

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning

MARIA HEDVALL

En effektivare Finansinspektion – om betydelsen av tydliga mål och ändamålsenlig organisation*

Våren 1997 beslöt Riksdagens revisorer att granska Finansinspektionen. Granskningen presenterades under våren 1998 som en granskningspromemoria (Riksdagens revisorer [1998]). Syftet med denna not är att diskutera hur formulering av mål och val av organisation kan förbättra Finansinspektionens effektivitet – en diskussion som inte förs i granskningspromemorian. Klara, entydiga mål och en ändamålsenlig organisation borde kunna resultera i en effektivare Finansinspektion.

Brist på tydliga mål

Regeringen har bestämt att de övergripande målen för Finansinspektionens verksamhet ska vara att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd (SFS [1996, 2§]). För att uppnå dessa mål ska Finansinspektionen övervaka finansiella marknader, kreditinstitut

och det enskilda försäkringsväsendet (SFS [1996, 1§]), det vill säga övervaka att omkring 2 500 finansinstitut följer ett 130-tal föreskrifter. Låt oss jämföra dessa mål med motsvarande mål för Schweiz och Nederländernas tillsynsorganisationer. Dessa länder valdes som jämförelseobjekt därför att de – till skillnad från bl a England och USA – har haft ett fåtal bankkonkurser (Giles [1996], Goodhart [1995]) och följaktligen kunde tjäna som föredöme. Som kuriosa kan nämnas att de schweiziska konkurserna har tvingats fram av landets tillsynsorganisation för att dessa banker inte uppfyllt stadgade villkor.

Både den schweiziska och den nederländska tillsynsorganisationen har uttryckligen till uppgift att skydda insättarna och deras insatta pengar (KPMG [1996], De Nederlandsche Bank [1994]). Innebörden är klar och entydig. Målen för Finansinspektionens verksamhet har däremot en så obestämd innebörd att inspektionen dels får svårt att skapa ändamåls-

Fil dr MARIA HEDVALL är verksam vid Institutionen för försvarsekonomi, Försvarets forskningsanstalt, Foa.

* Noten bygger på intervjuer och material som samlades in för Riksdagens revisorers granskning av Finansinspektionen.

enliga rutiner, dels oavsiktligt kan komma att verka för oförenliga mål. Att verka för ett gott konsumentskydd, vilket är ett mål, skulle kunna sägas vara detsamma som att inspektionen verkar för att konsumenter ska betala så lite som möjligt för att utnyttja en banks tjänster: banken får lägre inkomster, dess kreditvärdighet försämras – vilket inte gynnar det finansiella systemets stabilitet. Exemplet är extremt tillspetsat för att försöka illustrera konsekvenser av tvetydigheten i regeringens mål för Finansinspektionen. När nya situationer uppstår är det inte givet hur inspektionen ska agera eftersom det är oklart vad som menas med finansiell stabilitet. Tvetydiga mål skapar tvekan, tvekan tar tid att hantera och denna tid är antagligen en inte oväsentlig kostnad som bidrar till ineffektivitet.

Det närmaste regeringen tycks komma en precisering av vad som menas med finansiell stabilitet är ”frånvaro av störningar i det finansiella systemet” (Regeringens proposition [1992/93:135]). Frånvaro av störningar ska uppnås genom att regeringen varje år uppdrar åt inspektionen att utföra vissa uppgifter. Hur detta går till får illustreras av hur uppgifterna för år 1997 togs fram. Själva arbetet kan beskrivas som en förhandling mellan finansmarknadsavdelningen på Finansdepartementet och Finansinspektionen. På departementet inleddes arbetet med att föregående budgetårs lista över uppgifter skickades till berörda enheter: tre lagstiftande och en ekonomisk. Med hjälp av denna lista ombads enheterna prioritera vilka uppgifter de ville att Finansinspektionen skulle utföra under 1997. Förslagen lämnades till Finansinspektionen. Inspektionen å sin sida gjorde en lista över vilka uppgifter som inspektionen tyckte var viktiga. Därefter jämkades finansmarknadsavdelningens och inspektionens listor samman. En systematisk nedbrytning av målet finansiell stabilitet i kortsiktiga uppgifter tycks därför inte ha ägt rum – och kan kanske inte äga rum

för att begreppet finansiell stabilitet saknar preciserad innebörd.

Varför skulle en organisation vars långsiktiga mål är kopplade till kortsiktiga uppgifter vara effektivare än en där uppgifterna bestäms mer ad hoc-artat? Därför att i den förra är det klart utsagt hur de kortsiktiga uppgifterna gemensamt ska bidra till det långsiktiga målet. På så sätt hushållar organisationen med resurser och med tid: betydelselösa och onödiga åtgärder sällas bort från verksamheten. En verksamhet, vars kortsiktiga uppgifter inte samverkar för att uppnå ett mål, riskerar att en mängd onödiga aktiviteter genomförs. Onödiga aktiviteter är samma sak som aktiviteter som kostar utan att vara till någon nytta. Än värre: de kortsiktiga verksamhetsmålen kan komma att motverka varandra.

Att organisera och utföra arbete så att långsiktiga mål uppnås

I både Schweiz och Nederländerna tycks finnas en arbetsdelning där tillsynsorganisationerna handlägger juridiska frågor och externa auktoriserade revisorer utför den ekonomiska tillsynen. Tillsynsorganisationerna skriver lagar och föreskrifter samt försöker lösa problem som uppstår. De auktoriserade revisorerna granskar bankers konton, kontrollerar att de följer lagar och föreskrifter samt samlar in statistik och annan information (enligt brev från Renate Lischer). Schweiz tillsynsorganisation auktoriserar speciella revisorer för den ekonomiska tillsynen (KPMG [1996]). I Nederländerna finns en överenskommelse mellan a) tillsynsorganisation, b) auktoriserade revisorer och c) bankrepresentanter, som säger att en revisor ska, efter att ha talat med sin bank, informera tillsynsorganisationen så att denna fortlöpande ska kunna övervaka bankens finanser (De Nederlandsche Bank [1994]).

Finansinspektionen har inte denna uppdelning i juridiskt arbete och ekonomisk tillsyn utan inspektionens anställda både

skriver föreskrifter och utövar ekonomisk tillsyn. Proceduren för att utöva tillsyn är dessutom mer eller mindre densamma oavsett vilket institut som ska granskas och besökas. Proceduren framgår av den checklista som Finansinspektionen tagit fram för hur besök ska genomföras. Före besöket ska dokumenteras hur planeringen ska läggas upp; diariet kontaktas och likaså andra enheter på inspektionen; en förteckning görs över vilken information som ska begäras in när institutet aviseras om besöket; ärendet öppnas hos registratören; aviseringskrivelse till institutet upprättas och skickas; kontakt tas med förordnad revisor; inhämtad information går igenom och analyseras och undersökningspromemorian påbörjas; sammanträde förberedas med övriga deltagare i granskningen och därefter ska besöket genomföras. Efter besöket ska utkast till undersökningspromemoria upprättas; en preliminär föredragning för enhetschefen göras, o s v. Inspektionen fäster således en avsevärd vikt vid att följa en administrativ procedur. Det blir en mekanisk tillsyn som inte analyserar samspelet mellan makroekonomiska och mikroekonomiska variabler, vilket exempelvis ratinginstitutet Standard & Poor's gör när det rangordnar företag.

Inspektionen eftersträvar att all tillsyn ska utföras med samma administrativa rutin. Däremot finns ingen återkommande tillsyn av ett och samma institut. Inspektionens anställda besöker varje år några utvalda finansinstitut – ett år för att exempelvis granska riskhantering, ett annat år för att granska kredithantering. Granskningsfrågorna varierar således mellan åren. Det är heller inte givet att en viss anställd återkommande ska granska ett institut. Bristen på kontinuitet gör att inspektionens anställda inte ackumulerar kunskap om instituten. Schweiz och Nederländernas tillsynsorganisationer kan däremot utnyttja den ackumulerade kunskap som auktoriserade revisorer kontinuerligt skaffar sig när de årligen reviderar

sina banker. Därtill kommer att en auktoriserad revisors ”närvaro” i ett finansinstitut antagligen ger denne en kunskap som inte kan uttryckas i ord. Han eller hon har på känn om något är fel genom omedvetna observationer. Genom att använda auktoriserade revisorer tillvaratas dels inlärningseffekter, dels revisorernas ”tacit knowledge” (Polyani [1967], Nelson och Winter [1982]). Detta talar för att en av inspektionen anställd har mycket mindre specifik kunskap om ett institut än en auktoriserad revisor.

Det faktum att inspektionens tillsynsarbete definieras av dess föreskrifter och rutiner skapar andra problem. Det hjälper antagligen inte hur skickliga analytiker som inspektionen anställer så länge som rutinerna inte syftar till ekonomiska analyser utan till att kontrollera att instituten efterlever gällande regler. Ekonomer som arbetar som jurister – det är ett problem som försvinner när auktoriserade revisorer anlitas. I Schweiz och Nederländerna arbetar tillsynsorganisationerna med juridiska rutiner för att lösa juridiska frågor och revisorerna gör ekonomiska analyser med hjälp av ekonomiska rutiner. Det gör det lättare att bryta ett juridiskt perspektiv mot ett ekonomiskt i stället för att som i Sverige hamna någonstans mitt emellan.

Slutsatser

Jämförelsen mellan å ena sidan svensk och å andra sidan schweizisk och nederländsk tillsyn talar för att Finansinspektionens tillsyn skulle kunna förbättras om regeringen satte tydliga mål för inspektionens verksamhet och att själva den ekonomiska tillsynen överläts på auktoriserade revisorer. Men, vilket bör understrykas, min jämförelse omfattar endast målformulering och verksamhetsorganisation för tillsynsorganisationer i tre länder. Också andra variabler bör påverka effektiviteten i tillsynen. En större jämförande studie av hur tillsyn utövas i olika länder vore kanske därför på sin plats.

Referenser

- De Nederlandsche Bank [1994], *Act on the Supervision of the Credit System 1992*, stencil, inofficiell översättning.
- Giles , M, [1996], "The Domino Effect, A Survey of International Banking", *Economist*, särskild bilaga, 27 april 1996.
- Goodhart, C A E, [1995], *The Bank and the Financial System*, MacMillan, London.
- KPMG [1996], *Banking and Finance in Switzerland*, Zürich.
- Nelson, R R, & Winter, S, [1982], *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Polyani, M, [1967], *The Tacit Dimension*, Anchor, Garden City N.Y.
- Regeringens proposition [1992/93:135], *Om åtgärder att stärka det finansiella systemet*.
- Riksdagens revisorer [1998] *Finansinspektionen och vissa frågor om inspektionens verksamhet*, Granskningspromemoria.
- Svensk Författningssamling [1996:596], *Förordning med instruktion för Finansinspektionen*.
- Brev från fru Renate Lischer, Schweiz Federala Bankkommission [8 augusti 1997].