

Regeringens skrivelse

2013/14:210



Resultatskrivelse avseende det finansiella systemet

Skr.
2013/14:210

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 maj 2014

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen utvärderas resultatet av regeringens och dess berörda myndigheters åtgärder för att uppnå målet för det finansiella systemet: Ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter. För att kunna ge en mer nyanserad bild av måluppfyllelsen redovisas utvärderingen i förhållande till de fyra delmålen: *finansiell stabilitet, förtroende, fungerande marknader* och *konsumentskydd*. De fyra delmålen har dock starka kopplingar till varandra. Eftersom det inte finns något enskilt mått som mäter hur målet eller delmålen uppfylls, används i stället ett flertal indikatorer för att utvärdera hur de fyra olika delmålen uppfylls.

Det är främst måluppfyllelsen avseende åren 2012 och 2013 som utvärderas. Men för att kunna jämföra hur väl målet uppfylls under denna period jämfört med läget under finanskrisen redovisas åtgärder och indikatorer i många fall fr.o.m. 2009. Regeringen gör följande bedömningar om måluppfyllelsen på de fyra områdena:

Det svenska finansiella systemet är stabilt. Vidtagna åtgärder som högre kapital- och likviditetskrav, bolånetak och ett riskviktsgrolv för bolån har bidragit till att skapa ett mer robust finansiellt system. Men vissa risker finns kvar såsom bankernas beroende av marknadsfinansiering samt hushållens höga och ökande skuldsättning. Den låga statskulden bidrar till att stärka förtroendet för statens krishanteringsförmåga och därmed till att minska risken för att en finansiell kris ska inträffa.

Indikatorer över utvecklingen på ränte- och aktiemarknaden pekar på att förtroendet mellan aktörerna på de finansiella marknaderna har förbättrats de senaste åren och är nu relativt högt. Indikatorer över konsumenternas förtroende för aktörerna på de finansiella marknaderna pekar dock på en viss försvagning de senaste åren.

De svenska finansmarknaderna bedöms över lag fungera väl. Konkurrensen är dock måttlig jämfört med andra länder. Positivt är att införandet av onlinetjänster och kortbetalningsautomater i butik har skett snabbare i Sverige än i de flesta länder. Detta har bidragit till effektivare betalningstjänster och minskade risker med kontanthantering. Den nya modellen för ränteskillnadsersättning som träder i kraft den 1 juli 2014 kommer att göra det billigare för hushåll med bundna bolån att byta bank. Därmed förbättras konkurrensen något.

Konsumentskyddet på det finansiella området har förbättrats på flera sätt. Regeringen har vidtagit åtgärder som bidrar till bättre information från de finansiella företagen till konsumenterna och ökat konsumenternas kunskap på det finansiella området. Till det kommer åtgärder som förbättrat skyddet för konsumenterna. Finansinspektionen har infört ett bolånetak som bedöms ha bidragit till att hushållens belåningsgrad för nya lån dämpats efter 2010. Finansiella tjänster och produkter utvecklas dock i snabb takt. Många av de nya produkterna tenderar att bli komplexa och svåra att förstå, vilket innebär att statliga åtgärder även fortsättningsvis kommer att behövas för att upprätthålla ett starkt konsumentskydd.

Bakgrunden till skrivelsen är att riksdagen tillkännagett att regeringen under 2014 ska lämna en särskild resultatskrivelse för 2012 och 2013 avseende målet för det finansiella systemet. Skrivelsen är ett komplement till den redovisning som årligen görs under utgiftsområde 2 i budgetpropositionen.

1	Inledning	6
1.1	Det finansiella systemets uppgifter.....	6
1.2	De senaste årens händelseutveckling på finansmarknaderna	7
2	Mål för det finansiella systemet	10
3	Medel för att nå målet för det finansiella systemet	12
3.1	Ramverk för finansiell stabilitet	12
3.1.1	Stärkta regelverk.....	12
3.1.2	Förbättrad tillsyn	14
3.1.3	Effektivt krishanteringssystem	16
3.2	Insatser för stärkt konsumentskydd	20
3.2.1	Ökad öppenhet och bättre rådgivning.....	20
3.2.2	Åtgärder på bolåneområdet	21
3.2.3	Stärkt tillsyn för snabblån.....	22
3.2.4	Ökad kunskap hos konsumenter – finansiell folkbildning	23
3.2.5	En ny upplysningstjänst för konsumenter.....	24
3.2.6	Åtgärder inom pensionsområdet.....	24
3.3	Statliga myndigheters ansvar för att uppnå målet för det finansiella systemet	26
4	Resultatutvärdering	29
4.1	Det finansiella systemets stabilitet	29
4.1.1	Riskerna har minskat, men vissa kvarstår.....	30
4.1.2	God motståndskraft i ett koncentrerat banksystem	34
4.1.3	Långsiktigt hållbar finansiell ställning i försäkringsföretagen	36
4.1.4	Regeringens bedömning av det finansiella systemets stabilitet.....	38
4.2	Förtroende på finansmarknaden	39
4.2.1	Minskad oro och risk på räntemarknaden.....	40
4.2.2	Minskad volatilitet på aktiemarknaden.....	42
4.2.3	Något svagare förtroende för de finansiella företagen	43
4.2.4	Arbete med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.....	47
4.2.5	Regeringens bedömning av förtroendet på finansmarknaden.....	48
4.3	Väl fungerande marknader	49
4.3.1	De fyra storbankerna dominerar bankmarknaden.....	49
4.3.2	God lönsamhet i bankerna	52
4.3.3	Prissättning och räntedifferenser	54
4.3.4	Mer internetbaserade betaltjänster	56
4.3.5	Regeringens bedömning av marknadens funktionssätt	58

Skr. 2013/14:210	4.4	Konsumenterskydd.....	59
	4.4.1	Konsumenterna ser problem med finansiell rådgivning och anser att pensionsområdet är svårt att förstå.....	60
	4.4.2	Bankernas bolånemarginal har stigit	62
	4.4.3	Mindre sårbara hushåll	63
	4.4.4	Ökat antal timmar på finansiell folkbildning...65	
	4.4.5	Regeringens bedömning om konsumenterskyddet.....	66
	5	Fortsatt arbete och kommande rapportering	67
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 maj 2014.....	68

Medel för att nå målet för det finansiella systemet

Diagram 3.1 Utvecklingen av Finansinspektionens resurser	14
Tabell 3.1 Finansinspektionens verksamhet fördelat på tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning (tusental timmar)	15
Diagram 3.2 Finansinspektionens kostnader och antalet arbetade timmar	15
Diagram 3.3 Stabilitetsfondens förväntade utveckling.....	17
Diagram 3.4 Åtagandet inom bankgarantiprogrammet	18

Resultatindikatorer

Det finansiella systemets stabilitet

Diagram 4.1 Bankernas tillgångar i förhållande till BNP.....	31
Diagram 4.2 De svenska storbankernas marknadsfinansiering	31
Diagram 4.3 Hushållens skulder som andel av disponibelinkomsten.....	32
Diagram 4.4 Okonsoliderad statsskuld sedan 1975	33
Diagram 4.5 Storbankernas genomsnittliga kärnprimärkapitalrelation	34
Diagram 4.6. Genomsnittlig solvenskvot för försäkringsföretag	36
Diagram 4.7 Genomsnittlig trafikljuskvot för försäkringsföretag	38

Förtroende på finansmarknaden

Diagram 4.8 Den svenska TED-spreaden	40
Diagram 4.9 Bospreaden på den svenska obligationsmarknaden.....	41
Diagram 4.10 Volatilitet på den femåriga svenska statsobligationsräntan	42
Diagram 4.11 Volatilitet på Stockholmsbörsens OMXS30-index.....	42
Diagram 4.12 Hur nöjda kunderna är med bolån, privatkunder	44
Diagram 4.13 Hur nöjda kunder är med sparande i värdepapper, privatkunder ..	44
Diagram 4.14 Hur nöjda kunderna är med livförsäkring, privatkunder.....	45
Diagram 4.15 Market Performance Indicator (MPI) för Sverige: Förtroende för marknad för investeringsprodukter, privatpension och värdepapper.....	46
Diagram 4.16 Market Performance Indicator (MPI) för Sverige: Problem på marknad för investeringsprodukter, privatpension och värdepapper.....	47

Väl fungerande marknader

Diagram 4.17 Marknadsandelar	50
Diagram 4.18 Koncentration på bankmarknaden mätt med Herfindahl-Hirschman index.....	51
Diagram 4.19 Totalavkastning sedan 1998	52
Diagram 4.20 Svenska, europeiska och amerikanska bankers avkastning på eget kapital	53
Diagram 4.21 Utlånings- och inlåningsränta för hushåll.....	54
Diagram 4.22 Utlånings- och inlåningsränta för företag	55
Diagram 4.23 Tillgänglighet av kontantuttagsautomater per 10 000 invånare vid 2013 års slut.....	56
Diagram 4.24 Internetbetalningar och e-fakturor	57

Konsumentskydd

Diagram 4.25 Ärendestatistik bank och finans.....	60
Diagram 4.26 Ärendestatistik pensions- och kapitalförsäkring.....	61
Diagram 4.27 Bankernas bolånemarginal, brutto.....	62
Diagram 4.28 Bankernas bolånemarginal, netto	63
Diagram 4.29 Belåningsgrad nya lån	64
Diagram 4.30 Andel hushåll med belåningsgrad över 85 procent.....	65
Tabell 4.1 Finansiell folkbildning och varningar	66

Enligt riksdagens tillkännagivande bör regeringen under 2014 återkomma med en särskild resultatskrivelse för 2012 och 2013 avseende målet för det finansiella systemet när det gäller effektivitet, stabilitet, konsumentskydd, reglering och tillsyn. Frågan behandlades av riksdagen i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FiU2, rskr. 2011/12:104).

I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen förändringar i målet för det finansiella systemet. Målet renodlades utifrån att tidigare varit en blandning av mål och medel samtidigt som det kompletterades med en skrivning om behovet av väl fungerande marknader. Förslaget behandlades av riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr.2, bet. 2012/13:FiU2, rskr. 2012/13:132).

Skrivelsen är en fördjupning av den årliga redovisningen under utgiftsområde 2 i budgetpropositionen. Finansinspektionen har på regeringens uppdrag lämnat underlag till skrivelsen i form av indikatorer (dnr Fi2012/2345, Fi2013/2256, Fi2014/881). Indikatorer har även inhämtats från Europeiska centralbanken, Europeiska kommissionen, Konjunkturinstitutet, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsumentverket, Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Svenskt Kvalitetsindex.

1 Inledning

1.1 Det finansiella systemets uppgifter

Utan ett väl fungerande system för betalningar, förmedling av kapital från sparare till låntagare och hantering av finansiella risker har ett modernt samhälle svårt att fungera. Finansiella tjänster är viktiga för såväl de enskilda konsumenterna och företagen som för samhällsekonomin i stort.

De senaste decennierna har den finansiella sektorn i Sverige vuxit betydligt. Detta har gjort att kopplingarna till det globala finansiella systemet stärkts. Samtidigt som en större finansiell sektor är en tillgång för ett land medför den också en ökad risk. Kraftigare störningar i enskilda finansiella företag kan i vissa fall påverka förtroendet för hela det finansiella systemet. Historien vittnar om att det kan uppstå mycket stora samhällsekonomiska kostnader i samband med finansiella kriser.

Det finansiella systemet har tre centrala funktioner: betalningsförmedling, kapitalförsörjning och riskhantering. Förenklat kan dessa tre funktioner beskrivas på följande sätt.

Betalningsförmedling: När varor och tjänster byter ägare görs i princip alltid en betalning. Betalningar sker i huvudsak via tjänster och konton som bankerna tillhandahåller.

Kapitalförsörjning: Privatpersoner och företag vill i vissa fall spara pengar för att i ett senare skede kunna konsumera eller investera. Samtidigt finns det andra privatpersoner och företag som vill låna pengar till investeringar och konsumtion. Även staten är beroende av finansmarknaderna för finansiering av statsskulden. Aktörerna i den finansiella sektorn gör det möjligt att förmedla sparande till lån.

Riskhantering: Privatpersoner och företag har behov av att hantera olika ekonomiska risker. Som exempel kan nämnas privatpersoners försäkring mot villabrand. Ett annat exempel är företag som gör affärer i utländsk valuta. Genom att via terminskontrakt låsa fast en viss kurs i framtiden kan valutarisken elimineras. Finansiella företag är viktiga förmedlare av riskhanteringstjänster och för att tillhandahålla dessa. För omfördelning och reducering av risker som de tar över från hushåll och företag är de beroende av väl fungerande värdepappers- och derivatmarknader.

1.2 De senaste årens händelseutveckling på finansmarknaderna

Sommaren 2007 inleddes den oro på finansmarknaderna som hösten 2008 kom att utmynna i ett dramatiskt krisförlopp med påverkan på hela världsekonomin. Åren före krisen hade låg ränta, god tillväxt och låg inflation medfört att utlåningen växt kraftigt till hushåll, företag och stater. Under denna period verkade världsekonomin överlag fungera relativt väl. Men det fanns flera orosmoln. USA uppvisade stora budget- och bytesbalansunderskott, utbudet av krediter var stort och viljan att ta risker hög. I USA ökade banker sin utlåning med hjälp av nya finansiella produkter där kreditrisk lyftes ur den egna balansräkningen till den så kallade skuggbanksektorn. På så sätt kunde krediter beviljas utan att bankerna behövde nytt eget kapital. Under denna period expanderade flera svenska banker sin verksamhet i de baltiska länderna vars ekonomier uppvisat kraftig tillväxt under flera år. Samtidigt ökade de svenska bankernas beroende av kortsiktig marknadsfinansiering.

Den snabbt växande skuldsättningen och de ökade riskerna blev svåra att överblicka och åtgärda från myndigheternas sida. Riskerna i de underliggande tillgångarna underskattades både av de banker som utvecklade produkterna och av de kreditratinginstitut som betygsatte dem. Investerare hade svårt att bedöma de nya produkternas värde och blev beroende av professionella kreditvärderingsföretag, vars ersättning betalades av de institut som sålde produkterna.

Hösten 2008 uteblev plötsligt delar av utbetalningarna för de nya finansiella produkterna, trots att de hade höga kreditbetyg. I september 2008 utbröt panik på de finansiella marknaderna, efter att amerikanska myndigheter beslutat att inte rädda den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers. En förtroendekris i det globala finansiella systemet var ett faktum. Bankerna blev osäkra på varandras tillgångar och förtroendet sjönk snabbt aktörer emellan. En följd blev att interbankmarknaderna torrlades, dvs. en likviditetskras av globala dimensioner uppstod.

I Sverige ledde oron till att statspapper i stort sett var den enda typ av värdepapper som med säkerhet kunde säljas eller användas som säkerhet för kortfristiga lån. Detta skapade starka spänningar i den svenska statspappersmarknaden där många ville köpa men få ville sälja. För att dämpa oron och stabilisera situationen beslutade Riksgäldskontoret, efter samråd med Riksbanken, att genomföra extra emissioner av statsskuldväxlar. I beslutet framgick att de utestående extra växlarna maximalt fick uppgå till 150 miljarder kronor. Åtgärden minskade bristen av statsskuldväxlar samtidigt som den underlättade finansieringen i säkerställda obligationer, eftersom medlen från de extra emissionerna placerades i omvända repor med bostadsobligationer som säkerhet.

Likviditetskrisen tvingade Riksbanken att i likhet med andra centralbanker vidta åtgärder i syfte att stabilisera utvecklingen. Riksbanken genomförde extraordinära stödinsatser och tillförde likviditet i såväl kronor som utländsk valuta. Riksbanken gav också särskilt likviditetsstöd till ett par banker och ingick swappavtal med centralbankerna i Island och Lettland i syfte att minska störningarna i dessa länder och därmed indirekt i Sverige. En följd av stödåtgärderna blev att Riksbankens balansräkning ökade dramatiskt.

Finanskrisen ledde till att världskonjunkturen bromsade in och att de offentliga underskotten växte i snabb takt. De baltiska ekonomierna drabbades mycket hårt av nedgången. De svenska banker som hade expanderat i regionen drabbades därmed av kraftigt ökade kreditförluster. Efter Lehmankraschen tog regeringen snabbt fram en stabilitetsplan för krishantering av banker. Planen utformades i enlighet med Europeiska rådets slutsatser. Euroländerna enades också om ett gemensamt åtgärdsprogram för att hantera den finansiella oron och för att återupprätta förtroendet för de finansiella marknaderna. Regeringens föreslagna stabilitetsplan trädde i kraft i månadsskiftet oktober–november 2008, efter godkännande av riksdagen. Stabilitetsplanen innehöll en lag om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Lagen ger regeringen rätt att ingripa med olika former av stöd till svenska banker och kreditinstitut för att förhindra allvarliga störningar i det finansiella systemet. Stödet kan t.ex. ges i form av garantier eller kapitaltillskott. Vidare inrättades en stabilitetsfond för att finansiera olika statliga stödåtgärder till finansiella företag på lång sikt. Riksdagen avsatte 15 miljarder kronor till fonden. Riksgäldskontoret utsågs som stödmyndighet enligt stödlagen och tilldelades ansvaret att administrera stabilitetsfonden. Sedan tidigare ansvarade Riksgäldskontoret för insättningsgarantin och investerarskyddet. Ett frivilligt statligt garantiprogram för banker, bostadsinstitut och vissa kreditmarknadsbolag inrättades också. Garantiprogrammet syftade till att underlätta bankernas finansiering och sänka deras upplåningskostnader under finanskrisen.

Under 2010 vände den svenska ekonomin snabbt uppåt. Ekonomin utvecklades bättre än väntat, vilket påverkade de finansiella marknaderna positivt. Riksbankens stödåtgärder var i princip utfasade. Finansinspektionen införde ett bolånetak som reglerade belåningsgraden vid nya bostadslån. Både svenska och europeiska myndigheter fortsatte att arbeta intensivt med att analysera banksektorn och utveckla starkare regleringar.

I Europa övergick finanskrisen gradvis till en statskuldkris, medan svensk ekonomi fortsatte att utvecklas relativt starkt. Under 2011 intensifierades skuldkrisen i euroområdet. Bankerna började rapportera information för att kunna beräkna den s.k. likviditetstäckningsgraden (LCR), dvs. hur mycket likvida tillgångar som hålls i förhållande till deras nettokassautflöden de kommande 30 dagarna. Nya regler infördes som innebar att LCR för de största bankerna och kreditinstituten skulle vara på plats den 1 januari 2013. Regeringen, Riksbanken och Finansinspektionen enades hösten 2011 om att de fyra storbankerna skulle ha en extra kapitalbuffert mot bakgrund av att de är systemviktiga (novemberöverenskommelsen).

Under 2012 var skuldsituationen i euroområdet fortfarande det största hotet mot finansiell stabilitet i Sverige. Kreditförluster i euroområdets banker befarades leda till kreditåtstramning och högre räntor, vilket kunde få effekter på den ekonomiska tillväxten. De svenska storbankerna uppfyllde dock redan 2012 de kapitaltäcknings- och likviditetstäckningskrav som skulle gälla fr.o.m. 2013. Vissa banker uppfyllde även de krav som ska börja gälla 2015.

Under 2013 steg kurserna på aktiemarknaden. Penningpolitiska stimulanser från både den amerikanska och den europeiska centralbanken hade fått avsedd effekt. Obligationsräntorna hade sjunkit, delvis som en konsekvens av centralbankernas stimulanser, men också som en följd av sjunkande riskpremier. Läget på de finansiella marknaderna var därför mindre stressat 2013 jämfört med 2012. De svenska bankernas intjäningsförmåga var alltjämt god under 2013 och alla fyra storbanker uppfyllde både kapitaltäcknings- och likviditetstäckningskraven. Finansinspektionens egna stresstester indikerade att bankerna hade tillräcklig motståndskraft mot stora kreditförluster. Även livbolagens situation förbättrades i takt med stigande aktiekurser.

2 Mål för det finansiella systemet

Riksdagen har beslutat om följande mål för det finansiella systemet:¹

- Ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.
- Statens finansförvaltning ska bedrivas effektivt och kostnaderna för statsskulden ska minimeras på lång sikt med beaktande av riskerna i förvaltningen.

Denna skrivelse är en fördjupning av utvärderingen av den första punkten i målformuleringen som görs i budgetpropositionen (del av utgiftsområde 2). Den andra punkten i målformuleringen utvärderas vartannat år i en separat skrivelse. Skrivelsen Statens upplåning och skuldförvaltning 2009–2013 (skr. 2013/14:196) överlämnades till Riksdagen i april 2014.

För att kunna ge en nyanserad bild av måluppfyllelsen för det finansiella systemet har målet brutits ner i fyra delmål: *finansiell stabilitet*, *förtroende*, *fungerande marknader* och *konsumentskydd*. Då det inte finns något enskilt mått som definierar målet för det finansiella systemet, eller för de fyra delmålen var för sig, har ett flertal indikatorer valts ut för att bedöma måluppfyllelsen.

Det finns kopplingar mellan de olika delmålen och i vissa fall även konflikter. Exempelvis brukar väl fungerande marknader kännetecknas av god konkurrens där mindre framgångsrika företag slås ut. När det gäller finansiella företag kan en utslagning dock få negativ inverkan på den finansiella stabiliteten. Målkonflikterna kan dessutom skilja sig åt på kort respektive lång sikt. Höjda kapitalkrav gör det finansiella systemet säkrare men kan också på kort sikt leda till negativa effekter för den reala ekonomin med lägre tillväxt som följd. Det är därför viktigt att göra en helhetsbedömning och väga nyttor och kostnader mot varandra.

I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen förändringar i målet för det finansiella systemet. Målet renodlades utifrån att tidigare varit en blandning av mål och medel samtidigt som det kompletterades med delmålet om väl fungerande marknader. I budgetpropositionen för 2013 beskrivs de fyra delmålen enligt följande.

Delmål: Det finansiella systemets stabilitet

Det finansiella systemet ska vara stabilt. Finansiell stabilitet utgör en hörnsten för samhällsekonomin, välfärden, tillväxten och sysselsättningen. Finansiella kriser har visat sig vara mycket kostsamma och finansiell instabilitet utgör därför ett allvarligt hot mot samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Arbetet med att säkerställa ett stabilt finansiellt system är därför centralt i regeringens ekonomiska politik.

¹ Prop. 2012/13:1, utg.omr. 2, bet. 2012/13:FiU2, rskr. 2012/13:132.

Ett högt ömsesidigt förtroende mellan de företag som verkar på de finansiella marknaderna är en förutsättning för finansiell stabilitet. Likaså är det centralt att konsumenterna känner förtroende för finansmarknadernas aktörer; brist på förtroende minskar utbudet av kapital och leder till en sämre resursallokering. För att företagen effektivt ska kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är det viktigt med en god kännedom om och ett högt förtroende för kunderna.

Delmål: Fungerande marknader

Det finansiella systemet ska bygga på väl fungerande marknader. Detta är kopplat till ambitionen om sund konkurrens och mångfald i utbudet av finansiella tjänster. Fungerande marknader ska också vara samhällsekonomiskt effektiva. Finansiell stabilitet kan upprätthållas även med kraftig reglering eller vid situationer med begränsad konkurrens och förutsätter egentligen inte en fungerande marknad. Sådana marknader är dock inte samhällsekonomiskt effektiva.

Delmål: Ett starkt konsumentskydd

Det finansiella systemet ska fungera på ett sådant sätt att konsumenternas intressen tillvaratas genom ett gott skydd. Konsumenten är ofta i ett kunskaps- och informationsunderläge gentemot de företag som tillhandahåller finansiella tjänster. Det är därför angeläget att de statliga insatserna inriktas på att de finansiella företagens information och rådgivning ska sätta konsumenternas intressen främst. Konsumenters kunskaper inom området är också viktiga och bör stärkas. Goda kunskaper möjliggör att konsumenten bättre kan tillvarata sina intressen.

3 Medel för att nå målet för det finansiella systemet

Sammanfattning: Regeringen och dess berörda myndigheter har använt en rad medel för att nå målet för det finansiella systemet. Medlen utgörs i huvudsak av reglering av finansiella företag, den tillståndsprövning, registrering och tillsyn som sker inom ramen för Finansinspektionens verksamhet samt viss tillsyn inom ramen för Konsumentverkets verksamhet. Insättningsgarantin och investerarskyddet som administreras av Riksgäldskontoret är vid sidan av ett effektivt krishanteringsramverk också centrala medel för att nå målet. Ekonomiska resurser för att bedriva nämnda verksamheter är också en typ av medel.

3.1 Ramverk för finansiell stabilitet

Ramverket för finansiell stabilitet syftar till att minska risken för att det finansiella systemet drabbas av allvarliga problem. Ramverket ska även hantera en eventuell finansiell kris så att återverkningarna på tillväxt och sysselsättning begränsas och eventuella kostnader för skattebetalarna minimeras. Inom ramverkets olika delar pågår ett kontinuerligt arbete för att stärka det finansiella systemet. De viktigaste delarna i ramverket är:

- Stärkta regelverk
- Förbättrad tillsyn
- Effektivt krishanteringssystem

Nedan lämnas en redogörelse för de olika delarna inom ramverket och vilka åtgärder som regeringen och dess berörda myndigheter vidtagit inom ramen för detta.

3.1.1 Stärkta regelverk

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att skapa större motståndskraft hos bankerna för att på så sätt motverka finansiella kriser.

Krav på mer och bättre kapital i finansiella institut

Nya regler för kapitaltäckning har föreslagits (prop. 2013/14:228) som en följd av kapitaltäckningsdirektivet (CRD 4) som antogs av Europaparlamentet och ministerrådet i juni 2013. Regelverket är baserat på den s.k. Basel 3-överenskommelsen. Det övergripande syftet med de nya reglerna är att skapa större motståndskraft mot förluster hos bankerna för att på så sätt motverka finansiella kriser. Det sker bl.a. genom höjda kapitalkrav för banker och andra finansiella institut, höjda likviditetskrav, bättre riskkontroll samt ökade möjligheter för tillsyn och sanktioner. Genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet kommer att göra det möjligt att stärka det finansiella systemet ytterligare. Kapitalkrav minskar även ett instituts motiv att ta risker genom att ägarna har mer att förlora om institutet skulle fallera.

Regeringen har aviserat att de svenska storbankerna ska ha högre kapitalkrav än vad som slås fast av EU-reglerna. Åtgärden motiveras av att den svenska banksektorn är så stor i förhållande till BNP, är beroende av utländsk marknadsfinansiering samt att ett fåtal banker dominerar marknaden. Det är i linje med den överenskommelse mellan Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen från 2011 (novemberöverenskommelsen), i vilken man kommunicerade att de fyra svenska storbankerna ska ha ett kärnprimärkapital motsvarande 10 procent 2013 och 12 procent 2015. Det nya kapitaltäckningsregelverket, som ska träda ikraft i Sverige i augusti 2014, tillåter högre kärnprimärkapitalkrav än novemberöverenskommelsen. Finansinspektionen har i en promemoria från maj 2014 meddelat att man avser att tillämpa kärnprimärkapitalkrav på de svenska storbankerna som är högre än vad som indikerades i överenskommelsen. EU-reglerna slår fast generella minimiregler motsvarande ett kärnprimärkapitalkrav på 7,0 procent (inklusive en kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 procent). Detta kärnprimärkapitalkrav kan dock förstärkas beroende på bl.a. systemviktighet hos institutet i fråga samt kredittillväxten i det finansiella systemet.

Höjda riskvikter på bolån

Finansinspektionen införde 2013 ett golv för riskvikterna på bankernas bolån. Det innebär att bolåneinstitutet behöver hålla mer kapital när de lånar ut till hushåll som vill köpa bostad. Detta för att bättre spegla de kreditrisker som finns i bostadsutlåningen.

Införande av likviditetskrav

Ett krav för större finansiella institut att hålla en viss buffert av likviditet började gälla i Sverige 2013. De kvantitativa likviditetskraven var ett svenskt initiativ och gäller finansiella institut med en balansomslutning över 100 miljarder kronor. En delegerad akt ska antas av kommissionen den 30 juni 2014. Denna ska börja gälla i Sverige och övriga EU fullt ut senast 2018. Syftet med likviditetsbuffetrar är att de finansiella instituten ska kunna hantera situationer med finansiell stress bättre.

Arbete för att främja väl fungerande finansmarknader

Väl fungerande marknader är viktiga för den reala ekonomin. Inom EU bedrivs ett arbete för att främja stabila, säkra och effektiva marknader samt för att säkerställa ökad enhetlighet mellan finansmarknaderna. Regeringen har i detta arbete ambitionen att säkerställa att regelverket även anpassas för den mindre svenska marknadens behov och struktur. De lagstiftningsåtgärder som genomförts eller förslag som presenterats syftar bl.a. till att öka genomlysningen av marknaderna, stärka den inre marknaden, reducera finansiella systemrisker och stärka investerarskyddet.

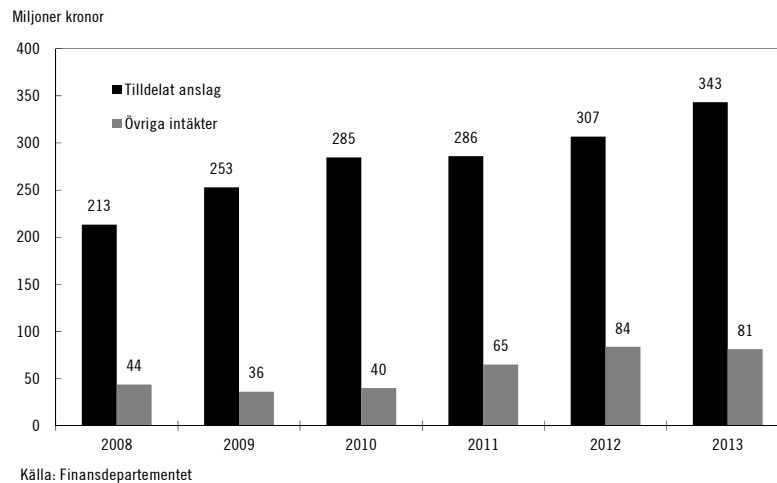
Regeringens ambition är att Sverige ska ha en finansiellt stabil och effektiv försäkringsmarknad som tillgodoser konsumenternas intressen. Det är viktigt att försäkringsföretag har tillräckligt med tillgångar och likviditet för att uppfylla sina åtaganden. Stabila försäkringsföretag bidrar till ett gott konsumentskydd och till stabilitet i det finansiella systemet. Inom försäkringsområdet fortsätter därför reformeringen av solvensreglerna. Den nya solvensregleringen (Solvens II) för försäkringsföretagen börjar tillämpas den 1 januari 2016.

3.1.2 Förbättrad tillsyn

Finansinspektionen har fått ökade resurser

Finansinspektionens anslag på statens budget har under treårsperioden 2012–2014 stärkts med sammanlagt över 100 miljoner kronor. Anslagsökningarna har bl.a. syftat till att stärka tillsyn, regelgivning och internationellt arbete. Under 2014–2016 fortsätter satsningarna med ytterligare 100 miljoner kronor för bl.a. utvecklad tillsyn och stärkt konsumentskydd.² Anslagsökningar finansieras genom företagen under Finansinspektionens tillsyn. Dessa företag betalar en årlig avgift till Finansinspektionen och avgiften ska totalt motsvara de anslagsfinansierade kostnaderna. Avgiftsintäkterna förs till inkomsttitel på statens budget. Finansinspektionen finansieras även genom avgifter för prövning av tillstånds- och anmälningsärenden. Dessa avgifter disponeras av myndigheten.

Diagram 3.1 Utvecklingen av Finansinspektionens resurser



² Satsningen medför följande resursökning för Finansinspektionen eller planerade sådana enligt följande; 38 miljoner kronor 2012, 34 miljoner kronor 2013, 31 plus 34 miljoner kronor 2014 (dubbla satsningar), 33 miljoner kronor 2015 och 33 miljoner kronor 2016.

Finansinspektionens anslag har ökat från 213 till 343 miljoner kronor mellan åren 2008–2013, dvs. en nivåökning med 130 miljoner kronor. Under samma period har de avgiftsintäkter som myndigheten disponerar ökat från 44 till 81 miljoner kronor, dvs. med 37 miljoner kronor. I diagram 3.1 visas utvecklingen av Finansinspektionens resurser, såväl anslag som övriga intäkter (avgifter, bidrag och andra ersättningar). Resurserna har främst ökat med anledning av höjda tillsynsambitioner, nya regler och ökat internationellt arbete.

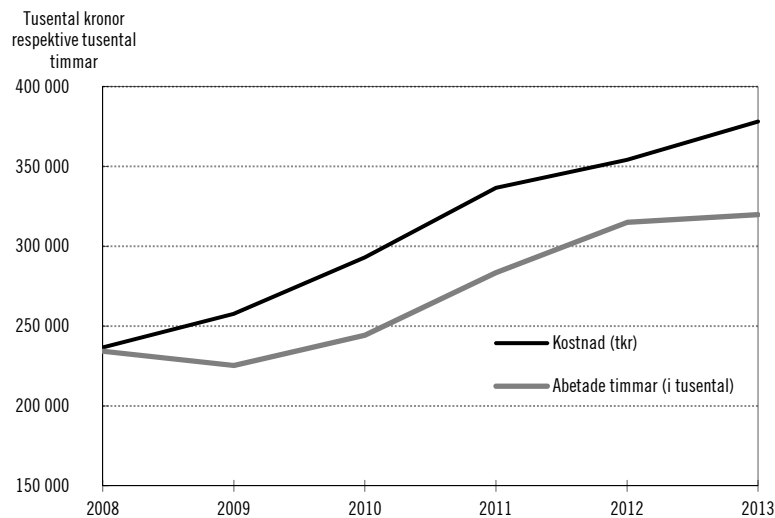
Tabell 3.1 Finansinspektionens verksamhet fördelat på tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning (tusental timmar)

<i>Antal timmar (tusental)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>Förändring 2008-2013</i>
Tillsyn	160	146	145	166	164	174	14
Regelgivning	37	42	57	67	90	90	53
Tillstånd	37	37	42	51	61	56	19
Totalt	232	225	244	283	315	320	86
Förändring i %		-3,8	8,4	16,1	11,1	0,2	36,5

Källa Finansinspektionen

I tabell 3.1 visas hur antalet arbetade timmar inom Finansinspektionen fördelar sig över tillsyn, regelgivning och tillståndsgivning. Under perioden 2008–2013 ökade insatserna totalt med nästan 37 procent. Antalet arbetade timmar med tillsyn har ökat med 9 procent, medan antalet arbetade timmar med regelgivning och tillståndsgivning har ökat med 129 procent respektive 66 procent under den aktuella perioden.

Diagram 3.2 Finansinspektionens kostnader och antalet arbetade timmar



Källa: Finansinspektionen

Skr. 2013/14:210 I diagram 3.2 jämförs antalet arbetade timmar med de totala kostnaderna för tillsyn, regelgivning och tillstånd. Under perioden 2008–2013 har kostnaderna ökat med 60 procent, medan antalet arbetade timmar har ökat med 37 procent. En förklaring till att Finansinspektionens kostnader ökat mer än antalet arbetade timmar är att investeringarna i systemstöd ökat.

Utvecklad makrotillsyn och inrättande av ett finansiellt stabilitetsråd

Regeringen har från början av 2014 gett Finansinspektionen det huvudsakliga ansvaret för makrotillsynsverktygen, inklusive kapitalbuffertar. Med den nya rollen blir ansvarsfördelningen mellan myndigheterna tydligare.

Som ett led i den utvecklade makrotillsynen har regeringen inrättat ett finansiellt stabilitetsråd bestående av finansmarknadsministern och myndighetscheferna för Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret. Syftet med stabilitetsrådet är att stärka både det förebyggande arbetet och samarbetet under en kris. Rådet ska vara ett diskussionsforum och inte ett beslutsfattande organ.

Ökad öppenhet

Regeringen har vidtagit åtgärder för att öka transparensen på de finansiella marknaderna. Under hösten 2008 fick Finansinspektionen i uppdrag att granska de åtgärder som beslutats i samband med lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (förkortad stödlagen). Utgångspunkten var att löpande granska att åtgärderna också kommer hushållens och företagens berättigande intressen till del. Rapporteringen syftade också till att säkerställa att de statliga stabilitetsåtgärderna var effektiva. Med tätare rapportering om tillsyn, risker och bolån fortsätter Finansinspektionen att arbeta för en ökad transparens och öppenhet.

En gemensam europeisk tillsynsstruktur

Finansinspektionen och Riksbanken arbetar inom ramen för den gemensamma europeiska tillsynsstrukturen tillsammans med Europeiska systemrisknämnden (ESRB), och tre europeiska tillsynsmyndigheter som inrättades 2011: Europeiska bankmyndigheten (Eba), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma). Den gemensamma tillsynsstrukturen syftar till att harmonisera regler, samordna tillsynen inom EU och förhindra att nya kriser uppstår.

3.1.3 Effektivt krishanteringssystem

Stödlagen

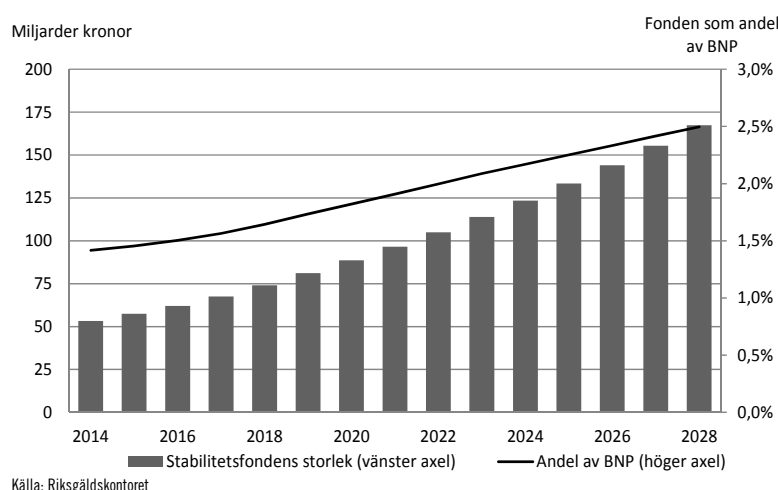
Stödlagen ger regeringen rätt att ingripa med olika former av stöd till svenska banker och kreditinstitut för att förhindra allvarliga störningar i det finansiella systemet. Stödet kan t.ex. ges i form av garantier eller kapitaltillskott. Riksgäldskontoret är stödmyndighet enligt stödlagen.

Hösten 2008 beslutade riksdagen att inrätta en stabilitetsfond för att finansiera stödinsatser vid finansiella kriser. Fonden utgörs av ett konto i Riksgäldskontoret till vilket staten tillförde 15 miljarder kronor när fonden inrättades. Till fonden förs även stabilitetsavgifter från kreditinstitut och andra finansiella företag. Konstruktionen med avgifter syftar till att de finansiella företagen i förväg finansierar eventuella stödåtgärder. Avsikten är att skattebetalarna ska slippa betala för de stödinsatser som staten genomför för att främja finansiell stabilitet. Riksgäldskontoret ansvarar för att administrera stabilitetsfonden och avgifterna till denna. I den ekonomiska vårpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:100) framgår att regeringen anser att stabilitetsfonden bör göras om till en fond med finansiella tillgångar, att målnivån för fondens omfattning tas bort och att stabilitetsfondsavgifterna ses över.

Den årliga stabilitetsavgiften är 0,036 procent av merparten av institutets skulder. Utöver den årliga stabilitetsavgiften går också avgifter för enskilda stödinsatser till stabilitetsfonden. Avgifter som betalas av de institut som har lån under det statliga garantiprogrammet är ett exempel på sådana avgifter. Tillgångar som staten får till följd av finansiellt stöd förs också till fonden, liksom återbetalat stöd eller sålda tillgångar. Om stabilitetsfondens medel inte skulle räcka, har fonden en obegränsad lånerätt hos Riksgäldskontoret.

Vid slutet av 2013 uppgick stabilitetsfondens behållning till 50 miljarder kronor. I diagram 3.3 nedan illustreras Riksgäldskontorets prognos över stabilitetsfondens utveckling.

Diagram 3.3 Stabilitetsfondens förväntade utveckling



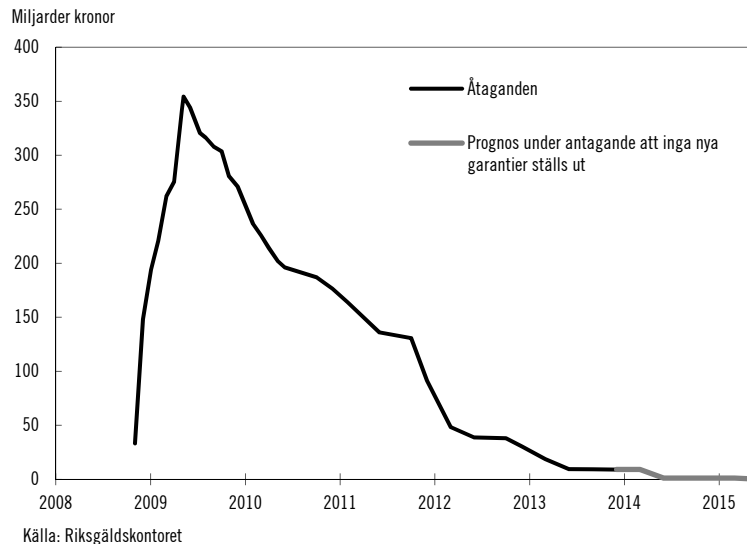
De sista lånen inom det statliga garantiprogrammet förfaller 2015

Under åren 2008–2011 hade banker, bostadsinstitut och vissa kreditmarknadsbolag möjlighet att avtala med staten om garantier för en del av sin upplåning. Syftet med garantiprogrammet var att underlätta

Skr. 2013/14:210 bankernas och bostadsinstitutens upplåning och minska deras lånekostnader under finanskrisen.

När de utställda garantierna var som störst, i juni 2009, garanterades 354 miljarder kronor inom programmet. I takt med att finansorn avtog började gamla garantier löpa ut i snabbare takt än nya ställdes ut. Vid utgången av 2013 uppgick de utestående garantierna till 9 miljarder kronor. De sista garantierna förfaller 2015 (diagram 3.4). Programmet väntas gå med ett samlat överskott om 6 miljarder kronor, vilket motsvarar de avgifter som betalats av de institut som utnyttjat garantin inom programmet.

Diagram 3.4 Åtagandet inom bankgarantiprogrammet



Höjd insättningsgaranti

Insättningsgarantin är ett konsumentskydd för sparande på konto som infördes 1996. Den syftar till att dämpa oron vid en finansiell kris genom att minska risken för s.k. uttagsanstormningar. Sådana kan uppkomma om allmänheten får uppfattningen att man så snabbt som möjligt måste ta ut sina pengar från banken för att inte förlora dem. En bank kan då snabbt få finansiella problem. En väl fungerande insättningsgaranti är därmed av central betydelse för såväl konsumentskyddet som för den finansiella stabiliteten. Garantins omfattning och utformning styrs av regelverk inom Sverige och EU.

Den 31 december 2010 höjdes det maximala ersättningsbeloppet i den svenska insättningsgarantin från 500 000 kronor till 100 000 euro, vilket i det närmaste motsvarade en fördubbling. Höjningen omfattade hela EU och ökade därmed harmoniseringen på området. Regeringen har i förhandlingar om insättningsgarantidirektivet framfört att det bör ges möjlighet för länder utanför euroområdet att formulera det belopp som täcks av insättningsgarantin i annan valuta än euro. Regeringen har haft framgång i förhandlingarna och i direktivet som antogs i mars 2014

framgår att täckningsbeloppet för Sveriges del kommer att kunna anges i svenska kronor. Skr. 2013/14:210

Garantin finansieras genom avgifter från de anslutna instituten. De sammanlagda avgifterna ska vara 0,1 procent av de totala garanterade insättningarna vid slutet av föregående år. Under 2013 fakturerades avgifter på totalt 1,3 miljarder kronor. Avgifterna placeras i en fond som förvaltas av Kammarkollegiet på Riksgäldskontorets uppdrag. Det samlade värdet på tillgångarna i insättningsgarantifonden var 29 miljarder kronor vid slutet av 2013. Inga ersättningsfall inträffade under 2012 och 2013.

Bibehållet investerarskydd

Investerarskyddet är ett konsumentskydd för värdepapper och pengar som banker och värdepappersbolag hanterar för kunders räkning. En kund kan få ersättning för förlorade tillgångar upp till ett värde av 250 000 kronor per institut. Investerarskyddet finansieras genom avgifter från de anslutna instituten.

De institut som är anslutna till investerarskyddet betalar en årlig avgift för administrationen av skyddet. Om investerarskyddet aktiveras och utbetalningar görs till investerarna, tar Riksgäldskontoret även ut avgifter av instituten för att täcka kostnaderna för ersättningsfallet. Under 2013 tog Riksgäldskontoret ut avgifter för administrativa kostnader om cirka 1,4 miljoner kronor. Inga ersättningsfall inträffade under 2012 och 2013.

Översyn av regelverk för krishantering

I februari 2011 tillsatte regeringen Finanskriskommittén (Fi 2011:02) med uppgift att bl.a. se över det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser samt myndigheternas möjlighet att i tid ingripa vid en hotande kris. Kommittén ska föreslå åtgärder för att förbättra regelverket så att framtida finansiella kriser i första hand kan mildras och i andra hand kan lösas på ett effektivt sätt. Utgångspunkten är att skattebetalarnas intressen ska värnas och att allmänhetens förtroende för det finansiella systemet ska stärkas.

Den 23 januari 2013 överlämnade Finanskriskommittén delbetänkandet Att förebygga och hantera finansiella kriser (SOU 2013:6) till regeringen. Tyngdpunkten i betänkandet ligger på att förebygga finansiella kriser och hantera likviditetsstörningar. I slutbetänkandet som ska lämnas senast den 30 juni 2014 kommer bl.a. ett förslag till genomförande av EU:s direktiv om ett krishanteringsramverk att presenteras.

Riksbankens valutareserv har utökats och en översyn pågår

För att Sverige ska vara bättre rustat för finansiella störningar och kriser har Riksbanken utökat valutareserven från 200 till 400 miljarder kronor mellan 2009 års början och 2013 års slut. Den utökade valutareserven har finansierats genom att Riksgäldskontoret lånat upp utländsk valuta och lånat dessa vidare till Riksbanken. Riksbanken betalar den kostnad som Riksgäldskontoret har för upplåningen. Den utökade valutareserven har främst motiverats av det svenska banksystemets omfattande marknadsfinansiering i utländsk valuta.

År 2011 tillsattes regeringen en utredning om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning, bl.a. med uppgift att lämna förslag till hur Riksbankens finansiella oberoende kan säkerställas och bankens valutareserv och eget kapital dimensioneras. Utredningen lämnade sitt betänkande i januari 2013 (SOU 2013:9). Betänkandet har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet.

Översyn av statsskuldspolitiken

Erfarenheter från den senaste finanskrisen visar att statsskuldspolitiken kan ha betydelse för den finansiella stabiliteten. Det var bl.a. därför regeringen tillsatte en utredning med uppdrag att se över statsskuldspolitiken. I februari 2014 överlämnade Statsskuldutredningen sitt betänkande Översyn av statsskuldspolitiken till regeringen (SOU 2014:8). I betänkandet analyseras bl.a. hur kommande regelkrav på de finansiella marknaderna kan komma att påverka efterfrågan på statspapper. I betänkandet lämnas också förslag om att Riksgäldskontoret ska ges möjlighet att överupplåna i syfte att säkerställa god låneberedskap i perioder när lånebehovet är lågt och statsskulden liten. Betänkandet har skickats ut på remiss och svaren ska lämnas senast den 30 juni 2014.

3.2 Insatser för stärkt konsumentskydd

För att de finansiella marknaderna ska fungera väl är det viktigt med ökad genomlysning. Det är även viktigt med ökad kunskap hos enskilda konsumenter och ökad kompetens hos de finansiella aktörerna och producenterna. För att nå målen inom området stärkt konsumentskydd har en rad insatser prioriterats.

3.2.1 Ökad öppenhet och bättre rådgivning

Ökad öppenhet

För att öka öppenheten om räntorna på bolån har Finansinspektionen haft i uppdrag att överväga åtgärder för att minska det informationsövertag som banker har gentemot konsumenter. I en rapport från oktober 2013 framgår att Finansinspektionen anser att insynen fortfarande är bristfällig och att det finns behov av ytterligare transparens. Finansinspektionen arbetar därför för närvarande med att ta fram nya föreskrifter på området.

Regeringen arbetar även aktivt för att öka jämförbarheten och insynen i olika investeringsprodukter. Det görs bl.a. genom ett jämförelsebelopp som ska visa kostnadernas långsiktiga effekt på sparandet. Sedan 2012 används ett sådant jämförelsebelopp på den svenska marknaden i form av det s.k. Normanbeloppet. Jämförelsebeloppet har även införts i den förordning om faktablad för investeringsprodukter som förhandlats inom EU.

Regeringen har även vidtagit flera åtgärder för att konsumenten ska få bra villkor och därmed mer förtroende för de finansiella marknaderna:

- Ett förslag har presenterats om krav på skriftlig bekräftelse vid vissa telefonavtal (Ds 2013:25) för att skapa större trygghet för konsumenterna vid telefonförsäljning. Utifrån förslaget har regeringen lagt fram ett förslag om telefonförsäljning på premiepensionsområdet (prop. 2013/14:71). Förslaget har antagits av riksdagen och de nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2014. Regeringen arbetar också vidare med frågorna i ett bredare perspektiv. En utredning har tillsatts om telefonförsäljning i allmänhet (dir. 2013:15) och en utredning fokuserar på telefonförsäljning av av finansiella tjänster och produkter (dir. 2014:11).
- En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera om det behövs mer lagstiftning, t.ex. för rådgivning av företag som inte omfattas av tillståndsplikt (dir. 2013:55).
- En särskild utredare har fått i uppdrag att se över konsumentens ställning på rådgivningsmarknaden. Utredaren ska bl.a. analysera regelverket för marknadsföring och för finansiell rådgivning. Utredaren ska också analysera hur tillsynen fungerar samt utreda om konsumenterna bör få bättre möjligheter att lösa tvister (dir. 2012:98). Ett betänkande har överlämnats till regeringen Det måste gå att lita på konsumentskyddet (SOU 2014:4). Betänkandet har remissbehandlats.

3.2.2 Åtgärder på bolåneområdet

Nytt bolånetak

I oktober 2010 införde Finansinspektionen ett bolånetak om 85 procent. Bolånetaket framgår av ett allmänt råd riktat till banker och andra kreditinstitut att endast bevilja lån till 85 procent av bostadens marknadsvärde. Bolånetaket innebär inte ett förbud för instituten att låna ut de resterande 15 procenten, men vid en högre belåningsgrad än 85 procent bör bostaden inte användas som pant. Finansinspektionen motiverar bolånetaket utifrån ett konsumentskyddsperspektiv, men åtgärden har även en indirekt effekt på den finansiella stabiliteten då bankernas marginal mot kreditförluster ökar. Bolånetaket innebär minskad risk för att enskilda hushålls bostadslån ska bli större än husets värde vid en prisnedgång på fastighetsmarknaden. Målet med regleringen är att motverka en osund kreditgivning på bolånemarknaden och allt högre belåningsgrader med risk för överskuldssättning som följd.

Ny modell för ränteskillnadsersättning

I november 2013 överlämnade regeringen propositionen Rättvisare regler vid förtidsbetalning av bostadslån (prop. 2013/14:44). Förslagen i propositionen syftar till att skapa en mer rättvis modell för att beräkna ränteskillnadsersättning vid förtidsinlösen av bundna bostadslån. En mer

Skr. 2013/14:210 rättvis modell underlättar låntagarens möjlighet att byta bank och minskar inlåsnings effekterna. Förslagen antogs av riksdagen i mars 2014 och kommer att träda i kraft den 1 juli 2014.

Individuellt anpassade amorteringsplaner

För att ytterligare stärka hushållens motståndskraft anser regeringen att det behövs en sundare amorteringskultur i Sverige. Mot denna bakgrund fick Finansinspektionen i uppdrag att lämna förslag på hur amorteringskulturen i Sverige kan förbättras. Finansinspektionens rapport, som lämnades i oktober 2013, innehöll förslag om individuellt anpassade amorteringsplaner. Förslaget syftar till att öka låntagarnas kunskap om och förståelse för betydelsen av amortering.

Samtidigt har Svenska Bankföreningen i samverkan med Finansinspektionen utformat en rekommendation om amorteringsplaner för sina medlemsbanker. Syftet med en sådan rekommendation är att verka för en sund amorteringskultur där bankerna i varje lånerelation ska ta fram en individuell amorteringsplan som tar hänsyn till låntagarens långsiktiga intresse och finansiella situation. Amorteringsplanerna kommer att introduceras gradvis under våren 2014 och tillämpas fullt ut fr.o.m. halvårsskiftet. I mars 2014 utvecklade Bankföreningen rekommendationer om amortering. Rekommendationerna innebär att nya lån med belåningsgrad över 70 procent av bostadens marknadsvärde ska amorteras ned på 10–15 år, jämfört med dagens rekommendation som avser nya lån med en belåningsgrad som överstiger 75 procent.

Uppdrag om genomförande av EU-direktiv om bostadslåneavtal

Regeringen har gett en utredare i uppdrag att föreslå hur EU-direktivet om bostadslåneavtal ska genomföras i Sverige (dir. 2014:13). EU-direktivet syftar till att främja en inre marknad för bostadskrediter med ett högt konsumentskydd. Direktivet innehåller bestämmelser om bl.a. information till konsumenten, kreditprövning och beräkning av den effektiva räntan. Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2015.

3.2.3 Stärkt tillsyn för snabbån

För att stärka konsumentskyddet vid kreditgivning och bidra till att minska problem med överskuldssättning har regeringen föreslagit en ny lag, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Lagen innebär reglering av företag som driver viss verksamhet med konsumentkrediter s.k. snabblåneföretag. Krav ställs bl.a. på att företagen ska driva rörelsen på ett sätt som är sunt och att större ägare i företagen, liksom deras ledning, är lämpliga. För att få driva verksamheten krävs tillstånd från Finansinspektionen. Genom att verksamheten görs tillståndspliktig och ställs under Finansinspektionens tillsyn kan inspektionen kontrollera att företagen följer den nya lagen och övriga författningar som reglerar deras verksamhet. Om ett företag åsidosätter sina skyldigheter, kan Finansinspektionen ingripa med sanktioner. Regeringens förslag (prop. 2013/14:107) antogs av riksdagen i april 2014 och den nya regleringen träder i kraft den 1 juli 2014.

Genom den nya konsumentkreditlagen (2010:1846) som trädde i kraft år 2011 infördes bl.a. krav på kreditprövning även för krediter som avser mindre belopp, t.ex. snabblån. Konsumentverket har, sedan de nya reglerna trädde i kraft, utövat tillsyn över snabblåneföretagens kreditprövning och utfärdat 19 varningar till företag som brustit i sin kreditprövning. För att ytterligare stärka tillsynen över företagens kreditprövning har regeringen under 2013 överlämnat en proposition till riksdagen (prop. 2013/14:34) med bestämmelser om att Konsumentverket ska ta ut en sanktionsavgift på upp till tio miljoner kronor av näringsidkare som inte gör ordentliga kreditprövningar. De nya bestämmelserna, som trädde i kraft den 1 april 2014, syftar till att stärka konsumentskyddet och minska risken för överskuldssättning.

3.2.4 Ökad kunskap hos konsumenter – finansiell folkbildning

Regeringen har även vidtagit flera åtgärder för att stärka allmänhetens kunskaper om finansiella tjänster och produkter. Privatekonomi har införts som ämne både i gymnasieskolan och i grundskolan genom tillägg i läroplanen. Finansinspektionen har fått som mål att genom finansiell folkbildning stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden och har tilldelats särskilda medel för detta. Merparten av arbetet har bedrivits i samverkan med andra myndigheter, företag och organisationer via det nationella nätverket Gilla Din Ekonomi. Finansinspektionen samverkar bl. a. med Pensionsmyndigheten, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas Försäkringsbyrå i detta arbete. Insatserna med finansiell folkbildning har ökat och når allt fler. Nedan följer exempel på folkbildningsinsatser som genomfördes under 2013.

- Under beteckningen Trygga din ekonomiska framtid hölls under 2013 kurstillfällen för fackliga ombud, Folkuniversitetets lärare samt kommunernas konsumentvägledare.
- Studiehäften från nätverket Gilla Din Ekonomi har distribuerats och det samlade kursinnehållet har gjorts tillgängligt via webben och via sändningar i Sveriges Television. TV-inspelningar har även gjorts tillgängliga som undervisningsmaterial för svenska universitet och högskolor via UR access.
- Tvådagarskursen Trygga din ekonomiska framtid har till exempel sänts i Kunskapskanalen (SVT).
- Kurser under namnet Tryggare ekonomi på äldre dar har påbörjats, för att utbilda vidareinformatörer från de fem stora pensionärsorganisationerna.
- Finansinspektionen deltar i projektet Ekonomismart i samverkan med Konsumentverket, Sparbanksstiftelsen Kronan och Folkuniversitetet. Det ordnas utbildningstillfällen i kommuner över hela landet där unga arbetslösa bjuds in till tvådagarskurser i vardagsekonomi och konsumenträtt.
- Läroplanerna för skolans högstadium och gymnasium innebär att alla elever ska få del av undervisning i privatekonomi, främst

inom hemkunskap, matematik och samhällskunskap. För att stödja berörda lärare med material och underlag driver Finansinspektionen, Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten två gemensamma projekt med filmer och tillhörande studiematerial. Filmen *Livet och pengarna* har sedan lanseringen hösten 2012 distribuerats till högstaadiets samtliga lärare i hem- och konsumentkunskap.

- Som en del av skolprojektet *Koll på cashen* deltog under läsåret 2012/13 1500 elever från närmare 40 gymnasieskolor i en landsomfattande tävling på temat privatekonomi och ekonomicoaching.
- Material för kommunernas invandrarundervisning i svenska (SFI) har också tagits fram.

3.2.5 En ny upplysningstjänst för konsumenter

Regeringen har tagit initiativ till en konsumentupplysningstjänst som ska vara tillgänglig via telefon, e-post och internet fr.o.m. våren 2015. Tanken är att konsumenter på ett enkelt sätt ska kunna få information och vägledning när det gäller vilka rättigheter och skyldigheter de har, men även kunna få information som underlättar väl avvägda val. Konsumentverket har fått i uppdrag att inrätta tjänsten i samarbete med övriga berörda myndigheter, bl.a. Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Samverkan ska eftersträvas med den kommunala konsumentverksamheten och med de konsumentbyråer som finns för finans-, försäkrings-, telekom- och energimarknaderna. Genom konsumentupplysningstjänsten kan det oberoende stöd som i dag erbjuds konsumenter bli mer känt och lättillgängligt.

3.2.6 Åtgärder inom pensionsområdet

Riktade informationsinsatser till pensionssparare

Riksdagen beslutade i enlighet med budgetpropositionen för 2010 om att informationsgivningen inom pensionsområdet ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den. Samma år slogs tidigare Premiepensionsmyndigheten samman med delar av Försäkringskassan för att även organisatoriskt främja en helhetssyn kring pensioner. Informationsmålet blev vägledande för den nya Pensionsmyndigheten under sin etablering. I september 2013 aviserade regeringen en satsning för totalt 80 miljoner kronor på riktade informationsåtgärder till pensionssparare. Satsningen innebär att 20 miljoner kronor avsätts årligen 2014–2017 till Pensionsmyndigheten för riktade informationsåtgärder till pensionsspararna.

Åtgärder för stärkt konsumentskydd

I 2013 års regleringsbrev fick Pensionsmyndigheten ett mål att stärka pensionssparare och pensionärs ställning som konsumenter genom att ge vägledning som är anpassad till individens behov och livssituation. I

regleringsbrevet angavs även som mål för Pensionsmyndigheten att verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer ska få en samlad bild av hela sin pension med god kvalitet i prognosberäkningarna. Pensionsmyndigheten skulle även redovisa hur myndigheten har samverkat med Finansinspektionen och Konsumentverket för att stärka ett ökat konsumentskydd på finansmarknaden. Därtill skulle Pensionsmyndigheten redovisa hur man möter pensionssparare och pensionärer i olika kanaler. I november 2013 redovisade Pensionsmyndigheten planerade åtgärder i rapporten Pensionsmyndighetens roll för att stärka pensionsspararnas och pensionärernas ställning inom pensionsområdet (S2013/7578/SF). I regleringsbrevet för 2014 upprepades målen och redovisningskraven från 2013 års regleringsbrev.

För att förbättra informationen och beslutsstödet för premiepensionsspararna har Pensionsmyndigheten utvecklat Fondvalsguiden. Förvaltningsavgifterna för de valbara fonderna i premiepensionssystemet är rabatterade och baserade på hur mycket kapital som placeras i de olika fonderna. Under 2013 uppgick den sammanlagda rabatten till drygt tre miljarder kronor. Om rabatten inte skulle ha tillämpats skulle den utbetalda premiepensionen bli cirka 18 procent lägre.

Min Pension

Min Pension i Sverige AB som driver hemsidan minpension.se är ett samarbete mellan staten och pensionsbolagen. Samarbetet syftar till att möjliggöra för pensionssparare att få en samlad bild av sin pension och kunna göra en pensionsprognos som inkluderar såväl inkomstpension som tjänstepension och privat pensionssparande. Under 2014 samverkar aktörerna genom satsningen Prognos till alla. Syftet med satsningen är att få fler pensionssparare att göra en prognos om sin framtida pension.

Insatser för att upprätthålla massfondbytesstoppet

Sedan den 1 december 2011 gäller stopp för s.k. massfondbyten inom premiepensionssystemet. Frågan om hur massfondbytesstoppet bör vara reglerat kommer att behandlas av 2013 års Värdepappersmarknadsutredning (Fi 2013:04).

Vägval för premiepensionen

I maj 2013 presenterades Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) för Pensionsgruppen. Skrivelsen syftade i första hand till att belysa och analysera premiepensionssystemets funktion och i andra hand till att peka ut möjliga sätt att hantera de problem som identifierats i premiepensionssystemet. I promemorian presenteras två huvudsakliga vägval. Alternativ 1 innebär att det befintliga premiepensionssystemet behålls och att åtgärder vidtas för att förbättra befintligt system. Alternativ 2 innebär att antalet fonder på fondtorget begränsas till ett fåtal statliga fonder. Pensionsgruppen anger i pensionsöverenskommelsen från den 12 mars 2014 att beredningsarbetet i Regeringskansliet av utredningens båda förslag bör fortsätta, och att

3.3 Statliga myndigheters ansvar för att uppnå målet för det finansiella systemet

Flera myndigheter har ansvar för verksamhet som syftar till att uppnå målet för det finansiella systemet. Nedan framgår hur ansvaret för finansiell stabilitet är fördelat mellan de statliga myndigheterna i Sverige samt Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens roll för att värna om ett gott konsumentskydd på det finansiella området.

Finansdepartementet

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet beredningsansvar för lagstiftningen inom den finansiella sektorn. I händelse av en kris kan de befogenheter som Finansinspektionen och Riksbanken har att tillgå visa sig otillräckliga. Finansdepartementet har då möjlighet att ta initiativ till ändrad lagstiftning eller andra åtgärder.

Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och finansiella företag. Myndigheten har därutöver ett ansvar för att samordna tillsynen enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Målet för Finansinspektionen är i stort sett identiskt med målet för det finansiella systemet.

Sedan 2014 har Finansinspektionen även ansvar för den s.k. makrotillsynen. Det innebär att Finansinspektionen ska vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Det pågår ett omfattande arbete med att definiera makrotillsynens mål och medel samt de juridiska förutsättningarna för att använda olika verktyg. I EU:s nya kapitäläckningsregler från 2013 återfinns exempelvis regler som kommer att påverka Finansinspektionens uppgifter inom detta område.

Finansinspektionen följer löpande de finansiella företagens individuella utveckling, vilket gör det möjligt för myndigheten att sammanställa information om utvecklingen inom finanssektorn i stort. I sin aktiva tillsyn får Finansinspektionen kännedom om ett finansiellt företag får problem. Finansinspektionen ska då bedöma problemens orsak och konsekvens samt vidta åtgärder gentemot företaget om det är befogat. Utifrån befintligt regelverk har Finansinspektionen relativt långtgående möjligheter att påverka de finansiella företagens beteenden. Enligt förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska myndigheten

- lämna en rapport med analys och bedömning av den finansiella stabiliteten två gånger per år. I rapporten ska det framgå vilka åtgärder som vidtagits och vilka som kan komma att vidtas för

att motverka att finansiella obalanser uppstår. Åtgärdernas effekter på samhällsekonomin samt behovet av utveckling av regler på området ska också redovisas.

- lämna en rapport med erfarenheter av tillsynsarbetet avseende konsumentskydd en gång per år. Rapporten ska innehålla en bedömning av riskerna för konsumenterna inom det finansiella systemet samt de åtgärder som vidtagits eller kan komma att vidtas för att stärka konsumentskyddet. Behovet av regelutveckling på området ska också presenteras.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret är stödmyndighet enligt stödlagen och hanterar därmed eventuellt statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Detta innebär att myndigheten har ansvar för att ingå avtal om stöd till kreditinstitut och i övrigt administrera stöd som lämnas på grundval av stödlagen. Beslut om stöd fattas av regeringen eller, efter bemyndigande, av stödmyndigheten. Riksgäldskontoret är också garantimyndighet med ansvar för insättningsgarantisystemet och investerarskyddet.

Riksbanken

Riksbankens huvuduppgift är att upprätthålla ett fast penningvärde. Banken har även i uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken övervakar utvecklingen av det finansiella systemet i dess helhet, med fokus på stora institut, marknader och infrastruktur, samt förmedlar sin syn på risker och ineffektivitet i det finansiella systemet. Riksbanken har också möjlighet att ge likviditetsstöd på särskilda villkor till finansiella företag som står under tillsyn, om det finns särskilda skäl. Två gånger om året publicerar Riksbanken rapporten Finansiell stabilitet.

Konsumentverket

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Grundläggande regler och krav återfinns i den marknadsrättsliga lagstiftningen och i Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd. Konsumentverket kan träffa överenskommelser i olika frågor med enskilda företag eller branschorganisationer. På det finansiella området utövar myndigheten tillsyn genom bestämmelser i bl.a. konsumentkreditlagen (2010:1846), lagen om finansiell rådgivning till konsumenter (2003:862), marknadsföringslagen (2008:486) och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1994:1512). Konsumentombudsmannen (KO) kan i syfte att utveckla rättspraxis biträda enskilda i tvister vid allmän domstol. Det finns en överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO på det finansiella området. I överenskommelsen anges formerna för samverkan och särskilda samverkansområden.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensions-systemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och

Skr. 2013/14:210 ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Myndighetens uppgift är att administrera och betala ut den allmänna pensionen samt att ge generell och individuell information om pensionen. Pensionsmyndigheten bildades 2010 genom en sammanslagning av Premiepensionsmyndigheten och de delar av Försäkringskassan som ansvarade för ålderspensionsområdet. Därmed samlades alla pensionsförmåner inom en myndighet. För att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet samverkar Pensionsmyndigheten med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter.

I detta avsnitt utvärderas resultatet av statens åtgärder för att uppnå målet för det finansiella systemet. Utvärderingen görs främst med hjälp av utvalda indikatorer som relateras till de fyra delmålen: *finansiell stabilitet*, *förtroende*, *fungerande marknader* och *konsumentskydd*. Varje delmål utvärderas i ett eget underavsnitt. De fyra delmålen har dock starka kopplingar till varandra. Exempelvis är ett högt ömsesidigt förtroende mellan de företag som verkar på finansmarknaderna centralt liksom att konsumenterna känner förtroende för finansmarknadernas aktörer. För att ett högt förtroende ska uppnås krävs att marknaderna fungerar väl. Ett högt förtroende och väl fungerande marknader är i sin tur viktigt för den finansiella stabiliteten.

I anslutning till analysen av indikatorernas utveckling redovisas kortfattat vilka medel och åtgärder som bedöms haft betydelse för utvecklingen. Den längre beskrivningen av dessa medel och åtgärder framgår av föregående avsnitt. I början av skrivelsen finns resultatindikatorerna sammanställda under respektive delmål, se diagram- och tabellförteckning. När det gäller regeländringar kan det vara svårt att utläsa tydliga effekter på indikatorn, eftersom finansiella aktörer ibland påbörjar en anpassning innan de nya reglerna träder i kraft. I dessa fall kommer effekterna gradvis innan den nya regleringen börjar gälla.

4.1 Det finansiella systemets stabilitet

Regeringens bedömning: Det svenska finansiella systemet är stabilt. Vidtagna åtgärder i form av högre kapital- och likviditetskrav, bolånetak samt ett riskviktsgolvt för bolån har bidragit till att skapa ett mer robust finansiellt system. Men vissa risker kvarstår såsom bankernas ökande användande av marknadsfinansiering (särskilt i utländsk valuta) samt nivån och ökningen på hushållens skuldsättning. På en aggregerad nivå indikerar försäkringsföretagens solvenskvot att deras finansiella ställning är långsiktigt hållbar. Försäkringsföretagens redovisade solvenskvoter varierar dock mycket över tiden och situationen kan därför snabbt förändras. Den låga statskulden bidrar till förtroende för statens krishanteringsförmåga och minskar samtidigt risken för att en finansiell kris ska inträffa, eftersom marknaden vet att staten har finansiell styrka att hantera krisen.

Erfarenheterna från den senaste finanskrisen visar på behovet av en bättre och mer heltäckande övervakning av det finansiella systemet. Det finns därför behov av en politik som kan adressera problem före, under och efter en kris. Makrotillsynen är ett relativt nytt politikområde vars överordnande mål är att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. I tillämpningen av makrotillsynen är det viktigt att beakta vilka effekter åtgärderna får på den ekonomiska utvecklingen på såväl kort som lång sikt.

Med finansiell stabilitet avses att det finansiella systemet ska kunna upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom ha god motståndskraft mot störningar. Störningar som snabbt kan sprida sig i systemet är kraftiga kreditförluster och brist på likviditet. Sammanlänknings mellan finansiella företag medför att problem i ett institut lätt kan sprida sig till andra institut, exempelvis genom att betalningar uteblir eller att förtroende för institutet minskar till följd av rykten. Detta kan i sin tur leda till högre räntor för hushåll och icke-finansiella företag. I det fall en störning ändå inträffar ska motståndskraften och därmed förmågan att fullgöra funktionerna efter en störning vara god.

Eftersom det finansiella systemet är centralt för samhällsekonomin, är det av stor vikt att systemet är stabilt. Nedan följer ett antal indikatorer som beskriver hur stabiliteten i det finansiella systemet har utvecklats de senaste åren.

4.1.1 Riskerna har minskat, men vissa kvarstår

Finansinspektionen analyserar löpande tillståndet i det finansiella systemet. Till 2013 har Finansinspektionen publicerat rapporten Risker i det finansiella systemet en gång per år. Från och med 2014 kommer rapporten att publiceras två gånger per år. Den nya rapporten ersätter den tidigare riskrapporten och tillsynsrapporten. Den nya rapporten syftar dels till att ge en samlad bild av tillståndet hos de finansiella företagen och marknaderna, dels till att lyfta fram och bedöma risker i det finansiella systemet.

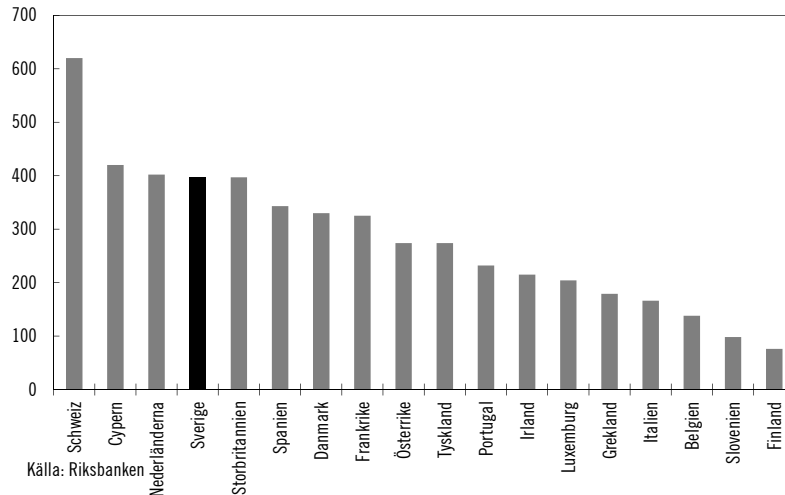
Under 2013 gav penningpolitiska stimulanser både från den amerikanska och europeiska centralbanken avsedd effekt. Läget på de finansiella marknaderna var mindre stressat 2013 jämfört med 2012. Men trots en alltmer stabil finansiell situation kvarstår risker i det svenska banksystemet. Det är därför viktigt att sätta den svenska banksektorn i perspektiv.

De svenska bankkoncernernas samlade tillgångar i Sverige och utomlands uppgick 2013 till 400 procent av svensk BNP. Som framgår av diagram 4.1 är vårt banksystem således stort i förhållande till landets BNP jämfört med banksystemen i många andra länder. Det svenska banksystemet är också starkt integrerat, vilket gör att problem i en bank lätt kan spridas till andra delar av banksystemet genom faktiska exponeringar eller genom att förtroendet minskar. Skulle Sverige drabbas av en finansiell kris kan alltså kostnaderna för samhället bli mycket stora. De svenska bankernas verksamhet i andra länder gör att bankernas risker är mer spridda och därmed mindre utsatta vid störningar som är specifikt svenska. Samtidigt innebär detta att problem i andra länder kan ge viss återverkan på banksektorn i Sverige.

Diagram 4.1 Bankernas tillgångar i förhållande till BNP

Skr. 2013/14:210

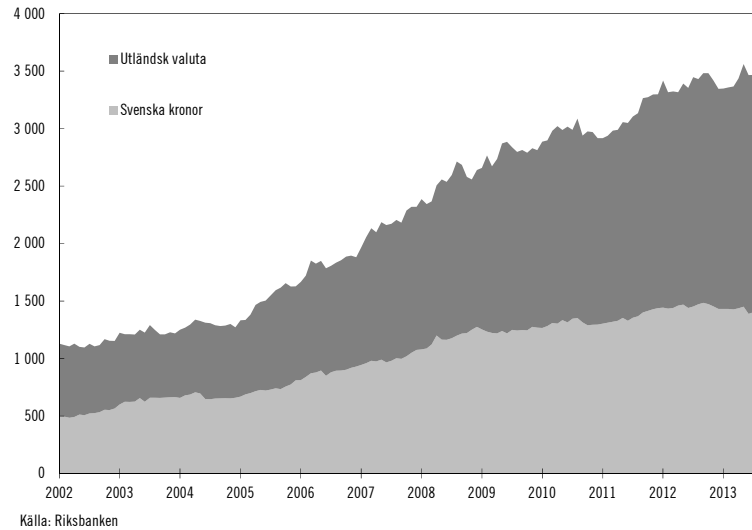
December 2012
Procent av BNP



Det svenska banksystemet är också i hög grad beroende av marknadsfinansiering. En allt större del av denna finansiering sker i utländsk valuta (diagram 4.2). Bankerna lånar utländsk valuta bl.a. genom att emittera obligationer och certifikat i utländsk valuta. Detta gör att bankerna är beroende av att den internationella kapitalmarknaden fungerar då den inhemska efterfrågan ej kan tillgodose behovet av finansiering.

Diagram 4.2 De svenska storbankernas marknadsfinansiering

Miljarder kronor

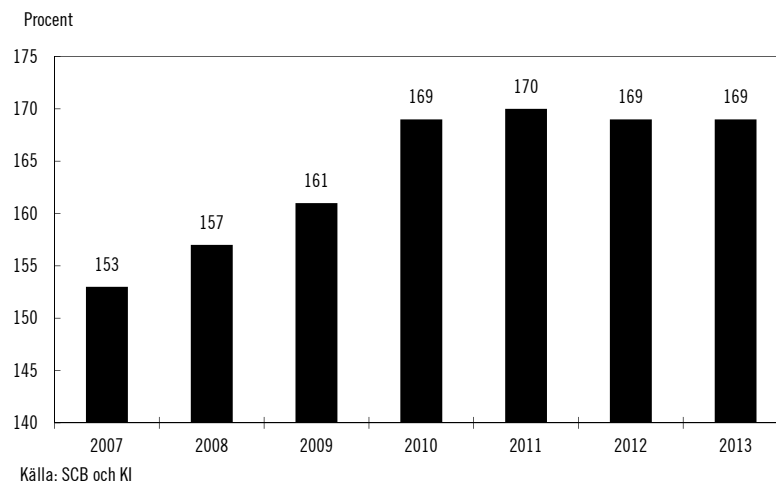


Bankernas förhållandevis stora användning av marknadsfinansiering bedöms vara en av riskerna i det svenska banksystemet. Behovet att finansiera sig på marknaden beror till viss del av att bankernas verksamhet förutsätter att de lånar upp via värdepappersmarknaden. Dessutom är valutafinansieringen en effekt av att svenska placerare efterfrågar valutasäkring av tillgångar i utländsk valuta. Den ökade marknadsfinansiering i utländsk valuta är det främsta skälet till att Riksbanken ökat valutareserven med 200 miljarder kronor sedan 2009. För att öka bankernas interna motståndskraft mot störningar på den internationella kapitalmarknaden har Finansinspektionen beslutat om likviditetskrav i såväl euro som dollar. Bankernas intjäningsförmåga är alljämt god och alla fyra storbanker uppfyller med marginal både kapitaltäcknings- och likviditetstäckningskraven.

Hushållens skuldkvot har i stort varit konstant sedan slutet av 2010

Skuldkvoten, definierad som hushållens skulder som andel av disponibelinkomsten, steg kraftigt under åren 2007–2010.³ Snabbast ökade skulderna 2010. Detta år steg skuldkvoten med hela 8 procentenheter, från 161 procent till 169 procent. Därefter har skulderna ökat långsammare och kvoten har legat relativt konstant kring 170 procent (diagram 4.3). En tänkbar anledning till detta är bolånetaket som Finansinspektionen införde 2010. Det är även tänkbart att den allmänna debatten om hushållens skulder har påverkat utvecklingen. Under 2013 införde Finansinspektionen ett golv på 15 procent för riskvikterna på bankernas bolån.⁴ Det innebär att bolåneinstituten behöver hålla mer kapital för sin utlåning till hushållens bostadsägande.

Diagram 4.3 Hushållens skulder som andel av disponibelinkomsten



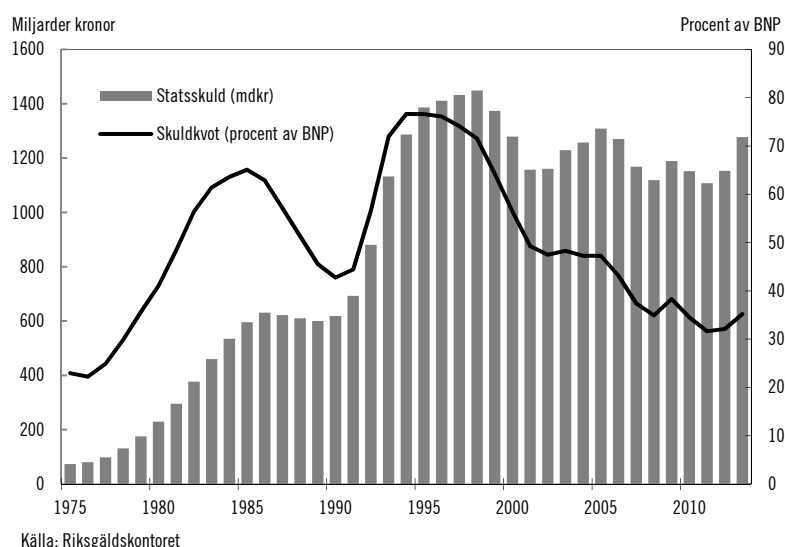
³ Källa för hushållens skulder är SCB:s finansräkenskaper. Hushållens disponibla inkomster kommer från KI och SCB:s nationalräkenskaper. Både skulder och inkomster är uttryckta i löpande priser.

⁴ I maj 2014 höjde Finansinspektionen riskviktsgolvet för bankernas bolån från 15 till 25 procent.

Vid slutet av 2013 var Sveriges okonsoliderade statsskuld 1 277 miljarder kronor, vilket motsvarar en skuldkvot på 35 procent i förhållande till BNP. Av detta var vidareutlåningen till Riksbanken 193 miljarder kronor, vilket motsvarar 5 procent av BNP. De årliga räntekostnaderna för statsskulden har halverats jämfört med perioden före finanskrisen. De senaste åren har räntekostnaderna på statsskulden uppgått till runt 20 miljarder kronor per år. Som andel av BNP har räntekostnaderna minskat från 1,4 till 0,4 procent mellan 2009 och 2013.

Den konsoliderade offentliga bruttoskulden (Maastrichtskulden) för Sveriges del var 41 procent som andel av BNP vid slutet av 2013. Motsvarande skuldkvot för EU:s 28 medlemsländer var samtidigt i genomsnitt 87 procent, dvs. mer än dubbelt så hög som för Sverige. I diagram 4.4 framgår att de svenska statsfinanserna även är starka ur ett historiskt perspektiv. Den okonsoliderade statsskulden var som störst i förhållande till BNP 1995, då skuldkvoten var 77 procent, vilket kan jämföras med dagens 35 procent.

Diagram 4.4 Okonsoliderad statsskuld sedan 1975⁵



Den låga statsskulden har gynnat Sverige under finanskrisen. Samtidigt som kostnaderna för skulden minskat har den låga statsskulden även gjort det möjligt att möta den kraftiga konjunktunedgången under finanskrisen utan att behöva genomföra besparingar i de offentliga finanserna. En låg statsskuld ökar även förtroendet för statens förmåga att hantera en kris. Detta minskar risken för att en finansiell kris ska uppstå, eftersom marknaden vet att staten har en finansiell styrka att hantera krisen.

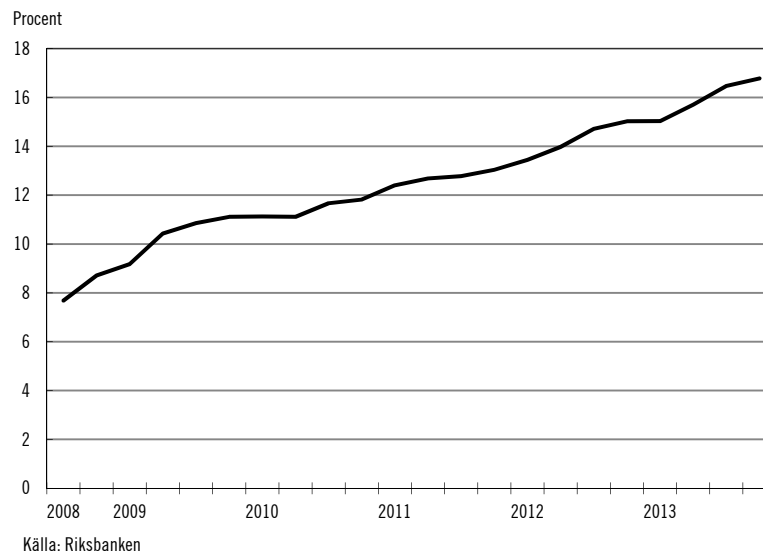
⁵ År 2012 införde Riksgäldskontoret ett nytt sätt att mäta statsskulden. Mätt på det nya sättet blir statsskulden generellt något högre (exempelvis 50 miljarder kronor högre för 2011). I diagrammet visas det gamla måttet före 2012 och det nya måttet från 2012.

4.1.2 God motståndskraft i ett koncentrerat banksystem

Sverige har ett koncentrerat banksystem som är stort i relation till storleken på svensk ekonomi. Dessutom är de svenska bankerna sammanflätade med varandra och har betydande aktiviteter i andra länder. I och med att storbankerna sannolikt skulle betraktas som systemviktiga vid en kris, innebär det en stor potentiell utgiftsrisik för svenska skattebetalare. Det är därför viktigt att bankerna har tillräckligt med eget kapital för att kunna hantera problem. Ett vanligt mått som används för att studera en banks kapitalstyrka är den s.k. kärnprimärkapitalrelationen. Kapitalbasen kan delas upp i flera typer av kapital. En viktig beståndsdel är primärkapitalet, som kan absorbera eventuella förluster som uppkommer i en banks verksamhet. Den del av primärkapitalet som har störst förmåga att absorbera förluster kallas för kärnprimärkapital. Det är viktigt att svenska banker har en hög kärnprimärkapitalrelation för att bankernas egna motståndskraft att hantera exempelvis kreditförluster ska vara god.

De svenska storbankerna har fortsatt att förbättra sina kärnprimärkapitalrelationer under de senaste åren. Lägre genomsnittliga riskvikter är den viktigaste anledningen. Men bankerna har också ökat sitt kärnprimärkapital. Detta har dock delvis motverkats av att bankerna samtidigt ökat sina totala tillgångar.

Diagram 4.5 Storbankernas genomsnittliga kärnprimärkapitalrelation



För att stärka de systemviktiga bankernas kapitalstyrka enades regeringen, Riksbanken och Finansinspektionen i novemberöverenskommelsen 2011 om att åtminstone de fyra storbankerna bör hålla en extra kapitalbuffert på 3 procentenheter 2013 och 5 procentenheter 2015. Storbankerna uppfyller redan i dag de högre kapitalkraven som ska gälla fr.o.m. 2015. Vid det finansiella stabilitetsrådets möte i februari 2014 enades man om att den finansiella stabiliteten behöver stärkas ytterligare.

Likviditetstäckningsgraden (på engelska Liquidity Coverage Ratio, LCR) är ett kortfristigt likviditetsmått som är definierat av Baselkommittén och innebär att bankerna ska hålla en tillräcklig likviditetsbuffert för att kunna täcka de nettokassautflöden som sker vid ett stressscenario som varar i 30 dagar. LCR-kravet ska enligt Baselkommitténs rekommendationer gälla för internationellt verksamma banker. Baselkommittén har föreslagit att regelverket ska fasas in under perioden 2015–2019. EU inför successivt reglerna under perioden 2015–2018 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012. Förordningen anger dock bara minimikrav för infasningen och enskilda länder får fasa in reglerna tidigare. Enligt Finansinspektionens föreskrifter ska vissa större banker och kreditinstitut i Sverige uppfylla kraven från början av 2013. Det innebär att LCR-kraven implementerats tidigare i Sverige än i många andra länder, vilket bidragit till att skapa ett mer robust finansiellt system.

Finansinspektionens stresstest visar att bankernas motståndskraft är god

Finansinspektionen gör årligen stresstester av bankernas motståndskraft vid en kraftigt försämrad konjunktur. Scenariot innebär att bankerna drabbas av lägre intjäning och högre kreditförluster under en period på tre år. I scenariot är kreditförlusterna höga i alla branscher och regioner.

I 2013 års stresstest uppgick bankernas förluster till sammanlagt 260 miljarder kronor, vilket var 10 miljarder kronor lägre än motsvarande stresstest 2012. Förlusterna enligt 2013 års stresstest motsvarar sju procent av BNP. Resultatet mellan de olika årens stresstester kan dock inte helt jämföras, eftersom mätmetoden ständigt utvecklas.

Slutsatsen av 2013 års stresstest var att storbankerna har god motståndskraft. Efter avdrag för effekterna av kommande regelverksförändringar skulle däremot inte alla banker ha kapitalnivåer som fullt ut täcker de buffertkrav som planeras. Enligt det kommande regelverket innebär detta bl.a. att de vid förluster av denna storleksordningen skulle åläggas restriktioner för aktieutdelningar och bonusutbetalningar. Finansinspektionen bedömer dock att samtliga banker har goda möjligheter att uppnå tillräckligt höga kapitalnivåer, då de har en hög underliggande lönsamhet och god kapitalberedskap. Storbankerna arbetar redan i dag med framåtblickande kapitalplanering för att säkerställa att alla kapitalbuffertar i de nya regelverken täcks fullt ut när de träder i kraft.

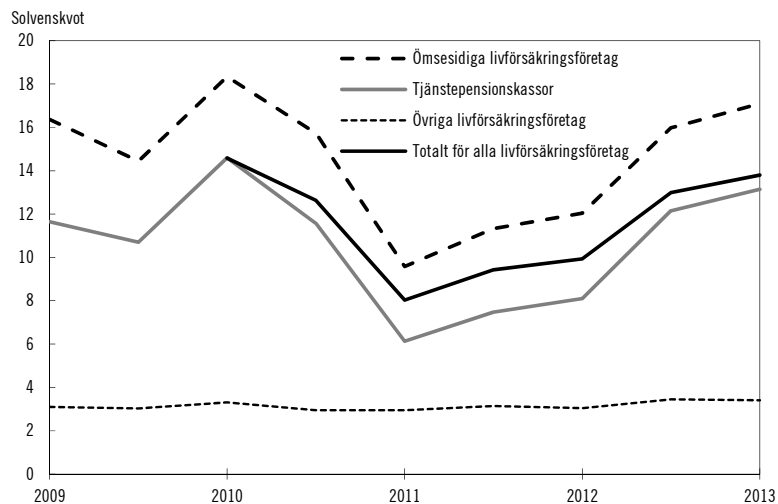
4.1.3 Långsiktigt hållbar finansiell ställning i försäkringsföretagen

Något högre solvenskvoter

Även försäkringsföretagens förmåga att möta sina finansiella åtaganden är avgörande för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet. Det är därför viktigt att försäkringsföretagen har en solvenskvot som är långsiktigt hållbar och att de tillgångar som företagen förvaltar är skyddade. Därför finns det ett behov av att säkerställa att försäkringsföretagen klarar att möta sina åtaganden på kort och lång sikt.

Ett försäkringsföretags kapitalbas ska minst uppgå till en beräknad erforderlig solvensmarginal. Denna marginal beräknas utifrån verksamhetens art och omfattning. Solvenskvoten beräknas genom att kapitalbasen delas med erforderlig solvensmarginal. Försäkringsföretag ska ha en solvenskvot som vid varje tidpunkt överstiger 1. Solvenskvoten mäter företagets förmåga att klara sina åtaganden till försäkringstagarna. Om kapitalbasen understiger den beräknade erforderliga solvensmarginalen, ska Finansinspektionen ingripa. Risken att företaget inte kan uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagaren är då alltför stor.

Diagram 4.6. Genomsnittlig solvenskvot för försäkringsföretag



Källa: Finansinspektionen

I diagram 4.6 visas den genomsnittliga solvenskvoten för olika kategorier av livförsäkringsföretag.⁶ Som framgår av diagrammet har tjänstepensionskassor och ömsesidiga livförsäkringsföretag uppvisat störst svängningar över tiden. Jämfört med 2012 har solvenskvoterna stigit under 2013. Låg solvenskvot för övriga livförsäkringsföretag,

⁶ Källa är Försäkringsbarometern 2012, se <http://www.fi.se/Tillsyn/Barometrar/Forsakringsbarometern/Listan/Forsakringsbarometern-2012-2-Solvensen-okade-inom-bade-liv--och-skadeforsakring/>.

såsom vinstdrivande försäkringsaktiebolag, behöver i sig inte betyda något hot mot försäkringstagarens rätt till ersättning om dess moderbolag eller aktieägare kan skjuta till kapital om behov skulle uppstå.

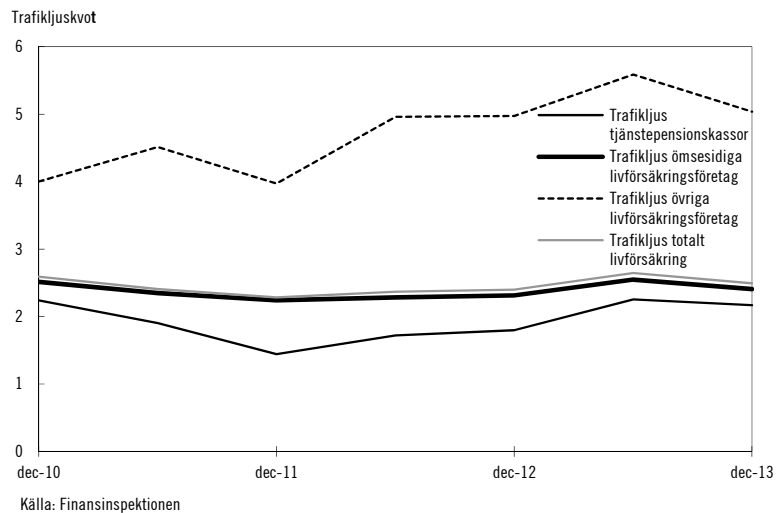
Försäkringsföretag skiljer sig exempelvis åt vad gäller åtaganden och innehav av tillgångar. Medan skadeförsäkringsföretag ofta har korta åtaganden (t.ex. hemförsäkringar) har livförsäkringsföretag långa åtaganden (t.ex. garanterade pensionsåtaganden). Det påverkar hur skade- och livförsäkringsföretag placerar tillgångarna. Eftersom tillgångspriser varierar i olika utsträckning, påverkar finansiell stress skade- och livförsäkringsföretagens solvens i olika utsträckning. Tillsammans med den diskonteringsränta som försäkringsföretagen ska använda när de nuvärdesberäknar sina åtaganden får finansiell stress olika påverkan på solvenskvoten.

I juni 2012 beslutade Finansinspektionen om ett tillfälligt golv för diskonteringsräntan (beslut 20012-06-27, FI Dnr 12-6960). Bakgrunden var kraftigt fallande marknadsräntor. Eftersom nuvärdet av framför allt långa åtaganden stiger när långa räntor faller ville Finansinspektionen motverka att framför allt livförsäkringsföretagen skulle tvingas sälja aktier i ett finansiellt ogynnsamt läge och därmed skada sparares långsiktiga intressen. Det tillfälliga golvet togs bort i december 2013. Innan golvet togs bort föreslog Finansinspektionen nya riktlinjer för hur försäkringsföretagens diskonteringsränta ska beräknas. Den nya räntan är en anpassning mot Solvens II. Finansinspektionen beräknar och publicerar en diskonteringsräntekurva utifrån dels marknadsräntor, dels långsiktiga antaganden.

I stort oförändrad trafikljuskvot

Det s.k. trafikljuset är en del av Finansinspektionens metodik för att utöva tillsyn över svenska försäkringsföretag. Trafikljuset mäter hur företagen klarar exponeringen mot finansiella risker och försäkringsrisker.⁷ Syftet med trafikljuset är att Finansinspektionen i ett tidigt skede ska kunna identifiera de företag som tagit så stora risker att de inte med fullgod säkerhet kan uppfylla sina åtaganden gentemot kunderna. Om den beräknade bufferten inte bedöms som tillräcklig, gör Finansinspektionen en mer ingående tillsyn med både kvantitativa och kvalitativa metoder. Den kapitalbuffert som trafikljuskvoten speglar beräknas utifrån värdet på ett försäkringsföretags tillgångar, skulder och avsättningar. Kapitalbufferten sätts sedan i relation till ett hypotetiskt kapitalkrav, vilket beräknas utifrån ett antal fiktiva stressade scenarier. Summan av försäkringsföretagens kapitalbuffert i relation till försäkringsföretagens kapitalkrav ger den genomsnittliga trafikljuskvoten för respektive kategori.

⁷ För en komplett beskrivning av riskerna, se <http://www.fi.se/Rapportering/Trafikljuset/Anvisningar/>.

Diagram 4.7 Genomsnittlig trafikljuskvot för försäkringsföretag

Av diagram 4.7 framgår att oavsett typ av livförsäkringsföretag har den genomsnittliga trafikljuskvoten varit relativt konstant mellan december 2010 och december 2012. Under år 2013 har trafikljuskvoten för livförsäkringsföretag stigit under första halvåret för att sedan falla tillbaka något under andra halvåret. Att trafikljuskvoten fallit under senare hälften av 2013 beror sannolikt på den nya diskonteringsräntan. Jämfört med år 2012 är kvoten för livförsäkringsföretag i princip konstant. Finansinspektionens beräkningar visar således att försäkringsföretagens solvens även i stressade tider i genomsnitt varit relativt god.

4.1.4 Regeringens bedömning av det finansiella systemets stabilitet

Sammantaget visar indikatorerna att det finansiella systemet för närvarande är stabilt. Regeringen har tillsammans med Riksbanken och Finansinspektionen enats om att de fyra storbankerna ska ha en extra kapitalbuffert mot bakgrund av att de är systemviktiga. Samtidigt utgör bankernas stora beroende av marknadsfinansiering i allmänhet och utlandsmarknadsfinansiering i synnerhet en förhöjd risk. Nivån och ökningen på hushållens skuldsättning utgör också en förhöjd risk även om ökningstakten dämpats de senaste åren.

Även försäkringsföretagens finansiella styrka har betydelse för stabiliteten i det finansiella systemet. Försäkringsföretagens solvenskvot och trafikljuskvot indikerar att nivån är långsiktigt hållbar även om spännvidden mellan försäkringsföretagen är stor. Dessutom har tjänstepensionskassor och ömsesidiga livförsäkringsföretag solvenskvot uppvisat stor variabilitet de senaste åren, vilket visar att situationen snabbt kan förändras till följd av finansiell stress.

Den svenska statsskulden är låg ur både ett internationellt och ett historiskt perspektiv. Den låga statsskulden bidrar till förtroendet för

statens krishanteringsförmåga och minskar samtidigt risken för att en finansiell kris ska inträffa, eftersom marknaden vet att statens har en finansiell styrka att hantera krisen.

Skr. 2013/14:210

4.2 Förtroende på finansmarknaden

Regeringen bedömning: Förtroendet mellan aktörerna på de finansiella marknaderna har förbättrats de senaste åren och är nu relativt högt. De åtgärder som vidtagits de senaste åren i syfte att stärka ramverket för finansiell stabilitet har bidragit till att uppnå ett högt ömsesidigt förtroende mellan de aktörer som verkar på de finansiella marknaderna.

Konsumenternas förtroende för finansmarknaden har i sin helhet minskat något under de senaste åren. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka konsumenten gentemot finansmarknadens aktörer. Men allt mer komplexa produkter tillsammans med ett ökat utbud av tjänster och aktörer gör att det finns ett fortsatt behov av att stärka konsumenternas ställning.

I regeringens delmål för det finansiella systemet konstateras att ett högt ömsesidigt förtroende mellan de företag som verkar på de finansiella marknaderna är en förutsättning för finansiell stabilitet. Likaså är det centralt att konsumenterna känner förtroende för finansmarknadernas aktörer; brist på förtroende minskar utbudet av kapital och leder till en sämre resursallokering. För att företagen effektivt ska kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är det viktigt att de förstår riskerna väl och känner sina kunder.

Detta avsnitt beskriver hur förtroendet utvecklats både ur ett marknads- och konsumentperspektiv. De förtroendeindikatorer som visas mellan marknadsaktörer är TED-spread (skillnaden mellan interbankräntan och räntan på statsskuldsväxlar med samma löptid), räntedifferensen mellan statsobligationer och bostadsobligationer (s.k. bospread) samt volatilitet på obligations- respektive aktiemarknaden (VIX). Indikatorer som visar vilket förtroende konsumenterna har är hur nöjda de är med bolån, värdepapper och livförsäkring.

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism är också nära sammanknuten med frågan om förtroende även om den inte låter sig fångas i en enskild indikator.

Det finns också en rad omvärldsfaktorer som påverkar i vilken utsträckning regeringens delmål om förtroende för finansmarknaden är uppfyllt. Statsskuldskrisen i euroområdet har exempelvis haft en avgörande betydelse för hur TED-spreaden, bospreaden och obligationsmarknadsvolatiliteten utvecklats under mätperioden.

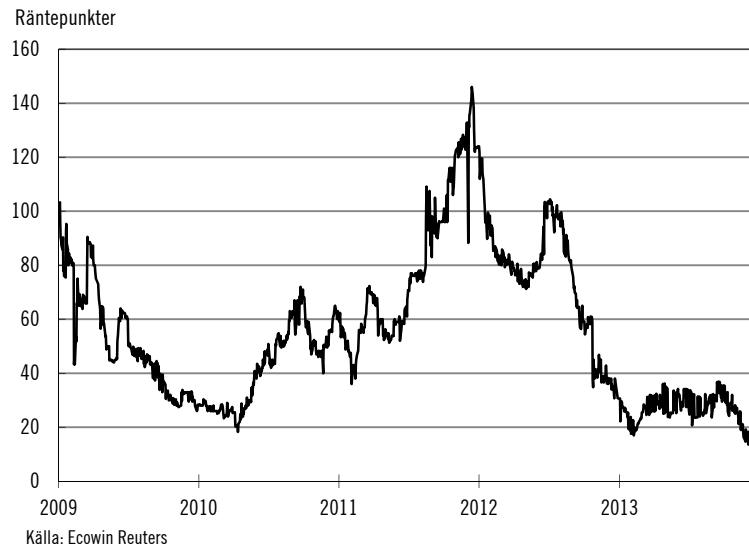
4.2.1 Minskad oro och risk på räntemarknaden

Den svenska TED-spreaden mot mer normala nivåer

Den s.k. TED-spreaden är skillnaden mellan interbankräntan (Stiborräntan) och räntan på svenska statsskuldväxlar med tre månaders löptid. Volatiliteten och storleken på TED-spreaden kan signalera hur väl penningmarknaden fungerar. Eftersom statsskuldväxlar normalt bedöms vara riskfria medan interbankmarknaden innehåller kreditrisk i form av motpartsrisk, avspeglar TED-spreaden risken för att en bank ska gå omkull. Men en höjd ränta på interbankmarknaden kan också vara ett uttryck för att banker hellre behåller likvida medel än lånar ut dem till andra aktörer under tider av finansiell oro. En ökad volatilitet i TED-spreaden kan också signalera att det bland bankerna inte finns någon gemensam syn på vad som är en rättvisande interbankränta eller att osäkerheten ökat om prissättningen av svenska statsskuldväxlar. I diagram 4.8 visas TED-spreaden med tre månaders löptid från 2009 års början till och med 2013 års slut.

I diagrammet framgår att TED-spreaden under 2009 sjönk från de höga nivåerna under finanskrisen 2008. I samband med euroområdet statsskuldskris 2010 och 2011 steg ränteskillnaden återigen för att under år 2012 och 2013 successivt sjunka till nivåer som rädde före finanskrisen 2008 och 2009.

Diagram 4.8 Den svenska TED-spreaden



Minskad bospread på den svenska obligationsmarknaden

Den s.k. bospreaden är den räntemarginal som investerare kräver för att placera i säkerställda bostadsobligationer i stället för statsobligationer med fem års löptid. Bospreaden avspeglar investerarnas syn på den svenska marknaden för bostadsobligationer jämfört med svenska statsobligationer. Förtroendet för svenska bostadsobligationer har gradvis

stärkts sedan 2011 (diagram 4.9). Under både 2012 och 2013 har bospreaden fortsatt minska. De som investerar i säkerställda bostadsobligationer i stället för svenska statens statsobligationer krävde mot slutet av 2013 cirka 50 räntepunkter extra jämfört med uppemot 160 räntepunkter vid slutet av 2011.

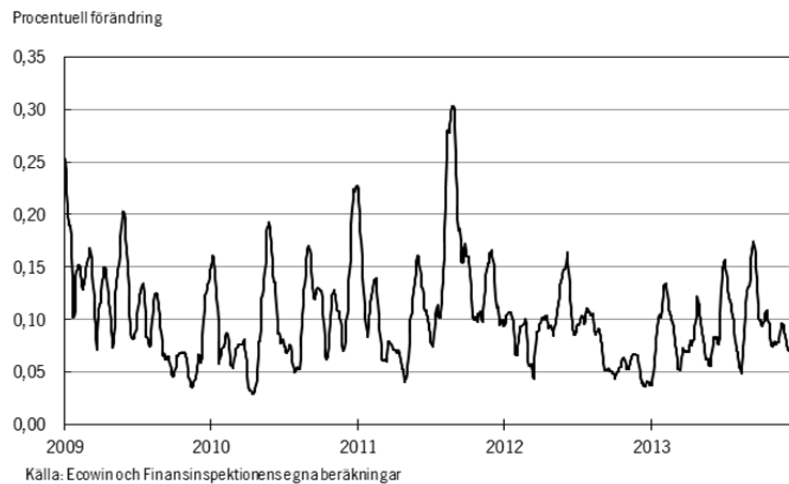
Diagram 4.9 Bospreaden på den svenska obligationsmarknaden



Minskad volatilitet på obligationsmarknaden under 2012 och 2013

Den genomsnittliga rullande volatiliteten på femåriga statsobligationer mätt som standardavvikelse av den dagligt fastställda räntan ("yield" eller internräntan) kallas för obligationsmarknadsvolatilitet. En viss variation i volatiliteten förekommer alltid, däremot är stora avvikelser från den normala volatiliteten något som är värt att notera.

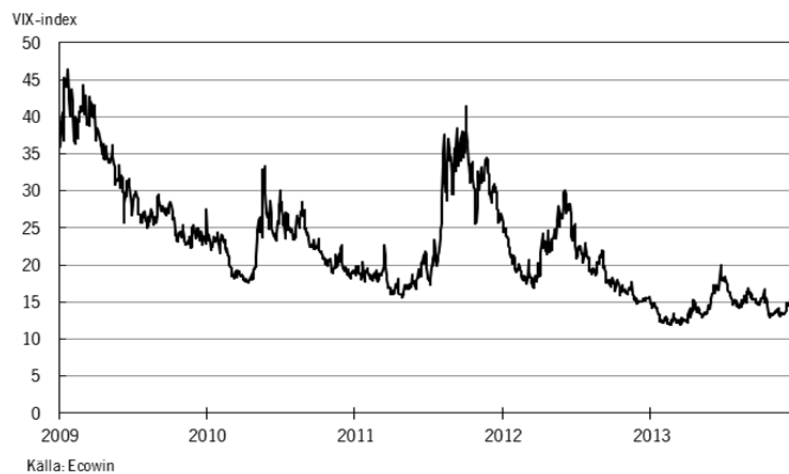
I diagram 4.10 visas volatiliteten från 2009 års början till 2013 års slut. Av diagrammet framgår att volatiliteten mellan 2009 och 2010 föll något, även om magnituden i svängningarna var hög. Under 2011 steg volatiliteten på nytt för att under 2012 återigen falla tillbaka. Under 2013 har volatiliteten inte ändrats markant jämfört med 2012. Några entydiga slutsatser av utvecklingen i volatiliteten är svåra att dra annat än att osäkerheten minskat under 2012 och 2013 jämfört med 2011. Att volatiliteten mot slutet av 2013 är på en lägre nivå jämfört med krisåret 2009 visar att risken på den svenska obligationsmarknaden återgått till ett mer normalt läge likt det som rådde under åren före finanskrisens utbrott 2008.



4.2.2 Minskad volatilitet på aktiemarknaden

I syfte att illustrera förtroendet för aktiemarknaden redovisas volatiliteten på Stockholmsbörsen mellan 2009 års början och 2013 års slut. Volatiliteten har mätts som den implicita framåtblickande volatiliteten på OMXS30-indexet. Den implicita volatiliteten baseras på prisförändringar i optioner och speglar marknadsaktörers bedömning av den framtida volatiliteten i aktiemarknaden. Av diagram 4.11 framgår att den implicita volatiliteten gradvis sjönk under 2009. Under 2011 steg den återigen för att sedan falla tillbaka under 2012. Under 2013 har volatiliteten fortsatt att minska. Det är svårt att dra några entydiga slutsatser av diagrammet, förutom att osäkerheten var hög under krisåren 2009 och 2011. Den lägre nivån under 2013 kan signalera minskad riskaversion.

Diagram 4.11 Volatilitet på Stockholmsbörsens OMXS30-index



4.2.3 Något svagare förtroende för de finansiella företagen

Skr. 2013/14:210

För att det finansiella systemet ska fungera är det viktigt att konsumenterna har förtroende för de finansiella företagen. Regeringen har därför vidtagit en rad åtgärder i syfte att stärka konsumenterna och öka konsumenternas förtroende för de finansiella företagen.

Konsumenternas förtroende för de finansiella företagen kan givetvis påverkas av andra faktorer än regeringens åtgärder. Exempelvis så ledde den finansiella krisen som bröt ut 2008 till att konsumenternas förtroende minskade för finansmarknadens och banksystemets funktion och stabilitet. På samma sätt kan breda börsuppgångar leda till att förtroendet ökar för de finansiella företagen. Konsumenternas förtroende kan även påverkas av hur väl informerade konsumenter är och vad konsumenterna anser att de kan eller bör kräva av instituten.

Fler missnöjda med bankerna

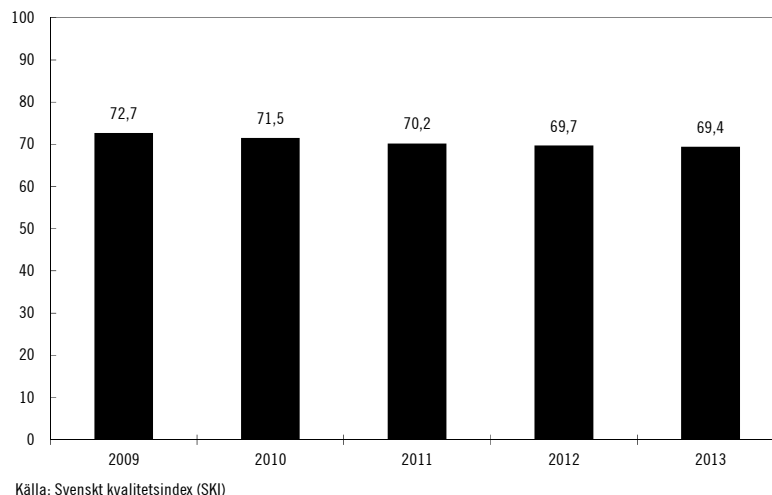
Enligt mätningar från Svenskt Kvalitetsindex (SKI)⁸ så har kundnöjdheten i bankbranschen minskat sedan 2011.⁹ Samma sak noteras även i övriga nordiska länder. De banker i Sverige som står sig bäst i mätningen är de banker som har en tydlig kundgrupp, s.k. nischbanker. Bankkunderna tenderar i dag att ställa högre krav på sin bank när det gäller råd och service. Detta är något kunderna upplever sig betala för men som inte motsvarar deras förväntningar. Kunder upplever i dag att banker är mer säljande än rådgivande. Att vissa banker minskat kontanthanteringen är också någonting som påverkar resultatet negativt.

Något minskat förtroende för bolånemarknaden

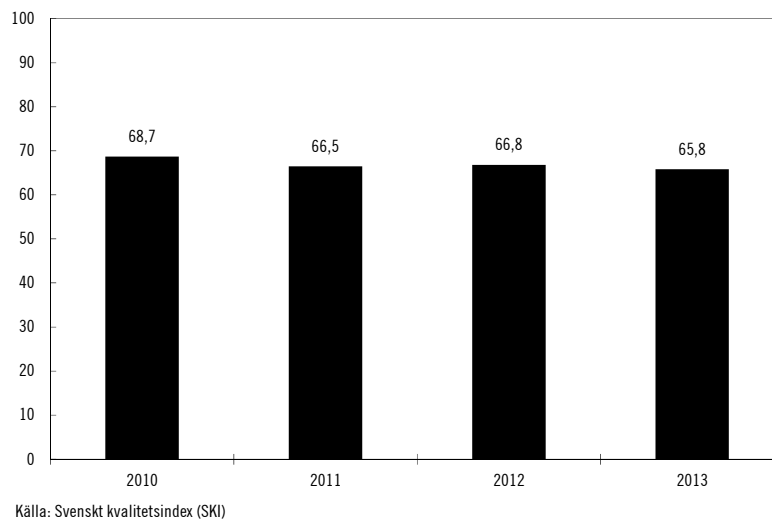
Vad gäller förtroendet för bolånemarknaden så uppvisar mätningarna från SKI en svagt negativ trend sedan år 2010. Kunderna upplever överlag att bolånemarknadens aktörer är säkra och trygga. Den allmänna bilden av att aktörerna agerar ansvarsfullt har dock sjunkit. Enligt mätningarna är institutets service viktig för kundnöjdheten. Det är viktigt för kunden att känna sig trygg med den information och de råd som ges av institutet. Kundnöjdheten hos många aktörer är låg, men tre av fyra kunder skulle ändå välja samma bolag i dag. Detta vittnar om att kunderna är trögrörliga.

⁸ Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att samla in, analysera och sprida information om hur kunder upplever leverantörer, produkter/tjänster i flera olika avseenden. Regelbundna mätningar av kundnöjdhet och kvalitetsutveckling i näringsliv och offentlig sektor har genomförts sedan 1989, se <http://www.kvalitetsindex.se/>. Betygen presenteras på en 0:100-skala; ju högre index desto bättre anser kunderna att branschen/företagen lever upp till krav och förväntningar. Generellt sett har branscher och företag som erhåller betyg under 60 i kundnöjdhet stora svårigheter att motivera sina kunder att stanna kvar hos sig, medan betyg över 75 tyder på en stark relation mellan företag och kund. Antalet intervjuer för SKI Sparande, lån och livförsäkring 2013 var sammanlagt 5 166 stycken.

⁹ Förändringarna är statistiskt säkerställda med ett 95 %-igt konfidensintervall om inte annat anges.

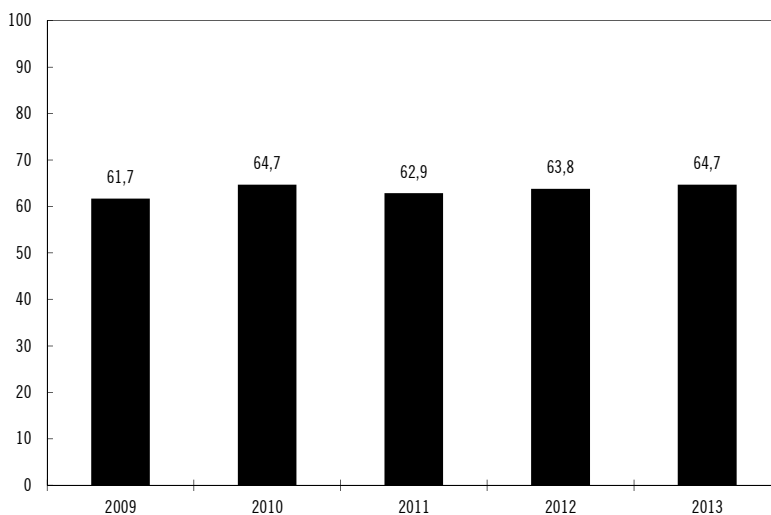
Diagram 4.12 Hur nöjda kunderna är med bolån, privatkunder*Kunder är något mindre nöjda med sparande i värdepapper*

Kundnöjdheten för sparande i värdepapper visar enligt SKI:s mätningar en långsamt svagt nedåtgående trend sedan första mätningen 2010. Detta förklaras delvis av hur kunderna uppfattar bankernas varumärke. År 2013 ansåg fyra av tio kunder att de saknar tillräcklig kunskap att hantera sitt sparande på ett bra sätt. SKI drar därmed slutsatsen att rådgivningen är viktig. Enligt mätningen efterfrågar kunderna en hög servicenivå där rådgivningen är mycket viktig för kundnöjdheten.

Diagram 4.13 Hur nöjda kunder är med sparande i värdepapper, privatkunder

Kundnöjdheten avseende livförsäkring (privat pensionssparande) har enligt SKI:s mätningar pendlat fram och tillbaka de senaste fem åren, men förtroendet för branschen ligger generellt på en låg nivå. Mätningarna för 2013 visar också att kundernas kunskap om att hantera sitt privata pensionssparande är låg. Två tredjedelar av de tillfrågade privatkunderna anser sig ha svårt att förstå villkor och upplägg för sitt privata pensionssparande. De kunder som anser sig ha hög kunskap är mer benägna att byta bolag.

Diagram 4.14 Hur nöjda kunderna är med livförsäkring, privatkunder



Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI)

Generellt lågt förtroende på marknaden för investeringsprodukter, privatpension och värdepapper

Den s.k. resultattavlan för konsumentmarknaderna¹⁰ är ett initiativ på EU-nivå som har stora likheter med den konsumentrapport som Konsumentverket har tagit fram för 2013. Redovisningen i resultattavlan fokuserar på ett index som kallas Market Performance Indicator (MPI) och de komponenter som ingår.¹¹ Utifrån MPI framgår att konsumenterna i Sverige generellt sett är mindre nöjda än genomsnittet för EU-länderna avseende marknader för investeringsprodukter, privatpension och värdepapper. Generellt bland EU-länderna så har dessa marknader

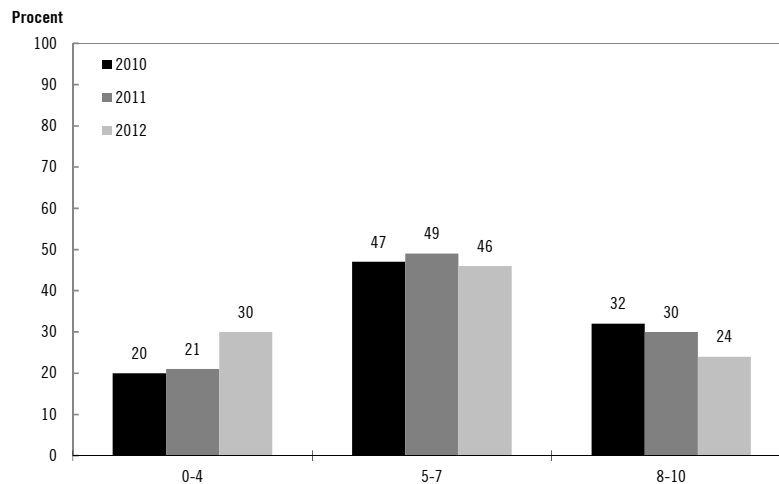
¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/dashboard_part3_en.htm Rapporten baseras på en undersökning (Consumer Market Monitoring Survey) som genomförs i EU27-medlemsstaterna samt i Norge och på Island. Syftet med undersökningen är att bidra med underlag för att identifiera de marknadssektorer på den inre EU-marknaden som inte verkar fungera optimalt. Undersökningen är uppdelad i 51 konsumentmarknader och 500 personer (18 år eller äldre) har deltagit i riksrepresentativa telefonintervjuer på var och en av de 51 marknaderna och i varje medlemsstat. Undersökningen genomförs vartannat år.

¹¹ MPI är ett sammansatt index som bygger på svaren på frågor om fyra aspekter av kundernas erfarenheter; jämförbarhet, förtroende, problem och klagomål samt kundnöjdhet.

relativt lågt MPI. Mellan 2010 och 2012 har förtroendet för dessa marknader gått ner något, men samtidigt har konsumenternas upplevda problem på dessa marknader minskat.

Diagram 4.15 Market Performance Indicator (MPI) för Sverige: Förtroende för marknad för investeringsprodukter, privatpension och värdepapper

På en skala från 0–10, i vilken utsträckning litar du på att leverantörerna respekterar den reglering som syftar till att skydda konsumenterna?



Källa: Market Performance Indicator (MPI), Europeiska kommissionen

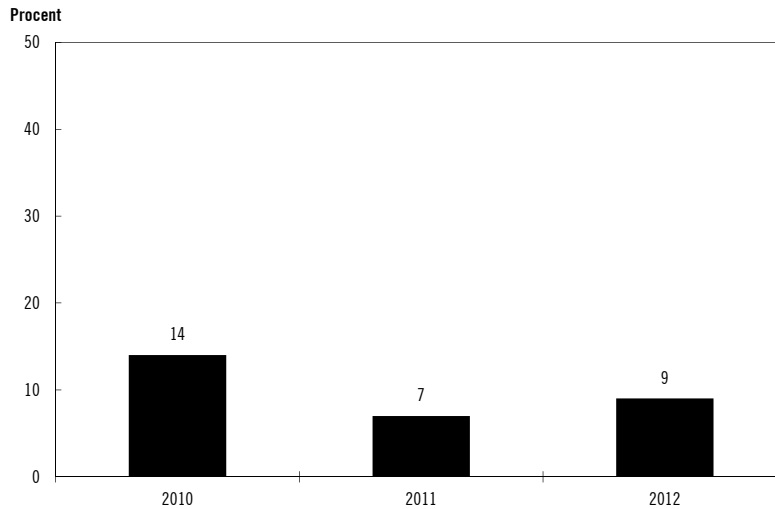
Det konsumentmarknadsindex (KMI) som Konsumentverket har tagit fram inom ramen för sin konsumentrapport ger också en indikation på hur denna marknad upplevs av konsumenter under 2012 och även under 2013.¹² Bank- och finanstjänster (investering/pension, lönekonto, privatlån/ kreditkort) är efter telekommunikation och försäkring (person/familj, hem/egendom) den marknad som av konsumenter upplevs som mest problematisk. Under 2013 har Konsumentverket fokuserat på området telefonförsäljning och resultatet visar att ungefär hälften av alla som har handlat via telefonförsäljning var missnöjda. Konsumentverket ser en stark koppling mellan missnöjet med telefonförsäljare och de marknader som upplevs som mest problematiska, se avsnitt 3.2 om regeringens insatser på telefonförsäljningsområdet. Under 2012 och 2013 var livförsäkring och investering/pension bland de

¹² KMI bygger på konsumenters egna värderingar och upplevelser av ett specifikt och nyligen genomfört köptillfälle. Ett urval av 45 olika typer av köp (så kallade marknader) ingår i KMI och utgör de årligen återkommande marknader som verket fokuserar på i Konsumentrapporten 2013 (Rapport 2013:8) samt Konsumentrapporten 2014 (Rapport 2014:9). Verket har avgränsat KMI till att omfatta fyra faktorer av hur marknader fungerar, nämligen transparens, tillit, valmöjligheter och agerande. KMI bygger på data från Konsumentundersökningen (KMU) som är en webbundersökning som 2012 och 2013 omfattade ungefär 500 (slumpmässigt utvalda) personer på varje marknad, se www.konsumentverket.se

tio marknader som hade lägst KMI, dvs. där konsumenterna upplever att de har minst förutsättningar att genomföra välinformerade köp. Skr. 2013/14:210

Diagram 4.16 Market Performance Indicator (MPI) för Sverige: Problem på marknad för investeringsprodukter, privatpension och värdepapper

Upplever du problem med produkter/tjänster eller leverantören av produkten/tjänsten?



Källa: Market Performance Indicator (MPI), Europeiska kommissionen

4.2.4 Arbete med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

Penningtvätt och finansiering av terrorism är internationella problem som utgör ett stort hot mot det finansiella systemet och dess institutioner. I förlängningen kan även den reala ekonomin och statsfinanserna drabbas. Förtroendet för det finansiella systemet kan snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt. Det är därför av avgörande betydelse att de finansiella företagen vidtar åtgärder för att förhindra att de utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att företagen effektivt ska kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är det centralt att de kan bedöma riskerna i sin verksamhet och vidta åtgärder som är anpassade efter dessa risker (en s.k. riskbaserad ansats). Genom den riskbaserade ansatsen ges företagen frihet att fördela sina resurser och fokusera sina åtgärder på de risker som bedöms vara störst. En förutsättning för att kunna göra detta på ett adekvat sätt är dock att det finns goda rutiner för att lära känna kunder och processer för att löpande följa upp kundrelationerna.

Resultaten av Finansinspektionens tillsynsundersökningar (rapport april 2013, Penningtvätt och Finansiering av terrorism – En bättre riskhantering) visar dock att många företag fortfarande har svårigheter att identifiera och hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av

Skr. 2013/14:210 terrorism i den egna verksamheten. Detta får till följd att otillräckliga åtgärder vidtas. Finansinspektionen menar att det över lag behövs en större medvetenhet om frågornas vikt, en högre ambition i riskanalysen och mer målmedvetna åtgärder.

Vid sidan av att företagen höjer ambitionen och kvaliteten i sitt förebyggande arbete behövs emellertid enligt regeringens mening också en nationell strategi och samordning mellan berörda myndigheter och aktörer för att säkerställa en effektiv bekämpning i systemet som helhet. Regeringen bedriver därför ett arbete med att ta fram en sådan strategi. Strategin, i form av en skrivelse till riksdagen, beräknas vara klar till sommaren 2014 och utgår bl.a. från de slutsatser som dras i de två nationella riskbedömningarna som Finansinspektionen och 16 myndigheter fick i uppdrag att ta fram i november 2012 (regeringsbeslut II 4, 2012-11-29, Fi2012/4457). Syftet med den nationella strategin är att ange regeringens målsättning på området, ange prioriteringar och föreslå konkreta åtgärder för att uppnå målsättningen. Strategin bör sedan ligga till grund för utformningen av det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism framöver.

4.2.5 Regeringens bedömning av förtroendet på finansmarknaden

Regeringen anser att de åtgärder som vidtagits de senaste åren i syfte att stärka ramverket för finansiell stabilitet har bidragit till att uppnå ett högt ömsesidigt förtroende mellan de aktörer som verkar på de finansiella marknaderna. Marknadsindikatorer visar att den finansiella stressen har avtagit.

Konsumenternas förtroende för finansmarknaden har generellt sett minskat under de senaste åren. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka konsumenterna gentemot finansmarknadens aktörer. Utbudet av tjänster och aktörer på det finansiella området liksom de finansiella produkternas komplexitet ökar dock kontinuerligt. Detta gör att regeringen behöver fortsätta arbeta för att stärka konsumenterna och ge dem rätt förutsättningar att kunna göra välgrundade och välinformerade val även i framtiden.

Arbetet och insatserna för att stärka de preventiva åtgärderna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bör också förstärkas ytterligare. Mer målmedvetna och riktade åtgärder är motiverade inte minst mot bakgrund av att flertalet företag i Finansinspektionens undersökningar uppvisat svårigheter att identifiera och hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten.

Regeringens bedömning: Över lag fungerar de svenska finansmarknaderna väl. Konkurrenten på den svenska finansmarknaden är dock måttlig ur ett internationellt perspektiv. Införandet av onlinetjänster och kortbetalningsautomater i butik har skett snabbare i Sverige än i de flesta länder. Den tekniska utvecklingen har huvudsakligen varit positiv för både konsumenter och banker. Regeringen behöver dock fortsätta att arbeta för att även de elektroniska betalningsmedlen är tillgängliga för alla, då den långsiktiga trenden tyder på att kontanthantering kommer fortsätta att minska. Den nya modellen för ränteskillnadsersättning avseende bundna bolån träder i kraft 1 juli 2014. Modellen förväntas leda till ökad kundrörlighet på marknaden för finansiella tjänster.

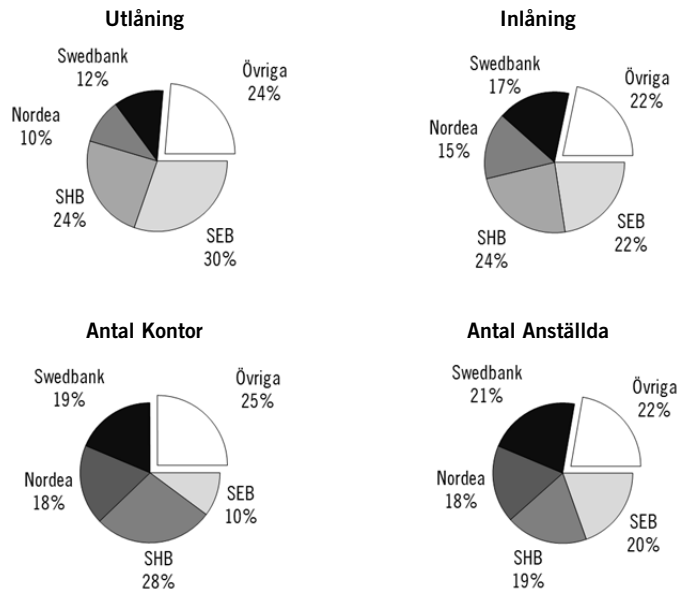
I avsnittet redogörs för de finansiella marknadernas funktion och ett antal indikatorer för att analysera i vilken utsträckning marknaderna fungerar effektivt. Först beskrivs konkurrenssituationen på de finansiella marknaderna. Därefter beskrivs bankernas lönsamhet och prissättning. Efter det beskrivs bankernas förmåga att förse kunder med de finansiella tjänster som efterfrågas.

En effektiv marknad kännetecknas av låga inträdesbarriärer och sund konkurrens. På en effektiv marknad möts konkurrerande aktörer av medvetna, aktiva och priskänsliga hushåll och företag som köper produkter och tjänster. Höga vinster kan vara en signal om att konkurrensen är relativt låg, vilket bör locka in nya aktörer då det finns möjlighet till hög intjäning. Samtidigt ger en marknad med höga vinster en signal till kunderna om att det finns utrymme att pressa priserna.

4.3.1 De fyra storbankerna dominerar bankmarknaden

Den svenska banksektorn är i hög grad koncentrerad till de fyra stora bankerna, Handelsbanken, SEB, Swedbank och Nordea. Tillsammans har de cirka 78 procent av inlåningen i Sverige och cirka 76 procent av utlåningen. Tre av fyra bankkontor i Sverige tillhör de fyra storbankerna och 78 av 100 bankanställda arbetar i någon av dessa. De fyra storbankernas sammanlagda balansomslutning utgör 80 procent av banksektorns balansomslutning. Totalt finns det 66 stycken svenska bankaktiebolag och utländska bankfilialer registrerade i Sverige. Några av de övriga större aktörerna är IKANO, ICA Banken, Danske Bank, DNB, GE Money Bank, FOREX bank, SBAB, Skandiabanken och Länsförsäkringar Hypotek. Utöver dessa nationellt mer kända alternativ finns drygt 60 lokala sparbanker runt om i landet.

Diagram 4.17 Marknadsandelar

Källa: Svenska Bankföreningen¹³

De fyra storbankernas marknadsandelar och dominerande ställning antyder att den svenska banksektorn karaktäriseras av oligopolstruktur med relativt höga inträdesbarriärer. Det innebär sannolikt att de fyra storbankerna har ett inflytande över priserna på sina tjänster. De är alltså i högre grad prissättare än pristagare. Under det senaste årtiondet har dock nya aktörer gynnats av uppkomsten av bank- och betaltjänster online. Flera av de nyare aktörerna som till exempel IKANO Bank och ICA Banken erbjuder allt fler tjänster och finansiering både för privatpersoner och för företag. Samtidigt kan dessa aktörers intåg i banksektorn ses som ett kvitto på att lönsamheten i sektorn är god. Fler banker ökar möjligheten för medvetna och aktiva kunder att förhandla sig till bättre priser på lån, insättningar och övriga banktjänster.

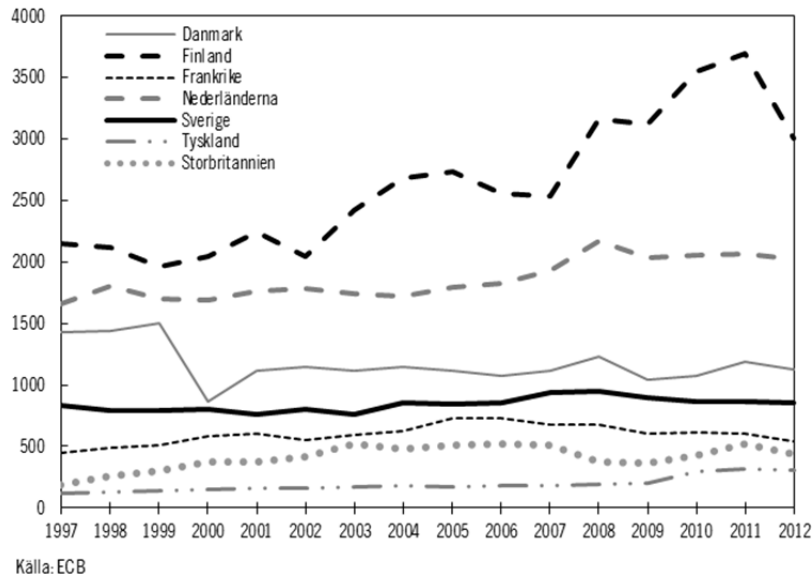
För att utvärdera om verksamheten i en sektor är koncentrerad till ett fåtal företag används det s.k. Herfindahl-Hirschman indexet, som är ett vedertaget mått på marknadskoncentration.¹⁴ En sådan studie tar dock inte hänsyn till att företagen i undersökningen kan ha olika marknadsandelar i olika verksamhetsområden inom exempelvis finanssektorn. Trots det kan det vara intressant att jämföra Sverige med andra länder.

¹³ Svenska Bankaktiebolags och utländska filialers procentandelar av de 51 företag som rapporterat till Svenska Bankföreningen. Uppgifterna avser förhållandet vid 2012 års slut.

¹⁴ Indexet beräknas genom att ta kvadraten av varje instituts marknadsandel och sedan summera samtliga resultat.

Diagram 4.18 Koncentration på bankmarknaden mätt med Herfindahl-Hirschman index

Skr. 2013/14:210



Av diagram 4.18 framgår det att branschkoncentrationen i Sverige är högre än i Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Det framgår även att Finland och Nederländerna har betydligt högre koncentration än Sverige. Ett högre värde indikerar högre koncentration och makt över till exempel prissättning.

Enligt en rapport från Konkurrensverket och Konsumentverket som baseras på kundundersökningar 2001 och 2009 är kundlösligheten relativt låg inom sektorn. Endast cirka 5 procent av kunderna byter bank under ett år. Drygt hälften av de svenska bankkunderna har mer än en bank och tre av fyra uppgav att de aldrig bytt bank. Av de svenska kunder som uppgav att de någon gång bytt bank svarade endast 53 procent att de uppnådde ekonomiska fördelar i samband med bytet.

Internationella undersökningar tyder på att kundbeteendet är likartat i övriga Europa. I en dansk undersökning uppgav majoriteten av kunderna som inte hade för avsikt att byta bank, att de trots detta skulle vara beredda att byta bank om kunden upplevde en besparingspotential på mellan tio till femton tusen danska kronor.¹⁵

Regeringens förslag till nya regler avseende ränteskillnadsersättning för bundna bolån kan komma att öka kundlösligheten. En av slutsatserna i Konkurrensverkets rapport från 2009 är just att de finansiella tjänsternas karaktär är sådan att kundernas bytesbenägenhet förblir relativt låg. Här kan inlåsningseffekten genom befintliga lån ha stor betydelse varför ränteskillnadsersättningen bör kunna öka kundlösligheten. Samtidigt kan det finnas andra orsaker som till exempel att många finansiella tjänster är så pass billiga eller helt enkelt nödvändiga utifrån kundens perspektiv, vilket leder till att befintliga

¹⁵ Kundlöslighet på marknader för finansiella tjänster, Konkurrensverket, 2009.

Skr. 2013/14:210 bankkontakter och finansiella tjänster som kunden förlitar sig på väger tyngre än eventuella kostnadsbesparingar. Många kunder upplever troligen även att det är praktiskt att ha samma bank för lön, pension, sparande, bolån och betalningar.

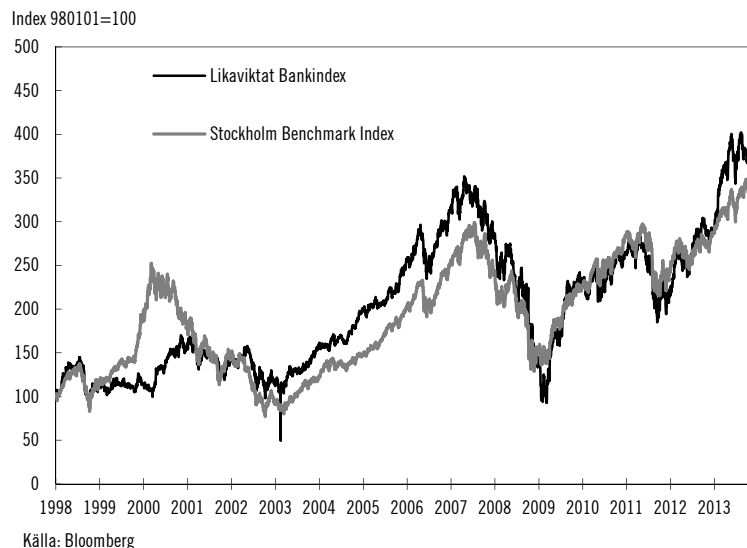
4.3.2 God lönsamhet i bankerna

Lönsamheten hos bankerna har varit god under en längre tid. Det kan finnas ett stort antal orsaker till den höga lönsamheten, t.ex. bristande konkurrens, hög tillväxt, teknisk utveckling, demografiska effekter som urbanisering och förändrad befolkningsstruktur. Den höga lönsamheten i sektorn beror troligtvis inte enbart på en eller ett fåtal orsaker utan på mängd olika faktorer som i samverkan skapat förutsättningar för hög lönsamhet och tillväxt. Nedan redogörs för utvecklingen av bankernas långsiktiga totalavkastning¹⁶ och avkastning på eget kapital, ROE¹⁷.

Högre totalavkastning än genomsnittet under den studerade perioden

Om en företagssektor visar högre totalavkastning än börsens genomsnitt indikerar detta att lönsamheten för sektorn är högre än genomsnittet, eftersom vinstnivåerna bör återspeglas i aktiekursen.

Diagram 4.19 Totalavkastning sedan 1998



Den studerade perioden tar sin början 1998 eftersom detta medger den längsta möjliga perioden för när samtliga fyra storbanker är representerade. Mellan 1998 och 2013 uppgick den genomsnittliga årsavkastningen för banksektorn till 9,5 procent. Stockholmsbörsens

¹⁶ Totalavkastning = prisutveckling under en bestämd period där samtliga utdelningar återinvesteras i aktien.

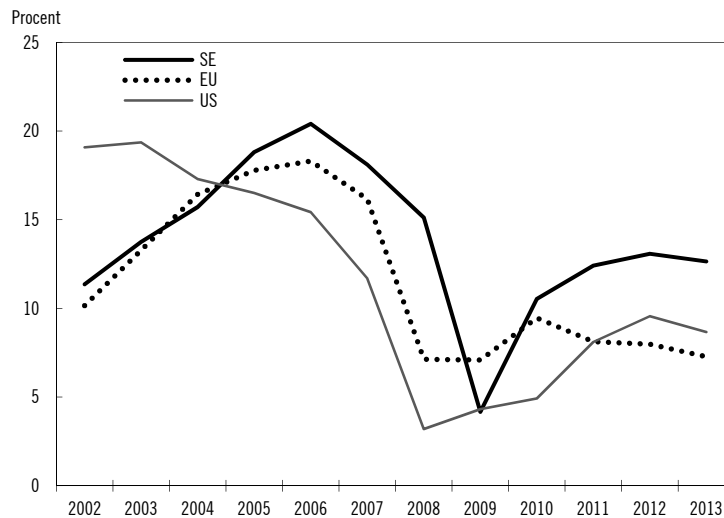
¹⁷ ROE (Return on Equity), avkastning på eget kapital = avkastning på bokfört eget kapital.

årsavkastning uppgick samtidigt till 8,3 procent. Justerat för marknadsrisk förväntas banksektorn avkasta något mindre än Stockholmsbörsen¹⁸, men i praktiken har banksektorn haft en överavkastning under perioden på cirka 1,2 procentenheter per år jämfört med Stockholmsbörsen. Handelsbankens och SEBs överavkastning i förhållande till Stockholmsbörsen uppgick under perioden till 4,0 respektive 1,4 procentenheter på årsbasis. Swedbanks och Nordeas årsavkastning var lägre än den på Stockholmsbörsen med 0,7 respektive 1,1 procentenheter.

Högre avkastning på eget kapital än banker i andra länder

Lönsamhetsmättet ROE lämpar sig väl för att jämföra lönsamheten mellan företag inom samma sektor. Nedan följer en jämförelse mellan svenska bankers avkastning på eget kapital och banker i andra regioner.

Diagram 4.20 Svenska, europeiska och amerikanska bankers avkastning på eget kapital



Källa: Bloomberg

Diagram 4.20 visar att svenska bankers avkastning på eget kapital har varit högre än både amerikanska och europeiska banker under större delen av perioden 2002–2013. Under perioden har de svenska bankerna i genomsnitt haft en överavkastning på 2,3 procentenheter relativt de amerikanska bankerna och cirka 2,2 procentenheter relativt de europeiska bankerna. Skillnaderna kan bero på att t.ex. de europeiska bankerna i högre utsträckning drabbats hårdare av finans- och statsskuldskrisen än de svenska bankerna. Å andra sidan överavkastar de svenska bankerna ungefär lika mycket i jämförelse med de amerikanska bankerna, något som kan bero på skillnader mellan marknaderna som inte nödvändigtvis har med högre konkurrenstryck att göra. Det är dock troligt att

¹⁸ Bankernas betavärde är i genomsnitt något lägre än 1, vilket innebär att den förväntade avkastningen för ett likaviktat bankindex blir något lägre än för börsen som helhet.

åtminstone en del av förklaringen ligger i att konkurrenstrycket är högre utanför Sveriges gränser.

Både totalavkastning och avkastning på eget kapital indikerar att de svenska storbankerna överavkastar. Svag konkurrens är sannolikt en bidragande orsak. Dominansen medför att de största aktörerna i hög grad kan agera prissättare på marknaderna. Vidare har demografiska förändringar som urbanisering och andra strukturella faktorer som påverkat ökad skuldsättning hos hushållen bidragit till hög kredittillväxt samtidigt som den ekonomiska tillväxten varit relativt hög.

4.3.3 Prissättning och räntedifferenser

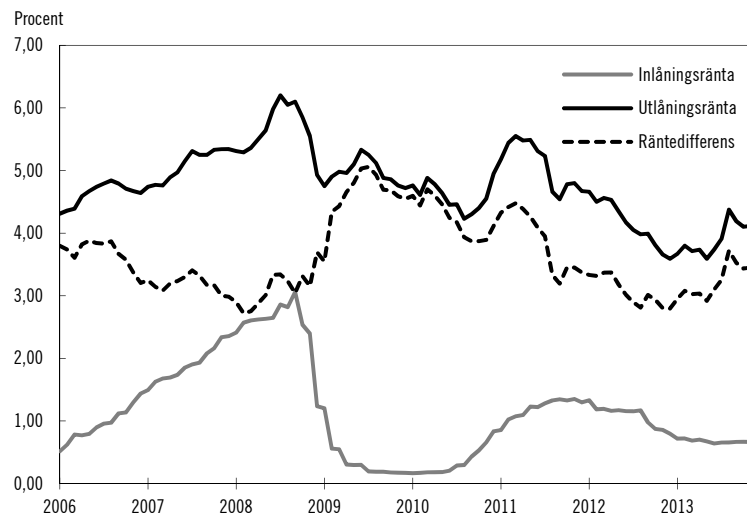
Mot bakgrund av att de svenska bankerna i hög grad är koncentrerade till ett fåtal aktörer samt att lönsamheten i branschen är god är det relevant att studera prissättningen på bankernas tjänster samt räntedifferenser mellan inlåning och utlåning för att utvärdera hur marknaden fungerar.

Räntedifferenser för hushållen ökar igen

Relationen mellan hushållens räntor på lån respektive bankkonton kan säga någonting om marknadens effektivitet. I diagram 4.21 visas genomsnittliga ut- och inlåningsräntor som hushållen erbjuds av bankerna. Diagrammet visar skillnaden mellan utlåningsräntan som hushållen betalar på lån med en löptid på fem år och inlåningsräntan som hushållen får i ersättning på inlåningskonton med uttagsvillkor.

Inlåningsräntor på villkorade bankkonton som erbjuds till hushåll kan relateras till utlåningsräntor med längre löptid till hushåll. Eftersom finansieringen är villkorad är den relativt säker gentemot plötsliga uttag. Det innebär att bankerna med större säkerhet kan låna ut pengarna med längre löptid.

Diagram 4.21 Utlånings- och inlåningsränta för hushåll



Källa: Finansinspektionen

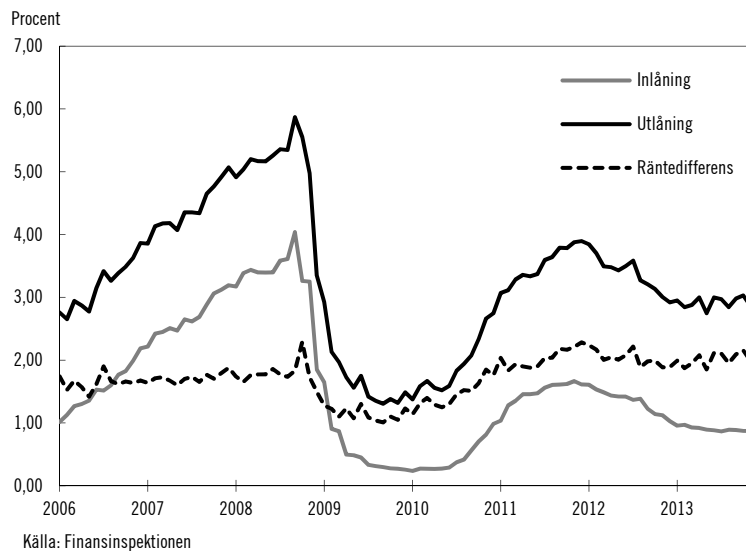
Av diagrammet framgår att räntedifferensen vidgades i samband med finanskrisen under andra halvåret 2008 och till halvårsskiftet 2009 då differensen nådde toppnivåer på över 5 procentenheter. Därefter började räntedifferensen falla tillbaka och i december 2012 var den nere på liknande nivåer som före krisen.

Under 2013 har räntedifferensen ökat igen, vilket beror på att utlåningsräntorna stigit samtidigt som inlåningsräntorna har varit i stort sett oförändrade. Att utlåningsräntorna stigit beror troligen på att investerare blivit mer villiga att ta risker. Det blir därmed dyrare att exempelvis finansiera sig via obligationsmarknaden, eftersom investerarna lockas av andra alternativ med högre risk och därmed större möjlighet att få högre avkastning. De svenska bankernas inlåningsräntor har däremot knappt rört sig över huvudet taget.

Oförändrad räntedifferens för företag

Företag är ofta aktiva köpare av tjänster och försöker så långt det är möjligt effektivisera sin verksamhet. Är konkurrensen tillräckligt hög är det därför svårare för en enskild bank att avvika från de in- och utlåningsvillkor som gäller på marknaden.

Diagram 4.22 Utlånings- och inlåningsränta för företag



Under 2013 har räntedifferensen mellan in- och utlåningsräntor för företag varit i stort sett oförändrad. Räntedifferensen är mindre för företagssektorn än för hushållen. Denna skillnad kan bero dels på att företagen har kortare räntebindningstid än hushållen, dels på att företagen är mer effektiva i sin kapitalhantering.

4.3.4 Mer internetbaserade betaltjänster

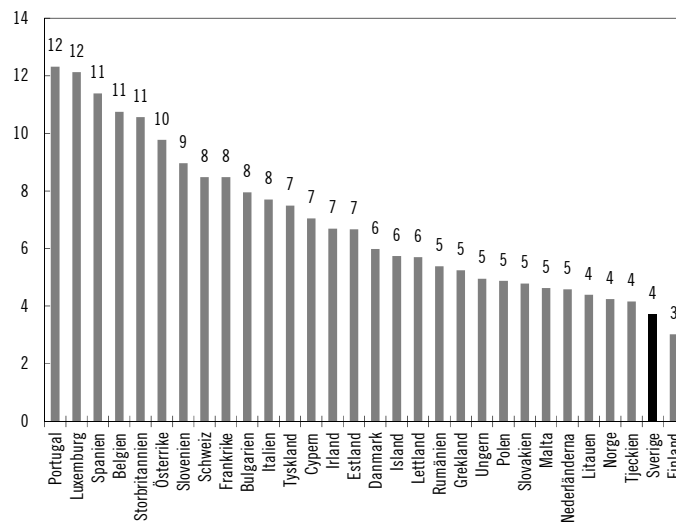
Färre antal bankkontor

Antalet bankkontor i Sverige har minskat från 2090 till 1839 mellan 2001 och 2012. Detta motsvarar en minskning med 12 procent. Trots minskningen är det inte troligt att kunderna generellt upplever att tillgängligheten minskat, eftersom kunderna i allt högre utsträckning utför sina bankärenden via bankernas internetjänster. De äldre generationerna och de ekonomiskt svaga kunderna riskerar dock att i större utsträckning uppleva att tillgängligheten försämras. Vidare har det blivit mer vanligt att bankkontor i dag inte hanterar kontanter, vilket många kunder upplever som frustrerande.

Minskat antal uttagsautomater

Antalet uttagsautomater har minskat med cirka 650 stycken under 2012 och 2013, vilket motsvarar en minskning med cirka 15 procent. Tätheten är nu bland de lägsta i EU. Detta kan leda till att tillgången på kontanter i framför allt glesbygd kan bli ett problem. Framförallt drabbas många äldre då de inte använder kort och internet för sina betalningar i samma utsträckning som den yngre generationen. Problemet har dock uppmärksamats och vissa nyinstallationer på mindre orter har skett för att säkra tillgången till kontanta medel. Den långsiktiga trenden är emellertid att kontanthantering över lag kommer fortsätta minska.

Diagram 4.23 Tillgänglighet av kontantuttagsautomater per 10 000 invånare vid 2013 års slut



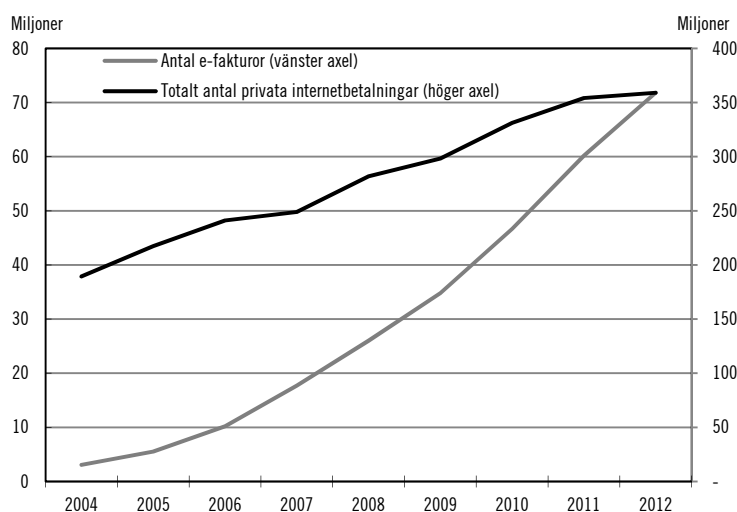
Källa: European ATM Security Team och European Payments Council

Anpassningen till en minskad kontanthantering har gått mycket snabbt i Sverige jämfört med många andra länder. Förändringen innebär minskade risker med kontanthantering och effektivare automatiska transaktioner. Antalet kortbetalningsautomater i butik har växt och fortsätter växa i hög takt. Även antalet förmedlade korttransaktioner har stigit dramatiskt under de senaste åren. Eftersom kontanthanteringens fortsätter minska är det viktigt att andra betalningsalternativ blir tillgängliga och att alla individer har möjlighet att ta del av den utvecklingen. Även om detta inte kan ses som en signifikant risk för väl fungerande finansiella marknader behöver frågan om allas rätt till grundläggande betaltjänster hållas under uppsikt. I dag har bankerna inte någon skyldighet att tillhandahålla betalkort för kunder som ansöker om det¹⁹. Detta innebär att ett mindre antal individer riskerar att få det besvärligare att betala för varor och tjänster. Detta gäller i synnerhet i de geografiska områden där antalet bankomater har minskat.

Kraftig ökning av onlinetjänster

De svenska bankerna har mycket framgångsrikt lanserat sina internettjänster. Antalet utställda e-fakturor och antalet utförda internetbetalningar har ökat dramatiskt sedan tjänsternas introduktion.

Diagram 4.24 Internetbetalningar och e-fakturor



Källa: Svenska Bankföreningen och E-faktura

Betaltjänsternas snabba tillväxt kan ses som ett tydligt bevis på att både kunder och handel har högt förtroende och ser hög nytta med betaltjänsterna. Över huvud taget verkar det troligt att kunderna och bankerna är mycket nöjda med de allt mer omfattande internetbaserade

¹⁹ På EU-nivå har man nu förhandlat fram ett direktiv om betalkonto (PAD) som bl.a. innebär att konsumenterna inom EU ska ha rätt till ett grundläggande betalkonto och även till vissa grundläggande betaltjänster, såsom betalkort. Direktivet är inte än formellt antaget.

Skr. 2013/14:210 banktjänsterna. Även tredjepartstjänster förmedlas via bankernas internetjänster framför allt till småföretag och föreningar som kan sköta sin bokföring mer eller mindre automatiskt i samband med att transaktioner äger rum mot företaget eller föreningens kassakonto. Detta innebär förenklad administration och möjlighet för revisorer att på regelbunden basis övervaka bokföringen.

Intressekonflikter för rådgivare av finansiella tjänster

Hushållen erbjuds ett allt större utbud av finansiella produkter. Många av dessa produkter ställer höga krav på kundernas ekonomiska kunskaper. Samtidigt distribueras många finansiella produkter av finansiella rådgivare. Rådgivarnas ersättningsmodeller kan ibland ge upphov till intressekonflikter mellan å ena sidan vad som är mest lämpligt för konsumenten och å andra sidan vad som ger högst provision till rådgivaren. Utifrån den aspekten kan rådgivarna många gånger vara mer att betrakta som säljare. Detta framgår inte alltid tydligt för kunden.

4.3.5 Regeringens bedömning av marknadens funktionssätt

Sammantaget visar indikatorerna på att de svenska finansmarknaderna fungerar väl. Konkurrensen på den svenska finansmarknaden är dock måttlig ur ett internationellt perspektiv. Följaktigen kan de svenska ledande bankerna i högre utsträckning än flera av sina internationella konkurrenter agera prissättare på sin hemmamarknad. Det bidrar till att priserna på finansiella tjänster överlag riskerar att ligga relativt högt eller anpassa sig långsammare till nya förbättrade förhållanden i Sverige än i andra länder. Samtidigt har troligen storbankernas särställning lett till att införandet av onlinetjänster och kortbetalningsautomater i butik kunnat ske snabbare i Sverige än i många andra länder. Den tekniska utvecklingen har generellt varit mycket positiv för både konsumenter och banker. Vissa samhällsgrupper, som äldre personer i glesbygd, har dock drabbats av att antalet bankkontor och uttagsautomater minskat tillgängligheten till kontanter. Detta bidrar i sin tur till att användningen av kontanter som betalningsmedel i viss mån begränsas. Här har regeringen ett fortsatt viktigt arbete att verka för att den grundläggande funktionen som kontanter har bevaras.

Den nya modellen för ränteskillnadsersättning avseende bundna bolån förväntas bidra till bättre fungerande marknader genom ökad kundrörlighet. Reglerna träder i kraft den 1 juli 2014, varför effekterna ännu inte kan utvärderas.

Regeringens bedömning: Konsumentskyddet på det finansiella området har förbättrats men behöver stärkas ytterligare. Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder som bidrar till ökad transparens, bättre information och bättre villkor för konsumenterna. Åtgärder har även vidtagits för att förbättra och förstärka tillsynen samt öka konsumenternas kunskaper på det finansiella området. Finansinspektionens bolånetak bedöms ha bidragit till att belåningsgraden i samband med nya lån har dämpats efter 2010.

Den snabba utvecklingen av såväl produkter som tjänster på de finansiella marknaderna kommer även fortsättningsvis att kräva statliga åtgärder för att upprätthålla ett starkt konsumentskydd.

I regeringens delmål för det finansiella systemet ska det finansiella systemet fungera på ett sådant sätt att konsumenternas intressen tillvaratas genom ett gott skydd. Konsumenten är ofta i ett kunskaps- och informationsunderläge gentemot de företag som tillhandahåller finansiella tjänster. Det är därför angeläget att de statliga insatserna leder till att konsumenternas intressen sätts främst. Konsumenters kunskaper inom området är också viktiga och bör stärkas, då välinformerade konsumenter bättre kan tillvarata sina intressen.

När konsumentskyddet är starkt håller finansiella aktörer sina löften, konsumenter ges korrekt och tydlig information för att kunna göra välgrundade val. De villkor som erbjuds är också skäliga. För att ett starkt konsumentskydd ska kunna upprätthållas krävs också att de finansiella företagen är stabila och att de tillgångar som företagen förvaltar är skyddade, se avsnitt 4.1. Det är även viktigt att systemet för tillståndsprovning och tillsyn av företagen är ändamålsenligt.

Det finns i dag få renodlade indikatorer för att mäta graden av konsumentskydd. I flera av de indikatorer som presenteras i detta avsnitt är det svårt att isolera effekterna av de åtgärder som regeringen har vidtagit och andra effekter, såsom den finansiella krisen som bröt ut hösten 2008. Finanskrisen påverkade förtroendet för den finansiella marknaden och de finansiella företagen. I detta avsnitt kommer ärendestatistik samt indikatorer för bankernas bolånemarginal, hushållens skuldsättning, finansiell folkbildning och varningslista att presenteras. Den ärendestatistik från Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå som presenteras under delavsnittet om klagomål och informationsärenden ger en bred bild av vilka områden som konsumenterna upplever som problematiska. Ärendestatistiken speglar på ett tydligt sätt de problemen som konsumenten upplever på de finansiella marknaderna (se även avsnitt 4.2.3 där resultat från Konsumentverkets konsumentrapport presenteras).

4.4.1 Konsumenterna ser problem med finansiell rådgivning och anser att pensionsområdet är svårt att förstå

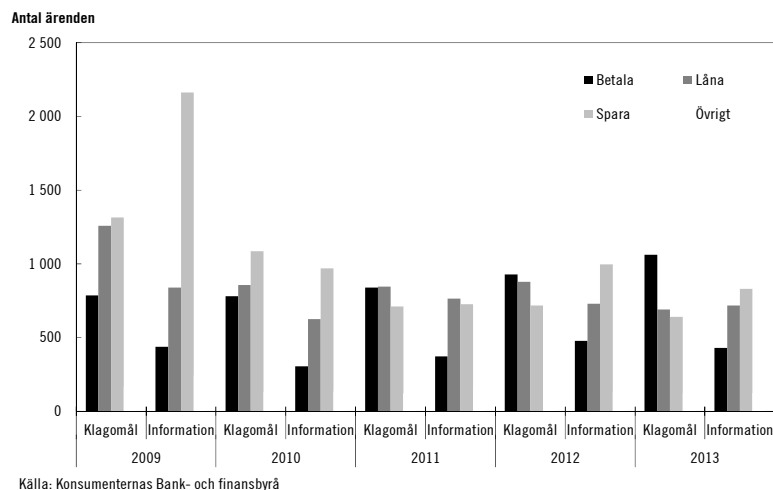
Konsumenternas klagomål handlar till stor del om finansiell rådgivning och kortbetalningar

Konsumenternas Bank- och finansbyrå registrerade cirka 6 000 ärenden under 2012 och 5 600 ärenden under 2013. Ärendena delas in i områdena Spara, Betala, Låna och Övrigt.

Området ”Spara” är ett brett och mycket varierat område. Detta område genererade flest antal frågor till byrån under 2012 och 2013. De flesta klagomålen inom området rörde, liksom tidigare år, finansiell rådgivning. Klagomålen rörde framför allt bristande information om risk i placeringen, tidshorisont för placeringen och avgiftsuttag. Under 2013 minskade dock antal registrerade ärenden inom detta område med 15 procent. De flesta frågor under 2013 rörde sparkonton och om sparkontot omfattades av insättningsgaranti samt om institutet var en seriös aktör.

Området ”Betala” utgjorde ungefär en fjärdedel av alla registrerade ärenden under både 2012 och 2013. Under 2013 utgjorde cirka 70 procent klagomål (65 procent 2012) och resterande del var informationsärenden. I likhet med tidigare år var ärenden som rör kortbetalningar vanligast även under 2012 och 2013. Dessa stod för drygt 50 procent av alla ärenden både 2012 och 2013. Konsumenterna framför klagomål över att banken har nekat dem konton eller tilläggstjänster till konton.²⁰ Många konsumenter framför också klagomål över att bankkontor inte tillhandahåller kontanter.

Diagram 4.25 Ärendestatistik bank och finans



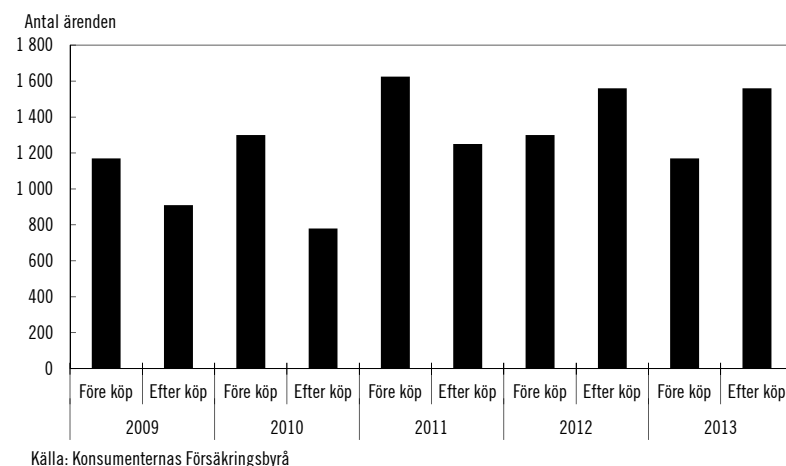
²⁰ På EU-nivå har man nu förhandlat fram ett direktiv om betalkonto (PAD) som bl.a. innebär att konsumenter inom EU ska ha rätt till ett grundläggande betalkonto och även till vissa grundläggande betaltjänster, såsom betalkort. Direktivet är inte än formellt antaget.

Området "Låna" utgjorde ungefär en fjärdedel av alla registrerade ärenden under 2013. Detta var en minskning med 10 procent jämfört med 2012. Framför allt sjönk antalet frågor om bolån. Under 2012 och 2013 handlade ärendena företrädesvis om räntesättning av bolån och om beräkning av ränteskillnadsersättning. Konsumenternas bank- och finansbyrå upplever att många konsumenter fortfarande är okunniga om att de kan få betala ränteskillnadsersättning, vilket i många fall innebär att det är dyrt att förtidslösa sina bundna bolån. Antalet klagomål som handlade om omläggning av villkorsperiod och förtidsinlösen av bundna bolån ökade 2012 jämfört med 2011. Under 2013 minskade klagomålen av denna typ. Byrån drar slutsatsen att detta är en följd av att flera stora banker har valt att ändra sina rutiner och vid uteblivet svar från kunden lägga om lånet till tremånaders bindningstid. Byrån ser ett samband mellan de förändrade rutinerna och att antalet klagomål inom området bolån har minskat med 25 procent under 2013.

Konsumenterna anser att pensionsområdet är svårt att förstå

Konsumenternas Försäkringsbyrå registrerade cirka 13 000 ärenden under 2012 och cirka 12 000 ärenden under 2013. Ungefär 20 procent av dessa under respektive år avsåg pensions- och kapitalförsäkring, varav 9 procent under 2013 (10 procent 2012) avsåg information och klagomål *före* köp och ungefär 12 procent av ärendena under 2013 (12 procent 2012) avsåg information och klagomål *efter* köp. Klagomål respektive informationsärenden stod för ungefär lika stor andel av ärendena. Konsumenterna ger uttryck för att pensionsområdet är svårt. Det finns behov av övergripande information gällande pensionsområdet samt beskrivningar av vilka effekter olika val ger. Ärendestatistiken visar även att det både under 2012 och 2013 fanns fortsatta problem med marknadsföring och ingående av avtal med premiepensionsrådgivare.

Diagram 4.26 Ärendestatistik pensions- och kapitalförsäkring

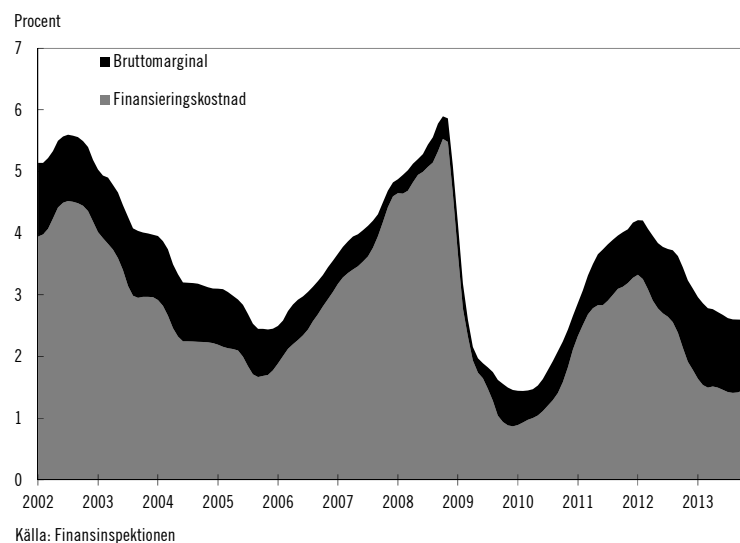


4.4.2 Bankernas bolånemarginal har stigit

Ett starkt konsumentskydd innebär att konsumenter ges korrekt och tydlig information för att kunna göra välgrundade val samt att de villkor som erbjuds är skäligen. Regeringen har därför bl.a. vidtagit en rad åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning på bolånemarknaden. Åtgärder har även vidtagits för att främja en sund amorteringskultur. De indikatorer som presenteras nedan visar utvecklingen på bolånemarknaden i form av bankernas bolånemarginal och de svenska hushållens skuldsättning i form av belåningsgrad.

En ökad öppenhet om bolåneräntan och bolånemarginaler kan på kort sikt leda till visst missnöje hos konsumenterna, då konsumenterna blir medvetna om det potentiella förhandlingsutrymme som finns. På längre sikt bör dock ökad öppenhet leda till bättre konkurrens och minskade bolånemarginaler, vilket bör öka kundnöjdheten.

Diagram 4.27 Bankernas bolånemarginal, brutto

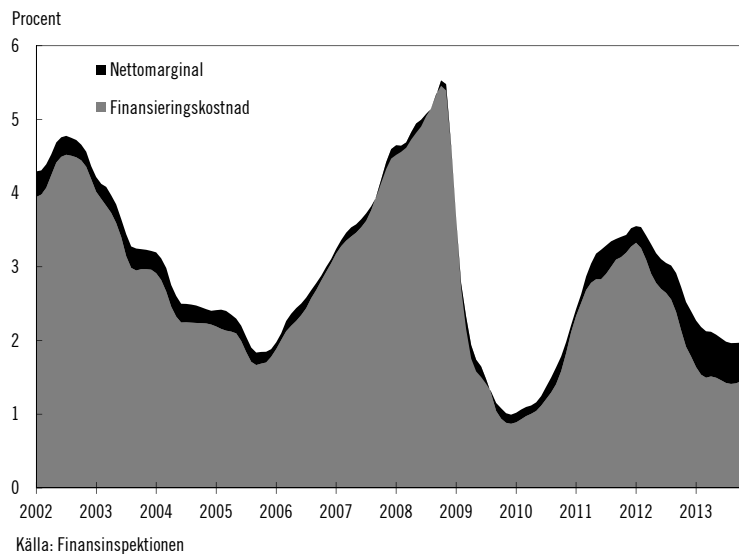


I diagram 4.27 visas bankernas genomsnittliga bruttomarginal för bolån. Bruttomarginalen mäter skillnaden mellan kundernas faktiska tre månaders utlåningsränta och en schablonmässig kostnad som bankerna har för att finansiera ett nyttgivet tre månaderslån. Bruttomarginalen var pressad fram till 2009 och har därefter ökat successivt. År 2012 uppgick bruttomarginalen i genomsnitt till 1,12 procentenheter och år 2013 till 1,22 procentenheter. De ökade marginalerna vittnar om ett ökat förhandlingsutrymme för konsumenterna.

Bolånemarginalen kan även beräknas netto. I motsats till bruttomarginalen inkluderar nettomarginalen inte bara bankernas finansieringskostnader utan även bankernas kostnader för administration, kostnader för att hålla en likviditetsreserv samt kostnader för förväntade kreditförluster. Eftersom nettomarginalen tar hänsyn till fler kostnader än enbart bankernas finansieringskostnad, är nettomarginalen mindre än

bruttomarginalen. Precis som bruttomarginalen var nettomarginalen pressad fram till krisen och har därefter ökat successivt. Av diagram 4.28 framgår att nettomarginalen har varierat sedan år 2002, men att den i likhet med bruttomarginalen har vidgats under både 2012 och 2013.

Diagram 4.28 Bankernas bolånemarginal, netto



4.4.3 Mindre sårbara hushåll

Det är viktigt både för det enskilda hushållet och för samhällsekonomin i stort att hushållen inte har högre skulder än att de skulle klara av en förändrad livssituation, arbetslöshet eller ett prisfall på bostadsmarknaden. Amortering av bolån kan vara ett effektivt sätt för hushållen att nå skuldnivåer där de är mindre sårbara. Regeringen har därför tagit initiativ som ska uppmuntra till en sundare amorteringskultur.

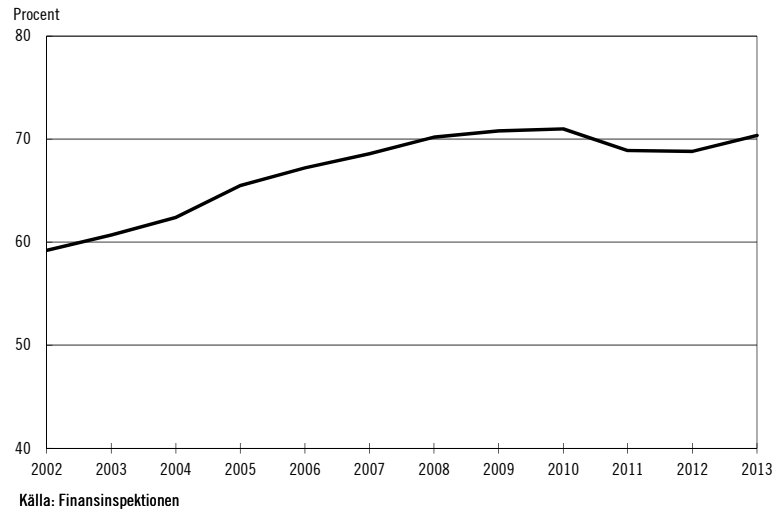
Belåningsgraden för nya lån har dämpats sedan 2010

Hushållens skuldnivåer uttryckt som belåning i förhållande till köpeskilling ger också viktig information om hushållens skuldsättningssituation. I diagram 4.29 visas hushållens genomsnittliga belåningsgrad för nya bostadslån.²¹ Belåningsgraden visar hur stor andel av bostadens marknadsvärde som finansieras med lån. Ju högre belåningsgrad, desto större andel lånefinansiering. Ju lägre belåningsgrad, desto större andel finansiering med eget kapital.

²¹ Källa är bankernas egna beräkningar som återges i <http://www.fi.se/Tillsyn/Rapporter/Rapporter/Listan/Den-svenska-bolanemarknaden-2014/>.

I oktober 2010 införde Finansinspektionen ett bolånetak om 85 procent. Som framgår av diagrammet steg belåningsgraden för nya lån fram till slutet av 2010, då bolånetaket infördes. Under 2011 och 2012 föll belåningsgraden något för att sedan marginellt öka 2013. Vid utgången av det tredje kvartalet 2013 låg belåningsgraden för nya lån kring 70 procent.

Diagram 4.29 Belåningsgrad nya lån



Ett hushåll med hög belåningsgrad är sårbart för ett läge då bostadspriserna sjunker samtidigt som hushållet tvingas sälja sin bostad. Diagrammet visar att hushåll som tagit nya bostadslån har cirka 30 procenters säkerhetsmarginal vid ett eventuella prisfall. Det innebär förenklat att bostadspriserna kan falla med cirka 30 procent innan bankerna, vid tvångsförsäljning, gör kreditförluster på nya bostadslån. Om nya bostadsköpare fortsätter att betala räntor och amorteringar, trots att bostadspriserna fallit med 30 procent, uppstår inga kreditförluster. Däremot kan man tänka sig att bostadsköpare ökar sitt sparande för att återupprätta sina balansräkningar vid kraftiga bostadsprisfall. Ett ökat sparande, allt annat lika, drar ned konsumtionen.

Minskande andel hushåll med belåningsgrad över 85 procent

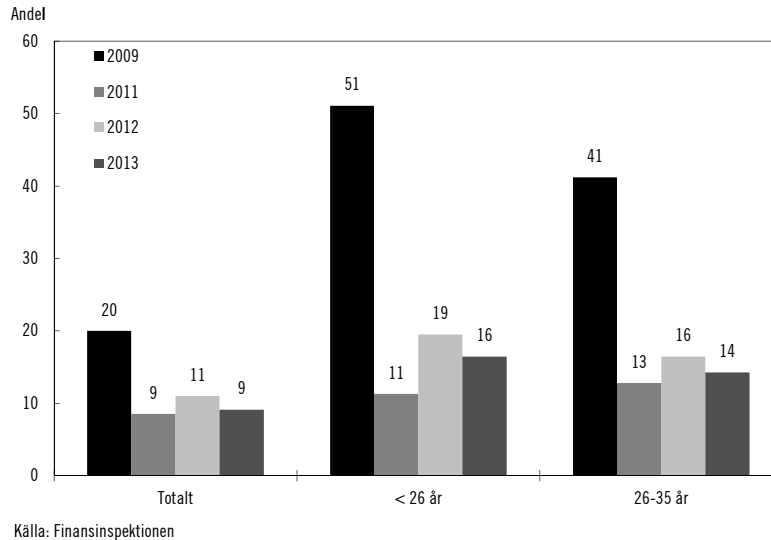
Bolånetaket är en rekommendation till banker att inte låta hushåll använda bostaden som pant till mer än 85 procent av dess värde. Eftersom bolånetaket inte utgör ett förbud mot högre belåning, har ett hushåll som saknar eget sparande även möjlighet att finansiera delar av bostadsköpet som överstiger 85 procent (blancolån). I diagram 4.30 visas andelen hushåll med en belåningsgrad över 85 procent.²² Hushåll med lån över 85 procent är mer sårbara än andra låntagare. Av den

²² Källa är Finansinspektionens stickprov som återges i <http://www.fi.se/Tillsyn/Rapporter/Rapporter/Listan/Den-svenska-bolanemarknaden-2014/>.

anledningen är det intressant att se hur andelen högbelånade hushåll utvecklas över tid. Skr. 2013/14:210

Av diagrammet framgår att andelen hushåll med lån över 85 procent av bostadens inköpspris uppgick till 20 procent år 2009. År 2013 var andelen 9 procent. Bland unga låntagare (< 26 år) föll andelen från 51 procent år 2009 till 16 procent 2013. De mest sårbara hushållen har alltså kraftigt ökat sin motståndskraft mot eventuella prisfall på bostadsmarknaden under de senaste åren.

Diagram 4.30 Andel hushåll med belåningsgrad över 85 procent²³



4.4.4 Ökat antal timmar på finansiell folkbildning

Behovet av kunskap på det finansiella området

För att uppnå ett starkt konsumentskydd är det viktigt att systemet för tillståndsprovning och tillsyn av företagen är ändamålsenligt. För att kunna göra välvägdade val och förstå konsekvenserna av olika ekonomiska beslut krävs även att konsumenterna kan ta till sig den information som erbjuds. Behovet av kunskap blir särskilt tydligt då produkterna och tjänsterna som säljs på den finansiella marknaden ofta är komplexa.

”Varning-för-företag-listor”

Finansinspektionen samarbetar med andra länders tillsynsmyndigheter och publicerar regelbundet varningslistor över företag som konstaterats inte ha tillstånd för den verksamhet de bedriver. Att Finansinspektionen i tillsynsarbetet upptäcker oegentligheter och varnar för dessa företag är

²³ För 2010 finns inte något insamlat data.

positivt för konsumenten och bidrar till ett högre konsumentskydd. Det är dock svårt att under enstaka år dra slutsatser vad gäller relationen mellan antalet varningar och Finansinspektionens tillsynsarbete.

Regeringsuppdrag om finansiell folkbildning

Sedan år 2008 har Finansinspektionen ett regeringsuppdrag att folkbilda personer i finansiell kunskap. För detta ändamål har Finansinspektionen särskilt anvisade medel i sin budget. Finansinspektionen samarbetar med skolor och organisationer för att bidra till högre finansiell kunskap. Ett flertal projekt har dragits igång (se avsnitt 3.2). Sättet på vilket Finansinspektionen arbetar är att utbilda personer som i sin tur vidareutbildar konsumenter. På så sätt får Finansinspektionens aktiviteter större genomslag och bättre spridning.

Av tabell 4.1 framgår bl.a. att antalet personer som direkt eller indirekt folkbildats i finansiell kunskap har ökat markant från 8 000 under 2010 till närmare 73 000 under 2013.

Tabell 4.1 Finansiell folkbildning och varningar

	2010	2011	2012	2013
Varningslista, antal varningar	646	853	753	574
Anslag folkbildning (FI), mkr	5	5	5	7
Antal personer folkbildning, direkt eller indirekt	8 000	11 900	55 000	72 949

Källa: Finansinspektionen

4.4.5 Regeringens bedömning om konsumentskyddet

De åtgärder och initiativ som har vidtagits under 2012 och 2013 bl.a. avseende information och tillsyn har främjat konsumentskyddet på det finansiella området. Genom regeringsuppdrag till Finansinspektionen och i EU-förhandlingar har regeringen bl.a. verkat för att utjämna de informationsasymmetrier som finns mellan de finansiella företagen och konsumenterna. Medel har även öronmärkts för ökade insatser avseende finansiell folkbildning. Åtgärderna syftar till att göra det lättare för konsumenterna att informera sig om finansiella produkter. Tillsammans med de insatser som gjorts för att öka den finansiella kunskapen bidrar detta till att konsumenten ska kunna göra välavvägda val på det finansiella området.

Det bolånetak på 85 procent av bostadspriset som Finansinspektionen införde i oktober 2010 bedöms ha bidragit till att belåningsgraden för nya lån slutade att öka 2010.

5 Fortsatt arbete och kommande rapportering

Skr. 2013/14:210

I budgetpropositionerna lämnas återkommande bedömningar av situationen på den svenska finansmarknaden och en redogörelse för politikens inriktning inom finansmarknadsområdet. I utgiftsområde 2 återfinns också redogörelser för de initiativ som regeringen vidtagit, om politikens inriktning och resultatredovisningar avseende Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, finansmarknadsforskningen m.m. Regeringens ambition är att i kommande budgetpropositioner utveckla denna redovisning genom att återkommande redovisa indikatorer som kopplar till initiativ och resultat för att främja måluppfyllelsen.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 maj 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Arnholm

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:210 Resultatskrivelse avseende det finansiella systemet