Det finansiella konsumentskyddet – mål, möjligheter och problem

HANS BÄCKSTRÖM
Hans Bäckström arbetar som analytiker på Finansinspektionen. Han har tidigare arbetat på bland annat Riksbanken, Finansdepartementet och SEB. Han har även arbetat som sekreterare i ett antal statliga utredningar, bland annat Finansmarknadsutredningen och Förtroendekommissionen.

Tillsynens uppdrag

Finansinspektionens uppdrag handlar i första hand om två saker: dels att främja ett stabilt finansiellt system, dels att bidra till ett gott konsumentskydd på det finansiella området.[1]

Motiven för att staten särskilt ska engagera sig i förhållandena på finansmarknaden kan sammanfattas i dessa punkter:

- **Finanssektorn är viktig för att samhällsekonomin ska fungera**. Ytterst syftar finansiell reglering och tillsyn till att finansiella system och marknader ska fungera på ett sätt som är samhällsekonomiskt effektivt. Betalningar ska kunna genomföras, värdepappershandel ska kunna bedrivas och krediter ska kunna förmedlas i princip alla lägen. I annat fall drabbas hela samhället av stora kostnader och skador.
- **Finanssektorn är känslig för störningar, som lätt kan sprida sig**. Det här beror på att framför allt bankerna har en likvid skuldsida (i form av inlåning) och en illikvid tillgångssida (i form av utlåning), samtidigt som finansföretagen finansiellt är nära sammanflätade med varandra. Därför påverkar likviditetsstörningar eller sviktande förtroende för en aktör ofta snabbt även andra aktörer. Risken att störningar ska fortplantas och slå ut finanssektorns funktionsförmåga brukar kallas för systemrisk.
- *Marknaden kan inte hantera systemriskerna ensam.* Störningar som får systemhotande dimensioner kan varken förhindras eller hanteras enbart av företagen själva. Därför har staten en viktig roll att spela på finansområdet, bland annat genom att utöva reglering och tillsyn.

[1] Se till exempel *Prop. 2010/11:1* (budgetpropositionen): ”De övergripande målen för Finansinspektionen är att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och till konsumentskyddet inom det finansiella området […].”

- **Även mindre aktörer kan påverka marknaden negativt**. Det är normalt bara de stora finansiella företagen, i synnerhet de större bankerna, som har potential att skapa direkta, akuta hot mot systemstabiliteten. Men även mindre aktörer kan påverka marknadernas funktionssätt negativt, exempelvis genom att skada förtroendet för marknaden.[2] Med andra ord finns det ibland externaliteter, och därmed också systemaspekter, att ta hänsyn till även för mindre aktörer.
- **Konsumenten har ofta ett stort informationsunderläge gentemot producenten**. Systemriskerna är inte det enda skälet till att samhället behöver engagera sig på finansområdet – behovet av konsumentskydd är en annan anledning. Finansiella tjänster är nämligen ofta komplicerade, samtidigt som det kan röra sig om stora värden för den enskilda individen. Visserligen är behovet av konsumentskydd inte unikt för finansområdet, men det finns ändå en väsentlig gradskillnad jämfört med de flesta andra områden, bland annat beroende på att det ofta är svårt att ens i efterhand bedöma kvaliteten på tjänsterna.
- **Konsumentskyddet har två dimensioner.** *Den ena dimensionen* handlar om att skydda konsumenternas tillgångar och fordringar, som de finansiella företagen förvaltar i en eller annan form. För detta räcker det inte med att "systemet" generellt är stabilt. De enskilda finansiella företagen måste också vara finansiellt och operativt stabila, så att de kan uppfylla sina åtaganden mot sparare, försäkringstagare och placerare. *Den andra dimension*en av konsumentskyddet handlar om att se till att konsumenterna får korrekt, relevant och begriplig information om de tjänster som erbjuds, liksom att villkoren för tjänsterna är rimliga.

Går man in lite djupare på vad dessa mål innebär, och hur de kan eller bör hanteras, kan man ganska snabbt konstatera att det handlar om komplexa mål som ofta kräver grannlaga avvägningar.[3] Icke desto mindre kan målet om finansiell stabilitet numera anses vara hyggligt väldefinierat från analytisk utgångspunkt. Målet är dessutom väl förankrat bland aktörerna – det finns en bred konsensus om att det är nödvändigt att staten är delaktig, liksom samstämmighet om de övergripande principerna för hur stat och Riksbank ska agera och rollfördelningen mellan dessa.

---

[2] Carnegie och HQ Bank, som Finansinspektionen ingrep mot år 2007 respektive 2010, kan ses som exempel på detta. I vissa lägen kan även en liten aktör få betydelse för stabiliteten i systemet, vilket vi kunde se exempel på senast hösten 2008.

[3] Ett konkret exempel: att en bank är finansiellt stabil är ett centralt konsumentintresse. Men stabilitet handlar i grunden om att banken är lönsam, och lönsamheten kan bland annat bygga på att konsumenten betalar höga räntor och avgifter till banken.

När det gäller målet om gott konsumentskydd är bilden däremot annorlunda. Lagar, regelverk och bemyndiganden är genomgående oprecisa och otydliga, både beträffande vad konsumentskyddet på det finansiella området mer precist ska innebära och beträffande vem som ska ansvara för vad. Det senare handlar om avvägningen mellan konsumentens eget ansvar, företagens ansvar och statens ansvar. Statens ansvar måste i sin tur fördelas mellan olika myndigheter, främst (men inte enbart) mellan Finansinspektionen (FI) och Konsumentverket.

Samtidigt är åtgärder som berör konsumentskyddsfrågor oftast den del av den finansiella tillsynen som närmast berör och bevakas av den breda allmänheten och av media. Det är ett problem att målen och ansvarsfördelningen är otydliga, vilket också bidrar till att det är svårt att kommunicera vad den finansiella tillsynen gör (eller inte gör) och varför. Därför finns det anledning att diskutera och försöka utveckla tänkandet och förhållningssättet kring det finansiella konsumentskyddet. Den här artikeln har ambitionen att diskutera några – men inte alla – aspekter på detta.

Varför konsumentskydd?

NÅGRA MOTIV

Att staten på många områden och i olika former ägnar sig åt konsumentskydd kan motiveras utifrån flera olika utgångspunkter. Ett motiv, som ofta är centralt men som inte kommer att diskuteras vidare här, är det fördelningspolitiska: precis som inom många andra områden finns det här skäl att anta att människor med lägre utbildning och lägre inkomst generellt sett inte bara har sämre förkunskaper, utan också sämre möjligheter att söka och värdera information, framföra klagomål, driva rättsprocesser och så vidare. Därför har de också en sämre förhandlingsposition gentemot företagen.[4] Insatser för ökat konsumentskydd kan alltså vara till fördel i första hand för de svaga grupperna i samhället. Inte minst i USA har just finanssektorn ibland använts som kanal för uttalat socialpolitiska och fördelningspolitiska ambitioner: de herostratiskt ryktbara *sub-prime*-lånen är ett (uppenbart misslyckat) exempel.

En annan infallsvinkel på konsumentskyddet är att se statliga insatser som ett sätt att skapa en bättre balans mellan marknadens parter – producenter och konsumenter – så att marknaden blir effektivare i slutänden. Då hamnar fokus på att företräda konsumenternas generella intresse, snarare än på att ge råd och hjälp åt enskilda konsumenter. Den här synen utgår från premissen att konsumenten befinner sig i ett mer eller mindre utpräglat strukturellt underläge, eftersom

[4] Se bland annat Campbell, Jackson m.fl., *The Regulation of Consumer Financial Products: An introductory Essay with Four Case Studies*.

- konsumenten har svårt att bedöma producentens vilja och förmåga att uppfylla sina åtaganden, i synnerhet på längre sikt
- konsumenten har sämre tillgång till relevant information om varan eller tjänsten
- konsumenten varken har praktiska eller kunskapsmässiga förutsättningar för att ta till sig och agera rationellt utifrån den information som finns.

FI försöker att åtgärda detta med i princip tre typer av tillsyn:

- Att övervaka företagens finansiella och operativa stabilitet, det vill säga säkerställa att konsumenternas tillgångar är säkra och att företagen kan leverera det de åtagit sig.
- Att säkerställa att företagen ägs och drivs av seriösa personer, bland annat genom att vandelspröva ägare och företagsledningar. Dessa kan då förväntas ha ambitionen att informera sina kunder och även i övrigt behandla dem korrekt och hederligt.[5]
- Att säkerställa att företagen lämnar korrekt och relevant information till konsumenterna, hanterar intressekonflikter på ett bra sätt och även i övrigt uppför sig på ett acceptabelt vis gentemot kunderna.

Annorlunda uttryckt innebär alltså FI:s konsumentskyddspolicy att FI ska utforma regler för samt kontrollera och övervaka företag och marknader som konsumenterna inte kan (eller svårligen kan) kontrollera själva.

Dessutom har FI på senare år, på regeringens uppdrag, försökt minska informationsunderläget genom att främja en bättre konsumentutbildning. Syftet är att försöka åstadkomma en högre kunskapsnivå i finansiella frågor. Konsumenterna ska få ett slags hjälp till självhjälp, så att de blir bättre rustade att själva fatta rationella beslut när de konfronteras med finansiella erbjudanden och finansiell information.

Kunskapsunderläget som fundament – men är finanssektorn så unik?

Grundsynen är att konsumenten i huvudsak är rationell och fullt kapabel att själv fatta vettiga beslut – förutsatt att han eller hon får relevant och begriplig information. Men är då informationsobalansen mellan säljare och köpare inom finanssektorn så unik att den motiverar denna särskilda uppmärksamhet från samhällets sida? En person som ska köpa en bil eller bostad – som också är kostsamma och komplicerade produkter – är ju normalt sett också i ett tydligt kunskapsunderläge gentemot säljaren.

[5] "Fit and proper" är givetvis en grundläggande förutsättning för att finansmarknaden ska fungera väl, både från system- och konsumentsynpunkt.

Konsumentskyddets roll och plats inom ramen för tillsyn och reglering har varit mer eller mindre framträdande över tiden, till viss del beroende på vilka frågor som stått i fokus inom ekonomin och finansmarknaden. I propositionen för den nya banklagstiftning som trädde i kraft år 2004, som byggde på den så kallade Banklagskommitténs betänkande och som i hög grad var ett svar på det tidiga 1990-talets stabilitetskris, står bland annat följande:

> **"Målen med statens politik på det finansiella området är att främja ett stabilt och effektivt finansiellt system med gott konsumentskydd. Effektivitet och konsumentskydd är dock inte unika mål för det finansiella området utan generella mål som kan sägas gälla för hela ekonomin."**

Propositionstexten går att tolka som att systemstabiliteten är det helt dominerande intresset, och att det egentligen inte finns några specifika konsumentskyddsproblem för finanssektorn. Den tolkningen stärks av att propositionen inte heller tar upp några resonemang eller överväganden kring konsumentskyddet i övrigt.[6]

Men även om man anser att konsumentskyddsproblematiken på finansområdet är av en speciell karaktär, som därför motiverar särskilda statliga insatser, måste man komma ihåg att långt ifrån alla finansiella tjänster är dyra, svårbedömda eller besitter någon annan egenskap som motiverar ett statligt engagemang.. Det krävs ju till exempel inga sofistikerade finansiella kunskaper för att välja och utnyttja grundläggande betaltjänster eller en hemförsäkring.[7] Det är också stora skillnader både i efterfrågan på finansiella tjänster och i skyddsbehov hos olika individer, beroende på faktorer som inkomst, utbildning, ålder och attityd. Behovet av konsumentskydd varierar alltså stort för olika delar av det finansiella produktsortimentet och för olika individer – vilket i praktiken innebär att man inte kan bedriva en meningsfull konsumentskyddspolitik varken för finansiella tjänster i största allmänhet eller för konsumenter i största allmänhet. I stället måste den konsumentskyddsmotiverade finanstillsynen, precis som systemtillsynen, fokuseras på de områden där det finns tydliga risker och problem.

Likafullt är det flera förhållanden som gör bilden mer komplicerad på det finansiella området än på de flesta andra. Utöver det grundläggande

---

[6] Se *Prop. 2002/03:139*, "Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse", s. 156. Om tolkningen stämmer fullföljdes å andra sidan inte konsekvenserna av resonemanget fullt ut, för om systemstabilitet skulle vara det enda väsentliga och unika målet för statens aktivitet på finansområdet borde exempelvis FI:s tillsynsuppdrag rimligen ha omformulerats radikalt. Bara en bråkdel, högt räknat 1 procent av de i dag cirka 3 900 företag som är under FI:s tillsyn, kan nämligen anses vara uppenbart relevanta för systemstabiliteten.

[7] Här åsyftas att det är ganska enkelt att förstå en hemförsäkrings principiella konstruktion och funktion. Men de mer specifika villkoren, om när och hur försäkringen kan utnyttjas, kan förstås vara ganska snåriga.

faktum att finansiella företag på olika sätt anförtros att förvalta den överväldigande delen av människors finansiella tillgångar – vilket redan i sig ställer speciella krav på hur företagen bedriver sin verksamhet – finns det också några mer specifika aspekter att ta hänsyn till, nämligen att

- vissa produkter har en avgörande betydelse för kundens hela ekonomiska situation
- vissa produkter har en mycket lång "leveranstid", exempelvis pensionssparande
- det ofta är svårt för kunden att ens i efterhand kunna avgöra om produkten varit bra eller dålig, och i vilken mån detta varit producentens förtjänst eller fel.

Återgår vi till jämförelsen med att köpa en bil eller bostad visar det sig i de fallen oftast både tydligare och snabbare om produkterna inte håller vad de lovar, liksom vad detta i så fall beror på. Att det är så svårt att utvärdera de finansiella tjänsternas kvalitet med rimlig snabbhet och exakthet innebär dessutom att det är svårt att hantera problemen med hjälp av garantier, som ju annars är en marknadslösning som brukar fungera bra för andra komplexa produkter, till exempel bilar.

Det här ger en särskild dimension åt behovet av statlig reglering och tillsyn. Ett område som i vissa avseenden är mycket likt det finansiella området är sjukvården: här finns ofta samma kombination av komplexitet, stor och varaktig betydelse för den enskildes livssituation och svårigheter att utvärdera effekter och kvalitet. Och av just de skälen är sjukvården också en verksamhet som har utvecklade kontrollrutiner och regelverk (exempelvis krav på legitimation), och som står under statlig tillsyn (i detta fall genom Socialstyrelsen) – just för att konsumentintresset ska kunna säkerställas.

Betydelsen av förtroende

Produkternas komplexitet är dessutom ett viktigt skäl till att det förvisso luddiga och ibland missbrukade begreppet *förtroende* är så centralt för finanssektorn, precis som inom sjukvården. Ett grundläggande mål för den finansiella tillsynen är ju att minska konsumenternas informationsunderläge. Men det är inte realistiskt att tro att det ska gå att eliminera underläget helt – en tydlig skillnad kommer att kvarstå, även i den bästa av världar. Om kunden inte har kunskap, tid eller möjlighet att i övrigt matcha producentens kunskapsövertag, ställs han eller hon inför två alternativ: antingen att köpa tjänsten och förlita sig på att producenten är kompetent och seriös, eller också att avstå från tjänsten. Det senare kan

i vissa fall vara praktiskt taget omöjligt, eller i varje fall både riskabelt och kostsamt. Med andra ord måste förtroendet ta vid där den säkra kunskapen tar slut – om ett utbyte ska kunna äga rum.[8]

Informationsobalansen är alltså ett viktigt skäl till att förtroende är en betydelsefull faktor på den finansiella marknaden.[9] En annan viktig faktor är att det finns mycket tydliga externaliteter, så att förtroendeproblem i ett företag eller på en delmarknad lätt sprids vidare till andra. I vissa fall kan förtroendeproblemen dessutom bli direkt stabilitetshotande. Den klassiska typen av finanskris – en *"run"* eller uttagsanstormning mot en bank – är det uppenbara exemplet. De globala likviditetsproblemen under hösten 2008 kan också i hög grad ses som ett utflöde av bristande förtroende mellan aktörerna.

På en marknad där det finns en önskvärd nivå av förtroende kan den som agerar på marknaden köpa och sälja och vara rimligt säker på att han eller hon inte blir lurad, att överenskommelser hålls och att motparten följer spelreglerna, skrivna såväl som oskrivna. Saknas detta förtroende försämras marknadens funktionsförmåga och effektivitet, och brister förtroendet måste motparterna skydda sig med mer eller mindre kostsamma försäkringsarrangemang, detaljerade avtal och så vidare. Förtroende är alltså inte bara en trivselfaktor, utan i hög grad också en effektivitetsfråga.[10]

Att det finns förtroende på en marknad innebär dock inte att marknaden kan (eller ens bör) bli riskfri. Förtroende innebär att mötet mellan säljare och köpare – att transaktionshanteringen och informationen kring denna – fungerar på ett förväntat korrekt sätt, men inte att affärernas utfall garanteras i någon mening. Att förutsätta att exempelvis en fondförvaltare alltid ska ge minst x procent i avkastning är inte ett uttryck för ett konstruktivt förtroende, utan ett uttryck för fromma förhoppningar.

Samhället kan på olika sätt bidra till att stärka uppbyggnaden av förtroendet. Främst handlar det om att skapa regler, att övervaka att reglerna följs och att ingripa mot den som bryter mot dem. Ett konkret exempel är den så kallade ägar- och ledningsprövning som FI gör, som syftar till att förhindra att kriminellt belastade eller i övrigt uppenbart olämpliga personer bedriver finansiell verksamhet. Men staten kan bara tillhandahålla det grovmaskiga nätet. Det nödvändiga, mer finmaskiga nätet byggs upp av de etiska normer och förhållningssätt som finns och

---

8 Omvänt behövs inget förtroende för säljaren om köparen känner till alla relevanta fakta om produkten. Man behöver ju inte ha förtroende för en tobakshandlare för att våga köpa en kvällstidning eller en chokladbit.

9 I diskussioner om förtroendebegreppet hävdas det ofta att förtroende inte är en egenskap i sig, utan att det uttrycker en *relation* mellan två eller flera parter. Den egenskap som möjliggör en sådan relation är *trovärdighet,* som i sin tur kan vara en funktion av faktorer som kompetens, öppenhet och integritet.

10 Det finns en ganska omfattande litteratur som beskriver och analyserar betydelsen av tillit och förtroende, ibland betecknad *det sociala kapitalet*, för den ekonomiska utvecklingen. I kapitel 2 i Förtroendekommissionens betänkande (SOU 2004:47) diskuteras detta relativt ingående.

utvecklas på marknaden och i samhället i stort. Och i detta ingår också ett mått av sund skepsis och kritiskt ifrågasättande, byggt på insikten att det alltid finns motstående intressen på en marknad.

… MEN ÄR KONSUMENTEN VERKLIGEN RATIONELL?

I grunden för FI:s konsumentskyddspolicy har det generellt sett alltid funnits en outtalad princip om att konsumenten i allt väsentligt är rationell – problemet är brist på information och brist på kunskap att bearbeta information. Skulle man kunna åtgärda detta skulle också konsumentskyddsproblemet i princip vara löst.

Om konsumenten får korrekt och relevant information om en produkt och kan förstå informationen faller det alltså på konsumentens eget ansvar att fatta mer eller mindre riskfyllda finansiella beslut – och att ta konsekvenserna av detta. Utifrån det synsättet kan inte – och ska inte - staten tillhandahålla skyddsnät mot finansiella risker, eller ens förhindra enskilda individer att medvetet välja att ta finansiella risker.[11]

På senare år har det dock hänt saker som ställer frågan om konsumentskyddets mål och medel i ett delvis nytt ljus.

Generellt kan man säga att finanskrisen har inneburit att fenomenet "bristande rationalitet" i marknadsuppträdandet har uppmärksammats i större utsträckning. Krisen visade nämligen upp en ganska rikhaltig provkarta på beteenden och fenomen som knappast kan beskrivas som rationella. Det har lett till ett förnyat intresse för den så kallade beteendeekonomin, ett område där man sedan länge arbetat med att försöka uppnå en mer realistisk bild av människors förutsättningar att uppträda rationellt, samt att införliva denna i ekonomisk teori.

Mer specifikt har rationalitetsproblematiken uppmärksammats i och med diskussionen kring så kallade SMS-lån, liksom det bolånetak som FI tog beslut om under hösten. Bolånetaket kan ses som en åtgärd som går längre än att bara försöka ge konsumenten mer och bättre information, eftersom det innebär att FI anger ett generellt tak för vilken riskexponering som en konsument får ha för krediter där bostaden utgör säkerhet för lånet. En mycket hög belåning kan vara ett uttryck för att vissa låntagare inte fått klart för sig vilka risker de tar, men kan också bero på att vissa låntagare överexponerat sig för finansiella risker på ett irrationellt sätt, trots att de i princip känt till riskerna. I så fall kan man tolka regleringen som att FI faktiskt underkänner vissa konsumenters, eller låntagares, förmåga att agera på ett långsiktigt och rationellt sätt.

Man kan alltså tänka sig att konsumenterna, utöver att vara dåligt informerade, också uppvisar olika slag av beteendestörningar. Sådana be-

[11] Det förra är givetvis en förutsättning för det senare, om inte svårartad *moral hazard* ska uppstå.

teendestörningar bottnar i att konsumenterna är kortsiktiga eller i övrigt systematiskt irrationella vad gäller vissa finansiella beslut. Därtill kan det vara så att konsumenterna – eller för den delen producenterna – tar för stora risker i vissa lägen, eftersom de välgrundat eller ogrundat förväntar sig att någon annan (läs staten) ska bära kostnaderna för dåliga utfall. Detta brukar kallas för *moral hazard.*[12]

Den grundläggande frågan är då om och under vilka förutsättningar det är rimligt och acceptabelt att en myndighet underkänner konsumentens rationalitet och direkt eller indirekt driver fram ett annat beteende. Har en myndighet rätt att uppträda som förmyndare?

För det första går det att konstatera att det, på gott och ont, finns inslag av detta i ganska ymnig omfattning inom en hel rad samhällsområden. Alkoholpolitiken är ett uppenbart exempel; lagen om bilbältesanvändning ett annat. Listan över den sortens regler kan göras lång, och förslagen på nya initiativ i den vägen kommer och går ständigt i den politiska och mediala debatten. Extraskatt på godis och onyttig mat, hjälmtvång för cyklister och kvotering av föräldrapenning är bara några exempel som varit i svang på senare tid. Men sedan länge finns det sådana inslag även i de finansiella regelverken, även om dessa inte har dominerat bilden. Till exempel står följande i FI:s allmänna råd 2005:3 *(Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden):*

> **"Vid bostadskrediter bör kreditgivaren upprätta en boendekostnadskalkyl som ett led i bedömningen av kredittagarens återbetalningsförmåga. Kredittagaren bör informeras om kalkylens innebörd, samt att den kan påverkas av beslutade men ännu inte genomförda ändringar i skatte- och bidragssystemen som är av väsentlig betydelse. Kredittagaren bör också informeras om hur ändrade räntenivåer påverkar kalkylen."**

Det här handlar förstås till viss del om att kreditgivaren ska hantera sina egna risker gentemot låntagaren, men innefattar också en ambition om att konsumenten inte ska skuldsätta sig på ett ohållbart sätt. Underförstått hävdar texten också att kunden inte alltid kan eller vill inse de risker detta innebär. Ett annat exempel kan hämtas från försäkringsområdet, där såväl avdragsrätten för pensionssparande som regeln om att pensionssparande inte får lyftas före 55 års ålder i grunden kan ses som ett uttryck för en ambition att "hjälpa" spararna till långsiktighet.

[12] När det gäller lån till hushåll kan det noteras att banker och andra kreditgivare inte har särskilt starka motiv att vara restriktiva med utlåningen, eftersom enskilda personer normalt aldrig kan få sina skulder avskrivna (till exempel genom konkurs). Vad som än händer har banken kundens hela liv på sig att få tillbaka sina utlånade pengar, och kan därför känna sig ganska trygg.

Är konsumenten underinformerad, irrationell eller både och?

TRE MODELLER

Den principiellt grundläggande frågan gäller alltså hur man ser på konsumenten som aktör. Är konsumenten välinformerad eller oinformerad, rationell eller mindre rationell? Är konsumenten informerad eller rationell i vissa avseenden och i vissa situationer, men inte i andra? Vad är regel och vad är undantag? Dessa bedömningar styr i grunden synen på behovet av konsumentskydd och hur det bör utformas.

I den neoklassiska världen bodde *the economic man*, en köpare eller konsument som i likhet med producenten är fullständigt informerad och helt rationell. Anser man att det är en hygglig approximation av verkligheten[13] finns det knappast något behov av konsumentpolitik överhuvudtaget, varken på det finansiella området eller på några andra områden.

I nästa steg i den ekonomiska teoriutvecklingen modifierade man hypotesen om perfekt information. Inom många områden – där marknaden för begagnade bilar är ett klassiskt exempel[14] – har säljaren ett svårforcerat informationsövertag över köparen, även om köparen är fullständigt rationell. Denna tankemodell bildar utgångspunkt för den konsumentskyddsfilosofi som FI tillämpat och fortfarande tillämpar. Producenterna har ett kunskaps- och informationsövertag som FI ska bidra till att reducera, eller åtminstone hantera på ett sätt som gör konsumenten till en mer jämbördig marknadspart.

Tar man ytterligare ett steg i reviderandet av de neoklassiska hypoteserna försvinner så förutsättningen att konsumenten alltid eller nästan alltid är rationell. Det här är utgångspunkten för den så kallade beteendeekonomin, där man försökt integrera en psykologiskt mer realistisk bild av hur konsumenter faktiskt agerar.[15] I en studie som brittiska FSA (Financial Services Authority) har gjort hävdas det exempelvis att det är psykologin, snarare än folks kunskaper och insikter, som styr deras faktiska uppträdande på finansmarknaderna.[16]

---

[13] Det bör dock påpekas att ingen seriös ekonom någonsin trott eller hävdat att denna modell avbildar den empiriska verkligheten, i synnerhet inte på individnivå. En teoretisk modell ska ses som en karta som ska göra det lättare att hitta i terrängen, och genom att medvetet förenkla och renodla verkligheten – ibland på ett mycket långtgående sätt – kan grundläggande drivkrafter och mekanismer friläggas. Det är utifrån graden av hjälpsamhet i detta som en teori eller modell bör utvärderas. Den naiva kritiken av ekonomisk teori och ekonomiska modeller för att inte detaljerat och igenkännligt beskriva "verkligheten" är alltså oftast rätt poänglös.

[14] George Akerlof (1970), "The market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism" i *Quarterly Journal of Economics* 84(3).

[15] Detta diskuteras i *Beteendeekonomi och konsumentpolitik* av Robert Östling, utgiven av Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2009-03-11. Se också *Consumer Financial Protection* av Campbell-Jackson m.fl.

[16] *Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective*, utgiven av FSA, juli 2008. Andra studier pekar dock åt andra hållet; se exempelvis Campbell-Jackson m.fl., s. 9.

IRRATIONALITET PÅ OLIKA NIVÅER

Något mer konkret innebär detta att man bland annat tar hänsyn till *information overload*, det vill säga den tid det tar och de stora praktiska svårigheter det ofta kan innebära för en enskild konsument att söka, ta emot och välja information, och att utifrån detta välja och genomföra de beslut som maximerar hans eller hennes nytta. Alltför mycket information eller alltför många handlingsalternativ har i vissa undersökningar visat sig leda till sämre beslut. Informations- och valöverbelastning kan också leda till att man undviker eller skjuter upp beslut.

Konsumenten behöver alltså inte vara "dum" för att agera irrationellt. Det kan lika gärna vara en följd av att han eller hon inte hunnit, eller känt sig tillräckligt intresserad av,[17] att ta in, bedöma och agera på tillgänglig och korrekt information, eller en följd av att konsumenten saknar kunskaper för att kunna värdera informationen. Här skulle man dock kunna säga att det snarare är fråga om bristande kapacitet att ta in och bearbeta information, än irrationalitet i ordets gängse bemärkelse.

Vidare går det att konstatera att många beslut som kan klassas som irrationella handlar mer om stor osäkerhet eller stor riskbenägenhet än om vanlig dumhet – i beslutssituationen kan det finnas en tydlig risk, men också en någorlunda hygglig chans att det kan gå bra. Den som exempelvis belånar sin bostad mycket högt tar visserligen en stor risk, men kan också bli en vinnare om räntor, bostadspriser, inkomster och så vidare går hans eller hennes väg. Hur mycket man än tvivlar på sannolikheten för ett positivt utfall kan det ändå inte uteslutas – och det finns ju anledning att påpeka att ingen, inte ens statliga myndigheter, faktiskt vet hur framtiden kommer att gestalta sig. Många till synes irrationella finansbeslut har alltså drag av spel och lotteri – låt vara med, kan tyckas, betänkligt stora insatser.

DET MANIFESTERADE FELTÄNKET

Vid sidan av detta hör det också till det mänskliga psykets välbekanta drag att det ibland inte bara handlar om att inte hinna läsa på och informera sig, eller att ta stora men i princip kalkylerade risker. Det kan också vara så att vi i vissa stycken prioriterar kortsiktiga mål på bekostnad av långsiktiga, gör uppenbart felaktiga riskbedömningar och uppvisar allehanda inkonsekvenser när vi tar beslut. Här går det att rada upp nästan hur många vardagliga exempel som helst: man motionerar inte så ofta som man vet att man borde, man cyklar utan hjälm, man äter för mycket godis och onyttig mat, man struntar i säkerhetsbältet eller tar horribelt dyra SMS-lån i den sena natten.

[17] I flera undersökningar har det visat sig att den ganska utbredda inställningen till finansiella frågor som ett tråkigt område i praktiken är en viktig orsak till att många beslut fattas på basis av bristfälliga kunskaper.

På senare år har det bedrivits relativt omfattande forskning i dessa frågor. Några fenomen som skulle kunna ses som exempel på irrationalitet är följande:[18]

SJÄLVKONTROLLSPROBLEM

Självkontrollsproblem kan spela en roll för alla beslut som innebär någon form av uppoffring på kort sikt för att få en förbättring på längre sikt. Det kan handla om att avstå konsumtion här och nu för att i stället till exempel pensionsspara, men också om rökning, frekvent alkoholkonsumtion, intag av onyttig mat, undvikande av fysisk träning och mycket annat. I samtliga fall finns det risk för att man inte lyckas leva upp till sina mer långsiktiga intressen. Man kan därför argumentera för offentliga ingrepp som kan hjälpa medborgarna med deras självkontrollsproblem, som statliga pensions- och socialförsäkringssystem, fördyring av tobak och alkohol via beskattning och så vidare.

INRAMNINGSEFFEKTER

Inramning *(framing)* handlar om hur beslutsalternativ presenteras och på ett mer eller mindre relevant sätt kopplas till andra beslut. En form av inramning som ofta används i reklamsammanhang är när kunden påstås kunna spara pengar genom att köpa en vara till nedsatt pris, trots att det bara handlar om en besparing i jämförelse med om kunden hade köpt varan till ordinarie pris – vilket ju inte behöver vara den relevanta jämförelsen. En annan typ av inramningseffekt är vad som ibland kallas för mental bokföring *(mental accounting)*: att man kan ha ett "mentalt konto" för små utgifter och ett annat för större. Det här kan ta sig uttryck i att man utan större grubblerier lägger 50 000 kr på extrautrustning till nya huset eller nya bilen, samtidigt som man jagar extrapris på köttfärs.

FÖRLUSTAVERSION

Psykologiska experiment har visat att människor ofta är mer känsliga för förluster än vinster, det vill säga att en förlust upplevs som värre än en lika stor minskning av en vinst. Förlustaversion innebär att den referenspunkt som avgör vad som definieras som en förlust respektive vinst blir utslagsgivande. Inköpspriset för en vara kan till exempel vara en sådan – mer eller mindre relevant – referenspunkt.

Det har också ofta visat sig att människor är mer riskbenägna när det gäller förluster än vinster, i den meningen att exempelvis spelare (och

[18] Se Kahneman, D.; Tversky, A.: "Prospect Theory: An analysis of Decision under Risk" i *Econometrica* 47(2), 1979. Se även Östling: *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, s. 17-27.

investerare!) som förlorat mycket kan ta väldigt stora risker för att försöka "vinna tillbaka" förluster - med andra ord kasta goda pengar efter dåliga.

SANNOLIKHETSKALKYLER

Inom traditionell ekonomisk teori antar man, underförstått, att de flesta människor har en i huvudsak korrekt bild av hur sannolikhetsfördelningen ser ut för olika tänkbara utfall av till exempel ett placeringsbeslut eller lånebeslut, och att de agerar därefter. Det har dock dokumenterats många vanliga och systematiska avvikelser från de förväntningsbilder som är sannolikhetsteoretiskt rimliga. Exempelvis tycks det finnas en systematisk benägenhet hos många människor att överskatta risker med låg sannolikhet eller begränsade potentiella konsekvenser, och att samtidigt underskatta risker med högre sannolikhet eller med större negativa konsekvenser, och att agera därefter. Det kan förklara varför många gärna betalar en dyr försäkring för sin tv, men snålar med hemförsäkringen eller olycksfallsförsäkringen, och varför många påtagligt ökar risken för att drabbas av allvarliga trafikskador (och böter) genom att köra för fort, trots att tidsvinsten oftast är marginell.

Är irrationaliteten systematisk?

Det är nästan trivialt att konstatera att tesen om den begränsat rationella konsumenten uppenbarligen är sann om man ser till hur människor faktiskt agerar i vardagen. De allra flesta – artikelförfattaren inräknad – torde utan större besvär kunna känna igen sig i flera av de exempel som nämnts ovan. Men ändå är det *inte* ett tillräckligt motiv för att frångå hypotesen om rationalitet som huvudspår när man ska beskriva och analysera konsumentbeteenden och behovet av konsumentskydd.

Frågan är nämligen om och i vilken utsträckning det finns en *systematik* och *dominans* när det gäller irrationalitet. Man kan utmärkt väl behålla ett grundantagande om att den enskilda konsumenten beter sig rationellt om man ser till hans eller hennes agerande över en längre tid – man kan ju anses huvudsakligen (om än inte perfekt) rationell, trots att man då och då gör sina misstag och tar sina snedsteg. Och ser man till konsumentkollektivet i stort kan man också tänka sig att misstag och feltänk hos olika individer i stort tar ut varandra. Det faktum att ett mindre antal individer konsekvent beter sig mer eller mindre korkat, och att de allra flesta då och då fattar mindre klyftiga beslut, innebär alltså inte att irrationalitet ska ses som det karaktäristiska och genomsnittliga beteendet. Därför ska det heller inte vara *utgångspunkten* för analys och policy när det gäller konsumentskydd. Men däremot är det en faktor som ska beaktas.

Några slutsatser för reglering och tillsyn

I vilka avseenden skulle man då kunna hävda att det finns en både påtaglig och systematisk irrationalitet i marknadsuppträdandet som bör påverka hur en finansiell konsumentskyddspolicy formuleras och tillämpas? Här finns naturligtvis ett besvärande problem att varken det ena eller det andra kan beläggas med kvantitativa data, såvitt bekant inte ens i indikativ form.

Dock är det inte alltför djärvt att se de förhållanden som nämnts som så pass vanliga och i vissa sammanhang som så pass betydelsefulla att de bör finnas med och vägas in i diskussionerna om utformningen av regler och tillsyn.

Nästa steg blir då att fundera ut hur och på vilket sätt irrationaliteten bör hanteras inom ramen för FI:s konsumentskyddspolicy.

Ett grundläggande problem för den som vill ingripa för att korrigera irrationalitet är självklart att den som ska korrigera – vanligen staten i någon skepnad – inte nödvändigtvis har korrekt information eller i övrigt vet bäst. Detta talar för att återhållsamhet och försiktighet bör vara det grundläggande förhållningssättet vid statliga korrigeringsförsök. Man ska också komma ihåg att FI inte kan reglera konsumenternas beteende, utan enbart *företagens* uppträdande. Utgångspunkten blir då att genom regler förhindra att företag på ett otillbörligt sätt utnyttjar eller försöker utnyttja konsumenternas svaga sidor i sin marknadsföring, i sitt sätt att presentera information, i sitt sätt att utforma avtal och så vidare.

Om FI ska ingripa i en fråga, där motiven går utöver vad som kan ses som traditionella krav på relevant och korrekt information, bör man för det första kunna visa att det i det konkreta fallet finns klara indikationer på irrationella beteenden i väsentlig omfattning, och det på ett underbyggt sätt. För det andra bör man kunna visa att det kan leda till betydande problem för enskilda konsumenter och för samhället. Och för det tredje bör man ha övertygande argument för att de åtgärder som FI kan genomföra är relevanta och effektiva.

Sammanfattningsvis skulle man kunna formulera fem punkter för en generell konsumentskyddspolicy på det finansiella området. FI bör alltså göra följande:

1) Se till att leveransförmågan säkerställs genom att företagen har erforderlig kapitalstyrka och riskhantering.
2) Se till att konsumenten får relevant, korrekt och begriplig information om produkter och villkor.
3) Underbygga förtroendet för finansmarknaden, dess aktörer och dess produkter, bland annat genom att se till att företagen ägs och drivs av seriösa personer, och att de har fungerade styr- och kontrollsystem.

4) Främja ökad kunskap om finansiella frågor och produkter hos konsumenterna. Kunniga konsumenter skapar krav på ökad effektivitet, krav på bättre och mer transparenta produkter och minskar samtidigt svängrummet för mindre seriösa aktörer.
5) Kunna ingripa om och när det finns tydliga indikationer på systematiska irrationella beteendemönster hos konsumenterna som kan få betydande negativa effekter för breda konsumentgrupper, och stävja dessa risker genom regler riktade mot de finansiella företagen, om det låter sig göras på ett effektivt sätt.

Den tre första punkterna utgör i kortfattad form fundamentet i den verksamhet som FI har bedrivit och fortfarande bedriver på konsumentskyddsområdet. Den fjärde punkten, där FI på senare år har gjort aktiva insatser, är ett viktigt komplement till dessa punkter. Den femte punkten, slutligen, är en möjlighet som kan utnyttjas i vissa specifika situationer.

Vem ska ha ansvaret och vem ska göra vad?

EN MÅL-MEDEL-MATRIS

Ovan har diskuterats några frågeställningar om hur en statlig konsumentskyddspolicy på det finansiella området kan motiveras och hur innehållet i en policy kan se ut. Som framgick av inledningen rör dock den ganska betydande oklarheten runt det finansiella konsumentskyddet inte bara dess mål, medel och ambitioner, utan också hur ansvaret mellan olika aktörer bör fördelas. Nedan följer några reflektioner kring det sistnämnda, med fokus på arbets- och ansvarsfördelningen på den statliga sidan.

I inledningen diskuterades några av de grundläggande målen för finansiell tillsyn. Man kan säga att tillsynen har två huvudmål, som i sin tur kan brytas ned i olika delmål som kan och behöver hanteras med delvis olika metoder. Figuren nedan är ett försök att strukturera detta.[19] Självklart innebär sådana försök alltid ett visst mått av förenkling och schablonisering av verkligheten, så även detta. Gränserna mellan de olika rutorna är långtifrån lika skarpa i verkligheten; i viss mån handlar det om samma saker sedda från olika infallsvinklar. Figuren fyller ändå en funktion som utgångspunkt för vilken typ av frågor som tillsynen innefattar och för hur tillsynen kan organiseras och struktureras. Det bör för övrigt noteras att hanteringen av enskilda konsumenters ärenden och problem inte karteras här, eftersom en sådan hantering inte omfattas av det man normalt menar med tillsyn. Samtidigt är det självklart en viktig – och resurskrävande – verksamhet, om man betraktar samhällets konsumentskydd i hela dess vidd.

[19] En tidigare variant av figuren återfinns i *SOU 2003:22*, "Framtida finansiell tillsyn".

MÅL / TILLSYNS-FOKUS	SKYDDA SYSTEMET	SKYDDA KONSUMENTEN
STABILITET (*Prudential Supervision*)	Finansiell och operativ stabilitet och adekvat riskhantering hos centrala finansiella företag.	God finansiell stadga och riskkontroll i företag som förvaltar kunders tillgångar. Åtaganden gentemot insättare, försäkringstagare, fondandelsägare etc. ska uppfyllas.
MARKNADS-UPPFÖRANDE och INFRASTRUKTUR (*Market Conduct*)	Genomlysning och säkerhet i handelssystem, på marknadsplatser och i clearing och avveckling. Fungerande styrning/ kontroll, redovisning och revision i finansiella företag. Motverka finansiellt relaterad brottslighet, bl.a. genom vandelsprövning av ägare och ledning.	Korrekt och relevant information till konsumenter och investerare, skäliga villkor och korrekt behandling av kunder. Höja konsumenternas kunskapsnivå, i vissa fall agera direkt i konsumenternas långsiktiga intresse.

Med någon förenkling har problemen när det gäller hur tillsynsmålen ska formuleras, och hur och av vem tillsynen ska bedrivas, varit koncentrerade till rutan längst ned till höger. De två översta rutorna är ganska entydiga och avgränsade, och utgör ganska uppenbart den finansiella tillsynens kärna. Den nedre vänstra rutan är också i huvudsak en naturlig arbetsuppgift för den finansiella tillsynen, fastän det finns gråzoner där även andra myndigheter måste agera. Den optimala arbets- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är heller långtifrån självklar här.

När det gäller den nedre högra rutan – det vill säga det som allmänt torde associeras till begreppet konsumentskydd – är arbets- och ansvarsfördelningen betydligt mer oklar. Till att börja med finns det ett delat ansvar mellan FI och Konsumentverket och utifrån olika reglerings-mässiga plattformar: FI agerar på basis av den näringsrättsliga lagstiftningen (som bland annat innefattar rörelseregler och annan specifik finansiell lagstiftning), medan Konsumentverket agerar på basis av bland annat marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Därtill är ett antal andra aktörer involverade, exempelvis de så kallade konsumentbyråerna och Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Till skillnad från FI och Konsumentverket kan konsumentbyråerna, ARN och Konsumentombudsmannen (KO) driva enskilda konsumenters ärenden.

Denna splittrade struktur är sannolikt tveksam ur effektivitetssynpunkt och den är definitivt dålig ur konsumentens synvinkel – det är inte lätt för konsumenten att veta vem han eller hon ska vända sig till vid problem. FI har visserligen sedan länge ett både omfattande och formaliserat samarbete med Konsumentverket, men ur konsumentens perspektiv löser det inte problemet i någon större utsträckning.

Följaktligen har detta diskuterats återkommande och i olika sammanhang. Ibland har man sett lösningen i att Konsumentverket tar hela eller en större del av ansvaret (så exempelvis den konsumentpolitiska utredningen[20]), ibland i att FI tar en mer tydligt ledande roll (så exempelvis Förtroendekommissionen[21]). Men samtidigt har man i bägge dessa, liksom andra, fall noterat flera problem med att koncentrera verksamheten till endera myndigheten. När det gäller FI har man pekat på risken för de intresse- och resurskonflikter som kan uppstå i vissa lägen, och när det gäller Konsumentverket har man bland annat påpekat att verket saknar den kompetens och närhet till den finansiella marknaden som är viktig för att tillsynen ska bli effektiv. Därför har förslagen i bägge dessa fall landat i tyngdpunktsförskjutningar snarare än renodlingar.

Den utveckling av konsumentskyddsarbetet som förvisso skett under senare år – exempelvis har konsumentbyråerna fått ökade resurser och FI har arbetat aktivt med konsumentutbildningsfrågorna – har alltså skett inom ramen för ett i huvudsak oförändrat och uppsplittrat ansvar.

Finns det då några nya fakta på bordet som kan motivera nya grepp? Kanske, kanske inte. De olika argument för och motargument mot de lösningar som framförts genom åren är fortfarande relevanta. Men förändringar i den finansiella och institutionella miljön innebär också att olika argument och aspekter både kan växa och avta i relevans och styrka, så att en lösning som var bra i går kanske är mindre bra i dag, och direkt dålig i morgon.

I detta sammanhang finns det två tydliga och viktiga omvärldsfaktorer.

- Betydelsen av ett gott konsumentskydd på finansmarknaderna växer i takt med att det finansiella produktutbudet till hushållen blir alltmer omfattande och i vissa delar alltmer komplext.
- Den stabilitetsinriktade finansiella tillsynen får alltmer omfattande uppgifter, bland annat på grund av en ökad internationell harmonisering av regelverken (såväl inom EU som globalt) som dels innebär mer omfattande regler på många områden, dels nödvändiggör ett tätare internationellt tillsynssamarbete. Denna process har drivits på ytterligare av erfarenheterna från finanskrisen.

[20] *SOU 2000:29*, "Starka konsumenter i en gränslös värld".
[21] *SOU 2004:47*. Se särskilt kapitel 10.

Med andra ord växer trycket och behovet av insatser på den finansiella tillsynens bägge huvudområden. Sett från en tillsynsmyndighets horisont kan detta leda till olika slutsatser. Å ena sidan kan man se det som ett argument för fler och bättre insatser – och för ökade resurser – på bägge tillsynsområdena, så att man kan utnyttja kunskaperna om de olika aspekterna av finanssektorns förhållanden på ett samlat sätt och ta vara på synergier mellan de olika områdena. Å andra sidan kan man också se det som ett skäl till att renodla verksamheterna, där den finansiella tillsynsmyndigheten fokuserar på en eller flera av rutorna i figuren ovan, medan något annat organ tar över ansvaret för de övriga rutorna.

Utrikes exempel

I USA har kongressen under året beslutat om att koncentrera och uppgradera konsumentskyddsarbetet på det finansiella området, och i detta syfte har myndigheten *Consumer Financial Protection Bureau* grundats inom ramen för lagen *Dodd-Frank Act*. Tanken är att myndigheten ska få en stark och oberoende ställning och kunna arbeta brett, både med övergripande frågor och med handfast hjälp till enskilda konsumenter. Finansiell utbildning är också ett av de definierade verksamhetsområdena. Myndigheten kommer att ha en egen budget, men inom ramen för *Federal Reserve*, det amerikanska centralbankssystemet.

I Storbritannien har *Financial Services Authority* (FSA) sedan många år en bred tillsynsroll beträffande det finansiella konsumentskyddet. Grovt översatt till svenska förhållanden kan man säga att FSA förenar FI:s och Konsumentverkets roll (på det finansiella området) under en och samma hatt. I och med att *Bank of England* under året fått ett uttalat överordnat ansvar för den finansiella systemstabiliteten har det skett en tyngdpunktsförskjutning av FSA:s uppgifter, som nu kan sägas vara mer inriktade på konsumentskydd i vid mening.

På senare tid har det alltså skett intressanta förändringar av det institutionella upplägget i viktiga länder i vår omvärld. Fastän utländska lösningar och erfarenheter sällan eller aldrig kan kopieras rakt av på svenska förhållanden, finns det ändå självklart all anledning att fundera över vad som kan vara relevant och tillämpbart här.[22]

[22] Se exempelvis *A Report on the Mandate, Structure and Resources of the Swedish Financial Supervisory Authority* av Howell E. Jackson, James S. Reid (2010), s. 34: "In recent debates over financial consumer protection in the United States, one of the most contentious issues was the relationship between the newly created Consumer Financial Protection Bureau and traditional supervisory agencies. While the resulting legislation is hardly a model of jurisdictional clarity, the legislation does offer one approach to separating supervision from consumer protection and Swedish officials might wish to consider how the United States has addressed this matter".

Några alternativa modeller

En lösning inspirerad av den nya amerikanska modellen som bygger på renodlingsprincipen skulle kunna vara att avgränsa FI:s uppdrag till finansiella *företag* och till relationerna mellan dessa. FI skulle då inte längre syssla med relationen företag – konsument. I stället skulle det ansvaret kunna överföras till Konsumentverket, eventuellt i samverkan med konsumentbyråerna, eller till en ny myndighet för finansiellt konsumentskydd med drag av den nya amerikanska myndigheten och/eller FSA, om man bedömer att finansiellt konsumentskydd behöver ett avgränsat mandat och egna resurser. I så fall skulle FI:s konsumentskyddsansvar avgränsas till kapitalvärdeskyddet, det vill säga till företagens finansiella och operativa stabilitet – en uppgift som nära ansluter till systemstabilitetsmålet.

Detta skulle innebära ett tydligare uppdrag och tydligare ansvar för alla involverande myndigheter, vilket vore positivt ur alla aspekter och inte minst för konsumenterna. Dessutom skulle FI få ett tydligare fokus eftersom antalet företag under FI:s tillsyn skulle kunna bli påtagligt färre. Flera kategorier av finansiella företag saknar nämligen relevans både ur systemaspekt och ur kapitalskyddsaspekt (exempelvis skadeförsäkringsbolag och försäkringsförmedlare), och över dessa skulle FI i så fall inte ha något tillsynsansvar.

En alternativ modell skulle kunna vara att FI istället behåller och vidgar sin roll till att också omfatta de aspekter av finanstillsynen som nu bedrivs av Konsumentverket, men att det sker i en del av FI som har eget mandat och en egen budget – detta torde vara nödvändigt för att undvika resurskonflikter och "gökungeffekter". Kopplingen till FI:s övriga verksamhet skulle kunna ligga i en administrativ och policymässig samordning. Ett sådant upplägg har visst släktskap med det förslag som Förtroendekommissionen lanserade tidigare. Eventuellt skulle en sådan modell också kunna tillämpas om och i den mån FI får ytterligare tillsynsuppgifter utanför finanstillsynens kärnområde.

Sammanfattningsvis finns det inte heller nu någon självklar bästa lösning att presentera. Men de växande kraven på den finansiella tillsynens olika områden gör det nödvändigt att utveckla både tydligare och mer ändamålsenliga organisatoriska lösningar än de som vi har i dagsläget.

Referenser:

SVENSKT OFFICIELLT TRYCK:

SOU 2004:47: *Näringslivet och förtroendet* (Förtroendekommissionen).

SOU 2000:29: *Starka konsumenter i en gränslös värld* (Konsumentpolitiska utredningen).

SOU 2003:22: *Framtida finansiell tillsyn.*

Prop. 2002/03:139: *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse.*

ÖVRIGT:

Akerlof, G.: "The market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism" i *Quarterly Journal of Economics* 84(3) (1970).

Campbell, J., Jackson,H. m.fl.: *Consumer Financial Protection* (2010).

Campbell, J., Jackson, H. m.fl.: The Regulation of *Consumer Financial Products: An introductory Essay with Four Case Studies* (2010).

DeMeza, D., m.fl.: *Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective,* utgiven av Financial Services Authority (FSA) (2008).

Jackson, H.; Reid, J.: *A Report on the Mandate, Structure and Resources of the Swedish Financial Supervisory Authority* (2010).

Kahneman, D.; Tversky, A.: "Prospect Theory: An analysis of Decision under Risk" i *Econometrica* 47(2) (1979).

Östling, R. *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2009).