diskuteras mer utförligt i FI:s promemoria ”Tillsynsstrategi” 1 oktober 2014.

⁹ Se promemorian ”Kapitalkrav för svenska banker” FI Dnr 14-6258 publicerad den 8 september 2014.

¹⁰ Denna möjlighet har i svensk rätt införts genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

undersöker om flera aktörer är sårbara för samma sorts störning och om problem kan spridas i systemet.

För de finansiella företagen är risktagande en naturlig del av verksamheten. Reglering och tillsyn syftar inte till att ta bort alla risker, men för att företagens kunder och motparter ska kunna vara trygga med att företaget kan infria ingångna avtal krävs att de har kontroll över sina risker. En stor del av FI:s arbete syftar till att säkerställa detta.

Kommunikation och normbildning

FI har som tillsynsmyndighet flera skäl att kommunicera externt. Ett sätt att motverka de risker och problem FI identifierar är att påtala dem för andra intressenter. Myndighetens bedömningar av riskerna i det finansiella systemet kommuniceras bland annat genom återkommande rapporter som ”Stabiliteten i det finansiella systemet”, där FI två gånger om året redovisar sin bedömning av stabiliteten i det finansiella systemet och eventuella finansiella obalanser i svensk ekonomi.

FI kan också påverka normer och beteenden genom att förklara konsekvensen av ett agerande som inte är långsiktigt hållbart. Ofta är det effektivare att en aktör övertygas om nyttan av att ändra sitt beteende än att myndigheten förändrar regelverket. Kommunikation är också viktigt för att skapa förutsägbarhet i myndighetens agerande och göra ansvarsutkrävande möjligt.

Internationellt samarbete

Regelverket för samtliga delar av det finansiella systemet har genom åren blivit mer omfattande och internationellt harmoniserat. Arbetet med att ta fram nya regelverk intensifierades i samband med den senaste finansiella krisen och är långt ifrån färdigt. FI deltar i detta arbete och kan i viss mån påverka utformningen av kommande regelverk.

Det internationella samarbetet innebär både möjligheter och begränsningar i arbetet med finansiell stabilitet. De internationellt framtagna regelverken har gett FI nya rättsliga instrument, men myndigheten är inte helt fri i användningen av dessa.

FI behöver koordinera sina åtgärder internationellt. När myndigheten vidtar åtgärder inom ramen för de europeiska direktiven och förordningarna finns det i vissa fall skyldigheter att meddela myndigheterna i andra länder eller till och med ibland invänta godkännande innan en åtgärd genomförs. I vissa fall kan andra länder behöva vidta åtgärder mot företag i de egna länderna som är verksamma i Sverige. Dessa åtgärder speglar de som Sverige har vidtagit och syftet är att den ursprungliga åtgärden ska få full effekt. På motsvarande sätt kan Sverige behöva vidta åtgärder. I vissa fall är det obligatoriskt att spegla åtgärder, medan det i andra fall är frivilligt.

Finansiell krisberedskap och hantering

FI och andra myndigheter arbetar för att minska sannolikheten för finansiella kriser, men kan inte förhindra att de ibland ändå inträffar. För att skadorna ska kunna begränsas krävs att både företagen själva och staten har en beredskap att hantera den typen av situationer.

När krisen är ett faktum inträder ett nytt skede, där staten med nödvändighet får en huvudroll. Det handlar om att kunna ge finansiellt stöd till marknaden och att kunna genomföra en rekonstruktion eller i värsta fall avveckling av enskilda finansiella företag som fallerat och som skulle kunna utlösa kedjeeffekter om staten inte ingriper. I ett sådant skede har inte FI den ledande rollen. Tillsynens huvudroll är och förblir att förebygga kriser genom att verka för god motståndskraft.

Företagen har fått ett tydligt ansvar för att underlätta krishantering. I gränslandet mellan förebyggande arbete och krishantering har det på senare tid nämligen tillkommit ett nytt element: krav på återhämtnings- och resolutionsplaner för systemviktiga banker.¹¹ Företagen ska ha en genomtänkt och av FI godkänd plan för hur man ska agera för att ta sig ur problematiska situationer, och, om detta inte går, en plan för hur företaget ska kunna avvecklas under ordnade former. Återhämtnings- och resolutionsplanerna innebär samtidigt att FI får en delvis ny roll i att säkerställa att krishanteringen fungerar när så behövs.

¹¹ I Finanskriskommittén slutbetänkande (SOU 2014:52) har förslag lagts angående utformningen av myndighetsansvar mm kring detta, på basis av EU:s s.k. krishanteringsdirektiv.