

Regeringens skrivelse

2010/11:161



Riksrevisionens granskning av myndigheternas
insatser för finansiell stabilitet

Skr.
2010/11:161

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 juni 2011

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007, granskat Finansinspektionens och Riksbankens insatser för finansiell stabilitet under perioden 2005–2007. Vissa av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer är frågor för Riksbanken och/eller riksdagen. Riksbanken är en oberoende myndighet under riksdagen, varför regeringen inte kommenterar Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer som avser Riksbanken.

Regeringen instämmer till stora delar i Riksrevisionens iakttagelser att bankerna ökade sina risker genom expansionen i Baltikum och att myndigheterna, liksom många andra, underskattade dessa risker. Regeringen instämmer också till stora delar i Riksrevisionens bedömning att åtgärder behöver vidtas för att stärka dels det ramverk som i tid ska upptäcka risker som hotar den finansiella stabiliteten, dels ramverket för hantering av finansiella kriser som uppstår. Flertalet av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar är föremål för utredning av Finanskriskommittén (Fi 2011:02).

1	Ärendet och dess beredning.....	3
1.1	Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet	3
1.2	Beredningen av ärendet.....	3
2	Riksrevisionens rapport	4
2.1	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Finansinspektionens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser.....	8
4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	9
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	12
5.1	Myndigheternas mandat är otydliga.....	12
5.2	Tillsyn av banker med verksamhet i flera länder	14
5.3	Riksbankens och Finansinspektionens kommunikation	16
5.4	Samordningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen.....	16
5.5	Riksbankens och Finansinspektionens stresstester.....	17
5.6	Statens implicita ansvar	18
Bilaga 1	Bilaga 1 Riksrevisionens rapport Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet.....	21
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den	100

1.1 Riksrevisionens granskning av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet

Riksrevisionen har granskat Riksbankens och Finansinspektionens arbete med finansiell stabilitet under perioden 2005–2007 mot bakgrund av den risk som de svenska bankernas expansion i Baltikum innebär.

Motivet för Riksrevisionens granskning är det finansiella systemets betydelse för ekonomins funktionssätt, och att en finansiell kris kan leda till höga kostnader för staten och ekonomin som helhet. Staten har tagit på sig ansvaret för att upprätthålla stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Därför är det av stor vikt att statens arbete med att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet utförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Flera olika verktyg står till statens förfogande för att uppnå detta mål, och riksdagen har stiftat ett stort antal lagar som reglerar finansmarknaden och dess aktörer.

Riksrevisionens granskning syftar till att dra lärdomar för statens arbete med att upprätthålla stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Slutsatserna baseras på iakttagelser kring tillsynen av de svenska bankernas verksamhet i Baltikum under åren före krisen, och den risk som denna verksamhet utgjorde för det svenska finansiella systemet.

Granskningen grundar sig främst på hur de ansvariga myndigheterna bedömde och rapporterade om den riskuppbyggnad som skedde i det svenska banksystemet före krisen. Riksrevisionen fokuserar granskningsarbetet på perioden 2005–2007. Granskningen omfattar således inte myndigheternas hantering av själva krisen 2008 och 2009.

1.2 Beredningen av ärendet

Riksdagen överlämnade den 24 februari 2011 till regeringen Riksrevisionens granskningsrapport *Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007* (RiR 2011:9), se *bilagan*.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet och Finansinspektionen har getts möjlighet att lämna synpunkter på granskningsrapporten.

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser.

Bankerna ökade sina risker genom expansionen i Baltikum

De svenska bankerna ökade sin riskprofil genom att expandera sin verksamhet kraftigt i de baltiska länderna. Genom att ekonomierna i regionen växte okontrollerat, med växande obalanser som följd, ökade riskerna kraftigt. Bland annat var kreditexpansionen extrem med utlåningsvolymerna som ökade med 40–70 procent om året under 2005–2007 i de olika länderna. I Riga fyrdubblades lägenhetspriserna på bara tre år. Andra tecken på hög risknivå var att utlåningen skedde i utländsk valuta, att löneökningstakten låg på 20–30 procent samtidigt som länderna förde en fast växelkurspolitik. Sammantaget ökade riskerna kontinuerligt fram tills dess att de materialiserades i samband med den finansiella krisen.

Myndigheterna underskattade riskerna

I början av uppbyggnadsfasen av bankernas verksamheter i Baltikum ansåg de svenska myndigheterna att riskerna var begränsade. Efter hand blev oron mer påtaglig i takt med att obalanserna i de baltiska ekonomierna växte. Icke desto mindre bedömdes riskerna vara hanterbara under hela den undersökta perioden, 2005–2007, bl.a. med hänvisning till bankernas goda kapitaltäckning. Myndigheterna underskattade kreditriskerna, men av störst betydelse var att de missbedömde likviditetsriskerna, i synnerhet när det gäller bankernas utländska finansiering. Det var dock en felbedömning som de delade med i stort sett alla centralbanker, tillsynsmyndigheter, akademiker och investerarkollektivet världen över.

Myndigheternas mandat bör ses över

Sverige har två myndigheter med ansvar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet, Riksbanken och Finansinspektionen. Verktygen och analysfunktionerna skiljer sig åt mellan dessa två. Riksbanken har analysverktygen för det finansiella systemet i sin helhet, medan Finansinspektionen fokuserar på enskilda institut. Det är också Finansinspektionen som har sanktionsverktygen om ett finansiellt institut skulle brista i till exempel kapitaltäckning eller riskhantering. Något uttalat lagstöd för hantering av risker i det finansiella systemet som helhet, så kallad makroprudentiell policy, finns inte.

De baltiska myndigheterna upplevde att de hade få verktyg och inte kunde styra utvecklingen på sina kreditmarknader. En bidragande orsak till detta var att de endast kunde införa ett strängare regelverk för inhemska banker, medan utländska filialer inte kunde omfattas av ändrade regler. En förfrågan om ett strängare regelverk för dessa filialer skickades från Estland 2005 till dessa filialers tillsynsmyndigheter i hemlandet, däribland svenska Finansinspektionen. Förfrågan avsågs dock med hänvisning till att det skulle vara oförenligt med EU-rätten att införa olika regler beroende på var verksamheten bedrevs. Finansinspektionen rapporterade inte händelsen vidare till regeringen i formell mening. Riksrevisionen anser att denna underlåtenhet kan kritiseras. Utvecklingen i de baltiska länderna visar att den problematik med utländska banker och tillsynen av dessa som de estniska myndigheterna pekade på utgjorde ett reellt problem, som också kom att påverka den finansiella stabiliteten i Sverige. Efter krisen har ett stort antal nya regleringar och en ny struktur skapats inom EU för att hantera bland annat frågor om gränsöverskridande banker. Detta bör förbättra förutsättningarna för att problematiken som utländska filialer förde med sig i Baltikum blir lättare att hantera framöver.

Finansinspektionens och Riksbankens kommunikation

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att det finns ett gap mellan Riksbankens syn på det egna agerandet rörande riskerna i Baltikum och den bild som de baltiska myndigheterna har redovisat av Riksbanken. Det finns indikationer på att det även funnits ett gap mellan Riksbanken och andra aktörer, där riksbanksföreträdare synes anse att de har skickat ett starkare budskap om riskerna än vad mottagarna har uppfattat. Det faktum att Riksbanken berörde riskerna i Baltikum i sina stabilitetsrapporter tycks ha fått ringa genomslag på bankernas agerande. Det finns fler kanaler att använda för att skicka ut budskap än att producera stabilitetsrapporter och ha direktkontakt med bankledningarna. En publik arena vore att ha regelbundna utfrågningar i riksdagen om finansiell stabilitet, vilket skulle tvinga fram ett tydligt ställningstagande om riskerna hos såväl Finansinspektionen som Riksbanken och sprida detsamma till en bredare krets.

Myndigheternas samordning

Det institutionella upplägget i Sverige ställer stora krav på samordningen mellan å ena sidan Riksbanken och Finansinspektionen, och å andra sidan mellan dessa myndigheter och Finansdepartementet. Granskningen av arbetet med finansiell stabilitet har inte visat att samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken har brustit. Tvärtom visar intervjuerna med representanter för de båda myndigheterna på ett gott samarbetsklimat, mycket hjälpt av personliga kontakter mellan medarbetare på de två myndigheterna. Det är emellertid viktigt att säkerställa funktioner och samarbetsätt som inte endast bygger på

personliga kontakter. Sedan 2003 har det funnits en överenskommelse mellan Riksbanken och Finansinspektionen om formerna för samarbete. Samarbetet har dock inte utvärderats. Skr. 2010/11:161

Väl försiktiga antaganden i stresstesterna

Bedömningar av finansiell stabilitet grundas i princip på hur väl kapitaliserade de svenska bankerna är och vilka risker de står inför. Vilka antaganden som görs i de stresstester som myndigheterna genomför spelar därför en väsentlig roll för den slutliga bedömningen. Enligt Riksbanken ska stresstesterna ge svar på vilken motståndskraft bankerna har för att möta oväntade chocker. Mot den bakgrunden framstår det som att stresstesterna har byggt på väl försiktiga antaganden. Man bör ha i åtanke att syftet med stresstester inte är att göra exakta prognoser över olika riskscenarier. Icke desto mindre är det värdefullt om testerna är så rimliga och verklighetsnära som möjligt för att ge en bra bild av de risker som finns. Testerna har byggt på relativt normala konjunkturbedgångar, vilket är händelser som knappast kan beskrivas som något oväntat. Därtill har ett av testerna utgått ifrån en kraftig nedgång i Baltikum samtidigt som bankernas övriga marknader inte påverkas. Det är emellertid ovanligt att enskilda länder eller regioner hamnar i recession samtidigt som den globala tillväxten är god. Ett rimligare test hade varit att de baltiska länderna hamnade i problem samtidigt som övriga världen råkade ut för en ekonomisk nedgång. Genom att använda försiktiga antaganden i stresstesterna överskattades bankernas motståndskraft och riskerna för den finansiella stabiliteten underskattades.

Statens implicita ansvar

Staten har en implicit garanti att stödja banksystemet när det uppstår kriser. Det isländska exemplet visar att den garantin kan bli orimligt kostsam när banksektorn växer sig väldigt stor i förhållande till landets ekonomi. I dag har svenska staten inga verktyg för att begränsa storleken på banksektorn och den därmed sammanhängande implicita garantin. Genom att de svenska bankerna hade en dominerande roll i de baltiska betalningssystemen fick svenska staten ett implicit ansvar för dessa och därigenom för ländernas ekonomiska stabilitet. Utvecklingen visar att svenska staten kan få ett indirekt ansvar för andra länders ekonomier när bankernas utlandsetableringar medför att de får en dominerande roll på kreditmarknaden.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Baserat på resultatet av granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Regeringen bör se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det bör utredas huruvida ett regelverk för så kallad makroprudentiell policy bör utvecklas och vem som i så fall ska

ha ansvar för denna. En sådan översyn bör även inbegripa innebörden av sundhet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Riksbanken och Finansinspektionen bör överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten. Riksbanken har tagit ett steg på vägen i och med den senaste stabilitetsrapporten i december 2010 och de rekommendationer som där gavs offentlighet. Riksdagen skulle också kunna pröva möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om finansiell stabilitet.

Givet att det institutionella upplägget med två separata myndigheter som båda har ansvar för att upprätthålla finansiell stabilitet kvarstår, bör Riksbanken och Finansinspektionen fortsätta det nära samarbetet om de olika aspekterna av arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet. För att säkerställa att detta arbete fortsätter bör myndigheterna rapportera hur detta samarbete har utförts under verksamhetsåret till riksdagen eller regeringen. Det bör även övervägas om en extern utvärdering ska genomföras av hur samarbetet är organiserat och har fungerat, snarare än den interna utvärdering som överenskommelsen mellan Riksbanken och Finansinspektionen förordar.

Riksbanken bör vara tydlig med vad stresstesterna avser att kontrollera och säkerställa att antaganden till stresstesterna återspeglar dessa risker. En framtida möjlighet vore att göra stresstester baserade på olika djupa nedgångar i ekonomin, vilket skulle ge en bredare information om bankernas motståndskraft.

Regeringen bör utreda om riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita statliga garantin kan begränsas.

Regeringen bör se till att den löpande medvetandegörs om vilka risker, utöver de risker som handlar om bankernas kapital situation och som Finansinspektionen löpande övervakar, som bankers verksamheter i andra länder kan medföra för staten. Det är tveksamt om dessa risker kan reduceras utan att lägga restriktioner på bankernas möjligheter att expandera utomlands. Men redan kännedom om riskerna bör leda till att staten skapar en beredskap för att möta dem.

3 Finansinspektionens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2010/11:161

Finansinspektionen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rapport.

Finansinspektionen instämmer på det stora hela med den analys av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 som Riksrevisionen har gjort.

Finansinspektionen delar uppfattningen att det behövs ett uttalat lagstöd att använda de olika verktyg som finns för att hantera risker i det finansiella systemet för att förebygga framtida kriser. Finansinspektionen lyfter fram att det primärt inte är en fråga om nya verktyg utan snarare handlar om att klargöra att befintliga verktyg för mikroprudentiell tillsyn även kan användas i förebyggande syfte för makroprudentiella ändamål.

Finansinspektionen delar uppfattningen att så kallad makroprudentiell policy är viktigt för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Finansinspektionens håller också med om att det bör tydliggöras vilken (vilka) myndighet(er) som ska ha ansvaret för makroprudentiell policy. Finansinspektionen delar inte uppfattningen att innebörden av sundhetsbegreppet enligt 6 kap 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse är otydlig och öppet för misstolkningar. Däremot instämmer Finansinspektionens i att begreppets innebörd kan komma att vidgas i takt med utökningar av myndigheternas mandat för makroprudentiell tillsyn. Det står även klart att Finansinspektionens nuvarande mandat och analys avseende finansiell stabilitet inte är begränsade enbart till enskilda institut, utan även syftar till att värna stabiliteten i hela det finansiella systemet.

Finansinspektionen anser att tillsynen av gränsöverskridande banker kräver bättre samordning av hemlands- och värdlandsmyndigheternas insatser och en ny tillsynskultur i Europa. Utvecklingen av det gränsöverskridande samarbetet i Norden och Baltikum är också en högt prioriterad fråga på Finansinspektionens dagordning. Det är viktigt att också poängtera att detta samarbete behöver omfatta även krishantering och hantering av banker i obestånd.

Finansinspektionen instämmer i att Riksbanken och Finansinspektionen bör fortsätta sitt nära samarbete vad det gäller arbetet att upprätthålla finansiell stabilitet. Finansinspektionen är också positiv till en extern utvärdering av hur samarbetet mellan de två myndigheterna fungerar och välkomnar även en utökad rapportering till Riksdagen och Finansdepartementet.

Finansinspektionen ser positivt på tillsättandet av Finanskriskommittén som ska se över det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att *bankerna ökade sina risker genom expansionen i Baltikum*. Expansionen skedde snabbt och kredittillväxten var mycket hög. En betydande del av utlåningen till hushållen skedde i utländsk valuta. Den realekonomiska utvecklingen visade tecken på överhettning men trots det fortsatte bankernas snabba kredittillväxt. Omfattningen av flera svenska bankers exponering mot Baltikum växte till en grad som innebar att verksamheten svarade för en betydande del av bankernas positiva resultat, men innebar också en påtagligt ökad risk för bankerna. I förhållande till den svenska ekonomin är de baltiska ekonomierna små. Utvecklingen ledde ändå till betydande problem för de svenska bankerna.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att *myndigheterna underskattade riskerna*. Flertalet andra bedömare underskattade också riskerna.

Regeringen instämmer i att *myndigheternas mandat bör ses över*. Mot bakgrund av behovet av en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna finns skäl att överväga Riksbankens ansvarsområde för den finansiella stabiliteten i förhållande till det ansvar Finansinspektionen har.

Regeringen instämmer i att *tillsynen av banker med verksamhet i flera länder* behöver förstärkas, jämfört med situationen före den finansiella krisen.

Utvecklingen inom tillsynen över gränsöverskridande finansiell verksamhet ställer allt högre krav på samordning mellan tillsynsmyndigheter och uppgiften har vuxit i omfattning inom Finansinspektionen.

Ansvar för den gruppbaseade tillsynen ligger på den myndighet som ansvarar för tillsynen över det subjekt som utgör moderbolag i gruppen. Denna myndighet har ett direkt ansvar för tillsynen över bankens verksamhet i det egna landet och dess filialer inom EU. Härutöver har man också ett ansvar för att följa upp och ha god kunskap om utvecklingen i hela gruppen, dvs. även med avseende på de dotterbolag i andra medlemsstater som står under tillsyn av dessa länders behöriga myndigheter. Finansinspektionen har för närvarande ansvaret för den gruppbaseade tillsynen över fyra bankgrupper och fyra försäkringsgrupper. Bankgrupperna utgörs av Nordea, SEB, Swedbank samt Handelsbanken. Försäkringsgrupperna utgörs av Nordea, SEB, Skandia samt Ikano. Vidare deltar Finansinspektionen som värdlandsmyndighet i det av den danska tillsynsmyndigheten ledda kollegiet för Danske Bank, samt i det av den norska tillsynsmyndigheten ledda kollegiet för DNB Nor. Härutöver deltar Finansinspektionen på försäkringsområdet som värdlandsmyndighet i ytterligare tre större tillsynskollegier, If-Sampo, Old Mutual (Skandia) samt Royal Sun & Alliance (Trygg-Hansa). Finansinspektionens resurser till arbetet inom denna gruppbaseade tillsyn i kollegier har ökats, bl.a. i statsbudgeten för 2010.

Inom EU pågår arbete med ett krishanteringsramverk som bl.a. ska hantera banker med gränsöverskridande verksamhet inom EU. Arbetet kommer i form av ett EU-direktiv under 2011 som sedan ska genomföras

i svensk lagstiftning. Dessutom ingick Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksbanken ett samarbetsavtal i krishanteringsfrågor med de andra nordisk-baltiska myndigheterna 2010.

Riksrevisionen tar i sammanhanget särskilt upp en förfrågan om möjligheten att införa ett strängare regelverk för svenska bankers filialer som skickades från Estland 2005 till dessa filialers tillsynsmyndigheter i hemlandet, däribland svenska Finansinspektionen. Finansinspektionen besvarade förfrågan negativt och rapporterade inte händelsen vidare till regeringen i formell mening. Riksrevisionen anser att denna underlåtenhet kan kritiseras. Enligt Finansinspektionen sändes brevet inte formellt till regeringen eftersom förhållandet i sak redan var känt inom Regeringskansliet i och med att tjänstemän informerades. Rutinerna inom Finansinspektionen är nu sådana att en liknande händelse inte ska kunna inträffa.

När det gäller Riksrevisionens synpunkter beträffande *Finansinspektionens kommunikation* kan regeringen konstatera att Finansinspektionens kommunikation av material med anknytning till finansiell stabilitet brukar få genomslag i media. Syftet med kommunikationen av Finansinspektionens bedömningar är att de ska få genomslag hos dem som fattar beslut inom t.ex. finansiella institut.

Regeringen delar synen att *myndigheternas samordning* behöver formaliseras. Olika regleringsområden och myndighetsfunktioner utgör alla viktiga delar i ett ramverk för att värna den finansiella stabiliteten. De enskilda delarna utgör ett sammanhängande system där de finansiella myndigheterna dels ska ha tydligt definierade roller och ansvarsområden i en kris, dels ska ha väl fungerande strukturer och regler för kommunikation och samordning. Lika viktigt är det att möjligheten till ansvarsutkrävande finns. Brister samspelet och samordningen mellan myndigheterna riskerar i sig effektiva system för riskhantering att utnyttjas på ett icke optimalt sätt och krishanteringen i stort bli mindre effektiv.

Regeringen delar synen att *antagandena i stresstesterna varit för försiktiga*. En lärdom från den finansiella krisen är betydelsen av tuffa stresstester som testar bankernas förmåga att hantera oväntade men inte osannolika scenarier. Antagandena i Finansinspektionens stresstester har skärpts under senare år och kvaliteten på och trovärdigheten i testerna har därmed stärkts.

Regeringen delar synen på *statens implicita ansvar*. Finanskrisen har visat att det finns en betydande risk med en stor finansiell sektor i förhållande till storleken på ekonomin som helhet. När en stor banksektor drabbas av kreditförluster kan dessa volymmässigt bli för stora för staten att bära, varför banksektorns storlek i relation till BNP har betydelse. Mot bakgrund av det finansiella systemets betydelse för ekonomin så har banksystemet i praktiken en implicit garanti från staten när det uppstår kriser. Det isländska exemplet visat att den garantin kan bli orimligt kostsam när banksektorn växer sig väldigt stor i förhållande till landets ekonomi. På bara tre år steg den isländska statsskulden från 29 procent till 113 procent av BNP. På två år sjönk hushållens disponibla inkomster med omkring 25 procent. Vid sidan av att storleken på banksektorn i sig kan utgöra ett problem så är även storleken på enskilda banker ett

problem. Banker som är ”too big to fail” leder till ökade kostnader för staten när de måste kapitaliseras i samband med kriser. Skr. 2010/11:161

Svenska bankers verksamhet i andra länder kan också innebära ett implicit ansvar för svenska staten, vilket bankernas verksamhet i Baltikum visar.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2010/11:161

Riksrevisionens granskning är gjord med syfte att utröna om statens arbete för finansiell stabilitet är effektivt och ändamålsenligt samt om de ansvariga myndigheterna har de verktyg och den förmåga som krävs för att fullgöra uppdraget. Granskningen visar enligt Riksrevisionen på ett antal svagheter i det institutionella ramverket kring arbetet med finansiell stabilitet och att det finns ett behov av att utöka och utveckla de verktyg som står till myndigheternas förfogande. Avsnittet är strukturerat så att rubrikerna överensstämmer med iakttagelserna i kapitel 6 i Riksrevisionens rapport.

De frågor som är utestående i redovisningen av regeringens åtgärder avseende Riksrevisionens rekommendationer är under utredning av Finanskriskommittén (Fi 2011:02). Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad i och med denna skrivelse.

5.1 Myndigheternas mandat är otydliga

Finanskriskommittén tillsattes i februari 2011 för att göra en översyn av det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser, bl.a. mot bakgrund av de lärdomar som kan dras av utvecklingen och hanteringen av den senaste finansiella krisen (dir. 2011:6). Finanskriskommittén ska utreda flera av de iakttagelser Riksrevisionen gör i sin rapport. Det övergripande syftet med översynen är att säkerställa att regelverket är utformat så att olika slag av finansiella kriser i första hand kan mildras genom förebyggande åtgärder och i andra hand lösas på ett effektivt sätt, samtidigt som skattebetalarnas intressen värnas och allmänhetens förtroende för det finansiella systemets funktion säkerställs.

Finanskriskommittén ska bl.a.

- analysera och dra slutsatser av hanteringen, såväl i Sverige som internationellt, av den senaste globala finansiella krisen,

- göra en översyn av det nuvarande institutionella ramverket för krishantering, analysera ansvarsfördelningen och samspelet mellan Riksbanken, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Regeringskansliet (främst Finansdepartementet) samt av möjligheten till ansvarsutkrävande av myndigheterna och föreslå nödvändiga förbättringar,

- analysera och föreslå förbättringar i fråga om det regelverk för ingripanden som gäller för Finansinspektionen, bl.a. om det i lag ska anges att vissa åtgärder ska vidtas i vissa situationer,

- analysera och föreslå förbättringar av regelverket för Riksbankens hantering av frågor som rör finansiell stabilitet, inklusive lämnande av likviditetsstöd samt uppgifter och medel i sin roll att främja finansiell stabilitet och god marknadsfunktion,

- analysera om regelverket för övertagande och rekonstruktion och avveckling av finansiella institut med problem är tillräckligt och effektivt samt föreslå nödvändiga förbättringar,

– analysera hur ett låneinstrument som konverteras till kapital vid vissa situationer kan utgöra ett effektivt verktyg vid såväl privata lösningar som vid offentligt övertagande och rekonstruktion,

– utreda och föreslå en riskdifferentierad avgift för stabilitetsfonden,

– analysera regelverket för överprövning av myndighetsbeslut i frågor av betydelse för den finansiella stabiliteten, inklusive vilken roll Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut ska ha,

– analysera om sekretessbestämmelserna ger Regeringskansliet och de berörda myndigheterna möjlighet till effektivt informationsutbyte mellan varandra och motsvarande utländska myndigheter,

– analysera hur de föreslagna lösningarna förhåller sig till EU:s statsstödsregler,

– utarbeta nödvändiga författningsförslag i de avseenden kommittén kommer fram till att regelverken behöver ändras.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2012.

Riksrevisionen konstaterar att det för att förebygga kriser krävs en myndighet som dels har kapacitet att identifiera problem i tid, dels har mandat och självförtroende att genomföra beslut som inte sällan är impopulära.

Ansvar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet delas av Riksbanken och regeringen, samt dess myndigheter Riksgäldskontoret och Finansinspektionen. Riksbankens och Finansinspektionens verktyg och analysfunktioner skiljer sig åt. Riksbanken har analysverktygen för det finansiella systemet i sin helhet, medan Finansinspektionen har ansvaret för tillsyn av enskilda institut. Finansinspektionen har också sanktionsverktygen om ett finansiellt institut skulle brista i till exempel kapitaltäckning eller riskhantering. Samtidigt har Finansinspektionen ett klart mandat att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Efter finanskrisen har myndigheten arbetat med att utvidga sin ekonomiska analys och tillsynen över systemriskerna.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns något uttalat lagstöd för hantering av så kallad makroprudentiell policy. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över och förtydligar Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Riksrevisionen anser att det bör utredas om ett regelverk för makroprudentiell policy bör utvecklas och vilken myndighet som i så fall ska ha ansvaret.

Regeringen anser att det är av stor betydelse att de finansiella myndigheterna dels har tydligt definierade roller och ansvarsområden i en kris, dels har väl fungerande strukturer och regler för kommunikation och samordning. Lika viktigt är det att möjligheten till ansvarsutkrävande finns. Brister samspelet och samordningen mellan myndigheterna kommer inte krishanteringen att fungera optimalt. Mellan myndigheterna Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet (främst Finansdepartementet) samt stödmyndigheten Riksgäldskontoret finns en överenskommelse om samarbete i stabilitets- och krishanteringsfrågor samt en ordning för samråd i det s.k. stabilitetsrådet. Erfarenheterna från finanskrisen visade på vikten av löpande och periodvis täta samråd för informationsutbyte och gemensamma bedömningar. På så sätt skapas en gemensam bild av situationen och åtgärder kan vidtas av myndigheterna utifrån denna bild.

Mot bakgrund av behovet av en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna finns skäl att överväga hur aktuella myndigheters ansvarsområden för den finansiella stabiliteten förhåller sig till varandra, vilket kommer att göras av Finanskriskommittén.

Inom ramen för en ny tillsynsstruktur har det skapats ett nytt organ på EU-nivå för makrotillsyn, ESRB (European Systemic Risk Board), med uppgift att svara för en mer övergripande bevakning av stabilitet på makronivå och ge tidiga signaler om obalanser i ekonomin inklusive behov av åtgärder. Här förutses en viktig roll för bl.a. centralbankerna. Finanskriskommittén ska överväga hur Riksbankens uppgifter för finansiell stabilitet kan tydliggöras inklusive frågan om ansvaret för stabilitet på makronivå bl.a. i förhållande till Finansinspektionens uppgifter.

Riksrevisionen rekommenderar en översyn av Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. En sådan översyn bör, enligt Riksrevisionen, även inbegripa innebörden av sundhetsbegreppet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Riksrevisionen baserar sin rekommendation på att ledande personer på Finansinspektionen framhållit att den s.k. sundhetsparagrafen är så vag att den är svår att använda respektive att den är så vid att den kan utnyttjas i nästan vilka sammanhang som helst. Riksrevisionen framhåller att det inte är rimligt att det råder ovisshet om hur lagen i detta avseende ska tolkas. Risken med den otydliga formuleringen anses vara att den antingen är ett verktyg för Finansinspektionen som inte går att använda eller medger en tillämpning som lagstiftaren kanske inte har avsett.

Motiven till och innebörden av sundhetsregeln i lagen om bank- och finansieringsrörelse har behandlats i propositionen 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse Del 1, s. 280–288. Därtill har Finansinspektionen bemyndigats att meddela föreskrifter när det gäller kravet på sundhet och vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla detta krav (se 16 kap. 1 § 3 lagen om bank- och finansieringsrörelse jämför med 5 kap. 2 § 4 förordningen [2004:329] om bank- och finansieringsrörelse). Finansinspektionen har således fått ett mandat av regeringen att – med utgångspunkt i lagregeln och lagmotiven – utveckla sundhetsbegreppet. Regeringen ser, mot denna bakgrund, inget behov av att nu inleda en översyn av sundhetsbegreppet.

Finansinspektionens befogenheter och redskap att tidigt avvärja möjliga problem utgör den centrala förebyggande delen av en heltäckande reglering för att värna den finansiella stabiliteten. I en översyn av hela ramverket för krishantering behöver därför det mandat och de legala medel Finansinspektionen har till sitt förfogande analyseras.

5.2 Tillsyn av banker med verksamhet i flera länder

Ett övergripande förhållande som alltmer påverkar den nationella krisregleringen och därför måste beaktas är att krishantering sällan kan ske isolerat från omvärlden. Detta följer av den finansiella sektorns gränsöverskridande företagsstruktur men också av de betydande

kopplingar som normalt finns mellan olika institut. Erfarenheterna från finanskrisen har tydliggjort behovet av dels ett mer samordnat internationellt arbete för effektivare krishantering, dels mer likartade rättsliga ramverk och befogenheter för ansvariga myndigheter.

Inom EU pågår ett omfattande analys- och beredningsarbete i detta syfte men även i andra globala forum, bl.a. Baselkommittén och G20, diskuteras dessa frågor. I juni 2010 kom G20-länderna överens om att utforma och implementera ett system för hantering av finansiella institut i kris som inte förutsätter att skattebetalarnas medel ska användas för att finansiera bankernas förluster. EU-kommissionen har därefter i ett meddelande som offentliggjordes den 20 oktober 2010 presenterat ett förslag till ett omfattande framtida EU-ramverk för hanteringen av banker och vissa investeringsbolag i kris, se avsnitt 4.6. Förslaget syftar bl.a. till att säkerställa ett sunt beteende på den finansiella marknaden och minska sannolikheten för att det uppstår finansiella kriser, samt minska risken för att skattebetalarna får bära de kostnader som normalt uppstår i en finansiell kris. Förslaget innehåller bl.a. åtgärder för att förbättra och förstärka tillsynsmyndigheternas befogenheter att med olika verktyg tidigt ingripa mot institut som har finansiella problem, samt skapa ett trovärdigt regelverk för att rekonstruera och avveckla systemviktiga institut.

Frågor om särskilda avgifter för att finansiera statliga kostnader vid finansiella kriser diskuteras också närmare inom EU och i internationella finansiella forum. EU-kommissionen har i maj 2010 lagt fram riktlinjer om införande av harmoniserade nationella stabilitetsfonder. Kommissionen presenterade under juli 2010 ett förslag till omarbetat insättningsgarantidirektiv. Kommissionens ansats är att såväl de frivilliga stabilitetsfonderna och de obligatoriska insättningsgarantifondernas finansiering och användning ska harmoniseras inom EU.

För svensk del kommer det internationella samarbetet i praktiken i mycket att knytas till den nordisk-baltiska regionen som utgör hemmamarknad för de större svenska bankgrupperna. Den överenskommelse om samarbete i krishanteringsfrågor som 2010 träffades mellan ländernas finansdepartement, tillsynsmyndigheter och centralbanker kan sägas utgöra ett mer detaljerat samarbetsåtagande i förhållande till det som finns inom hela EU.

Inriktning av utredningsarbetet i Finanskriskommittén ligger i linje med det internationella arbete och diskussioner som förs i EU, IMF och G20-gruppen om effektiv hantering av gränsöverskridande bankkriser. En effektiv hantering och reglering av institut med problem behöver ta hänsyn till de internationella aspekterna och till den gränsöverskridande verksamhet och företagsstruktur som numera präglar den finansiella sektorn i Sverige och internationellt. Det är nödvändigt att analysera och väga in de krav detta kan ställa på ett nationellt regelverk.

Förslaget från EU-kommissionen avseende krishantering för banker innehåller åtgärder som innebär att tillsynsmyndigheterna ges utökade befogenheter att med olika åtgärder tidigt ingripa mot institut som har finansiella problem eller bedriver en alltför riskutsatt verksamhet (early intervention). Olika möjligheter för bolag inom en finansiell grupp att finansiellt stödja varandra, även över gränserna inom EU, utreds också av kommissionen.

Finansinspektionen arrangerar presskonferenser i samband med att material som har anknytning till finansiell stabilitet publiceras. Det brukar få ett genomslag i media. Syftet med kommunikationen av Finansinspektionens bedömningar är att de ska få genomslag hos dem som fattar beslut inom t.ex. finansiella institut. Finansinspektionen är självkritiska avseende kommunikationen under perioden 2007–2009.¹ Erfarenheterna har bidragit till att Finansinspektionen förbättrar kommunikationen. Utfrågningar i riksdagen kan möjligen vara ett sätt att förbättra genomslaget och att informationen sprids effektivare. Det är numera inte ovanligt att företrädare för myndigheterna inför utskott i riksdagen presenterar sin syn på finansiell stabilitet.

Riksbanken är en oberoende myndighet under riksdagen vilket innebär att regeringen inte ska påverka hur myndigheten sköter sin kommunikation.

Offentliga utfrågningar om finansiell stabilitet i riksdagen är en fråga för riksdagen att ta ställning till.

5.4 Samordningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen

Olika regleringsområden och myndighetsfunktioner utgör viktiga delar i ett ramverk för att värna den finansiella stabiliteten. Som framgått är det av lika stor betydelse att de enskilda delarna utgör ett sammanhängande system där de finansiella myndigheterna dels har tydligt definierade roller och ansvarsområden i en kris, dels har väl fungerande strukturer och regler för kommunikation och samordning. Brister samspelet och samordningen mellan myndigheterna riskerar i sig effektiva legala ordningar att hanteras på ett icke optimalt sätt och krishantering i stort bli mindre effektiv. Detta framstår som särskilt viktigt i Sverige där det, utöver de sedvanliga berörda myndigheterna Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet (främst Finansdepartementet), numera finns en särskild stödmyndighet (Riksgäldskontoret). Mellan dessa myndigheter finns en överenskommelse om samarbete i stabilitets- och krishanteringsfrågor samt en ordning för samråd i det s.k. stabilitetsrådet. Erfarenheterna från finanskrisen visade på vikten av löpande och periodvis täta samråd för informationsutbyte och gemensamma bedömningar. En central bedömningsfråga och grund för många av myndigheternas åtgärder är då om den finansiella stabiliteten är hotad och systemrisker föreligger.

Riksrevisionen konstaterar att samordningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen har fungerat väl, mycket tack vare goda personliga kontakter mellan myndigheternas handläggare och chefer. Regeringen instämmer i att samordningen inte ska vara beroende av goda personliga

¹ Storbankernas och myndigheternas kommunikation under finanskrisen, rapport av Hallvarsson & Halvarsson för FSPOS september 2010.

kontakter. Goda kontakter mellan myndigheterna är avgörande och samordningen mellan myndigheterna kommer att utredas av Finanskriskommittén.

Skr. 2010/11:161

Regeringen (Finansdepartementet) och myndigheterna Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret träffas löpande i stabilitetsrådet. Dessa möten sker med korta intervall under mer turbulenta perioder i den finansiella sektorn och annars mer sällan. Vid mötena förs protokoll av övergripande karaktär.

5.5 Riksbankens och Finansinspektionens stresstester

Stresstester av banker, med syfte att bedöma risker och att bedöma behov av ytterligare kapital för att stärka en banks förmåga att hantera risker, har blivit ett viktigt instrument efter finanskrisen.

Riksrevisionen rekommenderar att Riksbanken bör vara tydlig med vad stresstesterna avser att kontrollera och säkerställa att antaganden till stresstesterna återspeglar dessa risker, samt att göra stresstester baserade på olika djupa nedgångar i ekonomin vilket skulle ge en bredare information om bankernas motståndskraft.

Riksrevisionens kritik och rekommendationer avseende stresstester rör främst Riksbanken, som är en myndighet under riksdagen.

Erfarenheter efter finanskrisen, från USA och andra länder, visar att stresstester ökar förtroendet för banksystemet. Inom EU sker gemensamt arbetet med stresstester av europeiska banker sedan 2009. Utöver detta stresstestar nationella myndigheter sina egna banker. Publicering av stresstestresultat på individuell banknivå är avgörande för stresstesters trovärdighet och hjälper finansiella institut att återfå förtroende på marknaden. Stresstesterna utvecklas fortlöpande och svenska myndigheter ligger i framkant när det gäller att inkludera verkliga marknadsförhållanden och risker. Det är viktigt att testerna upplevs som tuffa, trovärdiga och så omfattande som möjligt. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att stresstester inte är en prognos över framtida förluster.

Antagandena i Finansinspektionens stresstester har skärpts under senare år och kvaliteten i och trovärdigheten för testerna har därmed stärkts. Generellt verkar regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken, inom sina respektive fora inom EU för att stresstesterna på EU-nivå ska bli betydligt tuffare och bättre avspegla verkliga risker.

Väl fungerande finansmarknader är avgörande för en stabil samhällsekonomisk utveckling och för en effektiv stabiliseringspolitik, vilket uttrycks i regeringens skrivelse till riksdagen om ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79). För att statliga ingripanden på finansmarknaden ska vara effektiva är det viktigt med en tydlig rollfördelning mellan myndigheter och tydliga principer för hur de offentliga finanserna ska värnas vid sådana ingripanden. Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och därigenom förhindra att krisen kraftigt påverkar hela ekonomin. Om regeringen behöver vidta sådana åtgärder, är utgångspunkten att begränsa de offentligfinansiella konsekvenserna av detta. Det är viktigt att det är kreditinstituten själva, framför allt deras aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand bär eventuella förluster. Detta minskar även problemen med överdrivet risktagande hos kreditinstituten.

En reglering för effektiv krishantering är ett brett och komplext regleringsområde som berör alla myndigheter som bidrar till finansiell stabilitet. Till bilden hör de problem med oförsiktigt och överdrivet risktagande (s.k. moral hazard) som följer av att staten i slutändan alltid måste tillförsäkra en nödvändig stabilitet i det finansiella systemet.

Finanskriskommittén ska utreda om det ytterligare behöver förtydligas att utgångspunkten i all krishantering är att värna den finansiella stabiliteten och skattebetalarnas pengar, och om det i stödmyndighetens (dvs. Riksgäldskontorets) instruktion bör skrivas in att detta är syftet.

Regeringens utgångspunkt i utformandet av krisåtgärder har varit att staten inte ska ta över dåliga tillgångar utan att också överta ägandet, för att därmed kunna få del av eventuella värdeökningar. Övertagande av dåliga tillgångar undanröjer osäkerhet om risker i bankers balansräkning, men det är svårt att ha en prissättning som värnar skattebetalarnas intressen, i synnerhet i en krissituation. Därför bör dåliga tillgångar endast övertas i samband med kapitaltillskott, där även ägandet övertas. Med denna utgångspunkt utformades de svenska stödåtgärderna i samband med finanskrisen. Den 29 oktober 2008 antog riksdagen en stabilitetsplan och lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). I denna plan för finansiell stabilitet har regeringen ett mandat från riksdagen att vidta nödvändiga åtgärder för att stödja det finansiella systemet. Som en del i stabilitetsplanen har en stabilitetsfond skapats, till vilken instituten betalar en årlig avgift med syfte att den finansiella sektorn på sikt ska bära sina egna kostnader för att upprätthålla finansiell stabilitet. Stabilitetsavgiften är också ett sätt att minska riskerna i bankerna, eftersom expansion genom lånefinansiering medför en ökad avgift. Finanskriskommittén ska dock analysera om stabilitetsavgiften bör riskdifferentieras.

Stödlagen innefattar möjligheter till tvångsinlösen av aktier i ett institut under vissa förutsättningar. En sådan förutsättning är att det är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och att institutet inte accepterar de villkor för stöd som Riksgäldskontoret erbjuder och Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut funnit skäligen. En annan situation då inlösen får ske är om institutets kapitalbas understiger en fjärdedel av det lagstadgade kravet.

I förarbetena till stödlagen anges vissa principer som ska ligga till grund för stödåtgärderna (prop. 2008/09:61). Det stöd som lämnas ska förenas med villkor i syfte att säkerställa att en sund incitamentsstruktur upprätthålls i vilken kreditinstitutets eget ansvar bevaras, att statens långsiktiga kostnader för stöd minimeras, att det i första hand är institutet och dess ägare som får stå för eventuella förluster samt att staten, om inte synnerliga skäl finns, ska få ersättning för sitt risktagande och del i den värdestegring i institutet som stödet föranleder. I syfte att motverka ett instituts benägenhet att engagera sig i riskfyllda verksamheter vidtas åtgärder riktade mot företagsledningens belöningsystem i samband med stödåtgärder. Staten har också, som tidigare nämnts, under vissa förutsättningar rätt att lösa in aktier i ett kreditinstitut, och därmed överta ägandet.

Regeringens stabilitetspaket innebär ett tydliggörande av finanssektorns ansvar för den egna situationen. Den etablerade stabilitetsfonden, som i längden ska vara självfinansierad med avgifter från kreditinstitutet, ska motsvara de långsiktiga kostnaderna för krislösningar. Kostnaderna för finansiell instabilitet internaliseras i högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet på institutet. Detta bör i sin tur leda till minskade incitament för ett överdrivet risktagande. Regeringen har utöver detta annonserat att den ska pröva vägar för att höja kapitaltäckningskraven utöver vad som kommer att gälla enligt Basel III. Bakgrunden är främst det svenska banksystemets storlek i förhållande till BNP och de svenska bankernas omfattande verksamhet i andra länder.

Tanken bakom stödlagen, och kommande reglering i form av bl.a. ökade krav på kapitaltäckning och hantering av banker i kris, är att verka för lägre risktagande och att minska sannolikheten för finansiella kriser. I förlängningen minskar då också den statliga implicita garantin.

Regelverket för krishantering togs fram under stor tidspress i samband med krisen 2008 och baserades till stor del på krislagstiftningen från 1990-talet. Regelverket anpassades till den globala kris och brist på förtroende som genomsyrade hela det internationella finanssystemet. Finanskriskommittén har därför fått i uppdrag att göra en bred översyn av stödlagen för att säkerställa att den ger tillräckliga möjligheter att på ett effektivt sätt hantera olika slag av kriser på ett sätt som värnar skattebetalarnas intressen. Bland annat behövs en översyn av de lagstadgade möjligheterna för regeringen och berörda myndigheter att genom ett stegvis agerande hantera systemviktiga institut som befinner sig i olika grad av problem, inklusive möjligheten att överta ägandet och rekonstruera och avveckla banken. En sådan översyn ska säkerställa att regeringen och de berörda myndigheterna har tillräckliga och adekvata instrument för ett sådant stegvis agerande, bl.a. genom kapitaltillskott som kan konstrueras så att ett låneinstrument konverteras till eget kapital vid vissa situationer ("contingent capital"). Stöd enligt stödlagen kan lämnas endast när det är påkallat för att motverka en risk för allvarlig störning i det finansiella systemet i landet (systemrisk).

Kommittén ska även göra en översyn av möjligheten till att rekonstruera finansiella företag. För närvarande är lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion inte tillämplig på finansiella institut. Kommittén ska överväga hur reglerna om rekonstruktion bör utformas för att skapa

de bästa möjliga förutsättningarna för motiverade rekonstruktioner med hjälp av den privata sektorn och privata medel. Exempelvis ska kommittén utreda möjligheter att sätta ned icke säkerställda fordringar efter det att aktiekapitalet fullt ut skrivits ned (en s.k. bail in), och möjligheten till kapitaltillskott som kan konstrueras så att ett låneinstrument konverteras till eget kapital vid vissa situationer. Med sådana legala möjligheter kan förutsättningarna att genomföra en rekonstruktion med hjälp av den privata sektorn och privata medel öka. Det bör även långsiktigt kunna bidra till ökad marknadsdisciplin och minskat risktagande.

I oktober 2010 offentliggjorde EU-kommissionen ett förslag om ett EU-ramverk för hantering av banker och vissa investeringsbolag i kris. Detta utvecklas och konkretiseras just nu inom kommissionen.

Avsikten med förslaget är att säkerställa att samtliga institut kan avvecklas utan att utlösa en systemkris som hotar tillgången på grundläggande finansiella tjänster. Aktieägarna, åtminstone vissa borgenärer, och bankindustrin i stort ska bära kostnaderna för ett eventuellt omhändertagande av en bank i kris. I första hand ska en kris undvikas genom förebyggande åtgärder som stärkt tillsyn, stresstester på en regelbunden basis och krav på bankerna att i förväg tänka över och förbereda planer för vilka åtgärder som kan behöva vidtas om kris uppstår. Myndigheterna ska i samarbete med instituten upprätta avvecklingsplaner (resolution plans) för att i en krissituation kunna vara bättre förberedda på vilka åtgärder som kan vidtas med det krisdrabbade institutet. Förslaget innehåller vidare åtgärder som innebär att tillsynsmyndigheterna ges utökade befogenheter att med olika åtgärder tidigt ingripa mot institut som har finansiella problem eller bedriver en alltför riskutsatt verksamhet (early intervention). Olika möjligheter för bolag inom en finansiell grupp att finansiellt stödja varandra, även över gränserna inom EU, utreds.

Förslaget innehåller dessutom ett gemensamt regelverk för att rekonstruera och avveckla systemviktiga institut som hamnar i en kris som inte gått att avvärja. För institut som bedöms som systemviktiga kan en särskild inrättad krishanteringsmyndighet, utan aktieägarnas godkännande, rekonstruera och avveckla institutet. Metoderna kan skilja sig åt beroende på aktuell situation, som t.ex. sälja hela eller delar av banken, bridge bank-lösningar eller skuldkonvertering. Icke systemviktiga institut ska kunna avvecklas genom sedvanligt konkurs- eller likvidationsförfarande. Kommissionen har uttalat att man i ett senare skede avser se över likvidationsförfarandet för icke systemviktiga banker i syfte att nå större enhetlighet mellan medlemsstaterna.

Avseende svenska bankers verksamheter i andra länder så får regeringen löpande information om vilka risker som finns genom att bevakningen av aktuella länder dels publiceras i stabilitetsrapporter och dels genom att regeringen har bevakning på utvecklingen. Bevakningen sker utöver vad som är motiverat av ländernas andel av världsekonomin och sker på grund av betydelsen för svenska banker. Regeringen får även löpande information från organisationer som IMF och OECD avseende utvecklingen i de aktuella länderna.

Bilaga 1 Riksrevisionens rapport
Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Skr. 2010/11:161
Bilaga 1

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Olofsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Sabuni,
Billström, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-
Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar skrivelsen 2010/11:161 Riksrevisionens granskning
av myndigheternas insatser för finansiell stabilitet