

G20-ländernas åtgärdsprogram utvidgar och fördjupar tillsynen över finansmarknaderna i Finland och EU

15.2.2010 • ARTIKEL

Finansmarknadskrisen har inverkat och kommer på ett märkbart sätt att inverka på regleringen av finansmarknaderna och deras tillsynsstrukturer globalt, inom EU och även i Finland. Tillsynsmyndigheternas möjligheter att identifiera dolda obalanser i finanssystemet förbättras. Marknadernas stabilitet ökar till följd av kraven på en högre kapitaltäckningsgrad inom finanssektorn. Det återstår att se i vilken grad regleringen av belöningar ändrar på affärsverksamhetens incitament så att den allmänna risknivån för verksamheten sjunker.

Finansmarknadskrisen ledde till en världsomfattande utvärdering av tillsynen

Efter flera år med stark ekonomisk tillväxt upptäckte man sommaren 2007 på den internationella marknaden tecken på att placerarnas förtroende höll på att avta. Den långa tillväxtperioden hade kännetecknats av lättillgängligt kapital, en låg räntenivå och en stark strävan hos placerarna att hitta placeringsobjekt med god avkastning för sitt kapital. Sommaren 2007 avtog placerarnas tro på framtiden, och det minskade förtroendet ledde i första hand till att bankernas och de andra finansinstitutens återfinansiering försvårades.

Samtidigt som krisen i finanssystemet bekämpades med direkta åtgärder inleddes också en diskussion om nödvändiga strukturella reformer av finanssystemet för att undvika framtida kriser. Eftersom krisen i finanssystemet var global konstaterade man att det fanns ett behov av globala strukturella åtgärder. Våren 2008 offentliggjorde G8-länderna vid sitt stabilitetsforum (Financial Stability Forum, FSF) ett åtgärdsprogram för att utveckla reglerings- och tillsynsstrukturen på finansmarknaden. I november 2008 beslöt G20-länderna (1) vid sitt möte i Washington att utvidga det internationella samarbetet genom att skapa ett nytt stabilitetsorgan, Financial Stability Board (FSB). Samtidigt offentliggjorde de sitt eget program för att utveckla finansmarknadens struktur och regleringen av denna (Action Plan to Implement Principles for Reform). Åtgärdsprogrammet kompletterades och specificerades vid G20-ländernas möten i London i april och Pittsburgh i september 2009.

Tyngpunktsområdena i G20-ländernas åtgärdsprogram

Stärka marknaden transparenns och ansvarstagande
Förbättra kvaliteten på regleringen (regleringsregimer, tillsyn och riskhantering)
Främja marknaden stabilitet och oberoende
Främja internationellt samarbete

Stärka de internationella institutionernas ställning

G20-ländernas åtgärdsprogram innehåller flera konkreta åtgärder för att förebygga framtida kriser och/eller begränsa deras effekter (tabell 1). Syftet med åtgärderna är att öka marknadens transparens och ansvarstagande, vidareutveckla regleringen, främja marknadens stabilitet och oberoende, fördjupa det internationella samarbetet samt stärka de internationella institutionernas ställning.

Bättre transparens och ansvarstagande på marknaden eftersträvas genom planerna på en gemensam och välfungerande global bokslutsstandard. Även förtydligandet av värderingspraxisen för värdepapper, i synnerhet komplicerade finansiella instrument utanför balansräkningen, har visat sig vara viktigt. Möjligheterna att upptäcka problem hos aktörerna inom finanssektorn förbättras genom att öka rapporteringskyldigheterna och öppenheten. Investeringsföretag och hedgefonder förutsätts i framtiden iakttä de sektorvisa principerna för bästa praxis (best practices) som håller på att utvecklas.

Regleringen förbättras genom att utvidga dess tillämpningsområde till att omfatta alla betydande aktörer. För kredit- och OTC-derivatmarknaden planeras bl.a. standardiserade rutiner, självständiga clearingparter, öppenhet, kontinuerlig bedömning av stabilitetskonsekvenser samt noggrannare uppföljning av innovationer och produktutveckling. Syftet är också att mer ingående följa upp kreditratinginstitutens verksamhet. G20-länderna förutsätter att alla medlemsländer utvärderar sin finansmarknadsreglering enligt Internationella valutafondens utvärderingsprogram (Financial Sector Assessment Program, FSAP). En reform av krishanteringens lagstiftningen föreslås så att det i framtiden ska vara möjligt att mer smidigt utveckla stora internationella aktörer.

I synnerhet frågan om att minska regleringens konjunkturförstärkande effekter (procyclicality) är central i utvecklingen av lagstiftningen. Krisen har visat att kapitaltäckningsbestämmelserna för företag på finansmarknaden i vissa situationer kan förstärka konjunkturdgångar. G20-länderna förutsätter att de internationella organisationerna utarbetar rekommendationer för att begränsa sådana skadliga effekter. Dessutom anser G20-länderna att det är viktigt att ta i bruk en enhetlig global definition av eget kapital och soliditet. Kapitaltäckningskraven borde också höjas för strukturerade krediter och värdepapperiserade produkter, och dessutom borde ändamålsenliga principer skapas för tillsynen över de internationella bankernas likviditet samt belöningar till ledningen och den övriga personalen.

Slutligen fäster åtgärdsprogrammet vikt vid betydelsen av internationellt och regionalt regleringssamarbete, främjandet av informationsutbyte mellan myndigheter och behovet av att utveckla disciplinreglerna. På ett mer konkret plan borde tillsynskollegier, dvs. samarbetsforum för nationella tillsynsmyndigheter, skapas för alla stora internationella aktörer. Enligt G20-länderna borde även det internationella krissamarbetet inklusive krisövningar främjas. Arbetet för att förebygga verkningarna av icke-samarbetsvilliga länder, skatteparadis, penningtvätt och terrorism bör fortsätta. De internationella organisationernas ställning som främjare av finanssystemets stabilitet stärks och prisuppföljningen av egendomstillgångar förbättras både på det internationella och på det nationella planet.

I Europeiska unionen vill man stärka existerande strukturer för tillsyn

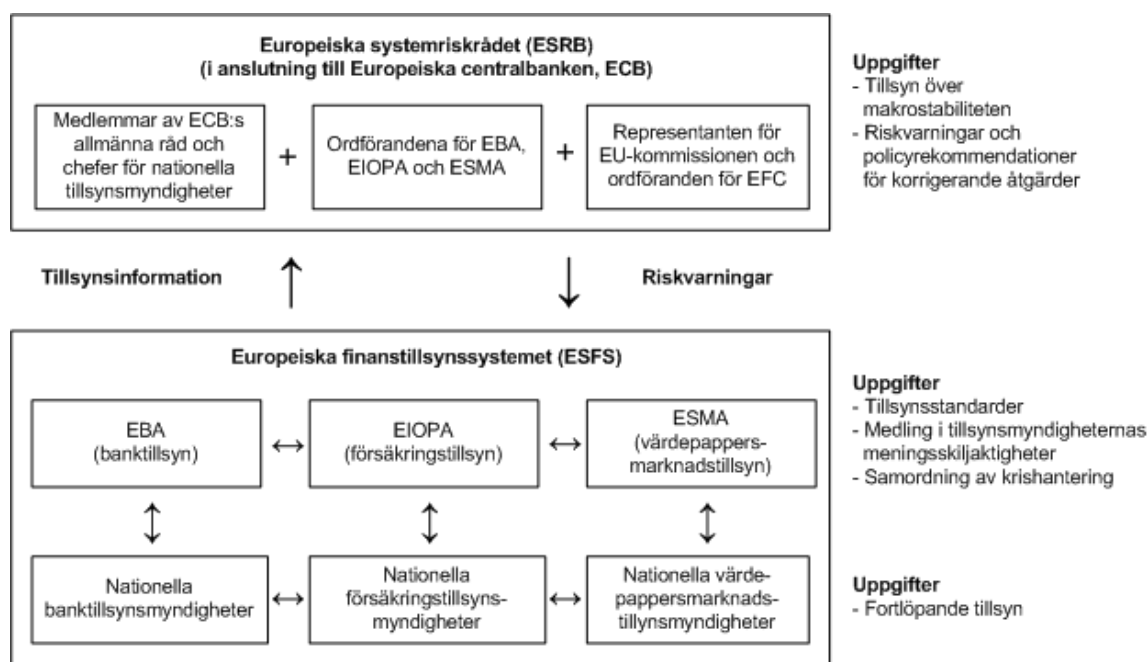
I november 2008 tillsatte EU en kommitté för finansiell tillsyn på högsta nivå (High Level Group on Financial Supervision) för att reda ut bakgrunden till finanssystemets kris och

identifiera de regleringsåtgärder som förebyggande av framtida kriser kräver. Internationella valutafondens (IMF) förre direktör Jacques de Larosière fungerade som ordförande för kommittén. Kommitténs rekommendationer följer rätt långt riktlinjerna i G20-ländernas åtgärdsprogram. (2) Tyngdpunkten i kommitténs rekommendationer gäller dock frågan hur makro- och mikrotillsynen i EU- området i framtiden skall organiseras.

EU-kommissionen offentliggjorde i september 2009 sitt förslag till ny makroreglering och -tillsyn på EU-nivå samt nytt finanstillsynssystem på mikronivå i Europa. (3) Förslaget byggde på kommitténs rekommendationer. I förslaget strävar man efter ett effektivare samarbete i tillsynen av finansmarknaden såväl med tanke på marknadernas stabilitet som integrationen på marknaden. Förslaget föregicks av tillkännagivanden och inbegärande av kommentarer våren 2009 och dess ikraftträdande förutsätter godkännande av både ministerrådet och EU-parlamentet. Målet är att reformen skall träda i kraft år 2010. I ett brev till riksdagens ekonomiutskott har Finansinspektionen meddelat sitt stöd för kommissionens förslag till ett europeiskt finanstillsynssystem och samtidigt betonat vikten av att säkerställa tillräckliga verksamhetsförutsättningar för de myndigheter som inrättas. (4)

Enligt förslaget gällande makroreglering och -tillsyn ska ett europeiskt systemriskråd (European Systemic Risk Board, ESRB) inrättas i anslutning till ECB. Systemriskrådet har till uppgift att övervaka (makro)stabiliteten på marknaden, dvs. systemets stabilitet, varna för risker i systemet samt lägga fram rekommendationer om de åtgärder som borde vidtas när marknadens stabilitet är hotad (figur 1). Medlemmarna av systemriskrådet består av medlemmarna i ECB:s allmänna råd och cheferna för de nationella tillsynsmyndigheterna, cheferna för de tre myndigheterna i det europeiska finanstillsynssystemet på mikronivå samt en representant för EU-kommissionen och ordföranden för Ekonomiska och finansiella kommittén (Economic and Financial Committee, EFC) som lyder under ministerrådet. Europeiska systemriskrådet skall bedriva nära samarbete med det europeiska finanstillsynssystemet.

Figur 1. EU:s planerade tillsynssystem för finansmarknaden



Enligt förslaget skall Europas nya finanstillsynssystem på mikronivå bestå av tre myndigheter på EU-nivå, dvs. bankmyndigheten (European Banking Authority, EBA), försäkringsmyndigheten (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) samt värdepappers- och marknadsmyndigheten (European Securities and Markets Authority, ESMA). Medlemsländernas nationella myndigheter skall vara representerade i alla tre myndigheter, och de tre myndigheterna skall bedriva nära samarbete med varandra. De tre myndigheterna skall meddela tekniska föreskrifter och standarder gällande tillsynen och se till att de tillämpas enhetligt, att tillsynsinformationen sprids mellan tillsynsmyndigheterna, att meningsskiljaktigheter mellan tillsynsmyndigheterna förlikas och att krishantering samordnas. Den egentliga tillsynen skall dock, såsom i dag, basera sig på nationell tillsyn. Undantaget är Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (ESMA) uppgift att direkt övervaka europeiska kreditratinginstitut med stöd av en förordning. (5)

Reformerna av Finlands lagstiftning följer G20-ländernas åtgärdsprogram

Till följd av finansmarknadskrisen utökades tillsynen av marknaden i Finland. Finansinspektionen deltar även aktivt i regleringsarbetet i olika arbetsgrupper på EU-nivå. Största delen av de riktlinjer som G20-länderna och den av de Larosière ledda kommittén har utarbetat, bearbetas eller behandlas för närvarande i EU-kommissionen, ministerrådet och EU-parlamentet. För att ändringarna av regleringen skall träda i kraft i Finland måste de i regel implementeras i Finlands lagstiftning. Största delen av ändringarna kommer således med största sannolikhet att träda i kraft under åren 2010–2012. Sett ur de finländska marknadsaktörernas perspektiv gäller de viktigaste lagändringarna marknadsaktörernas kapitaltäcknings- och likviditetskrav, tillsynen över internationella aktörer, regleringen av belöningsystemen, utvidgningen av tillsynen till att omfatta nya aktörer, bokslutsinformationen samt krishantering. Även reglerna gällande marknadsaktörernas förhållande till kunder är föremål för bedömning och på ett allmänt plan har man också diskuterat om att strama åt sanktionerna.

Ifall kommissionens nyligen givna förslag till det s.k. "Omnibus"-direktivet träder i kraft, överförs en del av reglerings- och beslutsmakten till de EU-myndigheter som inrättas och således bort från Finland. (6) Direktivet syftar till att säkerställa att de nya inrättade myndigheterna kan agera effektivt. Beslutsprocessen för de nya myndigheterna skulle avvika från det nuvarande systemets konsensusbeslutsfattande och således bygga på majoritetsbeslut. Direktivet är viktigt med tanke på en fortsatt framgångsrik harmonisering av EU-regleringen gällande finansiella tjänster.

1) G20-länderna består av Argentina, Australien, Brasilien, Frankrike, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Mexico, Ryssland, Saudiarabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA. Även Europeiska unionen har sin representation i gruppen. Gruppen grundades officiellt vid G7-ländernas finansministermöte i september 1999, och medlemmarna utgörs av ländernas finansministrar och centralbankernas chefer samt bl.a. direktörerna för Internationella valutafonden och Världsbanken.

2) Report by the High Level Group on Financial Supervision in the EU (chaired by Jacques de Larosière), Brussels, February 25th, 2009.

3) EU-kommissionen offentliggjorde fem nya förslag till förordningar och beslut gällande det nya tillsynssystemet den 23 september 2009: Förslag till tillsyn över finanssystemets stabilitet på makronivå i gemenskapen och inrättande av ett Europeiskt systemriskråd, Förslag om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet, Förslag om inrättande av en Europeisk bankmyndighet, Förslag om inrättande av en Europeisk försäkrings- och arbetspensionsmyndighet, Förslag till inrättande av en Europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet, KOM (2009) 499–503 Slutlig.

4) Finansinspektionens svar daterat den 13 November 2009 till U 73/2009 rd.

5) EU-parlamentets och ministerrådets förordning av den 16 september 2009 om kreditvärderingsinstitut

(1060/2009/EG)

6) EU-kommissionens förslag daterat den 26 oktober 2009 om ändring av direktiven gällande Europeiska bankmyndighetens, Europeiska försäkrings- och arbetspensionsmyndighetens och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens behörighet, KOM (2009) 576 Slutlig.

2010-02-15