Finansiell tillsyn

frågan om den framtida tillsynen över de finansiella institutten och marknaderna

SOU

1991:2

Finansiell tillsyn

Betänkande av utredningen med uppdrag att utreda frågan om den framtida tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna

SOU

1991:2

Statens offentliga utredningar
1991:2
Finansdepartementet

Finansiell tillsyn

Betänkande av utredningen med uppdrag att utreda frågan om den framtida tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna

Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB
Göteborg 1991

ISBN 91-38-10722-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Åsbrink

Genom beslut den 8 februari 1990 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Kjell-Olof Feldt, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om den framtida tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 14 februari 1990 numera generaldirektören Alf Carling.

Att som experter biträda utredaren förordnades fr.o.m. den 5 mars 1990 hovrättsassessorn Ann-Christine Lindeblad, fr.o.m. den 23 mars 1990 vice verkställande direktören Ragnar Boman, bankinspektören Mats Josefsson, departementssekreteraren Magnus Petrelius, avdelningsdirektören Åke Törnqvist, överdirektören Thomas Utterström och fr.o.m. den 20 augusti 1990 direktören Sven G. Svedberg. Experterna har inte tillåtits avge särskilda yttranden.

Genom beslut den 2 mars 1990 förordnades numera rådmannen Gunnar Larsson att vara sekreterare i utredningen. Ann-Christine Lindeblad har deltagit i sekretariatets arbete.

Härmed överlämnas betänkandet Finansiell tillsyn. Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 25 januari 1991

Alf Carling

/Gunnar Larsson

Ann-Christine Lindeblad

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING

Utredningsuppdraget består i att överväga den framtida inriktningen och organisationen av tillsynen över finansiella institut och marknader.

Tillsynens inriktning och valet av prioriteringar måste bedömas i första hand utifrån de skyddsintressen, som ligger till grund för lagstiftningen på det finansiella området. Dessa skyddsintressen kan indelas i tre huvudgrupper;
- stabilitet och säkerhet i det finansiella systemet,
- skydd för konsumenternas (insättare, försäkringstagare, låntagare osv.) intressen,
- förtroendet för och effektiviteten hos finansiella institut och marknader.

Hårdnande konkurrens på de finansiella marknaderna, branschglidning i vid mening och internationalisering kommer under de närmaste åren att prägla miljön för finansiell tillsyn. Dessa tendenser måste också påverka tillsynsorganens resursbehov och prioriteringar. Deras verksamhet måste anpassas med hänsyn till de skyddsintressen, som rör stabiliteten och förtroendet för det finansiella systemet. Samtidigt är det viktigt att tillsynen utformas så att den inte onödigtvis hämmar tillkomsten av nya produkter och organisationsformer.

Utvecklingen på det finansiella området motiverar ökade tillsynsinsatser totalt sett. Men den talar också för en hårdare prioritering av arbetsuppgifterna och för en förenkling av ärendehanteringen på vissa delområden. Att stå under en inspektionsmyndighets tillsyn kan inte innebära en likvärdig kvalitetsprövning för alla de berörda instituten och verksamheterna.

Mina överväganden rörande tillsynsverksamhetens inriktning kan sammanfattas på följande sätt:

- Tillsynen rörande soliditet och säkerhet i finansinstitut måste i större utsträckning än hittills ske på koncernnivå. Granskningen bör i ökad utsträckning inriktas på platsundersökningar, medan den löpande rapportgranskningen bör kunna förenklas och i vissa fall minska i omfattning. Metoderna för soliditets- och säkerhetskontroll bör mer än nu differentieras mellan stora och små institut. Större vikt bör läggas vid granskning av institutens egna system för intern delegering, rapportering och kontroll.

- Grundläggande konsumentskyddskrav - vid sidan av insättarskyddet i bankerna - aktualiseras främst i granskningen av villkor och skadereglering på försäkringsområdet. Lånevillkor och låntagarnas ställning i övrigt måste ägnas ökat intresse från inspektionsmyndighetens sida de närmaste åren.

- Ny lagstiftning rörande värdepappersmarknaderna kommer att innebära, att bankinspektionens ansvarsområde utvidgas väsentligt. Den nu beslutade utvidgningen av insiderlagstiftningen är ett exempel på detta. Att upprätthålla allmänhetens förtroende för de finansiella instituten och marknaderna är ett intresse för branschen lika väl som för statsmakterna. Intresset för självreglering måste utnyttjas, om man skall kunna undvika en alltför stark ökning av resursbehovet för statlig tillsyn.

Då det gäller tillsynsverksamhetens framtida organisation ställs två huvudfrågor i direktiven. Den första är om riksbanken bör överta (helt eller delvis) bankinspektionens arbetsuppgifter. Den andra är om bankinspektionen och försäkringsinspektionen bör slås samman.

Den finansiella tillsynen har organiserats på skilda sätt i olika länder. Det finns inte någon enhetlig internationell utvecklingstendens i fråga om valet av organisationslösning, även om en strävan att koncentrera och samordna verksamheten kan observeras i många länder. I huvudsak kan ländernas skilda organisationsmodeller förklaras med inhemska traditioner. Erfarenheterna tyder också

på att skillnader i tillsynsorganisationen inte på något avgörande sätt begränsar eller försvårar samarbete mellan olika länders inspektionsmyndigheter.

I de flesta EG-länder svarar centralbanken för en del av tillsynsverksamheten, i första hand tillsyn över bankerna. Huvudmotivet är då att centralbanken har det yttersta ansvaret för betalningssystemet och för det finansiella systemets stabilitet, ett ansvar som ytterst manifesteras i uppgiften att vara "lender of last resort". Som motiv för att föra tillsynsuppgifter till centralbanken brukar också anföras, att banken genom sin nära kontakt med marknaden förfogar över information som är värdefull i tillsynsverksamheten. Ett tredje argument är centralbankens internationella kontaktnät.

Det viktigaste av de här nämnda argumenten är enligt min mening det som rör riksbankens uppgift som "lender of last resort". Beredskap krävs, såväl hos riksbanken som hos inspektionsmyndigheterna, för att möta störningar, som hotar stabiliteten i det finansiella systemet. För att rätt kunna bedöma uppkommande kriser i kreditinstitut måste riksbanken i förväg ha tillgång till information om instituten. Viktig sådan information framkommer i tillsynsarbetet, t.ex. i samband med tillståndsprövning och löpande kontroll av institutens soliditet.

Det finns således skäl som talar för en överföring av vissa tillsynsuppgifter till riksbanken, och då främst tillsyn över bankernas verksamhet. Branschglidningen ger samtidigt starka skäl för att integrera tillsynsinsatserna i hela den finansiella sektorn. Att föra över all finansiell tillsyn till riksbanken är å andra sidan inte en lämplig lösning, då stora delar av denna tillsyn ligger långt från riksbankens naturliga ansvars- och kompetensområde.

Den svenska riksbankens speciella ställning som en förvaltningsmyndighet direkt underställd riksdagen medför att flera problem skulle aktualiseras, om riksbanken skulle överta bankinspektionens tillsynsuppgifter helt eller delvis. Strikta regler skulle behöva uppställas för fördelningen av ärenden och uppgifter mellan finansdepartementet och riksbanken. Sådana regler skulle bl.a. utgöra en begränsning i den flexibilitet, som kan krävas med hänsyn till utvecklingen på de olika marknaderna. Ett annat problem gäller formerna för

överklagande av de beslut riksbanken skulle fatta i tillsynsärenden.

Om en betydande del av tillsynsansvaret överförs till riksbanken, kan det knappast undvikas att kraven på samverkan med regeringskansliet ökar. Detta rimmar mindre väl med den inriktning för riksbankens verksamhet, som anges i förarbetena till nya riksbankslagen. "Myndighetskaraktären" i riksbankens verksamhet skulle förstärkas, vilket också torde innebära en begränsande faktor om man på längre sikt vill förstärka riksbankens självständiga ställning i penningpolitiken.

Det finns starka skäl för att å ena sidan tillförsäkra riksbanken mer information än för närvarande i centrala tillsynsfrågor och å andra sidan dra mer nytta i tillsynsarbetet av riksbankens marknadskompetens och kontaktnät. De allt större kraven på integrering av tillsynsverksamheter samt de olika problem som ovan skisserats motiverar dock att man söker andra vägar än en överföring av tillsynsuppgifter till riksbanken (utöver dem som anges i valutalagstiftningen). Jag föreslår en lösning där bankinspektionen, förutom att hålla riksbanken underrättad i centrala tillsynsfrågor, även åläggs att samråda med riksbanken innan beslut fattas i de tillsynsfrågor, som har nära samband med riksbankens ansvarsområde. En bestämmelse om samrådsskyldighet bör införas i bankinspektionens instruktion. En sådan samrådsplikt innebär inte ett uppdelat tillsynsansvar. Det är inspektionen som fattar besluten i tillsynsfrågor och har ansvaret för tillsynens bedrivande.

Riksbanken bör också ha en möjlighet att vända sig direkt till kreditinstituten för att erhålla nödvändig information. Med den nya utformning av riksbankslagen som gäller från den 1 juli 1990, har riksbanken fått möjligheter att infordra sådan information. Någon ytterligare bestämmelse om informationsinhämtning från kreditinstitut behövs därför inte.

Frågan om en eventuell sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen måste bedömas i första hand utifrån kravet på effektiv tillsyn i en snabbt föränderlig marknadssituation. Tillsynsorganisationen måste vara flexibel och möjliggöra omdisponering av resurser till områden, som för längre eller kortare perioder kräver särskilda insatser.

Den traditionellt strikta uppdelningen mellan bank- och försäkringsverksamhet håller på att suddas ut samtidigt som gränsupplösning sker också på andra delar av det finansiella området. Denna utveckling är internationell, och den kommer troligen att på sikt tvinga fram förstärkt tillsyn på koncernnivå med åtföljande förändringar i många länders tillsynsorganisation. Branschglidningen utgör ett tungt vägande skäl för att samla tillsynen över kreditinstitut, försäkringsbolag och värdepappersmarknader i en myndighet - en organisationsförändring som har genomförts i Norge och Danmark.

Den svenska organisationsmodellen med två fristående, relativt små tillsynsmyndigheter erbjuder fördelar främst genom korta beslutsvägar och större möjligheter att upprätthålla specialistkompetens högt upp i organisationen. Det bör emellertid vara möjligt att finna sådana organisationslösningar att dessa fördelar i huvudsak behålls i en sammanslagen myndighet, som då totalt sett blir mer flexibel och effektiv än den nuvarande organisationen.

En sammanslagning förbättrar förutsättningarna att rekrytera och behålla kvalificerad personal, bl.a. genom att nya karriärmöjligheter öppnas inom myndigheten. Rationaliseringsvinster uppnås främst inom administrationen och genom gemensamma stabs- och servicefunktioner. Oavsett valet av organisationslösning i övrigt är samlokalisering av de två myndigheterna en fördel. Enbart samlokalisering och utökat samråd mellan myndigheterna är dock enligt min mening otillräckligt, främst med hänsyn till branschglidningen och det starkt ökade behovet av koncerntillsyn.

Jag föreslår att bankinspektionen och försäkringsinspektionen slås samman till en myndighet och att den nya myndigheten ges namnet finansinspektionen. Stora delar av de nuvarande myndigheternas interna organisationslösningar bör kunna behållas. Jag förutsätter emellertid att en organisationskommitté med representanter för de båda myndigheterna ges i uppdrag att arbeta fram slutliga förslag om finansinspektionens organisation. Om statens tillsynsresurser på redovisningsområdet förs samman bör det ske inom en redovisningsenhet vid finansinspektionen.

En sammanslagning av inspektionsmyndigheterna medför en viss minskning av personalbehovet. Den förut beskrivna ökningen av tillsynsbehovet innebär ändå att personalen inom några år måste vara större än för närvarande. Krav på flexibilitet talar samtidigt för ökad användning av utomstående expertis, främst på revisions- och ADB-området, som komplement till den fast anställda personalen.

Tillsynsverksamheten bör i huvudsak finansieras med avgifter från institut och marknadsplatser som står under tillsyn. Starka skäl talar dock för att vissa verksamheter, t.ex. insiderbevakning, bör finansieras över statsbudgeten. Vidare förordar jag ökad användning av individuellt bestämda avgifter, t.ex. i samband med tillståndsprövning. Avgiftsuttaget för löpande tillsyn bör omfördelas så att de större instituten får betala en större andel av kostnaderna, och så att företag med utlandsverksamhet får bära kostnaderna för tillsyn av denna verksamhet.

1 BEHOVET AV TILLSYN

1.1 Inledning

Laglighet och sundhet är nyckelbegrepp, när det gäller ansvarsområdet för bank- och försäkringsinspektionernas tillsyn. Inspektionsmyndigheterna skall se till att instituten följer de lagar och författningar som berör dem, liksom bestämmelser som meddelats av stämma, styrelse eller motsvarande organ. Men tillsynskravet omfattar också i vidare mening förhållanden som kan inverka på institutens säkerhet eller i övrigt har betydelse för en sund utveckling av verksamheten. Myndigheterna skall bl.a. se till att den faktiska verksamheten med betryggande marginal ligger inom de gränser, som dras upp i lagstiftningen.

Under *bankinspektionens* ansvarsområde faller banker, finansbolag, kreditaktiebolag och hypoteksinstitut. Inspektionen har därutöver tillsynsansvaret för fondkommissionsbolag och fondbolag, för värdepappers- och optionsmarknader samt för fondbörsen, värdepapperscentralen, penningmarknadscentralen och upplysningscentralen. Inom *försäkringsinspektionens* ansvarsområde återfinns liv- och skadeförsäkringsbolag, den mer begränsade typ av försäkringsrörelse som bedrivs av understödsföreningar samt numera också försäkringsmäklare.

Bankinspektionen och försäkringsinspektionen har till uppgift att fortlöpande följa och kontrollera de finansiella verksamheterna i bolagen och på marknaderna med utgångspunkt i gällande regelsystem. Det sker med stöd av lagstiftningens bestämmelser om auktorisationskrav, särskilda rörelse- och placeringsregler, solvenskrav liksom krav beträffande kompetens och ansvarsfördelning när det gäller ledningsfunktioner osv.

En diskussion av tillsynens inriktning och organisation måste utgå från en genomgång av arten och betydelsen hos de skyddsintressen, som ligger till grund för lagstiftningen. Som framhålls i utredningens direktiv är det av stor vikt att tillsynen fortlöpande kan anpassas till marknadsutvecklingen och koncentreras på de mest angelägna områdena. En principiellt inriktad och översiktlig genomgång av skyddsintressena skall göras i detta kapitel, varefter jag i de följande kapitlen övergår till en mer konkret beskrivning och analys av inspektionsmyndigheternas verksamhet.

1.2 Skyddsintressen

Speciallagstiftningen rörande finansinstitut och finansiella marknader motiveras av ett antal grundläggande skyddsintressen. Dessa är också utgångspunkten för tillsyn över institut och marknader. Att lagregler är nödvändiga - t.ex. beträffande bolagsbildning, kontrakt, konkurrensbegränsning och marknadsföring - för att en marknadsekonomi skall kunna fungera effektivt är inte något speciellt för det finansiella området. Men detta område har vissa särdrag, som gör kraven på tillsyn mer omfattande här än i andra delar av marknadssystemet.

Skyddsintressena på det finansiella området har under senare tid diskuterats ingående av flera statliga utredningar, främst kreditmarknadskommittén, försäkringsverksamhetskommittén och värdepappersmarknadskommittén. Också internationellt pågår analyser av dessa frågor, bl.a. inom OECD och EG och i samarbete mellan olika länders centralbanker och tillsynsmyndigheter.

Med viss förenkling kan skyddsintressena grupperas under tre huvudrubriker;

- stabilitet,
- konsumentskydd,
- effektivitet.

Gränserna mellan dessa tre ansvarsområden för lagstiftning och tillsyn är inte särskilt skarpa. Indelningen kan ändå utgöra en lämplig ram för framställningen i detta kapitel. De tre områdena skall behandlas i var sitt avsnitt.

1.2.1 Det finansiella systemets stabilitet

Ett utmärkande drag hos de finansiella marknaderna är det starka inbördes beroendet mellan systemets olika delar. Impulser och "störningar" från en del av marknaden fortplantas utomordentligt snabbt över hela marknaden i form av ändringar i utbud och efterfrågan. Om förtroendet för ett stort finansinstitut eller för en betydelsefull kategori av tillgångar rubbas, kan hela systemets stabilitet hotas.

Ett klassiskt problem i det här sammanhanget utgör bankernas funktion som skapare av betalningsmedel. Då bankinlåning betraktas som en riskfri och likvid placeringsform, kan den också fungera som en huvudkomponent i betalningssystemet. Denna uppgift är oundgänglig för hela ekonomins funktionsduglighet. Men om förtroendet skulle rubbas för någon eller några bankers förmåga att uppfylla sina förpliktelser gentemot insättarna, kan panikreaktioner uppkomma. Störningen sprids då snabbt med allvarliga konsekvenser för andra aktörer på de finansiella marknaderna. I extrema fall kan hela betalningssystemet bryta samman med katastrofala följder för hela ekonomin.

När insättarskyddet betecknas som det mest grundläggande skyddsintresset på kreditmarknaden, är det således inte enbart (eller ens i första hand) en fråga om konsumentskydd i vanlig bemärkelse. Huvudmotivet bakom den ingående regleringen av banker, liksom för riksbankens uppgift som "lender of last resort", är att värna om betalningssystemets stabilitet.

Framväxten av nya stora finansinstitut vid sidan av bankerna, liksom värdepappershandelns snabbt ökande omfattning, har gjort stabilitetsproblemet mer komplicerat. Det är nu nödvändigt att också beakta vilka hot mot det finansiella systemets stabilitet, som kan uppkomma till följd av solvens- eller likviditetskriser på dessa delar av marknaden. Riskerna för spridningseffekter är i viktiga avseenden likartade, även om den direkta kopplingen till betalningssystemet saknas. Systemet med kapitaltäckningsregler har numera givits samma utformning för alla kreditinstitut och kraven beträffande tillsyn är på väsentliga punkter likartade. Insättarskyddets särställning medför dock att regelsystemet i

övrigt på en del punkter måste vara mer restriktivt för bankerna än för andra kreditinstitut.

Stabilitetsaspekten är troligen mindre betydelsefull, när det gäller lagreglering och tillsyn på värdepappersområdet. Konsekvenserna för insättarskyddet och betalningssystemet av finansinstitutens placeringar i värdepapper (särskilt ränte- och valutakursrisker) kommer i framtiden att beaktas i kapitaltäckningsreglerna. Också riksbankens tillsyn över valutahandeln spelar en betydelsefull roll i det sammanhanget. Den motiveras emellertid också av omsorgen om valutareserv och växelkursstabilitet. I övrigt aktualiseras skyddsintressen av det aktuella slaget framför allt i samband med clearingverksamhet. Det är nödvändigt för ekonomins stabilitet att risker för sammanbrott i kvittning och betalningsförmedling undanröjs. Tillsynskraven beträffande övriga aktörer på värdepappersmarknaderna, t.ex. emittenter, mellanhänder och marknadsplatser, har att göra med andra skyddsintressen, som skall diskuteras i de två följande avsnitten.

På försäkringsområdet är interdependensen mellan systemets olika delar i allmänhet betydligt svagare än på den egentliga kreditmarknaden. Behovet av speciallagstiftning och tillsyn är också i jämförelsevis liten utsträckning betingat av omsorg om hela systemets stabilitet. Skyddsintressena är mer direkt knutna till säkerheten för de enskilda försäkringstagarna. En motsvarighet till resonemangen ovan om risker för kedjereaktioner återfinner man dock på skadeförsäkringsområdet, nämligen i de system för återförsäkring av stora riskåtaganden, som tillämpas mellan bolagen. Systemriskerna i samband med sådana åtaganden är likartade dem som tidigare diskuterats för banker och andra kreditinstitut.

1.2.2 Konsumentskydd

Det finns främst två skäl till att konsumentsyddsaspekten har särskilt stor tyngd på kredit- och försäkringsområdena. Det ena är storleken - i förhållande till enskilda placerares, låntagares och försäkringtagares ekonomi - hos de åtaganden som köps och säljs på marknaderna. En felbedömning av den erbjudna

produkten kan leda till ekonomiska konsekvenser för det drabbade hushållet eller företaget, vilka saknar motsvarighet i handeln med de flesta andra varor och tjänster.

Det andra huvudskälet är att informationen om de finansiella tjänsternas egenskaper är ofullständig och, framför allt, ojämnt fördelad mellan parterna. Sådan "informationsasymmetri" utgör, särskilt när köp- och säljbesluten kan få allvarliga konsekvenser för den svagare parten, ett viktigt motiv för statliga ingrepp i marknadens funktion. I första hand aktualiserar de naturligtvis åtgärder för att förbättra informationen om produkterna och mottagarnas möjligheter att tillgodogöra sig denna information. Men ofta är åtgärder av det slaget inte tillräckliga, utan mer direkta, reglerande ingrepp blir nödvändiga. Det kan också innebära betydande krav på tillsyn över att reglerna efterlevs.

Konsumentskyddsmotivet har störst tyngd då det gäller de finansiella tjänster, som utbjuds till hushållen, bl.a. därför att problemet med ojämnt fördelad information är mest påtagligt där. Företag - och särskilt de större företagen - kan antas ha väsentligt större kapacitet att inhämta och värdera information om de risker, som är förbundna med olika slags finansiella transaktioner. Reglerande grepp i handeln mellan jämnstarka parter kan i stället skada marknadens effektivitet.

Kravet på skydd för hushållens ekonomi spelar en huvudroll i regelsystemet på det finansiella området, vilket illustreras av följande tre exempel.

- Ett huvudmotiv bakom insättarskyddet är att hushållen bör ha tillgång till en likvid och i praktiken riskfri placeringsform. Bankernas ensamrätt (och skyldighet) att ta emot inlåning på räkning från allmänheten och de särregler som gäller för sådan inlåning syftar till att stärka skyddet för såväl de enskilda insättarna som betalningssystemet. I en del länder finns också regler om obligatorisk inlåningsförsäkring, som syftar till att skydda i första hand "småsparare" mot förluster vid bankkriser. I Sverige har dock denna metod för konsumentskydd ansetts mindre ändamålsenlig (jfr. diskussionen i kreditmarknadskommitténs betänkande, SOU 1988:29, kapitel 6).

- Också kreditgivningen till hushåll anses kräva särskilda skyddsregler med syfte att förhindra otillbörligt utnyttjande av vissa låntagares svaga ställning, inte minst i informationsavseende. Krediter till hushåll, med undantag för leverantörskrediter, får lämnas endast av auktoriserade kreditinstitut, vilka också står under bankinspektionens tillsyn.

- På försäkringsområdet är lagreglering och tillsyn till mycket stor del motiverade av konsumentskyddsintresset. Det gäller såväl placeringsreglerna på livförsäkringssidan som kontrollen av villkor i fråga om skade- och livförsäkringar. Försäkringar måste, lika väl som inlåningsräkningar i bank, kunna betraktas som riskfria placeringar i den meningen att åtagandena är otvetydiga och alltid uppfylls. Informationsproblemen på försäkringssidan (särskilt i fråga om sakförsäkring) kompliceras emellertid av att också föräkringsbolaget kan ha ofullständig kunskap om förhållanden av betydelse för åtagandet.

Konsumentskyddsintresset väger uppenbarligen tungt på viktiga delar av det finansiella området. Men samtidigt måste understrykas, att det aldrig kan bli fråga om att söka undvika eller minimera allt risktagande för hushåll och företag, som gör placeringar på finansiella marknader. Inte minst fordringar i värdepapper har (och bör ha) ett varierande riskinnehåll, som speglas i fordringarnas förväntade avkastning. Att omfördela och sprida risker är en huvuduppgift för de finansiella marknaderna. Flera av de viktigaste innovationerna under senare år, t.ex. framväxten av olika slags derivatmarknader, fyller främst funktionen att effektivare omfördela och prissätta finansiella risker. I samma riktning verkar den ökade internationaliseringen av de finansiella marknaderna.

De krav som bör ställas på exempelvis aktiemarknaden är således inte att riskerna skall elimineras. I stället gäller det att åstadkomma sådana förhållanden, särskilt i fråga om informationsspridningen och mellanhändernas behandling av olika kunder, att alla placerare på marknaden kan agera under likvärdiga förutsättningar. Detta krav på likabehandling kan uppfattas som ett konsumentskyddsintresse. Det är emellertid i lika hög grad ett villkor för att förtroendet för värdepappersmarknaderna skall kunna upprätthållas, och

därmed för att de skall kunna fylla sin huvudfunktion som instrument för riskhantering i en marknadsekonomi. Denna del av tillsynsproblematiken diskuteras i nästa avsnitt.

1.2.3 Det finansiella systemets effektivitet

Den relevanta frågan gäller här marknadernas funktionsduglighet och effektivitet från *samhällsekonomisk* synpunkt. Det innebär samtidigt att effektivitetskravet i och för sig kan anses innefatta också de aspekter, som har behandlats i de två föregående avsnitten. Syftet med detta avsnitt är att samla upp de samhällsekonomiskt grundade motiv för reglering och tillsyn, som inte direkt kan härledas från krav på stabilitet och konsumentskydd. Främst gäller det då frågor om dels effektiv konkurrens, dels förtroendet för det finansiella systemet.

Till huvuduppgifterna för de finansiella instituten och marknaderna brukar räknas
- att sörja för effektiva kreditflöden mellan sparare och investerare,
- att hantera och utjämna risker,
- att skapa likviditet och medverka i en väl fungerande betalningsmedelförsörjning.

En huvudlinje i de senaste årens lagstiftningsarbete på det finansiella området har varit att åstadkomma ett regelsystem som ger utrymme för effektiv konkurrens och en smidig anpassning till ändrade yttre förhållanden. På struktursidan kan detta exemplifieras med öppnandet av de finansiella marknaderna för etableringar över nationsgränserna. På den kreditpolitiska sidan är avskaffandet av utlånings- och räntereglerinngen och senare också av valutaregleringen de mest påtagliga exemplen.

I viktiga avseenden medför liberaliseringen att kraven på insatser från tillsynsorganen skärps. Antalet tillsynsobjekt ökar, och förändringarna på marknaden, såväl i företagsstrukturen som i tjänsteutbudets sammansättning, sker snabbare. Konkurrensen kan visserligen bidra till att marknadens förmåga till "självsanering" ökar i en del avseenden. Men samtidigt medför hårdnande konkurrens

att lönsamhets- och soliditetsproblem lättare kan uppstå. Därmed ökar också kraven på beredskap, hos såväl riksbanken som inspektionsmyndigheterna, för att kunna hantera stabilitetsproblemen.

Det är viktigt att understryka att effektiv konkurrens i sig är ett av de intressen, som skall bevakas av tillsynsmyndigheterna. I de fall där andra skyddsintressen fått motivera konkurrensbegränsande inslag i regelsystemet - t.ex. bankernas "skyddade sektor" och auktorisationsprövningen för vissa andra verksamheter - måste kontrollen utformas så att den så litet som möjligt hämmar konkurrensen. Det gäller också att övervaka utvecklingen på dessa områden och se till att konkurrensbegränsande förfaranden med skadlig verkan inte uppkommer i skydd av regleringarna.

Regler som rör å ena sidan finansinstitutens placeringar i fastigheter och aktier och å andra sidan ägarförhållanden i finansinstitut syftar delvis till att motverka maktkoncentration i andra delar av näringslivet. Inte minst för de små och medelstora företagens kreditförsörjning och möjligheter att konkurrera på lika villkor är det betydelsefullt att det finns starka finansinstitut, som agerar oberoende av de icke-finansiella storföretagen. Stora aktie- och fastighetsinnehav hos t.ex. försäkringsbolagen kan också innebära risker för att dessa institut får alltför stort inflytande på utvecklingen i näringslivet.

En grundläggande förutsättning för att det finansiella systemet skall kunna fullgöra sina uppgifter i samhällsekonomin är att förtroendet för instituten och värdepappersmarknaderna upprätthålls. Detta förhållande förstärks av att flertalet placerare och låntagare måste agera utifrån ofullständig kunskap om viktiga marknadsförhållanden. Missförhållanden i ett enskilt kreditinstitut eller försäkringsbolag, eller på en begränsad del av marknaden, leder lätt till att förtroendet rubbas för systemet som helhet. Dess kapacitet för kreditförmedling och riskhantering kommer då inte att utnyttjas effektivt, vilket skadar hela ekonomin.

Inspektionsmyndigheterna måste således kontrollera att tillsynsobjektens handlande uppfyller sådana krav att förtroendet för det finansiella systemet upprätthålls. Denna uppgift motiverar ett stort antal olikartade tillsynsinsatser,

som skall belysas mer ingående i kapitel 3. Föreskrifter och tillsyn beträffande enskilda instituts risktagande, revision, säkerhet och interna kontroll motiveras i viktiga delar av just omsorgen om allmänhetens förtroende för de finansiella instituten och marknaderna. Detsamma gäller i hög grad sådan tillsyn som syftar till att säkerställa likvärdiga förutsättningar för olika placerare, exempelvis på värdepappersmarknaderna. Regler beträffande fondkommissionsbolags handel för egen och för kunders räkning är ett exempel, kontrollen av insiderhandel är ett annat. Förtroendeproblemet i vidare mening - och det sundhetskrav som ligger till grund för tillsynen - innefattar också de fall då krediter från finansinstitut eller värdepappersmarknaderna utnyttjas i avancerad skatteplanering eller ekonomisk brottslighet.

2 FINANSMARKNADENS UTVECKLING

2.1 Marknadens struktur och rollfördelning

Den pågående omvandlingen av det finansiella systemet brukar ofta beskrivas som en anpassningsprocess och en nära växelverkan mellan institut och marknadsplatser å ena sidan och den omgivande ekonomin å den andra. Det finansiella systemet måste t.ex. anpassas till realsektorernas utveckling och finansieringsbehov (offentlig sektor, företag och hushåll), till handeln med varor och tjänster, till det statsfinansiella läget osv. Samtidigt utgör tillgången till kapital och ett utvecklat utbud av finansiella tjänster inom områden som *bank, värdepapper* och *försäkring* en av samhällsekonomins grundförutsättningar. Fungerar de finansiella delarna av någon anledning dåligt återverkar givetvis detta på resten av ekonomin.

Uppdelningen av den finansiella sektorn i huvudområdena bank, värdepapper och försäkring utgår i hög grad från sektorns uppgift att producera och distribuera finansiella tjänster. Uppdelningen speglar också den rollfördelning och den gränsdragning mellan olika ekonomiska verksamheter och aktörer, som av tradition upprätthållits på de finansiella marknaderna. Lagstiftningens bestämmelser utgår från att en viss grad av specialisering och uppdelning är en nödvändig förutsättning för det finansiella systemets funktionsduglighet. Klassificeringen är också viktig när det gäller att definiera de verksamheter, som är underkastade offentlig tillsyn och kontroll.

Bankområdet domineras, som sig bör, av de traditionella bankerna med in- och utlåningsverksamhet riktad till allmänheten. Där återfinns även den mer

specialiserade finansieringsverksamhet som kreditaktiebolag och finansbolag bedriver, ofta i rollen som dotterföretag inom större bankkoncerner.

Utmärkande för bankerna är deras publika inriktning och breda kontaktytor ut mot allmänheten. Bankerna har också en speciell roll på marknaden när det gäller att fungera som kanal för riksbankens penningpolitik. Inlåningsfunktionen är därutöver bankernas speciella kännetecken. Ensamrätten att motta inlåning av pengar på konton ger bankerna en särställning i betalningssystemet när det gäller att tillhandahålla likvida betalningsmedel och förmedla olika transaktioner i ekonomin. Här återfinns även riksbanken och de stora girosystemen (bank- respektive postgirot). Betalningsströmmarna kanaliseras via bankerna, medan riksbanken svarar för de övergripande clearingfunktionerna i systemet och för visst likviditetsstöd, det senare i rollen som "lender of last resort".

Vid sidan av in- och utlåningsverksamheten och betalningsförmedlingen har efter hand andra delar av bankernas tjänsteutbud fått mer framträdande plats. Det gäller framför allt handeln med valutor, värdepapper och andra finansiella instrument. Vidare har den rådgivande funktionen blivit tydligare, exempelvis när det gäller bankernas medverkan vid företagsfinansiering, bostadsfinansiering och portföljförvaltning av mer sofistikerat slag.

Kännetecknande för bankerna, finansbolagen och kreditaktiebolagen är att dessa sammantaget tillhandahåller olika kombinationer av upp- och utlåningsformer där graden av decentralisering och specialisering kan skifta. De spelar därmed en avgörande roll för att effektivt tillgodose efterfrågan på finansiella tjänster men också för att sprida och hantera riskerna i systemet. Instituten sammanför ett stort antal individuella risker i sina balanser, varvid dessa risker utjämnas och nedbringas. Man har också förmågan att omvandla tillgångar och förändra deras riskegenskaper. Detta illustreras tydligt på bankmarknaden där bankerna omvandlar förhållandevis säker inlåning till utlåning, förknippad med kreditrisker.

Även *försäkringsbolagen* svarar för en utvecklad riskhantering i det finansiella systemet. De driver inte finansrörelse i bemärkelsen upplåning och vidareut-

låning av medel, men täcker genom sina rörelser ekonomiska risker av varierande slag för företag och enskilda individer och utjämnar dessa risker med hjälp av premiesättningen. De uppträder därmed tillsammans med banker och kreditinstitut som faktiska bärare av risker på marknaden. Riskerna kan utjämnas och nedbringas genom en effektiv hantering i större skala, men för samtliga finansiella institutioner gäller att risktagandet i rörelserna kan koncentreras på ett sätt som ställer särskilda krav på övervakning och kontroll. Bl.a. krävs en betryggande kapitalbas (soliditet) för den förlusttäckning som kan komma ifråga.

Huvuduppgiften för försäkringsbolagen är att driva risktäckande verksamheter inom skadeförsäkringens respektive livförsäkringens område. Detta utbud av försäkringstjänster har stor betydelse på marknaden från såväl ekonomiska som sociala utgångspunkter. De belopp som utbetalas vid skador och olycksfall kan t.ex. vara mycket stora. I andra fall kan försäkringsavtalen sträcka sig långt fram i tiden på det sätt som sker för ålderspensioner på livförsäkringsområdet. Då kombineras det rena försäkringsskyddet vanligen med inslag av ett långsiktigt bundet sparande och motsvarande fondbildningar i bolagen. Härtill kommer att det inte sällan tar lång tid efter en större skadehändelse innan ersättning slutgiltigt kan fastställas och utbetalas. Detta förhållande, som främst avser skadeförsäkring, innebär att stora belopp måste reserveras för framtida utbetalningar.

Fondbildningarna i försäkringsbolagen ställer krav på att förvaltningen drivs säkert och effektivt. Kunderna har inte bara intresse av bolagens soliditet och betalningsförmåga utan förväntar sig få tillgång till en god avkastning på sikt. Kapitalförvaltningen på olika tillgångsmarknader, för räntebärande papper, aktier och fastigheter, betraktas därmed som en nödvändig förutsättning för försäkringsbolagens risktäckande verksamheter.

Värdepappersmarknaderna har i grunden samma funktion som övriga delar i det finansiella systemet om man ser till omfördelningen av kapital och risker. De särskiljande dragen gäller framför allt den organisatoriska strukturen och graden av standardisering i utbudet av produkter och finansieringslösningar.

Marknadernas riskhantering byggs i hög grad upp kring handeln i andra hand där emittenter, placerare och mellanhänder deltar. Instrumenten representerar olika kombinationer av risk och avkastning och handeln ger utrymme för olika omdispositioner i innehaven. Placeringarna får härigenom ett likviditetsinnehåll. Med hjälp av termins- och optionshandeln kan en placerare därutöver påverka sitt risktagande på ett mer sofistikerat sätt.

Marknadsplatsen kan ta formen av en fast organiserad börs, på det sätt som gäller för aktiehandeln på Stockholms Fondbörs. Penning- och obligationshandeln bedrivs däremot till största delen utanför börsen. Ett handels- och informationssystem med telefoner och terminaler binder samman ett antal marknadsgaranter (banker och fondkommissionärer). Flera aktörer/bolag svarar alltså tillsammans för huvudfunktionerna i anslutning till emissionerna på primärmarknaden och handeln och avräkningsförfarandena på sekundärmarknaden.

Till skillnad från vad som gäller för aktiehandeln på Stockholms fondbörs finns inga särskilda författningsbetämmelser som reglerar den datoriserade penningmarknadshandeln. Ett annat alternativ vid sidan av den traditionella börsen är när handel och clearing bedrivs integrerat i regi av en enskild firma. Stockholms Optionsmarknad (OM) representerar en sådan privatägd lösning på den svenska marknaden.

Det förtjänar kanske att framhållas att värdepappersmarknaderna genomgående är starkt beroende av sina institut och mellanhänder, i första hand banker och fondkommissionärer men därutöver vissa rådgivande bolag och informationsspridande bolag. En annan viktig del i marknadernas uppbyggnad och organisation gäller hanteringen av avslut och därmed åtföljande transaktioner (leveranser i utbyte mot likvider). Marknadernas system för clearing och settlement har till syfte att fullgöra dessa uppgifter.

2.2 Framväxten av en ny finansiell miljö

Under 1980-talet har det finansiella systemet omdanats på ett sätt som markant kontrasterar mot tidigare decennier. Systemet har härvid präglats av en förändringsvilja och innovationskraft som inte bara förklaras av den sedvanliga växelverkan med den reala ekonomin eller av ändringar i sparandets storlek och fördelning. En helt ny finansiell miljö har vuxit fram. Regleringar har tagits bort och nya marknader har utvecklats. Kreditvolymer och omsättningstal har ökat mycket kraftigt, samtidigt som ett skärpt konkurrenstryck bidragit till lägre transaktionskostnader och högre marknadseffektivitet. Detta gäller inte bara vårt eget land. Den finansiella utvecklingen i Sverige sammanhänger i hög grad med vad som skett i omvärlden. Integrationen med utlandet har gradvis förstärkts.

Ett viktigt inslag i förändringsprocessen utgör den moderna informationsteknologin. Flödet av information påverkar prisbildningen på finansiella tillgångar och styr aktörernas risktagande och val mellan olika alternativ. I princip skall marknadspriserna kunna spegla all relevant information om de tillgångar som omsätts. Via datoriserade system sprids numera utan tidsefterslåpning uppgifter om köp- och säljkurser, överlåtelser och andra transaktioner i värdepapper såväl nationellt som internationellt. Databehandling och datakommunikation är också en förutsättning för andra transaktioner i ekonomin, bl.a. för en effektiv betalningsförmedling.

Avregleringarnas betydelse för de senaste årens omvandling kan knappast överskattas. Dels har den finansiella sektorn av tradition varit förhållandevis hårt reglerad och övervakad i Sverige liksom i andra länder, dels har större frihetsgrader och ökad flexibilitet underlättat den nödvändiga anpassningen till nya yttre verksamhetsbetingelser. Man kan alltså konstatera att mindre av regleringsinslag och mer av s.k. marknadskonforma styrmedel i såväl penningpolitiken som strukturpolitiken utgjort centrala komponenter när det gäller finanssektorns utveckling.

Exempel på avregleringar och andra anpassningar av det finansiella systemet:

1978: Bankernas inlåningsräntor avregleras.

1980: Bankcertifikaten introduceras. Fri räntesättning vid emissioner av industriobligationer.

1982: Statsskuldväxlarna introduceras.

1983: Riksobligationerna introduceras. Bankernas likviditetskvoter slopas.

1985: Bankernas utlåningsräntor avregleras. Utlåningsregleringarna för banker och andra kreditinstitut slopas. Terminsmarknader öppnas. Optionshandeln introduceras. Räntetrappa införs för bankernas lån i riksbanken. Utländska etableringar av dotterbanker i Sverige tillåts. Lättnader införs i koncessionsreglerna för försäkringsbolag (behovsprincipen tas bort).

1986: Placeringsplikten i stats- och bostadsobligationer tas bort för försäkringsinstituten.

1987: Svenska banker får möjlighet att öppna filialer i utlandet.

1988: Emissionskontrollen marknadsanpassas. Alla begränsningar för volymer och löptider tas bort. Nya auktorisationsregler införs för finansbolag.

1989: Valutaregleringen avvecklas, i allt väsentligt.

1990: Gemensamma kapitaltäckningsregler införs för kreditinstitut. Livförsäkringar med fondanknytning (unit linked-system) introduceras. Fristående försäkringsmäklare tillåts verka på den svenska marknaden. Utländska bankfilialer släpps in. Utländskt ägande i svenska banker och kreditinstitut tillåts. Sverige inleder förhandlingar med EG om ett EES-avtal via EFTA.

Konkurrensen i systemet har hårdnat i och med att ransonerande inslag och andra lagliga barriärer undanröjts. Tidigare "köbildningar" har försvunnit, och kreditinstitut och försäkringsbolag har kunnat möta den växande efterfrågan på finansiella tjänster med en generell höjning av aktivitetsnivån och med fler alternativa lösningar. Vidare har användandet av värdepapper ökat. Fler aktörer vänder sig numera till marknaderna vid sidan av instituten för sin medelsanskaffning och medelsplacering. Förmågan att förmedla kapital och krediter och tillgodose efterfrågan på placeringstjänster har härigenom förbättrats. Allt mer "likviditet" tillhandahålls vid sidan av banksystemets inlåningskonton via effektiva andrahandsmarknader för värdepapper.

Det har även öppnats nya möjligheter för olika aktörer att sprida och hantera sina risker, såväl kreditrisker som övriga marknadsrisker (kurs-, likviditets- och valutarisker). Den känslighet för placeringarnas riskinnehåll och ändringar i relativa avkastningar som vuxit fram under 1980-talet kan kopplas samman med den ökade betydelse som främst företag och institutioner, men även hushåll, numera fäster vid finansiell planering där tillgångar och skulder matchas och anpassas. Denna riskhantering leder i sig till större transaktionsvolymer i det finansiella systemet.

Avregleringar och teknisk utveckling har också underlättat och drivit på internationaliseringen av de finansiella verksamheterna. Detta har märkts särskilt tydligt beträffande olika investeringstjänster på aktie- och fastighetsmarknaderna, där fria kapitalrörelser över gränserna utgör den grundläggande förutsättningen. Banker och försäkringsbolag är ofta mer beroende av etableringar på plats eller av lokala allianser när man vill marknadsföra sina tjänster och produkter. Hittills har den rena tjänstehandeln över gränserna spelat en ganska underordnad roll när det gäller traditionella in- och utlåningstjänster och många försäkringstjänster.

Jämfört med den icke-finansiella företagssektorn har de finansiella företagen emellertid släpat efter när det gäller att öka handeln med tjänster och att starta etableringar och samarbete över gränserna. Visserligen har en betydande aktivering av de utländska verksamheterna skett under senare tid, men dessa satsningar berör främst ett fåtal större banker och vissa specialinstitut. Försäk-

ringsinstituten uppvisar en likartad struktur. Trots en aktivering genom etableringar av dotterbolag i utlandet har flertalet behållit en i huvudsak nationell inriktning av verksamheterna när det gäller liv- och skadeförsäkringar. Många särdrag och restriktioner har dröjt sig kvar. Kapitalförvaltningen är dock på väg att internationaliseras, och bolagens återförsäkringsverksamheter (dvs. deras inbördes skydd vid stora försäkringsåtaganden och risker) är till sin karaktär global. Återförsäkringarna representerar av tradition en mindre reglerad del av försäkringssektorn.

2.3 Internationalisering och finansiell integration

Avvecklingen av den svenska valutaregleringen representerar den hittills viktigaste förändringen när det gäller att öppna upp det svenska finansiella systemet mot omvärlden. Liberaliseringen kom, som framgått ovan, först efter en betydande avreglering på den inhemska marknaden. Impulserna från utlandet når oss nu på olika sätt; genom nyetableringar av dotterbolag och filialer, utländska förvärv av befintliga svenska institut, handel med finansiella tjänster samt olika teknik- och kunskapsöverföringar. Denna påverkan utifrån leder inte oväntat till förändringar i produktutbud, priser och organisationslösningar.

Banker och övriga kreditinstitut har kommit förhållandevis långt i sin anpassning till de nya verksamhetsbetingelserna. Vissa drag är särskilt framträdande. Man söker framför allt bredda verksamhetsinriktningen och överskrida gamla gränser för verksamhetsområden. Det sker vidare en påtaglig koncentration där färre men större enheter svarar för allt mer av det samlade tjänsteutbudet. De skärpta kapitaltäckningsregler som nyligen introducerats såväl i Sverige som utomlands verkar också i denna riktning.

Till bilden av en ökad koncentrationsgrad hör de finansiella koncernerna, däribland bankkoncernerna. Inom ramen för dessa konglomerat länkas olika finansiella verksamheter och bolagsformer samman under ett gemensamt ägande. För bankernas del har det hittills varit fråga om att på detta sätt sammanföra finansbolag, kreditaktiebolag och fondkommissionsbolag med

traditionell bankrörelse. Banker får däremot inte ingå som dotterbolag under industriföretag eller motsvarande icke-finansiella aktörer. Vidare utesluts samägande i koncerner mellan bank och försäkring.

Frågan om vilka organisatoriska samband som kan utvecklas mellan försäkringsbolag och banker eller andra finansiella företag har nyligen utretts inom regeringskansliet. En omprövning av gällande regler har därvid förordats bl.a. mot bakgrund av de mer fria förhållanden som råder i flertalet andra länder när det gäller val av organisationslösningar i detta avseende. Samtidigt står lagstiftningen inom försäkringsområdet inför en ny och omfattande översyn. Försäkringsbolagen har i högre grad än andra finansiella institut skyddats från olika omvärldsförändringar, däribland från mer omfattande konkurrens och inflytande från utlandet. Strukturen har därför permanentats.

På värdepapperssidan är ett närmare internationellt samarbete redan ett faktum. Marknader och handelssystem är på väg att knytas samman även om administrativa rutiner och regelsystem ännu kan ha en starkt lokal prägel. Utvecklingen mot mer gränsöverskridande handel underlättas av framväxten av kontobaserade, papperslösa system liksom av en ökad standardisering av orderrutiner, betalningsrutiner och värdepapperstyper. Detta innebär att konkurrensen från såväl marknadsplatser som mäklare i andra länder tilltar. Den tekniska utvecklingen verkar i liknande riktning. Fortsatta innovationer, t.ex. när det gäller elektronisk handel och nya finansiella instrument, får snabbt genomslag. De system som byggs upp och de produkter som bjuds ut blir samtidigt mer komplexa och svåröverskådliga. Detta gäller inte minst på derivatmarknaderna.

Ökad internationalisering och integration är alltså huvudelement i den snabba utvecklingen på det finansiella området, och utan tvekan utgör EG den instans som under senare år betytt mest för integrationssträvandena genom lanseringen av *den inre marknaden* och kravet på fri rörlighet bl.a. för tjänster och kapital. EGs harmoniseringsarbete tar sikte på ett brett spektrum av verksamheter inom bank, värdepapper och försäkring. Grundprincipen är att konkurrensen skall släppas fri mellan medlemsländerna på basis av en harmonisering som inriktas på ett fåtal, för konkurrensen grundläggande områden. Här ingår bl.a. gemensamma auktorisationsregler och standardkrav för finansiella institut, gemen-

samma regler för den organiserade handeln med värdepapper samt vissa tillsynsregler. Till grundprinciperna hör även ett ömsesidigt erkännande av medlemsländernas skiftande nationella krav och regelsystem. Tillsynsansvaret skall primärt falla på de länder där institut och aktörer har sin hemvist, s.k. hemlandskontroll.

Den process som pågår inom EG har påtagligt influerat Sveriges och andra länders syn på betydelsen av större öppenhet och ökad konkurrens i det finansiella systemet. För Sveriges vidkommande har riksdagen tagit ställning för en anpassning och ett deltagande i ett omfattande västeuropeiskt samarbete. Förhandlingar mellan EG och EFTA om ett brett upplagt EES-avtal inleddes under år 1990. Avsikten är att låta ett färdigt avtal träda ikraft samtidigt med fullbordandet av den inre marknaden den 1 januari 1993.

Samarbetet bygger på de centrala delarna i EGs existerande regelverk, däribland ett antal samordningsdirektiv på det finansiella området. Direktiven anger minimikrav och medger sålunda att högre nationella krav kan ställas. Däremot måste utländska institut tillåtas konkurrera i Sverige även om de inte uppfyller alla specifikt svenska krav, t.ex. beträffande verksamhetsinriktning eller ägarförhållanden. I praktiken pekar denna konstruktion fram emot en väsentligt större likformighet mellan Sverige och övriga Europa, vad som inom EG brukar betecknas som "a level playing field". Anpassningen av regelsystemen har redan inletts bl.a. genom ny lagstiftning beträffande kapitaltäckningsregler för banker och kreditinstitut, vidgade etableringsmöjligheter och förvärvsmöjligheter för utländska intressen, nya försäkringstekniska lösningar, ändrad aktiefondslagstiftning och skärpta regler mot insideraffärer på värdepappersmarknaderna. Ett flertal andra revideringar i de befintliga regelsystemen förestår under de närmaste två åren.

2.4 Konsekvenser för tillsynen

De avregleringar och marknadsanpassningar som nu präglar de finansiella marknaderna ändrar i vissa avseenden det traditionella mönstret för tillsynsaktiviteterna. Utvecklingen har redan gett upphov till vissa gränsdragningspro-

blem mellan bank, värdepapper och försäkring, vilket utredningens direktiv pekar på. Hårdare konkurrens på bredare verksamhetsfält har helt enkelt gjort det svårare att avgränsa och bedöma verksamheterna. Tillsynens omfattning och inriktning kan heller inte undgå att påverkas av det allt mer omfattande och komplexa utbudet av finansiella tjänster eller av branschglidningsfenomenen. Olika typer av finansiella verksamheter samordnas och samägs. Det blir vanligare att finansiella tjänster tillhandahålls av företag/koncerner med verksamhet i flera länder. Tillsynsorganen tvingas ägna större resurser åt att skaffa överblick över och bedöma risk- och soliditetsförhållanden i internationella storföretag. Det ställer särskilda kompetenskrav, och dessutom krav på intensifierat samarbete mellan olika länders tillsynsmyndigheter.

En annan huvudtendens som redovisats ovan gäller datoriseringen och utnyttjandet av ny teknik. På värdepappermarknaderna är trenden i detta avseende påtaglig. Även bankerna utnyttjar i stor utsträckning ny teknik inom områden som betalningsförmedling och banktjänster ut mot kunderna via telefonservice och automater. Datoriseringen påverkar även uppbyggnaden av interna administrativa rutiner osv. Tillsynsaktiviteterna ökar därmed på dessa områden liksom kraven på rätt kompetens.

Omvandlingen på de finansiella marknaderna åtföljs alltså inte av några inskränkningar i tillsynens omfattning. Snarare har det skett en tyngdpunktsförskjutning åt andra hållet i diskussionen, vilket också utredningens direktiv ger klart uttryck för. Ökade resurser för tillsyn och övervakning motiveras av att regelsystemen läggs om och av kopplingar mellan konkurrens och risker på marknaderna.

När den svenska marknaden öppnas för import av finansiella tjänster och för etablering av utländska institut skärps konkurrensen, och vinstnivåerna pressas på områden där t.ex. svenska banker och försäkringsbolag hittills har kunnat dra nytta av en skyddad ställning. Detta är i och för sig en önskvärd utveckling från samhällsekonomisk synpunkt. Men den kan också leda till att instituten lockas eller pressas att ta större risker för att försvara sin lönsamhet. Då skärps kravet på tillsynsmyndigheterna att se till att risktagandet inte äventyrar vitala säkerhetsintressen och undergräver förtroendet för marknaderna.

Vi står nu troligen inför en avmattning på det finansiella området efter 1980-talets intensiva expansion och kraftiga kapacitetsuppbyggnad. Anspråken på resurser i form av personal, tekniska system och distributionsnät kommer sannolikt att fortsätta att vara höga, men resursinsatserna kommer att påverkas av de ändrade marknadsförhållandena och den lägre expansionstakten. Man kan då vänta sig att konkurrensen driver på den utslagnings- och koncentrationsprocess som redan inletts bland kreditinstitut och försäkringsbolag. De företag som är mindre effektiva slås ut, och koncentrationsgraden ökar också genom uppköp och sammanslagningar. Mot denna bakgrund bör man utgå från att strukturomvandlingen de närmaste åren blir betydande.

Utredningens direktiv framhåller vidare att systemriskerna ökar till följd av de ändrade betingelserna, främst riskerna för störningar i betalningssystemet och i värdepappershandeln nationellt och internationellt. Interdependensen mellan olika finansiella institut och mellan institut och värdepappersmarknader har blivit mer uppenbar än tidigare. Riskproblematiken har förändrats. De problem som utvecklingen i det finansiella systemet kan skapa hänför sig framför allt till lägen där likviditeten plötsligt blir otillräcklig.

Kreditvärdigheten hos en större låntagare eller en hel kategori av låntagare kan t.ex. ifrågasättas i en akut förtroendekris. Placerarna kan välja att skifta över sina tillgångar till alternativa former, och stora delar av det system för finansiell förmedling som byggts upp utanför bankerna kan i ett sådant läge hotas av kollaps. Man har då att räkna med spridningseffekter från marknaderna över till finansbolag och fondkommissionärer och i sista hand även till bankerna. Stora krav ställs därmed på riksbanken och tillsynsmyndigheterna. Stabiliteten i ett kreditsystem blir i en krissituation i sista hand alltid beroende av den penningpolitiskt ansvariga myndigheten.

Systemrisker av detta slag blev tidigt uppenbara på det internationella planet, bl.a. genom Herstatt-krisen i början av 1970-talet. De tyska myndigheterna stängde Herstatt-banken efter det att banken år 1974 lidit svåra förluster på valutamarknaderna. Fallissemanget ledde till vissa störningar i det internationella betalningssystemet. En väsentligt större påfrestning på det internationella planet utgjorde de mycket omfattande kursfallen som uppträdde på

världens aktiebörser i oktober 1987. Utvecklingen under och efter oktoberkrisen illustrerade tydligt riskerna för plötsliga förtroendekriser och för kedjereaktioner i de finansiella systemen.

Turbulensen på den svenska marknaden under hösten 1990 och krisen för vissa finansbolag kan också tjäna som illustration av hur påfrestningar uppstår och sprids. Krisen för finansbolagen utlöstes av det höga ränteläget och trendbrotten på aktie- och fastighetsmarknaderna under hösten. Några av de större, icke bankägda, bolagen redovisade betydande förluster på krediter de lämnat bl.a. mot högt belånade fastigheter som säkerheter. Finansbolagens egen kreditvärdighet kom härigenom att ifrågasättas, och ett stort antal bolag hamnade i en akut likviditetskris. Marknaden för dessa bolags upplåningsinstrument upphörde i praktiken att fungera.

Finansbolagskrisen nådde inte en omfattning som hotade stabiliteten i kredit- eller betalningssystemet i stort, men skadeverkningarna får ändå anses betydande. Inte minst bankerna har fått vidkännas stora förluster på sina engagemang i de bolag som drabbats av solvensproblem och konkurser under år 1990. Det har alltså visat sig svårt även för de aktörer som yrkesmässigt sysslar med finansiella verksamheter att rätt bedöma inriktning och riskexponering hos olika motparter på marknaderna. Just brister i genomlysning och informationsspridning brukar uppfattas som ett huvudmotiv bakom regleringarna och den offentliga tillsynen på det finansiella området.

För tillsynsverksamheten innebär således de olika riskfaktorer som här redovisats att kraven på de ansvariga myndigheterna skärps. Frågor om samarbete och ansvarsfördelning mellan svenska och utländska tillsynsmyndigheter får också större betydelse, inte minst förhållandet till EG. Gemenskapens direktiv på det finansiella området präglas av en omfattande tillsynsstrategi. Med en svensk anpassning följer bl.a. att kraven på samråd och samarbete med andra länders myndigheter formaliseras och vidgas. EG-direktiven framhåller på ett flertal punkter nödvändigheten av samarbete mellan hemlands- och värdlandsmyndigheter, exempelvis i samband med auktorisation av dotterbolag och kontroll av filialer utomlands.

Direktiven är däremot inte begränsande, när det gäller valet av organisationsform för tillsynen eller arbetsfördelningen mellan olika tillsynsorgan i ett enskilt land. Definitionen av behöriga organ är mycket allmänt hållen. Den medger stora skillnader mellan länderna i fördelningen av uppgifter mellan olika statliga och privata organ, under förutsättning att deras befogenheter grundas i ett av statsmakterna fastlagt regelsystem.

I vad mån tillkomsten av en finansiell union i Europa skulle kunna ändra betingelserna för tillsynsarbetet är svårt att redan nu bedöma. Frågan gäller bl.a. befogenheterna för en gemensam centralbank och reglerna för dess samverkan med tillsynsmyndigheter i enskilda länder. Denna fråga kommer att beröras i anslutning till den senare diskussionen av centralbankernas roll i tillsynsverksamheten.

Även i andra internationella organ pågår arbetet med att stärka samarbetet mellan ländernas tillsynsmyndigheter och att harmonisera regelsystem och standardkrav. När det gäller kreditmarknaden sker samarbete mellan centralbanker och inspektionsmyndigheter bl.a. inom Bank for International Settlements (BIS) och i en speciell kommitté inom den s.k. tio-gruppen (Baselkommittén för banktillsyn, tidigare kallad Cooke-kommittén). Denna kommitté, som tillkom i mitten av 1970-talet, har som huvuduppgift att utforma principer, som de enskilda ländernas tillsynsorgan kan använda i sin verksamhet. Den kanske viktigaste insatsen under senare tid är utformningen av ett system för gemensamma kapitaltäckningsregler. Också på försäkringsområdet finns organiserat samarbete mellan inspektionsmyndigheterna i olika länder, om än mindre omfattande.

3 INSPEKTIONSMYNDIGHETERNAS ORGANISATION OCH VERKSAMHET

3.1 Inledning

Bankinspektionen och försäkringsinspektionen är båda centrala förvaltningsmyndigheter, direkt underställda regeringen, finansdepartementet, och har hela riket som verksamhetsområde. Förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen (1987:1100) är tillämpliga på inspektionsmyndigheterna.

Bankinspektionen har till huvuduppgift att utöva tillsyn över banker, kreditaktiebolag, hypoteksinstitut, finansbolag, fondkommissionsbolag, fondbolag, fondbörsen m.fl. Som övergripande mål för verksamheten gäller att bankinspektionen skall se till att laglighet, säkerhet och sundhet råder inom tillsynsområdet och att förtroendet upprätthålls för de finansiella marknadernas stabilitet och funktionsförmåga. Bankinspektionen skall också tillse att en ändamålsenlig struktur och inriktning på kapitalmarknaden främjas.

Försäkringsinspektionen är tillsynsmyndighet för svenska försäkringsbolag, utländska försäkringsföretag med tillstånd att via en generalagent driva verksamhet i Sverige, understödsföreningar och försäkringsmäklare. Den övergripande uppgiften för försäkringsinspektionen är att verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Den främsta tillsynsuppgiften är att vaka över att försäkringsföretagen har en betryggande soliditet, så att trygghet finns för att de utfästa försäkringsförmånerna kan infrias. En annan huvuduppgift innebär bevakning av att premier och andra försäkringsvillkor är skäliga och att skaderegleringsverksamheten sker på ett godtagbart sätt.

Detta kapitel innehåller en beskrivning av de två inspektionsmyndigheterna vad avser bl.a. historik, legala bestämmelser samt verksamhetens organisation och omfattning.

3.2 Bankinspektionen

3.2.1 Historik

År 1846 gavs för första gången allmänna bestämmelser om kontroll över bankerna, genom att kungens befallningshavande då fick en viss rätt till insyn och kontroll över bankerna. Denna lokala tillsyn kompletterades år 1868 med en central tillsyn, i och med att en särskild befattningshavare inom finansdepartementet förordnades biträda med handläggningen av hithörande göromål. När frågan om förändrad organisation av bankkontrollen aktualiserades i början av 1900-talet, utövades således sedan tidigare denna kontroll av chefen för finansdepartementet och dess bankbyrå (en bankinspektör och en assistent) på det centrala planet och av kungens befallningshavande på det lokala.

1905 års riksdag tog initiativ till en utredning om bankkontrollen och uttalade, att det vore nödvändigt att bankinspektionen avseende organisation och arbetskraft var så ordnad, att den utövade kontrollen blev effektiv och utvecklades i samma mån som bankverksamheten både till innehåll och omfattning. I slutet av samma år avlämnade utredningen ett betänkande, vari föreslogs att den centrala tillsynen över bankerna skulle flyttas från bankinspektören och i stället anförtros en därför särskilt anordnad myndighet bestående av flera personer och benämnd bankinspektionen. En instruktion för detta nya ämbetsverk trädde i kraft den 1 januari 1907. Som förebild tjänade försäkringsinspektionens instruktion. 1911 års banklag medförde inga ändringar i fråga om den centrala tillsynen. Däremot innebar den en väsentlig utvidgning av bankinspektionens befogenheter, eftersom kontrolluppgifter som tidigare legat på kungens befallningshavande då överflyttades på inspektionen.

De förslag som lades fram i betänkandena av 1924 års bankkommitté och 1932 års banksakkunniga låg till grund för vissa ändringar i bankrörelselagen (prop.

1932:167). Departementschefen anförde att han i likhet med kommittén och de sakkunniga ansåg, att de föreslagna bestämmelserna endast innebar ett lagfästande av vad som redan fick anses utgöra bankinspektionens åliggande. Enligt hans mening borde inte heller någon förändring av tillsynens karaktär äga rum.

3.2.2 Lagar och regler

Bankinspektionen inrättades således som självständig myndighet år 1907. Verksamheten vid inspektionen är till största delen lagbunden och regleras främst i förordningen (1988:93) med instruktion för bankinspektionen. Regler för tillsyn av de olika instituten finns i den lagstiftning som reglerar varje särskilt institut. Även dessa bestämmelser har stor betydelse för inspektionens verksamhet. Vidare finns en arbetsordning, fastställd den 1 november 1988, som mer i detalj reglerar inspektionens organisation och verksamhet. I instruktionen stadgas att bankinspektionen skall;

dels utöva tillsyn över olika finansiella institut och marknader,

dels vara registreringsmyndighet för bankerna samt föra den särskilda förteckning som anges i 21 § lagen (1988:606) om finansbolag,

dels följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden samt andra viktiga förhållanden inom bankväsendet och annan företagsamhet över vilken inspektionen har tillsyn samt föra kartellregister,

dels utöva tillsyn enligt lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden och aktiekontolagen (1989:827).

Bankinspektionen har till sitt förfogande olika typer av ingripandemöjligheter mot institut som inte följer uppställda krav. Missförhållanden kan föranleda inspektionen att vidta vissa åtgärder, t.ex. uttala kritik i olika former eller ge rekommendationer till åtgärder eller föreskriva sådana. I sista hand har också

bankinspektionen möjlighet att återkalla tillstånd att bedriva viss tillståndspliktig verksamhet.

3.2.3 Organisation och verksamhet

Generaldirektören är ordförande i inspektionens styrelse. Denna består av ytterligare sex ledamöter, vilka regeringen utser. Styrelsen sammanträder en gång i månaden, utom i juli. Den är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Överdirektören är generaldirektörens ställföreträdare.

Utöver vad som anges i verksförordningen skall styrelsen enligt instruktionen besluta i följande frågor;

1. sammankallande av extra bolagsstämma med bankaktiebolag, kreditaktiebolag, finansbolag, fondbolag, fondkommissionsbolag eller värdepapperscentralen, extra stämma med sparbank, föreningsbank, stadshypotekskassan eller hypoteksförening, extra sammankomst med hypoteksbanken eller sammankallande av styrelsen för Stockholms fondbörs,
2. tillstånd eller förbud, som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt,
3. anmälan till regeringen av förhållande, som kan föranleda återkallelse av oktroj för bank.

Styrelsen kan överlåta till generaldirektören att besluta om föreskrifter, som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Om en fråga, som styrelsen skall besluta i, är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla den, kan enligt instruktionen ärendet avgöras genom meddelanden mellan generaldirektören och minst tre andra ledamöter. Kan ärendet inte lämpligen avgöras på detta sätt, får generaldirektören besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Sådana beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Bankinspektionen har omkring 75 anställda. Organisationsförändringar har

genomförts vid flera tillfällen under 1980-talet. År 1988 genomfördes en förändring, som innebar att kreditavdelningen och redovisningsavdelningen slogs samman till undersökningsavdelningen. Inom inspektionen fanns därefter endast två avdelningar, allmänna avdelningen och undersökningsavdelningen. Vidare fanns en byrå för administrativa ärenden.

Trots denna organisationsförändring fanns brister kvar, vilka redan under år 1989 ledde till en ny förändring. Likartade eller med varandra sammanhängade frågor handlades på skilda avdelningar. Exempelvis handlades auktorisations- och bolagsfrågor inom allmänna avdelningen, medan tillsynen vilade på undersökningsavdelningen. Uppföljning av auktorisationen försvårades genom att tillsynsinsatser sköttes av annan avdelning. Vidare saknade den allmänna avdelningen den nödvändiga marknadskontakten, vilken i stället undersökningsavdelningen automatiskt erhöll i tillsynsarbetet. Det var både internt och externt oklart var i organisationen olika frågor skulle handläggas, och det fanns risk att likartade frågor fick olikartad behandling. Samordnings- och informationsproblem medförde att organisationens förmåga att följa den snabba utvecklingen av finansmarknaderna nedsattes och att bevakningen blev lidande.

I den nya organisationen har den allmänna avdelningen och undersökningsavdelningen förändrats genom att i deras ställe har inrättats kreditinstitutavdelningen och finansmarknadsavdelningen. Organisationen, som beskrivs i en organisationsplan i slutet av detta avsnitt, bygger på följande principer:

- Organisationen skall spegla strukturen på marknaderna.
- Institutionell tillsyn, byggd på delegerat institutansvar, skall samordnas med handläggning av auktorisations- och tillståndsfrågor inom samma enheter.
- Svenska och utländska institut skall behandlas lika i tillsynshänseende.
- Särskilda enheter skapas för övervakning av de snabbt expanderande och föränderliga öppna marknaderna.
- Satsning skall ske på expansiva områden som börs- och clearingfrågor, derivatmarknader, valutamarknader samt övervakning av aktiefonder.
- ADB-frågor skall ägnas betydligt större uppmärksamhet.
- Organisationsplanen skall vara lätt anpassbar till förslag som kan komma att framläggas av "tillsynsutredningen".

Kreditinstitutavdelningen består i huvudsak av den tidigare undersökningsavdelningen utom dess fondkommissionsgrupp. Inom avdelningens bankgrupp och finansbolagsgrupp handläggs auktorisations- och tillståndsärenden för banker respektive finansbolag och kreditaktiebolag, liksom tillsynen av dessa institut. Vidare innehåller kreditinstitutavdelningen en säkerhetsgrupp. Där handläggs frågor om fysisk säkerhet och ADB-säkerhet samt betalsystem (bankgiro, postgiro, sedelautomater etc.). Frågor rörande t.ex. VPC och PmC, har emellertid överförts till finansmarknadsavdelningen.

För att samla erforderlig kompetens och underlätta allmänhetens kontakter med bankinspektionen finns en särskild konsumentgrupp vid kreditinstitutavdelningen. Frågor rörande redovisning, kapitaltäckning och positionsbegränsningar handläggs av en särskild redovisningsgrupp inom denna avdelning. Dessa frågor har fått en allt större betydelse, och gruppen har ålagts att bistå övriga enheter inom inspektionens hela verksamhetsområde. Bankregistret, som enligt den gamla organisationen var placerat vid den administrativa byrån, har överförts till kreditinstitutavdelningen. Inom denna avdelning handläggs vidare övergripande strukturfrågor på finansmarknaderna.

Finansmarknadsavdelningen har en inriktning på värdepappersmarknaderna i motsats till kreditinstitutavdelningens inriktning mot olika kategorier av kreditinstitut. Till avdelningen har emellertid överförts såväl auktorisation som tillståndsfrågor och tillsyn över fondkommissionsbolagen. Detta har motiverats av att dessa institut är renodlat marknadsinriktade. Dessa frågor handläggs, tillsammans med bankernas fondkommissionsrörelse, inom fondkommissionsgruppen. Avdelningen har också en insidergrupp.

Avdelningens börs- och clearinggrupp utformar regelverk och handhar tillsynen över organiserade finansiella marknadsplatser och clearingorganisationer. Inom avdelningen finns vidare en särskild fondbolagsgrupp, som har tillsyn över de snabbt expanderande aktiefonderna.

I den nya organisationen har de arbetsuppgifter, som tillkom den allmänna avdelningen, överförts till de båda nyinrättade avdelningarna. Frågor rörande

lagstiftningsärenden, remisser och allmänna juridiska utredningar fördelas inom inspektionen alltefter frågornas art.

Administrativa byrån svarar för bankinspektionens interna administration såsom organisations-, samordnings- och lokalärenden, servicefunktioner samt ekonomi- och personalärenden. Vidare har byrån en särskild ADB-grupp, som svarar för handläggning av inspektionens egen ADB-verksamhet. Gruppen skall bistå övriga enheter vid tillsynen av ADB-system i finansinstituten.

I det följande beskrivs kortfattat de olika grupperna i bankinspektionens nya organisation.

Bankgruppen har tillsynsansvar för 22 affärsbanker, 107 sparbanker samt 12 centrala föreningsbanker med 341 anslutna lokala föreningsbanker. Bankernas verksamhet bedrivs vid ca 3 350 kontor inom landet. Gruppen har även ansvar för tillsynen över svenska bankers etableringar i utlandet. Dessa omfattade vid utgången av år 1989 sammanlagt 21 dotterbanker, 13 filialer och 41 representationskontor.

I bankgruppen ingår gruppchefen och ytterligare tolv personer. Sju av dessa är huvudsakligen sysselsatta med undersökningsförrättningar, rapportbearbetningar, kontakter med banker och revisorer samt klagomålsärenden. Detta arbete är organiserat så att varje tjänsteman har s.k. institutansvar för ett visst antal banker. Bland handläggarna ingår jurister och ekonomer för bl.a. tillståndsärenden, remisser och särskilda utredningar.

Tillsynsarbetet bedrivs i huvudsak genom undersökningar, bearbetningar av rapporter från banker och förordnade revisorer, kontakter med revisorerna samt handläggning av klagomål. Platsundersökningarna omfattar samtal med bankledning, genomgång av dokumentation angående verksamheten, genomgång och bedömning av ekonomisk ställning, lönsamhet samt kreditgivning och placeringsverksamhet m.m. Rapportbearbetningen och undersökningsverksamheten får ses som varandra kompletterande tillsynsmetoder.

Finansbolagsgruppens ansvarsområde omfattar 158 auktoriserade finansbolag, 28 icke auktoriserade finansbolag, 27 kreditaktiebolag och 34 hypoteksinstitut, inklusive Svenska skeppshypotekskassan. Gruppen består av en gruppchef, åtta undersökningsförrättare och en sekreterare. Den har organiserat tillsynsarbetet på i stort sett samma sätt som bankgruppen med institutansvar för ett antal institut för varje undersökningsförrättare. Till gruppen hör vidare några speciella kategorier av ärenden, nämligen tillståndsärenden beträffande ansökningar om auktorisation, likviditetsförvaltningsärenden och ärenden angående huruvida viss finansiell verksamhet är tillståndspliktig eller inte.

I den tidigare organisationen handlades redovisningsfrågorna dels av en utlands- och redovisningsgrupp, dels av finansbolagsgruppen. I den nuvarande organisationen handlägger *redovisningsgruppen* samtliga redovisningsfrågor som berör institut under inspektionens tillsyn. Redovisningsgruppens arbetsinsatser spänner således över inspektionens hela verksamhetsområde. Gruppen bevakar utvecklingen av redovisningspraxis såväl nationellt som internationellt och deltar i internationella arbetsgrupper angående bl.a. ränte-, valuta- och marknadsrisker. Redovisningsgruppen består av fem personer.

Säkerhetsgruppen tillhör kreditinstitutavdelningen, men tillsynsuppgifterna sträcker sig in även på finansmarknadsavdelningens tillsynsområde. Gruppen består av tre personer. Dess huvudsakliga uppgift är att ha tillsyn över institutens åtgärder i syfte att upprätthålla en godtagbar informationssäkerhet och fysisk säkerhet i verksamheten. Åtgärder inom området informationssäkerhet inbegriper, på det övergripande planet, ledningsorganens beslut om säkerhetspolicy och om säkerhetsorganisation inom systemutveckling/systemförvaltning och ADB-drift. Inom området fysisk säkerhet granskas i första hand åtgärder i syfte att skydda instituten och deras personal mot rån- och inbrottsangrepp men även skyddsåtgärder mot stöld och skadegörelse riktade mot datorer och datamedia. Tillsynsarbetet utförs genom instituts- och funktionsinriktade platsundersökningar samt genom granskning av rapporter och prövningar av ärenden och klagomål. Gruppen genomför också marknadsinriktade undersökningar av betalningssystem m.m.

Konsumentgruppen, som består av tre handläggare, ansvarar för att främja god sed beträffande konsumentskyddet samt allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållandena inom tillsynsområdet. Samråd sker här med berörda branschorganisationer/institut och myndigheter. Gruppen arbeter med att besvara klagomål och förfrågningar från allmänheten samt att föra diskussioner om utformningen och tillämpningen av olika institutgruppers avtalsvillkor rörande bland annat krediter, priser, avgifter och information.

Börsgruppen svarar för tillsynen över marknadsplatser och clearingorganisationer. Till gruppen hänförs primärt tillstånds- och övervakningsfrågor rörande Stockholms fondbörs, OM, VPC,och PmC. Vidare har gruppen till uppgift att följa och kartlägga utvecklingen och olika aktiviteter inom gruppens ansvarsområde såväl inom som utom landet. Gruppen försöker ha en öppen dialog med marknadens aktörer och branschorganisationerna för att om möjligt öka självregleringen på vissa områden av marknaden. Gruppens arbetsformer är därför flexibla och varierar beroende på marknadsförhållandena.

Fondkommissionsgruppen, som har sex anställda, ansvarar för tillsynen över fondkommissionsbolagen och bankernas fondkommissionsverksamhet samt handlägger auktorisations- och tillståndsfrågor inom detta område. Gruppens verksamhet bedrivs i stort sett på samma sätt som t.ex. inom bankgruppen genom undersökningar, granskning av rapporter m.m.

Fondgruppen, som består av fyra personer, ansvarar för tillsynen av fondbolag och förvaringsinstitut. Gruppen skall tillse att fondbolagens verksamhet, som är en till balansomslutningen mycket stor verksamhet, utvecklas på ett sunt sätt.

Insidergruppen svarar för insiderbevakningen, dvs. övervakar efterlevnaden av lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden. Ett förslag till ny insiderlag, som bl.a. utvidgar kretsen av insiders, har antagits av riksdagen. Tillsynen innefattar dels kontroll av att personer med s.k. insynsställning i aktiemarknadsbolag följer den anmälningsskyldighet som ålagts dem vad avser deras handel med aktier m.m. i det egna bolaget, dels - och detta utgör gruppens huvudsakliga arbetsuppgift - kontroll av att reglerna med förbud mot handel

med aktier m.m. i samband med företagsuppköp och andra kursdrivande omständigheter följs. Gruppen består av fem tjänstemän, varav två ansvarar för insiderregistret och tre har utredande uppgifter.

BANKINSPEKTIONENS ORGANISATION

Styrelse

Generaldirektör

Överdirektör
(GD:s stf.)

Kreditinstitut-avdelningen (38)	Finansmarknads-avdelningen (21)	Administrativa byrån (13)
-Bankgrupp	-Börs- och clearinggrupp	-ADB
-Finansbolagsgrupp	-Fondbolagsgrupp	-Ekonomi
-Konsumentgrupp	-Fondkommissionsgrupp	-Personaladministration
-Redovisningsgrupp	-Insidergrupp	-Servicefunktioner
-Säkerhetsgrupp		

3.2.4 Tillsynsområde

Bankinspektionens tillsynsområde präglas av snabba och omfattande förändringar. I takt med kapitalmarknadens avreglering, strukturomvandling och ny lagstiftning har internationaliseringen ökat och därmed också konkurrensen över gränserna. Innovationer tillkommer fortlöpande, inte minst till följd av den tekniska utvecklingen. Under 1980-talet har både kreditmarknaden och värdepappersmarknaden präglats av en snabb utveckling med nya aktörer och nya finansiella instrument. I beskrivningen i föregående avsnitt av de olika gruppernas arbete har tillsynsområdet berörts, varför redovisningen i detta avsnitt begränsas till nedanstående tabell.

Kreditinstitut i Sverige under bankinspektionens tillsyn. Antal och omslutning i miljarder kr åren 1986 och 1989.

Instituttyp	1986 Antal	1986 Omslutning	1989 Antal	1989 Omslutning
Bankaktiebolag	26	595	24	1 053
Sparbanker	119	160	109	234
Föreningsbanker	12	38	12	55
Finansbolag	244	122	215	173
Kreditaktiebolag	20	330	26	1 009
Konungariket Sveriges stadshypotekskassa	1	173*	1	252*
och stadshypoteksföreningarna	20		20	
Sveriges allmänna hypoteksbank	1	21*	1	27*
och landshypoteksföreningarna	10		10	
Fondkommissionsbolag	22	53	20	44
Fondbolag	117	-	153	-
Värdepappersfonder	184	73**	352	144**

---

* efter eliminering av mellanhavandena mellan kassan och stadshypoteksföreningarna respektive hypoteksbanken och landshypoteksföreningarna.

** avser fondförmögenheten

3.2.5 Internationellt samarbete

Genom att de finansiella institutens verksamhet blivit alltmer internationell har behovet av samarbete och samverkan med tillsynsmyndigheter utomlands blivit större än tidigare. Sådant samarbete har existerat sedan lång tid tillbaka, och de nordiska länderna kan här betraktas som föregångare. Dem emellan har - med kortare avbrott under 1940-talet - förekommit årliga konferenser sedan 1925. Detta är det tidigast kända samarbetet mellan tillsynsmyndigheter i olika länder. Internationellt samarbete i större skala etablerades i början av 1970-talet inom EG. Detta samarbete har till syfte att harmonisera lagstiftningen på det finansiella området.

Bankinspektionen medverkar tillsammans med riksbanken i Basle Committee for Banking Supervision, som etablerades år 1975. I kommittén deltar tiogruppens länder jämte Luxemburg. Kommittén håller normalt fyra sammanträden per år, men arbetar också i ett antal undergrupper, i vilka bankinspektionen är representerad i olika funktioner.

Sedan år 1986 är bankinspektionen också representerad i IOSCO, som är en världsomspännande organisation för tillsynsmyndigheter för institut på värdepappersmarknaden. Denna organisation håller ett sammanträde per år, i vilket representanter för ett 60-tal tillsynsmyndigheter deltar. Ett omfattande arbete utförs också inom denna organisation i kommittéer och undergrupper, i vilka bankinspektionen är representerad.

Utöver samarbete som gäller utbildningsarrangemang för personal är samarbetet mellan de nordiska länderna huvudsakligen ett erfarenhetsutbyte på tillsynsområdet. Under 1960- och 1970-talen, då s.k. konsortiebanker utomlands drevs av banker i de nordiska länderna, var tillsynen av sådana banker en viktig del av samarbetet. Ett nytt och viktigt resultat är en överenskommelse om tillsynen av värdepappersmarknaderna i de nordiska länderna.

Samarbetet i Baselkommittén och inom IOSCO har till syfte att skapa enhetliga regler för de olika institutens verksamhet. Ett annat och lika viktigt syfte är att skapa former för samverkan vid tillsynen av institut som är etablerade utanför

hemlandet. Baselkommittén etablerades med detta syfte mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts vid en del bankfallissemang i början av 1970-talet. Principen om s.k. hemlandstillsyn accepterades på ett tidigt stadium och har sedan vunnit allmän anslutning. Den innebär att hemlandets tillsynsmyndigheter har huvudansvaret för tillsynen av filialer som etablerats utomlands, och att ansvaret för tillsyn av dotterbolag delas mellan hem- och värdlandets myndigheter. På värdepappersområdet har samverkan huvudsakligen formen av bilaterala avtal om utbyte av information om institutens verksamhet och med inriktning på insiderfrågor.

Ett ytterligare område för samverkan mellan tillsynsmyndigheter är etableringsfrågor. När en etablering utomlands aktualiseras, tar tillsynsmyndigheterna kontakt med varandra för att diskutera förutsättningarna för etableringen och besluta om formerna för tillsynen.

3.2.6 Budget

Bankinspektionens verksamhet finansieras genom årliga avgifter från de insitut på kapitalmarknaden som står under tillsyn. Utgifterna för budgetåret 1989/90 uppgick till ca 38 milj. kr. Härav uppgick lönekostnaderna till ca 20 milj. kr och lokalkostnaden till ca 5 milj. kr. Kostnaderna täcks av tillsynsavgifter samt av räntor på avgiftsmedlen. Under budgetåret 1989/90 uppgick tillsynsavgifter och räntor till ca 40,5 milj. kr.

I förordningen (1988:976) om avgifter för bankinspektionens verksamhet finns bestämmelser, som reglerar hur avgifterna skall beräknas. Fördelningen mellan institutgrupper bestäms utifrån årliga beräkningar av den arbetstid inspektionen lägger ned på tillsyn av respektive institutgrupp. Om kostnaden för ett institut/institutgrupp inte uppgår till inbetald avgift beaktas detta vid nästa avgiftsberäkning. Som princip gäller att det skall finnas en buffert som täcker kostnaden för ett halvt år. Institutens skyldighet att betala dessa avgifter grundar sig på bestämmelser i den lagstiftning som reglerar respektive institut, t.ex. 7 kap. 15 § bankrörelselagen och 43 § fondkommissionslagen. Enligt senaste ändringen av förordningen (1990:956) skall avgift årligen erläggas av:

- Bankaktiebolag med dels 25 000 kr, dels 0,0009 % av bolagets eget kapital och skulder.
- Sparbank med dels 10 000 kr, dels 0,003 % av bankens egna fonder och skulder.
- Central föreningsbank med dels 25 000 kr, dels 0,003 % av bankens jämte lokala föreningsbankers sammanlagda egna kapital och skulder.
- Utländskt bankföretag som har tillstånd att ha filial i Sverige med dels 5 000 kr, dels 0,0009 % av filialens skulder.
- Kreditaktiebolag som omfattas av bankinspektionens tillsyn med dels 1 000 kr, dels 0,00004 % av bolagets eget kapital och skulder.
- Finansbolag med dels 5 000 kr, dels 0,007 % av nettovärdet av tillgångarna i bolagets finansieringsverksamhet.
- Fondkommissionsbolag med dels 25 000 kr, dels 0,25 % av intäkterna i rörelsen.
- Fondbolag med dels 3 000 kr, dels 0,0032 % av det beräknade värdet av varje aktiefond under bolagets förvaltning.
- Sveriges allmänna hypoteksbank med 25 000 kr.
- Konungarikets Sveriges stadshypotekskassa med 25 000 kr.
- Svenska Skeppshypotekskassan med 15 000 kr.
- Stockholms fondbörs med 2 milj. kr.
- Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag med 1 350 000 kr.

Kostnaderna för budgetåret 1989/90 fördelades enligt följande, (tkr):

Bankaktiebolagen	8 674
Sparbankerna	6 671
Föreningsbankerna	2 048
Kreditaktiebolagen	470
Finansbolagen	10 185
Fondkommissionsbolagen	4 412
Fondbolagen	2 962
Hypoteksinstituten	154
Fondbörsen	1 236
Värdepapperscentralen	770

3.3 Försäkringsinspektionen

3.3.1 Historik

Första steget mot en verklig reglering och tillsyn av försäkringsrörelse i Sverige togs av försäkringsbolagen själva. I mitten på 1800-talet, när privata försäkringar i modern form började säljas mer allmänt och försäkringsaktiebolag började bildas, fann man att avsaknaden av reglering och tillsyn hade negativa konsekvenser. Regeringen utsåg i samband med att tillstånd gavs till försäkringsrörelse särskilda inspektörer. Trots detta förekom att försäkringsbolag gick omkull p.g.a. bristande erfarenhet av riskbedömningar och otillräcklig återförsäkring.

År 1886 inrättades en särskild inspektörstjänst för att stärka tillsynen och kontrollen över försäkringsverksamheten och för att bistå civilministern och dennes departement inom detta område. Till en början bestod tillsynsverksamheten i insamling och sammanställning av statistik. Endast undantagsvis företogs inspektioner, vilket kan förklaras med bristande resurser och avsaknad av sanktionsmöjligheter. Det skulle, trots flera förslag från branschen själv, dröja till år 1904 innan Sverige fick en heltäckande försäkringslagstiftning. Samma år inrättades också den nuvarande försäkringsinspektionen som en självständig myndighet. Dess huvuduppgift var att övervaka att den nya lagstiftningen följdes och att utöva tillsyn över marknaden. År 1917 utvidgades försäkringsinspektionens sanktionsmöjligheter mot institut på marknaden. Efter samarbete med andra nordiska länder antogs år 1927 den första generellt tillämpliga försäkringsavtalslagen.

Under 1930- och 40-talen pågick ett omfattande utredningsarbete, som resulterade i ny lagstiftning år 1948 angående svenska försäkringsbolag och år 1950 angående utländska försäkringsbolag, verksamma i Sverige. Lagstiftningsarbetet har därefter fortgått, och succesivt har förändringar genomförts. Det har då främst varit fråga om att prioritera konsumentskyddet på olika sätt och att förstärka tillsynen, vad gäller både att tillföra försäkringsinspektionen ökade resurser och att vidga myndighetens legala ingripandebefogenheter mot missförhållanden på försäkringsområdet.

Den svenska tillsynslagstiftningen på försäkringsområdet bärs upp av följande fyra huvudprinciper.

- Sundhetsprincipen innebär att försäkringsväsendet skall bedrivas under sunda former.
- Soliditetsprincipen betyder att bolagen skall kunna infria sina försäkringsutfästelser.
- Skälighetsprincipen säger att försäkringspremierna skall vara rimliga, och att även övriga försäkringsvillkor skall vara skäliga med hänsyn till försäkringsrisker och andra omständigheter samt att skaderegleringen skall ske i godtagbara former.
- Principen om försäkringstagarnas inflytande innebär att konsumenterna i lagstadgade former skall kunna göra sig gällande i företagen.

3.3.2 Lagar och regler

De viktigaste lagarna som utgör grundval för försäkringsinspektionens verksamhet är försäkringsrörelselagen (1982:713), lagen (1950:272) om utländska försäkringsföretags rätt att driva försäkringsrörelse i Sverige samt lagen (1972:262) om understödsföreningar. Grundläggande organisatoriska och övriga administrativa föreskrifter för inspektionens verksamhet finns i förvaltningslagen, verksförordningen och främst i förordningen (1988:94) med instruktion för försäkringsinspektionen. Viss del av inspektionens verksamhet grundas även på bestämmelserna i försäkringsrörelseförordningen. Vidare finns en arbetsordning för inspektionen, beslutad av dess styrelse den 18 september 1989.

I instruktionen stadgas att försäkringsinspektionen som central förvaltningsmyndighet har till uppgift att utöva tillsyn över det enskilda försäkringsväsendet, dvs. över den försäkringsverksamhet som enskilda svenska och utländska försäkringsföretag samt vissa understödsföreningar driver här i riket. Tillsynen skall vara grundad - förutom på de lagar, förordningar, avtal m.m. som berör statliga myndigheter i allmänhet - på de speciallagar som finns på försäkringsområdet. Det åligger dessutom inspektionen att fullgöra vissa uppgifter,

hänförliga till de bestämmelser som utfärdats med stöd av speciallagarna.

I instruktionen anges också de uppgifter på försäkringsområdet som inspektionen särskilt har att iaktta, nämligen

att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden samt föra kartellregister,

att även i övrigt verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet,

att ombesörja beredskapsplanläggningen,

att varje år till regeringen avge en statistisk redogörelse för den verksamhet som bedrivs av försäkringsföretagen och de understödsföreningar som står under inspektionens tillsyn, samt

att samråda med ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor i fråga om tillämpning av lagen (1956:245) om uppgiftskyldighet rörande pris och konkurrensförhållanden och med överstyrelsen för civil beredskap i försvarsberedskapsfrågor. Inspektionen skall hålla sistnämnda myndighet underrättad om beredskapsplanläggningen.

Försäkringsinspektionen har olika sanktionsmöjligheter att vidta för det fall institut under tillsyn inte följer de lagar och föreskrifter som gäller för respektive verksamhet. Skulle försäkringsbolag driva sin rörelse så att denna står i strid med lagstiftningen eller så att den bedöms vara oförenlig med sund utveckling av försäkringsväsendet, har inspektionen både rätt och skyldighet att ingripa med föreläggande om rättelse. Vid missförhållanden av mindre allvarlig art skall erinringar eller formlösa påpekanden kunna ges. Den mest ingripande åtgärden är att inspektionen föreslår regeringen att förverka meddelad försäkringskoncession.

3.3.3 Organisation och verksamhet

Generaldirektören, som är chef för försäkringsinspektionen, är också ordförande i inspektionens styrelse. Styrelsen utses av regeringen och består av högst sju personer. Styrelsen skall avgöra viktigare författningsfrågor, frågor om myndighetens organisation och arbetsformer, viktigare anslagsfrågor och andra frågor av större ekonomisk betydelse, vissa tillsättnings- och disciplinärenden, viktigare tillstånds- och tillsynsärenden samt andra frågor av större betydelse. Därutöver har generaldirektören alltid rätt att hänskjuta frågor till styrelsen.

Utöver vad som uttryckligen anges i verksförordningen skall styrelsen enligt instruktionen besluta i följande frågor;

- sammankallande av extra bolagsstämma med försäkringsbolag,
- tillstånd eller förbud som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt,
- anmälan till regeringen om förhållande som kan föranleda att koncessionen för ett försäkringsbolag återkallas.

Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta om föreskrifter som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Vissa frågor, som är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla dem, kan avgöras genom meddelanden mellan generaldirektören och minst tre andra ledamöter. Kan ett ärende inte lämpligen avgöras på detta sätt, får generaldirektören besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Försäkringsinspektionen har drygt 50 anställda och är enligt instruktionen och arbetsordningen organiserad i tre enheter, nämligen allmänna tillsynsavdelningen, försäkringsjuridiska avdelningen och administrativa byrån. Under generaldirektören finns en chefstjänsteman (överdirektör) med samordnings- och utvecklingsansvar för särskilda frågor.

Allmänna tillsynsavdelningen svarar för soliditetsbevakningen och för den allmänna tillsynen i övrigt över försäkringsbolagen och understödsföreningarna. Uppgifterna avser i huvudsak följande arbetsområden:

- Inspektioner och särskilda undersökningar.
- Livförsäkringsteknik och frågor rörande understödsföreningar.
- Skadeförsäkringsteknik och metodutveckling i fråga om tillsynsarbete.
- Kapitalplaceringsfrågor.
- Redovisnings- och statistikfrågor.
- Förordnanden av revisorer i försäkringsbolag.

Försäkringsjuridiska avdelningen svarar för frågor av juridisk natur. Uppgifterna avser tillståndsärenden enligt försäkringsrörelselagstiftningen, t.ex. koncessioner, stadfästelser av bolagsordningar, tillstånd som rör överlåtelser av försäkringsbestånd eller försäkringsbolagens aktieinnehav.

Vidare övervakar den försäkringsjuridiska avdelningen att
- försäkringsrörelse inte drivs utan koncession,
- andra försäkringsvillkor än premier är skäliga,
- försäkringsbolagens skadehantering är i överensstämmelse med god skaderegleringssed.

Avdelningen svarar också för frågor som har samband med försäkringsmäklarverksamhet. Vidare är avdelningen ansvarig för försäkrings- och understödsföreningsregistren och för kartellregistret på försäkringsområdet samt handlägger vissa klagomålsärenden.

Administrativa byrån handlägger frågor som rör inspektionens organisation, personal och internadministration samt frågor som rör anslagsframställning, resultatanalys, budgetuppföljning och ekonomiadministration. Byrån svarar för bl.a. olika servicefunktioner och handlägger förordnanden av ledamöter i trafikskadenämnden och bolagsstyrelser.

En utgångspunkt för försäkringsinspektionens verksamhet är att det skall föreligga ett väl utvecklat samarbete över enhetsgränserna och mellan olika grupper i syfte att få till stånd ett enhetligt agerande i tillsynsarbetet. Detta innebär bl.a. att information som framkommer i tillsynsverksamheten lämnas vidare till annan enhet eller grupp som också bedöms ha intresse av informationen. En arbetsuppgift fullgörs av den enhet till vilken uppgiften närmast

hör med hänsyn till enhetens i arbetsordningen angivna verksamhetsområde. Berör ett ärende flera enheter, handläggs det av den enhet till vilken ärendet i huvudsak hör. Ett ärende av större vikt eller övergripande eller annan särskild natur kan handläggas av en av generaldirektören särskilt tillsatt arbetsgrupp med företrädare för berörda enheter.

Granskningen av bolagens och föreningarnas verksamhet sker via ekonomiska redogörelser, som årligen lämnas till inspektionen, och genom besök hos bolagen och föreningarna. Inspektionens uppgift på konsumentskyddsområdet tar främst sikte på att kontrollera att försäkringsvillkoren är skäliga och att genom platsbesök och stickprov granska försäkringsföretagens skadereglerings-verksamhet samt att handlägga klagomålsärenden. Försäkringsinspektionens verksamhet kan grovt indelas i en övervakande funktion och en servicefunktion. Den övervakande funktionen består av det traditionella tillsynsarbetet, och servicefunktionen är riktad mot företag och allmänhet. Företagen tillgodoses genom myndighetens arbete med auktorisation, tillstånd och information. Allmänheten kan sägas få service i samband med behandlingen av klagomål samt genom statistik och information.

Den traditionella tillsynsverksamheten kan också indelas i två huvudområden, *dels* den del som inrymmer mera kontinuerliga tillsynsuppgifter, *dels* den som är inriktad mot frågor av huvudsakligen begränsad och tillfällig karaktär. En stor del av den allmänna tillsynsavdelningens verksamhet är uppbyggd kring kontinuerliga tillsynsuppgifter. Detta innebär bl.a. ett förhållandevis omfattande arbete med granskning, sammanställning, analys och i vissa fall publicering av de uppgifter rörande verksamheten, som försäkringsföretagen vid givna tidpunkter är skyldiga att sända in till försäkringsinspektionen. Särskilt tillsynen över livförsäkringsbolag och understödsföreningar tar en stor del av personalresurserna i anspråk för detta ändamål. Till skillnad från vad som gäller för skadeförsäkringsbolagen har relativt små resurser använts på mera systematiskt företagna inspektioner hos livförsäkringsbolagen. Detta sammanhänger med att de s.k. försäkringstekniska grunderna för livförsäkringsbolag och stadgarna för understödsföreningar, vilka skall godkännas av försäkringsinspektionen (eller regeringen efter inspektionens förhandsgranskning), tillsammans med den regelbundna rapporteringen till inspektionen har

ansetts utgöra förhållandevis effektiva kontroll- och uppföljningsinstrument. Tillsynens inriktning håller dock på att ändras, så att större resurser satsas på platsundersökningar.

Att just skadeförsäkringsbolagen sedan lång tid tillbaka varit föremål för inspektioner på ort och ställe kan också förklaras av att det i lagar och förordningar inte finns lika preciserade regler avseende dessa bolags löpande verksamhet. Åtagandena är mer kortsiktiga till sin natur än i livförsäkringsrörelsen och behöver inte omgärdas av lika långtgående regler.

Motivet för att företa inspektioner hos försäkringsbolag och understödsföreningar är i första hand att införskaffa sådan information som ej framkommer i de uppgifter som regelmässigt lämnas till försäkringsinspektionen. Inspektionerna hos de mindre bolagen och föreningarna skapar dessutom en möjlighet att ge företagen vägledning i olika frågor.

Inspektionerna kan antingen utgöra en del av den löpande tillsynsverksamheten, och ingår då i planeringen för en längre period, eller vara initierade av observationer som gjorts vid granskning av redogörelser, som lämnats till tillsynsmyndigheten. Inspektioner kan också föranledas av särskilda förhållanden, som på annat sätt kommit till försäkringsinspektionens kännedom.

Omfattningen av inspektionerna varierar beroende på försäkringsföretagens storlek. En fullständig inspektion av en mindre understödsförening eller ett mindre lokalt bolag kan vanligen utföras på en eller ett par dagar, medan en partiell inspektion (begränsad till viss fråga eller viss funktion) i ett riksbolag kan ta flera veckor. Härav följer att en inspektion av ett stort riksbolag aldrig kan bli fullständig, utan den måste avgränsas till viss del av verksamheten.

En inspektion innefattar vanligen kontroll av ett eller flera av följande områden: Redovisning, internkontroll, revision, kapitalplacering, driftskostnader, tekniska reserver, underwriting, marknadsföring, avgiven respektive mottagen återförsäkring, skadereglering, stämmo- och styrelseprotokoll och styrelsens förvaltning i övrigt. Kontrollåtgärderna kan även begränsas inom något av de angivna områdena, t.ex. på så sätt att endast en viss typ av skador granskas.

FÖRSÄKRINGSINSPEKTIONENS ORGANISATION

Styrelse

Generaldirektör

Överdirektör/
(GD:s stf.)

Administrativa byrån (13)	Allmänna tillsyns-avdelningen (28)	Försäkringsjuridiska avdelningen (10)
-Personal	-Inspektioner och undersökningar	-Tillstånd
-Ekonomi	-Livförsäkrings-teknik och under-stödsföreningar	-Försäkringsmäklare
-ADB	-Skadeförsäkrings-teknik och metod-utveckling	-Villkorsgranskning
-Beredskapsplanering	-Kapitalplaceringar	-Skaderegleringsgranskning
-Servicefunktioner	-Redovisning och statistik	-Försäkringsregister
		-Kartellregister

3.3.4 Tillsynsområde

Vid utgången av år 1989 fanns totalt 22 livförsäkringsbolag, samtliga inhemska. Av dessa var 14 ömsesidiga bolag och 8 aktiebolag. Bland de sistnämnda fanns ett återförsäkringsbolag. Under år 1990 har tillkommit 6 skadeförsäkringsbolag och 8 livförsäkringsbolag. Av de sistnämnda är 7 unit linked-bolag.

Såväl antalet livförsäkringar som försäkringsbeloppen och premieinkomsten har ökat under senare år. Premieinkomsten har ökat från ca 13 miljarder kronor 1981 till ca 48 miljarder kronor 1989. Livförsäkringsbolagens samlade tillgångar uppgick 1989 till ca 400 miljarder kronor mot ca 100 miljarder kronor 1981.

Vid slutet av år 1989 uppgick antalet skadeförsäkringsbolag till 493. De inhemska skadeförsäkringsbolagen brukar indelas i kategorier efter utbredningen av det geografiska område inom vilket ett bolag har tillstånd att meddela försäkring. Vid slutet av år 1989 fanns 58 riksbolag och 433 s.k. lokalbolag.

Premieinkomsten för skadeförsäkringsbolagen uppgick år 1989 till ca 30 miljarder kronor. Skadeförsäkringsbolagens samlade tillgångar var samma år ca 80 miljarder kronor.

Antalet understödsföreningar uppgick vid utgången av år 1989 till 144. Av dessa var 54 pensionskassor, 15 sjukkassor, 59 begravningskassor samt 16 sjuk- och begravningskassor. Understödsföreningarnas sammanlagda fonder uppgick till ca 20 miljarder kronor.

För närvarande har 15 utländska försäkringsföretag koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag. Inget utländskt försäkringsföretag har koncession för livförsäkring. De utländska försäkringsföretagens svenska generalagenturer hade år 1989 en premievolym på ca 320 miljoner kronor. Genom den nya lagstiftningen om försäkringsmäklare har 450 mäklare, varav 100 juridiska personer, kommit under inspektionens tillsyn.

3.3.5 Internationellt samarbete

Försäkringsinspektionen följer den internationella utvecklingen på flera olika sätt - genom deltagande i olika internationella organ, genom kontakter med försäkringsbranschen och utländska tillsynsorgan osv. I detta avsnitt skall lämnas en kortfattad redovisning av detta internationella arbete och av hur

försäkringsinspektionen på olika sätt söker bredda de internationella kontaktytorna och fördjupa redan befintliga kontakter.

Det är främst den ökade handeln med försäkringstjänster över gränserna som nödvändiggjort ett utökat samarbete med tillsynsorganen i andra länder. Försäkringsinspektionen deltar aktivt i det svenska arbetet att utöka samarbetet med EG. Således deltar inspektionen i bl.a. den analysverksamhet, som genomförs i syfte att klarlägga vilka åtgärder av harmoniseringskaraktär eller i övrigt som kan bli nödvändiga för att skapa likartade konkurrensförutsättningar. Inspektionen bidrar också med förslag till olika anpassningsåtgärder, t.ex. i form av lagändringar, som skall bringa Sveriges normsystem i överensstämmelse med EGs eller få skillnader dem emellan att överbryggas på annat sätt.

EG-harmoniseringen kommer att ställa inspektionen inför nya uppgifter och krav, något som myndigheten på olika sätt försöker att anpassa sig till. Genom att redan nu satsa på ökat informationsutbyte med andra länder förbereder sig inspektionen på nya krav på koncession och hemlandskontroll. Inspektionen förbättrar också successivt sina kunskaper om de svenska försäkringsföretagens verksamhet i utlandet genom att besöka företagens utländska dotterbolag. I samband med sådana besök brukar inspektionen även besöka tillsynsmyndigheterna i respektive land, liksom försäkringsbranschens branschorganisationer.

Försäkringsinspektionen deltar vidare i OECD:s försäkringskommitté. Härigenom får inspektionen information om bl.a. utvecklingen inom EG. Kommittén är också en plattform för påverkan utanför EG och informations- och kunskapskanal med länder som Förenta Staterna, Japan och Canada. Andra internationella samarbetsorgan som inspektionen deltar i är UNCTAD, tillsynsmöten inom EFTA samt västeuropeiska och nordiska tillsynsmöten. De nordiska mötena är årligen återkommande överläggningar.

Ett annat internationellt inslag är att anställda deltar i olika kurser och konferenser som behandlar frågor med försäkringsanknytning (aktuariefrågor, branschglidning, försäkringsrätt, EG-förhållanden osv.). Inspektionen företar också studieresor för att få bättre inblick i förhållanden i andra länder. Vidare

tar inspektionen varje år emot åtskilliga besökande från andra länder, företrädesvis representanter för utländska försäkringsbolag och tillsynsmyndigheter. Även vid sådana besök sker ett omfattande informationsutbyte.

3.3.6 Budget

Försäkringsinspektionens verksamhet finansieras genom obligatoriska bidrag från dem som är underkastade tillsyn, dvs. svenska och utländska försäkringsföretag samt understödsföreningar. Utgifterna för budgetåret 1989/90 uppgick till ca 19 milj. kronor. Härav uppgick lönekostnaderna till ca 13 milj. kronor och lokalkostnaderna till ca 2,5 milj. kronor.

Medlen för täckande av utgifterna utgörs förutom av tillsynsbidrag också i någon mån av räntor på inflytande bidrag från tillsynsobjekten. Under budgetåret 1989/90 uppgick tillsynsbidrag från svenska och utländska försäkringsföretag samt räntor till ca 18 milj. kronor och från understödsföreningar till ca 1,5 milj. kronor.

De svenska och utländska försäkringsföretagens och understödsföreningarnas skyldighet att årligen betala ett s.k. tillsynsbidrag grundar sig på bestämmelserna i 19 kap. 15 § försäkringsrörelselagen (1982:713), 26 § lagen (1950:262) om utländska försäkringsföretag och 73 § lagen (1972:262) om understödsföreningar. Den närmare regleringen sker i förordningen (1989:1077) om bidrag för att täcka kostnaderna för försäkringsinspektionens organisation och verksamhet. Svenska försäkringsbolag och utländska försäkringsföretag skall betala bidrag med 1,6 promille av hela inkomsten av avgifter för det nästföregående räkenskapsåret för försäkringar som tillhör rörelsen i Sverige. Understödsföreningar skall dels betala 1,5 promille av hela inkomsten av avgifter för det nästföregående räkenskapsåret, dels 0,5 promille av nettokapitalavkastningen för samma räkenskapsår.

Årligt bidrag från försäkringsföretag och understödsföreningar får inte i något fall överstiga 425 000 respektive 175 000 kr. Det får emellertid inte heller understiga 4 respektive 2 procent av det enligt lagen (1962:381) om allmän

försäkring bestämda basbelopp, som gällde vid utgången av det närmast föregående räkenskapsåret. Bidraget från en försäkringsmäklare som är fysisk person uppgår för helt år till 1 500 kr. En försäkringsmäklare som är juridisk person skall för varje fysisk person som förmedlar försäkringar för den juridiska personen bidra med 1 500 kr; dock får det sammanlagda bidraget inte överstiga 25 000 kr. Undantagna från betalningsansvar för tillsynsverksamheten är s.k. sockenbolag för husdjursförsäkring samt försäkringsbolag som endast driver rörelse i utlandet.

4 RIKSBANKENS STÄLLNING, UPPGIFTER OCH ORGANISATION

4.1 Inledning

Sveriges riksbank, som är världens äldsta centralbank, grundades år 1668. Den har, som många andra centralbanker, sitt ursprung i en privatbank, den år 1657 öppnade Stockholms Banco (även kallad Palmstruchska banken). Denna bank var Sveriges första egentliga bank och utgav från år 1661 Sveriges första sedlar. Genom 1668 års bankoordning rekonstruerades banken. Förvaltningen och lagstiftningsmakten över banken överlämnades i samband därmed av Konungen till ständerna. Banken blev därigenom riksdagens verk och benämndes Riksens ständers bank. Sitt nuvarande namn erhöll banken år 1866 i samband med representationsreformen.

I samband med bildandet av riksbanken inrättades bankoutskottet, riksdagens första ständiga utskott, för att utöva den högsta beslutande myndigheten över riksbanken. 1668 års bankoordning kompletterades år 1681 med det första bankoreglementet.

Riksbanken har således alltsedan sin tillkomst varit underställd riksdagen. I 1809 års regeringsform framhölls riksbankens självständighet gentemot regeringsmakten.

Riksbanken bedrev i stort sett sin verksamhet inom ramen för 1668 års bankoordning och bankoreglementet ända fram till år 1830, då den första

riksbankslagen tillkom. Lagen innehöll bestämmelser om riksbankens fonder och om sedellösningsskyldighet och skyldighet att publicera bankens ekonomiska resultat. Däremot innehöll lagen inte några bestämmelser om riksbankens verksamhet.

Med 1897 års bankreform antogs en ny riksbankslag. Genom reformen blev riksbanken i egentlig mening en centralbank för landet. De enskilda bankernas rätt att utge sedlar upphörde med verkan fr.o.m. år 1904 och riksbanken fick monopol på sedelutgivningen. I den nya lagen intogs de bestämmelser som tidigare funnits i regeringsformen och som stadgade att riksbanksfullmäktige i sitt ämbete endast skulle vara beroende av riksdagen och i vissa fall bankoutskottet. Den nya riksbankslagen kom också att innehålla verksamhetsbestämmelser för riksbanken och bestämmelser om bankens styrelse och förvaltning.

1897 års riksbankslag ersattes av 1934 års riksbankslag, vilken närmast var en formell översyn av 1897 års lag. Samtidigt antogs ett nytt bankoreglemente. Den nu gällande riksbankslagen trädde i kraft den 1 januari 1989. Därvid sammanfördes riksbankslagstiftningen i en lag. Vid utformandet av denna lag var inriktningen att riksbankens verksamhet skulle renodlas till att så långt möjligt avse rena centralbanksuppgifter.

4.2 Riksbankens ställning och uppgifter enligt 1974 års regeringsform och 1988 års riksbankslag

Efter tillkomsten av den nya regeringsformen år 1974 beslutar riksdagen ensam om samtliga bestämmelser som rör riksbanken och har ensam direktivrätt över banken. Genom sin ställning som en myndighet under riksdagen är riksbanken en statlig institution, men banken anses utgöra ett rättssubjekt som är skilt från kronan. I statsbudgeten finns således inte någon särskild anslagspost för riksbanken. Kostnaderna för bankens verksamhet täcks av bankens egna inkomster, vilka främst härrör från sedelutgivningen. Utvecklingen av relationen mellan riksdag och riksbank har under senare år gått i riktning

mot att riksdagen visat ökat intresse för riksbankens politik. Exempel härpå är att riksdagen numera delger riksbanken sin syn på penning- och valutapolitiken genom skrivelse till fullmäktige i riksbanken, varvid hänvisning görs till riksdagens beslut med anledning av finansutskottets betänkande vad avser den ekonomiska politiken. Ett annat exempel är propåer vid 1990 års riksdag om att riksbankschefen skall framträda inför finansutskottet fyra gånger per år mot en eller två gånger per år som varit praxis under lång tid.

Även om sålunda riksdagen visat ett ökat intresse för riksbankens politik, har utvecklingen vad gäller riksbankens administration varit att riksdagen givit riksbanken allt större självständighet.

Riksbankens ställning som myndighet under riksdagen har varit föremål för diskussioner i olika sammanhang, bl.a. i författningsutredningen, grundlagsberedningen och senast i statsskuldspolitiska kommitténs betänkande SOU 1986:22, som låg till grund för den nya riksbankslagen. Det har emellertid uttalats att det krävs starka skäl för att ändra ett förhållande som bestått i över 300 år och slagits fast att riksbanken bör behålla sin nuvarande ställning.

Riksbankens ställning som centralbank och som myndighet under riksdagen anges i regeringsformen (9 kap. 12 § första och andra styckena). 1 § riksbankslagen innehåller en erinran härom och stadgar att riksbanken endast får bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på riksbanken.

I 4 § riksbankslagen erinras om ändamålen för riksbankens verksamhet, vilka anges i 9 kap. 12 § första stycket regeringsformen. Där stadgas att riksbanken har ansvar för valuta- och kreditpolitik och att den också skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Vid angivandet av ändamålen har således givits uttryck för inriktningen att renodla riksbankens verksamhet till typiska centralbanksuppgifter.

Som ett led i riksbankens uppgift avseende betalningsväsendet skall riksbanken svara för landets försörjning med sedlar och mynt (7 § riksbankslagen). Riksbanken har ensam rätt att ge ut sedlar och mynt och bestämma om utform-

ningen av dessa (9 kap. 13 § regeringsformen). Som ett yttersta led i ansvaret för betalningsväsendet har riksbanken givits rätt att uppträda som "lender of last resort".

Vad beträffar valuta- och kreditpolitiken sägs i 9 § riksbankslagen att riksbanken skall följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna samt vidta erforderliga penningpolitiska åtgärder. Det har emellertid alltid förutsatts att den kredit- och penningpolitik som riksbanken bedriver samordnas inom ramen för den av regeringen förda politiken. Samordningskravet motiveras med att regeringen har det övergripande ansvaret för den ekonomiska politiken. Före den nya riksbankslagen tillgodosågs detta samordningskrav *dels* genom reglerna om utseende av riksbanksfullmäktige, *dels* genom att riksdagen kan lämna riksbanken preciserade anvisningar, t.ex. i penningpolitiska frågor, *dels* genom kontakter mellan riksbanksledningen och företrädare för regeringen.

I den nya riksbankslagen har samrådskravet kommit till direkt uttryck i lagtexten. Sålunda stadgas i 42 § riksbankslagen att riksbanken skall samråda med det statsråd regeringen bestämmer innan banken fattar beslut av större penningpolitisk vikt. Om samråd inte kan komma till stånd och det finns synnerliga skäl får riksbanken besluta utan samråd. Denna bestämmelse är sålunda en kodifiering av tidigare gällande praxis. Enligt prop. 1986/87:143, som låg till grund för den nya riksbankslagen, skall riksbankens penningpolitik utformas så att den är i samklang med den ekonomiska politik som statsmakterna beslutar om. I motsats till vissa andra länder, t.ex. Tyskland, finns det i Sverige inte någon ömsesidig förpliktelse om information och samråd. I praktiken samråder dock regeringen med riksbanken i många frågor, särskilt inför regeringsbeslut som har penning- eller valutapolitiska implikationer.

När det gäller de valutapolitiska uppgifterna anges i 10 § riksbankslagen att riksbanken skall bestämma det system som skall gälla för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor samt bestämma om tillämpningen av detta system. Riksbanken har sålunda formuleringsmakten över både penning- och valutapolitik. I praktiken har dock regeringen i hög grad haft avgörandet vid de växelkursjusteringar som företagits. Detsamma gäller val av växelkurssystem.

Ytterligare en uppgift för riksbanken på det valutapolitiska området är att auktorisera valutahandlare (25 b § riksbankslagen). Vidare är det, enligt 4 § respektive 8 § lagen (1990:750) om betalningar till och från utlandet, riksbanken som skall godkänna fondkommissionärer för att dessa skall få förmedla köp och försäljning av fondpapper mellan svenskar och utlänningar och för att fondkommissionären skall få ta av utlänningar emitterade fondpapper i depå.

Enligt riksbankslagen utgörs riksbankens kreditpolitiska uppgifter i huvudsak av bankens befogenheter att sälja och köpa statspapper (19 § punkten 1), ge ut egna skuldebrev med kort löptid (19 § punkten 2), besluta om kassakrav (20 §) och efter framställning hos regeringen besluta om åtgärder enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel (21 §). Dessa medel utgörs av likviditetskrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering.

För att kunna fullgöra sin uppgift att ansvara för valuta- och kreditpolitiken har riksbanken enligt 22 § riksbankslagen och enligt 28 § lagen om kreditpolitiska medel möjlighet att infordra information från kreditinstitut. Sålunda stadgas att ett kreditinstitut efter anmodan av riksbanken skall lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna respektive för att bedöma om kreditpolitiskt medel behöver användas eller för att tillämpa meddelat förordnande.

Av 18 § riksbankslagen framgår riksbankens uppgift som bankernas bank. Sålunda får riksbanken på penningpolitiskt motiverade villkor bevilja kredit till och ta emot inlåning från svenska bankinstitut samt medverka i betalningsutjämning. Om det finns synnerliga skäl får riksbanken också på andra villkor bevilja kredit till bankinstitut och andra företag som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen. Här kommer således riksbankens uppgift som "lender of last resort" till uttryck.

Riksbanken har också som uppgift att vara statens bank. I 23 § riksbankslagen stadgas att riksbanken skall ta emot betalningar till och göra utbetalningar för staten och att riksbanken får bevilja staten kontokredit för att täcka statens kortfristiga medelsbehov.

Bland riksbankens övriga uppgifter kan nämnas att banken inom ramen för uppgiften som centralbank får förvärva aktier och andelar i ekonomiska föreningar och liknande rättigheter och ta på sig de förpliktelser som är förenade med dessa. Vidare får riksbanken bedriva verksamhet för framställning av sedlar, mynt, medaljer och liknande föremål. Riksbanken får också mot betalning utföra tjänster som har anknytning till bankens uppgift som centralbank. Främst sedelutgivningen men även andra tjänster avses, t.ex. uthyrning av ledig datakapacitet. Slutligen kan nämnas att riksbanken har till uppgift att ansvara för beredskapsplanläggningen på bank- och betalningsväsendets område.

I samband med tillkomsten av PmC AB har riksbanken åtagit sig vissa nya uppgifter. Detta åtagande har ansetts motiverat av att riksbanken har ett intresse av och ett ansvar för att marknaden fungerar så smidigt, säkert och effektivt som möjligt.

PmC AB är ett av aktörerna på den svenska penningmarknaden bildat och ägt aktiebolag för förvaltning av skuldförbindelser som emitteras och omsätts på denna marknad. Skuldförbindelserna registreras i ett ADB-baserat system för kontoföring av rättigheter och rättighetshavare. I PmC:s förvaltningsuppdrag ingår även att på emittentens vägnar ombesörja utfärdandet av skuldförbindelser samt räntebetalning och inlösen. PmC-systemet säkerställer att registrering av överlåtelser och pantsättningar av skuldförbindelser sker samtidigt med utväxling av likviderna. Detta förutsätter emellertid att samtliga kontrahenter under en affärsdag uppfyller sina skyldigheter. En fullständig och säker garanti härför kan dock knappast åstadkommas utan riksbankens medverkan. Riksbanken har därför åtagit sig dels att svara för betalningsutjämning när nettolikvider mellan medlemmarna i PmC skall utväxlas, dels att ikläda sig en kreditgaranti för fall då någon medlem brister i betalning. Detta sker på så sätt att när ett förvärv godkänts för betalningsutjämning, garanterar PmC likvid mot leverans och får sedan kredit i riksbanken om denna betalningsgaranti tas i anspråk. Som säkerhet härför erhåller riksbanken panträtt i de överlåtna skuldförbindelserna. Dessutom tar riksbanken en på visst sätt beräknad tilläggspant, som kan utgöras av andra skuldförbindelser och/eller likvida medel.

När det gäller riksbankens normgivningskompetens föreskrivs i 8 kap. 11 § regeringsformen att om riksdagen enligt 8 kap. regeringsformen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, riksdagen kan uppdra åt en förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation. Däremot finns inte någon generell möjlighet för riksdagen att direkt delegera normgivningskompetens till riksbanken. När det gäller föreskrifter om mynts sammansättning, vikt och utförande har riksbanken dock rätt att utfärda föreskrifter enligt ett direkt stadgande härom i 9 kap. 13 § regeringsformen. Den nuvarande normgivningskomspetensen för riksbanken med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen omfattar befogenhet att meddela förskrifter inom ramen för lagen om kreditpolitiska medel och valutalagstiftningen samt förordningar som utfärdats med stöd av denna lagstiftning. Sedan bestämmelsen om kassakrav överförts från lagen om kreditpolitiska medel till nya riksbankslagen, meddelar riksbanken bestämmelser härom genom förvaltningsbeslut för varje enskilt institut och inte genom normgivningsföreskrifter.

Efter en framställning från riksbanksfullmäktige har konstitutionsutskottets beredningsdelegation i en promemoria den 16 november 1990 föreslagit att utskottet använder sin initiativrätt och lämnar förslag till riksdagen om vissa ändringar i regeringsformen, innebärande utvidgade möjligheter att överlåta föreskriftsrätt till myndigheter under riksdagen.

4.3 Riksbankens organisation

Av 9 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen framgår att riksbankens högsta ledning utgörs av åtta fullmäktige. Sju av ledamöterna utses av riksdagen. Dessa ledamöter utser inom sig ordförande och väljer den åttonde fullmäktige som också skall vara chef för riksbanken. Denne kan inte vara ordförande eller vice ordförande. Utanför fullmäktigekretsen utser fullmäktige två vice riksbankschefer (8 kap. 6 § riksdagsordningen). Riksbankschefens mandatperiod är fem år. Övriga fullmäktige har en mandattid om tre år. Den rätt regeringen sedan år 1897 haft att utse ordförande i fullmäktige upphörde genom nya riksbankslagen.

Vid riksbankens huvudkontor skall finnas en revisionsenhet samt de övriga enheter som fullmäktige beslutar. Ärendena skall fördelas mellan enheterna enligt vad som framgår av arbetsordning och de föreskrifter i övrigt som behövs för arbetet inom banken.

Fullmäktige skall sammanträda minst en gång varannan vecka och därvid fatta alla viktiga penningpolitiska och administrativa beslut i banken. Fullmäktige är beslutföra när minst sex ledamöter är närvarande. I vissa fall som kräver skyndsamhet får ärenden dock avgöras av fem ledamöter om minst fyra av dem är ense om beslutet. Ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av riksbankschefen eller delegeras av denne (41 § riksbankslagen).

Riksbankens beslut enligt riksbankslagen får överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som gäller enligt lagen (1989:186) om överklaganden av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter. Detta innebär att beslut i personalärenden överklagas hos riksdagens besvärsnämnd enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen. Beslut rörande utlämnande av handling eller en uppgift överklagas till regeringsrätten om det är enskild eller kommunal myndighet som klagar, annars hos riksdagens besvärsnämnd enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen. Beslut i övriga ärenden får överklagas i enlighet med vad som gäller enligt den författning som reglerar frågan. Beträffande valutaärenden framgår av 22 § valutaregleringslagen att besvärsordningen utgörs av ett internt förfarande inom riksbanken. Sålunda stadgas att beslut inom riksbanken av annan än fullmäktige får överklagas till fullmäktige och att fullmäktiges beslut inte får överklagas. Riksbankens beslut att medge undantag från begränsningarna i lagen (1990:750) om betalningar till och från utlandet kan överklagas till kammarrätten.

Utöver nu nämnda beslut kan riksbanken i förhållande till enskilda fatta beslut om kreditpolitiska medel, dels enligt lagen om kreditpolitiska medel, dels enligt riksbankslagen. Inte i någon av dessa lagar är frågan om överklagande av sådana beslut reglerad. Riksbankens beslut består i att enskilda institut åläggs en avgift. Sådana beslut kan alltså inte överklagas men kan bli föremål för domstolsprövning om avgiften inte erläggs.

Riksbankens bokföringsskyldighet (48 § riksbankslagen) skall fullgöras på ett sätt som ger erforderlig information för en bedömning av bankens verksamhet. Bankens redovisning till riksdagen innefattar resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för den förda valuta- och kreditpolitiken. Resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar om hur bankens vinst skall disponeras. Riksdagen beslutar vidare om ansvarsfrihet för fullmäktige för förvaltningen av riksbanken. Redovisningen skall avges varje år senast den 15 februari. Riksbanken fastställer själv sin budget, men denna skall tillställas riksdagen för kännedom.

Nyligen har regeringen beslutat tilsätta en utredning för att analysera riksbankens ställning i förhållande till riksdag och regering och föreslå förändringar i mål och former för riksbankens verksamhet i syfte att skapa en klar och ändamålsenlig ram för penningpolitiken. När det gäller riksbankens ställning i förhållande till riksdag och regering skall enligt direktiven (1990:60) utgångspunkten vara att riksbanken skall stå under demokratisk kontroll och att riksdagen även fortsättningsvis skall vara huvudman för riksbanken. Utredningen skall också överväga formerna för samråd och informationsutbyte mellan riksbanken, riksdagen och regeringen.

5 LAGSTIFTNINGSARBETEN AV BETYDELSE FÖR TILLSYNEN

5.1 Inledning

Under 1980-talet har förhållandena på den svenska kreditmarknaden radikalt förändrats. Lagstiftningen på detta område har varit föremål för omfattande översyn i olika utredningar och i finansdepartementet. De förslag som därvid framlagts innebär förändringar beträffande tillsynsmyndigheternas arbete. De påverkar därför arbetet i denna utredning, bl.a. när det gäller att finna en organisation som på ett effektivt sätt kan ta ansvaret för den framtida tillsynsverksamheten på den svenska kapitalmarknaden. Flera av de framlagda förslagen har redan genomförts. Några av dessa skall nämnas i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 - 5.7 lämnas en redogörelse för några ännu icke genomförda förslag, vilka synes få särskild betydelse för tillsynsverksamheten. En pågående utredning om försäkringsbolagens verksamhet berörs i avsnitt 5.8. Härutöver kan nämnas att understödsföreningarnas försäkringsverksamhet är föremål för utredning i den s.k. understödsföreningsutredningen samt att frågan om inlåningsförsäkring för närvarande utreds inom finansdepartementet.

5.2 Några genomförda förändringar

På förslag av kreditmarknadskommittén (DsFi 1984:20) fick utländska banker i mitten av 1980-talet möjlighet att öppna dotterbanker i Sverige. Vidare har införts en möjlighet för utländsk bank att öppna bankfilial i Sverige (Ds 1989:13). Utlänningar kan även få tillstånd att förvärva aktier i svenska banker

och andra kreditinstitut. Dessa förändringar har naturligtvis medfört ytterligare arbetsuppgifter för bankinspektionen. På motsvarande sätt har försäkringsinspektionens roll och uppgifter förändrats genom verksamhet över gränserna.

Fr.o.m. den 1 juli 1988 uppställs i den nya finansbolagslagen (1988:606) krav på auktorisation för företag som bedriver finansieringsverksamhet, om nettovärdet av tillgångarna i denna verksamhet överstiger 50 milj. kr. För företag som ägnar sig åt finansieringsverksamhet riktad mot konsument eller som ägs av bank krävs auktorisation oavsett verksamhetens omfattning. Utvidgningen av auktorisationskravet innebär ökade tillsynsuppgifter för bankinspektionen.

En annan betydelsefull förändring gäller de nya och skärpta kapitaltäckningskraven för banker och övriga kreditinstitut. De nya bestämmelserna, som trädde i kraft den 1 februari 1990, innebär att i princip alla svenska kreditinstitut har fått kapitaltäckningsregler. Bestämmelserna är en anpassning till EGs regler och ansluter nära till den överenskommelse som tidigare träffats inom ramen för centralbankernas Baselsamarbete. I samband med att de nya kapitaltäckningsreglerna antogs fick bankinspektionen dessutom ytterligare ett tillsynsobjekt genom att Svenska skeppshypotekskassan fördes in under inspektionens tillsyn.

Efter förslag av värdepappersmarknadskommittén (SOU 1989:72) antogs i december 1990 en ny insiderlag. Lagen innebär bl.a. en utvidgning av förbudet mot insiderhandel. Bankinspektionen skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i insiderlagen. Genom den utvidgning av regleringen som antagits kommer fondpapper och ytterligare ett antal finansiella instrument att beröras av insiderlagstiftningen. Vidare kommer inte endast den krets av personer som har insynsställning i aktiemarknadsbolag att beröras av lagstiftningen utan även andra som missbrukar icke offentliggjord kurspåverkande information. Detta innebär självfallet ökade krav på effektiv tillsyn och övervakning.

Även på försäkringsområdet har viktiga förändringar genomförts under senare år. Efter förslag av försäkringsverksamhetskommittén (SOU 1986:55) infördes den 1 januari 1990 lagstiftning om försäkringsmäklare (SFS 1989:589). Lag-

stiftningen innebär bl.a. att varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos försäkringsinspektionen och stå under inspektionens tillsyn. För registrering krävs bl.a. att mäklaren har ansvarsförsäkring, tillfredsställande utbildning och i övrigt bedöms lämplig som försäkringsmäklare samt att han är fristående i förhållande till försäkringsgivaren. I försäkringsinspektionens tillsyn ingår att pröva mäklare vid registreringen och därefter fortlöpande tillse att mäklarna följer bestämmelserna i mäklarlagen. Genom denna lagstiftning har således försäkringsinspektionen fått utökade tillsynsuppgifter.

Fr.o.m. den 1 februari 1990 infördes regler om en ny försäkringsform, en livförsäkringsform med fondanknytning som ofta benämns unit linked. Försäkringsformen regleras i en särskild lag (SFS 1989:1079). Livförsäkring med fondanknytning kan meddelas endast av försäkringsbolag som uteslutande driver sådan försäkringsrörelse. Dessa försäkringsbolag står under försäkringsinspektionens tillsyn.

5.3 Branschglidning i den finansiella sektorn

Inom finansdepartementet har utarbetats ett förslag om utvidgade möjligheter till integration mellan försäkringsbolag, banker och andra finansiella företag (Ds 1990:57). Den nuvarande bank- och försäkringsrörelselagstiftningen bygger på en strikt uppdelning av verksamheterna i respektive institut. I promemorian konstateras att det i takt med den finansiella utvecklingen har blivit allt svårare att separera olika finansiella tjänster på det sätt lagstiftningen anger. På flera områden har således bankernas och försäkringsbolagens verksamheter kommit att sammanfalla. Vidare är det vanligt att banker och försäkringsbolag samverkar genom samarbetsavtal och som komplement till ordinarie produktutbud erbjuder sina kunder varandras tjänsteprodukter.

Det konstateras att dessa former för samverkan inte längre är tillräckliga med hänsyn till framför allt den ökade internationaliseringen. Avgörande sägs därvid vara en strävan att svenska aktörer skall kunna arbeta på villkor som bättre överensstämmer med dem som gäller för utländska konkurrenter. Enligt promemorian talar flera skäl för att skapa legala förutsättningar för att tillåta

fastare former för integration mellan försäkringsbolag och banker eller andra finansiella företag.

I promemorian lämnas förslag till olika modeller enligt vilka sådan integration skall kunna ske. Utgångspunkten är därvid att integrationen skall vara tillåten endast på koncernnivå. Sålunda förslås att bankverksamhet (eller annan finansiell verksamhet) och försäkringsverksamhet skall kunna bedrivas i samma koncern dels inom ramen för en holdingbolagsmodell, dels inom ramen för en dotterbolagsmodell. Bank- och försäkringsföretag skall således kunna ingå som systerföretag i samma koncern men också direktäga varandra. Enligt förslaget skall utgångspunkten för integration mellan banker och försäkringsbolag vara att banklagstiftningens regler om finansiella koncerner skall gälla för de i koncernen ingående företagen. Undantag från dessa regler skall göras när det gäller försäkringsbolag och sådana dotterföretag till försäkringsbolag som bedriver s.k. försäkringsnära verksamhet.

För bankers möjlighet att förvärva aktier i försäkringsbolag och vice versa skall enligt förslaget krävas tillstånd från tillsynsmyndigheten. För bankinspektionens prövning skall därvid tillämpas i huvudsak samma prövningskriterier som gäller för inspektionens prövning enligt 2 kap. 6 § bankrörelselagen, dvs. den prövning som sker då en bank vill förvärva s.k. organisationsaktier, bl.a. aktier i annat bankbolag. När det gäller försäkringsinspektionens prövning av försäkringsbolags förvärv av banker och andra finansiella företag tillkommer enligt förslaget en särskild ram inom vilken tillstånd skall kunna ges. En förutsättning för tillstånd till förvärv av banker eller andra finansiella företag skall vara att det belopp som skall användas för förvärvet inte överstiger ett belopp som motsvarar dels eget kapital och garantikapital i försäkringsbolaget, dels fyra procent av ett framtaget beräkningsunderlag som förenklat kan sägas bestå av försäkringsbolagets nettotillgångar. Ramen är en maximiregel som aldrig får överskridas vid försäkringsinspektionens tillståndsprövning. För att tillstånd skall ges måste emellertid också vissa andra prövningskriterier vara uppfyllda. Bl.a. skall försäkringsinspektionen göra en övergripande lämplighetsprövning av koncernbildningen. För försäkringsbolags förvärv av banker kommer dessutom - på grund av banklagstiftningens regler om finansiella koncerner - bankinspektionens tillstånd att krävas.

De föreslagna integrationsmöjligheterna medför naturligen förändrade tillsynsuppgifter. Man kan förutse ett stort behov av samverkan mellan inspektionsmyndigheterna. Beträffande frågan om tillsyn sägs i promemorian följande:

"När det gäller formerna för tillsyn är denna fråga föremål för översyn i den s.k. tillsynsutredningen (Fi 1990:02). I avvaktan på resultatet av denna utredning bör några större förändringar när det gäller myndigheternas tillsynsområden inte komma i fråga. Tillsynsmyndigheterna kommer att behöva samråda med varandra i frågor som rör bolag inom nu diskuterade koncernbildningar. Sådant samråd bör emellertid tills vidare kunna ske inom ramen för den samverkan som naturligen måste komma att ske mellan tillsynsmyndigheterna. Särskilda bestämmelser om samråd mellan dessa myndigheter torde därför inte på nuvarande stadium vara nödvändiga."

5.4 Värdepappersmarknadskommittén

De förslag som värdepappersmarknadskommittén (VMK) lämnat i sitt betänkande Värdepappersmarknaden i framtiden (SOU 1989:72) innebär att bankinspektionen på vissa områden skulle få helt nya arbetsuppgifter. På andra områden där bankinspektionen redan har tillsynsuppgifter innebär förslagen att dessa utökas eller förändras.

Enligt förslaget öppnas möjligheter för nya institut att bedriva börsverksamhet, och flera clearingorganisationer skall efter koncession kunna vara verksammma på marknaden. Clearingorganisationer och institut som bedriver börsverksamhet föreslås stå under tillsyn av bankinspektionen. Inspektionen skall övervaka att verksamheten utövas i enlighet med den föreslagna lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Vidare föreslås att bankinspektionen, om den anser det behövligt, skall kunna genomföra en undersökning av en börs eller en clearingorganisation.

Härutöver föreslår VMK följande nya uppgifter för bankinspektionen.

- Att kontrollera fördelningen av ägarandel av en börs eller en clearingorganisation och att meddela undantag från reglerna om ägandebegränsningar.

- Att godkänna beslut om ändring av en börs eller en clearingorganisations bolagsordning eller stadgar.
- Att meddela beslut om börsstopp när särskilda skäl föreligger.
- Att meddela undantag från börsstopp för handel med optioner eller terminer när det underliggande fondpappret är föremål för börsstopp.
- Att efter bemyndigande meddela föreskrifter om avgifter som en annan börs än Stockholms fondbörs eller clearingorganisation uppbär.

När det gäller fondkommissionslagen föreslås i betänkandet att bankinspektionens tillsynsuppgifter och tillståndsgivning skall utvidgas och omfatta förutom fondkommissionärer även marknadsgaranter, emissionsförmedlare, värdepappersförmedlare, placeringsrådgivare och portföljförvaltare. Även förslaget till ändrade regler när det gäller blankning medför en utvidgning och förändring av bankinspektionens arbetsuppgifter.

Vidare föreslår kommittén att bankinspektionen skall handha övervakningen av den föreslagna lagen om handel med fondpapper och andra finansiella instrument. För detta ändamål föreslås inspektionen få en rad befogenheter och ingripandemöjligheter.

VMK har i sitt betänkande också föreslagit att bankinspektionen skall övervaka efterlevnaden av den föreslagna lagen om informationsskyldighet för aktiebolag, vilkas aktier är allmänt spridda. Härmed följer en rad uppgifter, t.ex.
- att godkänna emissionsprospekt innan ett erbjudande riktas till en vidare krets,
- att kontrollera att de aktiebolag som omfattas av lagen fullgör sina skyldigheter att informera marknaden om viktigare beslut och händelser i bolaget,
- att meddela undantag från bestämmelserna i lagen och efter bemyndigande av regeringen meddela föreskrifter om offentliggörande av information enligt lagen.

Slutligen kan nämnas att VMK i sitt betänkande betonar att bankinspektionen aktivt skall medverka till självreglering och endast där sådan inte bedöms tillfredsställande utge rekommendationer i olika former.

5.5 Kreditmarknadskommittén

Kreditmarknadskommittén (KMK) lämnade i sitt betänkande Förnyelse av kreditmarknaden (SOU 1988:29) förslag som innefattar ökad konkurrens, avreglering och skärpt tillsyn över kreditinstituten. Enligt förslaget skall i princip all finansieringsverksamhet stå under bankinspektionens tillsyn.

KMK har i sitt betänkande under rubriken Resursfrågan räknat upp några av kommitténs förslag, vilka i betydande grad inverkar på bankinspektionens framtida arbete: Tillståndsprövning för kreditmarknadsbolag, förhandsbesked, nya institut under tillsyn, vidgad föreskriftsrätt, undantagsmöjligheter för näringslivsverksamhet, branschorganisationernas finansiella aktiviteter, fondkommissionärernas etikhandbok samt flera i lag och förarbeten angivna tillstånds- och dispensprövningar.

KMK:s förslag till en förändrad bankverksamhetsdefinition och vidare definitioner även för andra kreditinstituts verksamhet innebär att bankinspektionens roll som tillsynsansvarig skärps. Även kreditinstitutens rörelseregler föreslås få en öppnare utformning, varför det i större utsträckning än för närvarande torde ankomma på bankinspektionen att ange gränserna mellan tillåten och otillåten verksamhet för olika finansiella institut. Även KMK:s förslag till gemensam företagsform för finansbolag och kreditaktiebolag innebär vidgade verksamhetsförutsättningar för dessa institut och därmed krav på ökad tillsyn.

5.6 Hypoteksutredningen

I sitt betänkande Hypoteksinstituten i framtiden (SOU 1989:103) har hypoteksutredningen föreslagit att hypoteksinsituten skall ombildas till aktiebolag (kreditmarknadsbolag). En ändrad företagsform för hypoteksinstituten skulle innebära att dessa institut får möjligheter till utökat verksamhetsområde och överhuvud taget vidgade förutsättningar för sin verksamhet.

5.7 Ny konsumentkreditlag

I promemorian Ds 1990:84 har lämnats förslag till en ny konsumentkreditlag. Lagen föreslås gälla för alla konsumentkrediter. För att motverka överskuldsättning föreslås dels att det införs krav på att kreditgivarna gör en kreditprövning innan kredit beviljas, dels begränsningar avseende marknadsföring av krediter. Vidare föreslås ett flertal regler som på olika sätt syftar till att förstärka konsumentskyddet, bl.a. en regel som föreskriver att näringsidkare skall iaktta "god kreditgivningssed" i sina kontakter med konsumenter. I fråga om verksamheter som bedrivs av företag som står under bank- eller försäkringsinspektionens tillsyn är det dessa myndigheter som övervakar att lagen efterlevs.

5.8 Försäkringsutredningen

Regeringen tillsatte under år 1990 en utredning (Fi 1990:11) med uppdrag att göra en översyn av försäkringsbolagens verksamhet. Syftet med utredningen är att skapa mera rationella rörelseregler för försäkringsbolagen och att åstadkomma ett regelsystem som är förenligt med det inom EG. Enligt direktiven skall utredningen bl.a. lämna förslag till uttryckliga soliditetsregler, pröva om det går att skapa ett mer flexibelt system för grunder inom livförsäkring, se över försäkringsbolagens placeringsregler, återbäringssystemet och reglerna för byte av livförsäkringsbolag. Den första etappen av utredningsuppdraget skall slutföras före oktober 1991. Med all sannolikhet kommer utredningens förslag att innebära förändrade och nya arbetsuppgifter för försäkringsinspektionen.

6 INTERNATIONELL ÖVERSIKT

6.1 Inledning

I detta kapitel skall en redovisning lämnas över några länders tillsynsorganisationer. Redovisningen bygger i huvudsak på material som tillställts utredningen från respektive land och varierar därför i omfattning och inriktning. Kapitlet inleds med en redovisning av EG-regler som kan vara av intresse i sammanhanget. Därefter beskrivs några länders tillsynsorganisationer och deras verksamhet. Tillsynen har organiserats på skilda sätt i de olika länderna, och det finns inte någon enhetlig utvecklingstendens i fråga om valet av organisationslösning. Skillnaderna kan i huvudsak förklaras med inhemska traditioner. Flera principmodeller kan urskiljas. Majoriteten av medlemsländerna i EG har ålagt centralbanken tillsynsansvaret över banker. Denna centralbanksuppgift har i förekommande fall organiserats i en särskild tillsynsavdelning. En annan modell är den som under 1980-talet införts i Norge och Danmark. Den innebär att en myndighet har tillsynsansvaret för hela finansmarknaden, dvs. kreditinstitut, försäkringsbolag och värdepappersmarknad. Den modell som återfinns i de flesta länderna innehåller emellertid tre skilda tillsynsorgan, ett vardera för dessa tre tillsynsområden.

6.2 EG-regler

De svenska finansiella marknadernas och deras aktörers förhållande till utländska marknader samt den i övrigt tilltagande internationaliseringen påverkar i hög grad den svenska tillsynsverksamhetens uppbyggnad. Den för

närvarande mest väsentliga frågan i detta avseende är Sveriges förhållande till det intensiva harmoniseringsarbetet inom EG. Detta arbete är grundat på ett detaljerat tidsprogram för bl.a. åtgärder på det finansiella området. Målet är att förverkliga planerna på en inre marknad inom EG fr.o.m. år 1993. För detta ändamål har ett flertal direktiv och direktivförslag tagits fram och antagits.

EGs grundläggande regler om rätt till etablering återfinns i Romfördraget från år 1957. De innebär bl.a. att inskränkningar för rättssubjekt i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats område skall avvecklas under en övergångstid. År 1974 fastslog EG-domstolen i utslag att övergångstiden i fråga om etablerings- och tjänstefrihet löpte ut fr.o.m. år 1970, och att en medlemsstats lagbestämmelser som står i strid härmed är oförenliga med Romfördraget.

Därefter gick integrationsarbetet långsamt till dess man i början av 1980-talet övergav tanken på en långtgående harmonisering av nationella regler och i stället betonade principen om ömsesidigt godkännande av skilda regler i de olika medlemsstaterna. Även införandet av majoritetsbeslut år 1987 har påtagligt underlättat integrationsarbetet. Vid samma tidpunkt fördes också förslaget om hemlandskontroll av kreditinstitut fram.

I januari 1985 lade EG-kommissionen fram ett program vars nyckelord var "Europa utan gränser". I juni samma år kom vitboken om "fullbordandet av den inre marknaden". I vitboken uttalar kommissionen att det bör vara möjligt att underlätta utbytet av finansiella tjänster inom EG. Vidare sägs att man bör utgå från en minimiharmonisering av regler (särskilt med avseende på tillsyn, auktorisation, reorganisation och likvidation) som bas för medlemsstaternas ömsesidiga erkännanden av vad var och en av dem gör för att skydda allmänhetens intressen. En sådan harmonisering bör enligt uttalandet vägledas av principen om hemlandskontroll.

På senare tid har EG-kommissionen framhållit principen om ensamauktorisation. Den innebär att om ett institut givits auktorisation i ett enskilt EG-land skall denna auktorisation vara tillräcklig för att berättiga institutet att etablera

filialer och i övrigt erbjuda tjänster inom hela EG-området. Principen bygger på medlemsstaternas godkännande av väsentliga verksamhetsregler och förtroende för den etableringskontroll som utövas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den inre marknaden för finansiella institut skall förverkligas genom EG-regler som präglas av följande huvudtankar:

- Ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas regelsystem.
- Hemlandskontroll.
- Samordning av fundamentala etablerings-, verksamhets- och tillsynsregler.

EG-direktiven berör i stor utsträckning olika tillsynsfrågor, såväl inom varje medlemsstat som mellan staterna och gentemot tredje land. Två banksamordningsdirektiv har antagits. Det första (1977) syftar till att öppna hela EG-området för medlemsstaternas banker och övriga kreditinstitut, medan det andra (1989) utgör slutsteget för genomförande av en inre marknad för banker och andra kreditinstitut. Det första av direktiven förpliktar medlemsstaterna att kräva särskilt tillstånd för kreditinstitutens verksamhet, varvid vissa minimikrav uppställs. Som huvudregel gäller att tillståndsgivningen inte får göras beroende av marknadens ekonomiska behov av nya institut. Enligt det andra banksamordningsdirektivet skall ett kreditinstitut, som har auktoriserats av behöriga myndigheter i en medlemsstat och som står under tillsyn där, ha rätt att utan ytterligare tillstånd bedriva verksamhet i alla övriga medlemsstater. De verksamheter som avses utgår från begreppet "universal banking" och innefattar i princip alla former av bankverksamhet som bedrivs i dag. Medlemsstaterna förbjuds uttryckligen att ställa krav på särskild auktorisation av filialer till kreditinstitut, som är auktoriserade i annan medlemsstat.

Ansvaret för tillsynen skall i princip åvila hemlandsmyndigheterna. Ett rådsdirektiv från år 1983 om tillsyn över kreditinstitut på konsoliderad basis syftar till heltäckande tillsyn över kreditinstitut som driver verksamhet i flera länder. Direktivet, som innefattar ett steg mot en fullständigt utbyggd hemlandskontroll, föreskriver bl.a. att tillsynen av en finansiell koncern skall handhas av tillsynsmyndigheten i det land där moderföretaget har sitt säte och utövas i enlighet med det landets bestämmelser. I det fall ett kreditinstitut driver verk-

samhet genom filial i en annan medlemsstat, skall värdlandet medge hemlandsmyndigheterna rätt att företa inspektion av filialen. Ett förslag har lagts till reviderat tilläggsdirektiv. Andra banksamordningsdirektivet innehåller också detaljerade bestämmelser beträffande auktorisationsprövning. Bland annat finns krav på minsta startkapital, ca 37 milj. Skr, och regler vad gäller lämplighetsprövning av ägare som representerar 10 % eller mer av kapitalet eller röstetalet i företaget. Ett genomfört system enligt direktiven förutsätter ett utökat och resurskrävande nära samarbete mellan tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater.

Också på försäkringsområdet har flera direktiv antagits. Första (1973) och andra (1988) skadeförsäkringsdirektiven innehåller regelsystem för etablering av skadeförsäkringsföretag inom EG, som därmed skapar tillgång till de olika nationella försäkringsmarknaderna. Direktiven innefattar också principen om hemlandskontroll i fråga om s.k. stora risker såsom exempelvis skador på eller förlust av järnvägsfordon, flygmaskiner, fartyg, varor under transport. Första livförsäkringsdirektivet (1979) och förslag till andra livförsäkringsdirektivet har huvudsakligen samma syften som skadeförsäkringsdirektiven men på livförsäkringsområdet. Principen om hemlandskontroll innebär att huvudansvaret för tillsynen av ett försäkringsbolags verksamhet i de länder där detta verkar ligger på tillsynsmyndigheten i det land där bolaget är koncessionerat. Men även tillsynsmyndigheterna i de länder där försäkringsbolaget verkar i övrigt har vissa tillsynsuppgifter och skall också ta emot information från bolaget om dess verksamhet i olika hänseenden.

Det finns även förslag till direktiv på försäkringsområdet, som har till ändamål att harmonisera medlemsländernas redovisningsregler. Ett syfte med dessa direktiv är att se till att den information som presenteras i bl.a. årsredovisningarna fyller vissa minimikrav, och att den är tillräckligt enhetlig för att tillåta direkta jämförelser mellan olika medlemsländer.

Även på börs- och värdepappersområdet finns direktiv som syftar till harmonisering av regler inom EG. Varje medlemsland skall enligt dessa utse och bemyndiga ett eller flera tillsynsorgan (competent authorities) att övervaka tillämpningen av direktiven och besluta om uppgifter som anges där, såsom

auktorisation och insiderhandel. Tillsynsorganen skall antingen vara offentliga myndigheter eller organ som är officiellt erkända. Direktiven på börs- och värdepappersområdet behandlar bl.a. följande: Inregistrering av värdepapper vid fondbörs, ökat skydd för investerare genom att tillförsäkra dem information om bl.a. större ägarförändringar i börsnoterade bolag, insiderhandel och obligatorisk auktorisation för dem som vill tillhandahålla vissa finansiella tjänster.

6.3 Norge

I Norge har Kredittilsynet ansvar för tillsynen över kreditinstitut, försäkringsbolag och värdepappershandlare m.fl. Tilsynet bildades i mars 1986, då bankinspektionen och försäkringsinspektionen slogs samman. Kredittilsynet har tre huvudmål för sin verksamhet:

1. Soliditeten i och förtroendet för de norska instituten under tillsyn.
2. Ordnade förhållanden på marknaderna och iakttagande av laglighet och affärsetik.
3. Sund utveckling av det norska finansiella systemet.

Kredittilsynet är en förvaltningsmyndighet under finansdepartementet, och dess arbetsuppgifter regleras främst i kredittilsynslagen och därtill hörande föreskrifter. Huvuduppgifterna kan hänföras till tre grupper; dels lagstiftnings- och utredningsarbete för departementets och egen räkning, dels tillsyn och kontroll av att lagar och föreskrifter efterlevs samt rådgivning och vägledning, dels i lag föreskrivna förvaltningsuppgifter såsom auktorisation, koncession och tillstånd m.m.

Tillsynsområdet omfattar banker och andra kreditinstitut, försäkringsbolag, värdepapperhandel, egendomsmäklare samt inkasso- och revisionsverksamhet. Sammanlagt omfattar tillsynsområdet ca 1 000 företag samt 6 000 revisorer med totalt 60 000 anställda.

Kredittilsynet har ca 100 anställda och en årsbudget på ca 40 milj. Nkr. Verk-

samheten finansieras i sin helhet med bidrag från de institut som står under tillsyn. Bidraget beräknas efter den tid tilsynet lägger ner på varje särskild institutgrupp.

Kredittilsynets styrelse består av fem personer vilka utses av kungen. Styrelsen har det övergripande ansvaret för verksamheten, medan Kredittilsynsdirektören har ansvar för den löpande verksamheten. Organisatoriskt är verksamheten uppdelad på fyra avdelningar, tillsyns-, utrednings-, värdepappers- och mäklaravdelningen samt en administrativ avdelning. Denna organisatoriska lösning gäller fr.o.m. år 1990, men det finns planer och förslag att redan vid årsskiftet 1990/91 ånyo förändra den.

Tillsynsavdelningen handhar den löpande tillsynen över banker, försäkringsbolag, finansföretag, mäklare m.fl. Avdelningen är uppdelad på tre sektioner med nedan angivna uppgifter:

1. Försäkringstekniska sektionen
   - villkors- och premiekontroll
   - livförsäkringsförpliktelser och återförsäkring
   - försäkringsmatematik

2. Ekonomisektionen
   - redovisningskontroll
   - statistikgranskning
   - kapitaltäckning och likviditet
   - ägarförhållanden

3. Kredit- och ansvarssektionen
   - placeringsregler
   - förluster och avsättningar härför
   - skadeåterförsäkring
   - internationella engagemang och "off balance sheet"

Utredningsavdelningen har följande fyra sektioner.

1. Juridiska sektionen
   - tolkning av lagar och föreskrifter
   - juridisk hjälp till andra enheter
   - lagförslag och utarbetande av föreskrifter
   - klagomålsärenden

2. Sektionen för koncession och kreditmarknadspolitik
   - etableringar av företag, dotterbolag, avdelningar
   - fusioner, ägarförhållanden, kapitalfrågor
   - bolagsordningar, verksamhetförändringar
   - konkurrens och samarbete

3. Sektionen för revision och redovisning
   - redovisning och revisionsföreskrifter
   - föreskrifter om internkontroll och internredovisning

4. Sektionen för ADB och statistik
   - tillsynsföretagens ADB-användning
   - den egna ADB-verksamheten
   - tillsyn av datacentraler
   - framtagande av statistik

Värdepappers- och mäklaravdelningen har två sektioner.

1. Sektionen för värdepapperskontroll
   - tillämpningskontroll av värdepapperslagen
   - tillsyn av fondhandlarföretag och aktiefonder
   - insiderbevakning
   - tillståndsgivning
   - samarbete med börsen
   - tillsyn av värdepapperscentralen

2. Sektionen för egendomsmäklare och inkassoverksamhet
   - tillämpningskontroll av lag om egendomsförmedling
   - tillsyn över egendomsmäklare och advokater såvitt avser egendomsförmedling
   - klagomålsärenden

I mitten av 1970-talet föreslog ledningen för bankinspektionen, med instämmande av centralbanken (Norges Bank), att bankinspektionen skulle inordnas i centralbanken. Detta förslag ledde till en offentlig utredning, som låg till grund för en regeringsproposition år 1976 om överföring av bankinspektionen till Norges Bank. Förslaget mötte motstånd på marknaden och bland oppositionspartier, varför regeringen valde att inte framlägga förslaget för stortinget. Flera skäl anfördes mot den föreslagna förändringen, varav risken för maktkoncentration och intressekonflikter var dominerande.

I samband med arbetet i en statlig utredning rörande försäkring i Norge aktualiserades frågan om ett närmare samarbete mellan bank- och försäkringsinspektionerna. Utredningen anförde som skäl för att överväga frågan, att samarbete var nödvändigt, speciellt vad gäller institutens kapitalförvaltning och de därtill hörande kreditvärderingarna. Ökat samarbete ansågs vara ett alternativ till att bygga ut båda myndigheterna.

Mot denna bakgrund tillsattes en projektgrupp i september 1983. Gruppens uppgift var bland annat att ta fram ett förslag till sammanslagning av bank- och försäkringstillsynen. Förslaget lades fram år 1985 och flera argument för en sammanslagning redovisades. Huvudmotiven var följande:

- Krav på effektivare tillsyn och administrativ rationalisering.
- Bättre resursutnyttjande, lättare bygga upp specialistkompetens såsom ADB.
- Behovet av samordning av liknande tillsynsuppgifter.
- Ökad internationalisering och samarbete med utländska tillsynsorgan.
- Minskad personalomsättning och förbättrad personalrekrytering.
- Den tilltagande sammanblandningen av bank- och försäkringsverksamhet.

År 1984 fick bankinspektionen ansvar för tillsynen över värdepappersmarknaden. Efter bildandet av Kredittilsynet år 1986 har ett arbete successivt bedrivits med att finna en ändamålsenlig och marknadsanpassad organisation. Myndigheten är numera en attraktiv arbetsplats och kan relativt lätt få kvalificerad personal, trots att anställningsvillkoren ofta är förmånligare på den privata marknaden.

Kredittilsynet är liksom centralbanken en myndighet under finansdepartementet. Det föreligger ett nära samarbete mellan tilsynet och banken. Bland annat är vice riksbankschefen styrelseledamot i Kredittilsynet. Tilsynet har också regelbundna sammanträden med departementet, minst en gång per månad. Auktorisations- och koncessionsärenden handläggs skriftligt, och i dessa frågor sker ett nära samarbete mellan tilsynet, centralbanken och departementet.

6.4 Danmark

Finanstilsynet bildades den 1 januari 1988 genom en sammanslagning av tillsynsmyndigheten över banker och sparkasser samt försäkringstilsynet. Finanstilsynet är en myndighet under industriministeriet och har liksom ministeriets andra sju myndigheter stor frihet inom sitt fackområde.

Finanstilsynet har tillsynsansvar över kreditinstituten, försäkringsbolagen och värdepappersmarknaden mm. Tillsynsområdet omfattar ca 780 företag med en balansomslutning om ca 1 500 miljarder Dkr. och med en sammanlagd personalstyrka om ca 65 000 anställda. Därmed har myndigheten tillsynsansvar över ca 70 % av den danska finansmarknaden.

Följande tre huvudmål har uppställts för finanstilsynets verksamhet:

1. Att kontrollera att lagar och föreskrifter efterlevs, att betryggande kontroll och säkerhetssystem finns samt att finansiell verksamhet i stort bedrivs på ett godtagbart sätt.
2. Att genom råd och information till institut under tillsyn förmedla myndighetens erfarenheter och samtidigt påverka institut och marknader, så att de finansiella verksamheterna bedrivs effektivt.

3. Att förändra och anpassa den finansiella lagstiftningen med hänsyn till den internationella utvecklingen.

Sammanslagningen av bank- och försäkringsmyndigheterna var ett led i en strukturrationalisering av industridepartementet. Den enda påtagliga förändringen vid sammanslagningen var att de två myndigheterna formellt blev en och fick gemensam chef. Inte förrän i slutet av år 1988 samlokaliserades myndighetens två enheter, bank och försäkring, och fr.o.m. år 1989 började en ny organisationslösning tillämpas. Då organiserades arbetet så att myndigheten fick funktionella stabsenheter men behöll de två avdelningarna för bank och försäkring. Ett år senare omorganiserades verksamheten igen, och fr.o.m. år 1990 finns förutom stabsenheter fyra avdelningar.

Tillsynen över instituten åligger i första hand två avdelningar, vilka inte som tidigare är uppdelade på bank och försäkring. Nu har en av de två tillsynsavdelningarna ansvar för de ca 20 största finansiella instituten, vilka har ca 90 % av marknaden, medan den andra tillsynsavdelningen har ansvar för återstoden av instituten.

Finanstilsynet har organiserats med följande avdelningar och kontor:

1. Tillsynsavdelningen (32 personer)
   - penninginstitutkontoret (8)
   - börskontoret (7)
   - skadeförsäkringskontoret (5)
   - livförsäkringskontoret (5)
   - skrivavdelningen (6)

2. Utvecklings- och tillsynsavdelningen (26 personer)
   - kreditriskkontoret (5)
   - marknadsriskkontoret (4)
   - försäkringsriskkontoret (4)
   - realkreditkontoret (12)

3. Juridiska avdelningen (7 personer)
   - juridiska kontoret (5)
   - skrivavdelningen (1)

4. Aktuarie- och redovisningsavdelningen (26 personer)
   - aktuariekontoret (6)
   - redovisningskontoret (8)
   - skrivavdelningen (10)

5. Sekretariat och planläggningsavdelningen (34 personer)
   - planläggningskontoret (3)
   - ADB-kontoret (6)
   - personal- och budgetkontoret (23)

Finanstilsynet har för närvarande 115 anställda, varav ca 70 % är ekonomer och jurister, medan återstoden utgörs av kansli- och ADB-personal. Efter sammanslagningen har Finanstilsynet som arbetsplats blivit mer attraktivt, och några personalrekryteringsproblem finns för närvarande inte. Verksamheten finansieras genom tillsynsbidrag från de institut som står under tillsyn. Myndighetens årsbudget uppgår till ca 55 milj. Dkr.

Förutom traditionellt tillsynsarbete har tilsynet från departementet ålagts ett betydande lagstiftningsarbete, som annars skulle utförts av departementet. Denna förändring skedde i samband med strukturförändringen år 1988.

Sammanslagningen av bank- och försäkringsinspektionerna var som nämnts i första hand en strukturrationalisering av industriministeriet. Andra faktorer bakom sammanslagningen var den tilltagande branschglidningen mellan bank- och försäkringsrörelse och kravet på ökad kompetens p.g.a. kapitalmarknadens utveckling. Hypotekinstituten ställdes under tillsyn, varvid kunskap om bl.a. fastighetsvärdering efterfrågades. Även pensionsfondernas växande antal och storlek krävde ökad specialistkompetens. Finanstilsynet har i sin organisation avdelat en s.k. akutgrupp, som har stor kompetens och snabbt kan kopplas in vid brådskade ärenden. I relativt stor utsträckning anlitar tilsynet självständiga

konsulter för att hjälpa till med specialistkunskap. Även då arbetsbördan för anställd personal är hög hyrs utomstående experter in.

Finanstilsynet köper ADB-tjänster i stor omfattning, speciellt när det gäller den löpande tillsynen över värdepapperhandeln. Här finns ett avtal med ett privat företag, som åtagit sig bl.a. en stor del av kontrollen av den dagliga handeln på de olika finansiella marknaderna.

Finanstilsynet har ett nära samarbete och informationsutbyte med centralbanken bl.a. i frågor gällande valuta, statistik och vid allvarliga händelser inom den finansiella sektorn. Under år 1987 hade Danmark några kriser i banksystemet, och i den situationen anses samarbetet ha fungerat mycket bra mellan Finanstilsynet, centralbanken och departementet.

Finanstilsynet deltar i ett omfattande arbete med att utforma den framtida EG-politiken på det finansiella området. Som tidigare framgått har centralbanker ansvar för banktillsynen i majoriteten av EG-länderna. Danmark, Belgien och Tyskland har organiserat tillsynen på från majotiteten avvikande sätt. Företrädare för Finanstilsynet har redovisat den uppfattningen att det inte är någon nackdel för EG-samarbetet att, som i Danmark, ha en speciell myndighet vid sidan av centralbanken som ansvarar för tillsynsfunktionen.

6.5 Nederländerna

I Nederländerna är det centralbanken, De Nederlandsche Bank, som är tillsynsmyndighet över banker och andra kreditinstitut. Tillsynen över försäkringsbolag och värdepappersmarknad handhas av två andra organ. Verzekeringskamer och Stichting Toetzicht Effectenverkeer, som till sin natur är ett mellanting av myndighet och självreglerande organisation.

Centralbanken, som bildades år 1814, har en mycket stark ställning i Nederländerna. Den har också en långvarig tradition av tillsynsarbete, vilket är en bland flera av bankens huvuduppgifter. Tillsynsverksamheten bedrivs i en särskild avdelning inom centralbanken. I vissa typer av ärenden informerar

inte tillsynsavdelningen andra enheter om förhållanden i enskilda institut. I jämförelse med andra länder, där tillsynsansvaret ligger utanför centralbanken, förekommer ändå ett relativt rikt informationsutbyte enheterna emellan, något som av företrädare för banken anses vara en stor fördel i tillsynsarbetet.

Inom tillsynsavdelningen, som har ca 120 anställda, har verksamheten organiserats i tre underavdelningar;
- undersökningsavdelningen (70 personer)
- allmänna avdelningen (25)
- policy- och utvecklingsavdelningen (20)

Undersökningsavdelningen ansvarar för granskning av insända rapporter och redovisningar, besök hos institut och marknadsplatser samt kontakter med revisorer. *Allmänna avdelningen* är en juridisk enhet, vars huvudsakliga uppgifter består av juridiska frågor och föreskriftsfrågor samt auktorisations- och tillståndsprövning. *Policyavdelningens* personal arbetar i huvudsak med framtidsfrågor för avdelningens egen del men också för marknader och institut.

Två av ledamöterna i centralbankens styrelse har det yttersta ansvaret för banktillsynen gentemot regeringen. En av dem ansvarar för mer övergripande frågor, den andre för mer direkta tillsynsärenden.

Från och med årsskiftet 1989/90 är det i Nederländerna tillåtet att i s.k. holdingbolagsmodell eller genom ömsesidigt ägande kombinera bank- och försäkringsrörelse i samma koncern. Denna förändring har medfört att centralbanken fördjupat sitt samarbete med försäkringsinspektionen. Bland annat har ett dokument tagits fram, som reglerar ansvarsfördelningen mellan de båda tillsynsmyndigheterna och informationsutbytet dem emellan.

Beslut i tillsynsfrågor, som fattas av centralbanken eller finansdepartementet, kan överklagas till en särskild domstol. Denna har under de senaste tio åren endast haft ca ett mål per år.

När det gäller frågan om inrättande av en central EG-bank anser företrädare för den nederländska centralbanken att en sådan förändring i och för sig inte gör det absolut nödvändigt att banktillsynen i de olika EG-länderna handhas av centralbankerna. Detta vore emellertid önskvärt och skulle underlätta samarbetet och stärka tillsynen över bl.a. internationellt verksamma koncerner.

Som ovan angivits har försäkringsinspektionen, Verzekeringskamer, ansvaret för tillsynen över försäkringsbolagen och deras verksamhet. Denna självständiga myndighet, som har 115 anställda, har organiserat verksamheten i fyra avdelningar;

- redovisningsavdelningen (44 anställda)
- aktuarieavdelningen (29)
- juridiska avdelningen (9)
- administrativa avdelningen (28)

Det föreligger ett förslag att ombilda försäkringsinspektionen till en stiftelse. Härigenom skulle de anställda i fortsättningen inte betraktas som statsanställda. Förändringen föreslås inte påverka tillsynsverksamhetens organisation, omfattning eller inriktning. Huvudskälet till förslaget är att underlätta personalrekryteringen och möjligheten att behålla kvalificerad personal.

Tillsynsorganisationen på den nederländska värdepappersmarknaden förändrades då Stichting Toetzicht Effectenverkeer (STE) inrättades år 1989. Tillsynen sköttes tidigare direkt av finansministeriet och av en samarbetskommitté mellan marknadsplatserna. Det nybildade STE, som formellt är att betrakta som privaträttsligt, har organiserats som en stiftelse med uppgift att utöva tillsyn över all värdepappershandel. STE förfogar inte över några sanktionsmöjligheter. Dessa skall även fortsättningsvis finnas hos finansministern, som också utser ledamöterna i det nybildade tillsynsorganet. Enligt ny lagstiftning som förbereds kan STE komma att få tillsynsuppgifter även för handel utanför de organiserade marknadsplatserna.

6.6 Belgien

I Belgien är Commission Bancaire, bankinspektionen, tillsynsmyndighet över banker och andra kreditinstitut. Tillsynen över försäkringsbolag handhas av Office de Controle des Assurances, försäkringsinspektionen. Värdepappersmarknaden står under tillsyn av "Caisse de garantie des agents de change" som är ansvarig för tillsynen över värdepappershandlarna och "Commission de la bourse" som är tillsynsorgan över marknadsplatserna.

Bankinspektionen bildades år 1935 och har därefter även tilldelats en rad tillsynsuppgifter som ligger vid sidan av banktillsyn. Inspektionen är inte en statlig myndighet utan är självständig i förhållande till departement och centralbank, även om ett visst informationsutbyte finns dem emellan.

Inspektionens styrelse består av presidenten, som är chef för myndigheten och ordförande i styrelsen, och ytterligare sex ledamöter. Fyra av dessa har nominerats av bankföreningen och sparbanksföreningen. Ingen styrelseledamot får ha något uppdrag i institut som står under inspektionens tillsyn. Styrelsen sammanträder två till tre gånger per månad. Presidenten ansvarar för den löpande verksamheten och tillsammans med avdelningarna för att styrelsens beslut verkställs. Inspektionens personalstyrka uppgår till 150 anställda, varav ca 55 uteslutande är sysselsatta med tillsyn av banker. Verksamheten finansieras genom att de institut som står under tillsyn betalar avgifter som täcker kostnaden för tillsynen av respektive institut. Avgiftens storlek är i proportion till balansomslutningen.

Bankinspektionens praktiska arbete är koncentrerat på följande fyra huvuduppgifter:

1. Granskning och analyser av material från instituten rörande t.ex. balansräkning, krediter, vinst, kreditförluster, likviditet, utländska engagemang, garantier.
2. Undersökningsverksamhet och besök på instituten och då främst deras redovisningsavdelningar.
3. Nära kontakt med institutens egna revisorer, som regelbundet rapporterar institutens finansiella ställning och organisatoriska struktur.

4. Regelbundet återkommande möten och direkta kontakter med enskilda institut och deras revisorer.

Vid sidan av den väsentliga och traditionella tillsynsfunktionen har bankinspektionen också ålagts ett omfattande granskningsarbete såvitt avser prospekt av olika slag, alltifrån granskning av nya finansiella institut som vill låna upp kapital på marknaden till väletablerade industrikoncerners nyemissioner. Kostnader för denna verksamhet debiteras instituten i förhållande till storleken av efterfrågat kapital. En närliggande uppgift som åligger inspektionen är att fortlöpande granska all information som lämnas av institut till marknaden. Inspektionen har vidare tillsynsansvar över olika typer av fonder, såsom t.ex. pensions- och investeringsfonder.

Bankinspektionen är indelad i flera olika fackavdelningar, varav de två viktigaste är redovisningsavdelningen och undersökningsavdelningen.

På redovisningsavdelningen finns bl.a. en personalkategori där var och en ansvarar för ett antal finansiella institut och således har ett övergripande ansvar för dessa. Undersökningsavdelningen har ca 10 inspektörer, där vissa efter fastställt schema besöker finansiella institut och gör en total granskning av verksamheten och organisationen, medan andra har till uppgift att göra punktundersökningar. De båda avdelningarna tar i det löpande tillsynsarbetet ofta hjälp av andra avdelningar när det gäller speciella frågor som ADB-användning och juridiska bedömningar m.m.

Eftersom Belgien är medlem av EG och deltar aktivt i arbetet med att utveckla den "inre marknaden", är bankinspektionen och många av dess anställda sysselsatta med lagstiftnings- och föreskriftsarbeten både inom EG och nationellt. Företrädare för inspektionen anser inte att det är någon nackdel för tillsynsarbetet eller för EG-samarbetet att Belgien har en från majoriteten i EG avvikande tillsynsorganisation, bl.a. i det avseendet att centralbanken inte har någon aktiv roll i tillsynsarbetet.

Den belgiska finansiella lagstiftningen är under omvandling på grund av tendenserna mot avreglering, internationalisering och utökat EG-samarbete.

Detta kommer att innebära att bankinspektionen åläggs nya och väsentliga upppgifter, och att tillsynsområdet utvidgas.

Det finns således en särskild myndighet som ansvarar för försäkringstillsynen. Den har ca 110 anställda, varav drygt häften är jurister eller ekonomer. Enligt försäkringslagstiftningen skall försäkringsinspektionen bl.a. regelbundet granska av försäkringsbolagen insända redovisningar, samarbeta med institutens egna revisorer, göra platsundersökningar och godkänna alla nya "försäkringsprodukter" innan de introduceras på marknaden. Liksom bankinspektionen finansierar myndigheten sin verksamhet genom avgifter, som betalas av instituten under tillsyn i proportion till premieinkomster.

Tillsynen över värdepapperhandeln och dess aktörer är delad på två myndigheter. I Belgien föreligger ett förslag till förändring av lagstiftningen rörande denna del av den finansiella sektorn. I huvudsak föreslås följande:

1. Värdepappershandel måste bedrivas i särskild bolagsform.
2. Banker tillåts delägarskap i dessa bolag.
3. Tillsynen över dessa bolag kommer att falla under ett nyinrättat tillsynsorgan vilket därmed ersätter en av de nuvarande tillsynsmyndigheterna, Caisse de garantie des agents de change.
4. Bankinspektionen övertar stora delar av den statliga delen av tillsynen över de bolag, som väljer den nya bolagsformen.

6.7 Tyskland

I Tyskland ansvarar i första hand Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, bankinspektionen, för banktillsynen. Detta sker i nära samarbete med den tyska centralbanken, Deutsche Bundesbank.

Bankinspektionen är direkt underställd finansdepartementet, vilket också har en relativt stor del i tillsynsarbetet i den tyska modellen. Presidenten för bankinspektionen utses av parlamentet efter samråd med centralbanken. Inspektionens två huvuduppgifter är att dels övervaka kreditinstitutens verksamhet, dels

förebygga fallissemang i systemet. Tillsynsområdet omfattar samtliga kreditinstitut på den tyska marknaden. Bankdefinitionen är mycket vidare än den svenska. Exempelvis omfattas finansbolag och fondkommissionärer av definitionen. Sammanlagt finns det ca 4 400 banker som står under inspektionens tillsyn. Genom den tyska återföreningen tillkommer ca 400 banker. Myndigheten har endast begränsad undersökningsverksamhet ute hos instituten och anlitar i stället i mycket stor utsträckning externa revisorer, som på institutens bekostnad årligen granskar verksamheten och rapporterar till myndigheten. Verksamheten är uppdelad på fyra avdelningar jämte två administrativa avdelningar. Totalt är ca 400 personer anställda. De fyra avdelningarna har var för sig ansvar för en eller flera typer av kreditinstitut, (affärsbanker, sparbanker, föreningsbanker, hypoteksinstitut och utländska banker).

Också centralbanken har en viktig roll i tillsynsarbetet, även om den saknar befogenheter att vidta åtgärder vid konstaterade brister hos instituten. Centralbanken har till skillnad från bankinspektionen en delstatlig organisation som används i tillsynsarbetet. När bankens styrelse behandlar frågor som ligger inom bankinspektionens kompetens, deltar bankinspektionens president i överläggningarna, men denne saknar då rösträtt. Banken och inspektionen har ett nära samarbete. Uppdelningen mellan dem kan sammanfattas på följande sätt:

- Administrativa rutiner och enskilda ärenden ansvarar bankinspektionen för.
- När bankinspektionen skall utge föreskrifter eller riktlinjer måste samråd ske med centralbanken.
- I frågor som rör kapitalkrav och likviditet måste centralbanken godkänna inspektionens förslag innan föreskrifter på detta område utges.

Centralbanken får fullständiga rapporter och statistiska uppgifter från banker och andra institut. Dessa granskas på liknande sätt som bankinspektionen gör, men mer i syfte att tillse att hela banksystemet är stabilt och att det finansiella systemet fungerar väl. Om centralbanken i detta arbete upptäcker tveksamheter, kontaktas bankinspektionen som efter egen granskning kan besluta om åtgärder. Av centralbankens anställda arbetar ca 350 personer med tillsynsfrågor, varav 80 centralt i banken och övriga regionalt i de elva delstaternas centralbanker.

Skilda uppfattningar har redovisats av företrädare för centralbanken i fråga om bankens möjligheter och intresse av att på sikt överta tillsynsansvaret, liksom i fråga om planerna på en centralbank för EG och effekterna härav för det tyska systemet. Den tyska centralbanken ser svårigheter i att behålla sin starka och självständiga ställning inom penningpolitiken, om den t.ex. på grund av EG-samarbetet skulle tvingas att överta tillsynsansvaret. Ingen har emellertid redovisat den uppfattningen att inrättandet av en centralbank inom EG förutsätter att den tyska tillsynsorganisationen förändras.

I Tyskland handhas försäkringstillsynen av Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, försäkringsinspektionen. Denna myndighet har ca 350 anställda och ett tillsynsområde som omfattar ca 760 försäkringsbolag. Verksamheten är organiserad i sju avdelningar varav en handlägger administrativa ärenden. De övriga sex är inriktade på skilda slags försäkringsrörelse (livförsäkring, sjukförsäkring osv).

6.8 Storbritannien

I Storbritannien ansvarar en avdelning i centralbanken för banktillsynen - Banking Supervision Division, Bank of England. Tillsynen över försäkringsbolagen åligger i första hand en avdelning i handels- och industridepartementet, the Insurance Division of the Department of Trade & Industry. Departementet har också det formella tillsynsansvaret över värdepappersmarknaden men har delegerat detta till en privaträttslig paraplyorganisation, the Securities and Investment Board (SIB). SIB har i sin tur delegerat uppgifter och ansvar till av SIB godkända s.k. självreglerande organisationer.

Bank of England har av tradition en stark ställning som tillsynsorgan över banker och andra institut som mottar inlåning från allmänheten. Tillsynen är inriktad på hur institutens verksamhet mer övergripande bedrivs och om den kännetecknas av laglighet och stabilitet. Vidare koncentreras banktillsynen från tid till annan på olika verksamhetsområden. En gång per år sammanträder centralbanken med varje enskilt institut och dess externa revisorer. Vid detta

möte informerar centralbanken om vad den avser att prioritera under det närmaste året.

Bankerna skall regelbundet tillställa tillsynsmyndigheten material angående bankernas verksamhet och finansiella ställning. Vidare kan Bank of England engagera revisionsbyråer att granska bankers resultaträkningar, och bankerna kan åläggas att genomföra internrevision. Centralbanken utnyttjar och påverkar således i inte oväsentlig utsträckning externrevisorernas arbete i bankerna. Dessa revisorers utnämning måste godkännas av centralbanken.

Handels- och industridepartementets tillsyn över försäkringsbolagen är inriktad på kontroll av formregler och att bolagen efterlever kravet på regelbunden rapportering. Denna inriktning på formfrågor utesluter dock inte att departementet också tar upp frågor av generell art och policyfrågor. Som exempel kan nämnas granskning av utnämningar på nyckelbefattningar i försäkringsbolagen. Det finns en uttalad, stående prioritering av föremål för tillsyn inom försäkringsbolagen. De tre områden som anges som speciellt intressanta är;

- reservsättning i sakrörelse,
- aktuarievärdering i livrörelse samt
- säkerheten i avgiven återförsäkringsaffär.

I samband med att regleringen av värdepappersmarknaden förändrats radikalt under de senaste åren har en helt ny tillsynsorganisation skapats. Lagkomplexet Financial Services, som trädde i kraft år 1988, täcker alla slags investeringsaktiviteter och finansiella tjänster. Regelsystemet kan karaktäriseras som långt driven självreglering inom en omfattande ramlagstiftning.

I Storbritannien har man valt att organisera tillsynen över värdepappersmarknaden i vid mening, genom att i första hand utgå från de olika funktionerna på marknaden. SIB auktoriserar aktörerna på marknaden men har som nämnts delegerat en stor del av tillsynsansvaret till självreglerande organisationer. Dessa är för närvarande fem till antalet och motsvarar i stor utsträckning tidigare branschorganisationer.

- The Securities Association (TSA) meddelar tillstånd för banker och mäklarfirmor att delta i börshandeln samt utfärdar och övervakar regler för denna. TSA har cirka 200 medlemmar, 160 anställda och årliga kostnader om 70 milj. Skr.

- Financial Intermediaries Managers and Brokers Association (FIMBRA) godkänner och registrerar företag som förmedlar värdepaper och andra sparobjekt till allmänheten. FIMBRA har cirka 1 200 medlemmar, 50 anställda och årliga kostnader om 13 milj. Skr.

- Association of Futures Brokers and Dealers (AFBD) godkänner och registrerar företag som förmedlar finansiella derivatinstrument. AFBD har cirka 150 medlemmar, 15 anställda och årliga kostnader om 10 milj. Skr.

- Investment Managers Regulatory Organisation (IMRO) organiserar kapitalförvaltare och investeringsrådgivare. IMRO har cirka 40 anställda och årliga kostnader om 15 milj. Skr.

- Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organisation (LAUTRO) övervakar försäkringsbolagens marknadsföring inklusive reklam och provisioner samt produktbeskrivningar av såväl traditionella livförsäkringar som försäkringar av unit linked-typ. LAUTRO har cirka 625 medlemmar och 60 anställda.

SIB:s och övriga självreglerande organisationers verksamhet finansieras helt av parterna på marknaden. Enligt uppgift var den årliga kostnaden för hela den finansiella tillsynsorganisationen 1988 cirka 1 500 milj. Skr.

Ett företag som är verksamt inom flera av de nämnda områdena behöver alltså tillstånd från flera olika självreglerande organisationer. För bankverksamhet fordras även tillstånd av Bank of England. SIB och övriga organisationer utfärdar egna regelböcker, kapitalkrav m.m. och övervakar de underställda organisationernas respektive företagens verksamhet. I den mån ett enskilt företag är medlem av flera organisationer utses i allmänhet ett primärt övervakningsorgan som samarbetar med övriga organisationer.

Här skall försäkringsorganet LAUTRO:s verksamhet beskrivas något utförligare. LAUTRO är ett aktiebolag, ägt av medlemmarna som står under dess tillsyn. Styrelsen består av 16 ledamöter. Sju av dessa utses av livförsäkringsbolagen, fyra av finansbolagen, en av understödsföreningar och fyra av övriga styrelsemedlemmar. Dessa fyra har till särskild uppgift att bevaka allmänna intressen. Av de 60 anställda är det ca 20 personer som är sysselsatta med inspektionsverksamhet.

Inspektioner genomförs normalt i varje företag med 18 månaders mellanrum. De kan ske tätare i de fall då man upptäckt problem hos bolag. Vidare får LAUTRO information och tillsynsunderlag genom klagomålsärenden och anmälningar från konkurrerande företag. Varje medlemsföretag har en s.k. Compliance Officer eller ett Compliance Department med uppgift att bevaka att organisationen inom företaget är sådan att man kan efterleva de krav som ställs från LAUTRO:s sida.

6.9 Canada

Det direkta tillsynsansvaret över federalt reglerade kreditinstitut och försäkringsbolag i Canada är samlat i en myndighet - the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OFSI). Myndigheten, som lyder direkt under finansdepartementet, bildades år 1987 genom en fusion av försäkringsinspektionen och bankinspektionen. Ett nära samarbete sker dock med the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Bank of Canada och olika regionala tillsynsorgan ute i provinserna.

Sammanslagningen syftade till att stärka och bygga ut tillsynsfunktionen i Canada. Tillsynsfrågorna kom i fokus mot 1980-talets mitt bland annat efter bankfallissemang år 1986. Framväxten av nya finansiella konglomerat var en annan betydelsefull faktor i sammanhanget. Under år 1990 behandlar parlamentet ett reformförslag med huvudinriktningen att "alla finansinstitut skall få äga alla", samt att banker och övriga institutioner skall få diversifiera sina verksamheter och gå in på nya områden genom etableringar eller förvärv av dotterbolag.

Canada har alltså anpassat sin tillsynsorganisation till branschglidningen och gränsupplösningen i det finansiella systemet. OSFI anser sig härigenom ha vunnit flera fördelar:

- Bättre resurser för informationinsamling och analys.
- Större flexibilitet i den egna organisationen (gemensam ADB- utbyggnad, nya enheter för policyfrågor, för kontakt med allmänheten osv.).
- Kompetensuppbyggnad genom "korsbefruktning" av bank- och försäkringstillsyn.
- Bättre framförhållning i anslutning till avregleringen av den finansiella sektorn.

De problem som uppkom under fusionsarbetet kan i hög grad hänföras till skillnader i personalens bakgrund och traditioner. Det krävdes extra satsningar på utbildning och personalutveckling. Det har vidare funnits en oro hos försäkringsfolket att bankfrågorna skulle växa på bekostnad av andra delar. Denna oro har efter hand minskat. OSFI har därutöver haft sedvanliga övergångsproblem i anslutning till att verksamheterna har datoriserats.

OSFI har de senaste åren expanderat sin verksamhet i snabb takt och sysselsätter för närvarande omkring 400 personer. Tillsynen finansieras genom avgiftsuttag från de cirka 600 berörda federala instituten. Kontoret leds av en ansvarig inspektör, som utnämns av regeringen för en tid av sju år. Denne är direkt underställd finansministern, och OSFI saknar således styrelse. Tre biträdande chefer ansvarar för tillsyns- och policyenheterna, Regulatory Policy, Depositaking Institutions samt Insurance and Pensions.

Vid sidan av OSFI verkar CDIC, med ansvar för ett system med inlåningsförsäkring för alla Canadas banker och kreditinstitut vilka mottar inlåning på konto från allmänheten. Centralbanken, Bank of Canada, lyder under regeringen. Varken CDIC eller centralbanken har egna inspektionsbefogenheter utan samverkar nära med OSFI.

I samband med sammanslagningen av bank- och försäkringsinspektionerna fick centralbanken rätt att begära särskilda undersökningar av finansiella institut utförda av OSFI. En samrådskommitte, Financial Institutions Supervisory

Committee (FISC), inrättades samtidigt. I denna lagfästa kommitté, där OSFI:s chef är ordförande, ingår som ledamöter även centralbankens chef, ordföranden i CDIC samt statssekreteraren i finansdepartementet. Kommittén är ett forum för konsultationer och utbyte av information rörande centrala tillsynsfrågor kring de finansiella institutens ställning och utveckling. Medlemmarna i FISC är skyldiga att löpande hålla varandra underrättade i dessa frågor och mellan sig dela relevanta undersöknings- och analysmaterial.

Tillsynen över värdepappersmarknader och fondkommissionärer sker i Canada på provinsnivå. Varje provins har således en Securities Commission. Den mest betydelsefulla är Ontario Securities Commission. Tillsynsorganen samarbetar genom Canadian Securities Administrators, som är en sammanslutning av cheferna för de tolv provinsorganen. Ett arbete har inletts som syftar till harmonisering av värdepappersreglerna för banker och fondkommissionärer. Däremot är det av politiska skäl, och på grund av Canadas konstitution, uteslutet att föra upp värdepapperstillsynen på federal nivå.

Tablå över tillsynsmyndigheter i några olika länder.

	Banker	Försäkring	Värdepapper
Norge	Kredit-tilsynet	Kredit-tilsynet	Kredit-tilsynet
Danmark	Finans-tilsynet	Finans-tilsynet	Finans-tilsynet
Finland	Bankinspek-tionen	Socialdeparte-mentet	Bankinspek-tionen
Nederländerna	De Neder-lansche Bank	Verzekerings-kamer	Stichting Toet-zicht Effecten-verkeer
Belgien	Commission Bancaire	Controle des Assurances	Caisse de garantie des agents de change, Commission de la bourse
Tyskland	Bundesauf-sichsamt für das Kredit-wesen	Bundesauf-sichsamt für das Versiche-rungswesen	Bundesaufsichsamt für das Kreditwesen /Deutsche Bundes-bank/finansdeparte-mentet
Storbritannien	Bank of England	Avdelning inom handelsdeparte-mentet	Securities and Investment Board, självreglerande organisationer

Frankrike	Commission Bancaire	Direction des Assurances	Commission des opérations de bourse, Commission Bancaire, finansdepartementet m.fl.
Italien	Banca d'Italia	Instituto per la Vigilanza sulle Assicurazionni	Commissione nazionale per le societa e la borsa
USA	Office of the Controller of the Currency, Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation	Försäkrings-inspektions-myndigheter på delstatsnivå	Securitie and Exchange Commission, Commidity Futures Trading
Canada	Office of the Superintendent of Financial Institutions	Office of the Superintendent of Financial Institutions	Securities Commissions
Japan	Avdelning inom finansdepartementet	Avdelning inom finansdepartementet	Avdelning inom finansdepartementet

7 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7.1 Bakgrunden

Ökad konkurrens på de finansiella marknaderna, branschglidning i vid mening och internationalisering är de huvudtendenser, som under de närmaste åren kommer att prägla miljön för tillsynsarbetet. De måste också påverka tillsynsorganens resursbehov och prioriteringar.

Hårdare konkurrens och snabb innovationstakt är en önskvärd utveckling och ett huvudsyfte för den pågående avregleringen. Men stabilitets- och säkerhetsproblemen accentueras, särskilt under omställningsfasen mot ett mer konkurrenspräglat system, då alla aktörer tvingas arbeta under ovana förhållanden. Risken ökar för att störningar utlöser kedjereaktioner, som hotar det finansiella systemets stabilitet.

För inspektionsmyndigheterna uppkommer viktiga avvägningsproblem. Deras verksamhet måste anpassas med särskild hänsyn till de fundamentala skyddsintressen, som rör stabiliteten och förtroendet för det finansiella systemet. Samtidigt är det viktigt att tillsynen kan utformas så att den inte onödigtvis hämmar utvecklingen av produkter och organisationsformer.

Begreppet branschglidning har i de senaste årens diskussion använts främst för att beskriva en process, där banker och försäkringsbolag utvidgat sina respektive verksamhetsområden, så att gränserna mellan dem blivit allt mindre skarpa. Det har också innefattat olika former för ägandemässig integration av bank- och försäkringsverksamhet (se t.ex. promemorian Branschglidning i den finansiella sektorn, Ds 1990:57). Här kommer begreppet att ges en betydligt

vidare tolkning och omfatta alla de tendenser till gränsupplösning, man kan se inom det finansiella området.

Branschglidning innefattar således inte bara sammankoppling av bank- och försäkringsverksamhet. Minst lika betydelsefull är den pågående process, där nya produkter och produktkombinationer medför att gränserna mellan kreditinstitutens intermediering och värdepappershandeln suddas ut alltmer. Kraven ökar på en tillsyn på koncernnivå, där man kan överblicka riskinnehållet i verksamheter i vilka ett stort antal tjänster och åtaganden kombineras med varandra. Branschglidningen är också en betydelsefull faktor, när det gäller att bedöma tillsynens lämpliga organisation.

Internationalisering ställer på motsvarande sätt krav på resurser och kompetens för att kunna överblicka och bedöma riskerna i en verksamhet, som är spridd över flera länder. Behovet av samarbete med andra länders inspektionsmyndigheter ökar, samtidigt som internationella regelsystem får större betydelse för tillsynsverksamheten.

I det följande kommer jag först att behandla frågor om resursanvändning och prioriteringar i tillsynsverksamheten (avsnitt 7.2). Därefter följer en diskussion av verksamhetens framtida organisation. Två huvudfrågor beträffande organisationen ställs i direktiven:

- Bör riksbanken överta (helt eller delvis) bankinspektionens arbetsuppgifter?
- Bör bank- och försäkringsinspektionerna slås samman?

De utvecklingstendenser som nämndes ovan - ökad konkurrens, branschglidning och internationalisering - ger tyvärr inte någon enkel och klar anvisning i organisationsfrågan. Olika effektivitetsargument måste vägas mot varandra. På längre sikt kan också den fortsatta utvecklingen i EG, bl.a. då det gäller den monetära unionen och en europeisk centralbanks uppgifter, tänkas förändra betingelserna för enskilda länders tillsynsverksamhet. Ännu är dock den utvecklingen alltför osäker för att kunna anföras som stöd för någon bestämd, organisatorisk lösning.

7.2 Tillsynens inriktning

Kapitel 1 i detta betänkande innehåller en översiktlig presentation och indelning av skyddsintressena på det finansiella området;

- stabilitet och säkerhet i det finansiella systemet,
- skydd för olika konsumenters (insättare, försäkringstagare, låntagare osv.) intressen,
- förtroendet för och effektiviteten hos finansiella institut och marknader.

Med denna indelning som bakgrund diskuteras i det följande den finansiella tillsynens inriktning i stort. Dessutom lämnas några allmänna synpunkter beträffande resursbehovet för denna tillsynsverksamhet - en fråga som jag skall återkomma till i avsnitt 7.5.

7.2.1 Stabilitet

Uppgiften att värna om det finansiella systemets stabilitet och säkerhet ställer allt större krav, då komplexiteten i finansinstitutens verksamhet ökar. För att denna uppgift överhuvud taget skall kunna hanteras blir det nödvändigt att koncentrera insatserna på särskilt betydelsefulla frågor. En sådan "kritisk punkt" i institutens verksamhet är exponeringen för ränte- och valutakursrisker. En annan är kreditgivning som är starkt koncentrerad till bestämda kategorier av verksamhet eller bestämda typer av säkerheter (fastigheter, aktier etc.). Då det gäller försäkringsbolagen är reservsättning och återförsäkringsåtaganden viktiga exempel. Bristfällig riskhantering i sådana avseenden kan göra instituten alltför sårbara för plötsliga marknadsförändringar eller andra störningar och därigenom medverka till kedjereaktioner, som hotar systemets stabilitet.

Utvecklingen ställer således krav på tillsynsinsatser inriktade mot bestämda problemområden och mot bestämda funktioner eller verksamheter hos finansinstituten. Samtidigt ökar den emellertid kraven på att kunna överblicka en verksamhet, som innefattar många slags åtaganden och risker. Den aktualiserar mer samordnade tillsynsinsatser, där samspelet mellan olika verksam-

hetsgrenar inom ett institut (eller en finansiell koncern) kan beaktas. För detta talar också den tilltagande internationaliseringen av finansinstitut och finansiella koncerner.

Resursfördelningen mellan olika slags tillsynsinsatser har behandlats bl.a. i de interna översynsprojekt, som båda inspektionsmyndigheterna genomfört i samarbete med statskontoret - försäkringsinspektionen under år 1988, bankinspektionen under år 1990. Där framkommer intressanta resultat beträffande personalresursernas fördelning mellan olika tillsynsuppgifter. Båda myndigheterna redovisar slutsatser om nödvändiga omprioriteringar och tillkommande resursbehov. Frågan om ändrade prioriteringar behandlas också i den rapport om revisorserfarenheter, som revisionsfirman Hagström & Olsson har sammanställt för utredningen.

Då det gäller stabilitets- och säkerhetsinriktad tillsyn kan följande slutsatser dras utfrån dessa underlagsmaterial:

- Granskning av rapporter från instituten och riktad undersökningsverksamhet (platsundersökningar) är varandra kompletterande metoder för tillsyn. Men arbetsfördelningen mellan dem behöver ändras, så att större vikt ges åt platsundersökningar. Granskning och analys av rapporter bör kunna förenklas genom effektivare utnyttjande av ADB.

- De stora institutens och finansiella koncernernas centrala roll talar för att relativt stora tillsynsresurser ägnas åt deras verksamhet. Bristande säkerhet eller andra missförhållanden där kan allvarligt skada hela det finansiella systemet. Men också kriser i mindre institut kan utlösa kedjereaktioner, som innebär betydande påfrestningar och snabb strukturomvandling i delar av ekonomin. Ett näraliggande exempel är den "finansbolagskris", som har utlösts under hösten 1990.

- Vissa områden, som hittills givits endast begränsat utrymme i tillsynsverksamheten, måste ägnas betydligt större intresse i framtiden. Viktiga exempel på försäkringssidan är granskning av bolagens underwriting och av avgiven

återförsäkring. De alltmer betydelsefulla clearing- och settlementfunktionerna på värdepapperssidan kräver också ökade insatser.

- Inspektionsmyndigheternas tillsyn kan aldrig få sådan omfattning att den möjliggör löpande kontroll av hela risksituationen i de enskilda instituten. Man tvingas koncentrera sig på vissa centrala soliditetsmått, t.ex. kapitaltäckning i kreditinstitut och konsolideringsgrad i försäkringsbolag. Den tillsyn som avser institutens egna system för intern rapportering och kontroll blir då desto mer betydelsefull. Det är nödvändigt att tillse att instituten har fungerande egna system, som lägger fast regler för delegering och behörighet, och att de dessutom har en väl fungerande internrevision. Också den kompetens- och kvalitetskontroll, som inspektionsmyndigheterna utövar vid tillståndsprövning, kan här fylla en viktig funktion.

- Mer resurser måste satsas på informationsutbyte och andra former av samarbete mellan tillsynsorgan. Det handlar om samarbete i flera relationer - mellan dem som svarar för bank- och försäkringstillsyn, mellan inspektionsmyndigheterna och riksbanken, mellan tillsynsorgan i Sverige och utomlands.

- Flexibiliteten i fråga om personalutnyttjande måste ökas så att koncentrerade satsningar kan göras vid behov, som t.ex. då stabiliteten eller funktionsdugligheten i någon del av systemet är hotad. Detta krav, lika väl som det ökade behovet av samarbete mellan tillsynsorgan, får betydelse för diskussionen av organisationsfrågor i de följande avsnitten. Det talar också för ökad användning av utomstående expertis (t.ex. på revisions- och ADB-områdena) i högbelastningsperioder som komplement till den fast anställda personalen.

Jag delar således inspektionsmyndigheternas uppfattning att ökade resurser bör satsas på platsundersökningar. Hos försäkringsinspektionen har denna form för tillsyn traditionellt haft mycket begränsad omfattning, något som också synes vara fallet hos motsvarande tillsynsorgan i de flesta andra länder. De senaste åren har dock den svenska försäkringsinspektionen väsentligt ökat resursinsatserna för platsundersökningar.

Också inom bankinspektionen är den andel av resurserna, som används för platsundersökningar, överraskande låg (13 procent budgetåret 1989/90). Man drar där följande slutsats:

"Även om underlaget bygger på uppskattningar och måste bedömas därefter, antyder siffrorna att resurserna för platsundersökningar under förra budgetåret var helt otillräckliga och att en kraftig omprioritering måste göras här."

Försäkringsinspektionen framhöll bl.a. beträffande granskningen av bolagens kapitalplaceringar:

"Skäl finns att minska uppgiftslämnandet från bolagen till förmån för platsbesök och närmare granskning av enskilda bolags finansförvaltningar."

Man bör också på andra sätt kunna reducera resursåtgången för mer rutinmässig granskning av rapporter från instituten. En utbyggd ADB-användning torde ge goda möjligheter till detta, såväl inom delar av försäkringstillsynen (t.ex. kontroll av årsredovisningar) som i tillsynen över kreditinstitut. Inspektionsmyndigheternas registerhållning är ett annat område, där ADB-utbyggnad kan möjliggöra resursbesparingar.

I övrigt vill jag särskilt understryka den ökande betydelsen av funktionsinriktade tillsynsinsatser, av tillsyn inriktad på att förbättra institutens egna kontrollsystem och av samarbete mellan tillsynsorgan. Tillsammans innebär kraven i dessa avseenden att större resurser än hittills måste ägnas åt insatser som syftar till att skydda det finansiella systemets säkerhet och stabilitet.

7.2.2 Konsumentskydd

Avvägningen mellan olika skyddsintressen - där t.ex. systemsäkerhet måste ställas mot mer renodlat konsumentskydd - innebär problem i hushållningen med begränsade tillsynsresurser. Ett exempel erbjuder försäkringstillsynens avvägning mellan å ena sidan säkerhetsfrågor i bolagens placerings- och återförsäkringspolitik, å andra sidan villkorsgranskning och skälighetsbe-

dömning i övrigt. Liknande avvägningar aktualiseras hos bankinspektionen, t.ex. tillsynsinsatsernas fördelning mellan institut som hanterar mycket stora volymer (kreditaktiebolag, fondbolag) och sådana med mindre omslutning men där det omedelbara konsumentskyddsintresset är mer framträdande.

Skyddet för insättare i bankerna är ett stabilitetsintresse lika väl som ett direkt konsumentskyddsintresse. I övrigt är det ofrånkomligt att konsumentskydd får större vikt, och större andel av resurserna, i försäkringsinspektionens än i bankinspektionens tillsyn. Kraven på kvalitetskontroll måste ställas högt, då det gäller såväl skade- som livförsäkringar. Granskningen måste bl.a. syfta till att göra försäkringar "riskfria" i den meningen att åtagandena så långt möjligt är otvetydiga och alltid uppfylls.

Skälighetsbedömning svarar nu för ungefär 20 procent av resursåtgången hos försäkringsinspektionen. Till mer än hälften rör det sig då om skadereglerings-övervakning, inklusive klagomålsärenden. Starka skäl talar mot en ambitions-sänkning i denna granskningsverksamhet - snarare kan resursinsatserna behöva ökas för en systematisk granskning i samband med inspektioner och projekt av mer övergripande karaktär. Däremot torde det vara möjligt att minska resursåt-gången för premiegranskning. Ett exempel är trafikförsäkringsområdet, där inspektionen tagit initiativ till en författningsändring, som skulle innebära att den speciella skälighetskontrollen begränsas.

Också hos bankinspektionen svarar handläggning av klagomålsärenden för en betydande del av resursåtgången (ca 15 procent). Nya rutiner för behandling av sådana ärenden har emellertid nu införts. De bör göra det möjligt att kon-centrera inspektionens insatser på detta område till de viktigare ärendena och att förkorta handläggningstiderna för dessa ärenden.

Effekterna för låntagare bland hushållen av bristfällig kreditriskprövning är en kategori konsumentskyddsfrågor, där svåra avvägningsproblem troligen aktua-liseras de närmaste åren. Den snabba expansionen för olika slags konsument-krediter under 1980-talets senare hälft innebär här betydande risker. De för-stärks av att låntagarna i många fall torde ha varit ofullständigt informerade om åtagandenas innebörd (t.ex. då det gäller leasingkontrakt) eller mer all-

mänt om de ekonomiska konsekvenserna av sina lånebeslut. Konsumentskyddsmotiverade insatser kommer således också hos bankinspektionen att kräva betydande resurser under 1990-talet.

7.2.3 Förtroende och effektivitet

En allt viktigare faktor vid prioritering av tillsynsuppgifter är de krav som ställs då man vill anpassa det svenska regelsystemet till internationella förhållanden. Jag har tidigare berört behovet av ökade insatser för informationsutbyte och samråd med tillsynsmyndigheter i andra länder, då det gäller kontroll av framförallt soliditet och säkerhet i finansinstituten.

Behovet av anpassning till internationella regelsystem speglas också i de förslag om utbyggd tillsyn på värdepappersområdet, som har framlagts av värdepappersmarknadskommittén. Kommitténs förslag om ändring av insiderreglerna har nu lett till lagstiftning. Det innebär främst en kraftig utvidgning av den personkrets och de kategorier av värdepapper som skall omfattas av lagen. Kraven på resursinsatser för bl.a. insiderbevakning kommer att öka betydligt. Under förra budgetåret ägnades knappt tio procent av arbetstiden hos bankinspektionen åt sådan bevakning (inklusive insiderregistret). Den nya lagstiftningen aktualiserar krav på större personalresurser, men också på ADB-utbyggnad. Anskaffning av ett datoriserat informationsinhämtnings- och bearbetningssystem pågår vid bankinspektionen.

Också på en del andra punkter förutsätter värdepappersmarknadskommitténs förslag att bankinspektionens ansvarsområde utvidgas. Så föreslås exempelvis att bankinspektionen skall övervaka efterlevnaden av en ny lag om informationsskyldighet för aktiebolag vilkas aktier är allmänt spridda. Ett annat exempel är förslaget att förutom fondkommissionärer också marknadsgaranter, emissionsförmedlare, värdepappersförmedlare, placeringsrådgivare och portföljförvaltare skall vara skyldiga att söka tillstånd hos inspektionen.

Alla de här nämnda uppgifterna på värdepappersområdet är exempel på tillsyn vars främsta uppgift är att säkerställa sådan kvalitet på de finansiella markna-

derna, att förtroendet för dessa marknader kan upprätthållas. Som framhölls i kapitel 1 gäller det då framför allt att åstadkomma likabehandling och likvärdiga förutsättningar i informationsavseende för olika placerare. Att de finansiella instituten och marknaderna kan behålla allmänhetens förtroende är ett vitalt intresse för branschen lika väl som för statsmakterna. Arbetsfördelningen mellan självreglering och tillsyn är därför långtifrån självklar, vilket också speglas i skillnader i detta avseende mellan olika länder. Anspråken på resursinsatser från inspektonsmyndigheterna för denna typ av tillsyn kommer säkerligen att öka de närmaste åren, men hur mycket är svårt att bedöma innan värdepappersmarknadskommitténs förslag har färdigbehandlats av regering och riksdag.

Samspelet mellan tillsyn och självreglering är betydelsefullt också på andra delområden än värdepappersmarknaderna. Nära kontakter, bl.a. i form av regelbundna överläggningar med både enskilda institut och branschorganisationer, är av stor vikt för det löpande tillsynsarbetet. De fyller syftet att klarlägga ståndpunkterna i olika frågor och ge ömsesidig information. Den kraftiga expansionen på marknaderna och i tillsynsuppgifternas omfattning kan innebära att inspektionsmyndigheterna i framtiden i ökad utsträckning måste utnyttja branschorganisationernas intresse och möjligheter att ställa krav på medlemsföretag och skapa ett tryck på dem som inte uppfyller givna normer. Det är viktigt att tillsynen utformas så att den underlättar samarbete av detta slag.

I direktiven nämns ytterligare ett område där gränsdragningen mellan självreglering och statlig tillsyn är svårbedömd, nämligen normgivning och tillsyn på redovisningsområdet. Den statliga verksamheten på detta område är uppdelad på flera myndigheter. Finansinstitutens redovisning övervakas av bank- och försäkringsinspektionerna, som kan utfärda bindande föreskrifter. För den statliga verksamheten i övrigt inom området svarar bokföringsnämnden samt kommerskollegium (tillsyn över revisorer).

Det kan ifrågasättas om inte den nuvarande splittringen av de statliga tillsynsresurserna på redovisningsområdet innebär effektivitetsförluster. Skäl kan anföras för att organisationen av denna verksamhet i sin helhet borde prövas

tillsammans med bank- och försäkringsinspektionernas tillsynsverksamhet. Det förekommer utomlands, t.ex. i Frankrike, att myndigheter med ansvar för finansiell tillsyn också svarar för normgivning och tillsyn beträffande företags redovisning i allmänhet.

Bokföringsnämnden har initierat en undersökning av normgivningen på redovisningsområdet i olika länder. Resultaten ger underlag för överväganden beträffande den framtida hanteringen i Sverige av dessa frågor. På detta område aktualiseras dock samtidigt ett antal komplicerade frågor om tillsynens innehåll, om avvägningen mellan detaljerade lagregler och normgivning från expertorgan, om samspelet mellan redovisnings- och skatteregler och dessutom om normernas status (rekommendationer eller bindande föreskrifter). Det är ett frågekomplex som inte har kunnat behandlas inom ramen för denna utredning. Däremot ges, i avsnitt 7.4.3, några synpunkter på frågan hur inspektionsmyndighetens organisation påverkas, om man väljer att där samla all statlig normgivning och tillsyn på redovisningsområdet.

7.2.4 Sammanfattande slutsatser

Utvecklingen på det finansiella området motiverar ökade tillsynsinsatser totalt sett. Men den talar också för en hårdare prioritering mellan arbetsuppgifterna, och för en förenkling av ärendehanteringen på vissa delområden. Att stå under en inspektionsmyndighets tillsyn kan inte innebära en likvärdig kvalitetsprövning för alla de berörda instituten och verksamheterna.

Lagstiftningsarbetet under de senaste åren har medfört, att tillsynsorganen tillförts nya uppgifter. Den pågående behandlingen av bl.a. värdepappersmarknadskommitténs förslag torde leda till att deras ansvarsområde utvidgas ytterligare. Inom båda myndigheterna har översynsarbete genomförts, som bl.a. syftar till att ompröva resursfördelningen mellan olika kategorier av arbetsuppgifter. En fortlöpande omprövning av resursanvändning och prioriteringar är nödvändig, framför allt i ett omvandlingsskede som det nuvarande, då kraven på myndigheterna växer och nya uppgifter hela tiden tillkommer.

Mina överväganden i detta avsnitt rörande tillsynsverksamhetens inriktning kan sammanfattas på följande sätt:

- Tillsynen rörande soliditet och säkerhet i finansinstitut måste i större utsträckning än hittills innefatta granskning på koncernnivå.

- Granskningen av institut under tillsyn bör i ökad utsträckning inriktas på platsundersökningar, medan den löpande rapportgranskningen bör kunna förenklas och i vissa fall minskas i omfattning.

- Metoderna för soliditets- och säkerhetskontroll bör mer än nu differentieras mellan stora och små institut.

- Större vikt bör läggas vid kompetens- och kvalitetsgranskning avseende institutens egna system för intern delegering, rapportering och kontroll.

- Ökade krav kommer att ställas på samarbete mellan tillsynsorgan, och samtidigt på flexibilitet i personalutnyttjandet, så att koncentrerade satsningar kan göras vid behov.

- Grundläggande konsumentskyddskrav - utöver insättarskyddet i bankerna - aktualiseras framförallt i granskningen av villkor och skadereglering på försäkringsområdet.

- Lånevillkor och låntagarnas ställning i övrigt kommer att behöva ägnas ökat intresse i tillsynsarbetet de närmaste åren.

- Ny lagstiftning rörande värdepappersmarknaderna kommer att innebära, att bankinspektionens ansvarsområde utvidgas väsentligt.

- Att upprätthålla allmänhetens förtroende för de finansiella instituten och marknaderna är ett intresse för branschen lika väl som för statsmakterna. Intresset för självreglering måste utnyttjas, om man skall kunna undvika en alltför stark ökning av resursbehovet för statlig tillsyn.

7.3 Riksbankens roll

I de flesta EG-länder svarar centralbanken för en viktig del av tillsynsverksamheten, i första hand tillsyn över bankerna. Denna ordning motiveras främst med att centralbanken har det yttersta ansvaret för betalningssystemet och i övrigt för det finansiella systemets stabilitet. Mot bakgrund av de ökade påfrestningar och risker, som de finansiella systemen i olika länder har utsatts för på senare tid, har detta kommit att betraktas som ett av centralbankernas viktigaste ansvarsområden. Ansvaret för stabiliteten manifesteras ytterst i uppgiften att vara "lender of last resort". Att banksystemet under vissa förutsättningar kan få tillgång till likviditetsstöd från centralbanken är av stor vikt för allmänhetens förtroende för kredit- och betalningssystemet i stort. I ansvaret för betalningssystemet ligger normalt också att svara för betalningsutjämning mellan bankerna.

Det är också vanligt att centralbanken ansvarar för valutamarknadens funktion. Detta gäller även i Sverige, där riksbanken auktoriserar valutahandlare och utövar tillsynen över marknaden.

Som motiv för att föra tillsynsuppgifter till centralbanken brukar också anföras att den genom sin nära kontakt med marknaden förfogar över unik kunskap och kompetens, som är av stort värde i tillsynsverksamheten. Detta argument har enligt min uppfattning mindre vikt i Sverige än i länder där centralbankerna sedan lång tid svarat för banktillsynen. Den svenska bankinspektionen har i sin verksamhet kunnat bygga upp en omfattande bransch- och marknadskunskap. Det hindrar naturligtvis inte att ett mer omfattande informationsflöde om marknadsförhållanden från riksbanken till dem som ansvarar för tillsyn av kreditinstituten kan vara en fördel.

Jag uppfattar emellertid kravet på information i motsatt riktning, dvs. information till riksbanken, som en långt mer betydelsefull fråga. Beredskap krävs, såväl hos riksbanken som hos inspektionsmyndigheterna, för att möta störningar som hotar stabiliteten i det finansiella systemet. För att kunna rätt bedöma uppkommande kriser i kreditinstitut och effektivt fullgöra sin uppgift som "lender of last resort" måste riksbanken i förväg ha tillgång till informa-

tion om instituten. I viktiga avseenden framkommer sådan information i tillsynsarbetet, t.ex. i samband med auktorisationsprövning och löpande kontroll av institutens soliditet.

En annan fråga av betydelse i sammanhanget är riksbankens internationella kontaktnät. Att också i Sverige ge riksbanken tillsynsansvar skulle troligen i en del avseenden förenkla samarbetet med andra länder där centralbankerna har detta ansvar. En framtida europeisk centralbank kan också tänkas få uppgifter som rör tillsyn över kreditinstitut. Mot den bakgrunden kan det inte uteslutas att argumenten för ett mer aktivt deltagande från riksbankens sida kommer att förstärkas på längre sikt. Det bör dock understrykas att EG-direktiven lämnar stor frihet åt enskilda medlemsländer i fråga om tillsynens organisation (valet av "competent authorities").

Det finns således skäl som talar för en överföring av vissa tillsynsuppgifter till riksbanken. I första hand rör det sig då om sådan tillsyn som har till uppgift att värna om insättarskyddet, betalningssystemet och det finansiella systemets stabilitet. I praktiken skulle det innebära en uppdelning av tillsynsansvaret, där riksbanken, i likhet med centralbankerna i många andra länder, svarar för tillsyn över bankernas och eventuellt andra kreditinstituts verksamhet.

Den pågående branschglidningen i den finansiella sektorn ger emellertid starka motiv för att gå i motsatt riktning och i större utsträckning än för närvarande samordna och integrera tillsynsverksamheter såvitt avser den finansiella sektorn. Om tillsynsuppgifter skall föras över till riksbanken är det därför knappast möjligt att bryta ut endast en mycket begränsad del, t.ex. tillsynen över bankernas in- och utlåning. Att föra all tillsyn över finansinstitut och värdepappersmarknader till riksbanken är å andra sidan inte en lämplig lösning. Stora delar av denna tillsynsverksamhet ligger långt från riksbankens naturliga ansvars- och kompetensområde. Sålunda skiljer sig t.ex. tillsynen över försäkringsverksamhet starkt från riksbankens "normala" verksamhet och från det område inom vilket riksbanken förfogar över kompetens och har tillgång till information. Detsamma kan sägas gälla delar av det tillsynsarbete som rör kreditinstitut och värdepappershandel.

Förhållandet till riksbankens penningpolitiska huvuduppgift, där banken reglerar likviditeten och påverkar räntenivåer i banksystemet, kan inge viss tveksamhet. Det kan ifrågasättas om samma myndighet bör tilldelas ansvaret såväl för penning- och valutapolitiken som för tillsynen över de finansiella marknaderna. Det finns en risk för att dessa funktioner kan komma i konflikt med varandra. Allmänhetens förtroende för riksbanken i dess egenskap av såväl centralbank som tillsynsmyndighet skulle kunna påverkas i negativ riktning.

Till skillnad från vad som är fallet i de flesta andra länder har Sveriges riksbank en speciell ställning i konstitutionellt hänseende, såtillvida att banken inte lyder under regeringen utan är en förvaltningsmyndighet direkt underställd riksdagen. Den konstitutionella ställningen innebär att riksbanken har stor självständighet i utövandet av sina uppgifter jämfört med myndigheter som är underställda regeringen, t.ex. bankinspektionen. Om riksbanken skulle överta vissa av bankinspektionens tillsynsuppgifter, skulle flera problem aktualiseras som en följd av riksbankens särskilda ställning. Ett sådant problem gäller frågan om delegeringsvägar avseende kompetensfördelningen mellan regeringen och riksbanken samt delegering av normgivning. Problemen aktualiseras eftersom ingen annan än riksdagen har direktivrätt över riksbanken. Strikta regler skulle behöva uppställas för fördelningen av ärenden och befogenheter mellan finansdepartementet och riksbanken. Bortsett från svårigheten att därvid täcka alla frågor, skulle sådana strikta regler utgöra en begränsning i den flexibilitet som kan bli nödvändig med hänsyn till utvecklingen på de olika marknaderna.

Här kan erinras om den promemoria med förslag till ändring i regeringsformen som konstitutionsutskottets beredningsdelegation förelagt utskottet. Enligt promemorian skall regeringen kunna överlåta rätt att meddela föreskrifter till myndighet under riksdagen. Som delegationen påpekar innebär förslaget ett avsteg från en av principerna bakom regeringsformen vilken princip utesluter såväl direktiv som delegation från regeringen till riksdagsmyndigheter. Beredningsdelegationen anser emellertid att avsteget inte är särskilt stort, eftersom förslaget inte innebär någon möjlighet för regeringen att *ålägga* riksbanken att utfärda föreskrifter utan endast att överlåta *en rätt* därtill. Förslaget torde

därför - om det genomförs - inte innebära någon lösning på här aktuella delegationsproblem.

Ett annat problem som aktualiseras om riksbanken skulle överta vissa tillsynsuppgifter är formerna för överklagande av de beslut riksbanken fattar i tillsynsärenden. Problemet gäller framför allt vilken myndighet som skall vara riksbankens överinstans.

Bankinspektionens beslut i tillsynsärenden överklagas hos regeringen (7 kap. 14 § BRL). Med hänsyn till att riksbanken är direkt underställd riksdagen torde denna instansordning inte vara möjlig när det gäller att överpröva riksbankens motsvarande beslut. En överprövning av tillsynsbeslut enbart inom riksbanken torde inte heller vara en acceptabel lösning. En sådan ordning gäller visserligen för vissa beslut som riksbanken fattar i förhållande till enskilda institut och individer, t.ex. beslut i valutaärenden. Detta tvåinstanssystem inom riksbanken har emellertid länge ansetts otillfredsställande. Systemet har varit föremål för överväganden i olika sammanhang, varvid diskuterats bl.a. möjligheten av att tillskapa en särskild domstol för överklagande i valutaärenden.

I olika EG-direktiv uppställs krav på överprövning i domstol när det är fråga om enskilds civila rättigheter. I Sverige finns också en utveckling mot att frånta regeringen överprövningskompetens och i stället lägga sådan kompetens på förvaltningsdomstol. När det gäller överprövning av riksbankens beslut finns ett exempel på överprövning i domstol. I 11 § lagen (1990:750) om betalningar till och från utlandet m.m., stadgas sålunda att riksbankens beslut att medge undantag från lagens begränsningar i förfoganderätten över egendom kan överklagas till kammarrätt. Bestämmelsen tillkom på lagrådets inrådan. Lagrådet anförde följande.

> "En ansökan om undantag från begränsningarna i lagen i förfoganderätten över egendom kan säkerligen många gånger anses gälla en prövning av sökandens civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 i Europakonventionen tillförsäkrar i sådana fall sökanden rätt till domstolsprövning. En sådan prövning kan visserligen komma till stånd med tillämpning av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Lagrådet uttalade emellertid vid granskningen av förslaget till

denna lag att den bästa lösningen när det gäller att anpassa svensk rätt till Europakonventionens krav är att ersätta administrativ myndighet med förvaltningsdomstol som besvärsinstans. Denna lösning stod dock enligt lagrådets uttalande inte till buds när prövningen borde förbehållas regeringen som ett led i utövningen av den styrande makten eller en förvaltningsmyndighet med en speciell kompetens.

De undantag som i enskilda fall kan meddelas med stöd av förevarande paragraf kan enligt lagrådets mening inte vara av sådan betydelse för riksbankens verksamhet att den lösning för anpassningen till Europakonventionens krav, som enligt vad nyss sagts skulle vara den bästa, inte kan väljas. Mot bakgrund härav förordar lagrådet att kammarrätten anges som besvärsinstans".

Beslut i tillsynsärenden är mestadels av annan art än de beslut enligt betalningslagen som nu nämnts. För det första är det ofta fråga om annat än institutens civila rättigheter eller skyldigheter. Vidare avser besluten många gånger frågor som har starka inslag av lämplighetsbedömning och intresseavvägning.

Riksbankens speciella ställning och den typ av frågor som kan bli aktuella att överpröva i tillsynsärenden medför således vissa svårigheter bl.a. när det gäller att finna lämpliga former för överklagande av beslut. En fråga som då skulle kunna diskuteras är om man bör överväga att helt förändra riksbankens ställning, såtillvida att riksbanken blir en myndighet underställd regeringen. Även denna fråga har varit föremål för överväganden i olika sammanhang, senast i förarbetena till nya riksbankslagen. Där uttalades att det krävs starka skäl för att ändra ett förhållande som bestått i över 300 år och att riksbanken därför bör behålla sin nuvarande ställning. Det är också min bestämda uppfattning att det bör krävas starka skäl för en förändring av riksbankens konstitutionella ställning och jag anser inte att sådana skäl föreligger på grund av den nu aktuella frågeställningen om tillsynsuppgifternas fördelning. Det bör alltså inte i detta sammanhang komma i fråga att föreslå någon förändring när det gäller riksbankens ställning.

Även utan att förändra riksbankens ställning är det naturligtvis inte omöjligt att finna lösningar på frågorna avseende delegeringsvägar och överklagande. Det finns emellertid också andra problem som måste beaktas i sammanhanget. Om en betydande del av tillsynsansvaret överförs till riksbanken torde det knappast

vara möjligt att undvika att riksbankens ställning förändras i vart fall på så sätt att kraven på nära samverkan med regeringskansliet ökar. En överföring av tillsynsansvar skulle rimma mindre väl med den inriktning för riksbankens verksamhet som anges i förarbetena till den nya riksbankslagen. Av SOU 1986:22 och prop. 1986/87:143 framgår sålunda att inriktningen har varit att så långt möjligt renodla riksbankens verksamhet till att avse typiska centralbanksuppgifter. Detta har också kommit till direkt uttryck i regeringsformen och riksbankslagens ändamålsbestämmelse enligt vilken riksbanken skall ansvara för valuta- och kreditpolitik samt främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Om nu "myndighetskaraktären" i riksbankens verksamhet skulle förstärkas torde detta innebära en begränsande faktor om man på längre sikt vill förstärka riksbankens självständiga ställning i penningpolitiken.

Riksbankens uppgifter enligt riksbankslagen medför som nämnts ovan att riksbanken har ett behov av att i förväg ha insyn i vissa frågor rörande instituten på kreditmarknaden. Min slutsats blir att det finns starka skäl för att å ena sidan tillförsäkra riksbanken mer insyn i centrala tillsynsfrågor än för närvarande och å andra sidan dra mer nytta i tillsynsarbetet av riksbankens marknadskompetens och kontaktnät. De allt större kraven på integrering av tillsynsverksamheter jämte de olika problem som ovan skisserats motiverar dock enligt min mening att man söker andra vägar än en överföring av tillsynsuppgifter - utöver dem som anges i valutaregleringslagen - till riksbanken. Därvid bör i första hand övervägas en lösning där bankinspektionen åläggs att hålla riksbanken underrättad i centrala tillsynsfrågor och att samråda med riksbanken i fråga om tillämpningen av delar av tillsynslagstiftningen, som har nära samband med riksbankens ansvarsområde.

I praktiken förekommer redan ett informationsflöde mellan bankinspektionen och riksbanken. Detta sker *dels* genom att riksbanken är representerad i bankinspektionens styrelse, *dels* genom att riksbanken får olika frågor på remiss, *dels* genom att bankinspektionen nästan undantagslöst underrättar riksbanken om beslut i tillsynsfrågor.

I vissa grundläggande och principiellt viktiga tillsynsfrågor bör informationsflödet emellertid gå ett steg längre och innebära ett formaliserat samråd

mellan bankinspektionen och riksbanken. En bestämmelse härom bör införas i förordningen (1988:93) med instruktion för bankinspektionen och utformas så att bankinspektionen åläggs en skyldighet att samråda med riksbanken innan inspektionen fattar beslut i sådana frågor, som ligger nära riksbankens ansvarsområde, även i de fall det slutliga avgörandet faller på regeringen.

De frågor som kan bli aktuella för ett samrådsförfarande är svåra att förutse. Bedömningen av vilka frågor som är av sådan principiell betydelse bör därför anförtros myndigheterna. Det kan t.ex. bli fråga om samråd inför auktorisation av kreditinstitut och andra etableringsfrågor av principiell vikt. Även beslut i samband med förändringar i ett instituts ägarstruktur och organisationslösning bör i vissa fall föregås av samråd med riksbanken. Detsamma kan bli fallet i vissa löpande tillsynsfrågor. Vidare bör i vissa fall samråd ske med riksbanken innan inspektionen fattar beslut som rör pris- och konkurrensfrågor i den finansiella sektorn. En sådan samrådsskyldighet har bankinspektionen redan i förhållande till näringsfrihetsombudsmannen (2 § instruktionen för bankinspektionen).

Samrådsskyldigheten bör ligga på bankinspektionens chef men bör av denne kunna delegeras till annan på myndigheten. Samrådet bör lämpligen ske med riksbankschefen eller med den tjänsteman på riksbanken som riksbankschefen utser. Det skall understrykas att en sådan samrådsplikt som nu diskuterats inte innebär ett uppdelat tillsynsansvar. Det är bankinspektionen som fattar besluten i tillsynsfrågor och har ansvaret för tillsynens bedrivande. Samrådsförfarandet innebär inte heller någon vetorätt för riksbanken.

Vad ovan sagts har avseende på förhållandet mellan riksbanken och bankinspektionen. Ett ökat behov av information - för att kunna fullgöra uppgifterna som centralbank - kan också komma att uppstå i riksbankens förhållande till försäkringsinspektionen. Med hänsyn till de förslag beträffande tillsynens framtida organisation som jag lägger fram i nästa avsnitt, finns det emellertid inte anledning att nu föreslå några särskilda bestämmelser om informationsflödet mellan riksbanken och försäkringsinspektionen.

Det kan tänkas att de möjligheter till informationsutbyte som nu skisserats inte är tillräckliga för att fylla riksbankens behov. Det kan sålunda finnas situationer då riksbanken, för att fullgöra sina uppgifter enligt riksbankslagen, behöver information av annat slag än vad som finns tillgängligt hos bankinspektionen (och försäkringsinspektionen). Det kan t.ex. vara så att den information som riksbanken vill ha inte är nödvändig för inspektionsmyndighetens verksamhet och att inspektionen därför inte har något stöd för att begära in uppgiften. Riksbanken bör därför ha en möjlighet att vända sig direkt till kreditinstituten för att erhålla nödvändig information.

Riksbanken har emellertid redan nu möjligheter att få information direkt från instituten. Bestämmelser härom finns i riksbankslagen, valutaregleringslagen, lagen om betalningar till och från utlandet m.m. samt i lagen om kreditpolitiska medel.

Enligt 11 § valutaregleringslagen (1990:749) får riksbanken - om regeringen har förordnat om valutareglering - meddela föreskrifter om skyldighet för den som gjort en valutatransaktion att lämna de uppgifter om transaktionen och visa upp de handlingar som behövs för kontroll av valutaregleringens efterlevnad. Motsvarande uppgiftsskyldighet finns i 12 § lagen (1990:750) om betalningar till och från utlandet m.m., om uppgiften behövs för riksbankens statistik.

I 22 § lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel stadgas att kreditinstitut efter anmodan av riksbanken skall lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att bedöma om kreditpolitiska medel behöver användas eller för att tillämpa meddelat förordnande.

Slutligen stadgas i 22 § riksbankslagen (1988:1385) att ett kreditinstitut efter anmodan av riksbanken skall lämna de uppgifter som riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna. Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 juli 1990. Dessförinnan var uppgiftsskyldigheten knuten till vad riksbanken ansåg nödvändigt för att bedöma om en penningpolitisk åtgärd behövde vidtas eller för att utforma ett beslut om en sådan åtgärd. Den nya lydelsen innebär att riksbanken ges en mer allmänt utformad

befogenhet att inhämta uppgifter för att kunna följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna. Uppgiftsskyldigheten för kreditinstituten avser enligt uttalanden i prop. 1989/90:135 uppgifter som krävs för att riksbanken skall kunna utforma och tillämpa sin valuta- och kreditpolitik medan tillsynen över institutens förhållanden till sina kunder normalt ankommer på bankinspektionen (sid 69). Denna avgränsning när det gäller möjligheterna att infordra information bör enligt min uppfattning bestå. Jag anser också att - med den nya utformningen av 22 § riksbankslagen - möjligheterna att infordra information täcker vad riksbanken kan anses behöva för att fullgöra sina uppgifter enligt riksbankslagen. Någon ytterligare bestämmelse om rätt att infordra information direkt från kreditinstituten behövs enligt min mening därför inte. En annan sak är att det skulle kunna diskuteras om riksbankens ändamålsbestämmelse bör förändras och i samband därmed möjligheterna till direktinformation vidgas. Detta är emellertid i så fall en fråga för den riksbanksutredning som regeringen nyligen beslutat tillsätta (dir. 1990:60).

En förutsättning för att införa en bestämmelse om ett informationsflöde från bankinspektionen till riksbanken enligt vad ovan diskuterats måste vara att den nuvarande sekretessen för bankernas och andra instituts kunder inte äventyras. Å andra sidan får bankinspektionen inte hamna i den situationen att inspektionen måste vägra att lämna ut en uppgift till riksbanken på grund av reglerna om sekretess.

När det gäller utlämnande till annan myndighet av uppgifter som omfattas av sekretess finns bestämmelser i 14 kap. sekretesslagen (1980:100). I 14 kap. 1 § stadgas att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Av förarbetena framgår att det därvid inte är tillräckligt med en föreskrift som mera generellt anbefaller samarbete mellan myndigheter. Den föreskrift som enligt mitt förslag bör införas i instruktionen för bankinspektionen är emellertid inte av sådant generellt slag utan skall stadga skyldighet för bankinspektionen att rutinmässigt samråda med riksbanken i alla frågor av principiell betydelse med anknytning till riksbankens ansvarsområde. Det ligger i sakens natur att denna samrådsskyldighet måste innefatta skyldighet för bankinspektionen att lämna ut de uppgifter till riksbanken som behövs för att samråd verkligen skall kunna

komma till stånd. Ytterligare en föreskrift i instruktionen för bankinspektionen som ålägger inspektionen att lämna ut sådana uppgifter till riksbanken synes därför inte nödvändig. Det är således min uppfattning att bankinspektionen med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen till riksbanken skall kunna lämna ut uppgifter som erfordras för att ett meningsfullt informationsutbyte genom det föreslagna samrådsförfarandet skall kunna ske. För sådant uppgiftslämnande som sker härutöver gäller generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Är uppgiftsskyldigheten inte författningsreglerad måste därvid intresseavvägningen ske på förhand.

För de sekretessbelagda uppgifter som riksbanken erhåller från bankinspektionen bör samma sekretessskydd gälla hos riksbanken. Detta är en nödvändig förutsättning också för den möjlighet till direktinformation från instituten som ovan behandlats.

Enligt sekretesslagen råder sekretess hos inspektionsmyndigheterna för sådana uppgifter som inspektionerna erhåller i sin tillsynsverksamhet. Denna sekretess är absolut, dvs. inte beroende av ett skaderekvisit, och framgår av lagens 8 kap. 5 §.

När det gäller sekretessskyddet för uppgifter hos riksbanken finns uttryckliga bestämmelser härom i 8 kap. 8 § och 9 kap. 5 § sekretesslagen. Förstnämnda bestämmelse föreskriver sekretess i riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar. I 9 kap. 5 § föreskrivs sekretess för uppgifter hos riksbanken i valutaärenden.

Utöver dessa bestämmelser anses paragrafen om sekretess hos inspektionsmyndigheterna också gälla för vissa uppgifter hos riksbanken. Sålunda sägs i förarbetena att bestämmelsen gäller den befattning riksbanken tar med ärenden enligt lagen om kreditpolitiska medel. Denna befattning har således ansetts innefattas i ordet tillsyn. Av förarbetena framgår också att ordet inte skall ges en alltför snäv tolkning utan anses omfatta alla de fall där myndigheten har en

övervakande eller styrande funktion. Vid utformningen av 22 § riksbankslagen berördes inte sekretessfrågan närmare. Mot bakgrund av ovan nämnda uttalanden bör emellertid med stöd av paragrafen infordrade uppgifter omfattas av 8 kap. 5 § sekretesslagen. Detsamma bör då bli fallet med uppgifter som riksbanken enligt mitt förslag erhåller från bankinspektionen. Någon ändring i sekretessbestämmelserna synes därför inte vara erforderlig.

7.4 Tillsynens organisation

7.4.1 Inledning

I förra avsnittet behandlades frågan om tillsynsansvaret helt eller delvis skall övertas av riksbanken. Min slutsats var att inga faktiska tillsynsuppgifter, som i dag åvilar bank- eller försäkringsinspektionen, bör överföras till riksbanken. Däremot föreslogs bland annat ett ökat informationsutbyte mellan riksbanken och den eller de myndigheter, som i framtiden skall svara för tillsyn över finansiella institut och marknader. Främsta syftet med detta förslag är att riksbanken skall vara välinformerad och därmed ha god beredskap för det fall akuta situationer uppkommer, som kräver bankens medverkan.

Den andra huvudfrågan som måste övervägas är hur inspektionsmyndigheternas verksamhet skall vara organiserad i framtiden. Av vad som redovisats i kapitel 6 om olika länder framgår, att det inte finns någon entydig, internationell utvecklingstendens i fråga om den finansiella tillsynens organisation. I huvudsak kan ländernas skilda organisationsmodeller förklaras med inhemska traditioner. Erfarenheterna tyder också på att skillnader i tillsynsorganisation inte på något avgörande sätt begränsar eller försvårar samarbete mellan olika länders inspektionsmyndigheter.

Det är i dag ovanligt, i varje fall i Europa, att samma myndighet eller organ ansvarar för tillsynen över både kreditinstitut och försäkringsbolag. Vanligare är att tillsyn över institut på kredit- och värdepappersmarknaderna (liksom i Sverige) handhas av samma myndighet. Den modell som återfinns i de flesta

länder är emellertid tre skilda tillsynsorgan, ett vardera för kreditinstitut, försäkringsbolag och värdepappersmarknad.

Under senare år är Norge, Danmark, Storbritannien och Canada de länder där mer genomgripande förändringar genomförts i tillsynens organisation. Norge och Danmark är de enda länder i Europa där man lagt tillsynen över samtliga finansiella institut i en och samma myndighet. Motiven för de sammanslagningar, som genomfördes under 1980-talet, har redovisats i kapitel 6.

Den svenska bankinspektionen har fr.o.m. den 1 juli 1990 organiserat sin tillsynsverksamhet i två avdelningar, kreditinstitut- respektive finansmarknadsavdelningen. Jag har nära följt arbetet med denna organisationsförändring och delar den principiella inställning, som legat till grund för den nya lösningen:

- Organisationsplanen skall vara lätt anpassbar till ändrad lagstiftning.
- Organisationen skall spegla strukturen på marknaden.
- Institutionell tillsyn skall samordnas med handläggning av auktorisations- och tillståndsfrågor.
- Särskilda enheter skall skapas för övervakning av de snabbt expanderande och föränderliga öppna marknaderna.

Dessa principer bör enligt min mening vara vägledande också i arbetet med att utforma den framtida tillsynsverksamhetens organisation.

7.4.2 Frågan om sammanslagning

Tillsynsverksamhetens organisation måste vara så flexibel att den snabbt och smidigt kan anpassas till utvecklingen på marknaderna och därmed möjliggöra en effektiv tillsyn också av nya aktiviteter och verksamhetsformer. Både bank- och försäkringsinspektionen har under det senaste årtiondet företagit organisationsändringar i syfte att stärka tillsynen och anpassa den till ändrade marknadsförhållanden. Även om det inom myndigheterna funnits såväl kunskap om nya marknadsförhållanden och risker som en ambition att snabbt vidta åtgärder, har ändå trögheter i organisationen inneburit en eftersläpning och en

fara för att tillsynen blir eftersatt på en del områden. Strikta regler och bestämmelser har försvårat för myndigheterna att själva anpassa och förändra organisationen. De senaste åren har dock verksledningen givits ökade befogenheter i detta avseende. Detta har varit nödvändigt inte minst på det här aktuella området med tanke på de finansiella marknadernas omvandling och snabba expansion.

Det är således av stor vikt att den framtida organisationen görs flexibel för att tillsynsverksamheten skall kunna bedrivas effektivt och framgångsrikt. Valet av organisationslösning måste underordnas kravet på effektiv och rationell tillsyn i en snabbt föränderlig marknadssituation.

Den traditionellt strikta uppdelningen mellan bank- och försäkringsverksamhet håller på att suddas ut. Avreglering och internationalisering bidrar till att bankernas och försäkringsbolagens verksamhetsområden alltmer går in i varandra. Konkurrensen har hårdnat mellan olika kategorier av finansiella institut. Även mellan vissa kreditformer och instrument på värdepappersmarknaden har en gränsupplösning skett, som har betydelse för tillsynens organisation.

Denna branschglidning har inneburit att många institut väsentligt utvidgat sina verksamhetsområden. Kreditinstitut, försäkringsbolag och fondkommissionärer erbjuder numera sina kunder ett brett utbud av tjänster och finansiella "totallösningar". Försäkringsbolagen deltar alltmer aktivt i konkurrensen om hushållens sparande, bl.a. genom aktiefondsverksamhet och nya försäkringsformer. Det senaste steget i denna utveckling är introduktionen av livförsäkringar av typen unit linked. Försäkringsbolagen erbjuder också finansiell rådgivning med ett stort sortiment av tjänster och placeringsalternativ. Också fondkommissionärerna deltar i konkurrensen om hushållssparandet genom att erbjuda sina kunder även annat än traditionella fondtjänster.

Sedan länge har bankerna ägarintressen i försäkringsbolag via närstående fonder eller stiftelser. Försäkringsbolagen äger finansbolag via närstående men bolagen har även begränsade direkta ägarintressen i finansiella företag inom ramen för den s.k. femprocentsregeln. Kreditinstitut, försäkringsbolag och

fondkommissionsbolag samverkar också i betydande utsträckning genom avtal och erbjuder varandras produkter till sina kunder.

Utvecklingen mot ökad frihet till gränsöverskridande på det finansiella området är internationell. Utrymmet för integration av bank- och försäkringsrörelse skiljer sig mellan olika länder, men genomgående är att begränsningar tas bort och att nya ägande- och samarbetsformer tillåts. Ofta finns begränsningar då det gäller direktägande mellan banker och försäkringsbolag, men s.k. holdingkoncerner där såväl bank som försäkringsbolag ingår är i allmänhet tillåtna.

I Sverige finns förslag (Branschglidning i den finansiella sektorn, Ds 1990:57) att flera olika integrationsmodeller skall tillåtas fr.o.m. den 1 juli 1991. Förslaget, som har redovisats i kapitel 5, innebär legala förutsättningar för integration mellan å ena sidan försäkringsverksamhet och å andra sidan bank- och annan finansiell verksamhet. Om förslaget genomförs, kan genomgripande strukturförändringar komma till stånd. Redan nu har utvecklingen gått så långt att optionsavtal om aktieköp har träffats mellan några stora banker och försäkringsföretag i avvaktan på en prövning av aktieförvärven, som kan ske först om och när lagförslaget antagits.

Med nuvarande tillsynsorganisation måste båda inspektionsmyndigheterna delta i en prövning av tillåtligheten av koncerner, där både bank och försäkringsbolag ingår. Integrationen ställer krav på att bank- och försäkringsinspektionen bygger upp ett omfattande och nära samarbete, dels i tillståndsfrågor, dels i det löpande tillsynsarbetet beträffande finansiella koncerner. Samarbetet mellan de båda myndigheterna har redan nu intensifierats i takt med att de gränsöverskridande aktiviteterna hos tillsynsobjekten ökat i omfattning. Myndigheterna är också representerade i varandras styrelser.

Den snabba utvecklingen i riktning mot ökad integration av bl.a. bank- och försäkringsverksamhet kommer troligen att fortsätta och på sikt tvinga fram förändringar i många länders tillsynsorganisation. Det allt större behovet av tillsyn på koncernnivå understryks också ofta i det pågående internationella utvecklingsarbetet, exempelvis inom ramen för den s.k. Baselkommittén.

Förändringarna kan innebära antingen sammanslagning eller ett kraftigt utbyggt och formaliserat samarbete mellan inspektionsmyndigheterna på bank- och försäkringssidan. I länder med stora och självständiga tillsynsorgan kan sådana förändringar ta lång tid, men motiven för ökad samordning är enligt min uppfattning mycket starka.

I Sverige innebär inte minst de nu föreslagna förändringarna beträffande ägandemässig integration av bank- och försäkringsverksamhet påtagligt ändrade förutsättningar för finansiell tillsyn. Denna måste i betydligt större utsträckning än hittills vara inriktad på finansiella koncerners samlade verksamhet och risksituation. Den myndighet, som svarar för tillsyn över moderbolaget, måste också kunna överblicka säkerhet och soliditet i dotterbolagen. Skälet är inte bara den risk som ligger i själva aktieplaceringen. Moderbolagets ansvarstagande kan i vissa fall gå längre, trots att svensk praxis är restriktiv när det gäller att statuera ansvarsgenombrott :

> "Problemet med ansvarsgenombrott vid integration mellan bank och försäkringsbolag ligger snarare i det moraliska ansvar en bank respektive ett försäkringsbolag kan känna för ett annat i koncernen ingående företags verksamhet. Härvidlag torde det i realiteten inte vara någon större skillnad mellan de olika ovan redovisade koncernmodellerna. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det sålunda tänkbart och också troligt att en bank respektive ett försäkringsbolag skulle gå långt för att upprätthålla anseendet utåt för koncernen som helhet och därför anse sig tvunget att svara, inte bara med det insatta aktiekapitalet, utan påta sig ett vidare ansvar - närmast ett moraliskt ansvar - genom att svara för samtliga förpliktelser för ett bolag som ingår i koncernen." (Ds 1990:57).

Skyddsreglerna i bank- och försäkringsrörelselagstiftningen och formerna för tillsyn över instituten är de viktigaste medlen för att förhindra att risktagandet i en del av koncernen äventyrar soliditet och likviditet för övriga koncernföretag. Tillsynen på koncernnivå måste avse bl.a. koncernbidrag i olika former, internprissättning samt olika slags kredit- och garantigivning. Incitamenten för att vidta sådana dispositioner kan bli starka, särskilt med hänsyn till att skatteregler och krav på kapitaltäckning knappast kan utformas helt symmetriskt för olika delar av en finansiell koncern. Branschglidningen utgör enligt min mening ett tungt vägande skäl för att slå samman bank- och försäkringsinspektionerna till en myndighet.

Den svenska organisationsformen med två fristående, relativt små tillsynsmyndigheter erbjuder fördelar främst genom korta beslutsvägar och större möjligheter att upprätthålla specialistkompetens högt upp i organisationen. Dessa fördelar har framhållits av bl.a. företrädare för försäkringsbranschen. Farhågor har också framförts för att en sammanslagen tillsynsmyndighet skulle bli mer byråkratisk, att handläggningstiderna skulle förlängas och servicekvaliteten försämras. Å andra sidan torde samlad tillsynsverksamhet inom en myndighet möjliggöra högre beredskap för nya uppgifter och för kraftsamling i kritiska situationer. Mycket talar för att det inom en sammanslagen tillsynsmyndighet går att finna lösningar, som sammantaget gör den mer flexibel och effektiv än två mindre myndigheter.

Inspektionsmyndigheterna har under senare år haft svårigheter att konkurrera om personal på flera delområden. Personalomsättningen har varit hög, och tjänster har varit obesatta under relativt långa perioder. En sammanslagning skulle troligen medföra, att förutsättningarna för att rekrytera och behålla kvalificerad personal förbättras. Nya karriärmöjligheter öppnas inom en större myndighet, och utrymmet för personalutveckling ökar.

Till de personalkategorier, som båda myndigheterna måste rekrytera, hör ekonomer och jurister med erfarenhet från det finansiella området. ADB-personal är en annan sådan kategori, där den tekniska utvecklingen såväl inom tillsynsområdet som i myndigheternas eget arbete medför ett ökat personalbehov. En sammanslagning skulle förbättra möjligheterna att bygga ut och förstärka kompetensen på detta område. Genom ökad användning av ADB kan tillsynsarbetet effektiviseras och andra resurser frigöras.

Rationaliseringsvinster kan vid en sammanslagning uppnås främst inom administrationen och genom skapande av gemensamma stabsfunktioner. Även servicefunktioner inom andra enheter kan samordnas i större utsträckning än för närvarande. Myndigheterna har i dag var för sig omfattande och kostsamma system för statistik och granskning av rapporter från instituten. Dessa system och rutiner bör kunna samordnas med effektivitetsvinster som följd.

Kreditinstitut och försäkringsbolag uppvisar numera betydande likheter när det gäller balansräkningens tillgångssida. Det innebär att tillsynen beträffande institutens placeringar bör kunna förstärkas genom samordning av resurser, kompetens och granskningsrutiner. På skuldsidan finns däremot stora skillnader mellan instituten. Inte minst de speciella riskvärderingsproblemen på olika delar av försäkringsområdet kräver särbehandling och speciell kompetens också om myndighetena slås samman.

Det finns vissa skillnader i arbetssätt mellan de två myndigheterna, skillnader mellan bank- och försäkringstillsyn som man återfinner också i många andra länder. Bankinspektionen är mer inriktad på systemrisker och riktade tillsynsinsatser, medan försäkringsinspektionen har större inslag av villkors- och rapportgranskning. Dessa skillnader kan - i kombination med de förut nämnda argumenten att mindre enheter i en del fall är mer effektiva och att avståndet mellan marknadsaktörer och verksledning kan bli för stort - tala mot en sammanslagning. Å andra sidan kan de närmare kontakterna mellan skilda "tillsynstraditioner" bidra till en omprövning av arbetsmetoderna, som kan visa sig värdefull i den framtida tillsynsverksamheten på båda delområdena.

Samlokalisering av myndigheterna är en klar fördel för tillsynsarbetet, oavsett valet av organisationslösning i övrigt. Arbete pågår redan nu med att anskaffa gemensamma lokaler för bank- och försäkringsinspektionen.

Samlokalisering med gemensamma servicefunktioner kan också uppfattas som ett alternativ till sammanslagning. Det skulle då förutsätta att myndigheterna åläggs att bygga upp ett betydligt mer omfattande, inbördes samarbete än hittills, bl.a. när det gäller tillsyn över finansiella koncerner. Samarbetet måste innefatta dels ett formaliserat samråd i de tillståndsärenden som avser någon del av en koncern där både bank- och försäkringsverksamhet ingår, dels samordnade insatser i den löpande tillsynen över sådana koncerner. Kraven på informationsutbyte ökar då betydligt mellan å ena sidan bankinspektionens bank- och finansbolagsgrupper och å andra sidan försäkringsinspektionens allmänna tillsynsavdelning. En lösning av detta slag är dock enligt min uppfattning otillräcklig, främst med hänsyn till att behovet av koncerntillsyn och av samordnade tillsynsinsatser i övrigt kan förutses öka under de närmaste åren.

Enbart samlokalisering och formaliserat samarbete kan inte väntas utgöra en hållbar lösning på längre sikt.

Övervägande skäl talar enligt min mening för en sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en myndighet. Jag föreslår således att de två myndigheterna slås samman, och återkommer i nästa avsnitt till frågan hur den nya myndigheten bör vara organiserad. Det bör här än en gång betonas att den föreslagna omorganisationen i första hand syftar till att skapa förutsättningar för en stark och effektiv finansiell tillsyn i en marknadsmiljö, som kommer att ställa stora krav på både samordning och flexibilitet i tillsynsverksamheten.

Jag föreslår att den nya myndigheten ges namnet *finansinspektionen*. Den bör vara en förvaltningsmyndighet under finansdepartementet med styrelse och generaldirektör som utses av regeringen. Bank- och försäkringsinspektionernas styrelser består av vardera sex ledamöter jämte generaldirektören. Finansinspektionens styrelse bör inte vara större. Förslagsvis kan den bestå av generaldirektören (ordförande), två riksdagsledamöter, en representant vardera från riksbanken och finansdepartementet samt två av marknaden oberoende ledamöter vilka har erfarenhet och kompetens inom de områden tillsynen omfattar. Generaldirektören bör ha en ställföreträdare. Denne skall liksom generaldirektören ha erfarenhet inom myndighetens tillsynsområde, och de två bör helst komplettera varandra i detta avseende.

7.4.3 Den nya myndighetens organisation

I enlighet med direktiven lämnas i det följande ett förslag till principskiss för finansinspektionens organisation. Med tanke på de snabba strukturförändringarna är det omöjligt att lägga fast en för lång tid gällande organisationsplan. Tillsynsorganisationen måste också vara flexibel för att möjliggöra omdisponering av resurser till områden, som för längre eller kortare perioder kräver särskilda insatser. Mitt organisationsförslag skall således uppfattas som en preliminär lösning, inte som en plan avsedd att genomföras i detalj och ligga fast för en lång period. Jag utgår också från att - om beslut fattas om att

slå samman bank- och försäkringsinspektionerna - en organisationskommitté med företrädare för de båda myndigheterna ges i uppdrag att arbeta fram slutliga, mer detaljerade förslag till den nya myndighetens organisation. Att slå samman två myndigheter innebär alltid övergångsproblem och risker för negativa konsekvenser. Dessa risker kan enligt min uppfattning begränsas, om sammanslagningen av de två inspektionsmyndigheterna sker utan en alltför genomgripande omorganisation. Det är av största vikt att inte övergångsproblem eller osäkerhet hos personalen minskar möjligheterna för den nya myndigheten att behålla den kompetens och erfarenhet, som under lång tid byggts upp i de båda tillsynsorganisationerna.

Jag förordar således en avsevärt mindre genomgripande omorganisation än t.ex. den som nyligen har genomförts i Danmark. Stora delar av de nuvarande organisationslösningarna i bank- och försäkringsinspektionerna bör kunna bibehållas, utan att detta motverkar de syften med sammanslagningen som tidigare redovisats. Risken för negativa effekter - såsom förlust av kvalificerad personal eller oklarheter i relationerna till institut och marknader - bör därmed kunna reduceras betydligt.

Inom en sammanslagen tillsynsmyndighet kommer större krav att ställas på delegering och internt informationsutbyte. För att avståndet mellan personal och verksledning inte skall öka är det viktigt att interninformation prioriteras och underlättas. Möjligheten till delegering av uppgifter, ansvar och beslut måste utnyttjas i största möjliga utsträckning. Effektiv delegering av beslutsrätt till personer med kompetens inom bestämda sakområden kan motverka risken för att avståndet mellan å ena sidan marknaden och dess aktörer och å andra sidan tillsynsmyndigheten ökar efter en sammanslagning.

Det är viktigt att den nya organisationen möjliggör en fortsatt hög servicenivå, så att instituten även efter en sammanslagning har ett eget intresse av att samråda med myndigheten. Täta sådana kontakter ger tillsynsmyndigheten möjligheter att i tid och på ett naturligt sätt informera och klargöra sin uppfattning i olika frågor. Också den dagliga kontakten med allmänheten är betydelsefull, och även här bör den nya organisationen utformas så att öppenhet och service bibehålls.

Bankinspektionens nyligen genomförda organisationsförändring har beskrivits i avsnitt 3.2.3, och där redovisades också hur verksamheten i dag fördelats på undergrupper med olika ansvarsområden. Jag anser att bankinspektionens två tillsynsavdelningar, kreditinstitutavdelningen och finansmarknadsavdelningen, kan ingå utan större förändringar som avdelningar i finansinspektionen. Möjligen kan kreditinstitutsavdelningens storlek ge upphov till styrnings- och informationsproblem, särskilt om dess arbetsuppgifter ökar ytterligare i omfattning. En uppdelning på två enheter, eller omfördelning av vissa uppgifter, kan därför behöva övervägas i det fortsatta arbetet med organisationsfrågorna. Konstruktionen med en särskild policy- och utvecklingsavdelning, som återfinns i Nederländerna och Canada, kan också vara värd att studera närmare i det sammanhanget.

Det kan diskuteras om det skulle vara en styrka för den nya myndigheten att ha en särskild juridisk avdelning, eller om varje avdelning inom sig bör ha den juridiska kompetensen. Myndigheternas erfarenheter ger ingen säker vägledning om vilken lösning som är att föredra. Enligt min uppfattning kommer behovet av direkt tillgång till juridisk expertis att öka i det löpande tillsynsarbetet. Det kan visserligen hävdas att hög kompetens bättre upprätthålls i en särskild juristavdelning än om kunskapen splittras på flera enheter. Samtidigt finns emellertid risker för viss isolering från den praktiska tillämpningen. Jag anser att övervägande skäl talar för att den juridiska kompetensen bör föras samman med tillsynsverksamheten också på försäkringssidan. Detta är emellertid en fråga som måste övervägas ytterligare i det fortsatta arbetet. Också det växande samarbetet med utländska tillsynsorgan och deltagandet i internationellt utvecklingsarbete bör enligt min uppfattning huvudsakligen ligga på de enskilda tillsynsavdelningarna.

Att samla praktiskt taget hela försäkringsinspektionens nuvarande sakverksamhet i en enda avdelning kan ifrågasättas från andra synpunkter. Avdelningen skulle bli mycket stor (ca 40 personer) och man skulle förlora ledningsresurser på chefsnivå. Om inte en särskild juridisk avdelning inrättas vid myndigheten, finns därför mycket som talar för att försäkringstillsynen delas på två enheter. Hur en sådan uppdelning i så fall skall utformas - t.ex. om rent försäkrings-

tekniska frågor bör särskiljas eller om liv- och skadeförsäkringsfrågor bör föras till skilda enheter - får bedömas i det fortsatta arbetet.

Administrativa frågor bör handläggas av en särskild avdelning eller byrå med ansvar för bl.a. ekonomi-, personal- och ADB-frågor samt eventuellt ett samordningsansvar för statistik.

I den föreslagna organisationen kommer vissa likartade tillsynsuppgifter att handläggas inom skilda avdelningar. Det är en konsekvens av att förslaget baseras på en institutionsvis snarare än en funktionell indelning. Ett av flera exempel är att försäkringsbolags placeringar och därmed sammanhängande soliditetsfrågor handläggs vid försäkringsavdelningen, medan kreditinstitutavdelningen handlägger motsvarande frågor beträffande kreditinstitut. Ett system krävs för löpande samråd mellan avdelningar och mellan grupper som hör till olika avdelningar. Formerna för sådant samarbete inom myndigheten kan variera från fall till fall, och det är föga meningsfullt att här söka beskriva det i detalj.

Kreditinstitut- och försäkringsavdelningen bör innehålla vardera en redovisningsgrupp och en konsumentgrupp. Redovisningsgruppen skall handlägga alla redovisningsfrågor (normgivning och tillsyn) som avser institut inom respektive avdelnings ansvarsområde. Ett omfattande samråd bör givetvis organiseras mellan redovisningsgrupperna, och även samarbetet med bokföringsnämnden kan behöva utvecklas.

Som jag tidigare nämnt (i avsnitt 7.2) finns skäl som talar för att de statliga resurserna på redovisningsområdet bör sammanföras till en enda myndighet. Om man väljer att bygga upp en sådan samlad tillsynsfunktion för företagens redovisning, synes ingen annan lösning kunna komma i fråga än att placera den hos den föreslagna finansinspektionen. Redovisningsfrågornas grundläggande betydelse för tillsyn över finansinstitut gör det omöjligt att bryta ut dem ur den finansiella tillsynen.

Om en förändring av detta slag genomförs, synes det mindre ändamålsenligt att dela upp finansinspektionens handläggning av redovisningsfrågor på en

grupp under kreditinstitutavdelningen och en annan under försäkringsavdelningen. En sådan uppdelning är också olämplig, om inspektionen skall fungera som kansli åt bokföringsnämnden och eventuellt också innehålla en enhet för tillsyn av revisorer. Min slutsats är att om man slår samman statens resurser på redovisningsområdet bör det ske inom en för hela finansinspektionen gemensam redovisningsenhet.

Konsumentgrupperna hos kreditinstitut- respektive försäkringsavdelningen har som uppgift att främja god sed beträffande konsumentskyddet inom sina områden samt att granska och informera om priser, avtalsvillkor och konkurrensförhållanden. Försäkringsinspektionen bedriver i dag ett omfattande och betydelsefullt arbete på konsumentskyddsområdet inom den försäkringsjuridiska avdelningen. Det gäller framför allt villkorsgranskning och tillsyn över försäkringsbolagens skadereglering. Huvuddelen av dessa uppgifter förutsätts i den nya organisationen falla på konsumentgruppen.

Inom finansmarknadsavdelningen kan utökning med ytterligare någon eller några grupper tänkas bli nödvändig, om värdepappersmarknadskommitténs förslag beträffande nya tillsynsuppgifter genomförs. Organisationen i övrigt föreslås i stora drag följa den som finns i dag. Uppgifter och ansvar som åligger de olika grupperna framgår av redovisningen i kapitel 3.

7.5 Resursbehov och finansiering

7.5.1 Personalbehov

Bank- och försäkringsinspektionerna hade per den 30 juni 1990 sammanlagt ca 120 tjänster. Som tidigare framgått tillhör de anställda främst yrkeskategorierna jurister, ekonomer och kanslipersonal. I försäkringsinspektionen finns också anställda med aktuariekompetens (försäkringsmatematiker). Den nya myndighetens personalsammansättning torde i stort komma att likna dagens med det undantaget att kompetensen på ADB-området måste prioriteras.

Myndigheterna har i sina senaste anslagsframställningar redovisat behov av personalförstärkningar för att kunna uppfylla de krav på tillsyn som lagstiftningen uppställt. Således anger bankinspektionen att antalet tjänster måste öka med 21 t.o.m. den 30 juni 1992. Försäkringsinspektionen har begränsat sitt yrkande till 1990/91, och då hemställt om en ökning av antalet tjänster med 5. Detta innebär att myndigheterna anser att det för 1990/91 krävs 15 nya tjänster och att bankinspektionen gör den bedömningen att myndigheten behöver ytterligare 11 tjänster 1991/92.

En sammanslagning och ökad användning av ADB innebär rationaliseringsvinster. Dessa skall dock inte överdrivas utan begränsas huvudsakligen till de resursbesparingar sammanslagningen av de två administrativa enheterna leder till. I dag arbetar omkring 25 personer i de båda myndigheternas administrativa enheter. Av dessa torde omkring 10 behöva omplaceras, samtidigt som nyanställningar inom t.ex. ADB organiseras i den administrativa avdelningen. Mot denna bakgrund är det inte realistiskt att räkna med att sammanslagningen mer än i begränsad utsträckning kan reducera de i anslagsframställningarna framställda kraven på personalförstärkning. Det är svårt att redan nu fastställa antalet tjänster i den nya tillsynsmyndigheten.

Det har varit oundvikligt att den snabba förändringen av finansmarknaden och den finansiella tekniken gett upphov till kompetensproblem hos de myndigheter, som ansvarar för tillsynen av marknaderna och deras aktörer. Bank- och försäkringsinspektionerna har försökt utveckla kompetensen hos de anställda genom olika åtgärder. Bl.a. har ökade resurser avsatts till löner, internutbildning, praktiktjänstgöring hos institut och andra länders tillsynsorgan. Dessa åtgärder måste vidareutvecklas. Dessutom har man vid rekrytering av ny personal försökt tillgodose behovet av specialistkompetens. Det är naturligt att kompetensproblem först uppkommer på nya marknader eller på områden som utvecklas särskilt snabbt. Det har således i första hand varit fråga om ADB och nya finansiella tjänster.

Kompetensförsörjningen måste prioriteras högt i den nya myndigheten. Trots en sådan ambition kommer tillsynsarbetet att i viss utsträckning kräva sådan specialistkompetens som myndighetens personal inte själva har tillgång till. Det

kan gälla allt från tekniska frågor som ADB, till hur tillsynsverksamheten bäst organiseras. Det är inte heller rationellt att myndigheten alltid skall ha kompetens inom alla områden. Enligt min mening krävs därför att den nya myndigheten i ökad omfattning får s.k. fria resurser till sitt förfogande, som kan användas för konsultuppdrag av olika karaktär.

De revisorer inspektionsmyndigheterna förordnar i varje institut deltar i sedvanligt revisionsarbete och är kanaler till myndigheterna om något anmärkningsvärt inträffar i den löpande verksamheten. Revisorernas roll skiftar i de olika grupperna av institut, men genomgående utnyttjas de i diskussioner om åtgärder med anledning av förhållanden som observerats vid tillsyn. Vid en jämförelse med andra länder är det svenska systemet ovanligt genom att revisorer utses dels av inspektionen och dels av bolagsstämman. De av inspektionen utsedda revisorerna har en speciell ställning i förhållande till både inspektionen och instituten. Erfarenheter visar att detta kan medföra oklarheter, bl.a. när det gäller revisorernas rapporteringsskyldighet.

Det finns enligt min mening goda förutsättningar att vidareutveckla och systematisera samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna och revisorerna. En rationell arbetsfördelning mellan revisorer och den nya myndighetens egen personal bör underlätta och förstärka tillsynen. Revisorernas roll i det framtida tillsynsarbetet bör därför övervägas i ett annat sammanhang.

7.5.2 ADB-verksamhet

Bank- och försäkringsinspektionerna har båda höga ambitioner vad gäller ADB-användning, såväl internt som externt. Redan i dag utnyttjas ADB i stor utsträckning i det löpande tillsynsarbetet, och planer finns att ytterligare bygga ut systemen för att effektivisera och rationalisera arbetet. Detta är en utveckling som jag anser absolut nödvändig. Myndigheterna har tillsammans, och även i samråd med statskontoret, utrett möjliga samarbetsformer på detta område. Det finns en omfattande dokumentation i ämnet som jag inte finner skäl att redovisa här.

Det är viktigt att ta fasta på de positiva effekter en ökad användning av ADB innebär för tillsynsverksamheten. Den ger bl.a. ökad service och säkerhet samt god möjlighet till överblick och till kalkyler med stora mängder information. Effektivitetsvinsterna på grund av ADB-användningen är svåra att mäta, eftersom de resurser som frigörs omedelbart måste sättas in på andra områden på grund av myndigheternas ansträngda arbetssituation. Det är dock uppenbart att ADB-användningen sammantaget innebär besparingar och höjer kvaliteten på tillsynen.

Tekniskt sett har båda myndigheterna s.k. öppna system med basdatorer och terminaler, och man har dessutom anlitat samma leverantör. Den tekniska miljön är därför inte något större problem vid samgåendet. Flyttningen och samlokaliseringen medför dock kostnader för nätdragning. Bankinspektionen har i dag direktanslutning till datorn för de flesta terminaler men har behov av att installera ett lokalt nätverk. Försäkringsinspektionen har redan i dag ett nätverk, och vid sammanslagningen skall givetvis ett gemensamt nätverk upprättas. Även när det gäller olika tillämpningssystem och program krävs viss samordning, som initialt innebär ökade kostnader. Härtill skall läggas inte oväsentliga utbildningskostnader. Den föreslagna sammanslagningen innebär således att ADB-kostnaderna inledningsvis kommer att bli förhållandevis höga, men att besparingar uppkommer efter några år.

Den nya myndigheten bör utnyttja möjligheten att ha mer extern kommunikation än i dag. Det gäller samarbete med andra myndigheter och institut, t.ex. i samband med rapportgranskning. Detta är ett exempel på ADB-användningens besparings- och rationaliseringseffekter. Internt måste kontorssystem upprättas, som underlättar arbetet och skapar förutsättningar för kommunikation och ett snabbt och säkert informationsutbyte mellan avdelningar, enheter och befattningshavare.

Myndigheternas nuvarande personal på ADB-området är mycket betydelsefull i det framtida tillsynsarbetet. Det finns anledning att här betona vikten av att denna interna kompetens behålls och förstärks. Som ovan framgått föreslår jag att den nya myndigheten organiserar ADB-funktionen i en särskild enhet inom den administrativa avdelningen/byrån.

ADB-funktionens betydelse och omfattning kommer således att öka. Den bör byggas ut i den nya organisationen i enlighet med de nuvarande myndigheternas intentioner. Detta arbete måste ha hög prioritet.

7.5.3 Finansiering

I avsnitten 3.2.6 och 3.3.6 har lämnats en redogörelse för hur bank- och försäkringsinspektionernas verksamhet finansieras i dag. Instituten som står under tillsyn erlägger årligen avgifter, vilka bestäms efter en viss schablon, exempelvis i procent av ett instituts rörelseintäkt eller balansomslutning. I några fall är avgiften beloppsmässigt fastställd, i andra fall är den en kombination av ett fast och ett storleksrelaterat belopp. Fördelningen mellan institutkategorier under bankinspektionens tillsyn revideras årligen med hänsyn till beräkningar av de kostnader, inspektionen lägger ned på respektive kategori. Detsamma gäller på försäkringssidan vid fördelningen mellan försäkringsbolag och understödsföreningar.

I direktiven fastslås att tillsynsverksamheten även i framtiden skall vara avgiftsfinansierad. Detta är en uppfattning som jag delar, men jag vill ändå i detta sammanhang anmärka att vissa uppgifter som i dag åligger tillsynsmyndigheterna inte har direkt samband med avgiftskyldigas verksamhet. Som exempel kan nämnas insiderbevakningen och en del statistikarbeten. Kostnaderna för denna verksamhet bör enligt min mening inte belasta instituten utan finansieras direkt över statsbudgeten.

Några av värdepappersmarknadskommitténs förslag innebär helt nya arbetsuppgifter för bankinspektionen. Övervakningen av den föreslagna lagen om informationsskyldighet för aktiebolag vilkas aktier är allmänt spridda och den därtill hörande granskningen och godkännandet av emissionsprospekt är exempel på uppgifter som inte heller lämpar sig att avgiftsfinansieras av instituten under tillsyn. Mera rättvist vore att, som i en del andra länder, debitera dessa kostnader på de företag som föranleder detta arbete.

Enligt min uppfattning finns det också skäl att ifrågasätta om inte det omfattande arbete som krävs i ett auktorisationsärende borde betalas av det bolag som ansöker om auktorisation. Detta kan ske genom en ansökningsavgift, vars storlek är beroende av vilken auktorisation som söks. Tillsynsmyndighetens kostnader för arbete med andra typer av tillstånd skulle också kunna finasieras genom ansökningsavgifter. Härigenom debiteras kostnaden den som utnyttjar inspektionens resurser.

Fördelningen av kostnader på olika kategorier av institut framstår som problematisk i flera avseenden. Det kan t.ex. inte betraktas som normalt eller rimligt - med hänsyn till institutens storlek och betydelse i det finansiella systemet - att finansbolagen tillsammans betalar större avgift för tillsynsverksamheten än samtliga affärsbanker, eller att fondkommissionsbolagen betalar så mycket som ca hälften av vad affärsbankerna betalar. Om denna fördelning faktiskt speglar resursåtgången för tillsyn av respektive institutgrupp, gäller problemet prioritering av arbetsuppgifter snarare än avgiftssättning. Fördelning på institutkategorier har dock kunnat göras endast för drygt hälften av den arbetade tiden vid bankinspektionen. Enligt min mening bör större vikt läggas vid institutens storlek och betydelse på marknaden vid fördelningen av allmänna tillsynskostnader, vilka inte kan hänföras till en bestämd kategori av institut.

I dag tas inte någon hänsyn till att vissa institut etablerat sig utomlands, och att de därigenom förorsakar inspektionsmyndigheterna ökade kostnader. Även detta bör beaktas vid upprättandet av den nya myndighetens avgiftssystem.

På försäkringssidan är det enligt min mening uppenbart att de stora bolagen betalar alltför liten del av försäkringsinspektionens kostnader. Den högsta avgiften är 425 000 kr och den lägsta 4 % av basbeloppet, för 1990 1 150 kr. Försäkringsbolag med flera miljarder kr i premiekostnader betalar således endast 425 000 kr. Bolag som uteslutande ägnar sig åt mottagen återförsäkring i Sverige betalar, oavsett balansomslutning, minimiavgiften 1 150 kr. Denna snedfördelning måste rättas till i samband med införandet av ett nytt avgiftssystem. Det kan vidare ifrågasättas om avgiften bör grunda sig på annat än premieinkomster, t.ex. det samlade kapitalet i ett institut, och om inte en årlig och fast grundavgift bör uttas för samtliga institut.

Sammanfattningsvis bör enligt min mening bl.a. följande riktlinjer gälla för finansinspektionens avgiftssystem:

- Arbetsuppgifter av typen insiderbevakning skall finansieras direkt över statsbudgeten.

- Ansökningsavgifter skall tas ut i samband med auktorisation och tillståndsgivning.

- Varje institut skall årligen betala en fast grundavgift som täcker vissa fasta tillsynskostnader.

- I den avgiftssättning som är avhängig institutens storlek, skall de större instituten betala en större och de små instituten en mindre andel av kostnaderna än för närvarande.

- Kostnader för tillsyn över utlandsverksamhet skall täckas med avgifter från de institut som har etablerat sig i utlandet.

Bilaga

UTREDNINGENS DIREKTIV

Bankinspektionens och försäkringsinspektionens organisation och verksamhet m.m.

Dir. 1990:12

Beslut vid regeringssammanträde 1990-02-08

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda omfattningen, inriktningen och organisationen av tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna. Utredaren skall särskilt studera bankinspektionens och försäkringsinspektionens organisation och verksamhet. Han skall därvid vara oförhindrad att föreslå lösningar som innebär att inspektionerna slås samman till en myndighet eller att bankinspektionens tillsynsuppgifter helt eller till vissa delar övertas av riksbanken.

Utvecklingstendenser på finansmarknaden

Snabba och omfattande förändringar har präglat de finansiella marknaderna sedan början av 1980-talet. I takt med avregleringen, strukturomvandlingen och ny lagstiftning ökar internationaliseringen och därmed också konkurrensen över gränserna. Innovationer kommer fortlöpande och inte minst till följd av den tekniska utvecklingen. Kreditinstituten kan i dag erbjuda betydligt fler tjänster än för bara ett fåtal år sedan. Nya finansiella instrument utvecklas i snabb takt och ny teknik för hantering av handeln med aktier och andra värdepapper har tillkommit eller är under utveckling. Dessa förändringar innebär en större frihet för de olika kreditinstituten men medför även ökade finansiella och tekniska risker för dem. Därtill kommer att en ökande konkurrens kan leda till att instituten ökar sitt risktagande för att upprätthålla lönsam-

het och behålla marknadsandelar. Marknadsrisker och organisatoriska risker har också ökat i betydelse.

De olika sektorerna av kapitalmarknaden har utretts av försäkringsverksamhetskommittén (FVK), kreditmarknadskommittén (KMK), värdepappersmarknadskommittén (VMK) och hypoteksutredningen.

Betecknande för utvecklingen på det finansiella området är den strävan att så långt det är möjligt delta i det västeuropeiska samarbetet för att möjliggöra en enhetlig marknad för bl.a. finansiella tjänster som riksdagen för Sveriges del har gett uttryck för (prop. 1987/88:66, UU 24, rskr. 245). Som ett led i bl.a. detta arbete har delar av FVK:s och KMK:s förslag behandlats av statsmakterna. Detta har resulterat i ny lagstiftning med ändrade kapitaltäckningsregler för banker och andra kreditinstitut samt nya försäkringstekniska lösningar för försäkringsbolagen. Regeringen har dessutom lagt fram förslag om möjlighet för utländska banker att etablera filial i Sverige och förslag till utländskt ägande i bl.a. banker. Förslag till organisatoriska lösningar för samverkan mellan banker och försäkringsbolag är också att förvänta liksom direktiv till en utredning om försäkringsrörelselagstiftningen.

Avskaffandet av valutaregleringen innebär också en ny situation för de finansiella marknaderna. De svenska kreditinstituten etablerar sig i ökad utsträckning utomlands. En uppmjukning av de nu restriktiva reglerna för etableringar av utländska kreditinstitut här i landet kan samtidigt medföra att internationellt verksamma finansiella institut söker sig hit i större utsträckning.

Internationaliseringen av den finansiella verksamheten ställer krav på ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheter i olika länder, inkl. Sverige. Samarbetet syftar till såväl informationsutbyte som samverkan och harmonisering av övervakningsmetoder och regler. Exempelvis träffades år 1988 en överenskommelse mellan länderna i den s.k. tio-gruppen om gemensamma kapitaltäckningsregler, vilka även antagits av länder utanför gruppen. Ett område som på senare tid rönt stor uppmärksamhet i samarbetet är utvecklingen av internationella betalningssystem, då störningar i dessa kan få allvarliga återverkningar i flera länder. Risken för störningar har också ökat i betydelse på det

nationella planet, där betalningsystemen blir alltmera omfattande och komplicerade.

Den ökade konkurrensen på de inhemska marknaderna har också inneburit att de olika kreditinstituten har breddat sina verksamheter så att den tidigare uppdelningen av olika tjänster på kreditmarknaden mellan instituten kommit att ifrågasättas. Nya instrument har gjort gränsen mellan kredit- och värdepappersmarknaderna oklar. Även om bankernas och försäkringsbolagens huvudsakliga verksamheter skiljer sig åt, har den gräns som av tradition upprätthållits mellan dessa institut kommit att suddas ut alltmer. En annan faktor som har ökat gränsdragningsproblemen är uppkomsten av omfattande finansiella koncerner.

Generellt sett bör framhållas att avregleringen såväl på den inhemska som på den internationella marknaden skärper kraven på tillsyn och därmed på kompetens och möjligen också på befogenheter hos tillsynsmyndigheterna.

Även vissa diskutabla inslag har under senare år uppmärksammats på de finansiella marknaderna. Det gäller t.ex. insideraffärer, medverkan i olika slag av skatteplaneringsåtgärder, bristande kontroll- och säkerhetsrutiner samt otillräckligt hänsynstagande i vissa konsumentfrågor. Till följd härav har bl.a. etiska frågor kommit att ta en växande del av tillsynsmyndigheternas uppmärksamhet i anspråk.

Inspektionsmyndigheternas tillsynsverksamhet

Bankinspektionen och försäkringsinspektionen skall se till att instituten följer de lagar och andra författningar som berör dem. I tillsynen ingår även att övervaka att instituten följer stadgar och bestämmelser som meddelats av stämma, styrelse eller motsvarande organ. Det åligger inspektionerna att följa institutens verksamhet för att hålla sig underrättade om förhållanden som kan inverka på institutens säkerhet eller i övrigt är av betydelse för en sund utveckling av verksamheten. Med stöd av denna bestämmelse skall inspektionsmyndigheterna bl.a. se till att det föreligger en betryggande marginal mellan

det faktiska handlandet och de gränser för tillåtet handlande som dras upp i brottsbalken, skattelagstiftningen, konsumentlagstiftningen och annan lagstiftning. Som vägledning för de olika instituten har inspektionsmyndigheterna bl.a. gett ut allmänna råd för institutens agerande.

Tillsynen utövas i första hand genom lagtillämpning i form av tillståndsprövning och liknande, genom underhandskonsultationer, genom granskning av rapporter som instituten har sänt in till inspektionen, genom platsundersökningar och genom revisorer som har utsetts av inspektionerna.

Inspektionerna kan ingripa mot ett institut genom att sammankalla dess styrelse eller stämma, förbjuda verkställighet av beslut, förelägga styrelsen att vidta åtgärder, utfärda föreskrifter m.m. Dessutom finns straffbestämmelser som kan tillämpas vid vissa överträdelser av reglerna för ett instituts verksamhet.

Riksbankens tillsyn

Riksbanken har till uppgift att ansvara för valuta- och kreditpolitiken samt främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken har också ett självklart intresse av marknadens funktionssätt i sitt utövande av penning- och valutapolitiken. I detta ligger att fortlöpande följa utvecklingen på marknaderna för att söka förebygga att störningar uppkommer. Bl.a. övervakar och reglerar riksbanken bankernas risktagande på valutamarknaden. Det yttersta ansvaret för att det finansiella systemet kan klara allvarliga störningar vilar på riksbanken. Denna uppgift som garant fullgör riksbanken som "lender of last resort", dvs. som den från vilken en bank som råkat i svårigheter i sista hand kan få hjälp för att klara av sina förpliktelser.

Nya krav på tillsynen

Den skisserade utvecklingen ger upphov till en rad frågor och problem när det gäller tillsynen och ställer den inför nya och ökade krav.

De nya och ökade riskerna och den hårdnande konkurrensen har betydelse för tillsynens omfattning och inriktning. Tillsynen måste bli mera intensiv och löpande, så att eventuella problem kan upptäckas snabbt och skadeverkningarna därmed begränsas. Ökad vikt bör läggas vid förebyggande åtgärder genom att myndigheterna klarlägger och ger råd eller föreskrifter om institutens soliditet, risktagande, revision, säkerhet, interna kontroll etc. Vidare måste tillsynen vara flexibel, så att den fortlöpande kan anpassas till marknadsutvecklingen och koncentreras på de mest angelägna områdena. Därjämte ställer internationaliseringen av den finansiella verksamheten väsentligt ökade krav på samarbete med andra länders tillsynsmyndigheter. Sammantagna ställer de ökade riskerna och det utvidgade samarbetsbehovet krav på ytterligare resurser och kompetensuppbyggnad hos myndigheterna.

Utvecklingen har också gett upphov till ett antal gränsdragningsproblem. Integrationen av olika marknader och de mera diffusa gränserna mellan olika institutgruppers verksamhet gör att den traditionella gränsdragningen mellan olika tillsynsmyndigheters ansvarsområde i vissa delar kan framstå som mindre ändamålsenlig. Ett annat gränsdragningsproblem gäller avgränsningen av tillsynsområdets totala omfattning och gränserna mot andra myndigheters ansvarsområden. Dessa problem har bl.a. aktualiserats av den växande betydelsen av etiska frågor och konsumentfrågor. Till följd av den internationella integrationen och framför allt finansiella instituts etableringar över gränserna uppkommer också frågor om ansvarsfördelningen mellan svenska tillsynsmyndigheter och utländska.

Tillsynsmyndigheternas nuvarande organisation

Bankinspektionen

Bankinspektionen består numera av tre huvudenheter, nämligen allmänna avdelningen, undersökningsavdelningen och administrativa byrån. Att arbeta med en flexibel bemanningsplan är enligt bankinspektionen en av de viktigaste förutsättningarna för en rationell verksamhet.

Inom undersökningsavdelningen har personalen i huvudsak fördelats på grupper utifrån de institutfrågor som tillsynen avser. Grupper finns sålunda för bank-, finansbolags-, fondkommissionsbolags- samt utlands- och säkerhetsfrågor.

Inom allmänna avdelningen arbetar man i huvudsak på två sakenheter. Dessa omfattar dels bank-, finansbolags- och konsumentfrågor, dels värdepappers-, börs- och insiderfrågor.

Försäkringsinspektionen

Inom försäkringsinspektionen har nyligen företagits organisatoriska förändringar. Livförsäkringsbyrån och skadeförsäkringsbyrån har slagits samman till en avdelning för allmänna tillsynsärenden. Denna avdelning har delats in i grupper för bevakning av särskilda frågor såsom försäkringstekniska frågor, frågor som rör kapitalplacering, soliditet och skälighet samt redovisning.

Utöver nämnda avdelning finns numera en avdelning för försäkringsjuridiska ärenden och byrån för administrativa ärenden.

Riksbanken

Förändringarna på de finansiella marknaderna - särskilt avregleringen på valutaområdet - har föranlett riksbanken att genomföra en organisatorisk förändring av huvudkontoret. En strävan har varit att förbättra samordningen av penning- och valutapolitiken. Den nya organisationen omfattar en penning- och valutapolitisk avdelning, en ekonomisk avdelning, en betalningsbalansavdelning och en finansmarknadsavdelning. Den sist nämnda avdelningen skall bära huvudansvaret för riksbankens deltagande i omvandlingen av den finansiella lagstiftningen. Samtidigt skall avdelningen inom riksbanken ansvara för den institutionella bevakningen av finansinstituten och de finansiella koncernerna hemma och utomlands. Emissionskontrollen har också ålagts avdelningen.

Integrationen mellan bank- och försäkringsbranscherna

Bankerna och försäkringsbolagen har av tradition hållits strikt åtskilda. Gränsen mellan dessa branscher har emellertid i flera avseenden blivit allt svårare att definiera, särskilt gränsen mellan livförsäkring och förmögenhetsförvaltning.

Försäkringbolagens förvaltning av försäkringstagarnas premier och en del av den verksamhet som bankerna bedriver är i många hänseenden likartade. Detsamma gäller utbudet av tjänster. Bankerna erbjuder inlåning och förmögenhetsförvaltning medan försäkringsbolagen erbjuder försäkringar med ett stort inslag av sparande. Vidare erbjuder bankerna garantigivning och försäkringsbolagen kreditförsäkring. Såväl bank- som försäkringssektorn strävar efter att erbjuda sina kunder ett så fullständigt sortiment av finansiella tjänster som möjligt. En ökad branschglidning ligger också i linje med den internationella utvecklingen.

Uppdraget

Mot bakgrund av den redovisade utvecklingen bör en utredare tillkallas för att utreda bank- och försäkringsinspektionernas verksamhet. Utredaren bör överväga den framtida tillsynens inriktning och bedöma vilka tillsynsområden och uppgifter som bör prioriteras. Han är oförhindrad att föreslå lösningar som innebär bl.a. att de båda inspektionsmyndigheterna slås samman eller att riksbanken helt eller till vissa delar övertar bankinspektionens tillsynsuppgifter. I det senare fallet bör beaktas de konsekvenser som en förändring skulle få på grund av att riksbanken och inspektionsmyndigheterna inte har samma huvudman.

Branschglidningen kan motivera att en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionerna övervägs. Utredaren bör utförligt redovisa för- och nackdelar med en sådan sammanslagning.

För en överföring av tillsynsuppgifter till riksbanken talar bl.a. riksbankens

uppgifter som övervakare av valutamarknaden och inte minst rollen som lender of last resort.

Under alla förhållanden bör utredaren klargöra gränsdragningen mellan å ena sidan riksbanken och å andra sidan bank- och försäkringsinspektionernas ansvar vad gäller olika tillsynsuppgifter på de finasiella marknaderna. Det bör särskilt uppmärksammas att inte tillsynsuppgifterna går i varandra.

Om utredaren anser att en sammanslagning av bank- och försäkringsinspektionen är att föredra skall utredningen inriktas på hur en sådan sammanslagen myndighet skall organiseras med hänsyn till de tillsynsuppgifter som kan komma att läggas på myndigheten.

Vad gäller tillsynen över värdepappersmarknaden bör särskild uppmärksamhet ägnas åt VMK:s förslag (SOU 1989:72). Det är här bl.a. frågan om tillsynen över börser och över aktiebolag vilkas aktier är allmänt spridda utan att vara föremål för officiella noteringar. Ökade tillsynsuppgifter på detta område väcker också mer allmänt frågan om organisationen på den statliga sidan av tillsynen över företagens redovisning.

Några exempel på frågor som utredaren bör ta ställning till kan nämnas. I vilken utsträckning behövs ytterligare tillskott av kompetens och resurser? I vilken utsträckning kan en ökad datorisering förväntas medföra rationaliserings- och effektivitetsvinster? Hur stort är kommande lokalbehov? Hur skall en eventuell ny myndighet benämnas? Utredaren bör också lämna förslag till åtgärder som syftar till att öka möjligheterna att rekrytera och behålla kvalificerad personal.

Tillsynen finansieras genom avgifter från de institut som står under tillsyn. Denna ordning bör bestå. Utredaren bör emellertid göra de överväganden om den närmare fördelningen av tillsynskostnaderna som föranleds bl.a. av de lämnade förslagen.

Förslagen bör för bank- och försäkringsinspektionerna eller för en gemensam inspektionsmyndighet innefatta en principskiss över lämplig organisation, en

bedömning av personalbehovet och riktlinjer för en fortsatt ADB-uppbyggnad.

Utredaren bör kunna finna viss vägledning i sitt arbete genom att studera hur tillsynen organiserats i andra länder. Bl.a. har man i Danmark och Norge nyligen slagit samman tillsynen över banker och försäkringsbolag. I många industriländer har centralbanken ansvaret för tillsynsverksamheten på kreditmarknaden.

I uppdraget ingår inte att överväga det gällande s.k. sundhetskravet på det finansiella området. Inte heller ingår det i uppdraget att föreslå nya sanktionsformer till stöd för inspektionernas tillsyn. Dessa frågor kommer att tas upp i regeringskansliet i samband med behandlingen av FVK:s, KMK:s och VMK:s betänkanden.

Utredaren bör beakta de direktiv (dir.1984:5 och 1988:43) som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare.

Utredningen bör bedrivas skyndsamt. Utredaren bör lämna sitt förslag senast i december 1990. Utredaren bör under arbetet samråda med ledningarna för de berörda myndigheterna. Han bör också informera berörda personalorganisationer och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att utreda frågan om den framtida tillsynen över de finansiella instituten och marknaderna och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag

att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]