

■ Finns det ett optimalt sätt att strukturera tillsyn?

STEFAN INGVES OCH GÖRAN LIND

Stefan Ingves är riksbankschef och har tidigare bland annat varit chef för finansmarknadsfrågor vid Internationella Valutafonden. Göran Lind är rådgivare till Riksbankens direktion i frågor kring finansiell stabilitet.

Den här artikeln bygger på ett tal som hölls inför Islamic Financial Services Board i Dubai i maj 2007. Fokus ligger på länder där bankverksamhet dominerar den finansiella sektorn, men där annan verksamhet som försäkring och värdepappershandel håller på att växa. Samtidigt har även länder med en mer diversifierad och integrerad finansiell sektor goda skäl att försäkra sig om att deras tillsynsstruktur uppdateras i takt med utvecklingen, inte minst när det gäller de nya och mer sofistikerade reglerings- och tillsynsmetoderna. Det finns också länder som har en betydande men inte nödvändigtvis väl utvecklad banksektor som av kommersiella eller politiska skäl planerar att införa sofistikerade tillsynssystem och regelverk som till exempel kapitaltäckningsreglerna Basel II. Att lyckas med detta ställer höga krav på tillsynssystemet.

Artikeln handlar om att hitta det bästa sättet att strukturera de finansiella tillsynsmyndigheterna i ett land med hänsyn till det finansiella systemets utveckling och andra kriterier. Den här frågan har länge varit hett omdebatterad på grund av de viktiga och politiska frågor som det handlar om, och diskussionerna fortsätter. Vi diskuterar ämnet utifrån de erfarenheter som har gjorts i länder över hela världen, bland annat situationer som vi personligen har varit involverade i när ett land till exempel har omprövat sin institutionella struktur efter en kris. Vi börjar med att beskriva de tillsynsalternativ som länderna har valt. Därefter diskuterar vi hur vissa grundläggande aspekter när det gäller tillsyn som oberoende, ansvar, öppenhet och effektivitet, kan förenas inom ramen för olika tillsynsstrukturer. Slutligen går vi igenom argumenten för och emot att ha tillsynsfunktionen inom ett ministerium eller en nationell centralbank. Dessutom gör vi en bedömning av argumenten för och emot att slå ihop olika tillsynsmyndigheter.

Det finns två grundläggande frågor när man diskuterar hur tillsynen bör organiseras:

- Bör tillsynsfunktionen ligga inom eller utanför den nationella centralbanken och ministerierna?

– Bör tillsynen över olika sektorer samlas inom en och samma myndighet?

Dessa frågor diskuteras längre fram i vår presentation. Låt oss börja med att beskriva några av alternativen när det gäller hur tillsynen är organiserad idag.

Nuvarande praxis

Det finns en stor mångfald när det gäller tillsynsstrukturer, men de flesta kan sorteras in i någon av följande två huvudfåror:

Den första är den traditionella, där banktillsynen sköts av den nationella centralbanken medan tillsynen över värdepappersföretag sköts av en oberoende, fristående myndighet. Även tillsynen över försäkringsföretag sköts i många länder av en separat myndighet, medan den i andra fall sköts av en avdelning inom handelsministeriet eller något annat ministerium.

Den andra huvudfåran är att all tillsyn – över banker, värdepappersföretag och försäkringsföretag – sköts av en och samma institution.

I ungefär 15 år har utvecklingen gått mot att tillsynen över bankerna i många länder har flyttats utanför den nationella centralbanken och slagits ihop med tillsynen över värdepappers- och försäkringsföretag. Vanligast är emellertid fortfarande den traditionella struktur som beskrivs ovan¹.

Det finns emellertid många varianter. En variant är att tillsynen över bankerna och värdepappersföretagen slås ihop, vilket är logiskt eftersom det finns ett nära samband mellan bank- och värdepappersverksamhet. En annan variant är att tillsynen över värdepappers- och försäkringsföretag slås ihop för att skapa en starkare myndighet med större resurser och expertis. Även denna kombination är logisk eftersom försäkringsföretag är viktiga aktörer på värdepappersmarknaderna.

Det finns också andra mer övergripande alternativ. Brittiska FSA, och till exempel den svenska finansinspektionen, utövar tillsyn över många olika typer av finansiella institut, som mäklare, pensionsfonder med flera. Dess mål inkluderar också utbildning av konsumenter samt att bevaka Storbritanniens position inom den internationella finansvärlden. Alla typer av tillsyn och andra aktiviteter som rör den finansiella sektorn är samlade under ett tak.

Nederländerna, Australien och andra tillämpar ett tillvägagångssätt som utgår från syftet med tillsynen. I dessa länder utövas stabilitetstillsynen över banker och värdepappersföretag inte av samma organ som utövar marktillsynen. Den underliggande logiken är att det handlar om olika aktiviteter. Att se till att banker och värdepappersföretag är säkra och stabila kräver andra regleringar och kunskaper än att övervaka marknadsuppförandet och vidta åtgärder om reglerna inte efterlevs.

¹ Martin Čihák och Richard Podpiera: IMF Working Paper WP/06/57 från 2006.

I tabellen nedan sammanfattas målen med stabilitetstillsyn och marknadstillsyn, samt finansiell stabilitet och konsumentskydd. Även i länder där det inte finns någon motsvarande tillsynsstruktur måste de befintliga tillsynsmyndigheterna planera sin verksamhet utifrån dessa olika mål.

	Skydda systemet	Skydda konsumenten
Stabilitetstillsyn	Finansiell och operativ stabilitet och adekvat riskhantering hos centrala finansiella företag och funktioner	Välskötta finansiella företag och väl utformade regelverk som gör att åtaganden gentemot insättare, försäkringstagare, fondandelsägare etc. kan uppfyllas
Marknadstillsyn	Effektivitet på och förtroende för de finansiella marknaderna	Korrekt och relevant information till konsumenter och investerare, skäliga villkor och korrekt behandling av kunder

Källa: Finansinspektionen, Sverige

I Irland, Frankrike, Finland och andra länder utövas banktillsynen av en organisation som är nära knuten till centralbanken, men inte en del av denna. På så sätt kan man dra nytta av den nationella centralbankens resurser och spara en del kostnader, men ändå undvika några av argumenten mot att placera tillsynsfunktionen inom den nationella centralbanken.

Andra länder, bland annat Tyskland, har en enda fristående myndighet som ansvarar för tillsynen över den finansiella sektorn – BaFin – samtidigt som centralbanken fortfarande har en roll i stabilitetstillsynen genom att utföra det mesta av insamlingen av tillsynsdata från bankerna. Det innebär att Bundesbank kan dra nytta av sitt enorma nätverk av regionala filialer och sina kunskaper om den lokala ekonomin. Bundesbank anlitar även auktoriserade revisionsbyråer för att göra revisioner av banker och gör bedömningar av bankernas riskhanteringsmodeller. En sådan arbetsfördelning förutsätter naturligtvis ett nära samarbete mellan den nationella centralbanken och tillsynsmyndigheten och att de har tydliga och avgränsade rättsliga mandat.

Kriterier för utvärdering av tillsynens organisation

Valet av tillsynsstruktur är inte ett mål i sig utan ett sätt att uppnå vissa saker. Vi bör därför analysera vilka villkor som måste föreligga för att säkerställa en god tillsyn.

Det första villkoret är *operativt oberoende*. Det måste finnas lagar som gör att politiska beslutsfattare och finansmarknadsaktörer inte kan påverka tillsynsmyndighetens operativa beslut. En annan förutsättning för oberoende är att myndigheten har tillräckliga och stabila resurser

för att kunna locka kompetent personal, bygga upp bra IT-system och inspektera tillsynsobjekten. Chefen för tillsynsmyndigheten ska utnämnas på ett oberoende sätt och får bara avskedas av skäl som fastställs i lagen. Myndighetens chef och tjänstemän ska vara skyddade mot okynnesstämningar, förutsatt att de utövar tillsynen i god tro.

Traditionellt sett har det bästa sättet att värna oberoendet varit att placera tillsynsfunktionen inom den nationella centralbanken, eftersom den nationella centralbanken på grund av sin penningpolitiska roll själv är oberoende. Den nationella centralbanken har dessutom oftast egna intäkter och upprättar sin egen budget. Utanför den nationella centralbanken måste oberoendet säkras genom uttrycklig lagstiftning och tydliga regler för hur nödvändiga resurser ska anskaffas, till exempel genom uttag av avgifter från tillsynsobjekten. Till skillnad från när tillsynsfunktionen är placerad inom centralbanken eller i andra oberoende organ är tillsynssektioner på ministerier per definition inte operativt oberoende och deras resurser är beroende av budgetanslag. Däremot kan oberoende säkras för fristående myndigheter som rapporterar till ministerierna, men som i fråga om sin verksamhet och finansiering inte är knutna till dem.

Det andra villkoret för god tillsyn är *möjligheten att utkräva ansvar*. Myndigheten måste regelbundet informera om sin verksamhet på olika sätt – genom utfrågningar i parlamentet, tal som hålls av ledningen, skriftliga rapporter eller webbplatser. I dessa sammanhang ska myndigheten beskriva och redogöra för sina insatser och vara beredd att ta emot kritik.

Det finns ingen specifik tillsynsstruktur som automatiskt leder till ökad ansvarighet och därför måste tydliga regler om detta fastställas oavsett myndighetens struktur. De regler och principer som gäller för den nationella centralbankens ansvarighet på det penningpolitiska området kan här tjäna som förebild, även när tillsynsfunktionen är placerad utanför den nationella centralbanken.

Det tredje villkoret är *insyn*. Allmänheten och framför allt tillsynsobjekten måste få fullständig information om regelverket och hur tillsynen generellt bedrivs. Detta inbegriper inte information om känsliga pågående operativa ärenden. I dessa fall måste myndigheten noga balansera mellan behovet av insyn och om denna negativt kan påverka den aktuella situationen. Det är viktigt att myndigheten samråder med intressenterna för att se till att det instiftas effektiva lagar och regleringar, och när lagstiftningen väl har genomförts bör man samarbeta med marknadsaktörer och andra för att förvissa sig om att reglerna tolkas och tillämpas på rätt sätt. Insyn är traditionellt sett inte en central fråga för tillsynsmyndigheter eftersom den ibland kan komma i konflikt med tillsynens andra mål. Det är därför viktigt att det uttryckligen fastställs ett krav på insyn, oavsett hur tillsynen är organiserad.

Det fjärde villkoret är tillsynens *effektivitet och ändamålsenlighet*. Bedriver myndigheten sin verksamhet till rimlig kostnad? Detta beror i hög grad på hur själva verksamheten är organiserad och inte på tillsynens övergripande struktur. Det finns också ett argument som rör skalekonomiska fördelar och omfattning och som går ut på att man kan sänka en del kostnader genom att slå ihop tillsynsmyndigheterna. I princip bör samma kriterier tillämpas på tillsynens organisation som när man utformar nya bestämmelser, nämligen en lönsamhetsberäkning. Leder de totala kostnaderna för tillsynen, inklusive kostnaderna för tillsynsobjekten, till motsvarande positiva effekter?

En ännu viktigare effektivitetsaspekt är huruvida myndigheten når upp till sina fastställda mål, till exempel att säkerställa ett säkert och stabilt finansiellt system. Detta har mindre med myndighetens organisation att göra och handlar mer om dess rättsliga befogenheter och oberoende. En ännu mer övergripande fråga är vilka mål som är lämpliga för en tillsynsmyndighet. Bör till exempel konsumentskydd, konkurrenspolitik eller främjande av den finansiella sektorn vara mål vid sidan om huvudmålet att säkerställa finansiell stabilitet och att den finansiella sektorn och dess institutioner fungerar friktionsfritt? Enligt våra erfarenheter från ett flertal länder är det oftast mer effektivt att dela upp dessa mål mellan olika myndigheter. Att hantera konsumentfrågor är till exempel resursintensivt och kan ha en negativ inverkan på förtroendet för tillsynsmyndigheten. Samtidigt har tillsynsmyndigheten kunskaper om de finansiella instituten och instrumenten som gör den väl lämpad att hantera svåra konsumentfrågor. Det är även ur ett tillsynsperspektiv viktigt att finansiella instituts kunder behandlas på ett sätt som bevarar allmänhetens förtroende för den finansiella sektorn. Tillsynsmyndigheten kan därför ansvara för en del konsumentfrågor, inklusive tillsynen över självreglerande organ. Om myndigheten har alltför många mål kan de också komma i konflikt med varandra. Det kan till exempel i vissa lägen vara svårare att föreslå nödvändiga tillsynsåtgärder om man samtidigt ska uppmuntra finansmarknadens tillväxt.

Sammanfattningsvis kan sägas att länder måste kunna säkerställa oberoende, ansvar, insyn och effektivitet på ett tillfredsställande sätt oavsett vilken tillsynsstruktur de väljer. Att centralbanken har hand om tillsynen kan ha vissa fördelar när det gäller oberoendet. Men för att uppnå ett samarbete som leder till ökad effektivitet kan det vara en viss fördel med en enda myndighet.

Argument för och emot olika tillsynsstrukturer

Efter att ha diskuterat villkoren för en god tillsyn ska vi nu gå igenom några av argumenten för och emot de olika faktiska tillsynsstrukturerna. Vi börjar med att ta upp frågan om huruvida tillsynsfunktionen ska ligga inom eller utanför ministerier och centralbanker. Därefter diskuterar vi argumenten för och emot att ha en enda myndighet.

Att tillsynsfunktionen ligger inom ett ministerium kan ha vissa fördelar eftersom tjänstemännen besitter kunskaper och insikter på grund av att de hanterar liknande frågeställningar i sitt övriga arbete, i samband med till exempel lagstiftning, men eventuellt också i fråga om tillgången till resurser. En stor nackdel är dock bristen på oberoende, liksom risken att fallissemang inom den sektor som övervakas kan få allmänheten att tappa förtroendet för regeringen. Det uppstår också ett allvarligt styrningsproblem i länder där staten äger finansiella institut och även utövar tillsyn över dem.

Ovannämnda gäller den tillsyn som utövas av ministerierna själva. I många länder har det inrättats tillsynsmyndigheter som är fristående men organisatoriskt underställda ett ministerium. En sådan struktur kan fungera bra, under förutsättning att myndighetens operativa oberoende och integritet i förhållande till ministeriet säkerställs. Sverige har till exempel en grundlagsfäst bestämmelse om att ministerierna inte får lägga sig i operativa frågor inom de myndigheter som är underställda dem.

ARGUMENT FÖR ATT HA TILLSYNSFUNKTIONEN INOM DEN NATIONELLA CENTRALBANKEN

Hur är det då om tillsynsfunktionen ligger inom den nationella centralbanken? För det första har banker en särskilt viktig roll i det finansiella systemet och en ofta komplicerad verksamhet. Det gör att tillsynen över bankerna är resursintensiv och måste vara av hög kvalitet. En nationell centralbank har som regel en säkerställd nivå av oberoende och intäkter och kan rekrytera och behålla kompetenta tjänstemän genom att erbjuda attraktiva löner och andra förmåner.

För det andra hävdar den amerikanske centralbankschefen Ben Bernanke² med flera att den information som samlas in i samband med tillsynen utgör ett viktigt underlag för penningpolitiken. Det är också viktigt att centralbanken har uppdaterad information om den uppmans tillföra likviditet i en krissituation. Denna information skulle visserligen även kunna inhämtas från en tillsynsmyndighet utanför den nationella centralbanken, men det är lättare för centralbanken om den redan är

² Tal vid Allied Social Science Association Annual Meeting, 9 januari 2007. Länk till talet: <http://www.federalreserve.gov/BoardDocs/speeches/2007/20070105/default.htm>

insatt i situationen tack vare sin interna tillsyn. Ett liknande argument är att centralbanken ofta har hand om eller övervakar landets viktigaste avvecklingssystem för stora betalningar. Det innebär att den i ett tidigt skede kan upptäcka potentiella likviditetsproblem och snabbt vidta åtgärder om den har de tillsynsbefogenheter som krävs för att göra detta.

ARGUMENT MOT ATT HA TILLSYNSFUNKTIONEN INOM DEN NATIONELLA CENTRALBANKEN

Det finns emellertid också argument mot att ha tillsynsfunktionen inom den nationella centralbanken. Man skulle kunna vända på Ben Bernankes argument och säga att just därför att den nationella centralbanken har ansvaret för penningpolitiken, övervakningen av betalningssystem och, i många fall, hanteringen av likviditetsstöd i en krissituation bör den inte också ansvara för den dagliga tillsynen. Om den nationella centralbanken har alla dessa ansvarsområden kan det uppstå en konflikt mellan de penningpolitiska målen och tillsynsmålen. Den nationella centralbanken kan helt enkelt frestas att hålla räntorna på en alltför låg nivå för att förhindra att en del svaga banker får akuta problem. Vissa forskningsresultat³ baserade på OECD-länder har faktiskt visat att inflationen är högre och mer volatil i länder där centralbanken ensam ansvarar för tillsynen över bankerna. Fallissemang i ett tillsynsobjekt kan påverka den nationella centralbankens anseende i så hög grad att det blir svårare för den att driva en effektiv penningpolitik. I krissituationer uppstår ett ledningsproblem eftersom den nationella centralbankens ledning kommer att vara upptagen med att försöka lösa krisen i tillsynsobjekten och därför inte ha tid att ägna sig åt andra viktiga frågor. I den "finländska modell" som har nämnts tidigare i denna artikel försöker man lösa detta dilemma genom att ha ett oberoende organ med en separat styrelse för tillsynsbeslut som samtidigt är en del av centralbanken i fråga om finansiering och tillgång till administrativa resurser.

Ett överordnat argument är att parlamentet inte bör delegera för mycket makt till ett ej folkvalt organ som centralbanken. Vi ser emellertid inte detta som något större problem. Parlamentet fastställer parametrar och gränser för den nationella centralbankens befogenheter, och den nationella centralbanken måste regelbundet ställas till svars för sin verksamhet. Om tillsynsfunktionen placeras inom en annan myndighet kommer det att uppstå liknande frågor om delegering och ansvar.

³ Haubrich (1996) och Di Noia and Di Giorgi (2000). Dessa och andra frågor rörande centralbankernas roll, ansvarsområden och styrning diskuteras i rapporten *Governing the Governors: A clinical study of central banks*, av Lars Frisell, Kasper Roszbach och Giancarlo Spagnolo. Ett utkast utgavs i augusti 2006.

Vi konstaterade tidigare att den nuvarande utvecklingstendensen är att tillsynsfunktionen flyttas ut från den nationella centralbanken. I vissa länder har utvecklingen dock gått i motsatt riktning genom att tillsynen över värdepappers- och försäkringsföretag har flyttats till den nationella centralbanken där banktillsynen legat sedan tidigare. På så sätt har man kunnat dra ökad nytta av centralbankens oberoende och resurser. Däremot kräver tillsynen över dessa sektorer delvis andra kunskaper och metoder och inbegriper dessutom frågor som normalt ligger utanför en centralbanks mandat, till exempel utredningar om marknadsuppförande och ingripanden mot enskilda företag eller personer. Fallissemang i värdepappers- och försäkringsföretag kan påverka allmänhetens förtroende för centralbanken, samtidigt som dessa företag för det mesta är av begränsat intresse för den nationella centralbanken i ett stabilitetsperspektiv. Risken för sådana fallissemang kan till och med leda till vad professor Goodhart kallar "ett hål i centralbankens skyddsnet"⁴, genom att exceptionellt likviditetsstöd kan komma att användas för andra än systemviktiga institutioner.

Vår slutsats blir därför att tillsynen över värdepappers- och försäkringsföretag bara bör placeras inom den nationella centralbanken om det är nödvändigt därför att den av något skäl inte kan bedrivas tillfredsställande utanför centralbanken, till exempel för att det ansvariga organet saknar oberoende eller resurser. Som ett lämpligt alternativ kan tillsynen placeras nära den nationella centralbanken enligt den "finländska modellen", där man har ett oberoende tillsynsorgan som bara i organisatorisk mening är knutet till den nationella centralbanken.

Efter det att vi nu har diskuterat om tillsynen bör ligga inom eller utanför ministerierna eller den nationella centralbanken är det dags att ta upp frågan om en enda tillsynsmyndighet. Det finns några argument som ofta förs fram till stöd för att slå ihop tillsynsmyndigheterna till en enda:

ATT SAMLA STABILITETSTILLSYNNEN INOM EN ENDA MYNDIGHET

"Det blir lättare att samordna och utbyta information om de som ansvarar för tillsynen av olika sektorer finns inom en och samma myndighet." Enligt vår erfarenhet är detta av såväl praktiska som rättsliga skäl på det hela taget korrekt. Förutsättningen är dock att den sammanslagna tillsynsmyndigheten verkligen är integrerad och inte bara en samling skilda avdelningar. Vi har sett dåliga exempel på sammanslagna tillsynsmyndigheter där personalen inte får diskutera frågor av ömsesidigt intresse eftersom det fortfarande finns juridiska barriärer mellan myndighetens

⁴ Charles Goodhart: The Organisational Structure of Supervision; FSI Occasional Papers No 1, november 2000.

avdelningar! Vi har också sett avskräckande exempel på revirstrider inom sammanslagna myndigheter, vilka sannerligen inte har främjat ett informationsutbyte.

”En sammanslagen myndighet innebär kostnadsbesparingar på grund av de skalekonomiska fördelarna.” Dessa bör emellertid inte överdrivas. En del administrativa omkostnader kan sänkas, men andra kostnader kvarstår. De flesta kostnader uppstår i samband med tillsynsverksamheten och där finns inget större utrymme för besparingar. Mer betydande kostnadsbesparingar och en effektivare tillsyn kan uppnås om tillsynsansvariga för olika sektorer samarbetar på ett mer rationellt sätt, men detta kan åstadkommas både när de hör till separata myndigheter och när de finns inom en och samma myndighet.

Den myndighet som utövar tillsyn över bankerna är i de flesta länder mer avancerad och har större resurser än övriga tillsynsmyndigheter. Genom att slå ihop banktillsynsmyndigheten med övriga tillsynsmyndigheter hoppas man att den förstnämnda ska kunna dela med sig av sina resurser och kunskaper till de svagare myndigheterna. Det här är ett argument som ofta förs fram, men i praktiken fungerar det inte alltid som planerat. Risker är snarare att banktillsynen försvagas när resurser överförs och kompetenta tjänstemän lämnar myndigheten.

Ett annat argument är att en sammanslagen tillsynsmyndighet kan bli starkare och därmed mer oberoende än vad myndigheterna är var för sig. Vi menar att frågan om oberoende inte har något att göra med frågan om att slå samman tillsynsmyndigheter. En liten fristående tillsynsmyndighet kan ha lika mycket oberoende som en stor sammanslagen myndighet.

FINNS DET ETT BRÅDSKANDE BEHOV AV ATT ÄNDRA ETT LANDS TILLSYNSSTRUKTUR?

Låt oss övergå till en annan fråga som är relevant framför allt för länder som har en dominerande banksektor, men där värdepappershandel och försäkringsverksamhet liksom andra finansiella tjänster får en allt större marknadsandel. Är det nödvändigt att omgående övergå till en sammanslagen tillsynsmyndighet eller kan man vänta? Det viktigaste skälet att genomföra en förändring är om den del av den finansiella sektorn som inte utgörs av banker växer snabbt och får en betydande marknadsandel. Då krävs konsoliderad tillsyn för att se till att alla risker mot finanskoncernerna och marknaderna beaktas.

I nästan alla länder går utvecklingen i den här riktningen. Den finansiella sektorn expanderar och introducerar nya instrument och aktiviteter. Gränserna mellan bankverksamhet, värdepappershandel och försäkrings-

verksamhet suddas ut. I många länder sker denna process i långsam takt, medan den i andra går snabbare. Finansiella konglomerat, bankledda eller andra, samlar olika finansiella tjänster inom en och samma organisation.

Det finns argument mot att ändra tillsynsstrukturen på kort sikt. Det första är baksidan av argumentet ovan. Även bankerna blir allt större och mer komplicerade. I många länder dominerar de fortfarande den finansiella sektorn och betalningssystemet. Samhället har därför ett uppenbart intresse av en stark banktillsyn för att undvika kostsamma bankfallissemang. Vi bör beakta att banktillsynen i många länder fungerar ganska bra, medan tillsynen över andra finansiella sektorer är mycket sämre. Större strukturella förändringar som involverar banktillsynen skulle ha en negativ inverkan på denna tillsyn genom att fokus under en inte oväsentlig tidsperiod skulle ligga på förändringen i stället för på verksamheten. Det finns också en stor risk att kvalificerade tjänstemän skulle lämna banktillsynen eftersom arbetsutsikterna utanför den nationella centralbanken inte skulle vara lika attraktiva. Statliga löner och andra förmåner är till exempel normalt inte lika bra och det ger i de flesta länder inte samma prestige att arbeta utanför den nationella centralbanken. Resultatet skulle bli en svagare banktillsyn som inte skulle uppvägas av motsvarande förbättringar inom andra sektorer.

Det finns andra sätt att ta itu med utmaningen. Många länder har inrättat arrangemang för ett närmare samarbete mellan tillsynsmyndigheterna. Samarbetsöverenskommelser har ingåtts så att information får utbytas utan juridiska eller andra hinder. Det finns gemensamma forum där företrädare för de olika tillsynsmyndigheterna regelbundet kan träffas. "Cross directorships" innebär att tillsynsansvariga på hög nivå sitter i varandras styrelser och kan hålla sig informerade om utvecklingen.

Det kan också behövas lagstiftning för att säkerställa att den nationella centralbanken alltid kan få den information den behöver för att fullgöra sitt uppdrag när det gäller finansiell stabilitet, extraordinärt likviditetsstöd i en krissituation, och penningpolitik. I Sverige har riksbanken ingått en icke legalt bindande samarbetsöverenskommelse med tillsynsmyndigheten, men vi har också rättsliga befogenheter att vända oss direkt till bankerna för att få information.

Det är svårt att sammanfatta alla argument för och emot. Om ni överväger en förändring i ert land rekommenderar vi att ni gör en övergripande och objektiv bedömning av de nuvarande starka och svaga sidorna i er tillsynsverksamhet för att få vägledning om vilken väg ni bör gå. Den lösning som är optimal på kort sikt är det kanske inte på lång sikt.

Aspekter på den gränsöverskridande tillsynen

Finansiella institut bedriver i allt större utsträckning verksamhet över nationsgränserna. De etablerar filialer och dotterföretag i andra länder och har olika former av kopplingar till utländska institut. Finns det någon struktur för tillsynsmyndigheterna i hemlandet som är särskilt lämplig för en effektiv tillsyn över internationell finansiell verksamhet? Enligt vår mening gör det inte det. Det viktiga är att det finns överenskommelser mellan tillsynsmyndigheterna i hem- respektive värdlandet som garanterar informationsutbyte och nära samarbete, särskilt i krissituationer. Sådana överenskommelser kan ingås oavsett om banktillsynen sköts av centralbanken eller har slagits ihop med tillsynen över värdepappershandel och försäkringsverksamhet i en separat myndighet. Som en motsatt synpunkt kan dock nämnas att den tidigare ledamoten i den amerikanska centralbankens styrelse och ordföranden i Financial Stability Forum, Roger Ferguson hävdade att det väl etablerade globala nätverk som finns mellan centralbankerna, till exempel BIS, ger centralbankerna en komparativ fördel när det gäller informellt informationsutbyte och samarbete⁵.

Vilken roll återstår för centralbanken?

Att trygga sysselsättningen för centralbankens tjänstemän är inte ett relevant skäl att ha kvar banktillsynen inom den nationella centralbanken. Frågan blir därför vad som skulle vara den nationella centralbankens främsta uppgifter om tillsynsfunktionen flyttades utanför banken.

Uppgiften att bedriva penningpolitik skulle naturligtvis fortfarande vila på den nationella centralbanken. Centralbanken skulle också sköta systemet för stora betalningar eller åtminstone övervakningen av det. Den bör dessutom alltid ha ansvaret för övervakningen av den allmänna stabiliteten i det finansiella systemet. Finansiell stabilitet är en förutsättning för effektiv penningpolitisk styrning och är i sig en viktig komponent i ett lands långsiktiga makroekonomiska tillväxt. I länder där den nationella centralbanken fortfarande har rollen som "lender of last resort" är den information som kommer fram i dess stabilitetsanalys av avgörande betydelse i en krissituation. Men den nationella centralbanken kan inte göra en effektiv stabilitetsanalys eller agera "lender of last resort" utan ett nära samarbete med tillsynsmyndigheterna. Och de andra myndigheterna har i sin tur också nytta av centralbankens stabilitetsarbete.

⁵ Ferguson, R (2000) Alternative Approaches to Financial Supervision and Regulation, *Journal of Financial Services Research*, 17(1), s. 297–303.

Utmaningar för en effektiv tillsyn

Viktiga förändringar inom den finansiella sektorn och inom finansiell verksamhet skapar nya utmaningar för en effektiv tillsyn oavsett hur den för närvarande är organiserad. Några exempel kan lyftas fram:

STARKT TRYCK PÅ ÖKAT SAMARBETE

Den pågående gränsöverskridande integreringen av allt större finanskoncerner medför nya krav på tillsynsmyndigheterna. Den leder till ett starkt tryck på ökat samarbete mellan olika länders myndigheter, både i den dagliga tillsynsverksamheten och i samband med krishantering. Ökad harmonisering förutsätter att den nationella lagstiftningen och regleringen av den finansiella sektorn anpassas mer till internationella standarder, till exempel standarder fastställda av internationella standardiseringsorgan. Samarbete och harmonisering på tillsynsområdet kan i stor utsträckning uppnås med befintliga lagar och överenskommelser, däribland samarbetsöverenskommelser. Men med tanke på många stora finanskoncerners transnationella karaktär tror artikelförfattarna att det i slutändan måste inrättas något slags överstatligt organ för att säkerställa effektiv tillsyn och krishantering som innefattar dessa koncerner.

Att gränserna mellan olika delar av den finansiella sektorn suddas ut och att andra finansiella institut än banker spelar en allt större roll är ingen nyhet. Det är en utveckling som har pågått länge och som stärker argumentet för att det behövs ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheter, till att börja med på nationell nivå. Det är en förutsättning för att säkerställa att likartade finansiella instrument och aktiviteter regleras och övervakas på samma sätt, oavsett vilken aktör som står bakom dem.

BRETT PERSPEKTIV PÅ ANALYSEN AV RISKER

En annan utveckling som påverkar stabilitetstillsynen och stabilitetsanalysen är den förändrade riskspridningen. Många olika derivat och andra instrument används för att överföra risker mellan finansiella institut, men även till och från icke-finansiella företag och hushåll. Värdepapperisering av tillgångar är redan en betydande finansiell verksamhet i en del länder och sprider sig snabbt. Banker tillämpar i allt högre grad strategin "originate to distribute", vilket innebär att de inte har för avsikt att hålla merparten av sina exponeringar ända till förfalldagen. Det är viktigt att centralbanker och tillsynsmyndigheter, oavsett struktur, noga övervakar denna förändrade riskprofil hos de finansiella och icke-finansiella aktörerna. Centralbankerna måste ha ett brett perspektiv i sin analys och inte enbart rikta in sig på den finansiella sektorn. Den större riskspridningen

kan få omfattande makroekonomiska konsekvenser, till exempel på konsumtionsmönster och framtida pensioner.

HÖGRE KRAV PÅ KOMPETENS

Trenden inom finansiella aktiviteter har sedan länge gått mot gradvis ökad komplexitet. Såväl instrumenten som riskhanteringen har blivit mer sofistikerade och baseras bland annat på alltmer avancerade, tillämpade finansiella teorier. Lagstiftning och regleringar har anpassats därefter, om än med en viss eftersläpning. I kapitaltäckningsreglerna Basel II fastställs till exempel att bankerna får använda avancerade matematiska modeller för att mäta olika risker, förutsatt att vissa villkor uppfylls. Tillsynsmyndigheterna måste därför skaffa sig de kunskaper som krävs för att till fullo förstå dessa modeller och deras inneboende risker och begränsningar. Den finansiella tillsynen utvecklas samtidigt generellt mot att bli mer principbaserad i stället för regelbaserad. Detta ställer högre krav på tillsynsmyndigheternas kompetens, eftersom de utöver att vara insatta i de olika modeller som används måste vara beredda att godta olika lösningar så länge de faller inom ramen för accepterade principer.

Det finns en tveeggad risk om lagar och regleringar eller tillsynsmyndighetens kompetens och resurser inte är tillräckliga i förhållande till dessa utmaningar. Tillsynsmyndigheterna kan antingen tendera att ta det säkra före det osäkra i alltför hög grad i förhållande till tillsynsobjekten och därmed i onödan hålla tillbaka innovationer inom den finansiella sektorn. Eller så kan de låta sig övertygas av institutionernas egna experter och godta modeller och instrument utan att till fullo inse de möjliga konsekvenserna.

Av ovanstående framgår att den senaste tidens utveckling när det gäller finansiella instrument, aktiviteter och strukturer måste föranleda en förändring av tillsynsmyndigheternas fokus. Detta ökar incitamenten att genomföra strukturella förändringar, genom att till exempel slå ihop nationella tillsynsorgan, ingå överenskommelser om samarbete eller till och med genomföra en närmare integrering av tillsynsarbetet över gränserna. Som konstaterades tidigare i denna artikel är strukturella förändringar emellertid meningslösa i sig om de inte bidrar till att själva tillsynsprocessen blir mer effektiv. Om tillsynsmyndigheterna inte har oberoende, integritet och tillräckliga resurser för att fullgöra sitt uppdrag kan de inte fungera på ett tillfredsställande sätt oavsett vilken struktur som valts.

Slutsatser

För att sammanfatta: Vår första slutsats är, för att använda ett amerikanskt uttryck, "If it ain't broke, don't fix it". Om banktillsynen fungerar

bra i ert land, låt den vara som den är och förstärk tillsynsmyndigheterna inom andra sektorer i stället. Operativt oberoende måste säkerställas tillsammans med regler om ansvar och insyn. Detta är viktigare för en god tillsyn än tillsynsmyndigheternas struktur.

Om ni anser att det finns goda skäl i ert land att förändra tillsynsstrukturen bör ni genomföra en öppen process och vara medvetna om konsekvenserna. Ni måste naturligtvis undvika att genomföra organisatoriska förändringar när den finansiella sektorn är svag. Ni bör heller inte ändra tillsynsstrukturen när den finansiella sektorn genomgår en större förändring, till exempel införandet av kapitaltäckningsreglerna Basel II och den nya redovisningsstandarden IAS 39. (Däremot kan införandet av nya och komplicerade regelverk leda till ökade krav på tillsynssystemet och kräva att dess struktur förstärks. I så fall bör större strukturella förändringar genomföras före övergången till det nya regelverket.) De strukturella förändringarna måste sammanfalla med åtgärder för att stärka den nya myndighetens kapacitet. I annat fall blir förändringen bara kosmetisk.

I många länder pressas det av opportunitetsskäl på från politiskt håll om en ändring av tillsynsstrukturen, i synnerhet om man nyligen har upplevt en finansiell kris och oavsett tillsynsmyndigheternas roller och uppträdande före och under krisen. Detta kan leda till att banktillsynen i en del fall flyttas ut från, men i andra fall in till centralbanken. Även sammanslagningen av tillsynsmyndigheter betraktas ibland som en fråga om maktfördelning snarare än om god tillsyn. Enligt vår erfarenhet har politikerna inte mycket att vinna på ett sådant synsätt. Tvärtom kan skulden för sådana beslut falla tillbaka på beslutsfattarna om tillsynen i framtiden fallerar.

Därmed återstår att besvara frågan i titeln till denna presentation - "Finns det ett optimalt sätt att strukturera tillsyn?". Vårt svar är "nej". De olika tillsynsstrukturerna speglar varje lands särskilda situation, vilken förändras över tiden, och det finns ingen internationellt erkänd bästa praxis. Som ordförande Deng Xiaoping en gång sade: "Det spelar ingen roll vilken färg katten har så länge den fångar möss."