

Sveriges Riksdag  
Finansutskottet  
100 12 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00  
Fax +46 8 21 05 31  
registratorn@riksbank.se  
www.riksbank.se

DNR 2011-673-STA

ER REF RD 060-267-  
2011/12

2011-11-10

## Remissyttrande om Riksrevisionens rapport Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet (RiR 2011:9)

*Riksbanken välkomnar att Riksrevisionen granskar myndigheternas arbete med finansiell stabilitet. Riksbanken delar i stora drag Riksrevisionens beskrivning av skeendena 2005-2007. Riksbanken delar även uppfattningen att det finns brister i det institutionella ramverket och i lagstiftningen rörande finansiell stabilitet. Riksbanken anser att ett ramverk för makrotillsyn behöver utvecklas. Riksbanken konstaterar dock att Finanskriskommittén har i uppdrag att göra en översyn av ramverket för finansiell stabilitet. Riksbanken instämmer i att Riksbankens kommunikation före krisen inte var tillräckligt tydlig. Riksbanken instämmer även i att det kan förtydligas vad stresstester avser att kontrollera. Riksbanken anser att en öppen debatt om finansiell stabilitet och myndigheternas arbete med detta kan bidra dels till att förebygga risker genom att bredare uppmärksamma risker, dels till ökat ansvarsutkrävande och ökad effektivitet i myndigheternas arbete. Riksbanken är därför generellt positiv till Riksrevisionens rekommendationer som på olika sätt syftar till att stimulera till en sådan samhällelig dialog.*

Riksbanken välkomnar att Riksrevisionen granskar myndigheternas arbete med finansiell stabilitet. Det är viktigt att dra lärdomar från den riskuppbyggnad som skedde under den granskade perioden 2005-2007 och inte minst från utvecklingen i de baltiska länderna och hur den kom att påverka Sverige. Riksrevisionens rapport ger ett bidrag till detta.

### 1. Angående bankernas agerande och utvecklingen

Riksbanken delar i stora drag Riksrevisionens beskrivning av skeendena 2005-2007. Riksbanken instämmer i att bankerna genom sin expansion i de baltiska länderna ökade sina risker. Riksbanken delar även uppfattningen att de svenska bankernas expansion i de baltiska länderna innebar att den svenska staten fick ett implicit ansvar för den ekonomiska stabiliteten i dessa länder.

### 2. Angående myndigheternas underskattning av risker

Riksbanken instämmer i att likviditetsriskerna missbedömdes generellt av finansiella aktörer och myndigheter världen över, inklusive Riksbanken.

Riksbanken instämmer i att myndigheterna underskattade riskerna i de baltiska länderna. Även om det framfördes argument för att utvecklingen i de baltiska ekonomierna delvis kunde förklaras av deras övergång till marknadsekonomier så blev det efterhand allt mer uppenbart att de stora obalanserna förr eller senare skulle leda fram till en ekonomisk kris och detta oavsett yttre omständigheter. Däremot kan det finnas skäl att fundera över om nedgången i de baltiska länderna hade fått samma konsekvenser för de svenska bankerna om den utlösande faktorn inte hade varit en global finanskris utan istället en mer normal global konjunkturedgång.

Riksbanken instämmer i att antagandena i stresstesterna i efterhand visade sig vara väl försiktiga. Givet att få förutsåg magnituden på den globala finanskris som blev den utlösande faktorn för nedgången i de baltiska länderna så är det dock mindre uppenbart att antagandena även vid det tillfälle då de genomfördes var väl försiktiga.

Mer generellt visar erfarenheterna även av denna kris att det är svårt att förutsäga finansiella kriser. Även om det finns indikatorer för en ohållbar riskuppbyggnad så finns det ofta argument för att utvecklingen i grunden är sund. Av detta skäl är det av betydelse att skapa rätt förväntningar på vad myndigheter kan åstadkomma med att förebygga kriser. Det är inte realistiskt att tro att finansiella kriser helt kan undvikas, däremot kan ett ändamålsenligt institutionellt ramverk skapa förutsättningar för myndigheterna att minska frekvensen och omfattningen av kriser.

### **3. Angående myndigheternas åtgärder**

Riksbanken anser att den riskbild som växte fram under perioden 2005 till 2007 och som bland annat Riksbanken uppmärksammade i stabilitetsrapporterna, borde det ha föranlett kraftfullare agerande från banker och myndigheter.

Riksbanken instämmer i att Riksbankens kommunikation kring utvecklingen i de baltiska länderna inte var tillräckligt tydlig. Även om Riksbanken under den undersökta perioden varnade för utvecklingen i de baltiska länderna i stabilitetsrapporterna men även i andra fora, så är ett skäl till att detta inte fick tillräckligt genomslag att Riksbankens kommunikation inte var tillräckligt tydlig och handlingsinriktad.

Det bör dock betonas att ansvaret för utvecklingen i de baltiska länderna i första hand faller på de egna regeringarna när det gäller den ekonomiska politiken och på bankerna som har ansvaret att förstå den ekonomiska utvecklingen och agera långsiktigt sunt.

Riksbanken delar uppfattningen att det innebär en särskild utmaning för myndigheterna att främja finansiell stabilitet baserat på nationella mandat i en finansiellt integrerad region med stora gränsöverskridande banker. Riksbanken har under en lång tid före krisen varit drivande i internationella sammanhang för att det gränsöverskridande myndighetssamarbetet ska bli bättre anpassat till graden av finansiell integration. Riksbanken konstaterar i likhet med Riksrevisionen att det pågår ett arbete inom EU med att förbättra myndigheternas samarbete över gränserna. I detta sammanhang kan särskilt nämnas inrättandet av den europeiska systemrisknämnden (ESRB) som bland

■ annat har i syfte att övervaka och uppmärksamma gränsöverskridande systemriskerna.

Riksbanken delar uppfattningen att det finns ett gott samarbetsklimat mellan myndigheterna i Sverige. Riksbanken instämmer även i att samarbetet vilar på allt för informell grund samt att det finns behov av en större offentlighet kring dess former.

#### **4. Rapportens rekommendationer och Riksbankens åtgärder**

*Riksrevisionen föreslår att regeringen bör se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening.*

Riksbanken delar uppfattningen att Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg behöver ses över. Riksbanken har tidigare i en framställning till riksdagen kommit till samma slutsats. Riksbanken konstaterar dock att regeringen har tillsatt Finanskriskommittén med uppdraget att utreda dessa frågeställningar.

*Riksrevisionens föreslår att det bör utredas huruvida ett regelverk för makrotillsyn (eller makroprudentiell policy) bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för denna.*

Riksbanken anser att ett regelverk för makrotillsyn, inklusive ett tydligt ansvar för detta, behöver utvecklas. Riksbanken har idag ett brett ansvar för finansiell stabilitet med fokus på systemnivån. Men Riksbanken har inga tvingande verktyg med vilka systemriskerna kan begränsas. Finansinspektionen har genom sina uppdrag att bedriva mikrotillsyn och konsumentskydd verktyg som skulle kunna användas i makrotillsynen. Även om Finansinspektionens instruktion ger myndigheten i uppdrag att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system så finns det inget uttalat lagstöd för att använda dessa verktyg för makrotillsynsändamål. Det pågår dessutom ett internationellt arbete med att utveckla nya specifika makrotillsynsverktyg, som exempelvis kontracykliska kapitalbuffertar.

Riksbanken konstaterar att Finanskriskommittén har i uppdrag att utreda institutionella former för makrotillsyn i Sverige. Riksbanken vill dock framhålla vikten av att skapa beslutskraftiga institutioner för makrotillsyn. Detta ställer krav på att det finns en tydlig ansvarsfördelning grundat på tydliga mandat till berörda myndigheter samt väldefinierade verktyg.

Riksbanken delar Riksrevisionens uppfattning att ett ansvar för makrotillsyn måste åtföljas av kapacitet att identifiera problem i tid och självförtroende att genomföra impopulära beslut. Det finns som det konstateras i rapporten ofta ett betydande motstånd, såväl bland medborgarna i allmänhet, som hos intresseorganisationer, politiker och företagare, att bryta en utveckling som till övervägande delen uppfattas som positiv. Det finns därför skäl att överväga vilken grad av självständighet som makrotillsynen behöver ges för att tillförsäkra att systemriskerna begränsas effektivt i ett tidigt skede. Givetvis måste det även ställas krav på parlamentarisk insyn och ansvarsutkrävande.

Det kommer dock att ta tid innan en institutionell struktur för makrotillsyn finns på plats i Sverige. Riksbanken och Finansinspektionen har därför för avsikt att

■ inrätta ett temporärt forum för diskussion och samordning av makrotillsynsfrågor.

*Riksrevisionen föreslår att Riksbanken och Finansinspektionen bör överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten.*

Riksbanken instämmer i att Riksbankens kommunikation med banker, myndigheter och allmänhet rörande finansiell stabilitet behöver bli tydligare och mer handlingsinriktad. Som utredarna konstaterar har Riksbanken redan vidtagit åtgärder för att öka tydligheten. I stabilitetsrapporten som publicerades i december 2010 gav Riksbanken för första gången offentliga rekommendationer om åtgärder som borde vidtas. Riksbanken har sedan dess kontinuerligt utvecklat rekommendationer som kommunikationsform. Riksbanken genomför även en mer övergripande översyn av kommunikationen gällande finansiell stabilitet i syfte att öka effektivitet och genomslag.

*Riksrevisionen föreslår att riksdagen skulle kunna pröva möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om finansiell stabilitet.*

Riksbanken välkomnar återkommande öppna utfrågningar i riksdagen om finansiell stabilitet. Riksbanken anser att en öppen debatt om förhållanden i det finansiella systemet och myndighetens arbete med finansiell stabilitet kan bidra dels till att förebygga kriser genom att uppmärksamma risker bredare, dels bidra till ökat ansvarsutkrävande och effektivitet i myndigheternas arbete.

*Riksrevisionen föreslår att Riksbanken och Finansinspektionen bör rapportera hur detta samarbete har utförts under verksamhetsåret till riksdagen eller regeringen.*

Riksbanken är positiv till en ökad rapportering till regering av riksdag av hur samarbetet mellan myndigheterna fortgår. Riksbanken anser att det bör övervägas om detta också bör inkludera stödmyndigheten.

*Riksrevisionen föreslår att det bör övervägas huruvida en extern utvärdering ska genomföras av hur samarbetet är organiserat och har fungerat, snarare än den interna utvärdering som överenskommelsen mellan Riksbanken och Finansinspektionen förordar.*

Riksbanken instämmer i att det bör övervägas om en extern utvärdering av Riksbankens och Finansinspektionens samarbete är att föredra. Ett sådant övervägande bör dock beakta nyttan av en sådan utvärdering i ljuset av andra möjligheter att skapa insyn i myndigheternas samarbete.

*Riksrevisionens föreslår att Riksbanken bör vara tydlig med vad stresstesterna avser att kontrollera och säkerställa att antaganden till stresstesterna återspeglar dessa risker.*

Riksbanken instämmer i att vad stresstesterna avser att kontrollera kan förtydligas. De stresstester som Riksbanken genomförde innan krisen analyserar motpartsrisk respektive kreditrisk i ett stressat scenario. De ger till exempel inget direkt mått på risken för att förtroendet för bankerna minskar, vilket även beror på exempelvis internationella förhållanden. Riksbanken har dock vidtagit ansträngningar för att förtydliga detta i anslutning till stresstesterna. Den

■ globala finanskrisen har gett lärdomar om risker och svagheter i det finansiella systemet som även avspeglas i utvecklingen av stresstester. Riksbanken har i och med rapporten Finansiell Stabilitet 2010:2 som första centralbank i världen börjat publicera stresstester av bankernas likviditet. Denna åtgärd ska ses i ljuset av den missbedömning av likviditetsriskerna som generellt gjordes innan krisen.

*Riksrevisionen förslår att regeringen bör utreda om riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita statliga garantin kan begränsas.*

Riksbanken delar Riksrevisionens uppfattning att det bör utredas hur riskerna i banksektorn och den därmed sammanhängande implicita garantin kan begränsas. Riksbanken förordade i rapporten Finansiell Stabilitet 2011:1 att det på sikt ställs högre kapitaltäckningskrav på de svenska bankerna utöver vad som kommer att gälla när Basel III-regelverket implementerats. Bland de motiv som framfördes för detta var bland annat att begränsa effekterna av den implicita statliga garantin.

Beslut i detta ärende har fattats av biträdande avdelningschef Malin Alpen efter föredragning av Erik Lenntorp.

Malin Alpen

Erik Lenntorp