



2009:7

# Finansinspektionen

– verksamhet och resurser



**MISSIV**DATUM  
2009-04-15  
ERT DATUM  
2008-09-11DIARIENR  
2008/214-5  
ER BETECKNING  
Fi2008/5045  
(delvis)Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm**Uppdrag om Finansinspektionens verksamhet och resursbehov**

Regeringen gav den 11 september 2008 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag för prövning av Finansinspektionens resurs-situation. Enligt uppdraget ska Statskontoret kartlägga Finansinspektionens nuvarande verksamhet i förhållande till beslutade och planerade förändringar, analysera förutsättningarna för att effektivisera verksamheten och göra en jämförande analys av verksamhet och resurser mellan Finansinspektionen och ett urval av motsvarande tillsynsmyndigheter inom EU och övriga Norden. Statskontoret ska också bedöma och analysera Finansinspektionens långsiktiga resursbehov (2010–2012). Uppdraget har genomförts efter samråd med Finansmarknadsrådet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Finansinspektionen – verksamhet och resurser* (2009:7).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren, utredare Viveka Karlestrand, föredragande, och utredare Petter Kockum Persson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Viveka Karlestrand

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>13</b>
1.1	Uppdraget	13
1.2	Utgångspunkter	14
1.3	Genomförande och metod	15
1.4	Disposition	16
<b>2</b>	<b>Om Finansinspektionen</b>	<b>19</b>
2.1	Finansinspektionens uppdrag	19
2.2	Tidigare utredningar	20
2.3	Finansiering av verksamheten	21
2.4	Organisationen	22
2.5	Intern styrning av verksamheten	25
2.6	Personal och kompetens	26
2.7	Iakttagelser	29
<b>3</b>	<b>Finansinspektionens omvärld</b>	<b>31</b>
3.1	Myndigheter och organisationer	31
3.2	Branschorganisationer	34
3.3	Internationellt samarbete	36
3.4	Iakttagelser	39
<b>4</b>	<b>Finansinspektionens verksamhet</b>	<b>41</b>
4.1	Tillsyn	41
4.2	Regelgivning	53
4.3	Tillstånd och anmälningar	57
4.4	Statistik	61
4.5	Iakttagelser	62
<b>5</b>	<b>Internationell jämförelse – Fyra europeiska tillsynsorganisationer</b>	<b>67</b>
5.1	Metod för jämförelser av uppdrag och kostnader	67
5.2	Danmark	69
5.3	Finland	74
5.4	Nederländerna	76

5.5	Storbritannien	81
5.6	Slutsatser och iakttagelser	85
<b>6</b>	<b>Beslutade och planerade förändringar av verksamheten</b>	<b>89</b>
6.1	Väsentliga förändringar i verksamheten 2003–2012	89
6.2	Iakttagelser	96
<b>7</b>	<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>99</b>
7.1	Omvärldsförändringar	99
7.2	Finansinspektionens roll och uppgifter	100
7.3	Effektivisering	106
7.4	Resursbehov 2010–2012	109

## **Bilagor**

1	Uppdraget	111
2	Frågemall – internationell jämförelse	115

## Sammanfattning

Ett fungerande finansiellt system är en viktig del i samhällets infrastruktur och en förutsättning för att aktörerna på den finansiella marknaden ska kunna bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Finansinspektionen är den myndighet som ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och finansiella företag.

## Bakgrund

Statskontoret har haft i uppdrag att ta fram ett underlag för regeringens prövning av Finansinspektionens långsiktiga resursbehov (2010–2012). I uppdraget har ingått att kartlägga Finansinspektionens nuvarande verksamhet i förhållande till beslutade och planerade förändringar, att analysera förutsättningarna för att effektivisera verksamheten och att göra en jämförande analys av verksamhet och resurser mellan Finansinspektionen och ett urval av motsvarande tillsynsmyndigheter inom EU och övriga Norden.

Statskontoret har studerat Finansinspektionens verksamhet mellan åren 2003 och 2008 via dokument och genom intervjuer med företrädare för inspektionen och myndigheter och organisationer i inspektionens omvärld. Beslutade och planerade förändringar beskrivs fram till och med år 2012. För närvarande råder det dock betydande osäkerhet om vilka förändringar i regelverk och tillsyn som kan bli följden av den under hösten 2008 uppkomna finanskrisen.

Förhållandena i Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien har studerats inom ramen för den internationella jämförelsen. Syftet har varit att dels ta fram jämförbara nyckeltal, dels att genom kvalitativa intervjuer med inspektionerna få förståelse för hur tillsynen bedrivs, prioriteras och följs upp i de fyra länderna. Inför varje besök skickade Statskontoret ut en frågemall med kvantitativa frågor om antal anställda, genomsnittslön, anslag, och utbildningsbakgrund.

Statskontoret ska inom ramen för uppdraget också analysera förutsättningarna för att effektivisera verksamheten. Enligt Statskontorets upp-

fattning finns det en effektiviseringspotential, men det är svårt att bedöma storleken på denna eftersom det i stor utsträckning saknas information om inspektionens måluppfyllelse. Statskontoret menar också att Finansinspektionen framtida resursbehov ytterst styrs av vilken ambitionsnivå och inriktning som bör gälla för framför allt tillsynsverksamheten.

Sammantaget har dessa faktorer försvårat Statskontorets möjligheter att bedöma den långsiktiga nivån på Finansinspektionens resursbehov.

## **Finansinspektionens verksamhet**

Sedan år 2003 har Finansinspektionens anslag förstärkts med närmare 30 procent. Medelstilledningen har utgått ifrån att inspektionen har en väl fungerande och effektiv verksamhet och att det därför inte har varit möjligt att lösa nya uppgifter genom effektiviseringar eller omprioriteringar.

Verksamheten är i stora delar efterfrågestyrd vilket ställer krav på omvärldsanalys, planering och prioritering. Statskontoret noterar dock att det inte har skett några större omfördelningar mellan verksamhetsgrenarna under den studerade perioden.

År 2008 användes mellan 14 och 18 procent av den totala arbetstiden till operativ tillsyn och andelen har under den studerade perioden legat på en relativt konstant nivå. Riksrevisionsverket konstaterade redan år 1994 i en granskning av statens tillsyn av den finansiella sektorn att en förhållandevis liten andel av resurserna användes till operativ tillsyn. Ökade anslag har således inte resulterat i en större andel tillsyn, trots att ett sådant behov vid flera tillfällen framhållits i Finansinspektionens budgetunderlag.

Statskontoret uppfattar att inspektionen har haft svårt att mäta måluppfyllelsen. Kopplingen mellan mål och redovisade prestationer är svag vilket gör det svårt att mäta måluppfyllelsen och i princip omöjligt att uttala sig om effekterna av tillsynsverksamheten. Statskontoret menar också att det är också svårt att få en tydlig bild av utförda prestationer, bland annat på grund av att begreppet tillsyn eller tillsynsinsats inte har definierats på ett entydigt och myndighetsövergripande vis.

Flertalet finansiella företag måste ha tillstånd från Finansinspektionen för att driva verksamheten. Vissa företag som bedriver finansiell verksamhet behöver endast anmäla att de bedriver verksamhet. Anmälningspliktiga företag står inte under full tillsyn av Finansinspektionen. Systemet med anmälningsplikt fungerar, enligt Statskontoret, mindre bra eftersom allmänheten leds att tro att även de anmälningspliktiga företagen står under inspektionens fulla tillsyn.

En strategisk ledningsfråga är Finansinspektionens kompetensförsörjningsförmåga. Hög personalomsättning och särskilt förluster av nyckelpersoner eller hela enheter, påverkar verksamheten och kan vara svårt att ta igen även om inspektionen skulle kunna erbjuda högre löner.

De kompetenskrav som framkommit under intervjuerna kan sammanfattas som en kombination av kvalificerade analytiker, bra granskare och personer med hög integritet. Flera intervjuade både inom och utom Finansinspektionen har särskilt påtalat behovet av personer vars främsta uppgift är att tänka strategiskt och långsiktigt vid sidan av tillsynen.

Ansvarsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör har inte förtydligats i arbetsordningen och i intervjuer har framförts att styrelsen ägnar alltför lite tid åt strategiska frågor. Statskontorets genomgång av styrelseprotokoll och dagordningar visar också att sådana diskussioner fått mindre utrymme.

Statskontoret menar att Finansinspektionens organisering med många och relativt små enheter med personer med specialistkunskaper kan försvåra styrningen och prioriteringen av verksamheten. Enheter och sakfrågor riskerar att styra verksamheten snarare än medvetna prioriteringar.

Finansinspektionen samverkar och samarbetar med en rad myndigheter och organisationer. I vissa fall finns risk för överlappningar av ansvar och verksamhet. Statskontoret menar att det finns ett behov av utreda och pröva ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och framför allt Riksbanken, Konsumentverket och Statistiska Centralbyrån för att öka effektiviteten på statlig koncernnivå.

## Internationell jämförelse

Statskontoret menar att skillnader i uppdrag och organisation inte gör det meningsfullt att jämföra kostnader och dimensionering mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna. Däremot har Statskontoret gjort ett antal observationer utifrån den internationella jämförelsen. Dessa har även bäring på slutsatserna om Finansinspektionens verksamhet.

Flera av de utländska inspektionerna har haft löpande effektiviseringsbeting och därigenom varit tvungna att prioritera och effektivisera sina verksamheter. Statskontoret noterar att Finansinspektionen inte har haft motsvarande effektiviseringskrav.

Flertalet av de intervjuade myndigheterna har utvecklat en intern tillsynsmethodik som även kommunicerats till tillsynsobjekten. De menar att en dokumenterad och kommunicerad tillsynsmethodik bidrar till en effektivare tillsynsprocess, såväl internt som i kommunikationen med tillsynsobjekten. En dokumenterad och kommunicerad tillsynsmethodik saknas för närvarande på Finansinspektionen.

När det gäller personalpolitiken finns det ett antal gemensamma drag hos såväl de fyra studerade ländernas tillsynsorganisationer som Finansinspektionen. Personalomsättningen har i vissa fall varit hög och det finns exempel på en personalomsättning på 25 procent.

## Finansinspektionens resursbehov

Sammantaget bedömer Statskontoret att effektiviseringar kan och bör göras inom Finansinspektionen innan inspektionen tillförs ytterligare resurser. En diskussion bör också föras om ambitionsnivån för och därmed prioriteringen av den operativa tillsynen.

Statskontoret menar att det finns verksamheter i inspektionen som kan behöva förstärkas, både tillfälligt och permanent. Framför allt kan implementeringen av det nya regelverket på försäkringsområdet, Solvens 2, behöva en tillfällig förstärkning. Regeringen föreslår i vår-tilläggsbudgeten för 2009 att Finansinspektionens anslag ökas med 25 miljoner kronor.

Statskontoret menar också att inspektionens kompetens kan behöva förstärkas i vissa avseenden. Internationellt arbete med regel- och tillsynsfrågor, de nya arbetsuppgifterna med anledning av stabilitetsplanen samt att inspektionen kan få fler tillsynsobjekt om anmälningsplikten tas bort är områden som kan kräva permanenta resursförstärkningar.



# 1 Bakgrund

Ett väl fungerande finansiellt system är en viktig del i samhällets infrastruktur och en förutsättning för att olika aktörer ska kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. De finansiella företagen och aktörerna på de finansiella marknaderna anses ha tre grundläggande uppgifter, att hantera finansiella risker, att förmedla betalningar och att kanalisera medel från sparande till investeringar. Effektivitet, stabilitet och säkerhet i det finansiella systemet är viktigt för att upprätthålla många av samhällets funktioner. Händelserna under den finansiella krisen visar med all önskvärd tydlighet den avgörande betydelse stabilitet och förtroende för det finansiella systemet har för ekonomins övriga delar.

Finansinspektionen ansvarar för den tillsyn, regelgivning och tillståndsprovning som rör finansiella marknader och finansiella företag.<sup>1</sup> Finansinspektionen ska bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till konsumentskyddet inom det finansiella systemet.

Det finansiella området präglas av snabba och kontinuerliga förändringar. Marknaderna är i hög grad internationaliserade. Störningar fortplantar sig snabbt över landsgränser och mellan ekonomier. Finansinspektionen behöver, för att upprätthålla en effektiv verksamhet inom ramen för det internationella regelverket, löpande kunna anpassa innehåll och inriktning i tillsyn, regelgivning och tillståndsprovning.

## 1.1 Uppdraget

Statskontoret fick genom regeringsbeslut den 11 september 2008 i uppdrag att ta fram ett underlag för regeringens prövning av Finansinspektionens resurssituation. Underlaget ska innehålla:

- En kartläggning av Finansinspektionens nuvarande verksamhet i förhållande till beslutade och planerade förändringar av verksamheten.

---

<sup>1</sup> Förordning (2007:841) med instruktion för Finansinspektionen.

- En jämförande analys av verksamhet och resurser mellan Finansinspektionen och ett urval av motsvarande tillsynsmyndigheter inom EU och övriga Norden.
- En bedömning och analys av den långsiktiga verksamheten och den långsiktiga nivån (2010-2012) av Finansinspektionens resursbehov för att myndigheten ska kunna fullfölja sina uppgifter.
- En analys av förutsättningar för att effektivisera verksamheten.

## 1.2 Utgångspunkter

Statskontoret beskriver Finansinspektionens verksamhet från tiden då utredningen Framtida finansiell tillsyn presenterades.<sup>2</sup> Beslutade och planerade förändringar har Statskontoret definierat som vid uppdragsstarten kända förändringar. Förändringar i verksamheten som kan bli en följd av den under hösten 2008 allt allvarligare finanskrisen beaktas i den mån det är möjligt och relevant.

I den internationella jämförelsen har Statskontoret haft de benchmarkingstudier som tidigare genomförts som en utgångspunkt. Vid genomgången av dessa studier konstaterade Statskontoret att möjligheten att använda materialet för jämförelser av bland annat resursituationen är mycket begränsad. Statskontoret har därför huvudsakligen valt en annan inriktning i de internationella jämförelserna. Vissa grundläggande kvantitativa uppgifter har samlats in från tillsynsorganisationerna i de fyra andra länder som ingår i studien. Materialet har sedan kompletterats med kvalitativa intervjuer med syftet att kartlägga likheter och olikheter.

När det gäller analysen av förutsättningarna för att effektivisera verksamheten har Statskontoret dels studerat enskilda arbetsuppgifter och områden, dels bredden och omfattningen av inspektionens samlade uppdrag.

Det råder för närvarande en betydande osäkerhet kring vilka krav på förändringar i internationella regelverk eller verksamhetsinriktning som kan bli följden av finanskrisen. Finansinspektionen har begärt en

---

<sup>2</sup> (SOU 2003:22).

budgetförstärkning för 2009. De ytterligare krav som kan bli följden av nya regelförändringar gör det svårt att ange en rimlig långsiktig nivå för inspektionens resursbehov. Statskontoret pekar i rapporten på vissa uppgifter som behöver förstärkas och på områden som kan effektiviseras, men också på områden där en diskussion bör föras om den övergripande ansvarsfördelningen mellan inspektionen och övriga myndigheter och organisationer inom finansmarknads- och konsumentområdet. Inspektionens resursbehov avgörs dock ytterst av vilken ambitionsnivå och inriktning som bör gälla för framför allt tillsynsverksamheten.

### **1.3 Genomförande och metod**

Kartläggningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och skriftlig faktainsamling.

Intervjuer har genomförts med medarbetare vid Finansinspektionen, ordförande och ledamöter i inspektionens styrelse, Finansdepartementet, Riksbanken, Riksgälden, Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten, Konsumenternas försäkringsbyrå, Konsumenternas bank- och finansbyrå, branschorganisationer, finansiella företag, forskare samt andra personer med kunskaper om eller erfarenheter från den finansiella sektorn. Sammanlagt har drygt 35 personer intervjuats.

Bland de studerade dokumenten märks förutom lagar, förordningar och förarbeten som styr verksamheten, även arbetsordningen, beslutsordningen, kund- och medarbetarundersökningar, lönelistor och en sammanställning av avgångssamtal med före detta anställda vid Finansinspektionen.

I den internationella studien har Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien ingått. Syftet har varit att dels ta fram jämförbara nyckeltal, dels genomföra kvalitativa intervjuer med inspektionerna och andra aktörer inom inspektionens verksamhetsområde.

För att få en samlad bild av tillsynsorganisationerna och dess kostnader har vi intervjuat flera av de organisationer som svarar för den finansiella tillsynen och regelgivningen i Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien. Detta eftersom tillsynen i flera fall delas mellan flera

organisationer. Den inledande kontakten har i samtliga fyra fall tagits med tillsynsmyndigheten. Efter samtal med denna har vi kompletterat med intervjuer med företrädare för bland annat centralbank och ägar-enhet inom berört regeringskansli.

Sammantaget har vi intervjuat ett tjugotal personer vid åtta organisationer: Finanstilsynet, Økonomi- og Erhvervsministeriet (Danmark), Finanssivalvonta (Finland), Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank, Holland Financial Centre (Nederländerna) samt Financial Supervision Authority och Her Majesty's Treasury (Storbritannien).

Före varje besök skickade Statskontoret ut en frågemall med ett tiotal kvantitativa frågor om antal anställda, genomsnittslön, anslag, och utbildningsbakgrund (se bilaga 2). Denna mall kompletterades sedan med ett tjugotal tematiska frågor av kvalitativ karaktär som ställdes på plats.

Uppdraget har, enligt uppdragsbeskrivningen, genomförts efter samråd med Finansmarknadsrådet. Statskontoret har haft ett inledande möte med sekreteraren och en av rådets medlemmar och senare presenterat iakttagelser och preliminära slutsatser vid ett av rådets sammanträden.

Finansinspektionen har fått möjlighet att granska och kommentera rapportens faktakapitel. Utöver denna kvalitetssäkring har Statskontoret till utredningen knutit tidigare chefen för Sveriges Riksbanks direktionensavdelning, Björn Hasselgren, som läst och kommenterat slutrapporten. Björn Hasselgren har även bistått Statskontoret i planeringen och genomförandet av den internationella jämförelsen.

Projektet har genomförts av Viveka Karlestrand (projektledare), Anna Karlgren, Petter Kockum Persson och Patrik Olofsson.

## **1.4 Disposition**

I kapitel 2 görs en genomgång av Finansinspektionens uppdrag och finansiering samt myndighetens interna styrning och organisation. I detta kapitel görs även en genomgång av tidigare utredningar som gjorts kring svensk finansiell tillsyn.

Statskontoret beskriver i kapitel 3 kort de myndigheter och organisationer som, vid sidan av de finansiella företagen, direkt eller indirekt påverkar eller påverkas av Finansinspektionens uppdrag. I detta kapitel presenteras även grunderna i det internationella tillsynssamarbetet.

I kapitel 4 presenteras Finansinspektionen utifrån verksamhetsgrenarna tillsyn, regelgivning, tillstånd och anmälningar samt statistik.

Den internationella jämförelsen presenteras i kapitel 5. I detta kapitel beskrivs möjligheterna och begränsningarna i komparativa jämförelser samt våra iakttagelser från den internationella utblicken.

I kapitel 6 redovisas genomförda och kommande förändringar som kommer att påverka Finansinspektionens verksamhet och resursbehov. I detta kapitel beskrivs även möjliga förändringar till följd av den rådande finanskrisen.

I kapitel 7 presenterar Statskontoret sin sammanfattande bedömning.



## 2 Om Finansinspektionen

### 2.1 Finansinspektionens uppdrag

Finansinspektionen bildades år 1991 genom en sammanslagning av Bankinspektionen och Försäkringsinspektionen. Finansinspektionen ansvarar enligt instruktionen för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen som rör finansiella marknader och finansiella företag.<sup>3</sup> Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom verksamhetsområdet. Om myndigheten bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt, ska regeringen underrättas. Inspektionen har också till uppgift att verka för ett gott konsumentskydd inom sitt ansvarsområde. Myndigheten leds av en styrelse med fullt ansvar.

Inspektionen ska årligen lämna två rapporter till regeringen. En som ger en samlad bedömning av stabilitetsläget inom det finansiella området och en som ger en samlad bedömning av konsumentskyddet inom det finansiella området.

I instruktionen regleras vidare att inspektionen ska samverka med en rad myndigheter. Dessa är Konsumentverket, Konkurrensverket, Sveriges riksbank, Krisberedskapsmyndigheten och Riksgälden.

Målet för politikområdet Finansiella system och tillsyn var för år 2008 att det finansiella systemet ska vara effektivt och tillgodose såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av ett gott skydd, att reglering och tillsyn ska bidra till förtroendet för den finansiella sektorn, att tillsynen ska bedrivas effektivt, att statens finansförvaltning ska bedrivas effektivt samt att kostnaderna för statsskulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas.

Målet för verksamhetsområdet Finansiell tillsyn och normgivning var att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till konsumentskyddet inom det finansiella systemet.

---

<sup>3</sup> Förordning (2007:841) med instruktion för Finansinspektionen.

De åtgärder som vidtas i syfte att uppnå de övergripande målen ska vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. Fram till och med år 2008 skulle verksamheten redovisas uppdelad på verksamhetsgrenarna *tillsyn, regelgivning, tillstånd och anmälningar* och *statistik*.

Från år 2008 ska inspektionen verka för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom information och genom att initiera privatekonomisk utbildning och från år 2009 har inspektionen ett samordningsansvar för tillsyn av penningtvätt.

## 2.2 Tidigare utredningar

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde i mitten av 1990-talet en granskning av statens tillsyn av den finansiella sektorn.<sup>4</sup>

RRV menade att inspektionens verksamhet var splittrad på ett stort antal arbetsuppgifter varav många var starkt efterfrågestyrda. Detta fick till följd att centrala tillsynsuppgifter nedprioriterades och att tillsynen av enskilda områden periodvis blev eftersatt. En förhållandevis liten andel av inspektionens totala resurser åtgick till inspektionens kärnverksamhet.

I maj 1995 uppdrog regeringen åt Statskontoret att kartlägga den finansiella tillsynen i Belgien, Danmark, Nederländerna, Norge, Schweiz, Sverige och Österrike.<sup>5</sup> Kartläggningen skulle ingå i den fördjupade prövningen av Finansinspektionen för budgetåren 1997–1999. Statskontoret jämförde det antal helårsarbetande som olika länders motsvarande myndigheter hade med deras totala antal tillsynsobjekt och dessa objekts balansomslutning. Med detta mått kunde Statskontoret konstatera att Finansinspektionen fick jämförelsevis lite resurser för central tillsyn. Statskontorets kartläggning sa däremot inget om hur effektiv tillsynen var i de olika länderna.

---

<sup>4</sup> RRV 1994:15 Statens tillsyn av den finansiella sektorn.

<sup>5</sup> Statskontoret 1995:20. Finansiell tillsyn i sju europeiska länder.

Under år 2002 tillsattes en utredning som hade i uppgift att göra en översyn av Finansinspektionens roll och resursbehov. Uppdraget avrapporterades i rapporten Framtida finansiell tillsyn.<sup>6</sup>

Utredningens slutsats var att Finansinspektionen behövde mer resurser för att klara sina åtaganden på ett rimligt sätt. Skälen var att den finansiella sektorn kontinuerligt genomgår omfattande förändringar. Finansiella störningar får snabbare och bredare genomslag både för de enskilda konsumenterna och för samhällsekonomin än tidigare. Allt fler människor påverkas direkt av händelser på allt fler marknader. Dessa strukturförändringar har drivit fram nya internationella regelverk, inte minst inom EU.

Sammantaget menade utredningen att detta innebar en ny agenda för den finansiella tillsynen. En verksamhet som traditionellt varit inriktad på att kontrollera efterlevnaden av givna regler och att analysera historiska data, har blivit alltmer inriktad på att aktivt utveckla och anpassa regelverk, analysera företagens riskexponeringar och riskhantering och överhuvudtaget agera proaktivt och förebyggande. Detta krävde, enligt utredningen, tillgång till avancerad analyskapacitet och aktiv metodutveckling.

## **2.3 Finansiering av verksamheten**

Finansinspektionen finansieras till största delen genom anslag, som i sin tur täcks av avgifter. För år 2008 uppgick anslaget till knappt 213 miljoner kronor. Anslaget har ökat successivt med en nivåhöjning mellan åren 2007 och 2008.

Inspektionen tar ut avgifter av tillsynsobjekten som levereras in till statsbudgeten utom när det gäller avgifterna för prövning av tillstånd och anmälningar, som inspektionen sedan år 2004 själv disponerar. Dessa avgiftsintäkter uppgick för verksamhetsåret 2008 till 34,7 miljoner kronor. Sammantaget disponerade inspektionen 248 miljoner kronor år 2008.

---

<sup>6</sup> SOU 2003:22.

Utöver det anslag som täcks av avgifter från företagen under tillsyn har Finansinspektionen från år 2009 ett ramanslag för den samordnande funktionen inom penningtvättstillsynen.

Utredningen som föregick bildandet av inspektionen ansåg att tillsynsverksamheten i huvudsak borde finansieras med avgifter från institut och marknadsplatser som står under tillsyn.<sup>7</sup> Utredningen menade dock att det fanns starka skäl som talade för att vissa verksamheter, till exempel insiderbevakning, borde finansieras över statsbudgeten. Så har inte blivit fallet utan företagen under tillsyn täcker genom avgifter kostnaderna för inspektionens verksamhet, med undantag för samordningen av penningtvättstillsynen.

**Tabell 1 Finansinspektionens disponibla medel (tkr)**

År	Anslag	Avgiftsintäkter
2003	178 680	- <sup>8</sup>
2004	175 216	24 656
2005	178 401	30 852
2006	187 756	52 744
2007	187 943	39 657
2008	213 432	34 735
2009	227 774	- <sup>9</sup>

Källa: Finansinspektionens regleringsbrev och årsredovisningar 2003–2009

Vissa av medlen är ”öronmärkta”. Till exempel beräknas 5 miljoner kronor avsättas under år 2009 för satsningar inom konsumentområdet för genomförande av bland annat privatekonomisk utbildning. I de 228 miljoner kronorna för år 2009 ingår 4,5 miljoner kronor för den samordnande funktionen av penningtvättstillsynen.

## 2.4 Organisationen

Finansinspektionen leds av en styrelse med fullt ansvar. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Finansinspektionen är för närvarande

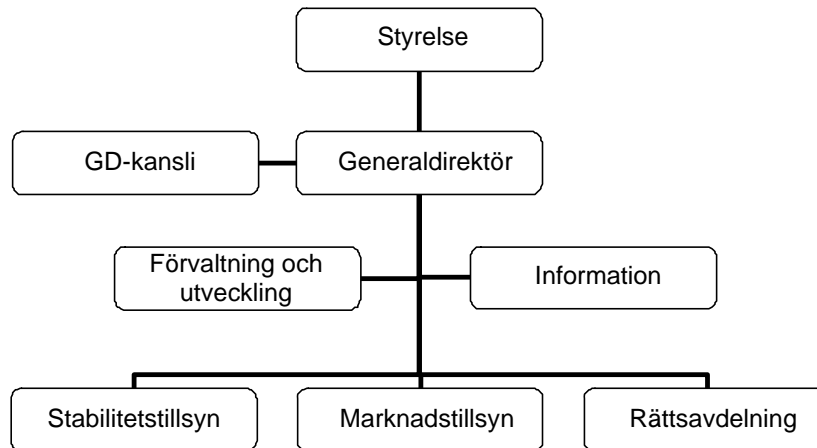
<sup>7</sup> SOU 1991:2, Finansiell tillsyn.

<sup>8</sup> Från och med år 2004 disponerar Finansinspektionen de intäkter som kommer av avgiftspliktiga tillstånds- och anmälningsärenden.

<sup>9</sup> Uppgifter om 2009 års avgiftsintäkter är tillgängliga först vid årets slut.

organiserad enligt Figur 1. Kärnverksamheten är uppdelad i tre avdelningar – stabilitetstillsyn, marktillsyn och en rättsavdelning. Rättsavdelningen består av 5 enheter plus en studentpool, marktillsyn av 7 enheter varav en av dessa har en underindelning och stabilitetstillsyn av 7 enheter. Sammantaget består inspektionen av 26 enheter.

**Figur 1      Finansinspektionens organisation**



I åiterrapporteringen till regeringen indelas verksamheten i fyra verksamhetsgrenar. Den största verksamhetsgrenen är tillsyn som förbrukar kring 60 procent av resurserna. Det är också den verksamhet som uppvisar den största ökningen under de senaste åren. I verksamhetsgrenen redovisas emellertid en del av de nyttillkomna uppgifterna, vilket delvis förklarar ökningen.

**Tabell 2 Verksamhetens faktiska kostnader, tkr**

Verksamhetsgren	2008	%	2007	%	2006	%	2005	%
Tillsyn	170 624	67	161 343	63	131 485	57	118 612	59
Regelgivning	39 148	15	41 207	16	44 092	19	37 529	19
Tillstånd och anmälningar	35 275	14	43 158	17	44 537	19	32 880	16
Statistik	9 912	4	10 261	4	12 421	5	12 255	6
Summa	254 959		255 969		232 535		202 459	

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003-2008.

## Styrelsens roll

Av Finansinspektionens instruktion framgår att myndigheten leds av en styrelse. Styrelsen ansvarar enligt 3 § myndighetsförordningen för myndighetens verksamhet.<sup>10</sup> I 4 § fastställs att myndighetens ledning, vilket i Finansinspektionens fall innebär styrelsen,

1. ska besluta en arbetsordning,
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.

Därutöver ska ledningen besluta om en verksamhetsplan för myndigheten, säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter.

Finansinspektionens arbetsordning återger i stort vad som anges i myndighetsförordningen och utvecklar därmed inte arbetsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör. I arbetsordningen regleras att

---

<sup>10</sup> Myndighetsförordning (2007:515).

generaldirektören ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Finansinspektionen skriver på sin hemsida att: ”Styrelsen beslutar i principiella frågor och i frågor som i övrigt är av större vikt, exempelvis nya regler, sanktioner och planering av FI:s verksamhet.” Efter vad Statskontoret kunnat utläsa från styrelsens protokoll har styrelsen i allt väsentligt behandlat dessa frågor.

Statskontorets genomgång av styrelsens protokoll och dagordningar från sammanträdena de senaste två åren visar att ärendehantering och beslut om nya regler står i fokus vid sidan av de sedvanliga budgetdokumenten. Av protokollen att döma har strategiska frågor om till exempel tillsynens resultat och inriktning fått mindre utrymme. En iakttagelse som också får stöd i Statskontorets intervjustudie.

Riksrevisionen genomförde en granskning av styrelser med fullt ansvar år 2007.<sup>11</sup> I den granskades ett antal myndigheters arbetsordningar. Genomgången visade att många av arbetsordningarna inte innehåller de förtydliganden om roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen som verksförordningen och myndighetsförordningen förutsätter. Riksrevisionens slutsats var att myndigheternas arbetsordningar i praktiken inte fungerar som ett instrument för att klargöra roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen.

Statskontoret kan konstatera att inte heller Finansinspektionens arbetsordning fungerat som ett instrument för att klargöra ansvarsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef.

## **2.5 Intern styrning av verksamheten**

Formellt regleras styrningen i arbetsordningen och beslutsordningen. I beslutsordningen regleras framför allt ansvarsfördelningen mellan generaldirektören och avdelningscheferna. Här framgår att en avdelningschef får delegera beslutanderätt till en enhetschef eller annan tjänsteman i ärenden som rör den löpande verksamheten, om det är lämpligt med hänsyn till ärendenas art. Vidare anges att en enhetschef

---

<sup>11</sup> Styrelser med fullt ansvar (RiR 2007:25).

till vilken beslutanderätt delegerats i sin tur kan delegera beslutanderätten till en tjänsteman som har tillräcklig erfarenhet och kompetens. Statskontoret har inte undersökt hur vanligt det har varit med denna långtgående delegering.

I dokumentet om intern styrning och kontroll på Finansinspektionen, daterat 29 januari 2009, sägs att det finns en ”risk för att vi (Finansinspektionen) fattar felaktiga prioriteringsbeslut p.g.a. att befintlig organisation helt styr resursfördelningen”. Svårigheten att göra omprioriteringar mellan verksamheter har också påtalats i flera av de intervjuer som Statskontoret har genomfört.

I den medarbetarundersökning som genomfördes under 2008 är frågan om samarbete mellan avdelningar ett område som bedömdes ha stor förbättringspotential och samarbetet mellan enheter ett område med viss förbättringspotential. I en sammanställning av avgångssamtal som Statskontoret tagit del av, menar en del av de intervjuade, att organisationen är otydlig och att det är för lite samarbete mellan de olika tillsynsavdelningarna.

Finansinspektionen avrapporterar årligen sin verksamhet i årsredovisningen enligt kraven i regleringsbrevet. Inspektionen genomför även regelbundet verksamhetsuppföljningar som redovisas i perspektiven systemstabilitet och effektiva marknader, konsumentskydd, medarbetare samt konkurrenskraft. Styrmått som har formulerats för respektive perspektiv bedöms efter kriterierna ”inte uppfyllt”, ”till viss del uppfyllt” respektive ”i allt väsentligt uppfyllt”. Verksamheten följs också upp genom avnäm- och medarbetarundersökningar.

Det pågår för närvarande ett arbete med att utveckla verksamhetsuppföljningen vid inspektionen.

## **2.6 Personal och kompetens**

Antalet anställda var under år 2008 i medeltal 224 personer. Antalet anställda, liksom antalet årsarbetskrafter har ökat årligen sedan år 2003, med en viss minskning under år 2008. Mellan år 2005 och 2006 skedde en nivåhöjning av antalet anställda.

**Tabell 3    Antal årsarbetskrafter, antal anställda och personalomsättning**

År	Årsarbetskrafter	Antal anställda	Personalomsättning %
1998	147	154	15
1999	155	162	6
2000	154	160	13
2001	151	160	17
2002	158	173	13
2003	165	186	7,5
2004	169	191	8
2005	171	199	11
2006	204	212	10
2007	218	226	16,8
2008	214	224	12,9

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar och uppgifter från inspektionen.

Personalomsättningen är sedd över hela myndigheten inte anmärkningsvärt hög i ett svenskt myndighetsperspektiv och inte heller i förhållande till de internationella tillsynsmyndigheter som Statskontoret studerat. Personalomsättningen har varierat över den studerade perioden, och har normalt ökat i samband med genomförandet av nya regelverk när efterfrågan från de företag som står under tillsyn varit extra hög.

### **Kompetens**

Huvuddelen av de anställda vid Finansinspektionen har en examen inom ekonomi eller juridik. Sex stycken av de anställda är disputerade.

Flera av de intervjuade har framfört synpunkter på både tillsynen och kompetensen hos den personal som genomför tillsynen. Många menar att det behövs dels fler personer med stor erfarenhet från det finansiella området, dels fler kvalificerade analytiker som kan ta ett helhetsgrepp på de stora tillsynsobjekten.

## Personalomsättning

Personalomsättningen var 17 procent under år 2007 och 13 procent under 2008. Finansinspektionen menar att man framför allt behöver genomföra insatser för att förstärka och behålla specialistkompetens. Man bedömer att den externa efterfrågan på medarbetare och deras kompetens kommer att vara hög under överskådlig tid.

Uppgifter från inspektionen visar att 35 av de tillsvidareanställda slutade eller gick i pension under år 2008. Av dessa var 12 jurister och 9 avdelnings- eller enhetschefer.

En hög personalomsättning riskerar att minska Finansinspektionens tillgång på kompetent personal. Några personer har i intervjustudien pekat på att samtidigt finns fördelar med en hög personalomsättning. Det skapar en flexibilitet när det gäller möjligheterna att anställa personal med annan kompetens än den som lämnat myndigheten vilket i sin tur ger möjligheter till omprioriteringar. Dessutom har flera pekat på nyttan med att Finansinspektionen får möjlighet att sprida sin kompetens till tillsynsobjekten genom att dessa rekryterar personal från inspektionen. Statskontorets internationella analys visar att denna uppfattning även finns hos de utländska tillsynsmyndigheterna. Dessa framhåller att ett in- och utflöde mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten främjar effektiviteten i tillsynsarbetet då objekten därigenom får bättre förståelse för myndighetens uppdrag och arbetsätt.

Vid ett par tillfällen har hela eller stora delar av personalen vid en viss verksamhet mer eller mindre samtidigt lämnat Finansinspektionen. Då har inspektionen haft svårt att ersätta dessa. Den privata marknaden har kunnat anställa till löner som ligger betydligt över den lön som Finansinspektionen haft möjlighet att erbjuda.

Såväl anställda vid inspektionen som personer utanför inspektionen har i intervjuer framfört att lönenivån vid Finansinspektionen är alltför låg och att detta är huvudorsaken till den i vissa delar höga personalomsättningen. Lönenivån gör det också svårt att rekrytera personer till vissa nyckelpositioner, vilket Finansinspektionen framhåller i budgetunderlaget för 2009–2011.

En konsult genomförde under januari/februari 2008, på uppdrag av Finansinspektionen, en analys av hur inspektionens ersättning till personer på vissa befattningar förhåller sig till den konkurrerande marknaden. Analysen visar att ersättningen för olika befattningar i Finansinspektionen i flertalet fall ligger under de ersättningsnivåer som betalas på konkurrerande marknader. Konkurrensläget för Finansinspektionen är sämst i förhållande till befattningar med höga kompetenskrav inom finansiell sektor och jurister inom privat sektor. Ersättningsnivåerna är mer konkurrenskraftiga för befattningar med lägre kompetenskrav.

## **2.7 Iakttagelser**

I arbetsordningen har inte ansvarsfördelningen förtydligats mellan styrelse och generaldirektör och i intervjuer har synpunkten framförts att styrelsen ägnar alltför lite tid åt strategiska frågor. Detta styrks i viss mån också av Statskontorets genomgång av styrelseprotokoll och dagordningar. Inspektionens beslutsordning ger möjlighet till en långtgående delegering. I intervjuerna har framförts att inspektionen har problem med att samordna sin externa kommunikation. Detta förhållande kan vara resultatet av en långtgående delegering eller en oklarhet om vad som ingår i delegeringsbeslutet utan tillräcklig koordinering.

Organiseringen med många och relativt små enheter med personer med specialistkunskap kan ytterligare förstärka problemen med styrningen och prioriteringen av verksamheten. Enheter och sakfrågor riskerar att styra verksamheten snarare än medvetna prioriteringar.

Vår intervjustudie visar på förhållandevis skarp kritik i vissa avseenden mot Finansinspektionen och personalens kompetens. Kritiken har främst riktats mot delar av tillsynsverksamheten och intervjupersonerna har ansett att de personer som utfört tillsynen inte har haft rätt kompetens för att kunna göra en helhetsbedömning av verksamheten. Samtidigt vill Statskontoret poängtera att tillsynsverksamhet ofta skapar motsättningar och genererar kritik. Att tillsynsobjekten har synpunkter på tillsynsutövaren ligger i tillsynsverksamhetens natur.

Intervjuerna ger stöd för att inspektionen behöver dels fler personer med stor erfarenhet från det finansiella området, dels fler kvalificerade

analytiker som kan ta ett helhetsgrepp på de stora tillsynsobjekten. Den samlade externa bilden är att det är för få disputerade och personer med forskningskompetens vid inspektionen men också för få personer med bred erfarenhet från det finansiella området.

Personalomsättningen är sedd över hela myndigheten inte anmärkningsvärt hög. Att personalomsättningen ökar vid högkonjunktur är också normalt. Ett problem som har tagits upp är myndighetens svårigheter att behålla vissa personalkategorier. Enligt många intervjuade måste löneläget höjas, både anställda vid inspektionen och personer i inspektionens omvärld har framfört den synpunkten. Statskontoret konstaterar att personer med kompetens och erfarenhet från Finansinspektionens verksamhet oaktat löneläget alltid kommer att efterfrågas av marknaden och att tillsynsobjekten sannolikt är beredda att betala mer än vad inspektionen kan göra.

## **3 Finansinspektionens omvärld**

Finansinspektionen verkar i en miljö som i hög grad styrs genom beslut på EU-nivå eller t.o.m. på global nivå. Inspektionen deltar i det internationella arbetet främst inom tre kommittéer på nivå 3 i den s.k. Lamfalussyprocessen. I Sverige ska Finansinspektionen enligt instruktionen samverka med ett antal myndigheter. Det finns också andra myndigheter och organisationer med uppgifter inom den finansiella sektorn som inspektionen på olika sätt samverkar eller samarbetar med, bland annat i utformningen av regelverket.

Förutom de myndigheter som nämns nedan samarbetar Finansinspektionen med Statistiska centralbyrån, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Finanspolisen, länsstyrelserna och Datainspektionen.

### **3.1 Myndigheter och organisationer**

#### **Riksbanken**

Riksbanken har enligt 9 kap. 13 § regeringsformen ansvaret för penningpolitiken. Enligt lag om Sveriges riksbank är målet för verksamheten att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken ska också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

I viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet ska Riksbanken samråda med inspektionen. Vid ett sådant samråd ska Riksbanken lämna Finansinspektionen de uppgifter som behövs.

Efter anmodan av Riksbanken ska ett finansinstitut eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen till Riksbanken lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna och övervaka betalningssystemets stabilitet.

Finansinspektionen och Riksbanken har ett delvis överlappande ansvar när det gäller finansiell systemstabilitet. Riksbanken har ett övergripande ansvar för en av det finansiella systemets grundläggande funk-

tioner, nämligen betalningssystemet, medan Finansinspektionen har tillsynsansvaret över de företag för vilka betalningsförmedling är en central verksamhet.

Riksbanken, Finansdepartementet och Finansinspektionen har en skriftlig överenskommelse om samarbetet när det gäller finansiell stabilitet och krishantering. Syftet med överenskommelsen är att ge riktlinjer för samråd och informationsutbyte vad gäller finansiell stabilitet och krishantering. Samarbete bedrivs även kring statistik, infrastruktur och vissa remisser. Regelbunden samordning kring EU-frågor och internationellt arbete sker också. Under finanskrisen har Riksgälden tillkommit i detta samarbete och man träffas numera veckovis.

I Finansinspektionens tillsynsverksamhet finns också ett operativt samarbete genom att Riksbanken medverkar i kvalitetssäkringen av inspektionens årliga samlade kapitalbedömningar av kreditinstituten.

Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen har dessutom nyligen startat ett gemensamt trainee-program.

## **Riksgälden**

Riksgäldskontoret ansvarar enligt sin instruktion för statens centrala finansförvaltning med uppgift att tillhandahålla utlåning till och ta emot medel på konto från i första hand statliga myndigheter, företräda det statliga betalningssystemet inklusive statens centralkonto, ta upp och förvalta lån till staten och ställa ut och förvalta statliga garantier.

Myndigheten ska samråda med Riksbanken i frågor om de delar av upplåningsverksamheten som kan antas vara av större penningpolitisk betydelse, Finansinspektionen i de frågor om insättningsgarantin och investerarskyddet som berör inspektionen, och Finansinspektionen, Konkurrensverket eller Riksbanken i de frågor om statligt stöd till kreditinstitut eller inlösen av aktier i kreditinstitut som berör den aktuella myndigheten. Vid samråd ska myndigheten lämna Finansinspektionen, Konkurrensverket eller Riksbanken de uppgifter som dessa myndigheter behöver.

## **Ekobrottsmyndigheten**

Ekobrottsmyndigheten ansvarar enligt sin instruktion för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten i den utsträckning som följer av instruktionen, andra författningar eller regeringens beslut.

Ekobrottsmyndigheten ansvarar också för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i landet.

Finansinspektionen ska anmäla ärenden om misstänkta insiderbrott och ärenden om otillbörlig marknadspåverkan till Ekobrottsmyndigheten. Vad gäller penningtvätsfrågor finns ett samarbete med brottsutbytet enheten på Ekobrottsmyndigheten.

## **Konsumentverket**

Konsumentverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Verket ska löpande samråda med Finansinspektionen på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.

Även med Konsumentverket har Finansinspektionen en skriftlig överenskommelse för att tydliggöra respektive myndighets ansvar, främja samarbete samt effektivisera den konsumentnära tillsynen på det finansiella området.

## **Bolagsverket**

Bolagsverket är registreringsmyndighet för samtliga de institutstyper som står under tillsyn av Finansinspektionen med undantag för understödsföreningar och pensionsstiftelser. Nya banker, försäkringsbolag och försäkringsförmedlare behöver först tillstånd av inspektionen för att därefter registreras hos Bolagsverket innan de kan påbörja verksamheten.

## **Konsumenternas bank- och finansbyrå**

Konsumenternas bank- och finansbyrå startade verksamheten 1994 och drivs i stiftelseform. Ändamålet är att driva en självständig rådgivningsbyrå som genom information och vägledning ska hjälpa konsumenter i frågor som rör banker eller andra kreditinstitut samt fond- och värdepappersbolag. Bakom stiftelsen står Finansinspektionen, Konsumentverket, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen och Fondbolagens Förening.

En viktig uppgift för stiftelsen är att utgöra ett organ för att fånga upp och vidarebefordra konsumentsynpunkter till huvudmännen och de finansiellt verksamma företagen.

## **Konsumenternas försäkringsbyrå**

Konsumenternas försäkringsbyrå är en självständig byrå för information och rådgivning som drivs i stiftelseform. Byrån ger kostnadsfritt hjälp och vägledning i försäkringsärenden som gäller privatpersoners frivilliga försäkringar.

Försäkringsbyråns huvudmän är Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund. Konsumenternas försäkringsbyrå sammanställer produktöversikter som gör det lättare att jämföra bolagens försäkringar för till exempel barn, hem, villa, fritidshus, bil, och resor. Byråns uppgift är också att fånga upp konsumentproblem och föra dem vidare till Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund.

## **3.2 Branschorganisationer**

### **Svenska Bankföreningen**

Bankföreningen företräder bankerna i Sverige och hjälper medlemmarna i frågor av gemensamt intresse. Medlemmar är banker samt finansbolag och bostadsinstitut som ingår i bankkoncernerna. Även filialer till utländska banker som är verksamma i Sverige ingår i föreningen. Bankföreningen har 32 medlemmar, varav 11 är utländska banker.

Bankföreningen representerar medlemsföretagen gentemot myndigheter och organisationer såväl nationellt som internationellt. En uppgift är att analysera och lämna synpunkter på förslag till lagar och föreskrifter som berör bankerna.

## **Fondbolagens Förening**

Fondbolagens Förening är en branschorganisation med uppgift att ta tillvara fondspararnas och fondbolagens intressen. Föreningen bildades 1979.

Föreningen har bland annat till uppgift att hålla sig uppdaterad om vad som händer på fondmarknaden både i Sverige och internationellt, att fungera som remissinstans och ha kontakt med beslutsfattare och media, att tillhandahålla objektiv information kring fondsparandet genom att årligen ge ut en informationsfolder. Föreningen har också en hemsida riktad till fondsparare. Föreningen medfinansierar Konsumenternas bank- och finansbyrå.

## **Svenska Fondhandlareföreningen**

Svenska Fondhandlareföreningen bildades 1908 och är en branschorganisation för företag som handlar med värdepapper. Svenska Fondhandlareföreningens helägda dotterbolag SwedSec ansvarar för licensiering av anställda på den svenska värdepappersmarknaden. De flesta företag på värdepappersmarknaden är anslutna till systemet och i början av år 2009 fanns det drygt 7 000 aktiva licensinnehavare.

## **Aktiemarknadsnämnden**

Nämnden startade sin verksamhet år 1986 på initiativ av Sveriges Industriförbund och Stockholms Handelskammare. I dag är nämnden ett av fyra sakorgan inom Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden. Aktiemarknadsnämnden ska genom uttalanden, rådgivning och information verka för god sed på den svenska aktiemarknaden. Aktiemarknadsnämndens är sammansatt av företrädare för näringslivet.

Nämnden kan från Finansinspektionen ta emot delegation av sådana arbetsuppgifter som avses i 7 kap. 10 § lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden. Nämnden kan ifråga om offentliga uppköpserbudanden också ta emot delegation från en reglerad marknad i Sverige. Finansinspektionen har överlåtit till Aktiemarknadsnämnden att fatta beslut i vissa budpliktsfrågor.

### **Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden**

Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden har till ändamål att främja iakttagande och utveckling av god sed på värdepappersmarknaden. En av huvudmännen är Svenskt Näringsliv. Föreningen verkar för detta ändamål genom sina sakorgan Aktiemarknadsnämnden, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Näringslivets börskommitté, Rådet för finansiell rapportering och Expertpanelen för finansiell rapportering.

### **Sveriges försäkringsförbund**

Försäkringsförbundet verkar för ökad kännedom om den privata försäkringsverksamhetens betydelse för samhället och enskilda samt gör utredningar och väcker förslag i frågor av betydelse för den privata försäkringsverksamheten. Medlemmarna är försäkringsföretag som bedriver försäkringsrörelse i Sverige. Försäkringsförbundet är medlem i den europeiska branschorganisationen CEA och deltar aktivt i dess arbete med lagstiftningsfrågor på EU-nivå.

Tillsammans med Finansinspektionen och Konsumentverket är Försäkringsförbundet en av huvudmännen för Konsumenternas försäkringsbyrå.

## **3.3 Internationellt samarbete**

Finansinspektionen arbetar också i allt större utsträckning på den internationella arenan. Det kan gälla att utarbeta nya regelverk, att harmonisera tillsynen eller att bedriva tillsyn över svenska företags filialer i andra EU-länder.

Till om med år 2006 hade inspektionen krav i regleringsbrevet att redovisa omfattningen av det internationella arbetet fördelat på de olika verksamhetsgrenarna. År 2006 användes ungefär 5 procent av den totala arbetstiden till internationellt arbete. År 2005 användes cirka 7 procent och år 2004 cirka 6 procent.

## **EU-samarbete**

Under år 2001 inleddes den så kallade Lamfalussyprocessen med syftet att få till stånd ett effektivt system för att öka samordningen av tillsynsmetoder i Europa och möjliggöra en snabb och flexibel anpassning av EU:s lagstiftning om finansiella tjänster till utvecklingen på finansmarknaderna. Processen bygger på ett samarbete mellan olika institutioner och kommittéer inom EU och aktörerna på marknaden, där både bransch- och konsumentintressen är företrädna. Regleringsprocessen består av fyra nivåer.

- På nivå 1 tar man fram ramlagstiftning, men beslutar även om på vilka områden det behövs mer detaljerade regler.
- På nivå 2 tas de detaljerade reglerna fram. Det är på denna nivå det är tänkt att reglerna snabbt ska kunna anpassas till ändrade förhållanden på marknaden.
- Arbetet på nivå 3 går ut på att stärka samarbetet mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Syftet är att reglerna ska användas så lika som möjligt av de olika tillsynsmyndigheterna.
- Inom nivå 4 ska arbetet inriktas på uppföljning av hur medlemsstaterna genomför reglerna i sin lagstiftning.

Inspektionen deltar i de tre tillsynskommittéer som finns på nivå tre och som representerar var sin sektor av tillsynen över finansmarknaden:

- CEBS (Committee of European Banking Supervisors) är den europeiska banktillsynskommittén. Kommittén ger råd om hur tillsynen bör utformas, arbetar för att medlemsländerna inför direktiven på ett enhetligt sätt samt verkar för ett djupare samarbete och större informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna. Medlemmar i

CEBS är ledande befattningshavare från tillsynsmyndigheter och centralbanker inom EU.

- CESR (Committee of European Securities Regulators) är den europeiska värdepapperstillsynskommittén. Kommittén ger råd om hur nya gemensamma regler inom EU bör utformas, och tar initiativ för att förbättra implementeringen av dessa. Deltagare är EU:s tillsynsmyndigheter för värdepapper, däribland Finansinspektionen.
- CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors) är den europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner. Kommittén ger råd till Kommissionen när nya direktiv ska tas fram. Kommittén ska bidra till att direktiven på ett strukturerat sätt införs i nationell lagstiftning och att tillsynsmyndigheternas praxis överensstämmer. CEIOPS fungerar även som ett forum för samarbete och utbyte av information. Medlemmar i CEIOPS är ledande befattningshavare från de myndigheter inom EU och EES som har tillsyn över försäkringsbolag och tjänstepensionsföretag.

Finansinspektionen deltar också i underkommittéer, arbetsgrupper och nätverk till tillsynskommittéerna.

## **Globalt samarbete**

Finansinspektionen deltar i globalt samarbete genom Baselkommittén för banktillsyn och IAIS – International Association of Insurance Supervisors. Inom OECD-samarbetet ligger arbetet med FATF (penningtvättsfrågor). Inspektionen deltar även i BSC, en bankgrupp bestående av centralbankschefer och tillsynschefer, under Europeiska centralbanken.

## **Gränsöverskridande tillsyn**

Gränsöverskridande tillsyn bedrivs inom bankområdet, försäkringsområdet och för finansiella konglomerat. Finansinspektionen har tillsynsansvar över de svenska bolagens filialer utomlands. Tillsynsansvaret är närmare reglerat i kollegierna och det finns medlingsorgan inom nivå tre-kommittéerna. Tillsynen genomförs i samarbete med de utländska

tillsynsmyndigheterna och en utveckling pågår som innebär att särskilda tillsynskollegier bildas för detta ändamål.

### **3.4 Iakttagelser**

Finansinspektionens samverkar med en rad myndigheter och organisationer. Det kan till exempel gälla frågor om utformningen av regelverket. Konsumentfrågorna inom det finansiella området är delade mellan flera myndigheter och organisationer. Det finns också exempel på att Finansinspektionen delegerat arbetsuppgifter till andra organisationer.

Stabilitetstillsyn och konsumentskydd är uppgifter som delas med Riksbanken respektive Konsumentverket. I dessa fall har samarbetet formaliserats genom skriftliga överenskommelser.

Det internationella arbetet har expanderat under den studerade perioden och det ställs allt högre krav på internationellt samarbete i regelutformning, harmonisering av regeltillämpning och tillsyn.



## 4 Finansinspektionens verksamhet

Finansinspektionens verksamhet har till och med år 2008 redovisats uppdelad i fyra verksamhetsgrenar – tillsyn, regelgivning, tillstånd och anmälningar respektive statistik.

### 4.1 Tillsyn

Finansinspektionen uppger i årsredovisningen att man har tillsynsansvar över drygt 3 900 finansiella företag. I dessa ingår knappt 1 900 anställda försäkringsförmedlare som inte är riskklassificerade (de anställda försäkringsförmedlarna ryms inom tillstånden för försäkringsförmedlare) och övriga företag som inte är tillståndspliktiga. Inspektionen har också ett visst tillsynsansvar för cirka 600 utländska företag med verksamhet i Sverige. Utlandsägda dotterbolag i Sverige står under inspektionens tillsyn liksom svenska företags filialer i utlandet.

Den så kallade hemlandstillsynen innebär att hemlandet svarar för stabilitetsfrågor (dvs. riskhantering, kapital och intern kontroll) på övergripande nivå i koncernen och i övrigt för aktiebolagen och dess filialer. Principen om hemlandstillsyn gäller bara på området stabilitetstillsyn med undantag för likviditetsförsörjningsområdet, vilket innebär att utländska filialers likviditetshantering står under tillsyn av Finansinspektionen. Uppförandefrågorna hanteras på den marknad där uppförandet sker och detsamma gäller för konsumentfrågor. Dock gäller vissa undantag på tjänstepensionsområdet beträffande arbetsrättsliga frågor.

Tabell 4 visar samtliga tillsynsobjekts fördelning på olika typer av företag. Den största gruppen består av anställda försäkringsförmedlare som inte behöver ha tillstånd att bedriva verksamhet. Inte heller finansiella institut, inlåningsföretag och spar- och låneföreningar är tillståndspliktiga. Finansiella institut driver penningöverföring, valutaväxling eller annan finansiell verksamhet, till exempel kreditgivning.

**Tabell 4 Tillsynsobjektens fördelning på olika typer av företag**

<b>Finansiella företag, Sverige</b>		<b>Finansiella företag, utländska</b>	
<i>Bank - Kreditinstitut, värdepappersbolag</i>		<i>Bank - Kreditinstitut, värdepappersbolag</i>	
Bankaktiebolag	35	Bankfilialer	29
Medlemsbanker	2	Kreditmarknadsbolags filialer	3
Sparbanker	53	MiFID-filialer	29
Kreditmarknadsföretag	58		
Värdepappersbolag	141		
Hypoteksinstitut	2		
Finansiella institut	247		
Inlåningsföretag	18		
<i>Försäkring - Försäkringsinstitut Riksbolag</i>		<i>Försäkring - Försäkringsinstitut Försäkringsbolags sekundäretableringar</i>	
Livförsäkringsbolag	34		
Fondförsäkringsbolag	10		
Skadeförsäkringsbolag	102		
<i>Lokala bolag</i>			
Större	48		
Mindre	59		
Mindre kreatursförsäkring	101		
Understödsföreningar	78		
Försäkringsförmedlare	923		
Anställda försäkringsförmedlare	1867		
Pensionsstiftelser	81		
<i>Fond - Fondbolag</i>		<i>Fond - Fondbolag</i>	
Fondbolag	84	Fondföretag	455
		Förvaltningsbolag	33
		Filialer	6
<b>Totalt</b>	<b>3943</b>		<b>594</b>

Källa: Finansinspektionen.

Tillsynen utövas av två avdelningar, en för marknadstillsyn och en för stabilitetstillsyn. Stabilitetstillsynen har tillsyn över cirka 650 objekt med fokus på kreditinstitutens och försäkringsföretagens riskhantering, kapitalstruktur och kapitalstyrka samt styrning och interna kontroll. Till avdelningen för stabilitetstillsyn hör också analysenheten som gör en första analys och sammanställning av den periodiska inrapporteringen av uppgifter från tillsynsobjekten.

Marknadstillsynen fokuserar på företagens agerande mot omvärlden genom att arbeta med konsument- och uppförandefrågor. I arbetsuppgifterna ingår att utreda misstänkta brott om insiderhandel och kursmanipulation. I tillsynsuppdraget ingår även att se till att de finansiella instituten inte används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism. Marknadstillsyn fokuserar även på fondbolags, värdepappersbolags och börsers interna styrning och kontroll. Även clearing är ett område som Marknadstillsyn ansvarar för.

Ytterligare en uppgift är att arbeta med finansiella företag. Avdelningen för marknadstillsyn ansvarar också för att registrera personer med insynsställning och dessa personers handel med exempelvis aktier samt att övervaka att uppköp av noterade bolag sker enligt reglerna. De senare arbetsuppgifterna omfattar även andra företag än finansiella.

I verksamhetsgrenen har hittills också ingått satsningar inom konsumentområdet, som privatekonomisk utbildning. Organisatoriskt tillhör verksamheten till GD-kansliet.

Av beskrivningen ovan framgår att många olika verksamheter redovisas i verksamhetsgrenen. Tillsynsutredningen<sup>12</sup> föreslog följande definition av tillsyn: ”oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”

## **Mål och återrapporteringskrav**

Regleringsbrevets mål för tillsynsverksamheten var för år 2008.

- Finansiellt och operativt stabila företag med väl fungerande intern kontroll och sund balans mellan kapital och risker.
- Företagens åtaganden gentemot kunder ska kunna uppfyllas.

---

<sup>12</sup> SOU 2004:100, Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.

- Väl genomlysta produkter och finansiella tjänster med relevanta villkor, presenterade på ett rättvisande sätt.
- Motverka förtroendeproblem, samt att den finansiella sektorn används för oegentligheter och brottsliga syften.

Målen är inte direkt kopplade till Finansinspektionens verksamhet utan visar ett önskat tillstånd inom den finansiella sektorn och därmed hos tillsynsobjekten.

Det finns också ett mål som gäller den privatekonomiska verksamheten och som innebär att inspektionen ska stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom information och genom att initiera privat-ekonomisk utbildning.

I regleringsbrevet för år 2008 ställdes följande återrapporteringskrav.

- Redovisa antalet avslutade tillsynsärenden, nedlagd arbetstid på dessa, fördelade på riskkategori, produktklassificering, samt principerna för hur tillsynen prioriterats. Redovisningen ska innehålla en jämförelse med motsvarande uppgifter för tidigare år.
- Redovisa en bedömning av företagens rådgivning, information och klagomålshantering gentemot kunderna.
- Redovisa hur tillsynen avseende teknisk säkerhet inom ramen för operativa risker bedrivits.
- Redovisa utvecklingen avseende IT-incidenter inom de finansiella företagen.
- Redovisa insatser med avseende på tillsynsmetoder, regelefterlevnad och samverkansformer för att förhindra att det finansiella systemet används i brottsliga syften, särskilt inom den organiserade brottsligheten.
- Redovisa hur tillsynen över regelbunden finansiell information bedrivits.
- Redovisa antalet beslutade sanktionsavgifter och andra sanktioner. Redovisningen ska delas upp på respektive lag.

- Redovisa antalet ärenden som överlämnats till Ekobrottsmyndigheten under åren 2005–2008.

Därutöver ska inspektionen redovisa hur uppgiften att genom information och privatekonomisk utbildning stärka konsumentskyddet har fullföljts. Inspektionen ska också redovisa hur samråd skett med Konsumentverket och andra aktörer.

Regleringsbrevet för år 2009 har en ny struktur, och enligt det ska inspektionen bland annat:

- Redovisa de strategier och metoder som används inom den finansiella tillsynen och hur olika tillsynsområden prioriteras.
- Redovisa antalet beslutade sanktioner. Redovisningen ska innehålla en jämförelse med motsvarande uppgifter för 2006–2008.
- Redovisa verksamhetens väsentliga resultat genom att även tidigare redovisade tidsserier kan följas och jämföras med 2009.

Enligt regleringsbrevet för år 2009 ska Finansinspektionen genom resultatindikatorer, kvalitativa enkäter, nyckeltal eller på annat sätt visa att myndighetens interna verksamhet bedrivits effektivt. De resultatindikatorer och nyckeltal som används i verksamheten framgår av de mål som har fastställts i verksamhetsplanen. Inspektionen uppger att man arbetar kontinuerligt med att framför allt förbättra styrningen men också formulera styrindikatorer som underlättar återrapporteringen.

Mål eller återrapporteringskrav skiljer inte på marknadstillsyn och stabilitetstillsyn. Finansinspektionen har inte heller själv valt att göra denna uppdelning av tillsynsinsatserna i sin redovisning. Inspektionen har fr.o.m. år 2006 satt upp egna mått för delar av verksamheten som i verksamhetsplanen benämns styrmått. I planen anges bland annat hur många undersökningar som bör genomföras i respektive riskkategori under året, men inte de närmare motiven bakom planeringen.

## Resurser och kostnader

I oktober 2008 arbetade 74 personer på Marknadstillsyn fördelade på 7 enheter. På Stabilitetstillsyn arbetade 57 personer fördelade på 7 enheter och ett internationellt sekretariat.

Inspektionen tar ut avgifter från tillsynsobjekten till samma nivå som anslaget och levererar dessa medel till statsbudgeten. Under år 2008 uppgick kostnaderna för tillsynsverksamheten (inklusive overheadkostnader) till drygt 170 miljoner kronor.

**Tabell 5 Tillsynsverksamhetens kostnader, inkl. overheadkostnader (tkr)**

År	Kostnad	Andel i % av total kostnad
2003	118 560	64
2004	118 481	59
2005	118 612	59
2006	131 485	57
2007	161 343	63
2008	170 624	67

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003–2008.

Under de första tre åren av den studerade perioden låg kostnaderna för tillsynen på en oförändrad nivå. Från 2006 och framåt har kostnaderna årligen ökat. Andelen av den totala kostnaden som använts inom verksamhetsgrenen uppvisar inte en lika tydlig trend även om en ökning skett de två senaste åren.

**Tabell 6 Tillsynstid i procent av totalt redovisad tid**

Verksamhet/År	2004	2005	2006	2007	2008
Finansiell analys	1,0	3,7	3,2	4,7	4,6
Undersökningar av företag	10,1	9,6	10,4	10,9	12,9
Undersökningar (marknadsövervakning)	1,5	0,9	0,7	0,9	0,8
Metodutveckling	3,3	5,3	5,7	3,7	3,5
Internationellt arbete	4,0	4,0	2,7	3,1	3,9
<b>Summa</b>	<b>19,9</b>	<b>23,5</b>	<b>22,7</b>	<b>23,3</b>	<b>25,7</b>
<i>Differens</i>	<i>11,9</i>	<i>15,8</i>	<i>15,2</i>	<i>17,8</i>	<i>19,3</i>
<b>Totalt verksamhetsgrenen</b>	<b>31,8</b>	<b>39,3</b>	<b>37,9</b>	<b>41,1</b>	<b>45</b>

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar och uppgifter från inspektionen.

Finansiell analys innebär kontroll och analys av företagens inrapporterade uppgifter. Denna aktivitet har ökat under perioden, såväl i absoluta tal som i andelar av tillsynstiden. Tiden som används för undersökningar av företag, med andra ord tillsyn i operativ mening, har varit ganska konstant med en ökning under år 2008. I ”Undersökningar” (marknadsövervakning) ingår insiderundersökningar och undersökningar om otillbörlig marknadspåverkan. I ”Internationellt arbete” redovisas arbete med internationell anknytning inom ramen för tillsynen (i huvudsak deltagande i internationella arbetsgrupper). Differensen, som är den största enskilda posten, består av en rad aktiviteter hänförliga till tillsynen, till exempel klagomålshantering, men också privatekonomisk utbildning.

Endast 14 procent av myndighetens totala arbetstid år 2008 bestod av undersökningar av företag och marknadsövervakning, dvs. tillsyn i ordets snävare bemärkelse att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag m.m. Utöver detta används ungefär fem procent av tiden för finansiell analys.

### **Tillsynens inriktning och resultat**

Tillsynen utförs av avdelningarna för stabilitets- respektive marknads-tillsyn. Dessutom är en del av rättsavdelningens arbete tillsynsverksamhet.

Inspektionen prioriterar tillsynen utifrån en klassificering av dels företag, dels finansiella produkter. Av de 3 900 företagen som Finans-

inspektionen beskriver som tillsynsobjekt är drygt 1 700 riskklassificerade. Hur dessa fördelas på de olika riskklasserna framgår av tabellen nedan.

Företagsklassificeringen består av fyra riskklasser. I första hand utgår klassificeringen från stabilitetsmålet, dvs. att tillsynen ska bidra till att risken är låg för att företagen får finansiella problem.

**Tabell 7 Antal tillsynsobjekt fördelade på riskklasser år 2009**

Riskklass	Antal tillsynsobjekt
1	27
2	124
3	1 256
4	306
Summa	1 713

Källa: Finansinspektionen.

I klass 1 ligger företag som bedöms vara centrala för det finansiella systemets stabilitet. Till dessa hör Swedbank, Handelsbanken, Nordea, SEB, Stockholmsbörsen och Bankgirocentralen. Dessa företag övervakas och bedöms genom kontinuerliga kontakter och undersökningar.

Grunden för tillsynen är Finansinspektionens analys av företagens finansiella uppgifter som regelbundet rapporteras in till inspektionen. Analysen tillsammans med annan information som exempelvis revisorsrapporter, kundklagomål eller uppgifter i media kan motivera en undersökning av ett specifikt företag. I klass 2 återfinns de medelstora bankerna som kan orsaka större risker eller störningar i de finansiella systemen. I klass 3 återfinns mindre aktörer som är lågt prioriterade om det inte kommer signaler via statistikinrapporteringen eller genom någon annan kanal. Klass 4 är en "övrig"-kategori. I princip utövas ingen tillsyn av instituten i denna riskklass. Företag i klass 2 följs löpande och mer specifika undersökningar görs oftare av dessa företag än företag i klass 3 och 4.

**Tabell 8 Antal avslutade undersökningsärenden**

Aktivitet	2008	%	2007	%	2006	%
Undersökningar, klass 1	53	8	39	10	57	12
Undersökningar, klass 2	132	20	111	28	102	21
Undersökningar, klass 3	260	39	173	44	302	61
Undersökningar, klass 4	63	9	61	16	32	6
Övriga undersökningar	156	24	6	2	-	-
<b>Summa undersökningar</b>	<b>664</b>	<b>100</b>	<b>390</b>	<b>100</b>	<b>493</b>	<b>100</b>

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar.

Med en undersökning menas, enligt Finansinspektionens definition, ett diariefört ärende i vilket det ska finnas en promemoria som innehåller beskrivning av undersökningens orsak, syfte, inriktning, metodik, tidplan och budget samt uppföljningsaktiviteter. En undersökning kan riktas mot ett eller flera företag och kan innehålla ett platsbesök eller vara helt baserad på informationsinhämtning (skrivbordsundersökning). Undersökningsresultatet ska slutligen rapporteras till företaget eller gruppen av företag som blivit undersökta. Som övriga undersökningar redovisas temaundersökningar som har omfattat företag i flera kategorier eller insatser mot företag som ännu inte har tilldelats en kategori i institutregistret.

En undersökning kan alltså vara en mindre insats riktad mot ett företag eller en mer omfattande insats mot flera företag. Det är därför inte meningsfullt att göra någon djupare analys av redovisningen i tabell 8 eftersom det i hög grad är olika typer av insatser som redovisas. Inspektionen kan inte på ett enkelt sätt ta fram hur många undersökningar som innehåller ett platsbesök. Att studera hur den nedlagda tillsynstiden fördelar sig på riskklasserna säger därför mer.

**Tabell 9 Undersökningsärenden – FI:s nedlagda tid, timmar**

Aktivitet	2008	%	2007	%	2006	%
Undersökningar klass 1	13 596	29	15 368	42	12 683	38
Undersökningar klass 2	15 884	34	11 334	31	9 984	30
Undersökningar klass 3	16 624	36	9 035	25	10 400	31
Undersökningar klass 4	337	1	715	2	721	2
<b>Summa timmar</b>	<b>46 441</b>		<b>36 452</b>		<b>33 788</b>	

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar.

Tiden för övriga undersökningar, som finns redovisad i tabell 8, har i tabell 9 fördelats på respektive kategori i enlighet med medarbetarnas bedömningar från fall till fall.

Tiden som inspektionen lägger på tillsyn av objekt i riskklass 1 visar en viss nedåtgående trend medan tiden för tillsyn av objekt i riskklass 2 och 3 ökar. En orsak till minskningen av tillsyn av objekt i klass 1 är att de försäkringsbolag som tidigare låg i denna klass har flyttats till klass 2.

Finansinspektionen uppmärksammade för några år sedan att företagsklassificeringen inte tillräckligt väl fångade upp konsumentperspektivet i tillsynen. När det gäller dessa frågor menar inspektionen att det är rimligare att ha ett produkt- än ett företagsperspektiv. Inspektionen har därför också utvecklat en klassificering av produkter. Klassificeringen delar in produkterna i tre olika nivåer av tillsynsbehov (högt, medelhögt och lågt). De viktigaste kriterierna för kategoriseringen är:

- Avser produkten stora värden för en konsument?
- Är det många kunder som använder produkten?
- Är det en komplex och svårförståelig produkt?
- Är det långa bindningstider för produkten?
- Kan produkten missbrukas för olaglig verksamhet (exempelvis penningtvätt)?

Produktklassificeringen är grunden för prioriteringar av de tillsynsinsatser som tar sikte på konsumentskyddet. Den vanligaste tillsynsinsatsen inom konsumentområdet är temaundersökningar. Då undersöker inspektionen ett visst problem eller en viss företeelse mer ingående. Temaundersökningarna täcker många företag inom ett visst område. Om det finns ett allmänt intresse av slutsatserna i en undersökning publiceras dessa i en extern rapport.

Såväl risk- som produktklassificeringen används för att göra prioriteringar mellan tillsynsobjekten. Klassificeringen säger dock inget om prioriteringen av objekt inom klassen. Under 2008 har inspektionen

infört interna tillsynsmöten för att få en bättre helhetssyn som underlag för en prioritering. Nyttan med dessa tillsynsmöten ska utvärderas under 2009.

### **Finansiell rapportering**

Analysenheten svarar för att ta hand om den periodiska finansiella rapporteringen som tillsynsobjekten i normalfallet skickar in elektroniskt varje kvartal. De allra minsta företagen, i tillsynskategori 4, behöver bara rapportera en gång per år. Den sammanlagda inrapporteringen består av miljontals uppgifter. Kapitäläckningsrapporten som lämnas enligt Basel 2-reglerna genererar stora mängder information

Kontrollen av att rapporterna kommer in görs av enheten Marknadssystem inom avdelningen för Marknadstillsyn. I rapporterna finns vissa automatiska kvalitetskontroller inbyggda. När Marknadssystem har fått in rapporterna tas de om hand av Analysenheten som sammanställer materialet. Vissa uppgifter av mer allvarlig karaktär, som regelövertredelse av solvensen och kapitäläckningen genererar ett så kallat snabbspår, dvs. det går omgående till Kapitalenheten och Rättsavdelningen för sanktionsprövning. Andra nyckeltal sammanställs som underlag för tillsynsmöten som hålls varje kvartal. I dessa sammanställningar görs också vissa kvalitets- och rimlighetskontroller. Visst material går därefter vidare till specialisterheter för djupare analys.

De krav som tillsynen och statistiken ställer på regelbunden rapportering av kvantitativ data styrs av EG-direktiv, lagar, författningar och andra behov. Dessa behov ska i sin tur vägas mot en rimlig administrativ börda för företagen under tillsyn. En löpande översyn sker av den data som företagen ska rapportera in. Den kvantitativa rapporteringen för år 2009 har till följd av en sådan översyn resulterat i en betydande minskning av antalet möjliga celler att rapportera. Inspektionen uppger att man i dag använder allt material som rapporteras in som underlag i tillsynen.

Kvartalsrapporterna ska vara ett underlag för att välja ut tillsynsobjekt, men det saknas information om hur många tillsynsinsatser som uppgiftsinsamlingen genererar. Flera av dem som har intervjuats vid Finansinspektionen menar att rapporteringen genererar få tillsynsinsatser och såväl branschorganisationer som tillsynsobjekt ifrågasätter delar av den

omfattande datainsamlingen. Inspektionen menar dock att inrapporterad data fyller ett samlat behov för såväl tillsyn som statistik. Inför ett tillsynsbesök eller annan särskilt påkallad händelse går inspektionen alltid igenom inrapporterad data.

Enligt inspektionen är inrapporteringen också viktig när det gäller de mindre företagen, eftersom det inte är möjligt att ha samma aktiva tillsyn över alla företag. Den periodiska rapporteringen används huvudsakligen i tillsynen av företagens stabilitet, även om det finns exempel på uppgifter som inhämtas för uppförandefrågor. Uppgifterna används också i analyser av marknader i stort eller inom ramen för undersökningar av ett visst företag, eller en grupp av företag. Statskontoret har dock inte tagit del av någon analysmodell för hur informationen fortlöpande hanteras. Till detta kommer de krav som ställs på inspektionen i egenskap av statistikansvarig myndighet. Produktionen av finansmarknadsstatistik sköts sedan ett par år uteslutande av Statistiska Centralbyrån (SCB) med utgångspunkt i den periodiska rapporteringen.

### **Marknadsmisbruksfrågor**

I tillsynen ingår också att registrera personer med insynsställning och dessa personers handel med exempelvis aktier. Den som får insiderinformation och som, för egen eller någon annans räkning, köper eller säljer finansiella instrument som informationen rör ska dömas för insiderbrott. Detsamma ska gälla den som får insiderinformation och som med råd eller på annat sådant sätt föranleder någon annan att köpa eller sälja finansiella instrument som informationen rör.

Genom EG-direktivet MiFID och den nya lagen om värdepappersmarknaden som trädde i kraft den 1 november 2007 ska värdepappersföretag rapportera alla transaktioner till Finansinspektionen.

### **Sanktioner**

Finansinspektionen kan ingripa när företag under tillsyn bryter mot de regler som gäller för verksamheten. Sanktionsmedlen är anmärkning eller varning, straffavgift eller föreläggande. Inspektionen kan även återkalla tillståndet att bedriva verksamheten. Finansinspektionen kan också ingripa när information inte offentliggörs enligt de regler som

gäller på värdepappersmarknaden. Det handlar om större ägarförändringar, offentliga uppköp, prospekt, insiderinformation och annan kurspåverkande information. Företag som inte lämnar den finansiella rapporteringen i tid drabbas av en förseningsavgift.

Sanktionsbesluten har ökat i antal de senaste åren. Om man undantar avgifter för utebliven anmälan om innehav av vissa finansiella instrument och för försenad inrapportering, skedde ett nivålyft från sex stycken år 2005 till 35 stycken år 2006. Under år 2008 fattades beslut om 41 sanktioner. Inspektionen bedömer att ökningen av antalet sanktionsbeslut kommer att fortsätta och möjligen accelerera. Orsaker till detta är att inspektionen har fått fler sanktionsverktyg samt att inspektionen granskat hela branscher, något som resulterat i ett antal sanktionsbeslut per bransch.

Ett trubbigt mått för att mäta resultatet av den utförda tillsynen är att mäta sanktionerna som tillsynsverksamheten leder till. Finansinspektionen har under senare år använt sanktionsverktyget oftare och, enligt flera intervjuade, också hårdare.

## 4.2 Regelgivning

Enligt 1 § i Finansinspektionens instruktion ansvarar inspektionen för den regelgivning som rör finansiella marknader och finansiella företag. Finansiell verksamhet regleras i en rad lagar och förordningar. Inspektionen ger ut kompletterande regler i form av bindande föreskrifter och allmänna råd. Utgångspunkten för arbetet med regelgivningen är svensk lag, EU:s regler och andra internationella regler.

Finansinspektionen lyfter fram de viktigaste svenska lagarna och förordningarna på sin hemsida. Där räknas de i januari 2009 gällande lagarna och föreskrifterna upp efter områdena:

- Bank och kredit
- Fond
- Försäkring
- Redovisning
- Värdepapper, börs och clearing.

Totalt listas 74 lagar. Därutöver finns drygt 100 föreskrifter och allmänna råd i Finansinspektionens författningssamling (FFFS).

Sverige omfattas som medlem i Europeiska unionen av dess regelverk. Finansinspektionen deltar aktivt i arbetsgrupper inom EU:s tre tillsynskommittéer (se kapitel 3). Kommittéernas uppgift är att arbeta för ett harmoniserat regelverk och att samordna tillsynen inom EU. Finansinspektionen avsätter cirka en årsarbetskraft för det direkta arbetet i kommittéerna.

På global nivå arbetar flera organisationer för att skapa en gemensam, internationell regel- och tillsynsstandard på finansmarknaderna. Samarbetet i dessa organisationer vilar på internationella avtal. En stor del av regelutvecklingen på bankområdet sker inom den så kallade Baselkommittén.

## **Mål och återrapporteringskrav**

Målet för verksamhetsgrenen regelgivning var för år 2008 att reglerna ska vara enkla, tydliga och ändamålsenliga och bidra till stabilitet och genomlysning av de enskilda företagen och bidra till ett gott konsumentskydd.

Av den initiala målformuleringen framgår att reglerna ska tas fram i samverkan med berörda och att insatserna ska sträva till att säkerställa en likformig tolkning av reglerna inom EU och att minska de administrativa kostnaderna för företagen i samband med regelgivningen.

Målet följdes av följande återrapporteringskrav:

- Redogöra för hur regelgivningen bidragit till stabiliteten i de finansiella företagen och ett gott konsumentskydd.
- Redogöra för hur arbetet med att införa nya regler bedrivits och hur existerande regler förenklats.

För år 2009 finns inga särskilda mål för verksamheten regelgivning. Myndigheten ska dock bistå Nutek med mätningar av de administrativa kostnaderna för regelverket.

## Resurser och kostnader

I verksamheten ingår att göra regelgivningsanalyser, utfärda föreskrifter och allmänna råd samt internationellt regelarbete. Under år 2008 användes 15 procent av Finansinspektionens totala kostnader till regelgivning. Resursåtgången, mätt i antalet timmar, ökade under år 2006 vid införandet av Basel 2.

**Tabell 10 Regelgivning, kostnader, andel av total kostnad, nedlagd tid, andel av totalt nedlagd tid**

År	Kostnader tkr	Kostnad andel %	Nedlagd tid timmar	Andel tid %
2003	30 621	16	25 236	9,3
2004	46 848	23	35 116	12,2
2005	37 529	19	36 204	12,8
2006	44 092	19	41 244	12,6
2007	41 207	16	36 317	10,9
2008	39 148	15	38 876	10,7

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003-2008 och uppgifter från inspektionen.

I kostnadsredovisningen ingår overhead-kostnader, vilka har fördelats på respektive verksamhetsgren. Den redovisade tiden utgör tid som är direkt redovisad i förhållande till totalt arbetad tid.

## Verksamhetens inriktning och resultat

Enligt återrapporteringskraven ska inspektionen redogöra för hur regelgivningen bidragit till stabiliteten i de finansiella företagen och ett gott konsumentskydd. Enligt årsredovisningen för år 2008 menar inspektionen att målet till större delen uppfyllts. Det framgår dock inte på vilket sätt regelgivningen bidragit till måluppfyllelsen. Inspektionen har också påpekat att det inte går att utesluta att mer omfattande föreskrifter inom bankområdet skulle ha kunnat bidra till bättre stabilitet och konsumentskydd.

De senaste åren har präglats av arbetet med de nya kapitaltäckningsreglerna, Basel 2. På försäkringssidan väntar ett omfattande arbete med det europagemensamma regelverket, Solvens 2. Solvens är ett mått på

ett livförsäkringsbolags ekonomiska ställning och styrka. Den visar värdet av försäkringsbolagets tillgångar jämfört med bolagets garanterade åtaganden till kunderna.

Finansinspektionen försöker förbättra informationen till berörda företag och konsumenter genom:

- externa referensgrupper vid regeländringar,
- informationsseminarier för företagen i samband med större regeländringar,
- behovs- och konsekvensanalyser i samband med arbetet med nya eller ändrade regler och
- vägledningar för att tydliggöra innebörden av nya regler och hur författningar ska tolkas.

Finansinspektionen har under år 2008 formulerat åtta principer som ska tydliggöra för företagen under tillsyn vad som förväntas av dem för att de ska anses uppfylla syftet med den finansiella regleringen. Principerna ska vara utgångspunkten för den framtida tillsynen och regelgivningen. Förslaget har diskuterats i styrelsen och med branschföreträdare och övriga intressenter och är för närvarande under omarbetning.

Finansinspektionen redovisar en tabell över antalet nya föreskrifter och allmänna råd, ändrade föreskrifter och allmänna råd samt upphävda föreskrifter och allmänna råd. Uppgifterna summeras i en tidsserie som visar antalet nya och upphävda föreskrifter netto. Sammantaget säger denna information inget om huruvida regelbördan ökat eller minskat.

Finansinspektionen fick år 2003 i uppdrag av regeringen att gå igenom och identifiera onödigt betungande regler i myndighetens regelverk. Uppdraget avrapporterades 2004 i rapporten "En plan för enklare regler". Inspektionen har också lämnat underlag till regeringens handlingsplan för regelförenkling som syftar till att företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk ska minska med minst 25 procent till år 2010.

Finansinspektionen menade att det sannolikt inte är möjligt att åstadkomma en 25 procentig lättning i administrativ börda till följd av regler för finansiella företag, utan att i samband därmed även diskutera statens övergripande mål för stabilitet i det finansiella systemet och ett gott konsumentskydd. Samtidigt gjorde inspektionen bedömningen att ett antal regler sannolikt kommer att kunna upphävas och att andra kommer att behöva moderniseras. Enkelheten och överskådligheten i Finansinspektionens regelverk bedömdes kunna förbättras.

I Statskontorets intervjuer har det nämnts att kostnaderna för att implementera de olika EG-direktiven är mycket stora. Kostnaderna för att följa regelverken är också betydande. Det är dock svårt att värdera denna kostnad mot vad nya regelverk genererar i form av ökad stabilitet eller ett bättre konsumentskydd.

Nutek har i rapporten Näringslivets administrativa kostnader för finansiell lagstiftning uppdatering 2006–2007<sup>13</sup> uppskattat att kostnaden för den finansiella lagstiftningen under perioden har ökat från 2 570 miljoner kronor till 2 915 miljoner kronor. Totalt innebär det en ökning med 345 miljoner kronor eller drygt 13 procent. Den huvudsakliga förklaringen till ökningen är införandet av MiFID<sup>14</sup> som införlivats i svensk lag genom den nya lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden samt föreskrifter kopplade till lagen.

I början av mätperioden stod krav i EG-rätten för cirka 54 procent av de totala kostnaderna. Efter de förändringar som tillkommit i uppdateringen har andelen ökat till cirka 66 procent. Ökningen i andelen internationell lagstiftning är framförallt hänförlig till införandet av MiFID.

### **4.3 Tillstånd och anmälningar**

Ett företag som erbjuder finansiella tjänster till allmänheten måste ha tillstånd från Finansinspektionen. I tillståndsprövningen granskas bland annat företagets kapitalsituation, verksamhetsplan, ägare och företagsledning. Finansinspektionens rätt att ta ut avgifter för tillstånd och

---

<sup>13</sup> Nutek R 2008:37.

<sup>14</sup> Markets in Financial Instruments Directive.

anmälningar regleras i en förordning.<sup>15</sup> Inspektionen prövar ansökningar om tillstånd och anmälningar med stöd av drygt 30 olika lagar.

Finansiella institut, inlåningsföretag och spar- och låneföreningar står inte under Finansinspektionens tillsyn och behöver inte ansöka om tillstånd av Finansinspektionen för att driva verksamhet. Det räcker med att de registrerar verksamheten enligt lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.<sup>16</sup> Sedan 1 april 2008 har inspektionen dock rätt att utföra platsundersökningar hos finansiella institut enligt regelverken om penningtvätt och terrorismfinansiering, men inte hos inlåningsföretag eller spar- och låneföreningar.

I samband med registreringen gör inspektionen en vandelskontroll av företagets ägare och ledning samt kontroll av att det finns rutiner för att företagets tjänster inte utnyttjas för penningtvätt. När det gäller inlåningsföretag och spar- och låneföreningar kontrolleras också att de har tillräckligt med eget kapital samt att de kommer att informera sina blivande kunder om att insatta medel inte omfattas av insättningsgarantin.

Finansinspektionen kontrollerar därefter minst en gång per år att de registrerade företagen uppfyller de krav som ställs på dem. Ett registrerat företag är skyldigt att lämna den information som inspektionen begär, bland annat om åtgärder mot penningtvätt. När det sker förändringar i ledningen eller av ett kvalificerat ägande ska företaget anmäla detta till inspektionen. Om ett registrerat företag inte följer gällande lagar har inspektionen möjlighet att förelägga företaget att upphöra med verksamheten.

Rättsavdelningen vid Finansinspektionen svarar för handläggningen av tillstånds- och anmälningsärenden. I verksamhetsgrenen ingår också granskning och godkännande av prospekt. Den arbetsuppgiften utförs av avdelningen för Marknadstillsyn. Ett prospekt ska upprättas när överlåtbara värdepapper (exempelvis aktier) erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad. Tillståndsgivningen omfattar även olika typer av prövningar och utfärdandet av olika intyg, som hanteras av avdelningen för Stabilitetstillsyn.

---

<sup>15</sup> Förordning (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen.

<sup>16</sup> SFS 1996:1006.

## **Mål och återrapporteringskrav**

För år 2008 var målet för verksamhetsgrenen att handläggningen av tillstånds- och anmälningssärenden ska hålla hög kvalitet, vara snabb och kostnadseffektiv.

Till målet kopplades följande återrapporteringskrav:

- Redovisa i vilken utsträckning kvalitet och kostnadseffektivitet förbättrats i förhållande till tidigare år, samt hur stor andel av ärendena som handläggs inom fastställda tidsramar.
- Redovisa uppgifter om genomsnittliga handläggningstider för olika tillstånds- och anmälningssärenden samt totala antalet nedlagda arbetstimmar för sådana ärenden. Jämförelse ska göras med motsvarande uppgifter för åren 2005–2007.
- Redovisa avgiftsuttaget enligt förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen. Redovisningen skall innehålla en analys av kostnadstäckningsgraden.

För år 2009 finns endast återrapporteringskravet om handläggningstider kvar. Dessutom finns det allmänt formulerade kravet att verksamhetens väsentliga resultat ska redovisas genom att även tidigare redovisade tidsserier kan följas och jämföras med år 2009.

## **Resurser och kostnader**

Verksamheten finansieras genom avgifter. Sedan år 2004 disponerar Finansinspektionen dessa avgifter. Intäkterna uppgick för verksamhetsåret 2008 till knappt 35 miljoner kronor. Inspektionen kan spara de medel som krävs för att finansiera kostnader för den handläggning som ska utföras senare.

**Tabell 11 Kostnader för tillstånd och anmälningar, tkr samt andel av de totala kostnaderna**

År	Kostnad	Andel i procent
2003	27 710	19
2004	24 293	12
2005	32 880	16
2006	44 537	19
2007	43 158	17
2008	35 275	14

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003–2008.

Såväl kostnaden för verksamhetsgrenen som andelen av den totala verksamheten har varierat under den studerade tidsperioden. Nivåhöjningen 2006–2007 berodde på hantering av tillstånd för interna modeller för beräkning av kreditrisker och operativa risker.

### Verksamhetens inriktning och resultat

Antalet inkomna ärenden har varierat och den nya prospektlagstiftningen innebar att handläggningen ändrade karaktär och innehåll. Detta förklarar den antalsmässiga minskningen av prospektärenden från 2 521 stycken år 2005 till 249 stycken år 2006. Finansinspektionen uppger dock att volymen i varje prospektärende har ökat betydligt.

**Tabell 12 Antalet inkomna ärenden**

Inkomna ärenden	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Övriga	5 488	5 860	4 499	3 095	3 071	4 760
Prospekt	207	259	249	2 521	1 880	207
Totalt	5 695	6 119	4 748	5 616	4 951	4 967

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003–2008.

Antalet arbetade timmar har liksom kostnaderna ökat sedan år 2003, med en topp under år 2006.

**Tabell 13 Antal arbetade timmar, tillstånd och anmälningar**

Tillstånd och anmälningar	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Tillstånds- och anmälningsärenden	35 752	35 936	42 140	29 045	19 913	20 743
Övrigt	1 237	5 605	7 193	5 549	1 413	12 703
<b>Summa</b>	<b>36 989</b>	<b>41 541</b>	<b>49 333</b>	<b>34 594</b>	<b>21 326</b>	<b>33 446</b>

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003–2008.

I övrigt ingår bland annat metodutveckling och kompetensutveckling med anknytning till tillståndsgivningen

**Tabell 14 Andel ärenden handlagda inom utsatt tid**

År	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Andel ärenden	85	90	91	91	95	--- <sup>17</sup>

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2003–2008.

Finansinspektionen har som serviceåtagande att klara nio av tio ärenden inom en viss tid. Inspektionen uppger att man under en rad år har genomfört insatser för att korta handläggningstiderna och effektivisera verksamheten. Andelen ärenden som handläggs inom utsatt tid har dock minskat under hela perioden och år 2008 klarade inspektionen inte åtagandet. De angivna skälen till att man inte klarade åtagandet under år 2008 är en hög personalomsättning och omprioriteringar av såväl insatser som personal under finanskrisen.

## 4.4 Statistik

Mellan åren 2004 och 2008 var statistik en egen verksamhetsgren. Verksamhetsgrenen omfattar Finansinspektionens ansvar för den officiella statistiken på det finansiella området. SCB sköter enligt avtal produktionen av statistik. Från och med första kvartalet 2007 omfattar avtalet även statistik på försäkringsområdet. Ett råd för finansmarknadsstatistik inrättades år 2007. Rådets uppgift är bland annat att lämna synpunkter på utformningen och kvaliteten samt identifiera utvecklingsbehov för statistiken. Rådet ska också fungera som stöd för

<sup>17</sup> Åtagandet infördes år 2004.

inspektionen i utvärderingen av hur SCB fullföljer sitt uppdrag från kvalitetssynpunkt.

Målet för år 2008 var att verksamheten med finansmarknadsstatistiken skulle bedrivas ändamålsenligt och effektivt. Inspektionen skulle redovisa hur uppgiften att ansvara för och utveckla den officiella statistiken inom finansmarknadsområdet har fullföljts.

Ansvar för uppgiftsinsamlingen ligger på analysenheten. Enheten för Marknadssystem säkerställer att materialet kommer in. Statistikverksamheten har tagit mellan 4 och 6 procent av de totala resurserna i anspråk de senaste åren, vilket i kostnader motsvarar ungefär 10 miljoner kronor. Kostnaderna för den officiella finansmarknadsstatistiken uppgick under år 2007 till 10,3 miljoner kronor varav 9,7 miljoner kronor avsåg ersättning till SCB enligt avtal.

När det gäller statistikuppgiften framförde utredningen Framtida finansiell tillsyn: ”Frågan om statistikansvaret när det gäller finansräkenskaper har diskuterats i tidigare sammanhang och inspektionen har framfört att ansvaret för denna del av Sveriges officiella statistik inte bör ligga hos Finansinspektionen. Huvudskälet är att statistiken som sådan – trots namnet – har en begränsad koppling till tillsyns- och analysverksamheten, och att Finansinspektionen av det skälet inte kan fylla sin uppgift att utveckla statistiken. Dessutom har inspektionen ifrågasatt rimligheten i att de finansiella företagen de facto ska finansiera denna statistikproduktion.”

## **4.5 Iakttagelser**

### **Tillsyn**

De interna mål Finansinspektionen har satt upp för tillsynsverksamheten är inte formulerade i termer av vilka effekter som ska uppnås, utan vilka aktiviteter som ska genomföras. Att mäta effekterna av tillsynsverksamhet är generellt sett svårt. Man hamnar lätt i diskussionen, ”vad hade hänt om inte ...”. Regeringens mål är fokuserade på det önskade tillståndet i företagen som står under tillsyn och tar inte primärt sikte på Finansinspektionens verksamhet och insatser. Kärnuppgiften för inspektionen är enligt instruktionen fokuserad på effekter i

betydelsen önskvärt tillstånd i samhället, dvs. finansiell stabilitet och gott konsumentskydd.

Återrapporteringskraven för tillsynen är prestationsinriktade och företrädesvis av beskrivande karaktär. Kopplingen till målet blir därför otydlig. Regeringens krav på återrapportering avser tillsyn i ordets mer snäva lydelse. Målens karaktär och den svaga kopplingen mellan mål och återrapporteringskrav gör att det är svårt att mäta måluppfyllelsen och i princip omöjligt att uttala sig om effekterna av tillsynen.

Tillsynen är inte styrd av efterfrågan på samma sätt som inspektionens övriga verksamhet. Samtidigt utgör den kärnan i verksamheten. Mellan 11 och 14 procent av den totalt redovisade tiden har under den studerade perioden använts till tillsyn av företag och marknadsövervakning. Därutöver används ungefär 5 procent av tiden för finansiell analys.

Förutom att det är svårt att få en bra bild av måluppfyllelsen är det också svårt att få en tydlig bild av utförda prestationer. Det går till exempel inte att utläsa hur frekvent olika typer av tillsynsobjekt blir undersökta. Inspektionen redovisar inte heller hur många platsbesök som görs inom ramen för tillsynen. Organiseringen av verksamheten korresponderar inte heller mot hur verksamheten redovisas och det går således inte att få en bild av stabilitets- respektive marknadstillsynens resultat och prestationer.

Ett mått på tillsynsverksamhetens resultat är att studera vad den genererar i form av sanktioner. Finansinspektionen har under senare år använt sanktionsverktyget oftare och enligt flera intervjuade också hårdare. Antalet tillsynsundersökningar har emellertid också ökat och gjort det svårt att göra en säker bedömning av sanktionsfrekvensen. Det går av befintligt material inte heller att utläsa om sanktionsfrekvensen är högre för någon viss typ av tillsynsobjekt.

Finansinspektionen har arbetat fram metoder för att klassificera tillsynsobjekten och därigenom kunna prioritera tillsynen. Dessa metoder styr dock bara en del av tillsynen. Ungefär hälften av tillsynsinsatserna uppges vara planerade på förhand. Finansinspektionen konstaterar också i budgetunderlaget för 2010–2012 att det tidigare har funnits en

syn att man på förhand kan identifiera ett mindre antal företag som systemviktiga.

En lärdom av krisen är att detta är ett alltför stelbent synsätt. Vad som nu visat sig är att olika, större eller mindre, företag kan vara systempåverkande beroende på situationen, och att dessa inte alltid kan identifieras på förhand. I såväl den sammanställning av avgångsintervjuer som inspektionen genomfört som i dokumentet ”Intern styrning och kontroll på FI” görs också bedömningen att organiseringen av verksamheten kan försvåra en effektiv tillsynsprocess.

Inspektionen ska i resultatredovisningen för år 2009 redovisa de strategier och metoder som används inom den finansiella tillsynen och hur olika tillsynsområden prioriteras. Statskontoret bedömer att det är angeläget att också koppla resultatmått till en sådan redovisning.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att underlaget för att prioritera tillsynsverksamheten och att mäta resultatet av tillsynen för närvarande är bristfälligt.

Den omfattande datainsamlingen från tillsynsobjekten styrs i huvudsak av internationella krav genom EG-direktiv och inspektionens ansvar för den officiella statistiken. Det är många och detaljerade uppgifter som rapporteras in och inspektionen kan inte redovisa hur många eller vilka tillsynsärenden som initierats av inrapporteringen. Det förefaller sannolikt att rapporteringen kan förenklas samtidigt som inspektionen bör kunna tillgodogöra sig mer av rapporteringen som underlag för tillsynsinsatser.

## **Regelgivning**

Det är också svårt att mäta resultatet av regelgivningen. Reglernas innehåll och mängd styrs till stor del av internationella beslut. Kostnaderna för att implementera reglerna är i allmänhet höga för såväl tillsynsmyndigheterna som tillsynsobjekten. Nya regelverk får antas ha en positiv inverkan på måluppfyllelsen redan genom att verka förebyggande och disciplinerande på marknaden och företagen. Samtidigt riskerar de administrativa kostnaderna att öka till följd av nya regelverk.

Kapitaltäckningsreglerna (Basel 2) är nu implementerade. Inspektionen har i princip också granskat samtliga äldre regler i regelförenklings-syfte. Detta har gjort en viss omprioritering möjlig. Det nya stora regelverket inom försäkringsområdet (Solvens 2) ska var implementerat inom några år vilket åter kommer att kräva att större resurser läggs på regelgivning. Det är för närvarande också svårt att bedöma vilka nya regelkrav som kan komma i spåren av finanskrisen.

## **Tillstånd och anmälningar**

Statskontoret har noterat att Finansinspektionen har arbetat för att effektivisera handläggningen av tillståndsärenden inom ramen för det uppsatta serviceåtagandet. Sedan ett par år tillbaka hanterar studenter vissa ärenden och på så sätt har inspektionen kunnat anpassa resurserna till variationer i tillflödet av nya ärenden. Andelen ärenden som handläggs inom utsatt tid har dock minskat under den studerade perioden och år 2008 kunde inte åtagandet uppfyllas.

I såväl tidigare utredningar som vid våra intervjuer har det framförts kritik mot att viss verksamhet endast kräver registrering. Det tyngsta argumentet som framförts är att allmänheten förleds att tro att dessa företag står under full tillsyn av inspektionen. En komplicerande faktor när det gäller möjligheten att slopa systemet med anmälningsplikt är att inspektionen fått nytt uppgifter enligt penningtvättsdirektivet när det gäller övervakningen av de finansiella instituten.

## **Statistik**

Statistikverksamheten finansieras genom avgifter från tillsynsobjekten och förbrukar ungefär fyra procent av inspektionens resurser. Lämpligheten i att inspektionen ansvarar för insamlingen av den officiella statistiken har ifrågatts av utredningen Framtida finansiell tillsyn och i flera av Statskontorets intervjuer.



## **5 Internationell jämförelse – Fyra europeiska tillsynsorganisationer**

### **5.1 Metod för jämförelser av uppdrag och kostnader**

Under de gångna tio åren har flera av de europeiska tillsynsmyndigheterna inom det finansiella området initierat och genomfört jämförande analyser av myndigheternas uppdrag och finansiering.<sup>18</sup> För närvarande genomför den irländska tillsynsmyndigheten en omfattande analys av de europeiska tillsynsmyndigheterna.

I likhet med den kartläggning som Statskontoret genomfört har syftet i flera fall varit att försöka utarbeta nyckeltal som kan användas för att bedöma om myndigheten är effektiv eller hur stort myndighetens anslag är i förhållande till motsvarande verksamheter i andra länder.

Flera av de personer Statskontoret intervjuat har dock pekat på svårigheterna med denna typ av jämförelser och att man därför bör använda resultaten med stor försiktighet. Vissa har till och med gått så långt som att säga att det inte är meningsfullt att göra denna typ av nyckeltalsjämförelser som avser hela myndighetens verksamhet.

Orsaken till detta är att jämförelserna ofta förutsätter att alla tillsynsmyndigheter har samma uppdrag. Trots att flera av myndigheternas uppdrag utgår ifrån samma gemenskapsreglering visar Statskontorets analys av fyra europeiska tillsynsmyndigheter att det finns betydande skillnader i hur länderna valt att organisera verksamheten. Detta gäller inte minst gränssnitten och arbetsdelningen mellan finanstillsynsmyndigheten och andra aktörer i myndighetens sfär.

---

<sup>18</sup> Se t.ex. Costs of supervision and resource allocation in the Nordic Supervisory Authorities (Kredittilsynet, 30 – 31 August 2007) eller International Money Fund, Monetary and Capital Markets Department. Aide-Memoire SWEDEN. March 2007.

Här menar vi att det finns flera dimensioner att beakta:

- Arbetsdelningen mellan departement och finansinspektion då det gäller utarbetande av lagar och förordningar.
- Arbetsdelningen mellan centralbank och finansinspektion då det gäller ansvaret för stabilitetstillsyn.
- Arbetsdelningen mellan finansinspektion och konsumentverk.
- Arbetsdelningen mellan finansinspektion och till exempel civilsamhälleliga organisationer för främjande av uppförandefrågor samt konsumentinformation om de finansiella marknaderna.

Utöver detta kan vi konstatera att myndigheterna i flera fall har bredare uppdrag än endast tillsyn, regelgivning samt tillstånd och ansökning inom det finansiella området. Här kan till exempel nämnas att den finländska motsvarigheten till svenska Finansinspektionen även utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna. Detta uppdrag ligger i Sverige på en särskild myndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF. Ett annat exempel är den brittiska tillsynsmyndigheten FSA som utövar tillsyn över ett stort antal bilhandlare.

Skillnaderna i uppdrag och organisation gör enligt Statskontoret att det inte är meningsfullt att jämföra kostnader och dimensionering mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna. Statskontoret har därför övervägt att jämföra utbrutna delar av de europeiska tillsynsmyndigheterna för att exempelvis kunna se hur mycket tillsynen kostar per tillsynsobjekt. Förtjänsten med ett sådant tillvägagångssätt skulle vara att det ger en förbättrad precision i jämförelsetalen, nackdelen är dock att dessa mått inte ger möjlighet till en samlad jämförelse av Finansinspektionens kostnader i förhållande till de europeiska motsvarigheterna.

Även här måste vi dessutom konstatera att det finns begränsningar i den komparativa ansatsen. Som framgår av Finansinspektionens årsredovisning för år 2008 har myndigheten tillsynsansvar över drygt 3 900 finansiella företag och cirka 600 utländska finansiella företag med verksamhet i Sverige. Av dessa var drygt 1 700 riskklassificerade. De knappt 1 900 anställda försäkringsförmedlarna var dock inte riskklassificerade och inte heller de företag som är anmälningspliktiga. En

central fråga i sammanhanget är om det relevanta jämförelsemåttet är 1 700 eller 3 900 företag? Även i intervjuerna med de europeiska tillsynsmyndigheterna framhålls svårigheten att göra jämförelser mellan vad som vi första anblicken kan betraktas som självklara mått.

Statskontoret har därför i stället tillämpat en metod som bygger på en kombination av kvalitativ och kvantitativ data. I ett första skede samtalade Statskontoret med personer med god kännedom om de europeiska regelmyndigheterna och fick i dessa samtal en bruttolista med möjliga länder att besöka för den internationella jämförelsen. Dessa länder presenterades sedan för Finansdepartementet innan vi gjorde det slutliga urvalet. De länder vi studerat är Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien.

Före varje besök skickade vi ut en frågemall med ett tiotal kvantitativa frågor om antal anställda, genomsnittslön, anslag, och utbildningsbakgrund (se bilaga 2). Denna mall kompletterades sedan med ett tjugotal tematiska frågor av kvalitativ karaktär.

Som framgått ovan förutsätter en analys av tillsynsmyndigheterna även att man intervjuar myndigheter och organisationer i dessas omvärld. Därför har vi när det gäller Danmark, Nederländerna och Storbritannien kompletterat intervjuerna med tillsynsmyndigheterna med samtal med centralbank och berörda delar av ländernas regeringskanslier.

## **5.2 Danmark**

### **Myndighetens uppdrag och organisation**

Finanstilsynet är en enhet under Økonomi- og erhvervsministeriet. Finanstilsynet leds av en direktion med fem ledamöter och har 14 avdelningar, eller så kallade kontor. Finanstilsynets verksamhet leds av en direktör. Direktören leder direktionens arbete och är även ansvarig inför ministern samt det råd som finns knutet till Finanstilsynet. Direktören har det överordnade ansvaret för strategisk planering. I detta uppdrag ingår även fördelningen av medel till de olika delarna av Finanstilsynets verksamhet.

Finanstilsynet uppdrag är att bidra till att förtroendet för den danska finansiella sektorn bevaras. Detta ska myndigheten göra genom att utöva tillsyn över både stabilitetsfrågor och marknadsbeteende. Finanstilsynet representerar även Danmark och landets åtaganden i organisationer som Baselkommittén, IAIS, IOSCO, CEBS, CEIOPS, CESR och IMF.

Finanstilsynet delar in sin verksamhet i de tre kärnområdena tillsynsverksamhet, regelgivning och information.

*Tillsynsverksamheten* består av tillsyn av finansiell verksamhet samt tillsyn av värdepappersmarknaderna. År 2008 budgeterade Finanstilsynet cirka 218 000 arbetstimmar. Tillsynsverksamheten är Finanstilsynets största verksamhetsgren och 156 000 timmar avsattes för detta. Den näst största verksamhetsgrenen är regelgivningen för vilken Finanstilsynet avsatt 53 000 arbetstimmar.

En central utgångspunkt i tillsynsverksamheten är att bidra till en effektiv prissättning på värdepappersmarknaden samt att motverka kursmanipulation och insiderhandel. Utöver tillsyn över penning- och kreditinstitut, försäkringsbolag och försäkringsmäklare har Finanstilsynet även tillsynsansvar över arbetsmarknadens tilläggs pensioner och arbetsmarknadens sjukförsäkringskassa.

Ett av Finanstilsynets huvuduppdrag är att medverka till utformningen av den finansiella *regelgivningen* samt utarbeta föreskrifter. I de samtal Statskontoret fört med företrädare för Finanstilsynet och Økonomi- og erhvervsministeriet framstår detta som ett mer omfattande uppdrag än det stöd som svenska Finansinspektionen bistår Finansdepartementet med. I intervjuer med de danska myndigheterna framgår att lagstiftningen mer eller mindre helt utarbetas och författas av tillsynsmyndigheten. Även föreskrifterna utarbetas och författas av Finanstilsynet.

I Finanstilsynets *informationsuppdrag* ingår att samla in och förmedla statistik och nyckeltal om och åt den finansiella sektorn. Som en del i detta uppdrag förmedlar tillsynen sammanhållen information om verksamheternas riskprofil. Syftet med detta uppdrag är att kunna erbjuda tvärgående information om enskilda verksamheters riskprofiler. Denna information riktar sig till både investerare och enskilda sparare.

## **Förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och andra regleringsinstitutioner**

Som framgår ovan har Finanstilsynet ansvar såväl för stabilitetstillsyn som marknadstillsyn. I likhet med Sverige har Danmark valt att inte renodla denna uppgiftsfördelning, vilket gjorts såväl i Nederländerna som Storbritannien. Samtidigt ansåg centralbanken, Danmarks Nationalbank, och Finanstilsynet att gränstytorna mellan de båda institutionerna var så omfattande att en löpande dialog kring kompetens och arbetsdelning mellan de båda var nödvändig.

Mot denna bakgrund har Danmarks Nationalbank och Finanstilsynet utarbetat ett styrdokument för att reglera samarbetet (Memorandum of Understanding between Danmarks Nationalbank and Finanstilsynet). Dokumentet reglerar även formerna för informations- och kompetensutbyte mellan Danmarks Nationalbank och Finanstilsynet. Samarbete som sker både på lednings- som handläggarnivå. Utöver ett antal mer strukturerade samarbetsgrupper ger memorandumet möjligheter att med kort varsel etablera tillfälliga arbetsgrupper.

### **Nyckeltal**

#### **Myndighetens omslutning och finansiering**

I den danska finanslagen framgår att Finanstilsynets verksamhet utslutande ska finansieras via avgifter. Finanstilsynets omslutning uppgick 2007 till 176,5 miljoner danska kronor (vilket motsvarar cirka 270 miljoner kronor).

Enligt Finanstilsynet har det förekommit viss kritik mot avgiftsfinansieringsmodellen och de kostnader som läggs på tillsynsobjekten. Denna kritik kommer dock främst från mindre institut och försäkringsförmedlare snarare än från de större bankerna. Bland större banker och institut finns förståelse för de kostnader som följer av tillsynen och vissa av de större instituten har framhållit att de är villiga att betala ännu mer för kvalificerad tillsyn.

I danska statsförvaltningen har det under en längre tid funnits krav på omfattande effektiviseringsarbete med tillhörande minskade anslag. Detta gäller även Finanstilsynet som har haft löpande sparbetning. Trots

detta har myndigheten vid flera tillfällen under den senaste tioårsperioden fått ökade anslag för bland annat tillkommande uppgifter. Detta skedde senast 2005 och 2006. Trots finanskrisens efterverkningar framhölls i intervjuerna med Økonomi- och Erhvervsministeriet att Finanstilsynets nuvarande resursram är mer än tillräcklig för att de ska kunna utföra sitt uppdrag.

#### **Tillsynsobjekt och tillsynsmetodik**

År 2008 hade Finanstilsynet 749 tillsynsobjekt. 230 av dessa var försäkringsbolag och pensionskassor. Den näst största tillsynsgruppen är försäkringsmäklare med 193 tillsynsobjekt.

Finanstilsynet har utvecklat en tillsynsmetodik som gäller för hela verksamheten och samtliga institutstyper. Grunden i denna metodik är insamling av kvantitativt underlag för att bedöma institutens solvens och kapitaltäckningsgrad. Denna analys ger sedan grund för en rating av de 749 instituten. I likhet med Sverige sker vid Finanstilsynet en diskussion kring direkt platstillsyn kontra skrivbordstillsyn. Finanstilsynets uppfattning i detta avseende är att platstillsyn blivit ett allt viktigare tillsynsinstrument och att detta särskilt gäller för de så kallade pengeinstitut, det vill säga banker och kreditinstitut.

En fråga som framkom under intervjuerna är att Finanstilsynet betonar vikten av ett uttalat personligt ansvar i tillsynsprocesserna och att det i dessa processer ska vara tydligt vem som ansvarar för granskningen.

#### **Personalens kompetens och lönenivå**

Finanstilsynet hade år 2007 197 årsarbetskrafter. Personalomsättningen har under de senaste åren varit hög och år 2007 var denna 26 procent. Enligt Finanstilsynet bör omsättningen ses mot bakgrunden av att en stor kärna av medarbetare stannar länge vid myndigheten medan rörligheten när det gäller vissa kompetensområden kraftigt överstiger 26 procent. Det rör sig framförallt om personer med nyckelkompetens inom de omfattande regleringsreformerna som kommit under 2000-talet: MiFID och Basel 2.

Den vanligaste utbildningsbakgrunden är jurister och 34 procent av Finanstilsynets medarbetare har en examen i juridik. Den näst vanligaste utbildningsbakgrunden är ekonomi vilket 25 procent av Finans-

tilsynets medarbetare har en examen i. Myndigheterna anställer en stor del medarbetare direkt från universitet och högskola och här söker man endast personer med motsvarande magister- eller doktorsexamen.

I likhet med de övriga europeiska tillsynsmyndigheterna har Finanstilsynet de gångna åren haft svårt att behålla kompetent personal, vilket förklarar den höga personalomsättningen. Finanstilsynet uppskattar att deras löner ligger cirka 10 procent över jämförbara statliga tjänster. Lönegapet mellan Finanstilsynet och motsvarande tjänster på instituten är dock högre än så. Finanstilsynet uppskattar att lönerna på instituten är mellan 15 och 30 procent högre än vad de kan erbjuda.

I syfte att kunna behålla personal har Finanstilsynet arbetat med olika typer av förmåner och titelsystem. Men erfarenheten är trots allt att lönenivån är det viktigaste instrumentet för att bibehålla kompetent personal. Finanstilsynet tillämpar därför numera en strategi som bygger på färre antal anställda, men högre lön. Under de senaste åren har Finanstilsynet också anställt personer med lång erfarenhet från finansmarknaderna till marknadsmässiga löner. Det gäller framförallt olika experter. Lönetaket vid dessa rekryteringar har varit direktörens. Annars anser Finanstilsynet att det inte finns några gränser för hur mycket de kan betala för expertkompetens.

Kompetensutveckling framhålls även som ett viktigt instrument för att attrahera och bibehålla kompetens. Bland annat har Finanstilsynet startat en egen finanstillsynsutbildning och 2007 avsattes 11 600 timmar för kompetensutveckling.

#### **IT som stöd i tillsynsarbetet**

I den danska statsförvaltningen sker generellt ökad användning av IT som instrument för ökad effektivitet. Detta gäller även för Finanstilsynet. 2008 kunde 13 procent av Finanstilsynets kostnader härledas till IT-relaterade investeringar och aktiviteter.

### **Utvecklingstendenser**

#### **Ökad internationalisering**

Som framgår ovan representerar Finanstilsynet Danmark i organisationer som Baselkommittén, IAIS, IOSCO, CEBS, CEIOPS, CESR

och IMF. För verksamhetsåret 2008 budgeterade Finanstilsynet nära 2 800 arbetsdagar för internationellt arbete, vilket är 9,5 procent av den sammanlagda arbetstiden. Merparten av dessa ägnades åt deltagande i olika EU-anknutna arbetsgrupper.

Enligt såväl Finanstilsynet som Økonomi- og erhvervsministeriet är en konsekvens av höstens händelser på kreditmarknaden att Finanstilsynet framgent kommer att behöva avsätta mer resurser för internationellt samarbete. Både Finanstilsynet och Økonomi- og erhvervsministeriet konstaterar vidare att mer resurser borde ha avsatts för dessa uppgifter redan tidigare och att de inte ökat samarbetet med de europeiska tillsynsmyndigheternas i samma takt som de finansiella marknaderna integrerats och internationaliserats.

#### **Arbetsdelningen mellan Finanstilsynet och Danmarks Nationalbank ligger fast**

I likhet med de andra europeiska länderna har finanskrisen även i Danmark lett till en ökad diskussion om tillsynens effektivitet och i vilken utsträckning tillsyn kan förhindra finansiella kriser. I detta sammanhang har även frågan om gränssnittet mellan tillsynsmyndigheten och centralbankens tillsyn berörts. Som framgått tidigare är den danska stabilitetstillsynen uppdelad mellan Finanstilsynet och Danmarks Nationalbank. I nuläget finns inga planer på att ändra denna ordning.

### **5.3 Finland**

#### **Myndighetens uppdrag och organisation**

Den finländska finansinspektionen, Finanssivalvonta (Fiva), är en av Europas nyaste finansinspektionsmyndigheter. Fiva bildades den 1 januari 2009 genom en sammanslagning av finansinspektionen, Rahoitustarkastus, och försäkringsinspektionen, Vakuutusvalvontavirasto. Ett av motiven bakom sammanslagningen av de två myndigheterna var att man därigenom bättre kunde ta tillvara den sakkunskap som de båda verksamheterna finans- och försäkringsmarknad förutsätter. Fiva är administrativt knuten till den finländska centralbanken, Finlands bank, men myndigheten fattar beslut självständigt.

Fiva utövar tillsyn över banker, försäkringsbolag, pensionsbolag, andra aktörer i försäkringsbranschen, värdepappersföretag, fondbolag och börsen. Bland tillsynsobjekten är merparten finansiell kärnverksamhet, men myndigheten har även tillsyn över objekt vars verksamhet ligger i utkanten av finansiell kärnverksamhet. Här kan bland annat nämnas arbetslöshetskassor och pantbanker.

Den nya myndighetens uppdrag är att tillse att kreditinstituten, försäkringsanstalterna, pensionsanstalterna och andra tillsynsobjekt bedriver en stabil verksamhet. Vidare ska myndigheten tillse att de försäkrade förmånerna tryggas och att det allmänna förtroendet för finansmarknadens funktionssätt upprätthålls.<sup>19</sup> Fiva har fyra verksamhetsområden i form av stabilitetstillsyn, marknadstillsyn, reglering (utarbetande av lagar och förordningar) och konsumentinformation.

## **Nyckeltal**

### **Myndighetens omslutning och finansiering**

Då den nya myndigheten endast påbörjat sin verksamhet har det inte varit möjligt att sammanställa nyckeltal som gäller både finansinspektionen och försäkringsinspektionen. Underlaget som redovisas nedan gäller endast finansinspektionen Rahoitustarkastus om inget annat anges.

Finansinspektionens, Rahoitustarkastus, samlade omslutning var år 2008 17,4 miljoner euro. Verksamheten var fullt ut avgiftsfinansierad varav 95 procent av finansieringen kom från tillsynsavgifter medan övriga 5 procent var avgifter kopplade till tillståndshantering. Budgeten för år 2009 för den nya integrerade myndigheten Fiva är 25,2 miljoner euro.

### **Tillsynsobjekt och tillsynsmetodik**

Rahoitustarkastus hade år 2008 tillsyn över 474 objekt. Merparten av dessa, eller 360 stycken, var banker, kreditinstitut och enheter tillhörande internationella kreditinstitutioner. I nuläget saknas information om antalet tillsynsobjekt för den nya integrerade tillsynsmyndigheten.

---

<sup>19</sup> Finlands författningssamling 2008 (nr. 878).

Till skillnad från svenska Finansinspektionen görs i Finland en tydlig uppdelning av hur tillsynsinsatserna fördelar sig för stabilitetstillsynen respektive marknadstillsynen. 21,4 procent (48 210 timmar) av den sammanlagda särredovisade tiden för finansinspektionen avsattes för stabilitetstillsyn medan 11,6 procent av tiden (26 040 timmar) avsattes för marknadstillsyn. Övriga insatser omfattar utformning av lagar och föreskrifter, 4,6 procent och tillståndshantering 5,7 procent. Knappt 14 procent av den samlade tiden ägnades åt administration.

#### **Personalens kompetens och lönenivå**

Den nya myndigheten Fiva har 210 anställda. Den vanligaste utbildningsbakgrunden är ekonomer följt av jurister. Den genomsnittliga personalomsättningen var år 2008 10 procent och 1 330 dagar avsattes för fortbildning.

## **5.4 Nederländerna**

### **Myndighetens uppdrag och organisation**

I Nederländerna är den finansiella tillsynen uppdelad mellan den nederländska centralbanken, De Nederlandse Bank, DNB, och finansinspektionen, De Autoriteit Financiële Markten, AFM.

Utgångspunkten i denna uppdelning är att all stabilitetstillsyn utförs av centralbanken medan finanstillsynsmyndigheten AFM hanterar alla frågor som rör uppförandefrågor, redovisningsfrågor och konsumentfrågor. En konsekvens av detta är att Nederländernas konsumentmyndighet inte har några uppgifter kopplade till finansiell sektor.

AFM är en myndighet under finansministeriet. AFM drivs som en så kallad ZBO, zelfstandig bestuurorgan, vilket i svenska förhållanden motsvaras av en myndighet. AFM utövar tillsyn över den finansiella sektorn och försäkringsmarknaderna. Utöver dessa två tillsynsgrupper utövar myndigheten även tillsyn över revisorer och vissa pensionsfonder. Myndigheten har även i uppdrag att hantera licensiering av tillståndspliktiga företag.

AFM:s kärnuppdrag beskrivs av myndigheten som att främja ett sunt beteende för samtliga inblandade parter när det gäller sparande, lån,

investeringar och försäkringsprodukter. I AFM:s uppdrag ligger att tillse att de finansiella aktörerna förser marknaden med korrekt information när det gäller villkor och risker med olika finansiella instrument. AFM utövar även tillsyn över att marknadsaktörerna följer relevant lagstiftning när det gäller till exempel penningtvätt och insiderhandel. Utöver detta bistår AFM Finansministeriet med underlag för att utarbeta finansiell reglering.

Utgångspunkten för De Nederlandse Banks tillsyn är att garantera stabiliteten i de finansiella systemen. DNB:s tillsynsobjekt är banker och andra kreditinstitutioner, pensionsfonder och försäkringsbolag. DNB upprätthåller även register för tillståndspliktiga verksamheter och har möjlighet att återkalla tillstånd om instituten inte svarar mot grundläggande kapitaltäckningskrav eller om de till exempel saknar rutiner för intern styrning och kontroll.<sup>20</sup> Tillståndsgivningen är uppdelad mellan DNB och AFM och när det gäller så kallade betalningsintermediärer är det AFM som ansvarar för denna verksamhet.

### **Förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och andra regleringsinstitutioner**

Arbetsdelningen mellan centralbanken och tillsynsmyndigheten refereras i Nederländerna som ”Twin Peaks”-modellen, där AFM och DNB ses som två ”toppar” i regleringsarbetet. I nuläget är Nederländerna det enda landet i Europa som tillämpar denna modell. Nederländerna menar dock att erfarenheterna är mycket goda och att det i nuläget finns flera europeiska länder som är intresserade av att organisera sin tillsyn på ett liknande vis.

Arbetsdelning mellan AFM och DNB genomfördes 2002. Erfarenheten är att det inledningsvis var svårt att hitta rollfördelningen mellan de båda organisationerna men att samarbetet nu fungerar mycket väl.

När det gäller arbetsdelningen mellan konsumentorganisationer och AFM så har AFM det samlade ansvaret för alla frågor som rör information och konsumentstöd för finansiell sektor.

---

<sup>20</sup> Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993/Wtv och Wet toezicht kredietwezen 1992/Wtk.

## Nyckeltal

### Myndighetens omslutning och finansiering

Den samlade omslutningen för den nederländska finanstillsynen vid AFM och DNB uppgick för verksamhetsåret 2006 till 158 miljoner euro. Av dessa kostnader kunde 73 miljoner euro (inklusive tidigare avskrivningar på 5 miljoner euro) härledas till AFM medan övriga 90 miljoner euro är kostnader knutna till DNB:s tillsyn.

I Nederländerna tillämpas, vid såväl AFM som DNB, en blandning av avgiftsfinansiering och direkta anslag. Av AFM:s omslutning kommer drygt 60 procent från avgifter medan den övriga delen är anslagsmedel. Nederländerna menar att deras tillsynsmodell med två tillsynsorganisationer är kostsam men att den samtidigt levererar tillsyn av hög kvalitet. I de samtal vi haft med de nederländska tillsynsmyndigheterna framhålls hög kvalitet i tillsynen som en komparativ fördel då det gäller att attrahera finansiell verksamhet till Nederländerna.

I likhet med Danmark har det nederländska finansministeriet haft löpande effektiviseringskrav på tillsynsverksamheten. Som exempel kan nämnas att AFM under perioder haft ett löpande årligt effektiviseringsbeting på tre procent. Enligt tidigare ledningen för myndigheten var detta effektiviseringsbeting möjligt att möta.

Här framhålls framförallt tre faktorer som betydelsefulla:

- 1) Vid myndighetens tillkomst år 2002 inleddes ett antal utdragna rättsprocesser som rörde vilket material instituten är tvungna att lämna ut. Efter att dessa processer avslutats har instituten fått bättre förståelse för AFM:s tillsynsuppdrag. Denna ökade förståelse har i stor utsträckning förenklat och effektiviserat tillsynsarbetet. Medvetenheten om AFM:s uppdrag och arbetssätt har även ökat då det skett ett stort in- och utflöde av personal mellan myndigheten och instituten.
- 2) Sedan myndighetens bildande har AFM arbetat med att utveckla en strukturerad tillsynsmetodik. Denna metodik har givit upphov till bättre intern effektivitet.

- 3) Arbetet med att utveckla en fungerande och strukturerad tillsynsmetodik har i stor utsträckning främjats av ökad användning av IT.

#### **Tillsynsobjekt och tillsynsmetodik**

AFM och DNB har tillsammans 15 000 tillsynsobjekt. Av dessa är cirka 12 000 så kallade betalningsintermediärer. Enligt AFM är tillsynen av dessa tämligen begränsad. De övriga 3 000 är banker och försäkringsbolag som står under tillsyn av såväl AFM som DNB.

Som framgår ovan har AFM utarbetat en strukturerad tillsynsmetodik som enligt myndigheten främjat den interna effektiviteten. När det gäller frågan om platstillsyn kontra skrivbordstillsyn framhöll AFM att förtjänsterna med platstillsyn men konstaterade samtidigt att denna är betydligt mer resurskrävande.

En uppfattning som framfördes i detta avseende var att en platstillsynsdag genererade en veckas arbete med att sammanställa underlaget. Detta gör platstillsyn mer tidskrävande. AFM hade ingen tydligt avdelad tid som skulle ägnas åt platstillsyn. I detta avseende skiljer sig AFM från DNB som har som målsättning att 30 procent av tiden ska ägnas åt platstillsyn.

#### **Personalens kompetens och lönenivå**

Sammantaget arbetar 1 036 personer med den nederländska finanstillsynen.<sup>21</sup> 616 av dessa var anställda vid DNB och återstående 420 vid AFM.

När det gäller de anställdas utbildningsbakgrund så domineras AFM av företagsekonomer och jurister medan merparten av DNB:s anställda är nationalekonomer. Personalomsättningen varierar mellan de båda organisationerna. AFM hade för 2008 en personalomsättning på totalt 16 procent. Motsvarande siffra för DNB var 10 procent. Skillnaden i personalomsättning beror enligt uppgift på att DNB anses ha en högre status med mer av utvecklande arbetsuppgifter än AFM.

Även om det kan finnas skillnader mellan tillsynsorganisationerna då det gäller status så framhåller både AFM och DNB att utvecklande arbetsuppgifter samt förmågan att kunna kombinera arbets- och

---

<sup>21</sup> Tillgängliga siffror uppdelade mellan DNB och AFM avser utgången av 2006.

familjeliv är viktiga konkurrensfördelar i förhållande till marknaden. AFM har även inrättat ett internt så kallat fast track program. Programmet drivs internt och varje år väljs 10–20 anställda ut för att medverka i detta. Individer som medverkar får sedan förtur till de högre tjänsterna.

Lönerna vid både AFM och DNB ligger högre än motsvarande tjänster för den svenska Finansinspektionen. Den genomsnittliga lönen vid AFM bland personer i kärnverksamheten var 72 000 euro år 2008.

Utöver ordinarie lön har både AFM och DNB utvecklat bonusprogram för de anställda. AFM har avsatt 600 000 euro för bonusprogrammen och bonusen kan motsvara upp till två månadslöner. DNB:s lönenivå ligger något under AFM och uppgick enligt uppskattningar från centralbanken till 70 000 euro. Den genomsnittliga bonusnivån vid DNB är tre procent av årslönen.

## **Utvecklingstendenser**

### **Förhållandet mellan AFM och DNB ligger fast**

När Statskontoret intervjuade AFM och DNB i slutet av december 2008 fanns inga planer på att ompröva den så kallade Twin Peaks-modellen. Tvärtom fanns, inom framförallt DNB, uppfattningen att denna organisationslösning visat sig vara effektiv under finanskrisen och att det i Europa och andra länder finns ett stort intresse av att organisera den nationella tillsynen utifrån denna nederländska modell. Jämförelseobjektet som framhålls är Storbritannien, och regleringsmyndigheten FSA, där man valt att samla merparten av stabilitetstillsynen och all marknadstillsyn i en och samma organisation.

Erfarenheten från finanskrisen är enligt DNB att den så kallade Twin Peaks-modellen visat sig vara mer effektiv i perioder av finansiell störning, medan den brittiska FSA-modellen möjligtvis fungerar bättre under mer stabila omständigheter.

### **Ökad internationalisering**

I likhet med Danmark framhåller såväl AFM som DNB vikten av internationellt samarbete. Även här har Nederländerna valt att dela upp representationen i olika arbetsgrupper mellan de båda organisationerna.

Till exempel företräder AFM Nederländerna i CESR medan DNB representerar landet i CEBS. Merparten av det internationella samarbetet för AFM sker inom ramen för EU och myndigheten uppskattar att de avsätter 200 arbetsdagar per år för EU-relaterat samarbete.

## 5.5 Storbritannien

### Myndighetens uppdrag och organisation

Den brittiska finanstillsynen utförs av Financial Services Authority, FSA. FSA:s verksamhetsform kallas i Storbritannien för ”a company limited by guarantee”. Verksamhetsformen saknar direkt motsvarighet i den svenska förvaltningsstrukturen men kan närmast liknas vid ett privat bolag som regleras av brittiska Treasury Departement och finansieras genom avgifter.

FSA har sitt ursprung i ett flertal olika offentliga och privata tillsynsorganisationer som år 1997 slogs samman under namnet Financial Services Authority. FSA:s verksamhet regleras genom Financial Services and Markets Act 2000. I ovanstående reglering tydliggörs FSA:s uppdrag. Myndigheten ska bland annat bidra till:

- att upprätthålla förtroendet för det finansiella systemet,
- främja allmänhetens förståelse för det finansiella systemet,
- säkerställa den lämpliga nivån av säkerhet för konsumenter samt
- i den utsträckning det är möjligt förhindra att företag kan användas för syften kopplade till finansiell brottslighet.

FSA:s tillsyn sträcker sig över flera olika marknadssektorer. Förutom att utöva tillsyn över finansiell kärnverksamhet, såsom banker, finansinstitut och försäkringsbolag, utövar myndigheten även tillsyn över mer perifera marknadsaktörer som till exempel bilhandlare. Genom att flera bilhandlare tillhandahåller försäkringsprodukter kommer de även att stå under FSA:s tillsyn. Detta innebar att FSA ska tillämpa de så kallade ”Treating Customers Fairly”-principerna och tillhörande tillsyn på drygt 5 000 bilhandlare.

## **Förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och andra regleringsinstitutioner**

I Storbritannien tillämpas en modell som ofta benämns som ”single regulator”. Det innebär att FSA ansvarar för både stabilitetstillsyn och marknadstillsyn. FSA har även ett omfattande konsumentstödande uppdrag.

Däremot finns det, i likhet med i Danmark, ett memorandum som reglerar samarbetet mellan FSA, den brittiska centralbanken, Bank of England och regeringskansliet i form av the Treasury. De tre aktörerna har regelbundna möten och har under de gångna åren träffats på veckobasis. Företrädare för Bank of England finns företrädare i FSA:s styrelse och vice versa. I såväl intervjuer med FSA som Treasury framhålls att en förutsättning för att få dessa aktörer att samverka är att det finns förtroende för hur respektive aktör utför sina uppdrag.

### **Nyckeltal**

#### **Myndighetens omslutning och finansiering**

FSA är fullt ut avgiftsfinansierat. För räkenskapsåret 2007/08<sup>22</sup> tog FSA med stöd av Financial Services and Markets Act 2000 ut 303,3 miljoner pund från företag som är auktoriserade, erkända, registrerade eller listade av FSA.

2007/08 omslöt FSA sammanlagt 324,3 miljoner pund. Utöver avgiftsintäkterna fick FSA 26,2 miljoner pund för bland annat ränta på insatta depositioner. Sammanlagt använde myndigheten 298,1 miljoner pund för pågående regleringsaktiviteter. Övriga kostnader kan härledas till att utveckla den så kallade principbaserade regleringen.

#### **Tillsynsobjekt och tillsynsmetodik**

I likhet med de andra tillsynsmyndigheterna vi intervjuat tillämpar FSA en riskbaserad tillsyn. Denna metodik bygger på genomslag och skaderisk (impact) och sannolikhet (probability), vilket är risken att något ska hända vid just det enskilda institutet eller i den aktuella

---

<sup>22</sup> FSA tillämpar brutet räkenskapsår. Samtliga uppgifter i detta avsnitt avser utfall för räkenskapsåret 07/08.

gruppen av institut. Denna uppdaterade tillsynsmetodik kallas Arrow II och har tillämpats på myndigheten sedan år 2006.

Arrow II har två tillsynsansatser. Den första är "firms approach" och bygger på risker i individuella institut. Den andra är "themes approach" och bygger på en tematisk horisontell riskspridning. FSA:s tillsyn kan bygga på såväl risker i individuella institut som tematiska risker, eller en blandning av dessa två tillsynsansatser. Vid tillsynen används en mix av skrivbords- och platstillsyn. För institut med hög skaderisk och stor sannolikhet intensifieras tillsynsarbetet (det som FSA kallar "close and continuous") och vid Statskontorets intervjuer framkom att det fanns exempel där upp till sex personer på heltid granskade ett enskilt institut genom platstillsyn.

I efterverkningarna av den brittiska finanskrisen har det framkommit krav på att ompröva arbetsdelningen mellan FSA och Bank of England, något som behandlas ytterligare nedan. Finanskrisen har även skapat en diskussion om huruvida FSA har tillräckliga resurser. I de samtal Statskontoret fört med såväl FSA som den ansvariga enheten på the Treasury har det framkommit att det finns långt gångna planer på att öka resursramen ytterligare och därigenom även de avgifter som tas ut av tillsynsobjekten för att finansiera verksamheten.

Enligt Treasury finns det dessutom stöd bland instituten för att betala mer för en än mer kvalitativ tillsyn. Den finansiella näringen anses vara så betydelsefull för den brittiska ekonomin att kostnaden för den planerade rekryteringen av ytterligare 300 inspektörer till FSA framstår som en mindre kostnad i sammanhanget.

#### **Personalens kompetens och lönenivå**

FSA har i dag 2 800 anställda och som framgår ovan finns planer på att rekrytera ytterligare 300 personer. Av de tre institutionerna Treasury, Bank of England och FSA uppskattar FSA att de själva erbjuder de högsta lönenivåerna. Dock görs ingen officiell sammanställning av lönenivåer, genomsnittslön eller personalomsättning. En uppskattning är dock att en så kallad manager på FSA har en lön på omkring 120 000 pund, vilket motsvarar närmare 1,5 miljoner kronor. Lönenivån i FSA:s ledningsgrupp varierar mellan 8 och 9 miljoner kronor,

vilket är de högsta lönenivåerna vi funnit under den internationella utblicken.

FSA framhåller att arbete vid Bank of England och Treasury kan attrahera nyckelkompetens då dessa institutioner ses som mer karriärfrämjande än vad det är att arbeta åt FSA. Detta är en bidragande orsak till att FSA tvingas hålla en högre lönenivå. I likhet med i Sverige, Danmark, Finland och Nederländerna sker även personalrörelser mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten. Detta ses inte som något större problem. Personer som går mellan inspektion och marknad tillför viktig kompetens till tillsynsobjekten och underlättar därmed FSA:s tillsynsuppdrag.

FSA rekryterar både personer med marknadskompetens och nytutexaminerade personer från universitet och högskola. FSA framhåller att yrket tillsynsinspektör kan ses som en egen profession, och FSA är utbildningsplatsen för denna profession. Följaktligen tar myndigheten årligen in cirka 40 personer direkt från universitet och högskola.

FSA även har ett system med seniora rådgivare, pensionerade personer med lång erfarenhet från finansbranschen, som både är med på plats-tillsynen och bygger upp kunskaperna internt hos de mindre erfarna medarbetarna, till exempel genom att medverka i utbildning. Dessa experter fungerar som konsulter och kan rycka in vid behov.

#### **IT som stöd i tillsynsarbetet**

I likhet med övriga besökta länder framhålls IT som ett viktigt stöd i tillsynsarbetet. Verksamhetsåret 2007/08 användes 31,5 miljoner pund för IT, vilket motsvarar 9,7 procent av FSA:s sammanlagda omslutning.

### **Utvecklingstendenser**

#### **Omprövning av "single regulator"-modellen?**

I de samtal Statskontoret fört med företrädare för de brittiska regleringsaktörerna har det framkommit att tanken att samla såväl stabilitetstillsyn och marknadstillsyn vid en myndighet, och därigenom avlösa Bank of England på stabilitetstillsynen, lett till omfattande kritik såväl från politiskt håll som från marknadsaktörerna. Denna upp-

fattning har även framförts i media efter att den brittiska staten helt eller delvis nationaliserat flera finansiella institut.<sup>23</sup>

En kritik som framförts mot FSA är att myndigheten fokuserat allt för mycket på marknadstillsyn och negligerat frågor som rör stabilitetstillsyn. Det har även förekommit politiska krav på att helt eller delvis återföra stabilitetstillsynen till Bank of England.

## 5.6 Slutsatser och iakttagelser

Som framgår ovan anser Statskontoret att det är svårt att göra direkta jämförelser mellan de fyra länderna och svenska finansinspektionen. Uppdrag och organisation är så skilda att det inte är meningsfullt att göra direkta jämförelser.

Däremot kan Statskontoret göra ett antal observationer utifrån den internationella jämförelsen som även har bäring på våra slutsatser kring Finansinspektionens verksamhet.

### **Konsekvenser till följd av den finansiella krisen**

I likhet med Finansinspektionen har flera av de intervjuade myndigheterna omprövat sina arbetssätt i samband med finanskrisen. Detta gäller inte minst de modeller som tidigare använts för att riskklassificera institut. Även tillsynsorganisationen, och inte minst förhållandet mellan tillsynsmyndigheter och centralbanker, har kommit att omprövas såväl i de studerade länderna som på europeisk nivå.

I Storbritannien har även diskussionen om tillsynens funktion och förmåga att kunna förebygga framtida finansiella kriser kopplats till FSA:s finansiering. Här har uppfattningen framförts att en än större tillsyn är nödvändig för att komma till rätta med de problem som identifierats i samband med finanskrisen. Denna bild ska kontrasteras mot till exempel Danmark, som trots erfarenheter av likviditetsbrister i instituten under finanskrisens förlopp och kritik mot att tillsynen inte lyckats avvärja denna utveckling, inte ser något behov av att stärka Finanstillsynets resursram. Här finns således ingen gemensam hand-

---

<sup>23</sup>

[https://www.financialworld.co.uk/Archive/2008/2008\\_02feb/Features/banking\\_supervision/13701-print.cfm](https://www.financialworld.co.uk/Archive/2008/2008_02feb/Features/banking_supervision/13701-print.cfm)

lingsstrategi då det gäller hur de europeiska länderna hanterar eventuella brister i den finansiella tillsynen.

### **Effektivisering av den finansiella tillsynen**

När det gäller tillsynsmyndigheternas finansiering kan vi konstatera att samtliga tillsynsmyndigheter vi studerat, i likhet med Finansinspektionen, nästan uteslutande finansieras genom avgiftsintäkter.

En väsentlig skillnad mellan Finansinspektionen och flera av de europeiska motsvarigheter vi studerat är dock att dessa i perioder haft konkreta effektiviseringskrav. Trots att myndigheterna fått tillkommande uppgifter, och i flera fall även fått ökade resurser för dessa, har de tvingats att ompröva arbetssätten för existerande uppdrag för att kunna möta konkreta effektiviseringsbeting. Flera av de myndigheter vi intervjuat har framhållit att det därför varit nödvändigt att ställa om resurser från olika delar av verksamheten. Effektiviseringskraven har i detta avseende tvingat myndigheterna att kritiskt granska hur de arbetat och prioriterat mellan olika uppgifter.

### **Tillsynsmetodik**

Statskontoret kan konstatera att merparten av de intervjuade myndigheterna prioriterat att utveckla en explicit tillsynsmetodik och att denna även kommunicerats till tillsynsobjekten. Enligt Statskontorets uppfattning är de tillsynsmetodiker som presenterats av de brittiska, danska och nederländska tillsynsmyndigheterna mer utvecklade än motsvarande dokument och strategier som presenterats av Finansinspektionen.

Tillsynsmetodiken har ansetts främja både den interna effektiviteten och relationen till tillsynsobjekten. Enligt företrädare för exempelvis den nederländska tillsynsmyndigheten bidrog en utarbetad tillsynsmetodik till att myndigheten kunde möta de sparbeting man ålades.

### **Personalpolitik**

När det gäller personalpolitiken finns det ett antal gemensamma drag hos såväl de fyra studerade ländernas tillsynsorganisationer som Finansinspektionen. Personalomsättningen har i några fall varit hög och det finns exempel på en personalomsättning på 25 procent. Ett sätt att möta personalomsättningen har varit att öka lönenivån. I flera fall

har en ökad lönenivå även kompletterats med en rörlig, prestationsbaserad, ersättning.

Samtidigt vittnar företrädare för myndigheterna om att det inte går att lönekonkurrera med privat sektor och att det gäller för inspektionerna att erbjuda förmåner som inte följer av en privat anställning: möjligheten att kunna kombinera familjeliv och arbete, fortbildning samt utvecklande arbetsuppgifter.



## 6 Beslutade och planerade förändringar av verksamheten

Finansinspektionens roll har förändrats väsentligt under de senaste åren. Detta dels som en följd av den snabba utvecklingen av den finansiella sektorn som i sin tur föranlett förändrade regelverk både nationellt och internationellt, dels som en följd av att regeringen gett Finansinspektionen nya arbetsuppgifter och nya roller till exempel på konsumentområdet. Finansinspektionens förändrade roll och arbetsuppgifter har i sin tur medfört krav på resursförstärkningar och myndigheten har under flera år fått ökade anslag. Sedan år 2003 har myndighetens anslag förstärkts med närmare 30 procent.

### 6.1 Väsentliga förändringar i verksamheten 2003–2012

De väsentliga förändringar som Finansinspektionen identifierar från år 2003 fram till dags dato framgår av budgetunderlaget för 2010–2012.<sup>24</sup> Finansinspektionen lyfter fram följande huvudspår i den utredning som lades fram i februari 2003.<sup>25</sup>

- Marknadstillsyn och konsumentskydd skulle få ökat fokus framöver, bland annat mot bakgrund av instundade EG-direktiv.
- Vidare framhölls behovet av att fokusera verksamheten på faktorer och förhållanden som har entydig koppling till de grundläggande målen för tillsynen och avveckla/avstå från ”sidoverksamheter”.
- Det slogs fast att den s.k. självregleringen, trots brister, hade stort värde, och att Finansinspektionen så långt möjligt borde delegera uppgifter på marknadstillsynsområdet till marknadsorgan.
- Det noterades att ansvarsförhållandena på konsumentskyddsområdet var oklara och att detta var ett område där fortsatt utvecklingsarbete var nödvändigt.

---

<sup>24</sup> Finansinspektionen, 2009-02-25, Budgetunderlag för Finansinspektionen 2010-2012, Dnr 09-2023-100.

<sup>25</sup> SOU 2003:22, Framtida finansiell tillsyn.

- ”Tillsyn light”-problematiken, med utgångspunkten att en sådan typ av ”tillsyn” kan skapa falsk trygghet hos företag och kunder. Större tydlighet ansågs vara nödvändigt, där principen skulle vara full tillsyn eller ingen tillsyn. Inspektionen skulle exempelvis inte registrera vissa typer av företag utan att bedriva aktiv tillsyn av dessa.
- Konsumenterna möter ett helt annat utbud av tjänster jämfört med tidigare vilket ger möjligheter men också problem.
- ”Bombmattan” av direktiv och förordningar inom EU, kopplat till den nya processen för att hantera detta (Lamfalussy) (se Figur 2).
- Ett behov av tydligt ökade resurser till inspektionen. Krav på nivåhöjning av de årliga anslagen från 170 till 270 miljoner kronor och en personalökning på cirka 50 personer.
- IT-sidan behövde rustas upp.
- Tillståndsärenden föreslogs bli avgiftsfinansierade.
- Styrelsen föreslogs fortsättningsvis vara en styrelse med fullt ansvar.

Finansinspektionen konstaterar att när det gäller arbetsinriktning och resurstillskott har det mesta genomförts på i huvudsak det sätt som utredningen tänkte sig. Den tunga uppgift som identifierades i utredningen, ”bombmattan” av nya EG-direktiv att implementera, (se Figur 2) har nu i stort sett (frånsett Solvens 2) hanterats.

Vidare konstaterar inspektionen att ambitionen att tydligare avgränsa verksamheten till ”kärnuppgifterna” och att reducera inslaget av ”tillsyn light” inte har lyckats. Arbetet med att decentralisera delar av tillsynsarbetet till branschorgan har bara genomförts till viss del. Vissa nödvändiga satsningar på IT-sidan har fått skjutas på framtiden.<sup>26</sup>

Finansinspektionen lyfter i budgetunderlaget 2010–2012 också fram ett antal händelser som inträffat sedan utredningen publicerades i februari 2003:

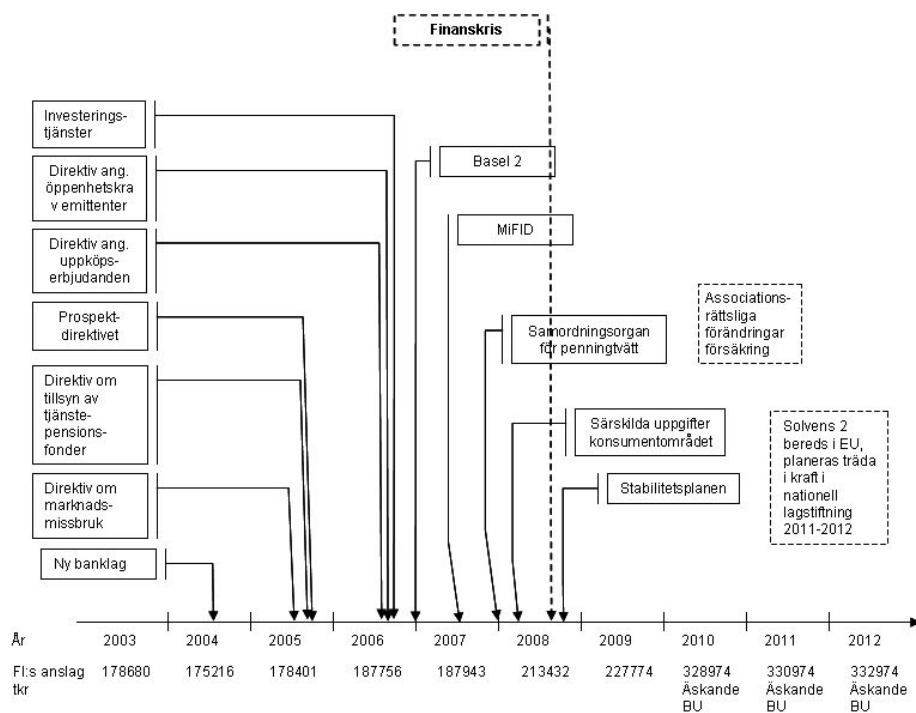
---

<sup>26</sup> Finansinspektionen, 2009-02-25, Budgetunderlag för Finansinspektionen 2010-2012, Dnr 09-2023-100.

- Livbolagskrisen 2003-2004
- Konsumentfrågorna har fått växande uppmärksamhet (delvis p.g.a. livbolagskrisen)
- Ekonomisk brottslighet, penningtvätt etc. har fått större uppmärksamhet
- Vissa uppmärksammade företagskriser (Custodia, Carnegie)
- Ökat antal sanktioner
- Finanskrisen.

Figur 2 visar de viktigaste nya regelverk som införts sedan år 2003 och fram till i dag. Dessutom visar figuren nya uppgifter för Finansinspektionen och pekar ut större planerade förändringar fram till år 2012.

**Figur 2 Beslutade, genomförda samt planerade förändringar i verksamheten perioden 2003–2012**



### Perioden 2003–2008

Under perioden 2003–2008 har flera nya EG-direktiv implementerats vilket illustreras av Figur 2. Inspektionen har också fått nya arbetsuppgifter som kortfattat beskrivs nedan.

### Delat tillsynsansvar med länsstyrelsen över pensionsstiftelser

Från och med 1 januari 2006 delas tillsynen över större pensionsstiftelser (enligt 9a § i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.) mellan Finansinspektionen och länsstyrelserna. Den stiftelse-rättsliga tillsynen ligger kvar på länsstyrelserna, men nytt är att Finansinspektionen står för den finansiella tillsynen.

En pensionsstiftelse är en stiftelse med uppgift att trygga arbetsgivares pensionsåtagande. Vid bristande betalningsförmåga hos arbetsgivaren kan stiftelsens tillgångar tas i anspråk. Dessa måste därför vara placerade på ett aktsamt sätt.

Finansinspektionen är skyldig att föra register över pensionsstiftelser, ledningspröva styrelseledamöter och suppleanter samt granska stiftelsernas placeringsriktlinjer.

### **Särskilda uppgifter inom konsumentområdet**

Finansinspektionen skriver i årsredovisningen för år 2007 att man har påbörjat en satsning på utbildning i privatekonomi. Uppgiften nämns för första gången i regleringsbrevet för år 2008. Av anslaget för år 2009 beräknas 5 miljoner kronor avsättas för satsningar inom konsumentområdet för genomförande av bland annat privatekonomisk utbildning.

### **Perioden 2009–2012**

Nedan beskrivs planerade eller beslutade förändringar av verksamheten som kommer att påverka Finansinspektionens resursbehov. För närvarande är det oklart vilka krav som den finansiella krisen kan komma att ställa på förändringar i regelverken eller i tillsynen.

Finansinspektionen har begärt ett varaktigt tillskott för utveckling av IT-verksamheten och IT-investeringar. Statskontoret har gjort bedömningen att det inte varit möjligt att inom ramen för uppdraget utreda och bedöma inspektionens IT-verksamhet.

### **Samordningsorgan för tillsyn av penningtvätt**

Riksdagen har beslutat om ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den nya lagen gäller från 15 mars 2009 och innebär skärpta krav på berörda företag att bland annat lära känna sina kunder utifrån en riskbaserad utgångspunkt. Finansinspektionen planerar nya föreskrifter som ska träda i kraft 15 maj.

Inspektionen ska även inrätta ett särskilt organ för att samordna tillsynen över de aktörer som omfattas av det nya regelverket. För de aktörer som i dag inte står under någon tillsyn ska tillsynsansvaret läggas på tre utvalda länsstyrelser. För samordningsuppgiften får inspektionen använda 4,5 miljoner kronor. Av dessa medel får högst en miljon kronor användas för att ersätta Bolagsverket för uppbyggnad och drift av register över tillsynsobjekt som tillkommer i samband med genomförande av det tredje penningtvättsdirektivet.

## **Solvens 2**

Den 10 juli 2007 presenterade EU-kommissionen ett förslag till direktiv om solvensregler för försäkringssektorn och nu vidtar rådsförhandlingar innan Europaparlamentet fattar beslut. Direktivet planeras att vara infört i nationell lagstiftning år 2011–12. De nya solvensreglerna är ett led i arbetet för att skapa en gemensam europeisk finansmarknad. Syftet är att stärka sambandet mellan solvenskraven och riskerna för försäkringsföretaget, ge säkerhet åt försäkringstagarna samt bidra till en stabil och effektiv försäkringsmarknad.

En stor del av arbetet med det nya direktivet Solvens 2 leds av Europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS). Det nya solvensregelverket kommer att bestå av tre pelare:

1. kvantitativa krav för beräkning av kapital,
2. kvalitativa krav på riskhantering och intern kontroll,
3. krav på publik information till marknaden.

För Finansinspektionen innebär implementeringen av Solvens 2 enligt budgetunderlaget omfattande föreskriftsarbete, framtagande av olika beräkningsmodeller och betydande informationsinsatser. Företagens egna modeller ska godkännas av inspektionen och det arbetet kommer att pågå under flera år. Inspektionen bedömer att arbetet är minst lika omfattande som införandet av de nya kapitaltäckningsreglerna (Basel 2).

## Ny associationsrätt för försäkringsföretag

Frågan om nya associationsrättsliga regler för försäkringsföretag bereds för närvarande av Regeringskansliet. Grunden är en utredning som föreslagit en ny försäkringsrörelselag som ska vara tillämplig på alla svenska försäkringsföretag.<sup>27</sup> Det innebär att allmän associationsrättslig reglering ska gälla för försäkringsföretagen. Försäkringsaktiebolag ska tillämpa aktiebolagslagen, medan ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar ska tillämpa lagen om ekonomiska föreningar.

I budgetunderlaget för åren 2009–2011 begär inspektionen ett varaktigt tillskott på 7 miljoner kronor med anledning av Solvens 2 och de nya associationsrättsliga reglerna.

## Stabilitetsplan

I oktober 2008 presenterade regeringen en stabilitetsplan för Sverige. Med anledning av planen har Finansinspektionen fått nya uppgifter. Inspektionen ska granska om de åtgärder som beslutats enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut,<sup>28</sup> kommer hushållen och företagens intressen till del samt granska att de institut som anslutit sig till det statliga garantiprogrammet enligt förordning om statliga garantier till banker m.fl.<sup>29</sup> inte utnyttjar garantierna på ett otillbörligt sätt. Inspektionen har begärt en resursförstärkning på 9,5 miljoner kronor för att kunna utföra de nya uppgifterna.

## Eventuella förändringar på grund av finanskrisen

Ordföranden i Europeiska kommissionen har tillsatt en expertgrupp, ledd av före IMF-chefen Jacques de Larosière, som ska överväga hur den framtida tillsynen av gränsöverskridande finansiell verksamhet ska bedrivas. Gruppen har den 25 februari 2009 redovisat sin analys och bedömning inför Europeiska rådets möte den 19–20 mars 2009. Gruppen föreslår bland annat att tre nya fristående EU-myndigheter inrättas 2012. En för banker, en för värdepapper och en för försäkringsbolag vilket innebär en uppgradering av de nuvarande tre nivå tre-kommit-

---

<sup>27</sup> SOU 2006:55, Ny associationsrätt för försäkringsföretag.

<sup>28</sup> SFS 2008:814.

<sup>29</sup> SFS 2008:819.

téerna. Myndigheterna föreslås få ansvar för att medla mellan nationella tillsynsmyndigheter vid gränsöverskridande tillsyn.

Tidigare har regeringscheferna i de EU-länder som ingår bland de så kallade G20-länderna enats vid ett möte i Berlin den 21 februari 2009 om ett sjupunktsprogram mot finanskrisen. Programmet är underlag inför G20-mötet om internationell finansiell styrning i London den 2 april 2009. Ett genomförande av programmet innebär med största sannolikhet en utvidgad reglering och tillsyn. Hedgefonder och kreditvärderingsinstitut nämns som nya tillsynsobjekt. I maj 2009 förväntas Kommissionen lämna ett förslag som gäller den finansiella tillsynen.

När det gäller makroövervakningen av det finansiella systemet föreslår expertgruppen att det bildas ett organ inom den europeiska centralbanken kallat European Systemic Risk Council (ESRC). För att garantera stabiliteten ska ESRC kunna utfärda ”early warnings” och måste få tillgång till nödvändig information. Det kan innebära att experter från ESRC kommer att ingå i de tillsynskollegier som ska övervaka större bankkoncerner.

Finansinspektionen fick den 29 januari 2009 i uppdrag av regeringen att analysera och ta fram ett underlag avseende tillsynssamverkan, reglering och informationsutbyte vad gäller finansiella företag. Inspektionen lämnade en slutrapport den 27 mars. Inspektionen menar att en mer utvecklad och en enhetlig finansiell reglering och tillsyn i Europa är både nödvändig och önskvärd.

## **6.2 lakttagelser**

Finansinspektionen har fått ett antal nya uppgifter sedan år 2003 och många nya regelverk att hantera, framför allt genom EG-direktiv.

Inspektionen har kontinuerligt begärt utökade anslag för nya arbetsuppgifter som tillförts inspektionen, implementeringen av nya regler och nya krav som ställs på tillsynen genom nya regler. En del regeländringar har också krävt ökade investeringar i tekniska system.

Finansinspektionen pekar ibland annat i budgetunderlaget för åren 2008-2010 på att man ”systematiskt tagit tillvara den potential som

ligger i att omprioritera internt och effektivisera verksamheten”. Dock nämns inte närmare på vilket sätt detta har skett eller vilka resurser som har kunnat frigöras. Besparingar eller omprioriteringar har inte översatts i kronor, men för nya eller utökade arbetsuppgifter har resursbehoven uppskattats.



## 7 Sammanfattande bedömning

Statskontoret ska enligt regeringens uppdrag kartlägga, analysera och bedöma Finansinspektionens långsiktiga (2010–2012) verksamhet och resursbehov i förhållande till beslutade och planerade förändringar.

I det följande kapitlet redovisar Statskontoret sin samlade bedömning av Finansinspektionens verksamhet.

### 7.1 Omvärldsförändringar

I Statskontorets uppdrag har ingått att ta fram ett underlag för regeringens prövning av Finansinspektionens resurssituation. Uppdraget gavs den 11 september 2008, dvs. precis före den globala finanskrisen. Bedömningar av Finansinspektionens verksamhet, resultat, kompetens och resurser under denna tid har präglats av den extraordinära situationen på finansmarknaden.

Finanskrisen har mycket påtagligt visat på svårigheterna inte bara för Sverige utan för alla länder att utforma och bedriva en proaktiv och effektiv tillsyn över det alltmer gränsöverskridande och mångfasetterade finansiella systemet och dess aktörer. Den befintliga regleringen och tillsynen har inte förmått att förebygga krisen vilket uppfattats som ett misslyckande.

Krisen har lett till att regleringen och tillsynen har ifrågasatts på såväl nationell som europeisk och global nivå och till att kompletteringar har aktualiserats och delvis redan genomförts i det europeiska och nationella regelverket. Den har också gett förnyad styrka åt diskussionen om behovet av en gemensam europeisk tillsynsmyndighet. Även ansvarsfördelningen mellan centralbank och tillsyn har uppmärksamrats, inte bara när det gäller den akuta krishanteringen utan också för den långsiktiga övervakningen av det finansiella systemets stabilitet.

Förändringar i det internationella regelverket eller i tillsynen till följd av finanskrisen skapar osäkerhet och försvårar Statskontorets möjligheter att bedöma Finansinspektionens framtida resursbehov. Det är därför mindre meningsfullt för Statskontoret att isolerat pröva inspek-

tionens resursbehov till följd av de förändringar som var beslutade och planerade när uppdraget gavs.

## **7.2 Finansinspektionens roll och uppgifter**

Finansinspektionen ansvarar enligt instruktionen för den tillsyn, regelgivning och tillståndsprovning som rör finansiella marknader och finansiella företag. Regeringens mål för Finansinspektionen är att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till konsumentskyddet inom det finansiella systemet.

De ständiga förändringarna inom den finansiella sektorn ställer mycket stora krav på Finansinspektionens förändringsförmåga, på strategisk styrning, ledarskap och kompetensförsörjning.

Statskontoret har noterat att regeringens ekonomiska styrning av Finansinspektionen under en följd av år har inneburit successivt utökade anslag dels i enlighet med förslagen i betänkandet Framtida finansiell styrning, dels i samband med att nya uppgifter lagts på inspektionen.

Inspektionen har fått en resursförstärkning på sammanlagt knappt 30 procent sedan år 2003. De ökade resurserna ställer i sin tur krav på att inspektionen kan fördela dessa på ett optimalt sätt. Reglering, tillståndsprovning, informationsinsamling och statistik är verksamheter som i stor utsträckning styrs av efterfrågan eller krav från omvärlden medan inspektionen har större möjlighet att själv prioritera inriktningen och styra omfattningen av tillsynsverksamheten.

Medelstillelningen har, såvitt Statskontoret kunnat bedöma, utgått från antagandet att det inte funnits något utrymme för effektiviseringar eller omprioriteringar av verksamheten. Regeringen har heller inte ställt några krav på återrapportering om sambandet mellan de ökade resurserna och resultatet. I den internationella jämförelsen har det framkommit att flera av de utländska inspektionerna haft löpande sparbetning under den studerade perioden och därigenom varit tvungna att prioritera eller effektivisera verksamheten.

Finansinspektionen har formulerat ett antal strategiska mål på en övergripande nivå. För att mäta måluppfyllelsen används olika mått, till exempel antal tillsynsinsatser inom respektive riskklass. Dessa mått säger dock lite om den faktiska måluppfyllelsen, dvs. i vilken utsträckning de genomförda tillsynsinsatserna bidragit till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till konsumentskyddet inom det finansiella systemet.

Den internationella studien visar samtidigt på en motsvarande brist på underlag om sambandet mellan tilldelade resurser och tillsynens resultat. Till exempel finns det inget som tyder på att den brittiska tillsynsmyndigheten, som av flera bedömare har ansetts vara en både resursstark och väl fungerande myndighet, har klarat att förebygga eller hantera finanskrisen bättre än tillsynsmyndigheter i andra europeiska länder. Ett liknande förhållande tycks gälla i Nederländerna. En resursstark tillsynsmyndighet behöver med andra ord inte vara synonymt med effektiv tillsyn.

### **Intern styrning**

Statskontoret har konstaterat att styrelsearbetet i Finansinspektionen i stor utsträckning handlat om att fatta beslut i enskilda ärenden. Styrelsens strategiska ansvar för verksamhetens inriktning bör innefatta att tillsammans med generaldirektören besluta om en myndighetsgemensam tillsynsstrategi men också att göra övergripande omprioriteringar för att skapa utrymme för tillfälliga kraftsamlingar, till exempel under genomförandet av ett nytt regelverk.

Det finns enligt Statskontoret bedömning skäl att överväga på vilket sätt styrelsen kan ta ett sådant strategiskt ansvar för verksamheten samtidigt som inspektionens beslut i enskilda ärenden är konsistenta och rätt avvägda inbördes.

Inspektionens beslutsordning ger möjlighet till en långtgående delegering. Delegering kan främja inre effektivitet, men det har förekommit att omgivningen uppfattat att Finansinspektionen brustit i sin externa kommunikation med omvärlden genom att lämna tvetydiga budskap. Det kan tas som en signal om att delegeringen drivits väl långt eller att delegeringsbesluten varit otydligt formulerade.

Den nuvarande organiseringen med många små enheter med personer med specialistkunskap har sannolikt förstärkt problemen med styrningen och prioriteringen av verksamheten. Enheter, sakfrågor och faktisk kompetens riskerar att styra verksamheten snarare än strategiska överväganden och medvetna prioriteringar.

En strategisk ledningsfråga är Finansinspektionens kompetensförsörjningsförmåga. Hög personalomsättning och särskilt förluster av nyckelpersoner eller hela enheter, som drabbade Finansinspektionen efter genomförandet av MiFID och Basel 2, påverkar verksamheten och kan vara svåra att ta igen även om inspektionen skulle kunna erbjuda högre löner.

De kompetenskrav som framkommit under intervjuerna kan sammanfattas som en kombination av kvalificerade analytiker, bra granskare och personer med hög integritet. Flera intervjuade både inom och utom Finansinspektionen har särskilt påtalat behovet av personer vars främsta uppgift är att tänka strategiskt och långsiktigt vid sidan av tillsynen.

Kompetenta medarbetare inom Finansinspektionen blir synliga och attraktiva på marknaden och rekryteras av de finansiella företagen, som kan konkurrera med en högre lönenivå. Denna utveckling kan vi även se i de europeiska tillsynsmyndigheter vi studerat och den kan vara svår att bemöta för en statlig arbetsgivare som inte förväntas vara löneledande. Inspektionen måste därför arbeta strategiskt för att utvecklas till en attraktiv arbetsplats.

I inspektionens budgetunderlag framhålls lönenivån som avgörande för att behålla och attrahera personal. Lön är naturligtvis ett viktigt kriterium, men andra faktorer som inspektionens arbetsuppgifter, status, arbetsmiljö och möjligheten att bättre kunna kombinera arbets- och familjeliv är sannolikt också av betydelse.

Statskontoret har naturligtvis inte förutsättningar för att i sak bedöma Finansinspektionens kompetens. Den bild vi har fått under utredningen är dock att Finansinspektionen både kan behöva komplettera sin kompetens och genomföra åtgärder för att behålla den. Inspektionen hamnar nu lätt i ett kompetensmässigt underläge i förhållande till instituten och marknaden. Blotta närvaron av en inspektion som uppfattas ha hög

kompetens skulle sannolikt ha betydelse för institutens agerande. Flera av de personer som har intervjuats menar att inspektionen behöver bättre analysförmåga för övervakning av institutens riskkontrollsystem och riskvärderingsmodeller, bättre förmåga att göra en helhetsbedömning av instituten och större marknadserfarenhet i mötet med tillsynsobjekten.

## **Verksamhetens inriktning och resultat**

### **Tillsyn**

Statskontoret konstaterar att endast en mindre del av resurserna använts till direkt tillsyn, under år 2008 mellan 14 och 18 procent beroende på hur tillsynsbegreppet definieras. Riksrevisionsverket gjorde en liknande iakttagelse i en granskning av statens tillsyn av den finansiella sektorn redan år 1994. Samtidigt konstaterar Statskontoret att kostnaden för hela verksamhetsgrenen tillsyn ökat såväl i absoluta tal som i procent av totalkostnaden.

Att mäta effekterna av tillsyn är generellt sett svårt. Regeringens mål är formulerade utifrån det önskade tillståndet i företagen som står under tillsyn och tar inte primärt sikte på Finansinspektionens verksamhet eller insatser.

Åtterrporteringskraven i regleringsbrevet för tillsynsverksamheten är prestationsinriktade och företrädesvis av beskrivande karaktär. De interna mål som Finansinspektionen har satt upp är följdriktigt inte heller formulerade i termer av vilka effekter som ska uppnås, utan vilka prestationer som ska genomföras. Kopplingen till de övergripande målen för verksamheten blir därför otydlig. Genom den svaga kopplingen mellan mål och återrporteringskrav är det svårt att mäta måluppfyllelsen och i princip omöjligt att uttala sig om effekterna av tillsynsverksamheten.

Det är också svårt att få en tydlig bild av utförda prestationer. Det går till exempel inte att utläsa hur olika typer av tillsynsobjekt förhåller sig till antalet utförda undersökningar. Tillsynsärendena är definierade i form av undersökningar och inte som tillsyn av ett enskilt objekt. En undersökning kan avse ett eller flera objekt. Inspektionen redovisar inte heller hur många platsbesök som görs inom ramen för tillsynen.

Eftersom organiseringen av verksamheten inte korresponderar mot hur verksamheten redovisas är det även svårt att få en bild av stabilitets- respektive marknadstillsynens resultat och prestationer och i förlängningen även vilka förstärkningar som kan vara påkallade.

Ett sätt att mäta resultatet av tillsynsverksamhet är att studera hur många sanktioner tillsynen genererar. Detta är emellertid inget tillförlitligt mått på tillsynens effektivitet och inspektionen för heller ingen statistik över hur stor andel av tillsynsärendena som leder till sanktioner. Utifrån den tillgängliga statistiken har Statskontoret emellertid konstaterat att det har skett en kraftig ökning av antalet sanktioner de senaste åren. Statskontoret kan inte bedöma i vilken utsträckning utvecklingen beror på förändrade regler, hårdare tillämpning av reglerna, försämringar i uppförande eller en effektivare tillsyn.

Finansinspektionen har enligt instruktionen till uppgift att följa och analysera utvecklingen inom sitt område. Denna analys är viktig som underlag för inriktning och dimensionering av tillsynsresurserna och därmed också för avvägningen mellan stabilitetstillsyn och marknads- tillsyn. Även Finansinspektionen har i dokumentet "Intern styrning och kontroll på FI" gjort bedömningen att nuvarande organisering av verksamheten kan försvåra en effektiv tillsynsprocess.

Statskontoret har från både Finansinspektionen och dess omvärld fått kritiska synpunkter på hur tillsynen hittills bedrivits. Behov av förändring har påtalats bland annat när det gäller inspektörernas kompetens och frekvensen av platsbesök. Statskontoret kan samtidigt konstatera att det saknas en myndighetsgemensam och dokumenterad uppfattning om vad som i olika avseenden och vid olika tider är den bästa och mest effektiva tillsynen. Flera av de tillsynsmyndigheter som ingått i den internationella jämförelsen pekar på att de har en dokumenterad tillsynsmetodik när det gäller inriktning och prioritering av tillsynen.

Till viss del är påtalade brister avhängiga av den internationella regleringen och ansvarsfördelningen. Statskontoret bedömer dock att Finansinspektionen har stora möjligheter att bestämma om inriktning, ambitionsnivå och arbetsformer och följaktligen också ett spelrum när det gäller resursinsatsen. Här handlar det om hur inspektionen prioriterar och organiserar tillsynsverksamheten.

Finanskrisen ställer ökade krav på tillsynen, och då främst på stabilitetstillsynen. Förändringar kommer att behöva göras i formerna för tillsynen och underlaget för denna, till exempel systemet för riskklassificering. Tillsynsobjekten är många och av varierande storlek och risk.

### **Regelgivning**

Det omfattande, och på bank- och värdepappersområdet förhållandevis nya regelverket, har inte kunnat förebygga den internationella finanskrisen. I en pågående analys av den framtida tillsynsstrukturen inom EU menar Finansinspektionen att harmoniseringen av regelverket måste drivas vidare för att samverkan i den gränsöverskridande tillsynen ska fungera både före och under en kris. Statskontoret konstaterar att det kommer att kräva resurser för medverkan i det europeiska harmoniseringsarbetet såväl som för omarbetning av det nationella regelverket.

Regelutvecklingen och harmoniseringen på europeisk nivå har gett en omfattande regelmassa. Olika nationella intressen och förhållanden har beaktats vid utformning av reglerna. Kostnaderna för genomförandet av de olika regelverken är ofta höga och det är svårt att bedöma om dessa kostnader överstiger nyttan av reglerna. Någon egentlig resultatuppföljning för regelgivningen och effektiviteten i denna finns inte.

Kapitaltäckningsreglerna (Basel 2) är nu implementerade och inspektionen har i princip granskat samtliga äldre regler i regelförenklings syfte. Enligt Statskontorets mening borde detta ha möjliggjort en omprioritering av resurserna till förmån för tillsyn av företag och marknadsövervakning.

### **Tillstånd och anmälningar**

Finansinspektionens tillståndsprövning är mycket omfattande och avser en rad olika typer av tillstånd. Inspektionen disponerar avgifterna för prövningen och kontrollen av de registrerade företagen. Statskontoret bedömer att det därigenom finns förutsättningar för inspektionen att klara sitt serviceåtagande.

Statskontoret har noterat att Finansinspektionen har arbetat aktivt för att effektivisera handläggningen av tillståndsärenden inom ramen för det uppsatta serviceåtagandet. Andelen ärenden som handläggs inom

utsatt tid har dock minskat under den studerade perioden och år 2008 var första året som åtagandet inte kunde uppfyllas.

För vissa typer av företag gäller endast anmälningsplikt. Denna har kritiserats för att skapa oklarhet genom att det framstår som om de anmälningspliktiga företagen står under Finansinspektionens tillsyn. Statskontoret menar att regeringen bör överväga att ompröva anmälningsplikten i syfte att antingen helt slopa denna eller att göra verksamheten tillståndspliktig.

### **7.3 Effektivisering**

Statskontoret ska inom ramen för uppdraget göra en analys av förutsättningarna för att effektivisera verksamheten. Det är emellertid svårt att bedöma effektiviteten i en verksamhet där det i hög grad saknas information om måluppfyllelsen.

Statskontoret menar att det bör ställas lika höga krav på effektivitet i en verksamhet som finansieras genom offentligrättsliga avgifter som i en skattefinansierad verksamhet. Detta gäller särskilt när det, som i Finansinspektionens fall, är svårt att påvisa ett samband mellan omfattningen av tillsynen eller institutens uppförande och avgiftens storlek.

Statskontoret menar att den information som efterfrågas i inspektionens regleringsbrev och som sedan presenteras i inspektionens årsredovisningar endast i mindre utsträckning kan användas för att bedöma verksamhetens resultat och effekter. Finansinspektionens redovisning och uppföljning av verksamheten måste utvecklas för att det ska vara möjligt att bedöma resultatet och utifrån det behovet av ytterligare resurser.

#### **Finansinspektionens inre effektivitet**

##### **Måluppfyllelse och styrning**

Enligt Statskontorets bedömning måste Finansinspektionen föra en myndighetsövergripande strategisk diskussion om ambitionsnivån för tillsynsverksamheten, vad som är tillsynens slutprestationer och hur dessa bidrar till det övergripande målet för inspektionens verksamhet. Fördelningen mellan marknads- respektive stabilitetstillsyn och plane-

rade respektive oplanerade tillsynsinsatser är frågor som bör tas upp i detta sammanhang. Statskontoret konstaterar att ett samlat underlag som svarar mot uppdraget i regleringsbrevet att utarbeta indikatorer eller nyckeltal som visar myndighetens samlade effektivitet skulle vara ett hjälpmedel i en strategisk diskussion.

Genom att inspektionen saknar en tydlig uppföljningsmodell begränsas möjligheten att bedöma effektiviteten i insatserna. Därmed blir det även svårt att prioritera de insatser som bäst uppfyller verksamhetens övergripande mål.

Finansinspektionen har framhållit att verksamheten i stor utsträckning styrs av utvecklingen på de finansiella marknaderna. Enligt Statskontorets uppfattning ställer detta extra stora krav på inspektionens strategiska planeringsförmåga och omvärldsanalys.

Styrelsen och generaldirektören har huvudansvaret i arbetet för att förbättra den interna styrningen och möjligheten att mäta måluppfyllelse och resultat. Statskontoret anser att det bör vara en av ledningens högst prioriterade uppgifter.

### **Organisering**

Statskontoret menar att förändringar i organisation, ansvarsfördelning och arbetsformer kan leda till effektivare verksamhet och bättre resursutnyttjande. Den nuvarande organisationen med många små enheter kan leda till ineffektivitet och svårigheter att prioritera såväl inriktningen i tillsynen i stort som de enskilda tillsynsinsatserna.

### **Samarbete och ansvarsfördelning**

Statskontoret kan konstatera att utvecklingen och regeringens styrning från år 2004 och framåt i mycket begränsad utsträckning har inneburit att uppgifter kunnat flyttas från Finansinspektionen och att inspektionens verksamhet har kunnat renodlas, vilket varit ett behov som identifierats i flera rapporter och betänkanden om Finansinspektionens uppdrag och verksamhet.

Mer omfattande effektivisering förutsätter dock, enligt Statskontorets bedömning, att vissa av Finansinspektionens nuvarande uppgifter och ansvarsfördelningen mellan inspektionen och andra myndigheter och organisationer omprövas. Statskontorets omvärldsanalys har gett en rad signaler om brister i dagens ansvarsfördelning. Inspektionen kan dock inte åtgärda dessa brister utan det förutsätter regeringsinitiativ och i något fall eventuellt också ändringar i det internationella regelverket inom området.

Finansinspektionen har som framgått i kapitel 3 gränsytor mot många andra myndigheter och organisationer. Finansinspektionen och Riksbanken har ett delvis överlappande ansvar när det gäller finansiell stabilitet. När det gäller konsumentfrågor är ansvaret delat med Konsumentverket. Skriftliga överenskommelser reglerar i båda fallen ansvarsförhållandena. I den överenskommelse som reglerar samarbetet mellan Finansinspektionen och Riksbanken påtalas att mot bakgrund av de båda myndigheternas mål och uppdrag är överlappande verksamhet i viss mån oundviklig.

Statskontoret menar att risken kvarstår för ineffektivitet och dubbelarbete och att det finns skäl att se över ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen.

I finanskrisens spår pågår diskussioner i många länder om hur ansvar och arbetsfördelning ska se ut. Bland annat har frågan om rollfördelningen mellan centralbank och inspektion diskuterats på den internationella arenan.

Inom området konsumentskydd finns en rad aktörer utöver Konsumentverket och Finansinspektionen. Det finns ytterligare en myndighet, Allmänna reklamationsnämnden. Det finns också offentlig-privat samverkan genom de två konsumentrådgivningsbyråerna. Statskontoret menar att ansvaret för konsumentfrågorna skulle kunna omfördelas. Även i de fall Finansinspektionen tilldelats särskilda resurser, som för konsumentutbildning inom gymnasieskolan, innebär uppdraget att kraft tas från inspektionens huvuduppgift, tillsynen.

Ett återkommande förslag från Finansinspektionen har varit att lyfta bort beställaransvaret för finansmarknadsstatistiken. Finansinspektio-

nen är ingen primär användare av statistiken, och därmed ingen naturlig kravställare på statistiken i enlighet med tanken bakom styrningen av den officiella statistiken. Statskontoret menar att regeringen bör överväga att ge SCB det direkta ansvaret för statistiken.

Statskontoret menar att det finns ett behov av utreda och pröva ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och framför allt Riksbanken, Konsumentverket och Statistiska Centralbyrån för att öka effektiviteten på statlig koncernnivå.

## 7.4 Resursbehov 2010–2012

Finansinspektionen har fått flera nya eller förändrade arbetsuppgifter sedan år 2003. Myndigheten har också fått utökade resurser, från 178 miljoner kronor år 2003 till knappt 228 miljoner kronor år 2009. Regeringen föreslår i vårtilläggsbudgeten för 2009<sup>30</sup> att Finansinspektionens anslag ökas med ytterligare 25 miljoner kronor, vilket sammantaget skulle innebära en höjning av anslaget med 18 procent från år 2008 till 2009. Huvudargumenten för den höjda anslagsnivån har varit nya arbetsuppgifter eller nya regelverk som ska implementeras, men höjningen har också avsett en förstärkning av framför allt tillsynen. Till en mindre del handlar det om öronmärkta medel för nya arbetsuppgifter. Personalen har under samma period ökat från 165 (2003) till 224 (2008) anställda i medeltal. Finansinspektionen, har såvitt Statskontoret kunnat bedöma, tilldelats resurser mot bakgrund av antagandet att det inte funnits något utrymme för effektiviseringar eller omprioriteringar av verksamheten.

När det gäller Finansinspektionens tillsynsverksamhet menar Statskontoret att resursbehovet till viss del är en fråga om ambition. Eftersom resultatinformation saknas kan Statskontoret inte bedöma om den nuvarande ambitionsnivån ligger på en rimlig nivå i förhållande de övergripande målen för verksamheten eller om ytterligare resurser behöver tillföras. Det är en fråga för såväl inspektionen som regeringen att framför allt bedöma, vilket konsumentskydd som ska garanteras och därmed vilken nivå tillsynen bör ligga på.

---

<sup>30</sup> Prop. 2008/09:99.

Statskontoret menar samtidigt att inspektionens verksamhet kan behöva förstärkas i vissa avseenden. Vissa områden kan kräva tillfälliga förstärkningar medan andra kan kräva permanenta förstärkningar. Implementeringen av Solvens 2 och Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009 är uppgifter som kan kräva en tillfällig resursförstärkning. Fortlöpande internationellt arbete med regel- och tillsynsfrågor, nya arbetsuppgifter med anledning av stabilitetsplanen samt att inspektionen kan få fler tillsynsobjekt om anmälningsplikten tas bort är områden som kan kräva permanenta resursförstärkningar. Behovet av en förstärkning av kompetensen vid inspektionen har också nämnts i flera sammanhang. Statskontoret kan inte bedöma i vilken utsträckning dessa behov kan finansieras genom effektiviseringar av verksamheten.

I effektiviseringsarbetet bör Finansinspektionen kunna hämta inspiration från tillsynsorganisationen i andra länder. Statskontoret har pekat på en tydligare uttalad tillsynsstrategi och tillsynsmetodik, ett mer offensivt arbete med att skapa en enhetlig professionell ”inspektörskompetens” och ett mer aktivt användande av insamlad data som underlag för tillsynsarbetet.

Förändringar i det internationella regelverket eller i tillsynen till följd av finanskrisen skapar osäkerhet och försvårar Statskontorets möjligheter att bedöma Finansinspektionens framtida resursbehov.

Statskontoret bedömer dock att effektiviseringar kan och bör göras inom Finansinspektionen innan inspektionen tillförs ytterligare medel. Vidare har Statskontoret konstaterat ett behov av att utreda och pröva ansvarsfördelningen mellan inspektionen och i första hand Riksbanken, Konsumentverket och Statistiska Centralbyrån för att öka effektiviteten på statlig koncernnivå.

Uppdraget

 <b>REGERINGEN</b>	<b>Regeringsbeslut</b> 12 2008-09-11      Fi2008/5045 (delvis)
<b>Finansdepartementet</b> Till avd. <i>1</i> Kontakt med..... Beslut. <i>Scd</i> Datum <i>2008-09-22</i> Sign. <i>[Signature]</i>	Statskontoret Box 8110 104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET

Ink. 2008-09-18

Dnr. 2008/214-5

**Uppdrag till Statskontoret avseende Finansinspektionens verksamhet och resursbehov**

**Beslut**

Statskontoret ska ta fram ett underlag för regeringens prövning av Finansinspektionens resurssituation. Underlaget ska innehålla

- en kartläggning av Finansinspektionens nuvarande verksamhet i förhållande till beslutade och planerade förändringar av verksamheten,
- en jämförande analys av verksamhet och resurser mellan Finansinspektionen och ett urval av motsvarande tillsynsmyndigheter inom EU och övriga Norden,
- en bedömning och analys av den långsiktiga verksamheten och den långsiktiga nivån (2010 – 2012) av Finansinspektionens resursbehov för att myndigheten ska kunna fullfölja sina uppgifter, samt
- en analys av förutsättningar för att effektivisera verksamheten.

Uppdraget ska genomföras efter samråd med Finansmarknadsrådet. Finansinspektionen ska bistå Statskontoret under arbetet med uppdraget. Så långt det är möjligt ska kartläggningar, bedömningar och analyser samt slutsatser redovisas uppdelat på tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning. Uppdraget ska redovisas senast 1 april 2009.

*Uppdraget för-  
långt enligt  
övertenskommissen  
med Finans-  
departementet till 20 april 2009  
2009-03-06  
Vivika Larsson*

**Bakgrund**

Finansinspektionens huvudsakliga ansvar, enligt sin instruktion, är att bedriva tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och finansiella företag (SFS 2007:841). Finansinspektionen ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom verksamhetsområdet. Finansinspektionen har också till uppgift att verka för ett gott konsumentskydd inom sitt ansvarsområde.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: <a href="mailto:registrator@finance.ministry.se">registrator@finance.ministry.se</a>
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Telex 117 41 FINANS S

Den finansiella tillsyn som Finansinspektionen bedriver är central för såväl stabiliteten i systemet som konsumentskyddet. Samtidigt har den finansiella sektorn förändrats och ökat i betydelse och omfattning som en följd av globaliseringen och ökad finansiell integration.

För att den finansiella sektorn ska fungera effektivt och korrekt ställs större krav på dess tillsynsmyndigheter än tidigare. Detta gäller såväl omfattning som kvalitet och komplexitet i tillsynsarbetet. Fler resurskrävande initiativ måste tas av tillsynsmyndigheterna till följd av utvecklingen inom området.

Finansinspektionen har, liksom tillsynsmyndigheterna i övriga medlemsstater i EU fått en allt tyngre arbetsbörda bl.a. genom sitt deltagande i de tre europeiska tillsynskommittéerna (CEBS<sup>1</sup>, CEIOPS<sup>2</sup> och CESR<sup>3</sup>) och de ökande kraven på tillsynssamarbete och tillsynskonvergens. Dessa kommittéer utgör ett led i Lamfalussy-modellen, som syftar till att möjliggöra ett snabbare lagstiftningsförfarande inom finansmarknadsområdet och att förbättra EU:s inre marknad för kapital och finansiella tjänster. Modellen infördes 2001 på värdepappersmarknadsområdet. Processen utvidgades 2005 till att omfatta även bank-, försäkrings- och fondområdena.

Finansinspektionen anvisar årligen ett ramanslag för täckning av verksamhetens kostnader. Baserat på kostnaderna tar Finansinspektionen ut en obligatorisk årlig avgift från företagen under tillsyn (SFS 2007:1135). Avgifterna förs till inkomsttitel på statsbudgeten. Finansinspektionen tar även ut avgifter för prövning av tillstånd och anmälningar. Dessa avgifterna disponeras av Finansinspektionen.

#### Skälen för regeringens beslut

Förutsättningarna för Finansinspektionen att utöva sina uppgifter inom det finansiella området har förändrats. Verksamheten kännetecknas generellt av att det återkommande genomförs ändringar i tillsynsuppdraget, regelgivningen och tillståndsprövningen. Ett omfattande arbete med att genomföra nya regler för kapitaltäckning för kreditföretag och för värdepappersområdet har bedrivits. Syftet har varit att utveckla en gemensam standard i tillsynen och underlätta gränsöverskridande finansiell verksamhet för företag under tillsyn. Förhandlingar om nytt direktiv för försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) pågår för närvarande inom EU. Redan nu ställer detta arbete stora krav på Finansinspektionen.

<sup>1</sup> Committee of European Banking Supervisors

<sup>2</sup> Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors

<sup>3</sup> Committee of European Securities Regulators

Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser tillsattes 2002 med uppgift att göra en översyn av Finansinspektionens roll och resursbehov, bl.a. mot bakgrund av planerade förändringar i de nationella och internationella reglerna inom det finansiella området. Av betänkandet Framtida finansiell tillsyn (SOU 2003:22) framgår att utredningen bedömde att Finansinspektionens anslagsfinansierade resursbehov skulle behöva öka från 150 miljoner kronor 2002 till 220 miljoner kronor 2005. (Anslaget för Finansinspektionen under 2008 uppgår till 213 miljoner kronor.) Utredningen behandlade dock inte samtliga uppgifter som Finansinspektionen nu har ett ansvar för, t.ex. tillsyn inom redovisnings- och penningtvättsområdet. Inte heller ambitionerna inom det privatekonomiska området behandlades.

För att Finansinspektionen bättre ska kunna klara de nya uppgifterna har, i likhet med utredningens bedömning, ökade resurser återkommande ställts till Finansinspektionens förfogande. Finansinspektionen påtalar i sitt budgetunderlag till regeringen dock på ett ytterligare behov av ökade resurser.

Verksamheten inom Finansinspektionen behöver klargöras avseende förhållandet mellan nya arbetsuppgifter och dess effekter för befintliga arbetsuppgifter. Inriktningen av prioriteringarna behöver klargöras samt effekten av att vissa arbetsuppgifter prioriteras ned. Möjligheterna till effektiviseringar av verksamheten behöver prövas. Utifrån denna analys ska resurssituationen inom Finansinspektionen genomlysas för att kunna bedöma vad som är en lämplig nivå på resurserna i förhållande till den verksamhet som ska bedrivas. En viktig del i denna granskning är jämförelser med ett urval av motsvarande myndigheter inom EU och övriga Norden avseende verksamhet och resurser.

Det är lämpligt att Statskontoret ges i uppdrag att utreda dessa frågor.

På regeringens vägnar

  
Mats Odell

  
Liso Norrman

Kopia till:  
finansutskottet  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/SMS  
Finansinspektionen  
Finansmarknadsrådet



### Frågemall – internationell jämförelse

#### Nyckeltal för förhållanden under 2008:

1. Tillsynsmyndighetens budget, fördelat på anslag respektive avgiftsintäkter.
2. Antalet anställda totalt (årsarbetskrafter).
3. Verksamheter som ingår i kärnverksamheten.
4. IT-kostnader per år för myndigheten (drivs IT-verksamheten i egen regi eller genom outsourcing?).
5. Anställda i kärnverksamhetens (regelgivning, tillstånd, tillsyn annan kärnverksamhet respektive administration) genomsnittslön.
6. Den årliga procentuella omsättningen bland personal i kärnverksamhet, fördelad enligt kategorierna ovan.
7. De anställdas utbildningsbakgrund (företagsekonomer, nationalekonomer, jurister, övrigt).
8. De anställdas kompetensutveckling (fördelat på utbildningsdagar och/eller utbildningskostnad).
9. Procentuell förändring av genomsnittliga löner för de olika kategorierna av anställda mellan 2007 och 2008.
10. Antalet persondagar per år som åtgår för EU-samarbete respektive annat internationellt utbyte.
11. Hur många internationella arbetsgrupper medverkar tillsynsmyndigheten i. Vilka är dessa?
12. Hur ser fördelningen (i årsarbetskrafter) ut mellan tillsyn, regelgivning, tillståndsprovning och övriga kärnverksamhet?

13. Antal tillsynsobjekt uppdelat på typ av objekt, bank, försäkringsbolag etc.

**Tematiska frågor för en allmän diskussion om den finansiella tillsynen:**

- Tillsynsmyndigheternas *nationella omgivning*
  - Rollfördelningen ut mellan tillsynsmyndigheten och övriga tillsynsmyndigheter (finansdepartement, centralbank, nationella konkurrensmyndigheter, konsumentmyndigheter, bolagsverk, skatteverk, penningtvättsmyndigheter)? Har dessa myndigheter några uppgifter och uppdrag inom det finansiella området? Vilken konstitutionell position har tillsynsmyndigheten, dvs. är det en fristående myndighet, del av ministerium etc?
  - Vilken finansieringsform har myndigheten – och hur påverkar det verksamheten? Får myndigheten disponera ev. avgiftsintäkter?
- Tillsynsmyndigheternas *internationella omgivning*
  - I vilken utsträckning deltar tillsynsmyndigheten i gränsöverskridande samarbete inom det finansiella området?
  - Vad är erfarenheterna av gränsöverskridande samarbete? Är denna typ av samarbete något som ökat under den gångna femårsperioden? I framtiden?
- Tillsynsuppdragets *omfattning och inriktning*:
  - Vilken typ av finansiell verksamhet omfattas (finans och/eller försäkring)?
  - Vilka är de övergripande målen för tillsynsverksamheten?
  - Vilka uppgifter har myndigheten som ligger lite vid sidan av kärnuppgiften, t.ex. folkbildning eller statistikansvar?

- Hur har de ekonomiska förutsättningarna varit under den senaste treårsperioden? Förändringar av verksamhetens innehåll och ansvarsområden under samma period?
- Är myndighetens resurser föremål för diskussion/utredning? Diskuteras renodling av verksamheten?
- Vilka institut är centrala för den finansiella stabiliteten i ert land? Hur stor andel av den totala finansiella marknaden har dessa institut? Har man delat in objekten i riskklasser/produktgrupper? Hur ser riskklasserna ut? Vad betyder de olika klassificeringarna etc.?
- Hur fördelas tillsynen i omfattning på de olika risk-klasserna? Hur mycket tillsyn, i årsarbetskrafter räknat, kräver dessa objekt?
- Bedriver myndigheten direkt tillsyn över alla tillsynsobjekt?
- Hur bedrivs tillsynen? Prioriteras skrivbordstillsyn eller plats-tillsyn? Vilken händelse kan utlösa ett platsbesök? Hur stor del av resurserna för tillsyn är fria för omfördelning på kort sikt till angelägna områden?
- Hur mäter man resultatet av tillsynsverksamheten? Hur bedömer man resultatet?
- Tillsynsmyndighetens *verktyg*
  - Statlig tillsyn kan omfatta information, utvecklingsstöd och normering och allmänna råd, genom utfärdandet av föreskrifter. Utifrån dessa två definitioner hur definierar myndigheten begreppet tillsyn?
  - Har tillsynsmyndigheten föreskriftsrätt?

- Tillsynsmyndigheternas *organisation och verksamhetsstöd*
  - Hur är verksamheten organiserad med avseende på kärnuppgifterna tillsyn, regelgivning, tillståndsprövning och andra kärnverksamheter?
  - I vilken utsträckning förekommer projektbaserade, horisontella, arbetsprocesser inom tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning och i vilken utsträckning bedrivs dessa tre processer skilt från varandra? Vilka är erfarenheterna av de båda organisationsmodellerna?
  - Hur arbetar myndigheten med IT som ett strategiskt stöd för verksamheten? Vilken grad av medvetenhet har man när det gäller IT och hur ofta talar ledningsgruppen om IT-frågorna? Hur välutvecklat är IT-stödet? Omfattar det mer än registrering av ärenden och insamling av finansiella data från företagen? Vilket stöd får man i analysarbetet? Vid val av tillsynsobjekt?
  
- Tillsynsmyndigheternas *personal och bemanning*
  - Finns det löneskillnader mellan tillsynsmyndigheten och motsvarande arbetsuppgifter på den privata marknaden? Skapar löneskillnaderna problem?
  - Tillämpas individuell lönesättning?
  - Har myndigheten som ambition att kunna matcha marknadens lönenivåer eller försöker myndigheten kompensera den förmodat lägre lönenivån med andra typer av förmåner såsom vidareutbildning, flexibla arbetstider etc.?