

8 Finansiell rapportering och revision

Våra förslag

Regelverket ses över

- Redovisningslagstiftningen ses över i syfte att dels införa en generell underskriftsmening i årsredovisningen som tydliggör styrelsens ansvar för den finansiella rapporteringen, dels tydliggöra finansdirektörens ansvar för rapporteringen. Revisionslagstiftningen ses över för att förtydliga innehållet i den svenska förvaltningsrevisionen.

Tillsynen effektiviseras

- En ny myndighet, Redovisningsinspektionen, inrättas för att samordna redovisnings- och revisionsfrågorna. Bokföringsnämnden och Revisorsnämnden läggs ned. Redovisningsinspektionen bör i betydande utsträckning delegera uppgifter till självreglerande organ.
- Redovisningsinspektionen finansieras över statsbudgeten med anslag på 50 miljoner kronor, vilket innebär en ökning från dagsläget med ca 42 miljoner kronor.

8.1 Bakgrund

Under senare år har det inträffat ett stort antal redovisnings-skandaler över hela världen. Fenomenet är inte nytt men skandalerna har blivit mer frekventa. Redan på 1980-talet och tidigt 90-tal hade vi fall som Maxwell, BCCI, Polly Peck, Barings, Credit Lyonnais och Fermenta i Europa och fallissemaning i många banker och kreditinstitut i USA.

De fall som under senare år fångat uppmärksamheten är bl.a. Enron, WorldCom, Royal Ahold och Parmalat. För svensk del är det fall som Prosolvia, Skandia och Intrum Justitia som diskuterats.

I många av fallen är omständigheterna så väl kända att man kan överblicka vilka fel och brister som fanns i redovisningen och revisionen. I andra fall pågår utredningar och det är svårt att bilda sig en uppfattning om vari bristerna består, och vilken roll eventuella brister i redovisningen och revisionen spelar.

Dessa skandaler har allvarligt skadat förtroendet för den finansiella rapporteringen. Kraftfulla åtgärder har vidtagits i USA genom Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOA). Också inom EU pågår ett omfattande arbete som syftar till att stärka förtroendet på detta område.

8.2 Problembeskrivning

En grogrund för misstron mot den finansiella rapporteringen under senare år har varit stora kursfall på aktier i kombination med skyhöga ersättningar till företagsledningarna. Många anser att företagen inte lämnat den information man bort och att corporate governance-systemet misslyckats med att upptäcka bristerna i rapporteringen.

Ersättningsfrågan som kommit att prägla den offentliga debatten, inte minst i Sverige, är i det här sammanhanget bara en av flera frågor. Reglerna, tillämpningen, kontrollen och granskningen av olika incitamentsprogram kan ha varit bristfällig, men i allt väsentligt är detta en corporate governance-fråga, dvs. den handlar om brister i bolagsstyrningen vad gäller riskhantering, intern kontroll och övervakning. Redovisningsreglerna om ersättningar har präglats av få, och nu i efterhand till synes ofullständiga, krav på upplysningar i årsredovisningen. Om ett mer omfattande regelverk funnits hade detta kunnat bidra till en bättre hantering av dessa frågor. Redovisningsregler kan visserligen sällan eller aldrig ersätta gott omdöme hos företagets ledning, men bidrar till att begränsa omfattningen och effekterna av omdömeslösa ledningsbeslut.

Åtskilliga av de skandaler som uppmärksammats under senare år har däremot en mer direkt koppling till redovisningsreglernas innehåll och tillämpning. Det har t.ex. gällt frågor som aktivering av utgifter i forsknings- och utvecklingsprojekt som inte uppfyllt kraven för att redovisas som tillgång, uteblivna eller otillräckliga nedskrivningar av tillgångar, inkl. goodwill, som förlorat i värde samt inte minst felaktig intäktsredovisning. Ett vanligt problemområde är konsolidering och dekonsolidering av verksamhet, med

åtföljande effekter på redovisad omsättning, resultat och ställning. Dekonsolidering av riskfylld verksamhet till s.k. specialbolag (SPE) har varit vanlig utomlands och börjar bli vanligare också i Sverige. Nära dessa frågor ligger, de i en ”typisk” redovisningsskandal frekventa närstående transaktionerna.

Det är viktigt att skilja mellan frågor som kan bedömas utifrån lämnade upplysningar, t.ex. varför en nedskrivning av en aktiepost inte gjorts trots att bokfört värde kraftigt överstiger börsvärdet, och frågor som inte går att bedöma av lämnade uppgifter. Är det något som karakteriserar en redovisningsskandal, så är det denna senare omständighet. Ett vanligt förekommande exempel är komplexa finansiella transaktioner. En typisk effekt av en redovisningsskandal är att när företaget inte i tid rapporterat korrekt har de dåliga affärerna kunnat fortgå och därmed hindrat såväl investerarna som andra intressenter att agera i tid.

De skandaler som innefattar bokföringsbrott, bedrägeri, svindleri och andra brott är av ett annat slag. Här handlar det om åsidosättande av grundläggande regelverk, ofta i kombination med brister i den interna kontrollen och/eller i revisorernas granskning.

Enstaka redovisningsskandaler kan knappast förklaras utifrån brister i det existerande corporate governance-systemet och det befintliga regelverket för redovisning och revision. Vid mer frekventa sådana händelser är det däremot troligt att de går att hänföra till brister i systemet och regelverken som sådana.

Inför den fortsatta framställningen finns det skäl att särskilt understryka några kännetecken för frågan om förtroendet för den finansiella rapporteringen. För det första är detta ett område med omfattande regelverk på såväl redovisnings- som revisionsområdet. Regelverken är under ständig utveckling och tillväxten i antalet regler är närmast explosionsartad. Förekomsten av regler kan möjligen vara ett större problem än avsaknaden av regler. För det andra kännetecknas området av en omfattande internationalisering. En viktig drivkraft och förklaring till denna regelharmonisering är avregleringen av de finansiella marknaderna och en alltmer internationaliserad kapitalmarknad. De problem som finns måste därför i allt väsentligt lösas på internationell nivå.

Framställningen är mot denna bakgrund i första hand inriktad på hur dessa frågor – med anledning av olika redovisningsskandaler – hanterats på internationell nivå och hur den internationella utvecklingen påverkat och/eller bör påverka utvecklingen i Sverige. De förslag som lämnas är primärt inriktade på den finansiella rapporte-

ringens roll inom det svenska corporate governance-systemet och inte innehållet i materiella redovisnings- och revisionsregler. Det handlar således mer om strukturella frågor än ändringar i befintliga regler. Detta är också helt i linje med hur förtroendefrågan på detta område hanterats i andra länder.

Den internationella debatten om hur man skall återskapa förtroendet för den finansiella rapporteringen har dominerats av hur man skall öka tilltron till revisionen. Detta är nödvändigt, eftersom revisionen spelar en nyckelroll för tilltron till företagets finansiella rapportering. Det gäller i princip oberoende av hur redovisningsreglerna ser ut. Nästan varje frågeställning som behandlas har därför en koppling till revisionen.

Våra förslag syftar till att säkerställa kvaliteten i den finansiella rapporteringen. Vi har härvid identifierat ett antal kritiska områden, nämligen att

- det finns ett behov av att tydliggöra vilket ansvar styrelsen har för den finansiella rapporteringen,
- åtgärder bör vidtas för att säkerställa kvaliteten i den interna kontrollen och den finansiella rapporteringen, vilket berör såväl styrelsearbetet som revisionen,
- det finns ett behov av att säkerställa revisorns integritet och självständighet och att revision sker i tillräcklig omfattning,
- integriteten och kompetensen i regelgivning och tillsyn är en viktig del av ett väl fungerande system.

Förtroendet för den finansiella rapporteringen har såväl en internationell som en nationell dimension. Frågan om vilka åtgärder som behövs respektive är möjliga att genomföra är kopplad till detta ömsesidiga samband. Vi vill också understryka att om man vill förbättra förtroendet för den finansiella rapporteringen måste hela informationskedjan från producenten till användaren av denna information involveras. Det innebär företagsledning, styrelse, revisorer, normgivare, investerare, analytiker m.fl.

De förslag vi lämnar grundas på synsättet att man kan lösa åtskilliga frågor genom ökad öppenhet. Detta uppnås genom krav på upplysningar av olika slag. Vi har valt att föreslå att dessa bör införas i den nya svenska bolagsstyrningskoden. Endast i undantagsfall förslår vi lagstiftning. Ett skäl till detta är att förslagen endast berör noterade bolag.

8.3 Finansiell rapportering

8.3.1 Allmänt

Regleringen på redovisningsområdet omfattar lagstiftning, föreskrifter från myndigheter samt vad som brukar kallas den kompletterande normgivningen. Den sistnämnda delen av regelverket spelar en allt större roll för företag i alla länder. Regleringen skiljer sig åt mellan länderna. Vissa länder saknar lagstiftning på området, den kompletterande normgivningen (redovisningsrekommendationer) är olika organiserad och möjligheten att sanktionera brott mot reglerna varierar.

Regelverket kompletteras för aktiemarknadsbolag av de krav som gäller för notering. Dessa krav framgår av det noteringsavtal företaget ingått med respektive marknadsplats. Detta regelverk förtydligar vanligtvis vilken kompletterande normgivning som skall tillämpas samt ställer ytterligare krav på företagens informationsgivning till marknaden. Dessa senare krav (övrig finansiell rapportering) grundas vanligen på andra regelverk än redovisningsrekommendationer och kan omfatta årsredovisning, delårsrapporter, bokslutskommuniké, prospekt och annan kurspåverkande information.

När man diskuterar redovisningsfrågor i aktiemarknadsbolag är det mot denna bakgrund lämpligare att tala om finansiell rapportering än om redovisning. Detta begrepp omfattar således krav som följer av redovisningsrekommendationer och noteringsavtal.

8.3.2 Den svenska regleringen

Den svenska *lagstiftningen* på området är omfattande. De grundläggande lagarna är 1995 års årsredovisningslag (ÅRL) och 1999 års bokföringslag (BFL). Dessa lagar kompletteras av speciella årsredovisningslagar för finansiella företag och försäkringsföretag samt särskilda regler för olika associationsformer. Lagstiftningen är till sin karaktär en ramlagstiftning som kräver kompletterande normgivning.

Den *kompletterande normgivningen* skiljer sig åt från flertalet länder i det att det finns en statlig normgivare – Bokföringsnämnden (BFN) – som enligt BFL har det övergripande ansvaret för denna normgivning i Sverige. BFN har till skillnad från Finansinspektionen (FI) inte föreskriftsmakt, dvs. möjlighet att ge ut

bindande föreskrifter i redovisningsfrågor. Av naturliga skäl är FI:s föreskriftsmakt begränsad till finansiella företag. BFN ger ut allmänna råd, vägledningar och andra uttalanden i frågor som rör *onoterade företag*. I ett av dessa allmänna råd (BFNAR 2000:2) behandlar BFN vilka företag som skall tillämpa vilket kompletterande regelverk. Av detta allmänna råd följer bl.a. att *noterade företag* skall tillämpa Redovisningsrådets rekommendationer (RR). Detta följer också av noteringsavtalet med bl.a. Stockholmsbörsen. RR är ett privat organ – med motsvarigheter i de flesta länder med motsvarande företagsstruktur och kapitalmarknadsförhållanden – vars uppdrag i allt väsentligt kan beskrivas som att så långt möjligt införa internationella redovisningsstandarder i Sverige.

Bland de regler för *övrig finansiell rapportering* som följer av noteringsavtalet med Stockholmsbörsen kan nämnas krav på delårsrapporter (lagen ställer krav på en halvårsrapport), viss corporate governance-information och reglerna från Näringslivets Börskommitté (NBK) om ledande befattningshavares förmåner.

8.3.3 Kravet på god redovisningssed

Den svenska ramlagstiftningen innehåller en s.k. *rättslig standard* som uppställer ett krav på att årsredovisningen skall upprättas i överensstämmelse med *god redovisningssed*. I praktisk tillämpning av reglerna finns ett etablerat sätt att sammanfattande uttrycka innehållet i redovisningsstandarderna i ett land, nämligen genom att skriva US GAAP, UK GAAP, Swedish GAAP osv. GAAP står i detta sammanhang för Generally Accepted Accounting Principles (eller Practice). Swedish GAAP och god redovisningssed är således i praktiken synonyma begrepp.

Bruket av en rättslig standard i kombination med en kompletterande normgivning (rekommendationer) innebär att det föreligger en *presumption* att det företag som följer en rekommendation också uppfyller kravet på god redovisningssed och att redovisningen ger en rättvisande bild. Detta synsätt är av stor betydelse vid en diskussion av om ett företag i ett specifikt fall har en godtagbar finansiell rapportering eller ej, inte minst eftersom företagens intressentkrets är omfattande med delvis motsägelsefulla krav och önskemål om information. Först när dessa krav kommit till uttryck i regelverket kan man säga att det är ett krav enligt god redovisningssed att redovisa på detta sätt eller lämna denna

information. Erfarenhetsmässigt kan det vara svårt att få företagen att "frivilligt" lämna ut information som inte direkt följer av regelverket. Ett exempel som åskådliggör detta är mer detaljerade upplysningar om olika incitamentsprogram.

En årsredovisning skall innehålla den information som läsaren av årsredovisningen har anledning att förvänta sig med hänsyn tagen till tillämpliga regler, etablerad redovisningspraxis och vad som framstår som väsentlig information för läsaren av årsredovisningen.

Ett problem är att regelverket är utformat som rekommendationer (allmänna råd) eller som en standard och därför inte alltid har den precision som skulle vara önskvärt i en besvärlig tolknings-situation. Frågan om ett företag följer god redovisningssed eller inte handlar därför ofta om hur man tolkar existerande regler. Det finns skäl att understryka att RR:s rekommendationer skall tolkas utifrån principen om "substance over form". Detta innebär att företagets transaktioner och olika händelser skall redovisas utifrån sin verkliga innebörd. Men många redovisningsfrågor handlar idag om att upplysningar av allehanda slag skall lämnas. Dessa tilläggs-upplysningar kompletterar lämnade sifferuppgifter och bidrar väsentligt till ökad transparens i företagets rapportering. Krav på upplysningar, som ersättning för eller komplement till konkreta krav på redovisning, är regelsystemets sätt att hantera komplexiteten i den underliggande verkligheten. Upplysningarna gör det möjligt för en utomstående användare att själv bilda sig en uppfattning om den bedömning företagets ledning gjort.

Sammanfattningsvis innebär god redovisningssed för svenska aktiemarknadsbolag att man skall följa lagstiftningen, RR:s rekommendationer och de krav som följer av noteringsavtalet.

8.3.4 Internationella redovisningsstandarder (IFRS)

EU:s förordning om tillämpning av internationella redovisningsstandarder (EG nr 1606/2002) – IAS-förordningen – innebär att alla noterade företag, med vilket menas alla företag som har värdepapper noterade på en reglerad marknad i en medlemsstat, skall upprätta sin koncernredovisning enligt internationella redovisningsstandarder. Med detta menas standarder utgivna av International Accounting Standards Board (IASB) som antagits av EU-kommissionen. Dessa standarder benämns numera International Financial Reporting Standards (IFRS), tidigare International

Accounting Standards (IAS). Förordningen gäller för räkenskapsår som inleds den 1 januari 2005 eller senare, men innehåller vissa övergångsregler för speciella fall.

Denna reglering är nu ett faktum och IAS-utredningen¹ har nyligen analyserat vilka överväganden och konsekvenser IAS-förordningen aktualiserar för svensk del. Vi går därför inte närmare in på dessa frågor

Genom att IFRS gäller som krav för finansiell rapportering för alla svenska aktiemarknadsbolag i framtiden är en av de centrala frågorna om hur man återskapar förtroendet för den finansiella rapporteringen redan avklarad, nämligen vilket regelverk som skall tillämpas och vad detta bör innehålla för regler. Den beslutade ordningen tillgodoser enligt vår mening de krav man idag kan ställa på normgivningen på redovisningsområdet. Det finns anledning att tro att IASB kommer att fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Vi ser med tillförsikt på det ökade samarbetet mellan IASB och det amerikanska redovisningsrådet FASB. Mot denna bakgrund är det ett begränsat antal frågor som behöver behandlas här.

8.3.5 Behov av regler utöver IFRS

Vår principiella inställning är att det bör vara tillräckligt för ett aktiemarknadsbolag att efterleva de krav som följer av IFRS. Olika medlemsstater bör vara restriktiva med att uppställa särskilda krav på årsredovisningens innehåll. Som framgår av IAS-utredningen kommer det emellertid även framdeles att finnas krav på redovisningar som är landspecifika. I Sverige gäller det främst lagregler, t.ex. krav på förvaltningsberättelse och krav på specifikation av anställda per kön. Sådana krav kommer förmodligen även att återfinnas i noteringskraven för noterade företag och/eller i en bolagsstyrningskod (övrig finansiell rapportering). Enligt vår mening skulle det vara av värde om den till IFRS kompletterande regelgivningen för noterade företag hanterades samlat i ett organ.

¹ SOU 2003:71, *Internationell redovisning i svenska företag*.

8.3.6 Underskriftsmening i årsredovisningen

De nya amerikanska reglerna innehåller krav på att ledningen intygar en rad förhållanden, s.k. management certification (SOA, Sec. 302). Bestämmelsen innebär bl.a. att företagets verkställande direktör (CEO) och finansdirektör (CFO) skall intyga att varje delårsrapport och årsredovisning i allt väsentligt är rättvisande och att de inte innehåller felaktiga eller utelämnade faktauppgifter.

Dessa regler har fått många länder att diskutera behovet av ett intyg från företagsledningen av liknande slag. I Sverige har FAR och BFN gemensamt vänt sig till Justitiedepartementet och begärt en lagändring med innebörd att årsredovisningen skall förses med en underskriftsmening omedelbart före styrelsens undertecknande med följande lydelse :

Undertecknade personer försäkrar att årsredovisningen har upprättats i enlighet med årsredovisningslagen och god redovisningssed, att aktuella redovisningsnormer har tillämpats och att lämnade uppgifter stämmer med faktiska förhållanden.

Bland de skäl som anges för en sådan ordning är att en sådan underskriftsmening förtydligar vem som har producentansvaret för den finansiella rapporteringen. Det understryks att motsvarande förtydliganden redan görs i revisionsberättelsen och i prospekt och väntas bli ett krav i det s.k. transparensdirektivet som är under utarbetande inom EU.

Vi anser det angeläget att ansvarsförhållandena kring den finansiella rapporteringen klargörs i årsredovisningen och att det förslag som lagts är en lämplig ordning att göra detta på. Okunskapen om vem som bär ansvaret för den finansiella rapporteringen är besvärande på många håll. Den vanligaste missuppfattningen är att det är bolagets revisor som bär detta ansvar.

BFN har gjort bedömningen att frågan bör bli föremål för lagstiftning och inte behandlas i ett uttalande från nämnden. Vi delar BFN:s uppfattning men ser inget hinder mot att omgående uppställa ett sådant krav i den svenska bolagsstyrningskoden. Underskriftsmeningens lydelse bör överensstämma med vad som idag är praxis i svenska prospekt.

En annan fråga att överväga är hur man kan tydliggöra företagets finansdirektörs (eller motsvarande) externa och interna ansvar för innehållet i den finansiella rapporteringen. Denne har i praktiken ett stort inflytande över hur de finansiella rapporterna utformas.

Som följer av inledningen gäller idag i USA att företagets CFO skall intyga rapporternas riktighet. Ett sätt att hantera denna fråga är att uppställa krav från styrelsen på att finansdirektören till styrelsen skriftligen intygar att företagets finansiella rapportering står i överensstämmelse med gällande regelverk. Intyget bör omfatta såväl årsredovisningen som kvartalsrapporterna. Om det behandlar centrala frågor kring rapporteringen, t.ex. väsentlig osäkerhet i redovisade värden och alternativa redovisningssätt, ger det styrelsen en möjlighet att på ett strukturerat sätt behandla dessa frågor.

Enligt vår mening skulle en sådan ordning på ett positivt sätt stärka bokslutsprocessen i de noterade företagen, varför en sådan regel bör införas i den svenska bolagsstyrningskoden. Den föreslagna regeln skulle bidra till att tydliggöra interna ansvarsförhållanden i bolaget. Vi anser vidare att när man i lagstiftningsssammanhang överväger den tidigare diskuterade underskriftsmeningen också bör överväga vilka möjligheter som står till buds att även tydliggöra finansdirektörens externa ansvar. Om verkställande direktören inte ingår i styrelsen gäller detta även dennes externa ansvar för den finansiella informationen.

Ytterligare en fråga med nära koppling till kravet på underskriftsmening är att FAR i en skrivelse till Justitiedepartementet hemställt om en lagändring så att styrelsens och verkställande direktörens uppgiftsskyldighet (10 kap. 7 § ABL m.fl. lagar) straffsanktioneras samt att dessa personer åläggs att självmant lämna upplysningar av betydelse för revisionen. Förslagen har stora likheter med den nya amerikanska regleringen. Justitiedepartementet har i en promemoria föreslagit att detta inte skall genomföras.² Enligt vår mening är det svårt att överblicka såväl innebörden av en sådan regel som konsekvenserna av en kriminalisering av detta slag. Vår bedömning är därför att en sådan regel inte bör införas.

8.4 Styrelsen och den finansiella rapporteringen

8.4.1 Inledning

Den internationella debatten och de åtgärder som vidtagits för att stärka tilltron till den finansiella rapporteringen har i betydande utsträckning handlat om hur bolagens styrelser bör hantera frågor

² Justitiedepartementet, Promemoria, 2003-06-25, *Några frågor om revision*.

om rapportering, intern kontroll och relationerna med revisorn. Syftet har varit att tydliggöra styrelsens ansvar för dessa frågor, rollfördelningen mellan styrelsen och revisorn samt genom krav på upplysningar öka transparensen i styrelsearbetet på dessa områden. Flertalet av dessa regler riktar sig till de i USA och Storbritannien obligatoriska audit committees (revisionskommittéer). Vi har valt att benämna dessa revisionsutskott och använder detta begrepp genomgående i den fortsatta framställningen.

8.4.2 Behovet av revisionsutskott

Behovet av att hantera vissa frågor inom styrelsen i ett särskild utskott – revisionsutskott – har vuxit fram i den angloamerikanska företagskulturen med styrelser som i stor utsträckning består av anställda i företaget. Kraven på revisionsutskotten har sedan ökat efter hand och regelverket, särskilt i USA, är idag omfattande. Samtidigt har sammansättningen av styrelserna förändrats och idag är ett inte obetydligt antal styrelseledamöter oberoende i förhållande till bolaget. Den internationella utvecklingen går – oavsett corporate governance-system – tveklöst mot att större företag inrättar revisionsutskott. Dessa utskott är således inte längre motiverade av att det finns anställda i styrelsen utan av andra skäl (se nedan). Idag har nästan alla större svenska börsföretag, men också en hel del mindre börsföretag, ett revisionsutskott.

Också inom EU finns en positiv syn på revisionsutskott och i det förslag till nytt åttonde bolagsdirektiv om revision som nyligen presenterats är dessa utskott obligatoriska i marknadsnoterade bolag.³ Skälen är desamma som på andra håll, nämligen att dessa utskott bidrar till att höja kvaliteten i den interna kontrollen och den finansiella rapporteringen samt till en effektiv revision. Revisionsutskott är ett sätt att stärka revisorns oberoende av företagsledningen. Inrättandet av revisionsutskott är således ett sätt att försöka ändra mönstret för kommunikation mellan bolagets revisor och bolaget, från att revisorn i många fall löpande enbart har kontakter med företagsledningen till att ha dessa kontakter med styrelsen (revisionsutskottet). En sådan förändring i kontaktmönstret är svår att säkerställa om ett revisionsutskott inte inrättas.

³ Se Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning och om ändring av Rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG (8 mars 2004). Se även bl.a. *EU Communication: Reinforcing the statutory audit in the EU* (2003/C 236/02).

Vad man bl.a. vill förhindra är det som redan Cadbury-rapporten (1992) slog fast, nämligen att det, fritt översatt, ”i praktiken är det bolagsledningen som utser revisorerna, definierar deras uppgifter och bestämmer deras arvode”⁴. Därför är det föga förvånande att revisionsutskotten i USA och Storbritannien numera i princip ensamma svarar för bolagets val av revisorer. Detta är deras kanske viktigaste uppgift.

Mot den bakgrunden har det vuxit fram krav på att ledamöterna i revisionsutskottet inte får vara anställda i bolaget och numera också skall vara oberoende. Härtill kommer andra krav som att minst en ledamot skall ha relevant finansiell erfarenhet. Detta krav har också uppställs i förslaget till nytt åttonde bolagsdirektiv.

De viktigaste uppgifterna för ett amerikansk eller brittisk revisionsutskott är följande:

- Ansvarar ensamt för val av revisor (ersättning m.m.).
- Övervakar och utvärderar den interna kontrollen.
- Säkerställer kvaliteten i de finansiella rapporterna.
- Samordnar revisionen med företagets interna kontroll och syn på risker.
- Övervakar revisorernas oberoende.

Idag finns ingen standard för svenska revisionsutskott, vilket bl.a. innebär att deras mandat, sätt att arbeta m.m. varierar. Vår uppfattning är att utvecklingen under senare år, med allt fler företag som har revisionsutskott, kräver att det utvecklas en standard för dessa utskotts sammansättning och arbetsuppgifter. Inte minst är detta viktigt ur ett internationellt perspektiv, så att utländska intressenter förstår vilka uppgifter ett svenskt revisionsutskott har. Denna standard bör införas i den svenska bolagsstyrningskoden och gälla för de företag som inrättar ett revisionsutskott inom styrelsen.

Vår utgångspunkt är att det skall finnas ett revisionsutskott i alla svenska börsföretag. Ett starkt skäl för detta är att de frågor som utskottet normalt arbetar med annars riskerar att ta för mycket tid och kraft från det övriga styrelsearbetet. Om ett bolag inte har ett revisionsutskott gäller att styrelsen i sin helhet måste hantera de arbetsuppgifter som ankommer på utskottet. Genom krav på upp-

⁴ Report of the Committee on The Financial Aspects of Corporate Governance, december 1992.

lysningar i årsredovisningen hur dessa frågor hanteras i ett företag erhålls önskad transparens.

8.4.3 Grundläggande krav

Om styrelsen väljer att inom sig inrätta ett revisionsutskott måste den fastställa en instruktion som närmare preciserar vilka arbetsuppgifter och befogenheter som utskottet har. Detta är inte minst viktigt för att tydliggöra arbetsfördelningen och kommunikationen mellan styrelsen i sin helhet och revisionsutskottet. Instruktionen bör innehålla riktlinjer för hur det är tänkt att utskottet skall arbeta, t.ex. antal ledamöter, antal sammanträden per år, protokoll och vilka som har närvarorätt utöver utskottets ledamöter. Härtill kommer krav på innehåll i instruktionen utifrån vad som följer av den fortsatta framställningen. Det är viktigt att instruktionen är så konkret att den underlättar företagets uppgiftslämnande i årsredovisningen om hur man fullgör de uppgifter som ankommer på styrelsen enligt bolagsstyrningskoden.

8.4.4 Revisionsutskottets sammansättning

I svenska bolagsstyrelser finns inga i bolaget anställda personer i styrelsen utom verkställande direktörer och löntagarrepresentanter. Det problem som det amerikanska och brittiska regelverket har att hantera med anställda ledamöter i styrelsen finns således inte. En regel om att bara icke anställda styrelseledamöter får ingå i revisionsutskottet är därför obehövlig. Under senare år har emellertid kraven på ledamöterna i revisionsutskotten i de nämnda länderna gått i riktning mot att de också skall vara oberoende i en vidare mening. Kravet i den brittiska Combined Code är idag att de skall vara såväl icke anställda som oberoende ledamöter av styrelsen.

Flera svenska revisionsutskott består idag av styrelseordföranden och några ”tunga” ledamöter som tillsammans skulle kunna beskrivas som styrelsens innersta krets. Det kan ifrågasättas om detta är en lämplig ordning. Styrelseordföranden har en speciell roll enligt den svenska aktiebolagslagen och får en än viktigare roll i den nya bolagsstyrningskoden som en nyckelperson i utvärderingen av styrelsen, ledningen och revisorerna. Om ordföranden sitter i revisionsutskottet riskerar han eller hon att bli alltför involverad i de

frågor som behandlas där och kan få svårt att hantera bl.a. utvärderingen av arbetet i utskottet. Det finns också en risk att ett ledamotskap kan orsaka problem i relationen med revisorerna, särskilt om ordföranden också är ordförande i utskottet. Det kan t.ex. uppkomma situationer när revisorerna kommunicerar med ordföranden, då det är oklart om detta görs för att denne sitter i revisionsutskottet eller är ordförande i styrelsen. Enligt vår mening bör styrelsens ordförande inte vara ordförande i revisionsutskottet. Däremot bör inget förbud uppställas mot att han eller hon är ledamot i utskottet. Vi vill tillägga att vi är medvetna om att varken de amerikanska eller brittiska reglerna tillåter styrelseordföranden att vara ledamot i revisionsutskottet.

Vi anser att man bör uppställa ett krav på oberoende på utskottets ledamöter. Även om det kan anföras att de ledamöter i styrelsen som betecknas som beroende i förhållande till företaget normalt har särskilt goda kunskaper om företaget och därför skulle vara särskilt värdefulla i utskottets arbete, riskerar en sådan ordning att äventyra utskottets roll som oberoende övervakare av företagsledningen. Vårt förslag är därför att utskottets ledamöter – med undantag för styrelseordföranden – skall vara oberoende från bolaget. Vi anser också att det behövs ett krav på att minst en ledamot skall vara oberoende från större ägare.

8.4.5 Intern kontroll och intern revision

Ett företag behöver ett system för intern kontroll för att hantera de risker som är förknippade med verksamheten (risk management). Den interna kontrollen syftar till att möjliggöra en effektiv hantering av väsentliga risker i företagets operativa och finansiella verksamhet, att säkerställa kvaliteten i den interna och externa rapporteringen och att säkerställa efterlevnaden av tillämpliga externa och interna regler. Det interna kontrollsystemet eliminerar givetvis inte företagets risker men hjälper till att hantera och kontrollera dem.

Det är styrelsen som har ansvaret för att företaget har god intern kontroll och löpande övervakar och utvärderar företagets system för intern kontroll. Självfallet är det företagets operativa ledning som skall utveckla, driva och underhålla företagets system för intern kontroll och som svarar för detta inför styrelsen.

Många av skandalerna under senare år har gällt företag med brister i den interna kontrollen. I likhet med vad som numera gäller i såväl USA som Storbritannien och på flera andra håll bör det därför även i Sverige uppställas krav på att styrelsen rapporterar i årsredovisningen om hur den interna kontrollen är organiserad, vilka områden som täcks samt hur väl den har fungerat. I första hand bör rapporteringen omfatta kontroller relaterade till finansiell rapportering. Vi anser det lämpligt att frågan också får erforderlig uppmärksamhet på bolagsstämman.

Ett krav på rapportering kan emellertid inte införas omedelbart. Det tar tid att utveckla ett fungerat ramverk till vilket rapporteringen kan relatera. Dessutom behövs regler för revisorernas granskning av en sådan rapportering. Därför införs ett krav i den svenska bolagsstyrningskoden att styrelsen årligen skall avge en särskild granskningsrapport över den interna kontrollen som också skall granskas av revisorerna. Vår bedömning är att denna regel skall kunna tillämpas första gången för det räkenskapsår som påbörjas den 1 januari 2006 eller senare. Detta rapporteringskrav bör enligt vår mening gälla alla börsföretag utan undantag. Vi utgår från att företagen tillsammans med revisorerna fram till 2006 utvecklar ett lämpligt ramverk för denna rapportering.

Företagets interna kontroll måste övervakas på lämpligt sätt. Mot denna bakgrund ser vi med oro på att stora svenska företag idag i betydande utsträckning saknar en särskild granskningsfunktion i form av internrevision. En sådan är idag vanlig bara i de finansiella företagen. En sådan funktion är en viktig del av övervakningen av hur den interna kontrollen fungerar. Tillsammans med en tendens att minska företagens ekonomifunktioner och omfattningen på den oberoende revisionen är utvecklingen djupt oroande, inte minst som företagens transaktioner och finansiella lösningar blivit allt mer komplicerade.

Enligt vår mening bör utgångspunkten vara att ett svenskt aktiemarknadsbolag skall ha en internrevision. Med detta menar vi en självständig enhet som består av personer med dokumenterad revisionserfarenhet och som rapporterar direkt till den verkställande ledningen. Eftersom det finns många små noterade bolag med relativt okomplicerad verksamhet vill vi inte uppställa något absolut krav på internrevision. Men om en sådan funktion saknas i företaget är det företagsledningens ansvar att se till att det finns andra tillfredställande funktioner för övervakningen av den interna kontrollen. Huruvida dessa andra funktioner är ändamålsenliga och

uppfyller erforderliga krav på övervakning måste sedan löpande utvärderas. Det är enligt vår mening rimligt att uppställa ett krav på att företag som saknar internrevision årligen skall utvärdera behovet av en sådan och rapportera om skälen till varför man inte har internrevision.

Företag som har en relativt okomplicerad verksamhet och som därför saknar en egen enhet för internrevision kan t.ex. uppdra åt utomstående personer med erforderlig kompetens att fullgöra motsvarande kontroll. En sådan kontroll måste grundas på en riskanalys, omfatta frågor som internrevisionen normalt innefattar och vara oberoende från affärsområdet/ledningen som granskas. Den utomstående experten bör inte vara bolagets revisor.

8.4.6 Kvalitetssäkring av de finansiella rapporterna

En viktig uppgift för ett amerikanskt och brittiskt revisionsutskott är att kvalitetssäkra innehållet i de finansiella rapporterna. Detta har bl.a. sin bakgrund i att regelverket på detta område är mycket omfattande och alltmer komplicerat att tillämpa. Risken för fel och tvivelaktiga bedömningar har ökat med påföljande risk för skadestånd. Motsvarande tillväxt i regelverket kan noteras också för svensk del, även om skadeståndsriskerna är betydligt mindre än i USA. Behovet av en mer omfattande diskussion och kontroll av regelefterlevnaden på detta område i styrelsen eller revisionsutskottet i framtiden i svenska bolag är odiskutabelt. Insatserna måste dock anpassas till svenska förhållanden.

Vad som framstår som särskilt angeläget är att revisionsutskottet, eller styrelsen i sin helhet, prövar alla "kritiska" redovisningsfrågor som finns i företaget. Med detta menas frågor som har väsentlig inverkan på de finansiella rapporterna. Prövningen bör t.ex. innefatta en diskussion om vilka alternativa lösningar som finns och prövats samt hur "utmanande" den lösning man valt är i förhållande till de riktlinjer styrelsen fastställt för den finansiella rapporteringen. Dessa frågor bör sedan ägnas särskilt utrymme i de finansiella rapporterna och också uppmärksammas på bolagsstämman. En annan viktig fråga är huruvida revisionsutskottet medverkar till att säkerställa kvaliteten i alla finansiella rapporter som lämnar bolaget innan de publiceras. Vi har erfarit att det är relativt ovanligt bland de svenska företag som har ett revisionsutskott att utskottet granskar rapporterna innan de publiceras.

8.4.7 Samordning med företagets interna revision och syn på riskkontroller

Det är viktigt att styrelsen och revisorerna samråder om sin syn på företagets risker och interna kontroll. Detta samarbete påverkar inte bara inriktningen på företagets interna arbete utan också inriktningen på och effektiviteten i revisionsprocessen. Om det finns ett revisionsutskott skapas goda praktiska förutsättningar för detta arbete, men det kan inte uteslutas att styrelsen i sin helhet kan hantera dessa frågor på ett tillfredställande sätt.

Detta samordningsarbete kräver fortlöpande kontakter med bolagets revisorer. Dagens praxis att styrelsen i sin helhet träffar revisorerna en gång om året kan inte anses godtagbart i framtiden annat än i undantagsfall. Bara om det finns ett revisionsutskott, som fortlöpande träffar revisorerna, är ett möte per år mellan styrelsen och revisorerna acceptabelt.

Vi vill understryka att den praxis som utvecklats i en del styrelser, som innebär att styrelsen minst en gång om året sammanträder utan att verkställande direktören deltar, är bra och helt i linje med den internationella utvecklingen. En sådan ordning blir särskilt naturlig inom ramen för arbetet i ett revisionsutskott men bör tillämpas också i bolag utan sådana utskott.

8.5 Revision och revisorns oberoende

8.5.1 Allmänt

Många av de åtgärder som vidtagits på olika håll i världen för att stärka tilltron till den finansiella rapporteringen har koppling till den oberoende revisionens inriktning och omfattning samt till revisorns självständighet och integritet. Primärt är de dock inriktade mot styrelsen och vilka åtgärder den bör vidta för att säkerställa kvaliteten i rapporteringen. Men det finns även åtgärder som tar direkt sikte på revisorernas verksamhet, t.ex. det amerikanska förbudet mot att revisorer tillhandhåller vissa tjänster till revisionsklienter (SOA Sec. 201).

Revisionsregleringen är också under översyn inom EU. EU-kommissionen har under mars månad 2004 publicerat ett förslag till ett nytt moderniserat åttonde bolagsdirektiv om revision. Arbetet inom EU visar på den internationella dimensionen i det arbete som pågår för att stärka förtroendet för den finansiella rapporteringen.

Utrymmet för specifika svenska insatser som kan komma att avvika från vad man kommer överens om på internationell nivå eller inom EU är mycket begränsat. När direktivet skall implementeras finns det säkert anledning att överväga vissa frågor.

Ett annat exempel på den allmänna översyn av regelverket som pågår är att Justitiedepartementet i en promemoria behandlat erforderliga lagändringar med anledning av ändringar i EG:s bolagsdirektiv rörande bl.a. mandatperioder, styrelsens och verkställande direktörens skyldighet att lämna upplysningar och biträde till revisorn samt revisorsjäv och vissa redovisningstjänster.⁵

Mot den beskrivna bakgrunden begränsar vi vår genomgång till frågor som har särskild relevans utifrån våra utgångspunkter, dvs. en avstämning mot de åtgärder som vidtagits i andra länder samt vissa specifikt svenska frågor.

8.5.2 Den svenska regleringen

I likhet med vad som gäller på redovisningsområdet består den svenska revisionsregleringen av lagstiftning och kompletterande normgivning. Lagstiftningen är relativt ny och omfattar dels de generella reglerna för revision i 2001 års revisorslag och 1999 års revisionslag, dels specifika regler för olika företagsformer, t.ex. 10 kap. ABL. Den kompletterande normgivningen består i allt väsentligt av rekommendationer, standarder och uttalanden från FAR.

Den rättsliga regleringen av *revisionens innehåll* har stora likheter med regleringen på redovisningsområdet. Det centrala stadgandet är 5 § revisionslagen (jfr 10 kap. 3 § ABL) som säger att revisorn skall granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning, och att granskningen skall vara så ingående och omfattande som *god revisionssed* kräver. God revisionssed är således den rättsliga standarden på detta område. Det är brukligt att beskriva innehållet i stadgandet som att revisionen består av *räkenskapsrevision* respektive *förvaltningsrevision*.

I 14 § revisorslagen finns också en rättslig standard – *god revisorssed* – som i korthet kan beskrivas som en mer övergripande yrkesetisk standard som också inkluderar begreppet god revisions-sed.

⁵ Justitiedepartementet, Promemoria, 2003-06-25, *Några frågor om revision*.

Den använda regleringstekniken, med en ramlagstiftning med en rättslig standard, innebär att god revisionssed i allt väsentligt får sitt innehåll genom den kompletterande normgivning FAR utarbetar. Regelverket utvecklas löpande med beaktande av bl.a. tillsynsmyndighetens – Revisorsnämndens – praxis och den internationella utvecklingen på revisionsområdet.

8.5.3 Revisionens syfte och grundförutsättningar

Revisionens övergripande syfte kan beskrivas som att den skall öka trovärdigheten i den information som företaget lämnar i sin offentliga redovisning. För att kunna uppfylla detta måste revisorn vara oberoende i förhållande till företaget och granska det i sådan omfattning och med sådan noggrannhet att väsentliga fel och brister i den ekonomiska förvaltningen och redovisningen upptäcks.

Man brukar tala om att det finns ett *förväntningsgap* mellan vad revisorn faktiskt gör inom ramen för sin revision, och vad denne har möjlighet att upptäcka och uttala sig om, i förhållande till vad användarna förväntar sig. Det är särskilt på två områden som förväntningsgapet riskerar att vara speciellt stort, nämligen omfattningen av revisionen vad gäller affärsmässiga beslut och upptäckten av oegentligheter. Gapets storlek torde ofta kunna förklaras av såväl okunnighet om revisionens innebörd som att det är svårt att förklara vad revisionen innefattar på dessa områden. Till oklarheten bidrar det svenska kravet på förvaltningsrevision.

Det är viktigt att understryka att revisionen inte är någon garanti om företaget från revisorn. Det faller utanför revisionsuppdraget att uttala sig om företagens framtida livskraft eller om ledningens förmåga att effektivt och kompetent fatta affärsmässiga beslut. Om t.ex. ett företagsförvärv har gjorts eller avtal ingåtts på oförmånliga villkor, kommer detta endast att granskas i efterhand vid revisionen av räkenskaperna genom att man t.ex. prövar om det bokförda värdet på förvärvade tillgångar behöver skrivas ned. Vad gäller frågan huruvida revisionen skall hitta oegentligheter och fel kan sägas att revisionen skall planeras utifrån risken för detta och läggas upp så att den ger betryggande säkerhet för att väsentliga sådana felaktigheter upptäcks.⁶ Revisionen är således inte någon garanti för upptäckt men i normalfallet skall väsentliga oegentligheter och fel

⁶ Revisionsstandard RS 240, *Oegentligheter och fel*.

upptäckas. Det bör tilläggas att inget hindrar bolagsstämman eller styrelsen att utöka och precisera revisionsuppdraget i detta avseende.

8.5.4 Svensk revision och internationella revisionsstandarder

Vilka revisionsstandarder som tillämpas är av central betydelse för revisionens kvalitet. Liksom på redovisningsområdet finns idag internationella revisionsstandarder (*International Standards on Auditing; ISA*) som är föremål för ständig utveckling. I ett internationellt perspektiv är det viktigt för begripligheten av vad revisionen omfattar och innebär att det finns gemensamma standarder på detta område. EU har i förslaget till åttonde bolagsdirektiv ett krav på att ISA skall tillämpas inom unionen. FAR har under flera år arbetat med en genomgripande översyn av sitt regelverk, vilket resulterat i att det fr.o.m. 2004 gäller en ny revisionsstandard i Sverige (RS). Detta regelverk ersätter FAR:s tidigare rekommendation *Revisionsprocessen*, som länge varit det grundläggande regelverket på området.

RS grundas i allt väsentligt på ISA med ett viktigt undantag, nämligen att den lagstadgade revisionen i Sverige också innefattar en granskning av företagsledningens förvaltning (förvaltningsrevision).

Liksom på redovisningsområdet finns det mot denna bakgrund ingen anledning att i detta sammanhang annat än undantagsvis diskutera materiella revisionsfrågor.

8.5.5 Den svenska förvaltningsrevisionen

Man kan fråga sig om de olika händelser som inträffat i Sverige och vår omvärld leder till behov av att ytterligare klarföra innebörden av det specifikt svenska kravet på förvaltningsrevision. Detta saknar motsvarighet i det internationella regelverket och finns endast i ett fåtal länder. De händelser som åsyftas är att flera av de senaste årens redovisningsskandaler, nu senast Parmalat, innefattar misstänkta bedrägerier eller liknande förfaranden som har en stark koppling till företagets interna kontroll och oberoende revision. Den svenska förvaltningsrevisionen är av intresse därför att dess

verkliga innebörd är svår att förklara för såväl svenska som utländska intressenter.

Vi har i tidigare avsnitt understrukit betydelsen av att svenska företag fäster särskild uppmärksamhet kring hur man hanterar sina risker, den interna kontrollen och övervakningen av denna. Frågan är hur de krav som där uppställs bör påverka revisionens innehåll.

Det har varit vanligt utomlands att beskriva revisionen som en oberoende granskning av ett företags finansiella rapporter, dvs. en beskrivning som primärt är inriktad på *räkenskapsrevisionen*. Under senare år har man emellertid på många håll alltmer börjat uppmärksamma behovet av att den oberoende revisionen också omfattar *förvaltningen* av bolaget och de *framtida risker* som är förknippade med verksamheten. Detta senare synsätt återspeglas i flera nya regelverk på corporate governance-området i kraven på att styrelsen särskilt skall hantera interna risker och kontrollen av dessa och rapportera om detta till intressenterna.

En sådan rapportering innebär samtidigt att man bör tydliggöra revisorns granskning av denna rapportering samt i vilken utsträckning och på vilket sätt den oberoende revisionen innefattar företagets riskbedömning och interna kontroll. Frågan gäller i vilken utsträckning dagens förvaltningsrevision innefattar en sådan granskning, eftersom den interna kontrollen primärt är företagets ansvar. Det kan nämnas att den nya svenska revisionsstandarden (RS) innehåller en standard om riskbedömning och intern kontroll (RS 400). Det står klart att man på basis av den standarden inte kan förvänta sig att revisorn skall uttala sig om huruvida företaget har god intern kontroll. Detta kan inte heller göras på basis av den lagstadgade förvaltningsrevisionen, som görs för att bedöma:

- åtgärd eller försummelse av styrelseledamot och/eller verkställande direktör som kan föranleda ersättningskyldighet gentemot bolaget,
- fullgörandet av bokföringskyldigheten,
- andra överträdelser av aktiebolagslagen (t.ex. skatter och avgifter), tillämplig lag om årsredovisning och bolagsordning.⁷

Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att det specifikt svenska lagkravet på förvaltningsrevision blir föremål för en översyn. Det grundläggande skälet är att revisionsreglerna bör vara harmoniserade på internationell nivå. Utvecklingen på corporate governance-

⁷ Revisionsstandard RS 209 punkt 13.

området förstärker detta. Vi bedömer att det inte är förvaltningsrevisionen som sådan som skall ifrågasättas. Sådan revision förekommer också i andra länder. Vad som behöver ske är dels att det klargörs vad denna innefattar med särskild tonvikt på eventuella skillnader gentemot andra länder, dels att man ser över det sätt på vilket förvaltningsrevisionen avrapporteras. Vår bedömning är att det är just sättet att avrapportera – av- eller tillstyrkande av ansvarsfrihet i revisionsberättelsen – som är det specifikt svenska. Frågan är av sådant slag att den bör hanteras inom ramen för en översyn av lagstiftningen på revisionsområdet.

Vad sedan gäller granskningen av den rapportering som styrelsen enligt vår mening bör lämna över företagets interna kontroll i årsredovisningen – en fråga med nära koppling till förvaltningsrevisionens innehåll – gör vi följande bedömning. Det är önskvärt att denna rapportering blir föremål för en oberoende granskning av bolagets revisorer. Det är lämpligt att såväl styrelserapporteringen som revisorernas granskning av denna sker i särskild ordning. Detta är den ordning som gäller i USA. Genom denna lösning förhindras att de utökade kraven på intern kontroll skapar osäkerhet om ansvarsfördelningen mellan styrelsen och revisorn. Som vi tidigare redovisat kommer det att ta viss tid att få detta regelverk på plats. Bl.a. behöver ett ramverk tas fram om vad rapporteringen omfattar och till vilket denna kan hänvisa. För revisionens del behövs en revisionsstandard för den översiktliga granskning som skall ske av styrelsens rapportering. Vår bedömning är att reglerna bör kunna vara på plats den 1 januari 2006. Bolagen får då rådrum för att förbereda bl.a. dokumentationen av kontroll- och uppföljningssystem samt riskhantering.

8.5.6 Granskning av delårsrapporter

Den svenska lagstiftningen innehåller ett krav på vissa större företag att lämna minst en delårsrapport (9 kap. ÅRL). Inga regler finns om granskning av denna rapport. Enligt noteringsavtalet med Stockholmsbörsen skall aktiemarknadsbolag numera avge delårsrapport per kvartal men de behöver inte granskas. Däremot skall det framgå om de är granskade eller inte. Det är relativt ovanligt att delårsrapporter är granskade. Det finns idag en revisionsstandard för granskningen av delårsrapporten – en granskning som formellt

benämns översiktlig granskning – kallad RevR 3 (Översiktlig granskning av halvårs- och andra delårsrapporter).

Frågan om behovet av en översiktlig granskning av delårsrapporterna har diskuterats under ett antal år. Finansinspektionen (FI) gjorde i augusti 2002 en hemställan till Justitiedepartementet att det borde införas lagkrav på granskning av noterade företags kvartalsrapporter. Motivet för en sådan ordning var att det skulle höja kvaliteten i rapporterna och väsentligt minska risken för fel. Kravet skulle också få positiva effekter på innehållet i företagets årsredovisningar enligt FI. Förslaget har inte föranlett någon lagändring.

Vi delar FI:s bedömning och tror att en granskning av delårsrapporterna skulle möjliggöra att eventuella problem upptäcks tidigare än annars. Delårsrapporterna har dessutom stor betydelse för kurs-sättningen på företagets aktier och det måste anses som mycket angeläget att man så långt det är möjligt säkerställer kvaliteten i den information som lämnas i dessa rapporter. En sådan åtgärd är det krav vi uppställt på att styrelsen eller revisionsutskottet ägnar särskild uppmärksamhet åt innehållet i rapporterna. Men detta är inte tillräckligt. Delårsrapporterna bör också enligt vår mening bli föremål för en översiktlig granskning av revisorerna.

Frågan är om alla eller ett visst minsta antal delårsrapporter skall granskas. Flera skäl har redan angivits för att ett sådant krav borde omfatta alla rapporter. Samtidigt har det framkommit kritik mot att det är en alltför långtgående åtgärd att gå från inget krav till att alla delårsrapporter skall granskas. Det har också påpekats att kravet på delårsrapport är relativt nytt. Mot denna bakgrund är vi inte beredda att uppställa ett obligatoriskt krav på översiktlig granskning av alla delårsrapporter. I bolagsstyrningskoden införs därför ett krav på översiktlig granskning av minst en delårsrapport. Det bör vara delårsrapporten för andra eller tredje kvartalet som granskas. Givetvis är det inget som hindrar att bolaget låter revisorerna granska ytterligare delårsrapporter. Vi anser att det är tillräckligt att detta krav framgår av koden, varför någon lagstiftning inte behövs.

8.5.7 Revisorns oberoende

Regleringen av revisorns oberoende har varit föremål för omfattande förändringar under senare år. Sverige har en ny revisorslag (2002) som är resultatet av ingående överväganden av oberoende-frågan och FAR har som ett resultat av den nya lagen och inom ramen för sin yrkesetiska reglering givit ut en promemoria⁸. EU:s rekommendation om revisorers oberoende ingår numera i FAR:s yrkesetiska regler. En så omfattande ny reglering bör inte redan nu utvärderas. Vi begränsar oss därför till att kommentera några frågor som uppmärksammats i den internationella debatten.

Val av revisor

Vi har tidigare redogjort för att av de åtgärder som vidtagits internationellt för att stärka tilltron till den finansiella rapporteringen är de viktigaste och mest omfattande de som på olika sätt avser att stärka revisorns ställning som oberoende gentemot bolaget och bolagets ledning. Också i våra diskussioner med olika intressenter har denna fråga ansetts ha särskild vikt. Inte minst gäller detta formerna för hur revisorer väljs. Många har uttryckt en oro över att det i realiteten är företagsledningen, ibland finansdirektören själv, som väljer revisorer, även om det formellt är bolagsstämman som beslutar. Att den som skall granskas har ett stort och ofta avgörande inflytande över vem som är granskare måste anses som högst otillfredsställande.

I det amerikanska och brittiska regelverket har revisorns oberoende gentemot bolaget och bolagets ledning stärkts genom att revisionsutskottet tilldelats det bestämmande inflytandet över valet av revisor. Enligt SOA Sec. 301 är t.ex. revisionskommittén ensamt ansvarig för valet, arvoderingen och övervakningen av revisionsarbetet. Enligt den brittiska bolagsstyrningskoden har revisionskommittén det primära ansvaret för valet av revisor men styrelsen i sin helhet har möjlighet att gå emot kommitténs förslag, men måste då öppet i årsredovisningen motivera sitt ställningstagande.

Enligt svensk rätt är det bolagsstämman som väljer revisor och det ingår som en obligatorisk del av revisionen att granska styrelsens förvaltning. Eftersom revisionsutskottet är en del av styrelsen

⁸ FAR, *Analysmodellen för prövning av revisorers opartiskhet och självständighet. Promemoria (odaterad). Ingår i FARs Samlingsvolym del II, 2004.*

kan den inte utse sina egna granskare, varför den amerikanska och brittiska lösningen inte kan användas i Sverige. Inget hindrar dock att revisionsutskottet i en svensk styrelse används som ett verktyg vid utvärderingen av revisionen och vid beredningen av revisorsvalet. Vi vill understryka vikten av att utskottet har en sammansättning och kompetens som gör den lämplig för ett sådant uppdrag. Det bör således vara de ledamöter i styrelsen som är särskilt insatta i bolagets finansiella förhållanden och som står fria från ledningen. Detta är omständigheter som också bör beaktas i de fall något revisionsutskott inte finns och beredningsarbetet handhas av hela styrelsen.

Vi föreslår att man inför ett system för revisorsval som i allt väsentligt liknar det som gäller för styrelseledamöter i bolagsstyrningskoden. Det innebär att det är valberedningen som skall föreslå revisorer inför bolagsstämman. Av praktiska skäl måste valberedningen ofta använda sig av styrelsen och/eller revisionsutskottet i beredningen av ärendet, men det är valberedningen som ytterst svarar för nomineringsarbetet. Utifrån de riktlinjer valberedningen skall styrelsen, eller i förekommande fall revisionsutskottet, utvärdera revisionsinsatsen och presentera denna för valberedningen.

Valberedningen bör presentera sitt förslag i kallelsen till bolagsstämman och på bolagets hemsida. Det är önskvärt att förslaget presenteras muntligt på stämman tillsammans med förslag till arvodering av revisionsinsatsen och att tillfälle ges till frågor. Den information som skall lämnas skall innehålla en presentation av den revisor och i förekommande fall revisionsfirma som föreslås och relevanta omständigheter av betydelse för aktieägarna vid bedömningen av revisorns kompetens och oberoende. Det kan t.ex. gälla erfarenhet av andra större företag, revisionsuppdrag i huvudägarens eller verkställande direktörens närstående bolag, det antal år revisorn eller revisionsfirman varit revisorer i bolaget och om det finns starka band mellan ledande befattningshavare i bolaget och revisorn och revisionsfirman.

Vi vill också kort beröra frågan om det behöver uppställas ett krav på rotation av ledande personer på ett revisionsuppdrag (SOA Sec. 203). Bakgrunden till detta krav är att en långvarig relation med bolaget riskerar att hota revisorns oberoende. Vi konstaterar att det idag finns regler om rotation i EU:s oberoenderekommendation som ingår i FAR:s yrkesetiska regler. Det finns därför ingen anledning att närmare gå in på detaljerna i denna reglering. Vi

konstaterar vidare att varken de USA:s eller EU:s regler ställer krav på rotation av revisionsfirma. Frågan är internationellt uppmärksammasam och den förhärskande meningen idag synes vara att ett krav på rotation av revisionsfirma skulle vara till mer skada än nytta. Därför är det enligt vår mening att gå för långt att i Sverige uppställa ett sådant krav i regleringen (lagstiftning eller koden). Däremot kan det i vissa fall finnas skäl för valberedningen att överväga om den omständigheten att bolaget haft samma revisionsfirma under osedvanligt lång tid är något som bör vägas in vid beredningen av ärendet.

Tillhandhållande av tjänster utöver revision

En annan internationellt mycket uppmärksammasam fråga är vilka *tjänster utöver revision* som en revisionsfirma skall få tillhandahålla revisionsklienten. Den svenska lagstiftningen och den praxis som utvecklats på detta område av Revisorsnämnden och FAR:s yrkesetiska regler bestämmer idag vilka tjänster utöver revisionen som är tillåtna för en revisor och dennes revisionsfirma hos revisionsklienten. Den amerikanska regleringen går betydligt längre genom att dels förbjuda vissa tjänster (SOA Sec. 201), dels ställa krav på tillstånd från revisionsutskottet i princip i varje särskilt fall (SOA Sec. 202). Härtill kommer omfattande specifikationskrav i årsredovisningen på vilken typ av tjänster som betalningarna till revisorerna avser. Utan tvekan verkar ett sådant regelverk återhållande på revisorernas möjlighet att tillhandahålla tjänster till revisionsklienter utöver revision.

Bolagets revisorer väljs av bolagsstämman och den oberoende revisionens inriktning och omfattning är bestämd av lagregler, kompletterande normgivning, bestämmelser i bolagsordning och eventuellt beslut av bolagsstämman. Vilka tjänster som revisorerna därutöver får tillhandahålla revisionsklienten bestäms av reglerna i revisorslagstiftningen och den tidigare nämnda kompletterande oberoenderegleringen. Denna reglering avviker i några avseenden från den amerikanska regleringen. Mot den bakgrunden är vi inte beredda att föreslå ändringar i regleringen som förbjuder revisionsfirmorna att tillhandahålla vissa tjänster utöver vad som redan gäller. Vi menar dock att det är en lämplig ordning att uppställa krav på noterade bolag att fastställa vilka tjänster revisionsfirman får tillhandahålla bolaget. Om detta inte på ett tillfredställande sätt

hanterar problemen kring revisorernas konsultinsatser hos revisionsklienterna bör man överväga lagstiftning i frågan.

Enligt vår mening bör det i noterade företag uppställas ett krav på styrelsen att den skall ge konkret vägledning om vilka andra tjänster än revision som de oberoende revisorerna får respektive inte får tillhandahålla och vilka tjänster som inte kräver tillstånd resp. kräver tillstånd i varje enskilt fall. Härigenom erhålls en ändamålsenlig lösning för varje enskilt företag. Kravet återfinns i bolagsstyrningskoden.

Det får anses ingå i styrelsens uppdrag att den utvärderar revisionsfirmans kompetens och lämplighet för sådana uppdrag, att den säkerställer att det finns skyddsmekanismer som hanterar eventuella oberoendehot och att det finns en rimlig balans vad gäller omfattning och ersättningar mellan revision och andra tjänster.

8.6 Normgivning och tillsyn

8.6.1 Utländska förhållanden

Utvecklingen på redovisnings- och revisionsområdet under senare år har lett till att många länder har sett eller nu ser över sin organisation för normgivning och tillsyn. En sådan diskussion pågår också i Sverige.

Vad gäller förhållandena i USA svarar börsmyndigheten Securities and Exchange Commission (SEC) för det övergripande och samordnande arbetet på såväl redovisnings- som revisionsområdet. För normgivningen på redovisningsområdet svarar, på delegation från SEC, det amerikanska redovisningsrådet Financial Accounting Standards Board (FASB).

För tillsynen över revisorerna har man inrättat en Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB). Detta organ svarar för standarder om revision, oberoende, kvalitet och etik på revisionsområdet samt utövar aktiv tillsyn över revisionsfirmor genom inspektioner. Revisionsfirmor som reviderar publika företag måste registrera sig hos PCAOB. Verksamheten startade i april 2003. Det kan nämnas att PCAOB tagit över tidigare gällande standarder på detta område och att verksamheten är finansierad av avgifter från de noterade företagen.

Vad gäller förhållandena inom EU kan följande sägas. Med den nya ordningen på redovisningsområdet som innebär att noterade företag skall följa internationella redovisningsstandarder i sin koncernredovisning följer också ett krav på tillsyn. Av förordet till IAS-förordningen följer att medlemsstaterna är förpliktade att vidta de åtgärder som krävs för att garantera efterlevnaden av regelverket. Hur detta skall gå till nämns inte, utan man uttalar att EU-kommissionen tillsammans med medlemsstaterna genom den Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR) kommer att utveckla en gemensam strategi för tillsynen. Frågan är ännu inte löst inom CESR. Det förväntas att det blir vissa krav på tillsyn genom offentliga organ men också att medlemsstaterna ges stort utrymme att tillåta delegering till privata organ. Frågan kompliceras av att det f.n. finns andra tillsynsfrågor med koppling till redovisningsfrågan som inte heller är lösta. Det gäller det kommande prospektdirektivet och direktivet om öppenhetskrav för noterade bolag.

Inom EU varierar förhållandena vad gäller tillsynen på revisionsområdet och det pågår ett kartläggningsarbete inom kommissionen. Man har understrukt betydelsen av en väl fungerande tillsyn och ställt sig kritisk till professionens självreglering på detta område, som anses inrymma en intressekonflikt som kan ha påverkat revisionsbranschens hittillsvarande möjligheter att hantera förtroendefrågan.

I *Storbritannien* har man nyligen gjort en större omorganisation och omfördelning av arbetsuppgifter mellan de organ som varit verksamma på redovisnings- och revisionsområdet. I korthet innebär dessa förändringar att man givit det tidigare organet Financial Reporting Council (FRC), som hittills svarat för normgivningen på redovisningsområdet genom Accounting Standards Board (ASB) och övervakningen över ASB:s regler Review Panel, kraftigt utökade arbetsuppgifter.

Det nya FRC kan beskrivas som ett samarbete mellan staten, näringslivet och revisionsbranschen som också bidrar gemensamt till finansieringen (10,5 milj pund första året). FRC är en s.k. independent regulator som med stöd av lag och beslut av det brittiska näringsdepartementet (Department of Trade and Industry) har tilldelats vissa legala befogenheter på området redovisning och revision. Konstruktionen av FRC innebär således att man delegerat vissa myndighetsuppgifter till FRC.

Genom bildandet av nya FRC har revisionsbranschen avstått från vissa uppgifter som man hittills skött genom självreglering. Det gäller såväl en väsentlig del av normgivningen på revisionsområdet som tillsynen över revisorerna. Genom att dessa uppgifter förts över till FRC har man uppnått att frågorna fortsättningsvis handhas av ett från branschen oberoende organ. Det bör dock tilläggas att branschen även fortsättningsvis är engagerad i verksamheten.

Traditioner och institutionella förhållanden varierar kraftigt mellan olika länder. Därmed varierar också de lösningar man valt eller just nu diskuterar. Historiskt har de anglosaxiska länderna varit tongivande på detta område, och ett utmärkande drag för deras system har varit tydliga inslag av självreglering, en modell för regelgivning och tillsyn som kopierats av många små länder. En pågående trend är att denna självregleringsmodell försvagas. Såväl normgivning som tillsyn på revisionsområdet går i riktning mot organ som är fristående från revisionsbranschen och som kan vara statliga eller privata med stöd (*eng. legal backing*) i lagstiftning. En annan trend på revisionsområdet är en utökad proaktiv tillsyn av revisorer och revisionsfirmor som har noterade företag som klienter.

På redovisningsområdet har den skisserade utvecklingen ägt rum redan tidigare på normgivningsområdet genom att organen gjorts fristående från revisionsbranschen. Den utveckling som nu sker är tillskapandet av relativt kraftfulla tillsynsorgan, i privat eller offentlig regi, som också förväntas få en alltmer aktiv tillsynsuppgift.

Samtidigt som detta sker blir gränserna mellan redovisnings- och revisionsfrågor i stora noterade bolag och andra bolagsstyrningsfrågor allt otydligare. Ett sådant exempel är att det nya brittiska FRC har ansvaret för översynen och uppdateringen av den brittiska bolagsstyrningskoden. Ännu så länge är det dock bara i USA som en börsmyndighet har det övergripande ansvaret för alla dessa frågor. Vanligen har inte ett lands finansiella tillsynsmyndighet hand om redovisnings- och revisionsfrågor.

8.6.2 Svenska förhållanden

Sverige har, som ett av få länder, både en myndighet för redovisningsfrågor i form av Bokföringsnämnden; BFN, och en för revisionsfrågor i form av Revisorsnämnden; RN, som har det övergripande ansvaret för respektive område. Inom båda gäller att det statliga verksamheten kompletteras med en betydande normgivning från privata organ som Redovisningsrådet och FAR.

Även om BFN har det övergripandet ansvaret på redovisningsområdet är det RR som svarat för normgivningen för de noterade företagen. BFN uppgifter begränsas till de onoterade företagen. Sverige har därmed i likhet med flertalet länder en självregleringsmodell för normgivning som numera – fr.o.m. 2003 – kompletteras av *Panelen för övervakning av finansiell rapportering* (Övervakningspanelen). Denna panel är en del av Föreningen för utvecklande av god redovisningssed som också inrymmer RR. Föreningens finansiering är numera helt privat. Stockholmsbörsen är den dominerande finansiären. Uppbyggnaden av Föreningen har således påtagliga likheter med det brittiska FRC.

Finansinspektionen (FI) svarar för såväl normgivning som tillsyn över redovisningen i de finansiella företagen som står under inspektionens tillsyn. FI har också ansvar för tillsynen över de reglerade marknadsplatserna. På revisionsområdet gäller att RN har ett mandat som innefattar såväl normgivning som tillsyn. RN har föreskriftsmakt och ger i viss utsträckning ut till lagstiftningen kompletterande regler rörande revision och revisorer. Denna möjlighet utnyttjas i begränsad utsträckning. I praktiken svarar revisionsbranschen (FAR) för normgivningen, medan den statliga Revisorsnämnden (RN) svarar för tillsynen. Samråd mellan branschen och tillsynsmyndigheten torde dock regelmässigt förekomma vid varje väsentligt ändring i de kompletterande revisions- och revisorsreglerna.

De nya krav som ställs på normgivning och tillsyn mot bakgrund av senaste årens händelseutveckling och förväntade framtida EU-krav väcker en rad frågor om lämplig organisation och arbetsfördelning mellan olika myndigheter och privata organ.

Vi vill för vår del understryka några för oss viktiga utgångspunkter för den framtida organisationen av redovisnings- och revisionsfrågorna nämligen, att:

- finansinspektionens roll bör förbli inriktad mot de finansiella företagen,
- områden som har ett nära samband, såsom redovisning och revision, bör inordnas under samma myndighet,
- självreglering bör utnyttjas där det är möjligt,
- normgivning och tillsyn bör hållas isär,
- verksamhet som har med tillsyn att göra bör finansieras av tillsynsobjekten.

En nyckelfråga vid valet av framtida organisation på detta område är i vilken mån uppgifter skall fullgöras av Finansinspektionen (FI) utöver de uppgifter som är direkt kopplade till de finansiella företagen. Redan idag har FI allmänna marknadsövervakande uppgifter, men man har diskuterat om FI också skall tilldelas tillsynsuppgifter på redovisningsområdet och granskningsuppgifter till följd av det förväntade prospektdirektivet. Enligt vårt förmenande skulle det vara en fördel om FI:s ansvarsområde så långt möjligt begränsades till frågor som rör de finansiella företagen. Redovisningsfrågor och andra frågor med nära koppling till redovisning bör i stället anföras till en annan myndighet.

Vi föreslår att redovisnings- och revisionsfrågor hålls samman i en ny gemensam myndighet. Det nya brittiska FRC skulle kunna tjäna som förebild. Detta innebär bl.a. att normgivnings- och tillsynsuppgifter så långt möjligt bör hållas isär och att myndigheten i viss utsträckning delegerar arbetsuppgifter till privata organ. Inom myndigheten skulle en avdelning kunna arbeta med de frågor BFN gör idag, dvs. frågor som rör normgivning på redovisningsområdet för onoterade företag. Denna avdelning får ansvaret för att dessa företag får ett enkelt och ändamålsenligt regelverk som utvecklas med utgångspunkt i behoven av regler för svenska onoterade företag. Detta är en mycket viktig uppgift nu när IFRS är så tydligt inriktad mot de stora noterade företagens behov. Denna avdelning skall också svara på remisser, avge yttranden till domstolar och i övrigt bistå offentliga myndigheter med expertkunskaper på redovisningsområdet. Vår bedömning är att det är krävande arbete som väntar denna avdelning som kommer att behöva större resurser än vad BFN har idag. Vi skulle gärna se att näringslivet och revisionsbranschen fick en större och viktigare roll i detta organ än vad som är fallet för närvarande i BFN. Härigenom öppnas också en naturlig möjlighet för en viss finansiering av verksamheten från aktörerna i branschen.

Den föreslagna avdelningen väcker frågan om RR:s framtid och den nuvarande svenska självregleringsmodellen för redovisningen i de noterade företagen. Genom kravet på tillämpning av IFRS fr.o.m. 2005 för de noterade företagen upphör i praktiken RR:s normgivande verksamhet, något som i praktiken redan inträffat. RR:s verksamhet består idag av ett omfattande remissarbete rörande nya IFRS och viss akutgruppsverksamhet. Vår bedömning är att antalet frågor som gäller svensk normgivning för redovisning i noterade företag kommer att bli mycket begränsat. Möjligen finns det visst behov av en akutgrupp, men den dominerande arbetsinsatsen kommer att gälla remisser till IASB. Det kan ifrågasättas om det är motiverat att ha ett eget organ enbart för dessa uppgifter. Remissarbetet är tids- och resurskrävande och bedrivs också på annat håll. Möjligheten att påverka IASB är dessutom begränsad om man inte samarbetar mellan olika organisationer och länder. En tänkbar lösning på frågan är att man inordnar denna del av RR:s verksamhet som ett privat organ som arbetar på delegation av den nya myndigheten. För detta talar bl.a. att man bättre håller samman kunskapen på området. Den föreslagna lösningen grundas på antagandet att verksamheten skall finansieras av aktörerna i branschen.

En besvärligare fråga är organiserandet av tillsynen över att IFRS efterlevs av de noterade företagen. Som tidigare nämnts är det ännu inte klart vilka krav som kommer att uppställas på denna tillsyn från EU. Om man ser till utvecklingen i vår omvärld – främst Storbritannien – förefaller det troligt att denna tillsynsfunktion även fortsättningsvis kan fullgöras av ett privat organ inom en självregleringsmodell. Vårt förslag är därför att Övervakningspanelen förblir ett privat organ som formellt har sitt mandat från den föreslagna nya myndigheten men som skall arbeta mycket självständigt. Vår bedömning är att en sådan lösning i jämförelse med en renodlad myndighetslösning har betydande fördelar genom att den ökar legitimiteten för panelens verksamhet i näringslivet och säkerställer hög kompetens, kontinuitet och engagemang i Övervakningspanelens arbete. Panelens arbete bör finansieras av de noterade bolagen.

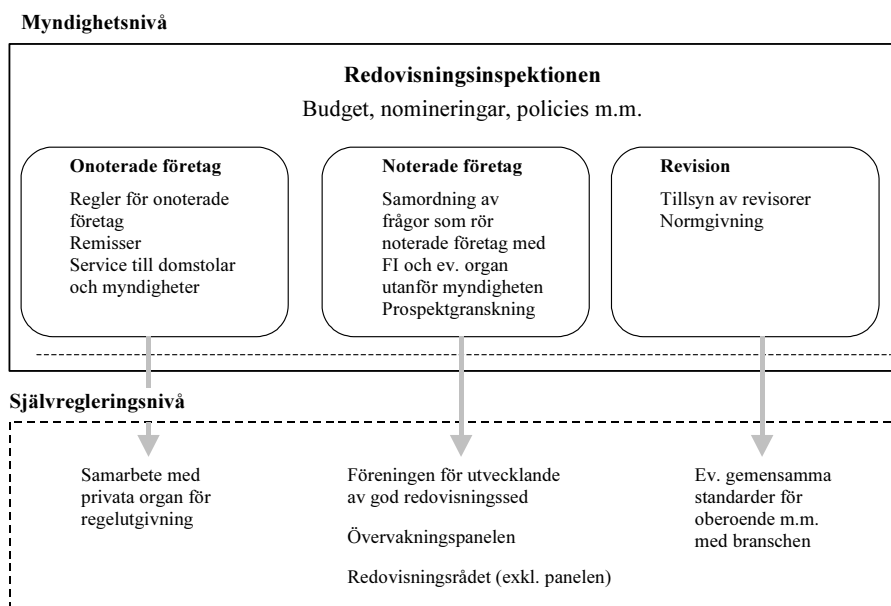
Vi föreslår således att en ny myndighet inrättas som skulle få tre huvudområden för sin verksamhet, nämligen redovisning i onoterade företag, redovisning och tillsyn i noterade företag samt revision. Området noterade företag skulle då kunna bestå av såväl myndighetsuppgifter som självreglering på delegation. Till detta

område skulle också kunna hänföras frågor med koppling till de nya prospektreglerna m.m. från EU och andra frågor som rör noterade företag, t.ex. till IFRS kompletterande regler och vägledning i frågor som rör noterade företag. Den nya myndigheten skulle få ett samordnande ansvar för alla frågor som rör de noterade företagen. Vi vill också understryka vikten av att myndigheten samarbetar med det organ, Kollegiet för bolagsstyrning, som vi föreslår skall få ansvaret för den nya svenska bolagsstyrningskoden.

Det tredje området för den nya myndigheten blir således revision. Vi anser det vore en fördel om RN:s uppgifter kunde inordnas under den nya myndigheten. Det har såväl administrativa som kompetensmässiga fördelar att revisionsfrågor handhas i nära anslutning till redovisningsfrågor. Eftersom tillsynen på detta område redan handhas av en myndighet behövs inga åtgärder av det slag som genomförts i Storbritannien för att stärka integriteten i tillsynen. Eftersom RN redan idag har formell rätt att ge ut föreskrifter på hela revisionsområdet krävs heller inga omedelbara åtgärder liknande de brittiska rörande normgivningen. Möjligen kan det framöver krävas att man ser över behovet av att skilja på frågor om utveckling av revisionsstandarder och tillsyn, och att detta skall ske i olika organ under den föreslagna myndigheten. Vidare tror vi att det kommer att behövas mer riktade insatser från RN rörande revisionen i de noterade företagen. Dagens regler omöjliggör inte sådana insatser men möjligen kommer det att finnas behov av ett närmare samarbete med revisionsbranschen i dessa frågor.

Våra förslag grundas på att man bör eftersträva att samordna resurserna, inte minst personellt på detta område, samtidigt som man behåller stora privata inslag. Förslaget grundas på samverkan mellan myndigheter och privata intressen samt en strävan att skapa integritet i den nya myndighet man skapar genom att göra dem organisatoriskt oberoende av de intressegrupper som har störst egenintresse i verksamheten. Det behövs en överbyggnad i det nya organet för policybeslut, nomineringar, budgetarbete m.m. Vi vill särskilt understryka betydelsen av att nomineringsprocessen blir organiserad på ett sätt som tillgodoser olika intressen och garanterar hög kompetens och integritet hos ledamöterna i de nya organen. Vi har redan tidigare understrukt att avdelningarna och underorganen bör ges stor självständighet. Utifrån nu givna förutsättningar sammanfattar vi våra förslag i skissen nedan.

Figur 8.1. Föreslagen myndighetsstruktur



8.6.3 Resursbehov och kostnader

Vår utgångspunkt ovan har varit att företag och personer som står under tillsyn själva skall svara för kostnaderna för denna tillsyn. Så finansieras idag t.ex. Revisorsnämnden. Normgivning av olika slag kan vara finansierad av såväl privata medel som via offentliga anslag. Bokföringsnämnden är idag helt finansierad av staten. Föreningen för utvecklande av god redovisningssed är finansierad av privata bidrag och avgifter som tas ut av de på Stockholmsbörsen noterade bolagen.

En organisationslösning som innehåller en blandning av offentlig och privat verksamhet ställer krav på att finansieringen av självregleringsverksamheten – i vart fall till den del denna innefattar tillsynsuppgifter – säkerställs. Det bör understrykas att avgifterna till panelen i framtiden kommer att behöva tas ut inte bara från företagen på Stockholmsbörsen utan också av företag som är noterade på de andra reglerade marknadsplatserna (f.n. NGM och Aktietorget). Det kommer också att krävas finansiering av den discipli-

nära prövningen av Övervakningspanelens utslag, något som idag omhändertas av Stockholmsbörsens disciplinnämnd.

Den föreslagna organisatoriska lösningen ligger nära den som föreslogs av Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser.⁹ Enligt vår mening har de där gjorda beräkningarna alltså jämt relevans. Där uppskattades att en myndighet med ett samlat ansvar för redovisnings- och revisionsområdet, med viss delegering av tillsynen, skulle kräva en bemanning på 35-45 personer, plus vissa konsultinsatser. Förslaget stämmer också väl med de uppskattningar som BFN och RN själva gjort om framtida resursbehov.

Baserat på detta kan kostnaden för den nya myndigheten uppskattas till ca 45 miljoner kronor på årsbasis. Till detta kommer kostnaderna för Övervakningspanelen, som vi uppskattar till ca 5 miljoner kronor, dvs. kostnaden brutto för hela verksamheten kan beräknas uppgå till ca 50 miljoner kronor. Enligt vår uppfattning bör hela denna kostnad finansieras över statsbudgeten för att säkerställa myndighetens självständighet gentemot den marknad tillsynen avser. Detta hindrar inte att delar av bruttokostnaden kan tas ut i form av avgifter från de företag och organisationer som är föremål för tillsyn, varvid nettokostnaden för statsverket blir i motsvarande mån lägre.

Av totalkostnaden 50 miljoner kronor utgår idag ca 8 miljoner kronor i form av anslag till BFN. Den kostnadsökning som belastar statsbudgeten jämfört med dagens läge kan således beräknas uppgå till ca 42 miljoner kronor.

Skulle myndighetens arbetsuppgifter utökas utöver förslaget ovan med granskning av prospekt tillkommer kostnader som i Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser bedömdes till 10-12 personer plus konsultkostnader, tillsammans uppskattningsvis 20 miljoner kronor.

⁹ SOU 2003:22, *Framtida finansiell syn*.

9 Finanssektorn – stabilitetsperspektivet

Vår bedömning

Den finansiella sektorn spelar en nyckelroll för samhälls-ekonomi och är mer än andra delar av näringslivet beroende av ett gott förtroende. Finanssektorn kännetecknas också av vissa grundläggande särdrag som nödvändiggjort en mer omfattande statlig reglering och övervakning än för andra branscher. Ett av dessa är de s.k. systemriskerna som kan uppstå under vissa omständigheter. Här har en omfattande utveckling av regelverk, tillsyn m.m. skett under de senaste 10–15 åren både i Sverige och internationellt, och ytterligare åtgärder finns på agendan.

Mot den bakgrunden finner vi inte skäl att lägga förslag specifikt i syfte att förbättra systemstabiliteten. Dock är det viktigt dels att de planer och intentioner som finns att utveckla regelverk och övervakning fullföljs, dels att berörda intressenter noga följer och agerar utifrån de snabba förändringar som sker i finanssektorn och som förändrar och komplicerar riskbilden. Det är också viktigt att svenska myndigheter även fortsättningsvis deltar aktivt i det internationella samarbete som pågår, liksom att samarbetet vidareutvecklas mellan berörda organ i Sverige.

9.1 Finanssektorns speciella roll

9.1.1 En nödvändig verksamhet

Finanssektorn är inte bara en bransch bland andra branscher. Den utgör en central del av ekonomins infrastruktur, en nödvändig förutsättning för all slags produktion på samma sätt som kommunikationssystem och energiförsörjning. Ekonomisk forskning har dessutom visat att den är mer än bara en stödfunktion till den s.k.

reala ekonomin – den har ofta spelat en direkt pådrivande roll för den ekonomiska tillväxten. Finansiella företag som banker, försäkringsbolag och börser producerar alltså tjänster som är nödvändiga för att hushåll, företag och myndigheter skall kunna producera och fungera på ett rationellt sätt. Det handlar bl.a. om att förmedla betalningar, att slussa finansiering från sparare till investerare, och att hantera olika former av risk.

Finanssektorn är också i utpräglad grad en ”förtroendebransch”. Många av de tjänster och ekonomiska relationer som finanssektorn innefattar är av en karaktär som förutsätter en hög grad av ömsesidigt förtroende både mellan de olika finansiella aktörerna och mellan de finansiella aktörerna och deras kunder. Saknas detta sjunker effektiviteten i systemet påtagligt, och i extrema fall kan förtroendekriser utgöra ett direkt hot mot de finansiella marknadernas och företagens möjligheter att fungera överhuvudtaget.

Detta är också en del av förklaringen till att finanssektorn mer än andra delar av näringslivet är föremål för statlig reglering och tillsyn.¹ Detta beror alltså inte på att de finansiella funktionerna är ”viktiga” i största allmänhet – det finns många funktioner och verksamheter både inom den offentliga och den privata sektorn som med fog kan beskrivas som viktiga utan att detta motiverar speciallagstiftning och särskild statlig övervakning. Det som gör en särskild reglering nödvändig är att de finansiella marknaderna och de enskilda företagen inte själva kan hantera vissa specifika typer av risker och funktionsproblem, vilka i sin tur har tydlig bäring på förtroendefrågorna. För att använda lärobokstermer är konsekvenserna av s.k. marknadsmisslyckanden av en sådan art att staten på ett eller annat sätt måste ingripa för att finanssektorn skall fungera på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Framför allt handlar det om risken för *instabilitet* i systemet. Det finns s.k. systemriskerna som innebär att effekterna av en finansiell eller operativ störning sprider sig på ett sätt som de enskilda aktörerna varken kan överblicka eller kontrollera. Detta kan slå ut systemets funktionsförmåga och leda till omfattande skadeverkningar för hela samhällsekonomin. Detta är en problematik som knappast återfinns i någon annan bransch. Det andra huvudproblemet är att *konsumentens* strukturella informationsunderläge visavi producenten har större betydelse här än på de flesta andra områden.

¹ I det appendix som är fogat till betänkandet ges en översikt över de viktigaste regelverken och tillsynen på bl.a. det finansiella området.

I detta kapitel diskuteras inledningsvis några av de speciella drag som karaktäriserar finanssektorns roll i ett samhällsperspektiv och de mål och målkonflikter som den offentliga regleringen innefattar. Därefter diskuteras en av dessa aspekter – systemstabiliteten – något mer ingående. Redan här kan dock förutskickas att vi inte avser att lägga konkreta åtgärdsförslag på detta område. Detta dels därför att omfattande och viktiga åtgärder redan gjorts eller är på väg att genomföras, dels därför att insatser på detta område mera sällan har en omedelbar koppling till den typ av förtroendeproblematik som vi i första hand har att arbeta med. Icke desto mindre är det frågor av stor *indirekt* betydelse för tillväxt, stabilitet och förtroende också på mikronivå, på ungefär samma sätt som den makroekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken sätter ramarna för och indirekt påverkar konsumtions- och investeringsbeslut i enskilda hushåll och företag. Mot den bakgrunden finns det därför goda skäl att kort diskutera systemstabilitetsfrågor även i detta sammanhang.

9.1.2 Finansiell reglering – mål och målkonflikter

Ett grundläggande problem med all offentlig reglering av näringslivet är att regleringar alltid innebär kostnader, direkta och indirekta, för företagen och samhällsekonomin. Det gäller även sådan reglering som uttryckligen syftar till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Ett grundläggande krav på regleringen bör alltså vara att de samhällsekonomiska vinsterna av regleringen väntas bli högre än kostnaderna. Om regleringen har flera olika mål tillkommer ytterligare en problemdimension, nämligen huruvida målen står i samklang eller i konflikt med varandra. När det gäller finansiell reglering kan konstateras att det i hög grad handlar om både och.

De övergripande målen för offentlig reglering och tillsyn brukar anges med nyckelorden systemstabilitet, konsumentskydd, förtroende och effektivitet. Formuleringarna brukar dock sällan vara särskilt precisa när det gäller hur målen skall definieras eller hur de relaterar till varandra.

Dock är det uppenbart att de olika målen för den finansiella regleringen och tillsynen till stor del samverkar. Ett stabilt och effektivt finansiellt system bidrar till att skydda konsumenterna, och ett gott konsumentskydd som skapar förtroende bland

konsumenterna bidrar till att stärka stabiliteten. Men i vissa avseenden står målen i motsatsställning till varandra. Ett ”överbeskyddat” system, där stabiliteten och konsumentskyddet skapas genom kostnadsdrivande och konkurrenshämmande regleringar, eller i extremfallet genom förstatligande av verksamheten, skulle ha svårt att uppnå rimliga krav på effektivitet.

Ett liknande motsatsförhållande kan uppstå mellan stabiliteten och konsumentintresset – stabilitet är ofta beroende av en stark finansiell ställning i företagen och denna goda ställning kan kunderna få betala via höga avgifter och stora räntemarginaler. Omvänt kan en generös kreditgivning och en sangvinisk kreditprövning upplevas positivt av kunderna, men innebära risker för stabiliteten. När det gäller förtroende kan även detta ha en tveeggad karaktär. Ett ”förtroende” som inte är välunderbyggt utan mera bygger på fromma förhoppningar slår förr eller senare över i sin motsats och kan då påverka effektiviteten och stabiliteten negativt.

Ytterligare en ofta omvittnad komplikation när det gäller finansiell reglering och statlig övervakning är att denna kan innebära – eller uppfattas som – att staten i någon mening uppträder som garant för verksamheten. Detta kan i sin tur innebära att både producenter och konsumenter tar större risker än de borde, i förväntan om att staten i värsta fall ändå kommer till undsättning. Detta fenomen brukar kallas ”moral hazard”.

Med andra ord finns ingen enkel och över tiden konstant målbild, utan avvägningar mellan olika mål måste göras och de måste också kontinuerligt omprövas i takt med att marknaden – och därmed skyddsbehoven – utvecklas och förändras.

9.1.3 Stora och snabba strukturförändringar

Under de senaste 15–20 åren har det skett en snabb och accelererande förändring av den finansiella produktionen. En hårt reglerad och utpräglad nationell marknad har avreglerats och internationalsiserats, produktutbudet har breddats och fördjupats och tekniken för att producera och distribuera produkterna har förändrats dramatiskt. På vissa delmarknader – värdepappersmarknaden i synnerhet – har även kundkretsen genomgått en metamorfos; från att ha varit en verksamhet som direkt berört en mycket begränsad

krets av i huvudsak professionella aktörer har dessa finansiella tjänster och instrument blivit massprodukter.

Det finns inget som tyder på att strukturuomvandlingsprocessen kommer att avstanna, snarare tvärtom. Detta ställer bland annat nya krav på regelverk och tillsyn. De risker för systemstabiliteten liksom för konsumenten som finns i finansiell verksamhet förändras av den snabba strukturutvecklingen. Vissa slag av risker och problem kan hanteras bättre genom teknikutveckling och internationalisering, samtidigt som andra risker kvarstår eller tillkommer. Detta har också konsekvenser för vilka faktorer som ökar eller minskar i betydelse från förtroendesynpunkt, och hur det i sin tur påverkar marknader och marknadsdeltagare.

Den svenska finansmarknaden

De finansiella företagen i Sverige svarar för drygt 4 procent av landets samlade produktion, uttryckt som BNP. Detta är ungefär dubbelt så mycket som jordbruket, och ungefär lika mycket som massa- och pappersproduktionen. Mer än 90 000 personer arbetar inom finanssektorn, vilket motsvarar runt 2 procent av det totala antalet sysselsatta. Finansföretagens totala balansomslutning år 2002 var nära 8 000 miljarder kronor. I princip alla finansiella företag i Sverige står under tillsyn av Finansinspektionen (FI), och antalet företag under tillsyn är drygt 2 500.

De dominerande företagskategorierna är banker, bostadsinstitut och livförsäkringsbolag. Även fondbolagen och de statliga AP-fonderna är viktiga aktörer på marknaden. Bankernas andel av den totala balansomslutningen på finansmarknaden var nära 42 procent vid utgången av år 2002. De fyra storbankerna SEB, Nordea, Föreningssparbanken och Svenska Handelsbanken har en stark ställning på flertalet marknadssegment och står för över 80 procent av banksektorns totala balansomslutning.

Finanssektorn har vuxit snabbt under den senaste tioårsperioden. Etablerade företag har utvidgat sin verksamhet samtidigt som många nya företag, bl.a. utländska sådana, etablerat sig på marknaden. En viktig förändring har varit branschglidningen mellan bank- och försäkringsverksamhet. Den har medfört att samtliga stora banker idag har verksamhet inom livförsäkringsområdet och att många av de stora försäkringsbolagen har egna banker.

En annan förändring är att bankkunderna i allt högre grad använder Internet och telefon i sina kontakter med banken. De nya distributionsätten har möjliggjort utvecklingen av nya tjänster och har, genom etableringen av nya banker, ökat konkurrensen på bankmarknaden. Vidare har fondsparande och försäkringssparande sedan början av 1990-talet utvecklats till viktiga sparformer, medan det traditionella banksparande minskat i betydelse. Försäkringssparandet svarade vid utgången av 2003 för cirka 40 procent av hushållens totala finansiella sparande, i princip en fördubbling av andelen på tio år. Banksparandet svarar idag för 23 procent mot cirka 45 procent för tio år sedan – med andra ord en halvering, sett i andelstermer. Även sparandet i aktier och fonder har ökat, från drygt 20 procent vid 1990-talets början till nära 30 procent idag. Nästan 85 procent av befolkningen har en större eller mindre del av sitt sparande i aktier, direkt eller indirekt via fonder, vilket internationellt sett är en hög andel.

9.2 Effektivitet, stabilitet, konsumentskydd och förtroende

9.2.1 Systemstabiliteten

En av de grundläggande förutsättningarna för ett samhälls-ekonomiskt effektivt finansiellt system, och därmed ett centralt mål för finansiell reglering och tillsyn, är att systemet skall vara *stabil* – finanssektorn skall fungera och kunna fullgöra sina grundläggande uppgifter i alla väder.

Problemet är att vissa typer av finansföretag och -funktioner är utpräglat känsliga för vissa typer av störningar. Det gäller inte minst bankerna, och orsaken ligger delvis i den speciella struktur som präglar bankernas balansräkningar, med en mycket likvid skuldsida (i form av inlåning) och en illikvid tillgångssida (i form av utlåning). Det gäller till att börja med *makroekonomiska* störningar och andra förändringar i den omgivande ekonomin. Stora och plötsliga förändringar i tillväxt och inflation, som kanske också manifesteras i kraftiga förändringar i tillgångspriser, kan försätta flera finansföretag i stora ekonomiska problem samtidigt. Andra sådana effekter är mer indirekta, och slår på exempelvis intjäning och kreditförluster via kundernas efterfrågan och betalningsförmåga. Ser man till de historiska erfarenheterna uppstår finansiella kriser av mer omfattande slag typiskt sett i situationer med stora makroekonomiska obalanser. En balanserad makroekonomisk utveckling och en välavvägd ekonomisk politik är därför den första försvarslinjen mot finansiella kriser. Dock kan finansiella störningar uppkomma även i frånvaro av makroekonomiska störningar. Det kan då handla om specifika problem på någon finansiell delmarknad eller inom någon viss kategori av finansföretag. Det kan också handla om problem i någon bransch eller kundgrupp som väger tungt i egenskap av t.ex. låntagare.

En annan riskfaktor, som blivit allt viktigare, är störningar av *operativ* karaktär – exempelvis datahaverier, brottslig aktivitet, naturkatastrofer, administrativ vanskötsel etc. – som kan få mycket stort och snabbt genomslag, samtidigt som de till sin karaktär oftast är genuint oförutsägbara.

Störningar i enskilda finansiella företag kan – och detta är signifikant för finanssektorn – lätt sprida sig till andra finansföretag. Detta dels för att de, på ett helt annat sätt än inom andra branscher, har omfattande ekonomiska relationer sinsemellan, dels för att

blotta misstanken att ett företag har problem lätt smittar av sig på andra företag – för övrigt ett konkret uttryck för betydelsen av förtroende. Det fenomen när störningar fortplantas snabbt och mer eller mindre okontrollerbart slår ut finanssektorns förmåga att fylla sina grundläggande funktioner brukar kallas *systemrisk*.

Men systemriskproblematiken berör inte alla finansiella företag och alla typer av finansiella tjänster. I första hand är det *bankerna* – och i synnerhet de större bankerna – som kommer i fokus. Orsaken ligger dels i bankernas utsatthet för störningar i likviditeten till följd av sammansättningen av deras balansräkningar, dels i deras roll i betalningsförmedlingen. Betalningsförmedling handlar i grunden om att överföra pengar mellan olika inlåningskonton², och om en bank inte kan uppfylla sina åtaganden härvidlag fungerar inte det finansiella blodomlopp som betalningsförmedlingen utgör. Genomslaget blir brett, snabbt och dramatiskt. Bankernas roll för kreditförsörjningen leder naturligtvis också till att störningar på kort tid skulle få mycket kännbara samhällsekonomiska effekter, även om effekterna här inte blir ögonblickliga. Problemen kompliceras av att ett krisförlopp i en bank kan gå mycket fort – ett likviditetsproblem kan uppstå och växa till kritisk nivå inom loppet av ett fåtal dagar eller t.o.m. timmar.

Den här formen av stabilitetsproblematik saknas i stort sett för andra finansiella företag som försäkringsbolag, bostadsinstitut, fondbolag eller värdepappersbolag, vare sig när det gäller snabbheten i ett krisförlopp eller genomslaget i samhällsekonomin i övrigt.³ När det gäller företag som bedriver livförsäkringsverksamhet kan de sägas ha det omvända problemet jämfört med en bank; tillgångarna utgörs huvudsakligen av likvida värdepapper, medan skuldsidan, försäkringsförpliktelserna, är fixa och illikvida. Ett försäkringsbolag löper således inte några likviditetsrisker, åtminstone inte om försäkringstagarna saknar s.k. flytträtt. Även med flytträtt torde dock likviditetsrisken vara jämförelsevis

² Även om statistiken på området delvis är osäker, står det klart att mer än 90 procent av betalningstrafiken idag sker med kontoöverföringar av olika slag, om man ser till storleken av de värden som utväxlas. Ser man till antalet transaktioner spelar kontantbetalningar fortfarande en stor roll. Även mindre butiksbetalningar sker dock i växande grad med olika former av kontokort.

³ Men man kan peka på samhällsekonomiskt viktiga systemaspekter av ett annat slag – ett dramatiskt exempel på hur ”market failures” kan uppkomma i försäkringssektorn, och som kan få vittgående samhällsekonomiska skadeverkningar om de inte hanteras, är den höjning av premierna för försäkring av flygplan som kom som en reaktion på terrordåden den 11 september 2001. Detta framtvungade statsgarantier i en rad länder, inklusive Sverige, eftersom flygtrafiken annars i princip skulle ha upphört. Staterna uppträdde alltså här i en roll som ”insurers of last resort”

begränsad genom att tillgångarna är relativt likvida. Livförsäkringsföretag kan däremot drabbas av solvensproblem, eftersom de har små möjligheter att säkra sig mot förändringar i tillgångspriserna genom matchning. Förhållandet att tillgångarna består av värdepapper och fastigheter gör att stora svängningar i priserna ganska snabbt kan ge upphov till problem, vilket de senaste årens utveckling vittnar om.

De direkta riskerna för systemstabiliteten är alltså begränsade när det gäller försäkringsbolag. Däremot finns när det gäller försäkring, liksom en del andra finansiella verksamheter, vissa *indirekta* systemriskdimensioner, eftersom det ofta, och i växande grad, finns olika slag av finansiella verksamheter i samma finansiella koncern. Detta gör att problem i en mindre stabilitetskritisk del av verksamheten kan "smitta" de funktioner som är viktiga från systemsynpunkt.

Finansiella företag som inte har några egna betydande finansiella positioner – exempelvis värdepappersbolag och fondbolag – löper inte samma typ av solvens- eller likviditetsrisker som banker och försäkringsbolag. Företagens finansiella stabilitet eller brist därpå är därför inte relevant ur ett systemriskperspektiv. En kategori av företag som dock tar betydande finansiella risker och med tydliga systemdimensioner är sådana clearinginstitut som påtagit sig rollen som motpart i avvecklingen och därmed i det skedet övertar alla motpartsrisker i handeln med finansiella instrument. För clearinginstitut, liksom för företag som driver marknadsplatser/börser, är dessutom den operativa säkerheten av stor systemmässig betydelse.

9.2.2 Konsumentskydd

Det andra grundläggande målet för regleringen av finanssektorn är att säkerställa ett skydd för konsumenterna. Det handlar dels om att skydda konsumenternas tillgångar och fordringar som i en eller annan form förvaltas i de i finansiella företagen, dels om att säkerställa att konsumenterna får korrekt och relevant information och i någon mening skäliga villkor. I det första fallet gäller det att säkerställa att inte bara systemet utan även de enskilda finansiella företagen är stabila, i den meningen att de kan uppfylla sina åtaganden mot sparare, försäkringstagare och placerare. Finansiellt och operativt stabila företag som kan leva upp till sina åtaganden utgör en grundsten för konsumentskyddet.

Det konsumentskyddsmål som sedan länge utgör ett centralt inslag i den finansiella tillsynen handlar i hög grad om detta kapitalvärdeskydd, och detta är också det grundläggande skälet att bedriva tillsyn över den överväldigande majoritet av finansföretag som *inte* är kritiska för systemstabiliteten, exempelvis försäkringsbolag, fondbolag, värdepappersbolag och mindre banker.⁴ Detta skall dock inte tolkas som att staten har uppgiften att se till att finansiella företag aldrig under några omständigheter går i konkurs – en sådan linje vore förödande från effektivitetssynpunkt. Det som är skyddsvärt är inte företagen i sig utan kundernas tillgångar.

Men skyddet av hushållens kapitalvärden är alltså bara den ena delen av konsumentskyddsproblemet. Det andra problemet har sin grund i att många finansiella tjänster är komplexa till sin karaktär, vilket ofta ger konsumenterna ett stort informationsunderläge i förhållande till de finansiella företagen. Det är ofta svårt för konsumenten att välja den för honom eller henne rätta produkten till rätt pris och från rätt producent. Problemet är visserligen olika stort för olika slag av finanstjänster – samtidigt som vissa helt saknar den typen av ödesdiger betydelse för den enskilde, finns andra tjänster som definitivt har den karaktären. Viktiga delar av sparande- och livförsäkringsområdet hör till den senare kategorin.

Det är förstås inte bara när det gäller finansiella tjänster som det är svårt för en konsument att bedöma om produkten är bra, säker och prisvärd. Samma problem möter den som skall köpa någon annan komplicerad produkt, exempelvis en bil eller en villa. Men många finansiella tjänster innebär än större svårigheter. En viktig sådan är att vissa produkter – exempelvis pensionssparande – förutom att ha en avgörande betydelse för kundens hela ekonomiska situation, också har en mycket lång ”leveranstid”. Ett annat är att marknadsförhållandena kan förändras mycket snabbt. Det gäller dels värdena på olika finansiella tillgångar, men också effekterna av olika slags marknadsstörningar. Den snabba förändringstakten när det gäller produkter och distributionsformer är en annan faktor, och något som i sig ökar komplexiteten. Konsumentens svaga ställning accentueras dessutom i vissa fall av att det inte är möjligt, eller i vart fall svårt, att ”rösta med fötterna” på det sätt som kan göras på de flesta andra marknader, bl.a. på grund av de s.k. inlås-

⁴ Antalet finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn är drygt 2 500. Av dessa är det högt räknat 10 (däribland de fyra storbankerna) som kan anses vitala för det finansiella systemets stabilitet.

ningseffekter som de nuvarande skattereglerna genererar på sparandemarknaden.

De senaste årens utveckling på aktiemarknaden och på livförsäkringsområdet har ställt många av dessa problem i blyxtbelysning och konkret visat på de brister och behov som finns. Först skall dock sägas att det i grunden är mycket positivt med ett breddat deltagande på värdepappersmarknaderna, med ett aktivt placeringsintresse bland spararna och med ett växande och diversifierat utbud av sparprodukter, både för spararna och för samhälls-ekonomin. Men kombinationen av nya produkter och en ökad konkurrens bland de finansiella tjänsteproducenterna, inflödet av relativt oerfarna kunder/sparare och av en turbulent marknadsutveckling har visat på mer generella brister när det gäller information och rådgivning. I vissa enskilda fall har det handlat om närmast förskräckande och helt oacceptabla konsekvenser.⁵

Detta visar på nödvändigheten att utveckla och anpassa konsumentskyddet på det finansiella området till en ny tids krav. Detta är viktigt inte bara för att förhindra att enskilda sparare råkar illa ut, utan också för att värna en väl fungerande finansiell marknad. En marknad där en stor grupp aktörer riskerar (eller upplever sig riskera) att bli förda bakom ljuset och exponeras för risker man inte själv medvetet valt, kan inte anses väl fungerande.

I sammanhanget skall också noteras att konsumenternas nya roll och nya behov inte enbart handlar om förhållandena på spar- och aktiemarknaden, även om detta är det som mest uppmärksammas. Även när det gäller finansiella tjänster i stort har det under senare år skett en påtaglig breddning av det spektrum av tjänster och produkter som hushållen utnyttjar. Konsumenterna är också mer rörliga mellan olika producenter, delvis därför att man själv är mer aktiv att söka lösningar, delvis därför att företagen marknadsför sig och konkurrerar mer intensivt. Konsumentfrågorna diskuteras vidare i kapitel 10.

⁵ Ohlsson, (2002 resp. 2004), *Ruinmakarna resp. Ruinmakarna 2*

9.2.3 Förtroendestörningar

Förtroendet centralt för finanssektorn

Frågor kring systemstabilitet och konsumentskydd har nära och ömsesidiga kopplingar till förtroendeproblematiken. Finansiell verksamhet är nämligen i osedvanligt hög grad beroende av förtroende, både när det gäller stabiliteten i systemet, effektiviteten på marknaderna och när det gäller relationen kunder-företag.

Som kund hos en grönsaksförsäljare behöver man inte fundera särskilt mycket över om man har "förtroende" för säljaren eller inte. Det räcker rätt väl att titta på produkterna och på prislistan för att avgöra om man kommer att göra en vettig affär eller ej. Och skulle man trots vidtagen okulärbesiktning likväl drabbas av en skämd gurka är detta kanske retfullt men inte särskilt allvarligt. Nästa gång väljer man en annan försäljare.

Men med finansiella tjänster är bilden annorlunda. Som framgått är tjänsterna ofta komplexa i sig själva, eller i produktion och distribution. Det kan också gälla de villkor enligt vilka de utnyttjas. Det handlar ofta om ett kontrakt där säljaren utfäster sig att leverera något i framtiden. Detta gör det svårt för kunden att värdera produkten, att överblicka produktionskedjorna och alla beroenden, ansvarsförhållanden och risker som kan uppstå. Komplexiteten gör det också svårt att fullt ut gardera sig genom avtal, försäkringsarrangemang eller konsumentskyddslagstiftning. Det skapar också möjligheter som kan utnyttjas av mindre seriösa aktörer. Med den vetskapen finns i många fall en osäkerhet och en latent misstro hos kunderna.

Den enskilde kunden blir därför i ovanligt hög grad "utlämnad" till tjänsteproducenten. För kunden finns det då goda skäl att vända sig till aktörer med etablerad ställning och gott allmänt anseende – kort sagt till aktörer med upparbetat förtroende på marknaden. Omvänt innebär uppkommet tvivel på aktörens ställning, kapacitet och seriositet av samma skäl ofta en snabb kundflykt – i den mån detta är möjligt.

Därutöver kan noteras att förtroendeproblematiken även inom den icke-finansiella delen av näringslivet har en tydlig tyngdpunkt mot företagens finansiella förhållanden, kapitalanskaffning och finansiella information, med andra ord den del av företagets verksamhet som vetter mot den finansiella sektorn.

Om förtroendet sviktat

Oavsett hur man exakt väljer att definiera begreppet, är det uppenbart att förtroende är en utomordentligt viktig, ibland avgörande, faktor för den finansiella sektorns funktionsförmåga. De komplexa produkterna, produktionsmetoderna och riskerna gör att kunden måste kunna lita på producentens kompetens, styrka och integritet. Det trots allt grovmaskiga nät som bildas av lagar, föreskrifter och avtal måste kompletteras med det finmaskiga nät som tillit och förtroende bildar. Detta kräver att lagar och föreskrifter på ett konsekvent och tydligt sätt bildar plattformen och ger de rätta ingångsvärdena för uppbyggande av det informella normsystemet. Det är i den sammanhängande helheten av formella och informella normer som förtroendet vilar.

Viktiga delar av den finansiella verksamheten i Sverige har traditionellt hanterats av en begränsad grupp människor präglad av betydande kollegialitet. Detta har i mångt och mycket utgjort basen för den långtgående självreglering som varit ett signum för den svenska värdepappersmarknaden. Det personliga förtroendet och den sociala kontrollen har därmed haft en mycket stor betydelse vid sidan av mer formella kontrakt, avtal och regelverk. Ett besläktat fenomen kan noteras även när det gäller traditionell kreditgivning – här har ibland återupats den s.k. kyrktornsprincipen, innebärande att en lokal bankkontorschef inte bör ha ett större geografiskt verksamhetsområde än vederbörande kan överblicka från kyrktornet. Detta för att kunna känna sina kunder och vinna deras förtroende – liksom självfallet för att bedöma kundernas förtroendevärde från bankens horisont.

Den nya marknadsmiljön, präglad av snabb produktutveckling, nya aktörer och snabb internationalisering, gör att de gamla betingelserna för förtroendet förändras och i viss mening urholkas. Det nödvändiga förtroendet måste därför byggas upp och vidmakthållas utifrån nya förutsättningar och med delvis nya metoder.

Sviktande förtroende kan uppstå som en följd av finansiella eller operativa problem, eller av mer fristående orsaker. Det kan leda till eller förvärra stabilitetsproblem, men också till funktions- och effektivitetsstörningar på bred front och både påverka enskilda konsumenter och "systemet".

Det klassiska exemplet när akuta förtroendeproblem blir ett direkt hot mot det finansiella systemet är när en bank drabbas av en uttagsanstormning (på engelska "run"). Men förtroendeproblem

kan också, och kanske oftare, handla om en mer successiv erosion av förtroendet, som inte leder till akuta stabilitetsproblem utan snarare till att funktionsförmågan och effektiviteten i marknaderna gradvis sätts ner. Ett bristande förtroende kan leda till att aktörer lämnar marknader och produkter som i princip är rationella och effektiva, givet att de sköts rätt, till förmån för mindre effektiva lösningar. Om en förtroendekris för kontokortshanteringen, för att ta ett exempel, skulle uppstå och som resulterade i en omfattande återgång till kontantbetalningar, skulle det innebära mycket stora samhällsekonomiska kostnader. Ett annat exempel kan vara ett sviktande förtroende för värdepappersmarknaden som, om det blev djupgående och bestående, skulle leda till en försvårad och fördyrad kapitalförsörjning för näringslivet. Implikationerna för den ekonomiska tillväxten blir då uppenbara.

Bristande förtroende innebär alltså risker för nedsatt funktionalitet och för en försämrad samhällsekonomisk effektivitet.⁶ Samtidigt är det värt att notera att det inte nödvändigtvis skulle behöva innebära stabilitetsproblem; tvärtom skulle man kunna tänka sig att ett ganska primitivt finansiellt system med begränsat utbud och med i huvudsak enkla och transparenta produkter skulle kunna vara tämligen lättskött ur stabilitetssynvinkel. Detta kan för övrigt ses som ett exempel på att stabilitet är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för effektivitet.

9.2.4 Samhällsekonomisk effektivitet ett överordnat mål

När det gäller det grundläggande motivet till konsumentskyddet på det finansiella området finns en tydlig koppling till den samhällsekonomiska effektiviteten i en mer övergripande mening – konsumentens strukturella underläge kan principiellt ses som ett marknadsmisslyckande som hanteras genom statlig reglering och tillsyn. Att reducera riskerna för instabilitet i det finansiella systemet, och att hantera dem om de trots allt skulle inträffa, kan ses som ett sätt för staten att omhänderta en annan form av marknadsmisslyckande.

Marknadsmisslyckanden är liktydigt med bristande samhällsekonomisk effektivitet, och därmed innebär arbetet att säkerställa

⁶ Jämför diskussionen i kapitel 2 om det ”sociala kapitalet” och dess betydelse för tillväxt och tillväxtskillnader mellan olika länder och regioner.

konsumentskydd och finansiell stabilitet ett sätt att främja den samhällsekonomiska effektiviteten.⁷

Förtroendeproblematiken kan till en del betraktas på liknande sätt. Förtroende som byggs upp respektive raseras har tydliga inslag av s.k. externa effekter – vinsterna av ett ”ansvarsfullt” beteende kan andra företag i branschen åka snålskjuts på, samtidigt som skadorna av ett enskilt företags mindre ansvarsfulla beteende inte isoleras till detta företag, utan kan drabba hela branschen. Detta kräver bl.a. olika slag av uppföranderegler, både av offentlig karaktär och av självregleringskaraktär, liksom tillsyn av deras efterlevnad.

Faktorer som direkt påverkar stabilitet och konsumentskydd, och därmed indirekt förtroendet, kan alltså påverkas med hjälp av finansiell reglering och följas upp med tillsyn. I slutändan är detta till fördel för den samhällsekonomiska effektiviteten.

Däremot är möjligheterna att med reglering och tillsyn *direkt* påverka effektiviteten i företag och marknader mycket begränsad. Man kan reglera och övervaka kapitaltäckning och insiderhandel, för att ta två exempel, men man kan inte reglera fram ”effektivitet”, än mindre ingripa mot ineffektivitet. Dock finns två notabla undantag. Det gäller dels åtgärder som har koppling till konkurrensövervakning och konkurrensfrämjande, dels åtgärder som är effektivitetsfrämjande i en långsiktig och övergripande mening, exempelvis utbildning och forskning. Men dessa slag av frågor och åtgärder faller utanför den *finansiella* regleringens och tillsynens ansvarsområde.⁸

Därför kan man säga att *systemstabilitet och konsumentskydd* är de naturliga operativa huvudmålen för den reglering och den tillsyn som specifikt berör de finansiella företagen. *Förtroende* är ett i detta sammanhang huvudsakligen indirekt mål, och *effektivitet*

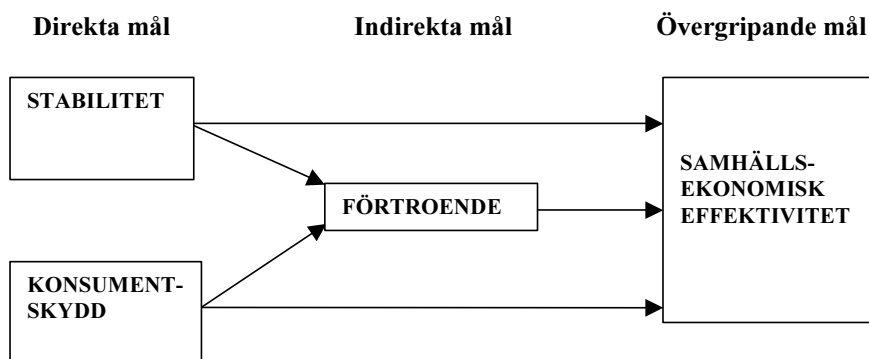
⁷ Man kan i och för sig hävda att stabiliteten i systemet också ytterst är en konsumentfråga, eftersom alla medborgare och företag är konsumenter av, och beroende av, fungerande finansiella tjänster. I så måtto kan man likställa konsumentintresset med ett allmänintresse. Som framgått har dock i det här sammanhanget begreppet konsumentskydd använts i den traditionella, mer avgränsade meningen, dvs. olika åtgärder för att tillförsäkra konsumenten en saklig och relevant information, bevaka och ingripa mot oskäligen villkor, erbjuda råd och hjälp vid tvister etc.

⁸ Detta hindrar givetvis inte att det kan handla om frågor av mycket stor samhällsekonomisk vikt. Som antytts tidigare finns på grund av skatteregler och annan lagstiftning betydande inlåsnings effekter på sparandemarknaden. Eftersom hushållens totala finansiella tillgångar vid utgången av 2003 uppgick till hela 2 375 miljarder kronor, indikerar detta att åtgärder för minskade rörlighetshinder mellan olika placeringsalternativ torde ha mycket stor samhällsekonomisk avkastning.

utgör dels ett övergripande samhällsekonomisk mål, dels en restriktion för hur system- och konsumentskyddet bör utformas.

Ett sätt att mycket schematiskt illustrera detta kan göras enligt figur 9.1 nedan.

Figur 9.1. Schematisk bild av systemstabilitet och konsumentskydd i förhållande till förtroende och samhällsekonomisk effektivitet



Mot den bakgrunden inriktas diskussionen i det följande på vad som gjorts, görs och bör göras för att via den finansiella regleringen – i vid mening – positivt påverka förtroendeuppbyggnaden med hjälp av stabilitetsfrämjande respektive konsumentskyddande regler och åtgärder. I detta kapitel diskuteras fortsättningsvis systemstabilitetsfrågorna, medan konsumentaspekterna diskuteras i kapitel 10.

9.3 Den finansiella stabiliteten – regler och regelutveckling

Finansiell verksamhet i allmänhet och bankverksamhet i synnerhet har sedan lång tid tillbaka varit föremål för en omfattande och specialutformad reglering från statens sida. Även om utformningen av regelverk och tillsyn skiftat över tiden, har stabilitets-, konsumentskydds- och förtroendemotiven hela tiden funnits med, mer eller mindre uttryckligt. Det klassiska problemet – ganska vanligt i det moderna bankväsendets barndom – när konsumenterna/insättarna förlorar förtroendet för en bank och snabbt tar ut sina pengar och därmed sänker banken och i värsta fall även

banksystemet, är ett tydligt exempel när stabilitetsaspekterna, konsumentskyddet och förtroendeproblematiken helt sammanfaller.⁹

Under större delen av efterkrigstiden var det dock inte dessa motiv som låg längst fram i medvetandet, utan snarare bank- och kreditväsendet som verktyg i den ekonomiska politiken. Den hårdreglerade finansmarknaden bidrog sannolikt till att stabilitet och förtroende sågs som något givet – i den mån någon funderade på saken.

Den svenska finanssektorn genomled en djup kris i början av 1990-talet. Till viss del var denna ett internationellt fenomen, men genomslaget i Sverige blev mer dramatiskt än på de flesta andra håll. Bidragande till detta var att en rad i och för sig nödvändiga strukturförändringar i den ekonomiska politiken – omläggning av den ekonomiska politiken i uttalat anti-inflationistisk riktning, snabb avreglering av finansmarknaderna och förändringar i skattesystemet – inledningsvis bidrog till en snabb utlåningsexpansion, inflatorisk överhettning och ”bubbelfenomen” på fastighetsmarknaden, för att sedan förstärka en kraftig konjunkturedgång. Till detta kom att såväl finansföretagen som den statliga tillsynen hade en alltför liten insikt om vad den nya situationen krävde i form av riskhantering och övervakning.

Det tidiga 1990-talets finanskris innebar att frågorna om finanssystemets stabilitet, efter att i decennier ha lyst med sin frånvaro, snabbt återkom till dagordningen. Under hela 1990-talet har dessa frågor dominerat debatten och utformningen av de finansiella regelverken – nationellt och internationellt – liksom för hur centralbanker och tillsynsmyndigheter arbetat med dessa frågor. Även finansföretagen själva har dragit lärdomar av de problem man upplevde.

I det följande ges några exempel på den regel- och policyutveckling som skett under den senaste tioårsperioden.

⁹ Som ett historiskt exempel på hur en hotande förtroendekris hävdes med speciella förtroendeskapande åtgärder kan nämnas en svensk incident från sent 1800-tal. Oscar II omtalar i sina memoarer att det vid ett tillfälle uppstod tendenser till ”stormanlöpning på Enskilda Bankens lucka”. Detta föranledde kungen att ”under viss ostentation” besöka banken för att sätta in pengar i sitt eget namn. ”Detta hade genast åsyftad verkan”, kunde Oscar II konstatera vid skrivbordet många år senare.

9.3.1 Internationell regelutveckling och övervakning

Den s.k. Baselöverenskommelsen från 1988, där kapitaltäckningsregler först introducerades, hade två mål: att främja säkerhet och sundhet i banksystemet och att skapa likartade konkurrensförhållanden för internationellt aktiva banker. För att uppnå dessa mål kom man överens om ett antal schablonartade minimiregler – utgående från respektive banks riskprofil – för hur mycket kapital banker måste ha som ”krockkudde” mot sådana risker i verksamheten som inte låter sig bedömas och beräknas på förhand.¹⁰

De gällande Baselreglerna står inför en genomgripande modernisering i form av det s.k. *Basel II*, som bl.a. innebär att kapitalkraven görs betydligt mer riskkänsliga. Det innebär också att en knapp resurs som riskkapital kan utnyttjas mer effektivt från stabilitetsynpunkt. Ett annat viktigt mål för Baselkommittén¹¹ har varit att ta ett helhetsgrepp på frågan om hur ändamålsenliga regler bör utformas för att minska riskerna för finansiell instabilitet. Erfarenheter från bankkriser världen över talade för att harmoniserade minimiregler för kapitaltäckning inte varit tillräckligt. Tillsynsmyndigheternas möjlighet att agera i fasen innan en kris har utvecklats och bättre information till marknaden om bankers risk-situation är också av stor betydelse. De nya Baselreglerna bygger därför på tre s.k. pelare: 1) minimikapitalkrav, 2) regler för tillsynsprocessen samt 3) regler för genomlysning av bankerna. På så sätt avser man att utnyttja landvinningarna inom riskhantering och inom finansiell teori för att skapa ett mer effektivt regelverk. Genom den andra pelaren möjliggörs också en individuellt anpassad bedömning, som kompletterar och fyller ut de generella kraven.

En viktig princip är att tillsynsmyndigheterna skall göra en individuell värdering av risker och kapital i företagen. En sådan bedömning måste även avse hela den koncern som banken ingår i. De nya reglerna ställer därmed kraftigt ökade krav på kompetens och resurser hos tillsynsmyndigheterna. Målet för den svenska genomförandeprocessen är att ny lagstiftning och nya föreskrifter

¹⁰ Varje bank drabbas erfarenhetsmässigt av ett visst mått av kreditförluster etc., där en ”normal” nivå kan sannolikhetsberäknas med relativt god säkerhet. Premien för dessa ”normala” förluster kan förutsättas vara inräknad i bankens prissättning för de lån man ger kunden. Kapitaltäckningen skall alltså ta hand om förluster av *extraordinär* karaktär.

¹¹ Baselkommittén (*Basle Committee on Banking Supervision*) består av representanter från centralbanker och tillsynsmyndigheter i USA, Kanada, Japan, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Belgien, Sverige, Schweiz, Luxemburg och Spanien. Kommitténs mötesplats och sekretariat finns vid BIS (Bank for International Settlements) i Basel.

skall vara på plats före utgången av 2005. Med de övergångsregler som Baselkommittén föreslår är detta nödvändigt för att institut skall ha möjlighet att kvalificera sig för någon av de mer avancerade riskmättningsmetoderna redan från starten, som avses ske 1 januari 2007.

Ett annat exempel på den internationella aktiviteten när det gäller finansiell stabilitet är de ländervisa genomgångar som sedan några år genomförs av *Internationella Valutafonden (IMF)* inom ramen för s.k. *Financial Sector Assessment Programs (FSAP)*. Dessa innebär omfattande genomgångar av bl.a. den finansiella lagstiftningen, tillsynen och olika institutionella arrangemang på olika områden med utgångspunkt från olika internationellt vedertagna standards. IMF:s granskningar har inte i formell mening någon bindande eller tvingande karaktär utan handlar om att utöva ett internationellt ”gruppträck” på företag, myndigheter och lagstiftare. För Sverige genomfördes en sådan granskning 2001–2002.¹² IMF:s allmänna slutsats var att svensk finansiell reglering och tillsyn visade en hög grad av uppfyllelse av internationella standards. Dock pekade man på två generella svagheter. Det gällde dels att man ansåg att FI hade otillräckliga finansiella och personella resurser, dels att FI hade otillräckliga befogenheter i termer av sanktionsmöjligheter¹³ Man menade också att ansvars- och arbetsfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen i vissa avseenden borde tydliggöras. Den samlade bilden var alltså positiv, i synnerhet som IMF ansåg sig kunna notera att arbete för att åtgärda de brister som identifierats pågick.

¹² IMF:s fullständiga rapport, inkluderande en detaljerad genomgång av alla delområden, återfinns på IMF:s hemsida, www.imf.int,

¹³ ”Samtidigt som finansiell reglering och tillsyn i hög grad överensstämmer med internationella koder och standarder, har två svagheter identifierats när det gäller Finansinspektionens möjligheter att fullt ut genomföra och följa upp regleringen. Det handlar här om 1) brist på resurser och för få erfarna handläggare hos FI 2) alltför begränsade sanktionsmöjligheter” (*While the financial regulatory and supervisory arrangements demonstrate a high degree of compliance with international codes and standards, two weaknesses were identified in FI's capacity to fully implement regulation in the financial sector. These relate to (i) the lack of resources and insufficient numbers of experienced staff at the regulator; and (ii) the regulator's lack of authority to take interim or corrective action measures*) (IMF, juli 2002)

9.3.2 Sverige: insättningsgaranti och ny banklagstiftning

Bankkrisen i början av 1990-talet föranledde regeringen att i juni 1995 tillsätta en kommitté – Banklagskommittén – med uppdrag att utreda bl.a. behovet av ändringar i de regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet, liksom behovet av särskilda regler för situationer när en enskild bank har råkat i finansiella svårigheter.¹⁴

Även om det var bankkrisen som direkt föranledde Banklagskommitténs översyn av regelverket, har de senaste årens utveckling på det finansiella området i stort tydliggjort ett behov att reformera den finansiella lagstiftningen. Den snabba utvecklingen har lett till att den gällande regelstrukturen delvis blivit överspelad. Den nya lagstiftning som träder i kraft vid halvårsskiftet 2004 har som utgångspunkt behovet att säkra det finansiella systemets stabilitet. Konkret innebär detta bl.a. att en ny bankrörelsedefinition införs, liksom en ny definition av finansieringsrörelse. Reformerade rörelse regler för banker och kreditmarknadsföretag införs också. Senare under innevarande år kommer också att läggas förslag angående institutionella arrangemang för att hantera banker i kris.

Införandet av insättningsgarantin¹⁵ 1996 kan också till en del ses som en konsekvens av bankkrisen, till en annan del som en anpassning till EU-krav. Insättningsgarantin kan sägas möta den klassiska, kombinerade konsument- och systemrisk som aktualiseras när en bank drabbas av förtroendeproblem och insättarna snabbt vill ta ut sina insättningar. En garanti av detta slag fyller alltså det dubbla syftet att, upp till en viss nivå, skydda spararnas medel och motverka systemhotande panikreaktioner.

¹⁴ SOU 1998:160, *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*

¹⁵ Garantin innebär i korthet att kunders insättningar på konto i banker och i vissa värdepappersbolag skyddas vid konkurs. Det maximala garanterade beloppet är 250 000 kr. per kund och institut. Garantin omfattar alla vanliga konton och skyddar bl.a. pengar på transaktionskonton (t ex lönekonton), sparkonton, skatteutjämningskonton etc. Vissa speciella konton omfattas däremot inte av garantin. Det gäller bl.a. insättningar inom ramen för det individuella pensionssparandet (IPS). Inte heller placeringar i värdepapper eller värdepappersfonder omfattas av garantin. Insättningsgarantin finansieras genom avgifter från banker och värdepappersbolag, och hanteras av Insättningsgarantinämnden (IGN).

9.3.3 Utveckling av tillsyn och övervakning

När det gäller finansiell tillsyn kan noteras en klar förändring av fokus i tillsynen under den senaste tioårsperioden. Från att ha varit inriktad på den formella regelefterlevnaden har inriktningen gått mot en tillsyn inriktad på risker – finansiella och operativa – och företagens sätt att hantera dessa risker. Det har också inneburit en fokusering på de i huvudsak större finansiella företag som spelar den viktigaste rollen för systemstabiliteten.

Utvecklingen i Sverige och internationellt har således gått mot en mer kvalitativt och analytiskt inriktad finansiell tillsyn, med en uttalad prioritet för aspekter som är relevanta i ett systemriskperspektiv. Ett konkret exempel på detta är Finansinspektionens identifierande av de systemviktiga instituten och den metodik för samlade riskbedömningar som utvecklats. Den övergripande stabilitetsanalysen har också utvecklats och manifesterats i de årliga stabilitetsrapporterna.¹⁶

Parallellt med detta har tillsynen av värdepappersmarknaderna fått växande uppmärksamhet de senaste åren, en tillsyn som dock inte primärt motiveras av systemstabilitetsskäl utan snarare av konsumentskyddsmotiv. Bakgrunden här är dels utvecklingen på framför allt aktiemarknaden under senare år, dels regelutvecklingen på detta område som sker inom ramen för EU:s aktionsplan på det finansiella området.¹⁷

Det internationella tillsynssamarbetet har också utvecklats starkt sedan början av 1990-talet och i olika internationella konstellationer. Baselkommitténs arbete med kapitaltäckningsreglerna är ett av flera uttryck för detta. Den fortgående harmoniseringen av finansiella regelverk och tillsynsmetoder som med stor kraft pågår inom EU är ett annat. Noteras bör att samarbetet i växande grad gäller hela det finansiella fältet, inte bara bank- och värdepappersområdena.

Även Riksbanken har, på samma sätt som andra centralbanker, en viktig roll att spela för att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Dels har Riksbanken ett i lagen uttalat ansvar för stabilitet och effektivitet när det gäller en av de grundläggande funktionerna i det finansiella systemet, nämligen betalningsförmedlingen, dels och i likhet med andra centralbanker har Riksbanken möjlighet

¹⁶ Se t.ex. Finansinspektionen, (2003:3), *Finanssektorns stabilitet 2003*

¹⁷ Regelutvecklingen inom EU och dess konsekvenser för bl.a. den finansiella tillsynen diskuteras utförligt i SOU 2003:22, *Framtida finansiell syn*, särskilt kap 4.

att uppträda som s.k. Lender of Last Resort, dvs. möjlighet att tillhandhålla nödkredit till finansiella institut, om detta bedöms nödvändigt för att vidmakthålla systemstabiliteten. Också Riksbanken och andra centralbanker har kraftfullt utvecklat sin bevakning och sina analysredskap under 1990-talet, liksom sin operativa roll i betalningsväsendet. Detta har skett i nära samverkan och dialog med andra centralbanker, dels inom ramen för G-10 samarbetet, dels inom EU-kretsen. Ett exempel gäller utvecklingen av normer och standards när det gäller betalnings- och värdepapperssystem.

Riksbanken har alltså ett övergripande ansvar för en av det finansiella systemets grundläggande – och mest störningskänsliga – *funktioner*, nämligen betalningssystemet, samtidigt som Finansinspektionen har tillsynsansvaret över de *företag* – i praktiken storbankerna och de centrala clearing- och avvecklingsorganisationerna – som spelar den strategiska rollen för att denna funktion skall kunna upprätthållas. Därutöver kan man konstatera att betalningsförmedlingen i praktiken är intimt sammanflätad med två av banksystemets övriga kärnverksamheter, nämligen inlåning och utlåning. För bägge myndigheterna är det stabiliteten i banksystemet och i de centrala clearingorganisationernas funktion som utgör snittmängd, samtidigt som man närmar sig området utifrån olika infallsvinklar och med olika verktyg. Det handlar alltså snarare om kompletterande aktiviteter än om ”dubbelarbete”, och de bägge myndigheterna har dessutom på senare tid, inom ramen för ett samarbetsavtal, strävat efter tydligare arbetsfördelning och samarbetsformer. Detta är delvis ett svar på den kritik IMF tidigare, inom ramen för den s.k. FSAP som genomfördes 2001-2002, riktade mot den otydlighet i ansvarsfördelningen man då uppfattade. Det kan också nämnas att för huvuddelen av respektive myndighets verksamhet finns ingen ”överlappning”. Finansinspektionen har ingen roll inom ramen för penningpolitiken, och Riksbanken följer inte aktivt utvecklingen inom försäkringssektorn och andra delar av finanssektorn utan koppling till betalningssystemet.

9.4 Utblick och överväganden

9.4.1 Fortsatt snabba förändringar

De omfattande och snabba strukturförändringar som kännetecknat den finansiella sektorn under senare år förändrar också riskernas karaktär, liksom hur de fördelas och bärs av olika aktörer. Det påverkar systemets stabilitetsegenskaper och skyddsintressena i stort, och därmed agendan för reglering och övervakning. Ett exempel är utvecklingen mot att människor i stigande grad föredrar att spara i aktier och fonder i stället för på bankkonto, och att företagen mer och mer finansierar sig genom att ge ut egna värdepapper istället för att låna i bank. Bankerna har i sin tur anpassat sig till detta genom att bli mer av tjänsteproducenter än in- och utlånare.

En av flera konsekvenser av detta är att det systemmässiga genomslaget av en s.k. uttagsanstormning från insättarna¹⁸ (*”run on the banks”*) minskar, allt annat lika. I stället blir insättarna aktieplacering och utsätter sig därmed för en riskexponering som är av annan karaktär än den som en inlåningskund ställs inför. Dessutom är risken större – liksom möjligheten till god avkastning. Man kan uttrycka detta som att något som tidigare främst varit ett stabilitetsproblem, där primärt banken har ägt och hanterat risken, övergår till att bli ett konsumentskyddsproblem där den finansiella risken ligger i knäet hos den enskilde spararen. Sett ur en annan synvinkel kan det beskrivas som att ett likviditetsriskproblem blir ett marknadsriskproblem.

En annan aspekt är att flera av de centrala utvecklingstendenserna som präglar finansmarknaderna har inslag av både stabiliserande och destabiliserade karaktär. Ett drag i strukturutvecklingen med sådana dualistiska egenskaper när det gäller stabilitetsrisker är den explosionsartade ökningen av derivat som komplement eller substitut till andra finansiella produkter. Den samlade volymen av utestående derivat uppgick 2002 till svindlande 128 000 miljarder dollar eller ungefär värdet av fyra gånger världens totala BNP.¹⁹ Detta har ofta setts som ett exempel på en växande potentiell systemrisk. Samtidigt skall man komma ihåg att derivat i sig är en kraftfull teknik för att minska, omfördela och prissätta

¹⁸ Däremot torde genomslaget av en anstormning från andra finansiella aktörer växa i betydelse. Risken härvidlag flyttar alltså från inlåningen till upplåningen.

¹⁹ Avser de underliggande värden som hanteras i derivaten, inte kontraktens marknadsvärde. Källa BIS.

risk och därmed, rätt använda, utgör ett stabilitetsfrämjande inslag.²⁰

Operativa risker är ett annat exempel. Grovt kan sägas att det handlar om risker relaterade till bristfällig hantering och oklara ansvarsförhållanden, till olika slag av brottslig aktivitet – från interna bedrägerier till terrorattacker – och till olika slag av tekniska störningar. Genom den snabba IT-utvecklingen har den typen av riskexponering ökat markant på senare år. Å andra sidan är en datorisering i många avseenden något som underlättar styrning och kontroll och på så sätt också främjar säkerheten.

Ett tredje exempel utgör globaliseringsprocessen. Utöver att utgöra en stor potential till ökad effektivitet innebär den en kraftigt växande möjlighet att utnyttja en av de mest grundläggande teknikerna för riskhantering, nämligen riskspridning. Finansiella företag i Sverige behöver inte längre vara ensidigt beroende av exempelvis konjunkturutvecklingen här hemma. Å andra sidan innebär globaliseringen en större utsatthet för störningar, och dessutom en snabbare spridning av störningar som inträffar på fjärran finansmarknader. I praktiken är det omöjligt för både tillsynsmyndigheter och finansföretag att ha lika bra överblick över finansiella riskfaktorer i global skala som man kan ha på en nationell marknad. Förtroendeproblematiken kompliceras också. Tidigare var det de lokala inlåningskunderna som kunde stjälpas en bank, nu handlar det i allt högre grad om de internationella placerarnas och långivarnas förtroende.

Ett liknande exempel är tendensen mot finansiella konglomerat av olika slag, dvs. stora finansiella koncerner som producerar ett mycket brett spektrum av olika finansiella tjänster. Också här innebär ena sidan av myntet riskspridning, medan den andra sidan innebär en mer svåröverblickbar riskbild och en komplicerad interaktion mellan olika risker.

Mot den här bakgrunden kan frågan ställas om systemriskerna över tiden kommer att öka eller minska. Också här finns argument för båda ståndpunkterna. I bästa fall är det så att sannolikheten för att vissa störningar skall uppstå och få svårhanterliga följder överlag minskar genom bättre styr- och kontrollsystem, bättre risk-

²⁰ Det förtjänar att påpekas att handeln med risk i form av derivatkontrakt inte är ett slags nollsummespel, vilket det ibland framställs som. Dels kan den, som framgått, utgöra ett viktigt bidrag till stabiliteten, dels innebär riskomfördelningen att exempelvis investeringsprojekt kan genomföras som annars inte skulle komma till stånd. Med andra ord kan användningen av derivatinstrument utgöra ett viktigt bidrag till effektivitet och tillväxt i ekonomin.

hantering och riskmedvetenhet och genom bättre reglering och tillsyn. Å andra sidan växer exponeringarna – bland annat genom globaliseringen – för de risker som ändå kvarstår. Det innebär att genomslaget av en given störning blir större. Dessutom tillkommer hela tiden nya typer av risker. Så mycket kan sägas att riskbilden blir mer komplex och mer krävande att analysera och att hantera. Detta är den stora utmaningen för den stabilitetsinriktade finansiella regleringen och tillsynen. Bland mycket annat kommer det att krävas ökat internationellt samarbete och samordning mellan tillsynsmyndigheterna.

9.4.2 Viktiga framsteg har gjorts

Sammanfattningsvis har mycket omfattande, delvis internationellt samordnade insatser från lagstiftare, centralbanker och tillsynsmyndigheter gjorts under 1990-talet i syfte att förbättra förutsättningarna för finansiell stabilitet och för förmågan att hantera stabilitetsstörningar. Regelverken har reformerats på viktiga punkter, och den nya svenska banklagsstiftningen, för att ta ett konkret exempel, är tydligt inriktad på systemstabiliteten som grundläggande mål. Riskmedvetenhet och riskhanteringsförmåga i finansföretagen är också på en helt annan nivå idag än vid ingången till finanskrisen i början av 1990-talet.

Men utvecklingen står inte still. Den fortsatta strukturutvecklingen inom finanssektorn, inte minst internationaliseringen, innebär att riskbilden blir alltmer komplex och ställer fortsatt stora krav på regelutveckling och tillsyn, och inte minst större krav på internationellt samarbete. Här är det av stor betydelse att Sverige fortsätter att delta aktivt. Även inom Sverige är det viktigt att vidmakthålla och utveckla samarbetet mellan de regelgivande och övervakande myndigheterna, främst Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet.

Kommissionen drar för sin del slutsatsen att det arbete som genomförts och som pågår på stabilitetsområdet är av stor vikt, och att det är angeläget att det regelutvecklingsarbete och den upprustning av den finansiella tillsynen i termer av resurser och metoder som kommit igång fortgår och fullföljs. Detta utgör ett viktigt fundament för de mer direkta förtroendeskapande åtgärder visavi konsumenterna och allmänheten som diskuteras i nästkommande kapitel. Vi ser mot den bakgrunden inte anledning att ge förslag till

åtgärder med inriktning på stabiliteten i det finansiella systemet. En god grund är redan lagd och viktiga åtgärder står inför sitt genomförande.

10 Finanssektorn – konsumentperspektivet

Våra förslag

Förstärkt konsumentskydd

- Finansinspektionen får huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området. Konsumentbyråerna för bank- respektive försäkringsområdet ansvarar för arbetet gentemot de enskilda konsumenterna. Konsumentombudsmannen (KO) behåller uppgiften att driva processer.
- Finansinspektionen tillförs ytterligare 30 miljoner kronor för insatser på konsumentskyddsområdet, varav 20 miljoner kronor förs vidare till konsumentbyråerna.
- Möjlighet införs att tillgripa administrativa sanktioner i form av avgifter vid vilseledande marknadsföring av finansiella tjänster.

Förbättrad hantering av intressekonflikter

- Icke vinstutdelande och ömsesidiga försäkringsaktiebolag utvecklar sin bolagsstyrning. En majoritet av styrelseledamöterna skall vara oberoende av moderbolaget.
- Konstruktionen med ömsesidiga bolag i en vinstdrivande koncern utmönstras.
- Försäkringsmäklarnas tjänster avgiftsfinansieras av kunderna, inte via provisioner från försäkringsbolagen.
- Fondbolagens Förening ger tydligare riktlinjer för hur information till fondandelsägarna skall utformas.
- Fondbolagen skall sända årsberättelsen för en fond till alla andelsägare som inte uttryckligt meddelat att de inte önskar få den hemsänd.
- En majoritet av styrelseledamöterna i fondbolagen skall vara oberoende.
- Finansinspektionen inför motsvarande Spitzer Rules i sina föreskrifter för värdepappersbolagen för att bättre hantera intressekonflikter i dessa bolag.

Utvecklad självreglering

- Självregleringen utvecklas i syfte att nå en bredare förankring, bättre hantering av intressekonflikter och ett mer proaktivt förhållningssätt. Huvudmännen överväger en samlad organisation för verksamheten.
- En utredning tillsätts om Stockholmsbörsen och andra marknadsplatser för att bättre särskilja affärsverksamhet från regelgivning och tillsyn.

10.1 Några utgångspunkter

10.1.1 Konsumentskydd

Finansiella produkter och tjänster används av alla. Kvaliteten på dessa tjänster och på deras producenter är av genomgripande betydelse i människors liv. Detta har blivit alltmer uttalat i takt med den snabba utvecklingen av det finansiella tjänsteutbudet och dess distributionsformer. Allmänheten efterfrågar och erbjuds ett allt bredare utbud av finansiella produkter och måste göra ställningstaganden, t.ex. genom att välja PPM-fonder, teckna privata försäkringar och lån och välja bland en mängd sparformer med varierande risk.

Delvis handlar det om en ny marknad för den breda allmänheten. Den snabba breddningen av aktieägandet – som utgör en av de mest signifikanta förändringarna i hushållens roll på finansmarknaderna – har inneburit att andelen vuxna svenskar som äger aktier, direkt och/eller indirekt, har stigit från 44 procent till 84 procent under de senaste tio åren.¹ För tjugo år sedan var motsvarande andel 29 procent. Utvecklingen innebär att allmänheten idag har och betalar för en ”portfölj” av finanstjänster som är betydligt mer omfattande än tidigare och har en större grad av komplexitet och i vissa delar även större risker.

Utvecklingen har inneburit många positiva förändringar för konsumenterna. Det ökade tjänsteutbudet har gett större valfrihet och möjligheter att utforma finansiella lösningar som passar vars och ens behov. Konkurrensen mellan ett större antal aktörer ger förutsättningar för prispress och möjlighet till förbättrade avtalsvillkor. Nya distributionsformer, exempelvis via Internet, ger snabb och bekväm tillgång till service och information, och pressar ned

¹ TEMO:s undersökning, (2003), *Aktieägandet i Sverige*, på uppdrag av Aktieförbundet.

transaktionskostnaderna. Att många konsumenter aktivt intresserar sig för och efterfrågar nya tjänster har inneburit en betydande kunskapshöjning i finansiella frågor.

Samtidigt ställs allt större krav på den enskilde som förväntas ta självständiga beslut i ett växande och ibland svåröverskådligt utbud av sparformer, krediter och andra finansiella tjänster. Även om långtifrån alla finansiella tjänster är komplicerade eller har avgörande betydelse för individens väl och ve, finns likväl områden där felaktiga val kan få stora negativa konsekvenser. Det krävs väl-informerade konsumenter för en väl fungerande marknad. Men även om många förbättrat sina kunskaper gäller detta långtifrån alla och även de konsumenter som informerat sig kan ofta inte matcha den höjda komplikationsgraden i de tjänster man utnyttjar. Inte obetydliga grupper av människor står i praktiken vid sidan av de internetbaserade tjänsterna och informationsflödena. Det finns därför anledning att tro att kunskapsunderläget hos kunderna förstärkts av utvecklingen under senare år.

För att upprätthålla och stärka konsumenternas förtroende för en komplex bransch som i hög grad påverkar deras liv är det viktigt att konsumentskyddet är gott och anpassas till den utveckling som sker på marknaden och de förändringar i skyddsbehoven detta innebär.

Därför krävs på vissa områden en höjd ambitionsnivå och delvis nya arbets- och organisationsformer. Även om det grundläggande konsumentskyddet är gott i Sverige finns det inom det finansiella området behov av förstärkningar.

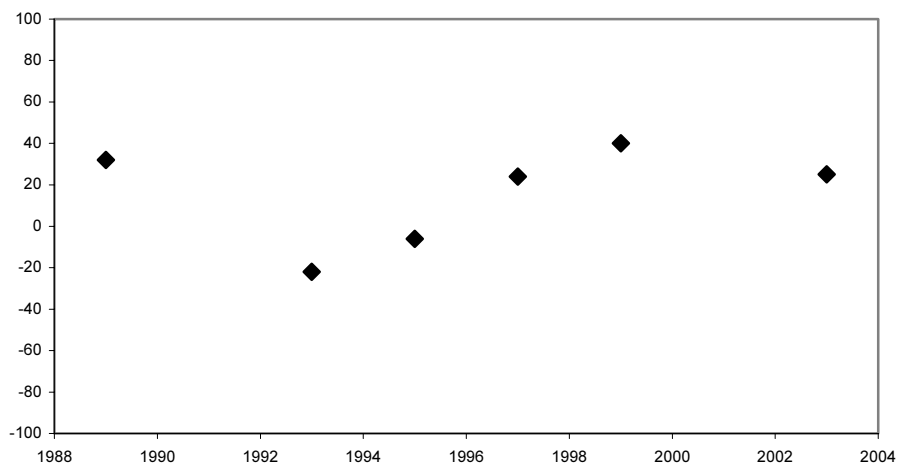
I en nyligen genomförd undersökning om konsumenternas syn på finansiella tjänster som genomförts på uppdrag av EU-kommissionen, kan utläsas att relativt andra EU-medborgare är svenskar betydligt mer skeptiska till att deras konsumenträttigheter inom det finansiella området är skyddade.² 46 procent av svenskarna anser enligt undersökningen att konsumentskyddet är otillräckligt på det finansiella området.

² European opinion research group, (2003), *Public opinion in Europe: views on financial services*, Eurobarometer 58.1.

10.1.2 Allmänhetens förtroende för finanssektorns aktörer

I kapitel 3 redovisas en rad mätningar av allmänhetens förtroende för näringslivet, dess aktörer och ledare. Den redovisningen kan kompletteras med två undersökningar med frågor specifika för finanssektorn.

Figur 10.1. Allmänhetens syn på bankerna



Källa: Svenska Bankföreningens SIFO- och TEMO undersökningar.

Anm: Frågan gällde "har du stort eller litet förtroende för bankerna?" I grafen visas differensen mellan den procentuella andel av de svarande som har "mycket" eller "ganska" stort förtroende och de som har "mycket" eller "ganska" litet förtroende.

Svenska Bankföreningens mätning av förtroendet visar att det idag är något fler som har förtroende för bankerna än de som inte har det. Förtroendet för bankerna har förbättrats sedan bankkrisen i början på 1990-talet men har, av undersökningen att döma, under senare tid sjunkit igen. Dock framstår knappast banksektorn som en bransch i förtroendekris. För vissa andra finansiella sektorer är dock bilden mer problematisk. En undersökning hos allmänheten utförd av TNS Gallup i juni 2003 visar att förtroendet för börsmäklare och fondförvaltare ligger i botten jämfört med andra institutioner och ledare i det svenska samhället.³ Orsakerna till

³ Undersökningen redovisas mer utförligt i kapitel 3.

detta låga förtroende framgår inte av undersökningen. Det kan handla om självupplevda missförhållanden i relationen med dessa företag, om en besvikelse över inträffade kursförluster eller om allmänt negativa attityder till verksamheten som sådan.

Samma sak gäller för finanssektorn som för näringslivet i stort, nämligen att förtroendet skiftar kraftigt mellan olika delar. Den övervägande delen av finansbranschen och de där verksamma företagen upplever inga allvarliga förtroendeproblem, utan problemen finns inom vissa funktioner och sektorer.

10.1.3 Konsumentskyddets nivå

På delar av den finansiella marknaden, liksom på vissa andra marknader, finns förhållanden som skapar en strukturell ojämlikhet mellan producenter och konsumenter och som i sin tur ger motiv för offentliga insatser. En väl utformad reglering för att skydda konsumentintresset kan i bästa fall leda till en bättre fungerande marknad som främjar den samhällsekonomiska effektiviteten.

Regleringar är dock inte oproblematiske. När det gäller konsumentskydd måste det alltid dras en gräns mellan vad som är legitima skyddsbehov och vad som kan kallas ”överbeskydd”. Var gränsen skall dras kan vara föremål för mycket skiftande uppfattningar, i synnerhet som behoven ser olika ut för skilda grupper av medborgare och ändras över tiden.

”Överbeskydd” kan också uttryckas som ”överreglering”. Effekterna av överreglering kan bli dålig konkurrens, låg utvecklingstakt, låg effektivitet och höga kostnader. En sådan ordning ligger inte heller i konsumenternas intresse. Det finns skäl att undvika regleringar, om det handlar om problem som i och för sig kan vara stora och uppmärksammade men ändå är av tillfällig eller extraordinär karaktär. Om det däremot handlar om mer grundläggande marknadsmisslyckanden och systemfel blir slutsatsen en annan.

Konsumentskyddets uppgift kan inte vara att avlasta konsumenten varje slag av finansiell risk eller befria honom eller henne från skyldigheten att själv så långt möjligt skaffa och tillgodogöra sig information eller att kritiskt granska producenternas erbjudanden. Att många aktiesparare förlorade betydande värden under borsrasen 2000–2002 utgör – för att ta ett exempel – inte i sig ett motiv för staten att gripa in och vidta åtgärder. Den dag aktie-

marknaden görs ”riskfri” har den upphört att fylla sin grundläggande funktion. Däremot har staten en viktig uppgift att se till att konsumenterna får relevant och tydlig information om de risker de tar vid exempelvis olika sparbeslut och att ingripa mot aktörer som på grund av oskicklighet eller egenintresse ger konsumenter vilseledande eller inadekvata råd. I de avseendena har börsens snabba uppgång och nedgång blivit en katalysator som tydliggjort många brister.

10.2 Konsumentens svaga ställning – informationsunderläge och intressekonflikter

10.2.1 Konsumenternas informationsunderläge

Konsumenternas informationsunderläge är stort på delar av det finansiella området och de problem som uppstår på grund av detta är den centrala frågan för konsumentskyddet. Att informationsunderläget är stort i förhållande till finansiella aktörer har många orsaker: finansiella produkter är ofta komplexa samtidigt som förändringstakten är hög, vissa tjänster tas i anspråk bara ett fåtal gånger i livet, det kan handla om engagemang med leverans långt in i framtiden och produkterna och tjänsterna kan ha avgörande betydelse för privatekonomin.

Konsekvenserna av konsumenternas informationsunderläge kan bli att konsumenter inte fattar rationella beslut och inte gör optimala val. Detta leder i sin tur till att de utsätter sig för onödig risk-exponering, betalar ett för högt pris eller blir förledda att köpa produkter som de med korrekt information skulle ha avstått från.

Under senare tid har många fall av missbruk av konsumenters informationsunderläge påtalats. I vissa fall har det gällt enskilda individer som förlorat hela sitt sparade kapital – och ibland mer – eftersom de varit i händerna på rådgivare eller mäklare som ”spelat bort” deras pengar.⁴ I andra, mer alldagliga fall har det handlat om att människor placerat i aktier eller köpt pensionsförsäkringar utan att få tillräckligt tydlig information om att det också finns en ”nedåtrisk” i denna typ av sparande. Här är det dock inte bara finansföretagen som brustit utan i många fall även andra informationsgivare som massmedia och myndigheter.

⁴ Ohlsson, (2002 resp. 2004), *Ruinmakarna resp. Ruinmakarna 2*.

Upplysta konsumenter gör bättre val. En lösning som ligger nära till hands är att helt enkelt informera mer. Men det är inte alltid så enkelt. Ett skäl är att produkterna ibland är så komplicerade att uppgiften snarare handlar om att på ett pedagogiskt sätt beskriva hur produkterna fungerar än att bara leverera en mängd ”information” som i sämsta fall ökar förvirringen. Ett annat skäl är att konsumenterna sinsemellan är mycket olika, både när det gäller behov och förmåga att själva värdera produkterna. Undersökningar har visat att konsumenten inte eftersöker större kvantiteter information från finansiella aktörer, utan snarare individanpassad information.⁵ Det vilar ett tungt ansvar på branschen att förbättra tillgången till korrekt och relevant information rörande t.ex. priser och avgifter, förväntad avkastning, risk och historiska jämförelsedata på ett sätt som passar olika kunder. Företagen måste själva ha huvudansvaret för informationen till kunderna.

Ett positivt exempel på branschens egna ansträngningar att skapa en bas för bättre information och rådgivning är det licensieringsprogram (”mäklarkörkortet”) för anställda på värdepappermarknaden som drivs av SwedSec, ett dotterbolag till Svenska Fondhandlareföreningen. ca 130 banker och värdepappersbolag är anslutna till programmet.

Därutöver behövs också objektiva instanser som vid behov kan bistå konsumenterna. Vi anser att den rådgivning som bedrivs av Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå är värdefull men behöver utvidgas, exempelvis när det gäller rådgivning ”före köp”. Dessutom behöver byråerna och deras verksamhet bli mer kända av allmänheten. Byråernas ställning diskuteras ytterligare i avsnitt 10.5.1.

10.2.2 Intressekonflikter

Det faktum att vissa finansiella tjänster är komplicerade för lekmannen att bedöma bidrar till att det är svårare för konsumenten att både förstå de intressekonflikter som ibland uppstår hos de finansiella aktörerna. Vad frågan gäller är i vad mån det hos finansföretagen finns strukturer och incitament som innebär risker för att kundens intressen åsidosätts på ett otillbörligt sätt. Intressekonflikter kan också finnas mellan den anställde i ett finansiellt

⁵ Finansinspektionen (1999:3), *Bankernas betaltjänster – avgifter och information*.

företag och arbetsgivaren. Dessa intressekonflikter kan drabba både kunden och företaget.

Intressekonflikter är inte i sig något negativt eller skadligt. Det finns alltid ett naturligt och legitimt partsförhållande mellan producent och konsument på samma sätt som det finns ett naturligt partsförhållande mellan ett företag och en anställd. Problemet uppstår när intressekonflikter inte är synliga eller inte hanteras på ett förtroendegivande sätt. Så sker om företaget – eller enskilda tjänstemän i företaget – har en för konsumenten dold agenda för att främja sina egna ekonomiska intressen på kundens bekostnad. Det är också ett problem om man inte har en genomtänkt policy för hur faktiska eller potentiella intressekonflikter skall hanteras.

Risken för att denna typ av intressekonflikter skall uppstå varierar beroende på typ av verksamhet, hur denna är organiserad, hur de interna belöningsystemen inom företagen är utformade, hur regler och kontrollsystem är beskaffade och hur företagskulturen ser ut.

I det följande diskuteras några typer av intressekonflikter som aktualiserats på senare tid.

Intressekonflikter i livbolagen

Det privata försäkringssparandet fick ett starkt uppsving under 1990-talet. En orsak var att bolagen fick större frihet att placera tillgångar, en annan var den demografiska utvecklingen i kombination med oro kring de framtida offentliga pensionerna, en tredje var utvecklingen på aktiemarknaden. Till detta kan läggas den skattemässiga fördelen av pensionssparande. Detta bidrog till att en säljkultur med den höga avkastningen och den förmånliga skattebehandlingen som huvudargument växte fram i branschen. Det individuella försäkringssparandet är idag den största enskilda sparformen i Sverige. I december 2003 svarade detta för nära 950 miljarder kronor, eller nästan 40 procent av hushållens totala finansiella sparande. I andelstermer handlar det ungefär om en fördubbling på tio år.

För livförsäkringsbolag finns två specifika källor till intressekonflikter. Den ena gäller den associationsrättsliga form som huvuddelen av livförsäkringsverksamhet bedrivs inom, den andra de intressekonflikter som kan uppstå mellan olika kategorier av

försäkringstagare vad gäller fördelningen av de över- respektive underskott som uppstår över tiden.

De grundläggande associationsrättsliga reglerna på området, främst modellen med ömsesidigt verkande bolag i en vinstdrivande koncern, har skapat uppenbara intressekonflikter. Modellen innebär att ett livförsäkringsbolag som drivs enligt s.k. ömsesidiga principer, dvs. som en form av kooperativ i försäkringstagarnas intresse, inte får lämna vinst till sitt moderbolag. Om ett vinstdrivande bolag skall ha någon finansiell glädje av att äga ett sådant bolag, måste det således tjäna pengar på bolaget på något annat, mindre transparent sätt, exempelvis genom internttransaktioner på icke marknadsmässiga villkor. Finansinspektionen har i en rapport⁶ visat på de genomgående bristfälliga rutiner och den dåliga genomlysning som präglat hanteringen av sådana affärer i livbolagen. Även om det är svårt att belägga att bolagen i sådana sammanhang åsidosatt försäkringstagarnas intressen, ligger misstanken i vissa fall nära till hands. När de yttre villkoren för livförsäkringsverksamheten försämrats på senare år har denna problematik blivit uppenbar för en bredare allmänhet. Utdelandet av synnerligen generösa förmåner till personer i ledande ställning i Skandia har gett extra relief åt problemen.

Det är ingen överdrift att beskriva detta associationsrättsliga upplägg som en anomali, som nästan oundvikligen leder till denna typ av problem. Primärt handlar detta om ett systemfel snarare än om ledande befattningshavares moral. Finansinspektionen har i sin rapport "Intressekonflikter i Livbolagen"⁷ föreslagit ett antal åtgärder för att – inom ramen för nuvarande regelverk – begränsa och bättre kontrollera dessa intressekonflikter. Bland annat föreslog Finansinspektionen att minst hälften av ledamöterna i ett livbolags styrelse skall vara oberoende gentemot moderbolaget, att livbolagens styrelser skall bli skyldiga att fastställa riktlinjer för hur intressekonflikter skall hanteras, att inspektionens sanktionsmöjligheter skall ökas och att Allmänna Reklamationsnämnden åter skall kunna pröva livförsäkringsärenden. Regeringen har sedan dess föreslagit att åtgärder i linje med dessa förslag skall genomföras från halvårsskiftet 2004⁸. Därutöver har regeringen tillsatt en utredning med uppgift att göra en omfattande översyn av den

⁶ Finansinspektionen, (2004:2), *Internaffärer i nio livbolag*.

⁷ Finansinspektionen, (2003:2), *Intressekonflikter i Livbolagen*.

⁸ Prop. 2003/04:109, *Förstärkt skydd för försäkringstagare i livförsäkringsbolag*.

associationsrättsliga lagstiftningen på försäkringsområdet. Utredningen skall lämna sina förslag i augusti 2005.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att få till stånd en ordentlig genomlysning av de associationsformer som hittills präglat livförsäkringsverksamheten. Vi anser att mycket talar för att konstruktionen med ömsesidiga bolag i en vinstdrivande koncern bör utmönstras. Också när det gäller andra strukturer där livbolag samverkar med närstående företag bör detta ske i genomlysta former och en majoritet av styrelseledamöterna i det ena bolaget bör vara oberoende av det andra bolaget.

Under de år börsvärdena snabbt och stadigt växte fick livbolagskunderna löpande rapporter om den höga avkastningen och den snabba ökning av pensionskapitalet som skett. Vad livbolagen inte lika tydligt förklarade var att avkastningen också kan bli negativ och att det betyder att den uppnådda förmögenheten minskar. Skillnaden mellan den avkastning som bolagen garanterar och vad som i gynnsamma fall tillkommer därutöver var också otydlig för många kunder.

När de negativa resultaten kom och blev ihållande blev försäkringstagarnas kollektiva förmögenhet lägre än de tidigare haft och räknat med. Eftersom de årliga utbetalningarna från ett livbolag normalt är ganska små i förhållande till den samlade förmögenhet som finns i bolagen, valde livbolagen att avvakta utvecklingen och fortsätta att fördela överskott på samma sätt som tidigare. Men med en så djup och långvarig nedgång blev detta ohållbart. Problemet gäller inte primärt bolagens finansiella ställning – det tar vanligen många år innan en för hög återbäring allvarligt undergräver bolagens balansräkningar. Problemet ligger i rättvisan mellan olika grupper av försäkringstagare. Om återbäringen inte anpassas kommer de försäkringstagare som börjat lyfta sin försäkring att få ”för mycket” på bekostnad av dem som sparar och skall börja lyfta sin pension senare.⁹

För att begränsa denna typ av intressekonflikt har Finansinspektionen föreskrivit en tidsgräns på högst 36 månader för hur länge livbolag får avvika från sin målsatta nivå för den s.k. kollektiva konsolideringen¹⁰. Flera bolag har därför tvingats genomföra nedläggningar av utfästelserna.

⁹ Även det omvända problemet kan givetvis uppstå – om återbäringen är för låg missgynnas de som vid tillfället lyfter pensionen.

¹⁰ Den kollektiva konsolideringen uttrycker förhållandet mellan marknadsvärdet på bolagets tillgångar och summan av de utfästelser (garanterade och icke-garanterade) man gjort till försäkringstagarna. Om marknadsvärdet är lägre är den kollektiva konsolideringen negativ,

I ett ömsesidigt bolag finns ingen andra än försäkringstagarna själva som kan ta förlusterna och fördela dem mellan sig. Olika gruppers intressen ställs då mot varandra. Det har under 2003 visat sig att denna intressekonflikt inte blivit mindre komplicerad av att bolagen i sin information inte förberett sina kunder på den risken. Många kunder har inte uppfattat och inte haft reell möjlighet att uppfatta skillnaden mellan garanterade och icke-garanterade åtaganden och att den icke-garanterade delen kan både öka och minska.

Intressekonflikter för försäkringsmäklarna

En annan typ av intressekonflikt på försäkringsmarknaden gäller försäkringsmäklarna och deras ersättningsformer. När någon har anlitat försäkringsmäklare i samband med köp av försäkringar, har mäklarnas arvode hittills normalt betalats av försäkringsbolaget. Detta är, vilket påtalats av bl.a. Finansmarknadsutredningen¹¹, en osund konstruktion. Den innebär att mäklaren blir, eller kan uppfattas som, bolagets förlängda arm snarare än någon som arbetar för kundens bästa och dessutom att vederbörande inte är neutral mellan olika bolag, eftersom incitamenten att sälja ett visst bolags produkter kan antas variera med storleken på provisionerna. Mäklaren är inte heller skyldig att upplysa försäkringstagaren om provisionens storlek om inte denne begär det.

Som oftast när det gäller intressekonflikter kan detta åtgärdas på i princip två sätt: antingen klarlägger man intressekonflikten och hanterar den eller också upplöser man den. I detta fall är det andra alternativet den naturliga lösningen. Även Försäkringsförbundet har aktualiserat frågan och har för avsikt att rekommendera sina medlemsföretag på skadeförsäkringsområdet att erbjuda netto-premie, dvs. att inte längre betala för mäklarens ersättning.

dvs. man lovar då mer än man långsiktigt kan hålla, givet den aktuella marknadssituationen. För att återställa en kollektiv konsolidering som blivit för låg måste bolaget normalt sänka sin utfästelse för den del av återbäringen som är icke-garanterad. Detta brukar kallas "momentan reallokering" och har under 2003 genomförts i ett antal livbolag.

¹¹ SOU 2000:11, *Finanssektorns framtid*.

Intressekonflikter i fondbolagen

Det finns risk för intressekonflikter när en bankkoncern äger ett fondbolag med förvaltning av värdepappersfonder för andelsägares räkning. Nyckelfrågan är huruvida andelsägarnas intresse alltid går före koncernintresset. Finansinspektionen, som undersökt reella och potentiella intressekonflikter i fondbolagens verksamhet, har inte påvisat att den typen av intressekonflikter påverkat bolagens agerande. Potentiellt finns likväl risken att ett fondbolag inte alltid verkar för fondandelsägarnas bästa utan gynnar fondbolagets aktieägare, ofta en bank, på fondandelsägarnas bekostnad.

Under hösten 2003 uppmärksammades flera stora fondbolagskandaler i USA.¹² De tidigare stora företagsskandalerna i USA, som Enron och WorldCom, har haft en stor påverkan på aktieägare, pensionärer och anställda i dessa bolag, men inte nämnvärt påverkat vardagen för allmänheten. Oegentligheter hos fondbolag har däremot en bred påverkan, eftersom hela 50 procent av de amerikanska hushållen har investerat i fonder. Skandalen i USA består i att fondbolag har tillåtit s.k. ”sen fondhandel” och ”market timing”, men också att fondförvaltare handlat i fonden för personlig vinning och använt sig av s.k. ”soft dollar commissions”.¹³ ”Sen fondhandel” och ”market timing” har det gemensamt att vissa investerare utnyttjar kända fondandelskurser på övriga fondandelsägares bekostnad. I Sverige finns fortfarande vissa möjligheter att göra liknande affärer. Ett exempel är Japanfonder, som ofta kursätts på morgonen svensk tid och där man efter att ha följt nyhetsflödet under dagen kan handla till känd kurs på eftermiddagen. Fondbolagskandalerna i USA har gjort det uppenbart att det från förtroendesynpunkt är av största vikt att alla fondandelsägare behandlas lika. Fonderna måste tillvarata både kort- och långsiktiga investerares intressen.

¹² Financial Times, 31 oktober 2003.

¹³ *Sen fondhandel*: Köp och inlösen av fondandelar tillåts fast fonden formellt har stängt för sådan handel. Om man tillåts handla till en känd dagskurs kan man utnyttja marknadspåverkande information som inkommit efter att fonden stängt. ”*Allowing late trading is like allowing betting on a horse race after the horses have crossed the finish line*”

Market timing – Handel som drar nytta av olika tidszoner för fonder med internationella innehav. Marknadspåverkande information som kommit efter det att underliggande marknad har stängt, men före tidpunkten fonden stänger för handel med fondandelar, gör att fondens andelskurs inte alltid reflekterar ett ”korrekt” värde.

Handel för personlig vinning – Intressekonflikten kan leda till att fondens investeringsstrategi ändras och större vikt läggs vid aktier som utlovar vinst på kort sikt.

Soft dollar commissions – När fondbolaget använder kundernas avgifter för att betala för tjänster som inte är knutna till fondhandeln.

Om det finns risker för liknande företeelser i Sverige är svårbedömt. Finansinspektionen har i en studie konstaterat att det inte framkommit något som tyder på att ”sen handel” praktiserats. Där emot kan det enligt inspektionen inte uteslutas att ”market timing” förekommer och man har presenterat ett antal förslag för att förebygga detta.¹⁴

Förlusten för en individuell fondandelsägare vid denna typ av affärer behöver inte vara stor, men stora belopp – ca 350 miljarder kronor vid utgången av 2003 – finns placerade och därmed finns möjligheten att orättmätigt tjäna mycket pengar. Den stora förlusten riskerar givetvis att drabba branschen och fondsparandet som placeringsform. Detta har visat sig i USA, där flykten från vissa bolag varit avsevärd. T.ex. namngavs fondbolaget Janus i september 2003 i en utredning av chefsåklagaren i New York, Eliot Spitzer, och en knapp månad senare hade investerare tagit ut 4,4 miljarder US dollar netto.

En orsak till att det finns en risk för intressekonflikter är att fondbolag i vissa fall har en ineffektiv bolagsstyrning och att styrelsen inte är oberoende gentemot ägarna. Enligt vår uppfattning bör principen om att en majoritet i styrelsen skall utgöras av oberoende ledamöter, som nu övervägs för livbolagen, även tillämpas på fondbolagen.

Intressekonflikter i värdepappersbolag

Kunskaper om den verksamhet som bedrivs hos värdepappersbolag är låg utanför en begränsad krets av marknadsaktörer. Dessutom har branschen en ”tystnadskultur”, eftersom graden av diskretion är ett viktigt kriterium för företagskunder vid valet av rådgivare. Branschaktörerna ger sig sällan in i debatten i media eller gentemot allmänheten, eftersom deras kunder har störst förtroende för och gynnar de aktörer som är tystast. De stora kunderna efterfrågar inte transparens.

Kombinationen av okunskap och tystnad ger förtroenderisker. Värdepappersinstituten måste kunna hantera både den professionella marknads och sparkollektivets skilda krav på insyn och öppenhet. Detta har blivit allt viktigare, då värdepappersmarknaden gått från att vara en angelägenhet för en liten krets professionella aktörer till att bli en angelägenhet för en bred allmänhet.

¹⁴ Finansinspektionen, (2004:3), *Sen fondhandel och market timing*.

Den undersökning som utförts av TNS Gallup visar att förtroendet hos allmänheten är lägst för börsmäklare och fondförvaltare jämfört med andra yrkesgrupper och ledare i det svenska samhället.¹⁵ I vad mån detta uttrycker ett allmänt missnöje över aktiemarknadens utveckling, som branschen får klä skott för, eller om det handlar om ett specifikt missnöje med dessa yrkesgruppers agerande är svårt att bedöma. Klart är dock att ett tydligt förtroendeproblem finns och att detta måste hanteras.

I USA har man funnit bevis för att de organisatoriska gränserna mellan ett värdepappersinstituts analysavdelning, mäklari och corporate finance-avdelning som skall upprätthållas med vad som kan liknas vid vattentäta skott eller kinesiska murar inte alltid fungerar. Enbart misstanken om att det kan finnas liknade brister också i Sverige är förtroendeskadlig.

Problemet grundar sig på att inom samma institut representerar corporate finance säljande part, t.ex. ett företag som skall börsintroduceras, medan aktieanalytikerna skall göra en rättvis värdering mäklarna representerar köpande part. Det kan då uppstå oklarheter kring om en person eller ett företag som anlitar institutet möts av en rådgivare, en mellanhand eller en motpart. I värsta fall handlar det om rådgivning som är direkt och medvetet vilseledande. Ett potentiellt förtroendeskadligt problem är att analyserna oftare ger kunden köpråd än råd om försäljning av aktier.¹⁶ Köpråd genererar till skillnad från säljråd vanligtvis två affärer och därmed högre courtageintäkter – ett köp av aktien i fråga och en försäljning av ett annat värdepapper för att kunna genomföra köpet. Ett köpråd har också en större målgrupp.

Det finns en beskrivning av de intressekonflikter som kan uppstå hos de banker och värdepappersbolag som har skilda verksamheter under samma tak i en bilaga till betänkandet. Rapporten innehåller en intervjuundersökning med ledande företrädare för Sveriges främsta värdepappersinstitut, utförd på uppdrag av Förtroendekommissionen. Undersökningen visar att uppfattningen hos en majoritet av dessa är att intressekonflikter eller risk för intressekonflikter i flera relationer och situationer förekommer i

¹⁵ Resultatet av undersökningen beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

¹⁶ Ett ibland förekommande exempel, som kommer från Lars Ohlsons bok *Ruinmakarna*, var när investmentbanken Carnegie i april 2002 köprekommenderade 91 aktier som samtliga föll i värde under de påföljande sex månader då rekommendationen varade. Endast fyra aktier säljrekommenderades.

branschen. Däremot finns ingen enighet i om hur ofta detta förekommer.¹⁷

Det finns flera orsaker till att intressekonflikter uppstår hos värdepappersbolag. En sådan är att det i Sverige – liksom i många andra länder – är mycket svårt att uppnå någon lönsamhet som fristående och oberoende producent av företags- och branschanalys. Detta gör att analysverksamhet måste finansieras av annan verksamhet, t.ex. mäklari, kapitalförvaltning eller corporate finance. Många svenska värdepappersbolag är vidare för små för att ha separat analyskapacitet för både corporate finance och mäklari. Likafullt är analys och mäklari nödvändiga förutsättningar för att man som producent av corporate finance-tjänster framgångsrikt skall kunna genomföra t.ex. marknadsintroduktioner. Det innebär troligtvis ett ingående informationsutbyte mellan funktionerna i ett värdepappersinstitut med potentiella beroende- och intressekonflikter som följd. Det är naturligt att kollegor inom samma företag kommunicerar över avdelningsgränserna.

En annan orsak är att den ersättningsstruktur som tillämpas av branschaktörerna kan ge upphov till intressekonflikter. Av tradition tillämpas kompensationsystem som är baserade på vinstdelning. Ersättningsfrågan är mest känslig när det gäller ersättning till analytiker, eftersom dessa inte genererar egna intäkter. Om ersättningen inte enbart speglar kundnyttan, uppstår risker för jäv och beroenden. Enligt den tidigare nämnda undersökningen förekommer ersättningar till analytiker både baserade på det gemensamma resultatet för hela bolaget och på mäklariets courtageintäkter, men också på corporate-finance verksamhetens intäkter. Detta kan leda till intressekonflikter, då analytiker som skall göra rättvisa värderingar av aktiebolag kan bli beroende av corporate financeuppdrag och -resultat.

10.3 Aktiemarknaden och självregleringen

10.3.1 Marknad under omvandlingstryck

Reglering och tillsyn av värdepappersmarknaden i allmänhet och av aktiemarknaden i synnerhet är för närvarande i en fas av snabb utveckling. Detta är i hög grad ett internationellt fenomen men får

¹⁷ Hallvarsson & Halvarsson, (2003), *Intressekonflikter hos fondkommissionärer – En intervjuundersökning av åsikter och attityder hos ledare av corporate finance, aktieanalys och mäklari på den svenska marknaden*. Bilaga 10 till detta betänkande.

en speciell dimension i Sverige, eftersom den svenska värdepappersmarknaden i betydligt högre grad än i de flesta andra länder präglas av självreglering.

Utöver den dramatiska kursutvecklingen på börserna är det framför allt två förhållanden som under de senaste åren satt värdepappersmarknaderna i fokus. Den *ena* huvudfaktorn är strävandena inom EU att skapa en gemensam europeisk värdepappersmarknad. Detta arbete har accelererat de senaste tre åren i och med den nya och snabbare form för regleringprocessen som skapades på grundval av Lamfalussy-gruppens rapport. I gruppens rapport konstateras behovet av väl fungerande finansiella marknader och att den huvudsakliga orsaken till den alltför starkt fragmenterade europeiska värdepappersmarknaden – och dess bristande effektivitet – är den svåröverskådliga floran av olika nationella regelverk och tillsynsregimer.¹⁸

Detta innebär i praktiken stora hinder för den finansiella tjänstehandeln inom EU, och därmed för den ekonomiska tillväxten. För närvarande finns inom ramen för EU:s *Financial Services Action Plan* ett antal direktiv under arbete eller som lagts fram som främst berör reglering och tillsyn av värdepappersmarknaderna.

Den *andra* faktorn är att värdepappersmarknaden spelar en växande samhällsekonomisk roll. Aktiemarknaden och prisbildningen på denna marknad blir allt viktigare för resursfördelningen i samhällsekonomin, samtidigt som allt fler människor direkt eller indirekt är aktörer på marknaden, inte minst genom pensions- och fondsparande.

Det breddade marknadsdeltagandet i kombination med kraftiga upp- och nedgångar på aktiemarknaden har gjort att konsumentskyddsaspekterna kommit starkt i fokus. Även denna aspekt finns tydligt med i målbilden för de nya europeiska regelverken. Det europeiska regleringsarbetet drivs av ambitioner att både främja de ekonomiska tillväxtförutsättningarna och stärka konsumentskyddet.

Regleringen och tillsynen av dessa marknader behöver utvecklas. Kopplingen till de hävdvunna tillsynsmålen – stabilitet och konsumentskydd – är dock inte entydig. Marknadstillsynens fokus ligger inte, som i den traditionella stabilitetsinriktade tillsynen, på företagens kapitalstyrka, riskhantering och organisation. Istället handlar det om hur de uppträder på marknaden och gentemot kunderna.

¹⁸ *Final report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, May 15, 2001.

Marknadstillsynen har en vidare träffbild i institutionella termer. Granskning av prospekt, för att ta ett exempel, berör alla företag som noterats (eller som önskar noteras) på börser och marknadsplatser, inte bara finansiella företag. När det gäller insiderfrågor är alla medborgare potentiella tillsynsobjekt.

Inom EU har nya eller reviderade direktiv beslutats, eller väntas inom kort bli beslutade¹⁹, när det gäller

- prospekt,
- marknadsmissbruk, dvs. insiderhandel och otillbörlig kurspåverkan,
- ”takeovers”, dvs. offentliga uppköpserbjudanden,
- informationsgivning från börsnoterade företag,
- investeringstjänster.

Det är ett mycket omfattande arbete som pågår och som i jämförelse med den gängse regelutvecklingsprocessen inom EU också gått mycket snabbt. Detta är positivt sett i ljuset av det stora samhällsekonomiska värde en enhetlig europeisk värdepappersmarknad skulle ha. Men det saknas inte problem. Eftersom skyddsintressena på marknadstillsynområdet inte alltid är klart definierade, finns en risk att regleringen kan bli för omfattande eller få en otillfredställande utformning, i synnerhet med tanke på den snabba takt med vilken regelverken nu utformas och implementeras.²⁰ Dynamiken i denna typ av internationella förhandlingsprocesser brukar dessutom ofta innebära att länder som av tradition har en omfattande reglering ofta får ett övertag i processen. Regelverken kan då bli mer detaljerade än vad som är önskvärt från effektivitetssynpunkt. Därmed motverkas också det som är det grundläggande syftet med det enhetliga regelverket, nämligen bättre genomlysning och effektivitet. Detta är en viktig fråga att bevaka, både när det gäller den svenska implementeringen av regelverken och inom ramen för det fortsatta europeiska samarbetet.

Vid sidan om harmoniseringen av regelverket inom EU pågår en av kapitalmarknadernas internationalisering pådriven harmoniseringsprocess, som bl.a. yttrar sig i ett stort anglo-amerikanskt inflytande. Det sker dels genom regelverk som den amerikanska Sarbanes-Oxley Act och den brittiska Combined Code, dels genom marknadspraxis som förmedlas av investmentbanker och utländska

¹⁹ En fylligare redovisning återfinns i appendix.

²⁰ Niemeyer (2001), *Where to go after the Lamfalussy Report*, Finansinspektionen (2001:8).

placera, bl.a. i samband med gränsöverskridande börsnoteringar. Detta är en process som även berör svenska börsföretag och den svenska aktiemarknaden.

10.3.2 Självregleringens nya förutsättningar

Skyddsintresse på värdepappersmarknaden

Oavsett om reglering och övervakning av värdepappersmarknaden är offentlig eller av självregleringskaraktär är de direkta skyddsintressen som regleringar och tillsyn har att värna främst två, som bägge tydligt relaterar till konsument- och investerarskyddet. För det första handlar det om att förhindra att företag noterar sig publikt och skaffar sig marknadsfinansiering på felaktiga premisser genom falsk eller tillrättalagd information. För det andra handlar det om att förhindra att börsmedlemmarna i sin roll som ombud för de företag och individer som inte själva handlar direkt på marknadsplatsen/börsen skall gynna sina egna ekonomiska intressen kundernas bekostnad. Ytterligare en dimension är att förhindra att individer med särskild insyn- eller förtroendeställning visavi ett noterat bolag – s.k. insiders – för egen vinning utnyttjar detta informationsövertag²¹.

Den grundläggande informationsförsörjningen

”Korrekt information” kan ses som ett grundläggande mål för regleringen av värdepappersmarknaden. Det handlar i stor utsträckning om den publika information företagen lägger fram i årsredovisningar, delårsrapporter, prospekt etc. Denna information är i princip tillgänglig för alla investerare men i praktiken är det dock av flera skäl närmast omöjligt för framför allt mindre investerare att överblicka och bedöma dessa informationsmängder.

Det finns dock möjligheter att minska informationsunderläget. Som exempel kan nämnas att i USA har Securities and Exchange Commission (SEC), tillsynsmyndigheten för värdepappersmarknaden, utvecklat det s.k. Edgar-systemet, som samlar in och på ett

²¹ Bl.a. mot bakgrund av den kommande implementeringen av EU-direktivet om marknadsmissbruk utreds f.n. den svenska insiderlagstiftningen, tillsynsansvaret m.m. av en särskild utredare (*Utredningen om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan, Fi 2003:04*), som skall lägga fram sina förslag i juni 2004. Vi avstår därför från att lägga fram förslag när det gäller insiderfrågorna.

strukturerat sätt presenterar data för i USA noterade bolag. Informationen tillhandahålls gratis till allmänheten. Liknande system finns i Sverige hos de finansiella informationsföretagen, exempelvis det s.k. Findata-systemet, men dessa är relativt dyra att utnyttja och vänder sig inte till mindre investerare. Till bilden hör också att Patent- och Registreringsverket har uppdraget att, mot avgift, tillhandahålla företagsinformation. Vi anser att det finns skäl att överväga möjligheterna att även i Sverige etablera system för företagsinformation som är lättillgängliga och som till ingen eller låg kostnad kan utnyttjas av allmänheten. Detta kan underlättas av att det samtidigt sker en snabb teknisk utveckling där globala standarder etableras²², som på ett snabbt och kostnadseffektivt sätt lagrar, överför och presenterar finansiell information.

Självregleringen idag

Av tradition har självreglering präglat den svenska värdepappersmarknaden. Självreglering förekommer här i väsentligt högre grad än i flertalet andra länder. Detta har haft sin grund i att värdepappersmarknaden i Sverige intill senare år varit en liten marknad, sett till antalet emittenter, placerare, intermediärer och marknadsplatser. Att det åtminstone tills nyligen inte ansetts föreligga några uppenbara systemstabilitets- eller konsumentskyddsintressen att tillvarata har också bidragit till att denna struktur upplevts som tillfredsställande såväl av statsmakterna som av marknaden.

Självreglering är en företeelse som i hög grad är specifik för värdepappersmarknaden. På exempelvis bank- och försäkringsområdena kan man inte tala om någon egentlig självreglering, med innebörden branschgemensamma uppföranderegler, vilkas efterlevnad övervakas och sanktioneras av privata organ. Även med denna definition innefattar självregleringen ett antal sinsemellan olika funktioner. Förutom att utforma och sanktionera uppföranderegler inom ramen för exempelvis en branschorganisation, kan det handla om att uttolka regler (t.ex. Aktiemarknadsnämnden) eller handla om att en aktör inom ramen för ett avtal med t.ex. en börs utfäster sig att följa vissa regler.

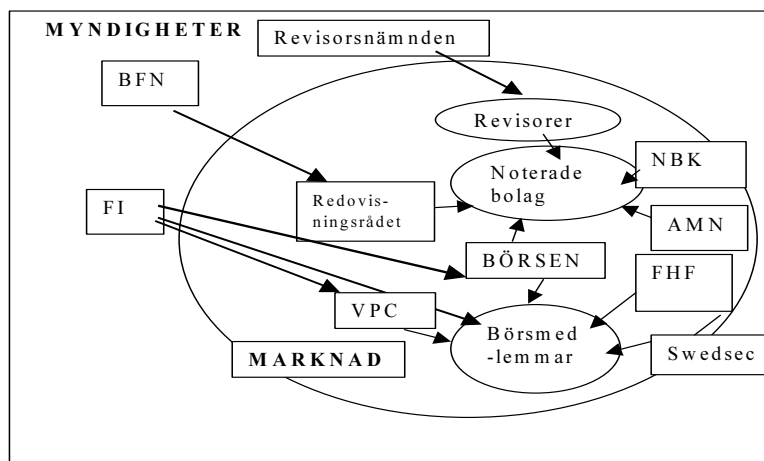
I figur 10.2 ges en illustration, hämtad från betänkandet Framtida finansiell tillsyn (SOU 2003:22), av hur strukturen reglering-

²² Exempelvis XBRL (eXtensible Business Reporting Language) som snart väntas bli ett standardformat.

självreglering på den svenska värdepappersmarknaden ter sig i dagsläget. De icke-offentliga institutioner som har reglerande och/eller övervakande uppgifter är de som återfinns inom cirkeln. Det finns dock flera organ som, beroende på hur begreppet självreglering definieras, har uppgifter av denna karaktär för delar av värdepappersmarknaden.²³ Utanför cirkeln finns de myndigheter som utövar tillsyn eller på annat sätt har en uttalad relation till en eller flera av självreglerarna.

De aktörer som omfattas av denna självreglering är, som framgår, dels de företag som vänder sig till allmänheten/marknadsplatserna för att finansiera sig genom att emittera aktier eller obligationer, dels de företag som för egen eller andras räkning placerar kapital genom att köpa värdepapperen, dvs. börsmedlemmarna. Dessa utgörs av banker och värdepappersbolag och står under Finansinspektionens tillsyn, liksom de företag som driver marknadsplatser samt clearing- och avvecklingssystem.

Figur 10.2. Självregleringen på svensk värdepappersmarknad



Källa: SOU 2003:22.

Till de viktigaste självregleringsorganen hör Stockholmsbörsen, Näringslivets Börskommitté, Aktiemarknadsnämnden och Redo-

²³ I appendix redovisas ytterligare några organ som har självregleringsuppgifter.

visningsrådet. Till självregleringen kan också räknas de rekommendationer som Svenska Fondhandlaren (FHF) utfärdar för sina medlemmar och den licensiering av mäklare som det till FHF knutna Swedsec genomför.

Överträdelser av regler och rekommendationer utfärdade av privata organ kan naturligtvis inte medföra några offentligrättsliga sanktioner.²⁴ Vad som kan stå till buds är uteslutning ur medlemsorganisationen eller avtalsvite. Sådana sanktioner kan dock bara riktas mot dem som är medlemmar i organisationen eller bundna av ett avtal.

Självregleringens roll i framtiden

Det finns många fördelar med en långtgående självreglering av värdepappersmarknaden av samma skäl som gäller för andra marknader. Självreglering innebär närhet till och kunskap om marknaden och dess funktionssätt och överenskommelser mellan dem som verkar i branschen skapar förankring, engagemang och legitimitet. Självreglering kan vara smidigare och snabbare att utforma och genomföra än lagstiftning.

Men självreglering har också nackdelar och begränsningar. Vi har tidigare (kapitel 4) redogjort för självregleringens starka och svaga sidor.

Den traditionella självregleringen växte fram under helt andra förhållanden än dagens. Den breddning och internationalisering av värdepappersmarknaderna som skett under senare år, har därför naturligen lett till att självregleringen som modell kommit ifrågasättas. Det har på den svenska marknaden dessutom funnits kritik mot att självregleringen har för svaga resurser och att arbets- och ansvarsfördelningen mellan olika organ upplevts som oklar. Självregleringen har tenderat att vara mer reaktiv än proaktiv. Det har funnits en tendens att agera först när problemen är uppenbara för alla och hot om lagstiftning börjar kännas påtagligt.

Oavsett denna principiella diskussion om för- och nackdelar med självregleringen finns en annan faktor som mycket påtagligt kommer att förändra förutsättningarna för självregleringen. Inom några år kommer de ovan nämnda EG-direktiven att ha införlivats med svensk lagstiftning. Genomgående gäller att för de områden som

²⁴ Noteras kan dock att bl.a. årsredovisningslagen och bokföringslagen innehåller hänvisningar till "god redovisningssed" och att lagen kräver att denna följs.

berörs av direktiven skall finnas en utsedd behörig myndighet, en s.k. *Competent Authority* som ansvarar för tillsynen av regelverket. Denna ansvariga myndighet, som med något undantag explicit förutsätts vara en statlig sådan, kan dock på flertalet områden delegera delar av det praktiska tillsynsarbetet till andra statliga eller till privata organ. Myndigheten själv har dock alltid i sista hand ansvaret.²⁵

Detta innebär att självregleringen inte kommer att kunna ha kvar sin hittillsvarande roll. I den utsträckning nuvarande självregleringsorgan kommer att ha uppgifter av reglerings- och tillsynskaraktär på de områden som träffas av direktiven, kommer det inte att handla om en verksamhet på eget ansvar utan om att hantera en från myndighetssidan delegerad verksamhet. Även om detta i den dagliga praktiska verksamheten inte behöver innebära så stora förändringar, innebär det en i grunden förändrad rollfördelning.

Utvecklingen av de europeiska regelverken kommer alltså att leda till att den offentliga regleringens betydelse för den svenska aktiemarknaden och dess aktörer ökar betydligt. Finansinspektionens, liksom kanske andra myndigheters, roll blir större.

Vi bedömer dock att det också i framtiden kommer att finnas ett betydande behov av och utrymme för självreglering på den svenska aktiemarknaden. Börserna och de självreglerande organen har viktiga kunskaper om problem på marknaden och lämpliga åtgärder. Implementeringen av nya EU-direktiv kommer att kräva ett intimt samarbete mellan lagstiftare, tillsynsmyndigheter, Stockholmsbörsen och övriga marknadsplatser, de självreglerande organen och aktörerna på marknaden. Dessutom kommer den praktiska tillämpningen av nya regler att behöva stödjäs av kompletterande regler och organ. Lagstiftning och myndighetsföreskrifter kommer inte att kunna täcka alla de områden där det finns behov av regler och vägledning på aktiemarknaden. Noteras bör också att de nya EU-reglerna inte berör alla delar av värdepappersmarknaden.

Den växande komplexiteten i regelverken medför sannolikt också ett tilltagande behov av ett eller flera väl förankrade och brett sammansatta organ som kan ge auktoritativa ”förhandsbesked” om tolkning och tillämpning av bestämmelser på centrala områden, funktioner av det slag som idag främst Stockholmsbörsen och Aktiemarknadsnämnden fullgör.

²⁵ Detta diskuteras ingående i SOU 2003:22, *Framtida finansiell tillsyn*.

Goda resultat på detta område förutsätter initiativkraft, effektivitet, en väl utvecklad arbetsfördelning mellan olika organ, en långsiktigt trovärdig organisation och adekvata resurser. Reella och potentiella intressekonflikter måste beaktas vid utformningen av organisation och arbetsformer.

Vi noterar med tillfredsställelse att de stora institutionella placera- rarna successivt har tagit ett större ansvar för utvecklingen av själv- regleringen på den svenska aktiemarknaden genom att organisera sig i en intresseförening och därmed kollektivt ingå som en av huvudmännen till Näringslivets Börskommitté och Aktiemark- nadsnämnden.

Vi vill ange några utgångspunkter för att utveckla själv- regleringen:

- Självregleringen bör få en ytterligare breddad förankring. Som ett led i detta bör en större genomlysning av självregleringens regelbildning eftersträvas, bl.a. genom ett brett remissför- farande av förslag till nya regler.
- Arbets- och ansvarsfördelningen mellan de självreglerande organen har ofta kritiserats för att vara otydlig och svår- överskådlig. Det finns anledning för självregleringens huvud- män att överväga en samordning av självregleringens organisa- tion och resurser.
- Självregleringen bör ha ett mer proaktivt förhållningssätt, så att nya problem identifieras och följs av väl avvägda åtgärder innan problemen fått förtroendeskadliga effekter. Större uppmärk- samhet bör ägnas åt att övervaka efterlevnaden av själv- regleringen och möjligheterna att ingripa på ett adekvat sätt mot överträdelser av regelverk eller god sed behöver utvecklas.
- Förekomsten av intressekonflikter bör nogt analyseras och leda till de förändringar i verksamhet och personsammansättning som kan vara befogade. Det ligger i sakens natur att själv- reglering utövas av organisationer och personer som samtidigt är aktiva på aktiemarknaden. Detta är självregleringens styrka, men också dess svaghet om inte intressekonflikterna hanteras på rätt sätt.

Börsens roll

Börser och andra finansiella marknadsplatser spelar en central roll på finansmarknaden. Att marknadsplatserna är operationellt effektiva och hanteras på ett sätt som inger förtroende bäddar för god likviditet, låga transaktionskostnader och korrekt prisbildning.

Stockholmsbörsen har traditionellt spelat en viktig roll när det gäller upprätthållandet av förtroendet för de börsnoterade företagen och för aktiemarknaden.²⁶ Parallellt har självregleringen genom främst Näringslivets Börskommitté och Aktiemarknadsnämnden haft stor betydelse under lång tid.²⁷ En rad olika, främst internationella, förändringskrafter medför att börsens och självregleringens plats är i stöpsleven. Flera av grundvalarna för nuvarande regelverk och praxis på den svenska aktiemarknaden kommer att förändras inom några få år. Under senare år har dessutom olika uppmärksammade händelser medfört att både Stockholmsbörsen och de självreglerande organen kritiserats.

Bland de stora internationella börserna sker liknande förändringar. London-börsen, New York-börsen och den amerikanska Nasdaq-börsen ser sina roller förändrade genom växande offentliga regelverk och större befogenheter för offentliga tillsynsmyndigheter som FSA i Storbritannien och SEC i USA. Bakgrunden är bl.a. att flertalet stora börser numera är vinstdrivande företag, ofta börsnoterade. I USA är för närvarande särskilt organisationen av New York-börsens affärsverksamhet och myndighetsuppgifter föremål för debatt och översyn.

Stockholmsbörsen ingår sedan några år som dotterbolag i en kommersiell, börsnoterad koncern, OM HEX AB. Det finns en, i vart fall potentiell, intressekonflikt mellan Stockholmsbörsens ”myndighetsroll” och dess kommersiella roll, inte minst i dess egenskap av börsnoterat företag. Det ligger i sakens natur att ett börsnoterat företag har starka incitament att höja sina intäkter och sänka sina kostnader. Det kan leda till att Stockholmsbörsen strävar efter att attrahera/behålla så många noterade företag som möjligt, vilket i sin tur kan inverka menligt på börsens myndighetsuppgifter. Det kan t.ex. uppstå en situation då börsen behöver

²⁶ Nordic Growth Market NGM (som numera har börsstatus) och den auktoriserade marknadsplatsen Aktietorget är de två andra marknadsplatserna på aktiemarknaden. Genom sin ringa storlek har de dock i dagsläget ingen större praktisk betydelse för de frågor som här behandlas.

²⁷ Stockholmsbörsen sysslar dels med myndighetsliknande uppgifter som är åligganden enligt lag eller myndighetsföreskrifter, dels med frivilliga uppgifter som kan betecknas som självreglering.

sänka kostnaderna även för de förtroendeskapande inslagen i verksamheten. Dessa kostnader kan ju åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv te sig affärsmässigt mindre motiverade.

Stockholmsbörsen samordnas numera med systerbolag som driver börsverksamhet i andra länder i Nordeuropa, vilket också kan komplicera börsens möjligheter att vara en samlande förtroendeskapande kraft i Sverige.²⁸ Därtill kommer att Stockholmsbörsen är utsatt för konkurrens såväl internationellt som i viss mån inom landet från andra marknadsplatser. En annan typ av konkurrens råder dessutom med bl.a. riskkapitalbolag och ”utköpsfonder” av olika slag, som för vissa företag utgör alternativ till börsnotering. Från förtroendesynpunkt är detta värt att nämna, eftersom företag med ett sådant ägande är mindre genomlysta och mindre åtkomliga för förtroendeskapande regler och bevakning än de börsnoterade företagen.

Historiskt har börsen ofta varit pådrivande i det förtroendeskapande arbetet. I och med att börsen utvecklats från en myndighetsliknande institution till ett kommersiellt företag, och med den regel- och tillsynsharmonisering som sker på EU-nivå, har förutsättningarna förändrats. Vi föreslår därför att regeringen låter utreda hur och av vilket organ börsers myndighetsliknande uppgifter lämpligen bör fullgöras i framtiden. Inte minst risken för intressekonflikter i Stockholmsbörsens verksamhet måste beaktas. Den nuvarande börslagstiftningen och arbetsfördelningen mellan olika organ har i allt väsentligt utformats med utgångspunkt i Stockholmsbörsens tidigare uppbyggnad före ombildningen till ett affärsdrivande aktiebolag. Det kan dock noteras att de potentiella intressekonflikterna varit föremål för diskussion och analys vid flera tillfällen men då inte lett till åtgärder.

Som vi ser det bör dock börser och marknadsplatser fortfarande kunna ha en viktig roll att spela i detta sammanhang även i fortsättningen.

Vi ser några alternativ som en utredning bör överväga. Ett alternativ är att börsen behåller de uppgifter som är möjliga efter implementeringen av de aktuella EU-direktiven men att organisatoriska förändringar genomförs som syftar till att risker för intressekonflikter och otillbörliga hänsyn så långt som möjligt elimineras

²⁸ Systerbolag finns i Finland, Estland och Lettland och därtill visst ägande i aktiebörsen i Litauen. OM HEX är vidare minoritetsägare i derivatbörsen EDX i London. Ett omfattande samarbete, som inte är förenat med ägande, förekommer med börserna i Danmark, Norge och Island.

eller hanteras. Ett annat alternativ är att tillsynsuppgifter överförs till ett eller flera andra organ som kan vara tillsynsmyndigheten och/eller självreglerande organ.

Väljer man den förstnämnda vägen kan det övervägas om börsens styrelse, verkställande ledning och organisation bör klyvas på så sätt att en del av företaget sysslar med affärsverksamheten och en annan del med ”myndighetsuppgifter” som regelgivning och tillsyn. Förebilder för en sådan klyvning kan hämtas från Nasdaq och den pågående översynen av New York-börsen.

10.4 Konsumenten och myndigheterna

10.4.1 Myndigheterna och deras roller

Två myndigheter, Konsumentverket och Finansinspektionen, har viktiga uppgifter för att skydda konsumentintresset på det finansiella området.

Konsumentverkets övergripande mål är att tillvarata konsumenternas intressen och stärka konsumenternas ställning på marknaden. Konsumentverkets ansvar utgår från bl.a. marknadsföringslagen, avtalsvillkorlagen, konsumentförsäkringslagen samt konsumentkreditlagen. Finansinspektionens huvuduppgifter är att “bidra till ett stabilt finansiellt system, samt att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet”.²⁹ Konsumentverket har 2004 en budget på 104 miljoner kronor och 180 anställda. Arbetsinsatsen när det gäller finansiella tjänster motsvarar 4–5 heltidstjänster, samt motsvarande en heltidstjänst för att biträda KO-funktionen i frågor som rör finansiella företag.

Finansinspektionen har 2004 ett ramanslag på 175 miljoner kronor. Därtill kommer avgifter för i första hand tillståndsärenden på ca 20 miljoner som direkt tillförs inspektionen. Även i övrigt finansieras dock Finansinspektionen de facto genom avgifter på de ca 2 500 tillsynsobjekten. Dessa medel tillförs dock inte inspektionen direkt utan förs till statsbudgeten. Antalet anställda vid Finansinspektionen är 186 personer (motsvarande 165 helårsarbetskrafter).

Finansinspektionen och Konsumentverket träffade år 2002 en överenskommelse för att tydliggöra respektive myndighets ansvar

²⁹ Prop. 2003/2004:1.

vad gäller konsumentskyddet i den finansiella sektorn. Överenskommelsen reglerar också samarbetet mellan myndigheterna.

De områden som särskilt regleras i avtalet rör

- Villkors skälighet.
- Marknadsföring och förhandsinformation.
- Information under pågående avtal.
- Generell och jämförande information.
- Finansiella företags uppförande gentemot konsument.

Inom de angivna områdena har båda myndigheterna en roll med utgångspunkt från sina respektive ansvarsområden. Myndigheterna skall samråda med varandra när det gäller frågor som gränsar till den andra myndighetens ansvar och i övrigt bistå varandra i aktuella konsumentfrågor.

Båda myndigheterna verkar gemensamt genom styrelserna för *Konsumenternas Bank- och finansbyrå* och *Konsumenternas försäkringsbyrå* för att konsumenterna skall ha tillgång till jämförande information och få vägledning i frågor som rör olika finansiella produkter. Dessa byråer har inneburit en viktig förbättring från konsumentens synpunkt. Om den har varit tillräcklig med tanke på de sannolikt växande behoven är dock tveksamt. Konsumentverket har därutöver en utbildar- och informatörsroll gentemot de kommunala konsumentvägledarna. Konsumentvägledarnas möjligheter att bistå konsumenterna när det gäller finansiella tjänster är dock i praktiken begränsade. Vidare har Allmänna Reklamationsnämnden en roll även på det finansiella området.

När Finansinspektionen granskar och undersöker de finansiella företagens uppförande och rutiner för att tillhandahålla finansiella tjänster påtalas och åtgärdas förhållanden som kan leda till problem för konsumenterna. Finansinspektionen handlägger dock inte enskilda konsumenters ärenden eller tvister. Konsumentverkets generaldirektör kan i rollen som Konsumentombudsman (KO) däremot biträda enskilda konsumenter i tvister vid allmän domstol och anmäla så kallad grupp talan i Allmänna reklamationsnämnden eller i allmän domstol.

Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket prövar enskilda tvister. Detta sker i Allmänna reklamationsnämnden och de allmänna domstolarna.

Allmänna reklamationsnämnden prövar tvister mellan konsument och näringsidkare och ger rekommendationer om hur dessa

tvister bör lösas. Denna utomrättsliga tvistlösning är enkel, snabb och billig. Den genomsnittliga kostnaden per ärende ligger kring 2 000 kronor.

Allmänna reklamationsnämnden har ett kansli på 30 personer, varav 14 handläggare. Nämnden är organiserad i avdelningar.³⁰ Knutna till nämndavdelningarna finns 18 avdelningsordföranden med domarkompetens samt ungefär 250 intresseledamöter. Dessa intresseledamöter är nominerade av branschorganisationer och konsumentorganisationer samt av Konsumentverket. Ungefär 9 000 ärenden per år kommer in till Allmänna reklamationsnämnden. Av dessa tas ca 6 000 ärenden upp. Inom bank- och värdepappersområdet kommer ca 500 ärenden in per år och inom försäkring ca 1 000 ärenden. Allmänna reklamationsnämndens anslag uppgår till 23 miljoner kronor år 2004.

10.4.2 Konsumentbyråerna

Konsumenternas Bank- och finansbyrå

Konsumenternas Bank- och finansbyrå är en självständig och obunden rådgivningsbyrå med Konsumentverket, Finansinspektionen, Fondbolagens Förening, Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlareföreningen som huvudmän. Byrån drivs i stiftelseform med en styrelse som tillsätts av samtliga huvudmän. Verksamheten finansieras av branschen. Byrån är en oberoende rådgivningsbyrå som informerar och lämnar kostnadsfri vägledning i frågor som rör bank, fondbolag eller andra finansiella institut. En av byråns uppgifter är att fånga upp konsumentproblem på området samt sammanställa och redovisa dessa för myndigheterna och företagen. Man tar emot och hanterar ca 1 000 klagomål per kvartal. Byrån startades 1994, har en budget på drygt 4 miljoner kronor per år och fyra anställda.

³⁰ Nämndavdelningarna är allmänna avdelningen samt avdelningar för bank, bostad, båt, el, försäkring, motor, möbler, resor, skor och textil/tvätt.

Konsumenternas försäkringsbyrå

Konsumenternas försäkringsbyrå är en självständig rådgivningsbyrå.

Huvudmän är Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund. Byråns styrelse består av representanter för samtliga huvudmän och drivs i stiftelseform. Kostnaderna uppgick år 2002 till 6,8 miljoner kronor. Byrån erbjuder kostnadsfri hjälp och vägledning i försäkringsärenden som gäller privatpersoners frivilliga försäkringar. Byrån sammanställer produktöversikter som gör det lättare att jämföra bolagens försäkringar. Byråns har vidare till uppgift att fånga upp konsumentproblem och föra dem vidare till Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund. Byrån har sju anställda.

10.4.3 Sanktioner

Marknadsföringslagen omfattar både utbuds- och inköpsreklam och gäller för marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen gäller för rent kommersiella meddelanden från en näringsidkare. Det finns en generalklausul som ställer krav på att all marknadsföring skall stämma överens med god marknadsförings sed. Med det menas bl.a. branschpraxis och andra vedertagna normer som etablerats både inom näringslivet av myndigheter och av Marknadsdomstolen. Generalklausulen ger också möjlighet att ålägga en näringsidkare att lämna information av särskild betydelse för konsumenterna.

Enligt Konsumentverket går de flesta företag som gjort övertramp efter påpekande med på att rätta sig. Om en rättelse inte kan uppnås via förhandlingar, vid mer allvarliga fall eller vid fall där många konsumenter berörs, kan KO på eget initiativ utfärda förbud vid vite eller informationsföreläggande vid vite. Dessa är dock inte bindande. Godkänner näringsidkaren detta och dessutom avhåller sig från att upprepa samma marknadsföring går vederbörande ”fri”. I viktiga fall måste KO vända sig till Marknadsdomstolen och ansöka om förbud eller åläggande mot näringsidkaren. Följaktligen kännetecknas dagens vitesföreläggande av att vara tidskrävande, att det är lätt att slippa betala vite och att det vite som utgår ofta utgör ett blygsamt belopp.

Vid särskilt allvarliga regelbrott kan en marknadsstörningsavgift utdömas av domstol. Maximal avgift är 10 procent av företagets omsättning. KO måste vända sig till domstol, i detta fall Stockholms tingsrätt, för att få denna utdömd. En domstolprocess är både en långvarig och resurskrävande procedur. För närvarande har KO två mål i Stockholms tingsrätt och dessa har legat där i två år.

Utifrån sina regelverk i form av föreskrifter och allmänna råd har även Finansinspektionen vissa sanktionsmöjligheter att tillgripa om dessa inte efterlevs. Förutom att i sin löpande dialog med tillsynsobjekten mer informellt framföra synpunkter kan inspektionen meddela varningar eller, i extrema fall, förelägga företaget att upphöra med verksamheten. Medelsarsenalen är dock begränsad genom att Finansinspektionen har små möjligheter att använda avgifter som sanktionsinstrument.

Möjligheten att använda ett större och mer differentierat spektrum av sanktionsinstrument – däribland avgifter – har efterlysts av Finansinspektionen. Önskvärdheten av detta har också påtalats i andra sammanhang, exempelvis av Internationella Valutafonden (IMF) i samband med dess utvärdering av den svenska finansiella sektorn. Här pågår en utveckling. Exempelvis kan nämnas de vidgade sanktionsmöjligheter visavi livförsäkringsbolagen som föreslås i regeringens proposition (prop. 2003/04:109) om förstärkt skydd för försäkringstagare i livförsäkringsbolagen.

10.4.4 Tvistlösning utanför domstol

Vid tvister som uppstår mellan en konsument och en finansmarknadsaktör bör förstahandsalternativet vara att eliminera problemen direkt vid källan. En förutsättning är då att aktörerna har effektiva rutiner för att hantera klagomål. Finansinspektionen har givit ut allmänna råd kring klagomålshantering³¹ och en uppföljning av bankernas klagomålshantering har nyligen presenterats.³² Den visar att av sju undersökta banker har två – SEB och Länsförsäkringar Bank – en tillfredställande klagomålshantering, medan resterande fem antingen har vissa mindre administrativa brister (Skandia-banken, Handelsbanken och Nordea) eller mer påtagliga av brister i

³¹ Finansinspektionens allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter (FFFS 2002:23).

³² Finansinspektionen, (2004:1), *Bankernas klagomålshantering – en undersökning av 7 banker*.

sin klagomålshantering. Det senare gällde ICA-banken och Föreningssparbanken.

Vissa tvister måste dock tas ett steg vidare. Problemet är att snabb och billig utomrättslig tvistlösning för närvarande inte finns tillgänglig rörande vissa finansiella produkter/tjänster. Allmänna reklamationsnämnden beslutade år 2001 att inte pröva tvister inom vissa områden, bl.a. vissa försäkringstvister. Det gör att t.ex. kapitalförsäkringstagare inte har något alternativ till domstolsprövning, när de vill få en tvist prövad. Domstolsprövning av tvister är sällan attraktivt för konsumenterna, bl.a. därför att den är tidsödande och innebär en risk att drabbas av höga rättegångskostnader. En enkätundersökning genomförd på uppdrag av EU-kommissionen, visar att svenskar upplever det svårare att vinna en tvist med ett försäkringsbolag än andra EU-medborgare i genomsnitt.³³ Hela 57 procent av svenskarna bedömer det mycket svårt att vinna en tvist med ett försäkringsbolag, vilket kan jämföras med 40 procent i genomsnitt inom EU.

Emellertid kommer Allmänna reklamationsnämnden, efter initiativ från regeringen, att under 2004 återuppta prövningen också av försäkringsärenden. Regeringen har förutskickat ett resurstillskott för detta. Vi välkomnar detta beslut.

En annan fråga är att det visat sig svårt för en konsument att få bifall vid tvist inom det finansiella området, när den har kommit så långt som till Allmänna reklamationsnämnden. Under år 2002 fattade nämnden beslut till konsumentens fördel i bara 12 procent av fallen inom bankområdet och i 15 procent av försäkringstvisterna.³⁴ Det kan jämföras med närmare 50 procent för nämndens samtliga ärenden. Å andra sidan kan noteras att följsamheten bland finansföretagen till nämndens beslut är nära 100 procent, vilket är högre än i andra branscher.

En förklaring till Allmänna reklamationsnämndens låga bifallsprocent inom bank- och försäkringsområdet kan vara att företagen genom en kompetent intern hantering direkt klarar ut missförstånd eller gottgör konsumenten. En annan förklaring kan vara att Allmänna reklamationsnämnden förutsätter uppenbara brister i företagets agerande för att nämnden skall anse att ett ansvar föreligger. Den låga bifallsprocenten inom finansiell rådgivning orsakas till stor del av att Allmänna reklamationsnämnden enbart prövar

³³ European opinion research group (2003), *Public opinion in Europe: views on financial services*, Eurobarometer 58.1.

³⁴ <http://www.arn.se/>, 2004-03-30, Statistik över ARN:s verksamhet.

skriftlig bevisning. Eftersom nämnden inte prövar muntlig bevisning är de finansiella företagens dokumentation av kontakterna med den enskilde konsumenten extra viktig vid en eventuell tvist. Den nya lagen om finansiell rådgivning till konsumenter, som träder i kraft den 1 juli 2004, kommer att underlätta vid tvistprövning genom sitt krav på skriftligt dokumenterad rådgivning.

Utöver verksamheten hos Allmänna reklamationsnämnden finns inom försäkringsområdet möjlighet till tvistlösning internt i försäkringsbolagen samt i branschnämnder för olika slag av försäkringar. Sveriges Försäkringsförbund planerar inom en snar framtid att starta en ny nämnd som inkluderar ledamöter som representerar konsumentintresset och där konsumenten själv ges rätt att påkalla prövning. Den nya nämnden kommer att benämnas Personförsäkringsnämnden och kommer att avge rådgivande yttranden i tvister inom sjuk-, olycksfalls- och livförsäkringsområdena.

10.5 Överväganden och förslag

10.5.1 Ett förändrat tillsynsansvar

Kraftsamla resurser och skapa tydlighet

Vi anser att det är nödvändigt att förstärka konsumentskyddet på det finansiella området. Detta kräver i sin tur ökade resurser och en organisatorisk ram som gör att insatta resurser gör största möjliga nytta. Enligt vår uppfattning berör detta bland annat ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna.

Frågan om hur myndighetsansvaret bör utformas när det gäller konsumentskyddet på det finansiella tjänsteområdet har på senare år tagits upp i flera sammanhang.

I den konsumentpolitiska utredningen diskuterades bl.a. frågan om tillsynsansvaret på det finansiella området.³⁵ Utredningen ansåg att Finansinspektionens respektive Konsumentverkets ansvar skulle renodlas i högre grad och att en koncentration till Konsumentverket var lämplig. Man ansåg dock att frågan behövde utredas vidare.

I den utredning, som för drygt ett år sedan diskuterade den finansiella tillsynens roll och resursbehov, konstaterades att konsumentskyddsfrågorna fått och kommer att få en ökad bety-

³⁵ SOU 2000:29, *Starka konsumenter i en gränslös värld*.

delse för finanssektorn och för tillsynen.³⁶ Utredningen konstaterade att uppdelningen av ansvaret mellan Finansinspektionen och Konsumentverket innebar både resursmässig splittring och otydlighet visavi konsumenter och allmänhet. Utredningen konstaterade att konsumentarbetet som en följd av detta var reaktivt snarare än proaktivt och att ganska lite hänt på området under senare år i termer av metoder och resurser. Utredningen lade dock inte fram något förslag om hur det framtida ansvaret borde utformas utan ansåg att frågan måste diskuteras vidare.

Finansinspektionen och Konsumentverket har fortlöpande diskuterat och preciserat sin ansvars- och arbetsfördelning, bl.a. manifesterat i det tidigare nämnda samarbetsavtalet. Myndigheterna har också regelbundna möten på generaldirektörsnivå för att diskutera konsumentrelaterade frågor. Enligt vår uppfattning är detta bra men det löser inte det grundläggande problemet. Vi anser att det är hög tid att komma till en lösning av detta sedan länge och av många omvittnade problem och att skapa en enhetlig plattform för den nödvändiga upprustningen av konsumentskyddet på det finansiella området.

Framtida ansvarsfördelning

Det finns argument både för och emot en ledande roll för Finansinspektionen respektive Konsumentverket. Vi bedömer dock att skälen för att Finansinspektionen skall ha ett huvudansvar klart överväger. Enligt vår uppfattning finns de bästa kunskaperna om hur den finansiella sektorn fungerar och den största kontaktytan mot marknaden hos inspektionen. Konsumentverket torde visserligen ha bättre allmän kunskap om konsumentbeteenden och hur information till konsumenterna skall utformas men Finansinspektionen vet troligen bättre vad konsumenterna på finansmarknaden bör informeras om. Finansinspektionen är enligt vår uppfattning den myndighet som har de bästa möjligheterna att identifiera problem och hitta fallgropar redan innan konsumenter hör av sig med klagomål. Redan idag har Finansinspektionen i och med sina växande uppgifter på marknadstillsynsområdet, som i sig väsentligen bottnar i ett konsumentskyddsmål, och sin nya organisationsstruktur en inriktning som ett breddat konsumentskyddsansvar naturligt kan fogas in i.

³⁶ SOU 2003:22, *Framtida finansiell tillsyn*.

Vi anser därför att Finansinspektionen skall ha ett huvudansvar för konsumentskyddet inom finanssektorn. Inspektionens kompetens om och närhet till finanssektorn och dess produkter är en avgörande fördel för konsumentskyddsarbetet. Även om det finns ett betydande värde i ett samlat ansvar för konsumentskyddet över alla branscher och produktområden, anser vi att finanssektorns speciella karaktär och komplexiteten i dess produkter motiverar att ansvaret för konsumentskyddet flyttas till en sektorsmyndighet som Finansinspektionen. Det är uppenbart att det är en fördel om den myndighet som identifierar problemen på marknaden också bär huvudansvaret.

Ett sådant utökat ansvar kräver att denna nya uppgift ges ett tydligt fokus i Finansinspektionens verksamhet och att det ökade resursbehov som följer av detta tillgodoses. Ett sätt kan vara att den befattningshavare som på Finansinspektionen ges huvudansvaret för dessa frågor utses till ställföreträdande generaldirektör. Med det utökade ansvaret uppstår också behov av ny, annorlunda kompetens för att kunna nå ut till konsumenterna med information.

Ett huvudansvar för Finansinspektionen behöver dock inte innebära att inspektionen skall ha den operativa rollen på alla områden som relaterar till konsumentskyddet. Det finns skäl som talar för att Finansinspektionen inte bör hantera enskilda konsumentärenden, än mindre driva rättsprocesser av det slag som KO har möjlighet att göra. Det skulle innebära risk för en intressekonflikt visavi tillsynsfunktionen. I ett finansiellt krisläge kan vidare prioriteringsituationen bli svårhanterlig, eftersom Finansinspektionens fokus då med nödvändighet riktas på krishantering. Samtidigt skulle trycket och biståndsbehovet från konsumentensidan sannolikt också bli stort. Finansinspektionens roll bör alltså begränsas till att stärka konsumenterna som kollektiv och till att hantera konsumentfrågor med generell räckvidd.

Detta talar för att Finansinspektionen *inte* skall överta KO-rollen på det finansiella området och att hanteringen av enskilda konsumentärenden, konsumentinformation etc. sköts av organ utanför men nära knutna till inspektionen. Vi anser att de konsumentbyråer för bank- respektive försäkringsfrågor som sedan ett antal år finns bör omformas, få bredare uppdrag och större resurser. De bör vidare finansieras av Finansinspektionen, och därmed indirekt av branschen, istället för som idag direkt av branschens organisationer. Detta ändrar ett förhållande som kan

vara ett förtroendeproblem i sig, samtidigt som det skapar en nära och naturlig koppling till inspektionen.

Upprätthållandet av ett gott konsumentskydd på det finansiella området har många dimensioner, framför allt:

1. Tillsyn av finansiella företag och marknadsplatser.
2. Tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor.
3. Identifikation av och förebyggande åtgärder gällande nya frågor och problem på marknaden.
4. Regelgivning.
5. Konsumentutbildning och -information.
6. Produkt- och prisjämförelser.
7. Objektiv och opartisk rådgivning.
8. Kostnadsfri tvistlösning.
9. Möjlighet att driva process.

En rimlig uppgiftsfördelning är att Finansinspektionen tar ansvar för områdena 1–4, ”byråernas” verksamhet avser områdena 5–7, område 8 faller på Allmänna reklamationsnämnden och bransch-nämnderna, medan område 9 åvilar KO.

Sanktionsavgifter

För att stärka allmänhetens förtroende för finansbranschen är det viktigt att uppnå en balans mellan regler, övervakning och sanktioner. Vi anser att den balansen inte är tillfredställande, eftersom sanktionerna i många fall inte upplevs som tillräckliga. De sanktioner som Konsumentverket kan tillgripa vid vilseledande marknadsföring är inte tillräckligt kännbara och därmed inte heller avskräckande. Inte heller Finansinspektionens medelsarsenal är tillräckligt utvecklad.

Vi anser att sanktionsavgift skall kunna tillgripas vid uppenbara fall av brott mot marknadsföringslagen. Detta skall ske dels för att uppnå en preventiv effekt genom att näringsidkarna får större respekt för lagen, dels för att undvika att en näringsidkare även vid klara överträdelser skall kunna undgå kännbart straff. Avgifterna skall vara av en sådan storleksordning att de inte kan ses som en rörelsekostnad bland andra utan blir kännbara för företagen och därmed får en avskräckande effekt. Detta ligger också väl i linje med den utveckling av sanktionsinstrumenten som är på väg för den finansiella tillsynen i stort.

Eftersom Finansinspektionen inte bör driva enskilda konsumentärenden förefaller det lämpligt att Konsumentverket/KO hanterar ärenden om sanktionsavgift. Besluten skall kunna överklagas till domstol.

Resursbehov

I den utredning om Finansinspektionens roll och resurser som avlämnades i mars 2003, gjordes bedömningar av de erforderliga resursförstärkningarna för att säkerställa tillsynen av bl.a. de kommande nya EU-regelverken på värdepappersområdet.³⁷ Utredningens bedömning var att resursnivån behövde öka till nivån 270 miljoner kronor per år 2005–2006, jämfört med 188 miljoner kronor år 2003. I detta ingick en ökning av antalet anställda med ca 50 personer (helårsarbetskrafter) och en upprustning av IT-stödet.

Vi har ingen anledning att ta ställning till dessa bedömningar, utan begränsar oss till de resursbehov som uppkommer genom våra förslag till förstärkt konsumentskydd på det finansiella området. Hit hör förslaget att ge Finansinspektionen huvudansvaret för detta och förslaget att vidga konsumentbyråernas verksamhet. Vi bedömer också att KO-funktionen inom Konsumentverket behöver förstärka sina idag mycket begränsade sekretariatsresurser för att få bättre möjligheter att rättsligt driva principiellt viktiga ärenden.

Av naturliga skäl blir en resursbedömning preliminär och ungefärlig. Vad beträffar KO, ter det sig rimligt att de resurser motsvarande de som idag används inom Konsumentverkets tillsynsarbete på det finansiella tjänsteområdet – omräknat på heltidsbasis ca fyra heltidstjänster – kan användas till att förstärka KO-funktionen. En grundläggande kompetens bör behållas bl.a. för att kunna medverka konstruktivt i styrningen av de nämnda byråerna. För Konsumentverket och KO sammantaget innebär detta oförändrade resurser men en förändrad inriktning av resursanvändningen.

För byråerna, som för närvarande sammanlagt har ca tio handläggartjänster, bedömer vi att personalstyrkan bör fördubblas. Huruvida de två byråerna bör slås samman eller organisatoriskt omstruktureras på annat sätt behöver övervägas ytterligare. Detta gäller även verksamhetsstyrningen och vilka som skall representeras i styrelserna. Vi anser det rimligt att både Konsumentverket och

³⁷ SOU 2003:22, *Framtida finansiell tillsyn*.

branschföreträdare liksom nu ingår i dessa. När det gäller Konsumentverket är det önskvärt också av det skälet att det behövs erfarenhetsöverföring mellan den allmänna konsumentpolitiken och konsumentpolitiken på det finansiella området.

För Finansinspektionen slutligen kan noteras att det i dagsläget finns ett 10-tal personer som helt eller i huvudsak sysslar med finansiella tjänster ur ett konsumentperspektiv. Även här föreslår vi en fördubbling av kapaciteten, dvs. ytterligare 10 tjänster.

Sammantaget innebär detta ett resurstillskott för Finansinspektionen med ca 30 miljoner kronor på årsbasis, varav 20 miljoner kronor förs vidare till konsumentbyråerna. Av detta belopp utgör drygt 10 miljoner kronor en ersättning av den finansiering branschorganisationerna idag tillför byråerna, som i vårt förslag ersätts av en finansiering via FI. Resterande 10 miljoner kronor utgör således det egentliga resurstillskottet. Finansieringen av detta belopp, liksom tillsynen i övrigt, kommer slutligen de finansiella företagen att svara för genom tillsynsavgifter. Kostnaderna för de finansiella företagen ökar med andra ord med 20 miljoner kronor per år.

10.5.2 Bättre hantering av intressekonflikter

Försäkringsbolagen

Styrelserna i icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag har att väga in både försäkringstagarnas och ägarnas intressen. Detta har ibland lett till uppenbara intressekonflikter. Med syfte att minimera riskerna för intressekonflikter i dessa livförsäkringsbolag framöver anser vi att styrelsernas sammansättning och riktlinjer bör förändras. Förbättringar kan ske bl.a. genom att minimera personalunioner, att majoriteten av styrelsens ledamöter är oberoende av bolaget, att försäkringstagarna utser försäkringstagarrepresentanter till styrelsen och att hanteringen av jävsituationer förbättras. Därför stöder vi de förändringar i livbolagens bolagsstyrning som föreslås i regeringens proposition om förstärkt skydd för försäkringstagare i livförsäkringsbolag, som lades fram i mars 2004.³⁸ Åtgärderna, som beräknas träda ikraft den 1 juli 2004, kan ses som ett led i strävandena att återupprätta förtroendet för livförsäkringsbolagen.

³⁸ Prop. 2003/04:109, Förstärkt skydd för försäkringstagare i livförsäkringsbolag.

Utdelningsförbudet i icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag som ingår i en koncern är i princip den enda regel som bevakar det ömsesidiga intresset. Denna associationsrättsliga modell har visat sig ha svagheter och en förändring krävs. Vi välkomnar därför den utredning som har tillsatts för att bl.a. se över associationsrätten på försäkringsområdet³⁹. Vi anser att mycket talar för att konstruktionen med ömsesidiga bolag inom en vinstdrivande koncern bör utmönstras.

Beträffande *försäkringsmäklartjänster*, anser vi att försäkringsmäklaren bör betalas direkt av kunden, dvs. den som köper en försäkring. Till försäkringsbolaget bör kunden enbart betala för den tjänst som han eller hon köper av bolaget, dvs. själva försäkringen. Kunden kommer då att få större möjlighet att bedöma om såväl mäklarens som försäkringsbolagets tjänster håller rätt kvalitet i förhållande till priset. Konkurrensen torde stimuleras både mellan mäklarna och mellan försäkringsbolagen. Mäklarna kan därigenom bättre fylla sin i grunden positiva roll på försäkringsmarknaden.

Fondbolagen

Det kan, som vi tidigare redovisat, uppstå tvivel om huruvida fondförvaltningen alltid bedrivs med fondandelsägarnas bästa för ögonen. Problem av detta slag har manifesterats i USA. För att förebygga att liknande fenomen uppträder även i Sverige föreslår vi att åtgärder vidtas för att öka genomlysningen av hur förvaltningen av värdepappersfonder bedrivs. Vi anser därför att Fondbolagens Förening skall ge tydligare riktlinjer till sina medlemsföretag hur informationen till andelsägarna skall utformas, inkluderande nyckeltal som tydligt visar att fondbolaget handlat i fondandelsägarnas intresse.

Utöver detta bör fondbolagen tillämpa öppenhet avseende enskilda fondförvaltares innehav och handel i den egna fonden. Intressekonflikter i anknytning till fondförvaltarens egen handel kan leda till att fondens investeringsstrategi ändras och större vikt läggs vid aktier som utlovar vinst på kort sikt. Enligt gällande lag skall en anställd vid värdepappersinstitut skriftligen anmäla innehav och ändringar i innehav av finansiella instrument, inkluderande

³⁹ Se Dir. 2003:125, Försäkringsföretagsutredningen. Utredningen beräknas avrapportera augusti 2005.

andel i värdepappersfond, till arbetsgivaren.⁴⁰ Registret är dock inte offentligt och ökar därmed inte fondandelsägarnas insyn. Inte heller självregleringen går längre på denna punkt.⁴¹ Kravet på öppenhet i denna fråga bör skärpas i Fondbolagens Förenings riktlinjer. Detsamma bör gälla information om lönesättningsprinciper och incitamentsprogram för fondbolagens ledningar.

Vidare bör fondbolagen tillämpa öppenhet avseende utformningen av fondförvaltares ersättningssystem. Investerare vet idag inte om eventuell bonus är knuten till kort- eller långsiktig avkastning, inte heller om den är knuten till fondens resultat eller till dess kapitaltillväxt. Om Fondbolagens Förening inte inför tydligare riktlinjer som ökar genomlysningen på dessa områden, bör Finansinspektionen utfärda föreskrifter.

Fondbolagen har inte längre skyldighet att per post sända ut fondens årsberättelse till sina andelsägare. Vi inser att det finns goda kostnadsargument för att begränsa den information som sänds med post men rätten att om man så vill få tillgång till denna information i tryckt form är ett rimligt spararkrav. Detta hindrar givetvis inte att bolagen kan uppmana sina sparare att om möjligt istället hämta informationen elektroniskt. Det är dock spararna själva som skall välja formen. Vi anser därför att det skall finnas en skyldighet att sända den årsberättelse per post till alla fondandelsägare som inte uttryckligt har meddelat att inte önskar få den hem-sänd.

För att upprätthålla förtroendet för fondbolagen är det av fundamental betydelse att det inte uppstår intressekonflikter – eller misstankar därom – där koncernintresset riskerar att gå före fondandelsägarnas intresse. För att förebygga sådana risker anser vi att det finns skäl att vidta motsvarande åtgärder för fondbolagen som de åtgärder inom bolagsstyrningsområdet som föreslagits i syfte att återupprätta förtroendet för livförsäkringsbolagen..Hit hör att en majoritet av ledamöterna i fondbolagsstyrelserna skall vara oberoende, en bättre hantering av jävsituationer och förbättrade riktlinjer för hantering av intressekonflikter.

Utöver detta välkomnar vi Finansinspektionens beslut att under år 2004 granska intressekonflikter inom fondområdet med syfte att förebygga missförhållanden av den typ som här diskuterats. Under-

⁴⁰ Lag om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (2000:1087).

⁴¹ Dvs. självreglering i form av Svenska Fondhandlareföreningens *Regler om affärer med finansiella instrument och valuta m.m. gjorda för egen räkning av anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut samt deras närstående*, som Fondbolagens Förening anslutit sig till med vissa branschspecifika justeringar.

sökningarna kommer att omfatta en kartläggning, granskning och analys av de intressekonflikter som kan förekomma i fondbolag samt fondbolagens hantering av dessa. Resultatet beräknas publiceras sommaren 2004.

Värdepappersbolagen

För att förbättra förtroendet för värdepappersbolagen är det viktigt att intressekonflikter mellan analys, mäklari och corporate finance-verksamhet motverkas och att de s.k. kinesiska murarna mellan dessa verksamheter stärks. Finansinspektionen bör införa striktare regler för att motverka intressekonflikter hos värdepappersbolag.

I USA har chefsåklagaren i New York, Eliot Spitzer, tvingat en rad investmentbanker i New York till dyrbara uppgörelser till följd av att bankerna inte haft tillräcklig kontroll på förhållandet mellan sin analys och corporate finance-verksamhet. Redan tidigare, i maj 2002, slöt chefsåklagaren ett avtal med investmentbanken Merrill Lynch, där Merrill Lynch samtyckte till ett antal nya regler för sin verksamhet som kom att kallas *Spitzer rules*. Dessa innebär att:

- Analytikers ersättning/bonus skall inte ha någon koppling till affärer inom corporate finance.
- Corporate finance-funktionen skall inte kunna påverka hur analytiker belönas.
- En intern kommitté skall finnas hos institutet som skall godkänna alla analysrekommendationer.
- Banken/fondkommissionären skall publicera beslut när och skäl till att man slutar analysera ett företag.
- Banken/fondkommissionären skall offentliggöra om företaget fått eller har rätt att få någon ersättning från det analyserade bolaget under de senaste 12 månaderna.
- Företaget skall skapa en övervakningsprocess som garanterar att reglerna efterlevs.

Vi föreslår att Finansinspektionen inför ett regelverk med "Spitzer rules" som förebild i sina föreskrifter för värdepappersbolagen. Eftersom dessa regler inte åtgärdar alla intressekonflikter hos värdepappersbolagen, anser vi att Finansinspektionen bör utreda vilka ytterligare förändringar som krävs för att motverka intressekonflikter och förbättra konsument-/investerskyddet och därmed också stärka förtroendet för värdepappersbolagen.

10.5.3 Självregleringen

Självregleringen i framtiden

De nya EU-regelverken på värdepappersområdet innebär att förutsättningarna för den självreglering som av tradition präglat den svenska värdepappersmarknaden inom vissa områden förändras radikalt. Givet detta anser vi att självregleringen, och de organ som burit upp denna, kommer att ha en fortsatt viktig roll att fylla.

Detta leder till krav på en anpassning och förstärkning av självregleringen. Vi anser att självregleringen på värdepappersmarknaden behöver få en ytterligare breddad förankring. Som ett led i detta bör en större genomlysning av självregleringen eftersträvas, bl.a. genom breda remissförfaranden av förslag till nya regler. Arbets- och ansvarsfördelningen mellan de självreglerande organen har ofta kritiserats för att vara otydlig och svåröverskådlig. Därför anser vi att det finns anledning för självregleringens huvudmän att överväga en bättre samordning av självregleringens organisation och resurser. Självregleringen bör ha ett mer proaktivt förhållnings-sätt, så att nya problemområden fångas upp och vid behov följs av väl avvägda åtgärder innan problemen fått förtroendeskadliga effekter.

Större uppmärksamhet behöver också ägnas åt att övervaka efterlevnaden av självregleringen och möjligheterna att ingripa på ett adekvat sätt mot överträdelser av regelverk eller god sed behöver utvecklas. Förekomsten av intressekonflikter och hur dessa hanteras är av central betydelse för självregleringens effektivitet och trovärdighet. Dessa måste noga analyseras och leda till de förändringar i verksamhet och personsammansättning som kan vara befogade. Självreglering utövas av organisationer och personer som själva är aktiva på marknaden. Detta är självregleringens styrka men också dess avgörande svaghet om inte intressekonflikterna hanteras på rätt sätt.

Börsens roll

Historiskt har börserna ofta varit pådrivande i det förtroendeskapande arbetet. Som vi ser det bör börser och marknadsplatser fortfarande ha en viktig roll att spela i detta sammanhang även i fortsättningen.

Samtidigt har föutsättningarna för detta förändrats på ett antal viktiga punkter. En sådan är att börsen utvecklats från en myndighetsliknande institution till ett kommersiellt, börsnoterat företag, en annan är den regel- och tillsynsharmonisering som sker på EU-nivå. Vi föreslår därför att regeringen låter utreda hur och av vilket organ börsers myndighetsliknande uppgifter lämpligen bör fullgöras i framtiden. Inte minst risken för intressekonflikter i Stockholmsbörsens verksamhet måste beaktas.

Vi ser några alternativ som en utredning bör överväga. Ett alternativ är att börsen behåller de uppgifter som är möjliga efter implementeringen av aktuella EU-direktiv men att organisatoriska förändringar genomförs som syftar till att risker för intressekonflikter och otillbörliga hänsyn så långt som möjligt elimineras eller hanteras. Ett annat alternativ är att tillsynsuppgifter överförs till ett eller flera andra organ som kan vara tillsynsmyndigheten och/eller självreglerande organ.

11 Konkurrensfrågor

Våra förslag

Stärkt regelverk och tillsyn på konkurrensområdet

- Nämnden för offentlig upphandling (NOU) läggs ned och uppgifterna förs över till Konkurrensverket.
- Konkurrensverket ges ett samlat tillsynsansvar för offentlig stödgivning och efterlevnaden av den föreslagna s.k. transparenslagen.
- Konkurrensverkets roll på marknaderna för elektronisk kommunikation förstärks.

Ökade resurser till konkurrenspolitiken

- Konkurrensverket tillförs ytterligare 25 miljoner kronor på årsbasis.

Stärkta lagar med effekter på konkurrensområdet

- En s.k. marknadsskadeavgift införs som sanktion i lagen om offentlig upphandling (LOU). Mål om marknadsskadeavgift avgörs av Marknadsdomstolen.
- Möjligheten att ändra kommunallagen så att avgifter kan utdömas om kommuner bedriver näringsverksamhet på en konkurrensmarknad i strid med lagen utreds.
- Möjligheten att ändra kommunallagen så att beslut av kommunala bolag kan överklagas, att överklagan kan göras även av andra än kommunmedlemmar och att tidsfristen för överklaganden av ett kommunalt beslut förlängs till sex veckor utreds.
- Ändring av plan- och bygglagen (PBL) så att konsument- och konkurrenshänsyn får ett större genomslag i planeringen utreds.

Effektivare sanktionsmöjligheter i konkurrensärenden

- Konkurrensverket ges rätt att besluta om konkurrensskadeavgift m.m. och nuvarande instansordning ändras. Överklagan görs direkt till Marknadsdomstolen. Högsta domstolen blir högsta instans för samtliga konkurrensrättsliga mål.
- Regelverket ses över så att konkurrensskadeavgifterna verkar avhållande.
- Marknadsdomstolen tillförs ytterligare 3 miljoner kronor på årsbasis.

11.1 Inledning

Under senare år har ett antal exempel på konkurrensbegränsande beteenden inom det svenska näringslivet uppmärksammats. Bl.a. har misstankar om otillåtna samarbeten, karteller, inom asfaltbelägningsbranschen och i fråga om försäljning av bensin fått stor uppmärksamhet i massmedia. Ett annat uppmärksammat exempel är att flygbolaget SAS av Marknadsdomstolen (MD) befanns vara skyldigt till missbruk av sin dominerande ställning på marknaden, till följd av det sätt bolaget erbjöd bonuspoäng för inrikes flygresor.¹ När företag bryter mot konkurrensreglerna och därmed otillbörligt sätter konkurrensen ur spel skadas konsumenternas intressen genom att priserna blir högre och kvaliteten blir lägre än vad som skulle ha gällt vid en fungerande konkurrens. Detta skapar inte bara ett minskat förtroende för de företag som bryter mot reglerna utan ger även grogrund för ett försvagat förtroende för näringslivet som helhet.

Från förtroendesynpunkt är det därför viktigt att konkurrensen fungerar tillfredställande och att företagen på marknaden inte på ett otillåtet sätt försöker sätta konkurrensen ur spel.

I de följande avsnitten kommer de huvudproblem som vi identifierat från förtroendesynpunkt att redovisas. Därefter görs en genomgång av regelverk och institutioner på konkurrensområdet. Kapitlet avslutas med motiveringar till våra förslag för att effektivisera konkurrenspolitiken i syfte att förbättra förtroendet för näringslivet.

¹ MD, 2001:4.

11.2 Konkurrens och förtroende

Sambandet mellan fungerande konkurrens och ekonomisk effektivitet har lyfts fram i flera sammanhang under senare år. I Sverige konstaterade för drygt tio år sedan Lindbeck-kommissionen att en stor del av effektivitetsproblemen som fanns i svensk ekonomi härstämde från en bristande konkurrens i näringslivet.² Indikatorer på detta var högre priser än i utlandet, många offentliga marknadsregleringar, konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag och monopolliknande strukturer i många branscher. Särintresset dominerade över allmänintresset. Bedömningen var att staten motverkat snarare än befrämjat konkurrens i svensk ekonomi.

Sedan början av 1990-talet har dock konkurrensen på den svenska marknaden förbättrats. Det har skett bl.a. på grund av teknisk utveckling, liberalisering av världshandeln, öppnande av statliga monopolmarknader och det svenska EU-medlemskapet. Även den år 1993 skärpta konkurrenslagstiftningen och en växande medvetenhet om konkurrensens betydelse för konsumentnyttan och den ekonomiska tillväxten har bidragit till detta. Trots denna positiva utveckling kvarstår ett antal allvarliga konkurrensproblem.

I den Gallupundersökning som genomfördes på vårt uppdrag under 2003 fick respondenterna bl.a. svara på frågor om konkurrens (se kapitel 3).³

I undersökningen ansåg 48 procent att konkurrensen fungerar mindre bra och 16 procent ansåg att konkurrensen fungerar dåligt. 33 procent uppgav att de hade egna erfarenheter av att ha betalat ett för högt pris på en produkt för att företag kommit överens om att begränsa konkurrensen på marknaden.

När det gäller straffen för otillåtna karteller och andra överträdelse av konkurrensreglerna ansåg en klar majoritet av respondenterna, 58 procent, att sanktionerna i dagsläget är för lindriga. På frågan om statsmakterna har förmågan att effektivt kontrollera konkurrensen mellan företag ansåg endast 19 procent att så är fallet. 61 procent ansåg att staten inte har en effektiv övervakning av konkurrensen på den svenska marknaden.

Det kan alltså konstateras att det enligt undersökningen fanns en misstro mot statsmakternas möjligheter att upptäcka och beivra överträdelse av de konkurrensrättsliga reglerna. Dessutom ansåg

² SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomisk politik*.

³ TNS Gallup Sverige, oktober 2003.

en klar majoritet av respondenterna att sanktionerna vid en överträdelse är för lindriga och att konkurrensen på den svenska marknaden fungerar mindre bra eller dåligt.

Det är två huvudproblem som kan identifieras och som har anknytning till allmänhetens förtroende för delar av näringslivet. Det ena är marknader som har en stark ägarkoncentration, där dåligt fungerande konkurrens leder till högre priser och sämre produkter. Det andra är att företag på en marknad sinsemellan kommer överens om produktionsvolym och/eller priser, vilket bl.a. leder till högre priser. Förekomst av dessa problem riskerar att skada förtroendet för en stor del av det svenska näringslivet.

I detta kapitel har vi huvudsakligen avgränsat oss till att beskriva och försöka finna lösningar på identifierade problem. För det fall det finns andra aspekter på konkurrens, såsom skattesystemets uppbyggnad, arbetsmarknadspolitiken etc. ligger det utanför vårt uppdrag. Vi vill också betona att i de fall statsmakterna, av socialpolitiska eller andra skäl, beslutat att ett område inte skall konkurrensutsättas har vi inte ansett att det ingår i vårt uppdrag att ifrågasätta detta.

11.3 Företagskoncentration/fåtalskonkurrens

Att direkt mäta konkurrenstrycket på en marknad är svårt. Hög företagskoncentration anses allmänt tyda på ett svagt konkurrenstryck. Dock kan en hög koncentration också innebära ett bättre utnyttjande av stordriftsfördelar, vilket ger en ökad effektivitet i tillverkningen och leder till lägre priser. Det gäller särskilt för sådana branscher där kostnaderna för forskning och utveckling (FoU) är höga samtidigt som marginalkostnaden är låg. Dessutom kan en hög koncentration inte tas till intäkt för att det råder en svag konkurrens. Konkurrensen kan vara intensiv även inom branscher med så få som två företag. Vidare är koncentrationen i sig ett mindre problem, om det finns goda förutsättningar för nya företag att etablera sig på marknaden eller om det förekommer importkonkurrens.

Generellt kan dock konstateras att en hög företagskoncentration på en marknad kan ses som ett tecken på en dåligt fungerande konkurrens. Det har belagts empiriskt att hög koncentration ofta samvarierar med höga priser, vilket kan ses som en indikator på en svag konkurrens. Hög koncentration blir dock i praktiken ett problem

först i de fall ett dominerande företag på marknaden utnyttjar sin styrka och missbrukar sin ställning gentemot faktiska eller potentiella konkurrenter.

Det finns olika mått för att mäta företagskoncentration på en marknad. De vanligaste måtten är CR4 och Hirschman-Herfindahls index (HHI). Det förstnämnda måttet anger summan av de fyra största företagens marknadsandelar på en marknad. Även mått som CR2, CR3 och CR8 förekommer och anger då de två, tre respektive åtta största företagens samlade marknadsandelar. Det sistnämnda måttet, HHI, beräknas som summan av företagens kvadrerade marknadsandelar. Indexets högsta värde är då det råder monopol, dvs. när ett enda företag svarar för 100 procent av en viss marknad. I det fallet antar HHI värdet 10 000.

11.3.1 Företagskoncentration inom olika branscher i Sverige

Företagskoncentrationen inom svenskt näringsliv skiljer sig mellan olika branscher. I en rapport från 2002 gör Konkurrensverket en genomgång av företagskoncentrationen och hur den förändrats avseende CR4 och HHI mellan åren 1993 och 2001.⁴ Beräkningarna byggde på industristatistik som har sitt ursprung i mervärdes-skattedeklarationerna.

Av verkets genomgång framgår att koncentrationen var mycket hög inom flera branscher. Det gällde bl.a. inom delar av livsmedelsindustrin. Exempel är produktion av raffinerade oljor och fetter samt socker, där det i princip rådde monopol. När det gällde matfett, mejerivaror, mineralvatten och läskedrycker samt ölbryggerier var också koncentrationen mycket hög. Där var CR4 nära eller lika med 100, med höga värden också för HHI. Utvecklingen över tiden visade i dessa fall på relativt små förändringar. De branscher som hade en hög koncentration av företag år 1993 hade som regel en hög företagskoncentration också 2001.

Andra områden där det konstaterades hög företagskoncentration var branscher som kännetecknas av höga inträdeshinder, exempelvis i form av höga fasta kostnader och låga marginalkostnader. Det gällde pappers- och massaindustrin, petroleumindustrin samt industrin för gödselmedel och kväveprodukter. Inom dessa områden ökade dessutom koncentrationen under perioden 1993–2001. Två områden inom byggsektorn, industrin för sten- och mineralull och

⁴ Se Konkurrensverket (2002:4), *Konkurrensen i Sverige 2002*.

cementindustrin, kännetecknades båda av en stabilt hög koncentrationsgrad, varav den sistnämnda i det närmaste kunde betraktas som ett monopol.

När det gäller branscher som tidigare genom statliga regleringar varit ensamma på marknaden, såsom t.ex. teleområdet och marknaden för järnvägstrafik, har koncentrationsgraden minskat i och med att marknaderna öppnats för konkurrens.

För järnvägsbolag visar statistiken på ett kraftigt fall av koncentrationsgraden mellan 1997 och 2001. Det beror delvis på att Statens järnvägar (SJ) förlorade ett antal anbud under perioden. En mer avgörande förklaring är dock att SJ delade upp sin verksamhet i flera separata bolag vid årsskiftet 2000/2001. SJ:s gods- transporter och persontransporter delades därmed upp i olika bolag. Den omorganisation som SJ genomförde ökade antalet järnvägsbolag på marknaden utan att konkurrensen skärptes på de separata marknaderna för gods- respektive persontransporter på järnväg.

En låg koncentrationsgrad enligt de nämnda måtten betyder inte alltid att konkurrensen är god. Ett exempel är branschen för husbyggnadsentreprenörer som hade låga värden för såväl CR4 som HHI. Denna bransch bestod under 2002 av knappt 12 000 företag. Merparten av dessa var dock små. Knappt 95 procent av företagen hade en omsättning som var lägre än 10 miljoner kronor.⁵ Det finns endast ett fåtal rikstäckande byggföretag. Dessutom är dessa vertikalt integrerade. De mindre företagen fungerar ofta som underleverantörer till större företag, eftersom de saknar kapacitet att utföra stora uppdrag. De allra största byggprojekten, t.ex. stora asfaltsanläggningsarbeten, kan i realiteten endast utföras av något av de tre största företagen i branschen.⁶

11.3.2 Företagskoncentration och konkurrensstryck i Sverige jämfört med omvärlden

Företagskoncentrationen är hög för ett antal branscher i Sverige. Flera bedömare har konstaterat att koncentrationsgraden i svenskt näringsliv är relativt hög jämfört med andra länder. I sin rapport för 2002 fastslår Ekonomirådet att företagskoncentrationen är högre i

⁵ Konkurrensverket (2002:4), *Konkurrensen i Sverige 2002*.

⁶ SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! – Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*.

Sverige än i övriga EU-länder, där den i sin tur är högre än i USA.⁷ OECD redovisar i en rapport några mått för olika länder avseende bl.a. HHI. Enligt rapporten är företagskoncentrationen i Sverige högjämfört med de övriga jämförda länderna, däribland Finland, Italien, Storbritannien, Belgien och USA.⁸ I en rapport av Konkurrensverket från år 2000 konstaterades att koncentrationen inom svenskt näringsliv är högre än genomsnittet bland EU-länderna.⁹

En indirekt metod för att analysera konkurrenstrycket i olika länder är att jämföra prisnivåer på produkter mellan länderna. Olika undersökningar har visat att den svenska prisnivån är högre än genomsnittet inom EU. De metodologiskt bästa prisjämförelserna görs inom ramen för det europeiska samarbetet. Dessa uppgifter publiceras dock med lång eftersläpning. Konkurrensverket lät Statistiska centralbyrån (SCB) under 2002 göra en framskrivning av den då tillgängliga statistiken. Framskrivningen gjordes till augusti 2002. Beräkningarna visade att prisnivåskillnaden mellan Sverige och genomsnittet inom EU var knappt 20 procent.¹⁰ Det kan jämföras med en skillnad i början av 1990-talet på omkring 40 procent.¹¹

En del av prisskillnaden kan förklaras av skillnader i nationalinkomst, skattenivåer och arbetskraft- och transportkostnader mellan länderna. Brister på relevant statistik och tillfälliga förändringar av nominella växelkurser försvårar dessutom möjligheten att göra säkra jämförelser. Konkurrensverket bedömde dock att uppmot hälften av den uppmätta prisskillnaden kan hänföras till ett relativt sett lägre konkurrenstryck i Sverige än i övriga EU-länder i genomsnitt.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att koncentrationen inom delar av svenskt näringsliv förefaller vara hög vid en internationell jämförelse. En hög koncentration indikerar en dåligt fungerande konkurrens, som bl.a. kan yttra sig i form av höga priser. Det är inte bara en hög företagskoncentration som kan antas höja prisnivån. Också pris- och/eller utbudskarteller mellan företag kan antas få samma effekt (se avsnitt 11.4).

⁷ Braunerhjelm (red.), (2002), *Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa*, Ekonomirådets rapport 2002.

⁸ OECD (2002), *Product Market Competition*.

⁹ Konkurrensverket (2000:2), *Varför är de svenska priserna så höga?*.

¹⁰ Konkurrensverket (2002:5), *De svenska priserna kan pressas!*.

¹¹ SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomisk politik*.

11.3.3 Regelreformerade marknader

I Sverige har flera tidigare skyddade sektorer öppnats för konkurrens. Detta har i många fall gått snabbare och längre än i andra länder. Regelreformerarna genomfördes huvudsakligen under 1990-talet men i vissa fall tidigare. Det gäller t.ex. avskaffandet av affärstidsregleringen och avvecklingen av kredit- och valuta-regleringarna. När det gäller järnvägstrafik genomfördes den första reformen som gav möjlighet till en ökad konkurrens år 1988. I början av 1990-talet konkurrensutsattes sedan i tur och ordning taximarknaden, inrikesflyget, postmarknaden och telemarknaden. År 1996 infördes nya regler för elmarknaden, vilka medförde att produktion och handel med el blev konkurrensutsatta verksamheter.

De skilda regelverken har sedan de infördes varit föremål för översyn och revideringar. Under 2004 gör en särskild utredare en utvärdering av regelreformerarna inom tele, el, post, inrikesflyg, taxi- och järnvägsmarknaderna.¹² Utredaren skall föreslå åtgärder som bedöms som nödvändiga för att förbättra de olika marknadernas funktionssätt.

Ett motiv till de genomförda regelreformerarna var att öka konkurrenstrycket i samhället för att uppnå en snabbare ekonomisk tillväxt. Marknader som tidigare karaktäriserats som s.k. naturliga monopol eller haft sådana inslag har på grund av den tekniska utvecklingen och internationaliseringen bedömts vara möjliga att konkurrensutsätta. De marknader som öppnats för konkurrens domineras naturligen av ett eller ett fåtal, ofta statligt ägda, företag som före den aktuella reformen verkade inom skyddade marknader.

Öppnandet av marknader har ofta resulterat i positiva effekter för konsumenterna i form av ökat utbud, lägre priser och höjd kvalitet. Samtidigt finns det marknader där konkurrensen utvecklats mindre positivt än förväntat. Det gäller t.ex. marknaden för inrikes flygtrafik.¹³ Också reformerna på bl.a. el- och järnvägsmarknaderna har utsatts för kritik.¹⁴

¹² Dir. 2003:151.

¹³ Bergman (2002), *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21.

¹⁴ Bl.a. har fackförbundet SEKO under år 2003 uttryckt kritik genom debattartiklar och seminarier mot de enligt förbundet allt för stora förändringarna på vissa regelreformerade marknader.

På många tjänstemarknader som öppnats för konkurrens är tillträdet till infrastrukturen och villkoren för detta avgörande för att konkurrensen skall fungera. Problem riskerar att uppstå om den tidigare monopolisten både kontrollerar infrastrukturen och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden i konkurrens med nya aktörer.¹⁵

På marknader som öppnats för konkurrens och som har drag av naturliga monopol ställs lagstiftaren inför flera avväganden, t.ex. om behovet av särregleringar eller om de generella konkurrensrättsliga reglerna är tillräckliga för att uppnå en fungerande konkurrens. En sådan särreglering kan t.ex. gälla tillträde och prisättning. Vidare kan det fastställas regler för tvistelösning om konflikter uppstår mellan operatör och infrastrukturhållare.

Det finns emellertid risker och kostnader förknippade med särregleringar. Det kan t.ex. gälla att fastställa ändamålsenliga villkor för upplåtelse och pris. Om detta misslyckas riskerar särregleringen att leda till höga transaktionskostnader för aktörerna till följd av de krav som ställs vid sidan av den generella konkurrensregleringen. Det kan leda till felaktiga incitamentsstrukturer och felinvesteringar. Exempel på marknader där olika typer av särregleringar under senare tid föreslagits eller genomförts i syfte att skapa goda konkurrensförutsättningar är teleområdet¹⁶, järnvägsmarknaden¹⁷ och energiområdet¹⁸.

Från förtroendesynpunkt är det av stor vikt att konkurrensen långsiktigt fungerar på de områden som statsmakterna öppnar för konkurrens. I annat fall kan ett utbrett missnöje över ”liberalisering” av tidigare skyddade områden riskera att skada förtroendet för delar av det svenska näringslivet.

11.4 Konkurrensbegränsande avtal/samarbete

11.4.1 Karteller – deras kännetecken, orsaker och drivkrafter

Enligt grundläggande ekonomisk teori har säljaren på en marknad ett ekonomiskt intresse av att sätta konkurrensen ur spel och uppnå en monopolställning. Ett sätt är att företaget konkurrerar ut

¹⁵ Bergman (2002), *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21.

¹⁶ SOU 2002:60, *Lag om elektronisk kommunikation* och Prop. 2002/03:110, *Lag om elektronisk kommunikation m.m.*

¹⁷ SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*.

¹⁸ Statskontoret (2003:27), *Effektiva tillsyn över energimarknaden*.

medtävlnarna för att uppnå en ensamställning på marknaden. Det är denna strävan mot ensamställning som är själva drivkraften för konkurrens och som leder till effektiviseringar inom företagen, billigare och bättre produkter för konsumenterna och en ökad ekonomisk tillväxt för samhällsekonomin i stort. För de fall sådana tillfälligt uppnådda monopolställningar inte kan utmanas av andra aktörer, utan av olika skäl permanentas, leder det till en försämrad välfärd för konsumenterna t.ex. i form av högre priser.

Marknadsförhållanden som i praktiken kan likställas med monopol kan uppkomma även med fler än en säljare på marknaden. Konkurrenterna kan i hemligt eller öppet samförstånd välja att inte tävla genom att exempelvis komma överens om enhetliga prisnivåer eller dela upp marknaden mellan sig. Denna typ av överenskommelser, i syfte att kunna agera som en monopolist, brukar betecknas som karteller.

Ju mer lika företagen är i fråga om produkter, kostnader och efterfrågan, desto lättare är det för dem att komma överens om priser och produktionsvolym. Det gör att karteller som regel uppträder på marknader med standardiserade produkter och relativt svag teknisk utveckling.

Om inte alla företag på en marknad är involverade i en sådan överenskommelse är det svårare att ta ut monopolpris. För att en kartell skall fungera krävs alltså att de inblandade företagen har en betydande gemensam marknadsandel på den relevanta marknaden. Det innebär att karteller ofta uppstår på marknader som har en hög företagskoncentration och ett begränsat inslag av importkonkurrens. Dessutom är som regel ett utträde ur kartellen kostsamt för ett inblandat företag. Det kan handla om formella eller informella bestraffningar som avhåller från ett utbrytande, exempelvis hot om priskrig.

På längre sikt kan man förvänta sig att priserna går ner så att monopolvinster elimineras oberoende av om det förekommer samverkan på marknaden eller inte. Det sker till följd av att nya företag träder in på marknaden så länge det finns möjlighet till övervinster. Företag kan emellertid i vissa fall skaffa sig kontroll över distributions- och försäljningskanalerna i syfte att begränsa möjligheterna för nya företag att etablera sig.¹⁹ Hinder för nyetablering har dock inte alltid med de etablerade företagens ageranden att göra. Vissa branscher karaktäriseras ändå av betydande inträdes och/eller

¹⁹ Exempelvis har dagligvaruhandeln, med tre mer eller mindre vertikalt integrerade block, traditionellt betraktats som en marknad där det är svårt för nya företag att etablera sig.

utträdeskostnader, t.ex. i form av stora investeringskostnader för maskiner eller marknadsföringskostnader på områden där varumärken har stor betydelse för konsumenternas val av produkter.

Konkurrensbegränsande avtal rör inte bara horisontella konkurrensbegränsningar som gäller företag i samma led. Med vertikala konkurrensbegränsningar avses avtal eller andra förfaranden som gäller flera led i näringslivet, dvs. produktion, import, partihandel och detaljhandel.

11.4.2 Förekomsten av karteller på den svenska marknaden

Kartellverksamhet är en allvarlig form av ekonomisk brottlighet som kostar de svenska konsumenterna stora belopp. Förekomsten av karteller skadar förtroendet för näringslivet.

Det är mycket svårt att uppskatta hur vanligt förekommande karteller är på den svenska marknaden, eller om förekomsten av sådana blivit vanligare under senare år. Det är av samma skäl svårt att bedöma hur stor upptäcktsrisken är, dvs. hur många icke avslöjade karteller som existerar i näringslivet. En opinionsundersökning som gjorts av SIFO, bland ett urval svenska företag, visar att 75 procent av de små och medelstora företagen (med färre än 200 anställda) och 50 procent av de större företagen ansåg att det förekom kartellbildningar inom svenskt näringsliv.²⁰

De senaste åren har Konkurrensverket startat utredningar om flera misstänkta karteller, varvid några drivits till domstol, än vad som har gällt under tidigare år. Det kan bero på flera saker. Flera utredningar inleds genom att en aktör lämnar ett tips eller klagomål till Konkurrensverket om en misstänkt överträdelse av regelverket. Kännedom om konkurrensreglerna och det s.k. leniency-programmet (se avsnitt 11.6.1) kan också ha bidragit till att fler överträdelser anmäls.

Inledda undersökningar om misstänkt kartellverksamhet sträcker sig över ett brett fält av det svenska näringslivet. Tiden från det att en undersökning inleds till att dom faller är som regel relativt lång. Nedan ges fyra exempel.

Plaströr. I juni 1997 inledde Konkurrensverket en undersökning om ett otillåtet samarbete mellan företag inom området för plaströr. Samarbetet rörde bl.a. avtal om den geografiska fördelningen av respektive företags produkter. Verket krävde företagen på en

²⁰ Konkurrensverket, dnr. 811/2001.

sammanlagd s.k. konkurrensskadeavgift om ca 17 miljoner kronor. Stockholms tingsrätt dömde företagen att betala knappt 11 miljoner kronor i december 2001. Ett av företagen överklagade till Marknadsdomstolen (MD) som fastställde tingsrättens dom i januari 2003.

Bensin. Under hösten 1999 inledde Konkurrensverket en undersökning om ett samarbete inom bensinbranschen. Fem bensinbolag misstänktes ha kommit överens om nivåer på priser och rabatter riktade till slutkonsumenter. I detta fall krävde verket de inblandade företagen på en sammanlagd konkurrensskadeavgift om drygt 650 miljoner kronor. I april 2003 dömde Stockholms tingsrätt de enligt rätten skyldiga företagen att betala en konkurrensskadeavgift om 52 miljoner kronor. Domen har av båda sidor överklagats till MD. Huvudförhandlingen i denna instans väntas kunna starta under våren 2005.

Asfalt. Hösten 2001 startade Konkurrensverket en undersökning med anledning av en misstänkt överträdelse bland byggtreprenadsföretag. Överträdelsen gällde överenskommelser om vilket företag som skulle vinna olika upphandlingar vid upphandling av anläggningsarbeten. Särskilt anmärkningsvärt är att ett av företagen som utpekats är Vägverket Produktion. Denna aktör är en enhet inom den statliga myndigheten Vägverket. Vägverket är en mycket stor köpare av anläggningsarbeten och således en av de stora förlorarna vid en kartell på det aktuella området. Konkurrensverket lämnade i mars 2003 en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt med ett yrkande om sammanlagda konkurrensskadeavgifter om 1,6 miljarder kronor. Huvudförhandling i tingsrätten väntas komma att inledas under hösten 2004.

Återförsäljning av personbilar. Under hösten 2002 inledde Konkurrensverket en undersökning om ett prissamarbete i södra Sverige mellan åtta återförsäljare av personbilar av märkena Volvo och Renault. I mars 2004 lämnade verket in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt med begärande om sammanlagda konkurrensskadeavgifter om knappt 158 miljoner kronor.

11.5 Andra frågor av betydelse för konkurrens och förtroende

11.5.1 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling rör en viktig del av konkurrenspolitiken. Det har uppskattats att staten, kommunerna, landstingen och de offentligt ägda bolagen tillsammans köper varor och tjänster för ca 400 miljarder kronor per år.²¹ Det är således av stor vikt att den offentliga upphandlingen skötts korrekt och att tillsynen är effektiv för att garantera en optimal användning av resurserna och undvika att förtroendet för upphandlande aktörer skadas.

Upphandlingskommittén bedömde att det är relativt vanligt att inköp av varor och tjänster i den offentliga sektorn görs direkt från en leverantör utan föregående upphandling med anbudstävlan.²² Sådana s.k. direktupphandlingar kan leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv resursallokering. Från ett förtroendeperspektiv är det viktigt att det allmännas resurser används så effektivt som möjligt.

11.5.2 Privata och offentliga aktörer på samma marknad

De kan uppstå problem vid konkurrens mellan offentliga aktörer och privata företag. Bl.a. kan en offentlig aktör ha möjlighet att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten med allmänna medel. Av detta kan följa en snedvridning av konkurrensen mellan aktörerna och en ineffektiv resursanvändning, vilket riskerar att skada förtroendet för vissa offentligt ägda företag.

Företag som på detta sätt erhåller stöd får konkurrensfördelar gentemot andra företag, vilket leder till effektivitetsförluster. Ineffektiva företag som egentligen inte har förutsättningar att finnas på marknaden riskerar att slå ut mer effektiva konkurrenter. Subventionering som riktas till företag i branscher som genomgår en kraftig strukturomvandling kan leda till en förlängning av omstruktureringsprocessen och medföra att nödvändiga åtgärder inte vidtas. Gällande regelverk för tillsyn av offentligt stöd redovisas i avsnitt 11.6.

²¹ Konkurrensverket (2002:2), *Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta?*

²² SOU 1999:139, *Effektiva offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.*

Konkurrensrådet har i ett betänkande framhållit att offentliga aktörer på kommunal nivå i vissa fall bedriver verksamhet utan rimliga skäl i förhållande till de rättsprinciper som gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen. Bland ärenden som handlagts av rådet kan nämnas städtjänster, fordonstvätt, tryckeritjänster, kaféverksamhet och fastighetsskötsel. Rådets bedömning var att det vore önskvärt från konkurrenssynpunkt om offentliga aktörer upphörde med att producera denna typ av artfrämmande tjänster i konkurrens med privata aktörer.²³

Det kan också förekomma misstroende mellan privata och offentliga aktörer. Detta kan ses i ljuset av att de ofta har skilda värderingar om varandras roller. Här avses bl.a. att privata aktörer misstror t.ex. kommunala bolag i deras roller som affärsidkare eller konkurrenter. Orsaken kan vara att de kommunala bolagens verksamhet ytterst garanteras av allmänna medel. Det ger dem möjlighet att subventionera konkurrensutsatt verksamhet.

I en vetenskaplig studie vid Umeå Universitet som bygger på fallstudier av konkurrens mellan kommunala förvaltningar och privata företag framgår att de olika aktörerna inte "talade samma språk" om sådant som marknad, rättvis konkurrens och företagande. De hade liten förståelse och insikt om varandras roller. Skillnaderna bedömdes som så stora att man kunde tala om en "kulturkrock".²⁴

11.5.3 Inträdeshinder vid handelsetableringar

En av de viktigaste faktorerna för en fungerande konkurrens är att det finns möjligheter för en ny aktör att etablera sig på marknaden. Det finns branscher där företagen har skaffat sig i det närmaste fullständig kontroll över distributions- och försäljningskanalerna, vilket begränsar möjligheterna för nya företag att vara verksamma på marknaden. Det gäller exempelvis för dagligvaruhandeln, där koncentrationen till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nya företag på marknaden. Integrationen mellan parti- och detaljhandel innebär att den som överväger en etablering på den svenska dagligvarumarknaden kan få problem med sin varuförsörjning, om inte ett avtal med någon av de existerande partihandlarna kan nås. På motsvarande sätt kan nya partihandlare

²³ SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.

²⁴ SOU 1995:105, *Konkurrens i balans*, bilaga 3.

på grund av kopplingen mellan partihandel och detaljhandel inom respektive block ha svårigheter att få avnämare till sina produkter.

En faktor som påverkar etableringsmöjligheterna i detaljhandeln är kommunernas planering för handel genom tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL). Kommunen har i sitt planarbete möjligheter att påverka etableringsmöjligheterna för handel. Huvudinstrumentet är detaljplanerna, som reglerar markanvändningen och bebyggelsen inom ett område.

I sitt planarbete tar kommunen en mängd olika hänsyn. Det innebär bl.a. att olika kommuner gör skilda prioriteringar. I de kommuner där relativt sett större möjligheter ges till etablering av handel kan kommuninvånarna väntas åtnjuta lägre priser och ett breddat utbud jämfört med invånarna i de kommuner där det förs en mer restriktiv politik i detta hänseende. Det är inte bara antalet butiker som påverkar prisnivån och handelns kvalitet i en kommun utan även vilka butikstyper det är fråga om. Av betydelse är också ägarskap och finansiella resurser hos företagen.

På senare tid kan en mindre restriktiv handelspolitik skönjas i flera kommuner. Ett betydande antal etableringar av lågprishandel har kunnat ske. Det gäller inte minst det tyska lågprisföretaget Lidl. Stora butiksenheter, s.k. stormarknader, har också ökat i antal under de senaste tio åren.²⁵

Analysen som genomförts visar att butikskategorierna stormarknader och lågprisbutiker har förhållandevis låga prisnivåer för dagligvaror. Resultat från skattade modeller ger stöd för hypotesen att ett nyinträde av lågprisbutiker leder till en lägre prisnivå också hos de butiker som redan finns etablerade på marknaden, dvs. det får en priseffekt på hela marknaden.²⁶

11.6 Regelverk och institutioner på konkurrensområdet

11.6.1 Lagar och rättsordning

EU:s konkurrensregler gäller som svensk lag parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen. EU-reglerna innehåller förbud mot konkurrensbegränsade avtal (artikel 81 EG) och mot missbruk av dominerande ställning (artikel 82 EG). Det finns även särskilda bestämmelser vid förvärv av företag eller samgåenden mellan före-

²⁵ Ranhagen (2002), *Hur påverkas butiksstrukturen av ökad konkurrens – en analys av stormarknads-etableringar*, Forskningsrapport S73, Handels utredningsinstitut.

²⁶ Konkurrensverket (2002:1), *Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige?*

tag. Exempelvis skall företagsförvärv som överstiger fem miljarder euro anmälas till EU-kommissionen. Nationella konkurrensmyndigheter och EU-kommissionen är självständiga i förhållande till varandra men ofta behandlar kommissionen sina ärenden i nära samarbete med den nationella myndighetsnivån. Sveriges konkurrenslagstiftning är utformad med EU:s regelverks som förebild. Också för de svenska reglerna på upphandlingsområdet är EG-direktiv förebilder.

De svenska regelverken för konkurrens och upphandling är huvudsakligen:

- Konkurrenslagen (KL),
- Lagen om offentlig upphandling (LOU),
- Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU).

Konkurrenslagen

Konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993. Lagen innehåller två förbud: ett mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag som märkbart påverkar konkurrensen, 6 §, och ett mot missbruk av dominerande ställning, 19 §. Dessutom finns regler som ger domstol möjlighet att på Konkurrensverkets talan förbjuda en företagskoncentration (förvärv eller fusion), om denna leder till påtaglig skada för konkurrensen. Utöver detta finns bl.a. regler om icke-ingripande och undantag från KL.

Exempel på förbud enligt 6 § KL är prissamarbete, marknadsuppdelning eller begränsningar av produktion och marknader. Detta benämns normalt som karteller. För att ett samarbete skall vara förbjudet måste det påverka konkurrensen på ett märkbart sätt. KL ger därför ett relativt stort utrymme för små företag att samarbeta utan att det för den skull strider mot 6 §. Det gäller avtal av mindre betydelse (s.k. bagatellavtal).²⁷

Förbudet enligt 19 § avser när företag missbrukar en dominerande ställning på en viss marknad. Exempel på detta kan vara oskäligen inköps- och försäljningspriser samt diskriminering i form av rabatter, affärsvillkor, leveransvägran m.m.

Konkurrensverket har olika åtgärder att ta till vid misstänkta överträdelser av KL:s förbudsbestämmelser, såsom att ålägga upp-

²⁷ Hur omfattande ett sådant samarbete får vara beskrivs närmare i Konkurrensverkets allmänna råd, KKVFS 1999:1.

giftsskyldighet, företa särskilda undersökningar hos företag (s.k. gryningsrader), stoppa pågående överträdelser via ålägganden (med eller utan vite) och till Stockholms tingsrätt lämna in stämningsansökan med yrkande om konkurrensskadeavgift. Det sistnämnda innebär att företag, som av domstol bedöms skyldiga till överträdelser av de konkurrensrättsliga reglerna, kan tvingas betala en avgift från 5 000 kronor upp till 10 procent av företagets årsomsättning.

I augusti 2002 infördes i KL ett system för eftergift eller nedläggning av påföljder vid överträdelser av konkurrensreglerna, ett s.k. leniency-program. Ett liknande program fanns sedan tidigare för konkurrensrätten inom EU. Ursprunget kommer från USA som skapades det första programmet så tidigt som 1978. Det svenska leniency-programmet innebär att konkurrensskadeavgiften kan efterges eller sättas ned, under vissa förutsättningar, för det fall ett inblandat företag erkänner sitt deltagande i en kartell och samarbetar med Konkurrensverket.

Konkurrensskadeavgiften beslutas av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket. Tingsrätten beslutar även om ev. förbud mot de företagskoncentrationer som Konkurrensverket reser invändningar mot och om tillstånd till särskilda undersökningar hos företag. Besluten, liksom Konkurrensverkets beslut om icke-ingripande, undantag från KL och ålägganden om att upphöra med en överträdelse av KL, kan överklagas till Marknadsdomstolen (MD). Om Konkurrensverket inte vidtar någon åtgärd har de företag som berörs av överträdelserna rätt att själva väcka talan vid MD och begära ett åläggande (s.k. subsidiär talan om ålägganden).

Talan i civilrättsliga frågor om skadestånd och ogiltighet väcks av företagen själva vid tingsrätt (inkl. Stockholms tingsrätt) enligt vanliga rättegångsregler.

Lagar som rör upphandling och konkurrens

Det finns tre lagar som rör upphandling och konkurrens i offentlig och privat sektor. Det mest centrala regelverket är *lagen om offentlig upphandling*, som trädde i kraft 1994. LOU reglerar offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. Lagen styr offentliga aktörer (myndigheter, landsting och kommuner) i beställarrollen och syftar främst till att leverantörer skall behandlas lika och att skattemedel används på bästa sett. Upphandlande enhet

får inte vända sig direkt till en leverantör (det finns ett fåtal undantag enligt LOU) om inköpet överstiger de värden som bestäms av respektive myndighet. Över lagens s.k. tröskelvärden blir EG-direktiv tillämpligt. I LOU finns rättsmedel som kan leda till rättelse av ett upphandlingsförfarande samt bestämmelser som kan ge en förfördelad leverantör rätt till skadeståndersättning.

För närvarande ankommer det på de drabbade företagen själva att få ifrågasätta överträdelser av LOU prövade i domstol. Det är allmän förvaltningsdomstol, länsrätt, kammarrätt och i sista hand Regeringsrätten, som under pågående upphandling får besluta att upphandlingen skall göras om, i det fall något fel har begåtts enligt LOU. Ett alternativt beslut är att upphandlingen får avslutas först när rättelse har gjorts. Dessutom har leverantörerna rätt att efter avslutad anbudstävling begära skadestånd i allmän domstol.

Utöver detta finns *lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling*, som är ett komplement till LOU. Lagen är främst tillämplig i de fall en kommunal eller statlig aktör betar sig otillbörligt, exempelvis påtagligt diskriminerar ett företag, i en upphandling.

Även *KL* kan tillämpas vid offentlig upphandling men då rör det sig främst om offentliga och privata aktörers beteenden i sina roller som producenter.

11.6.2 Myndigheter med uppgifter inom konkurrensområdet

Marknadsdomstolen (MD)

MD handlägger mål och ärenden enligt åtta lagar som rör konkurrens- och konsumentfrågor.²⁸

MD består av en ordförande och en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. Samtliga utses av regeringen. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna är jurister med domarerfarenhet. De andra särskilda ledamöterna är ekonomiska experter. De ekonomiska experterna har inga formella krav på utbildning eller annan erfarenhet. För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns ersättare.

²⁸ MD handlägger mål och ärenden enligt: konkurrenslagen, lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler, marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare, produktsäkerhetslagen, lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) och lagen om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer.

Normalt deltar sju ledamöter vid avgörande mål och ärenden. MD är dock beslutsför när ordföranden och tre andra ledamöter är närvarande. Ordföranden tjänstgör i domstolen på heltid. De övriga ledamöterna har arbetet vid domstolen som ett extrauppdrag.

Mindre erfarna jurister, sekreterare, tjänstgör i domstolen med att bereda och föredra mål och ärenden. Totalt tjänstgör fyra sekreterare vid MD. Dessutom arbetar tre administratörer vid domstolen. Domstolen fick under 2003 ett anslag om ca åtta miljoner kronor.²⁹

Konkurrensverket

Konkurrensverket är den myndighet som har ansvaret för att värna om och öka konkurrensen i Sverige. Verkets huvuduppgift är att tillämpa KL. Konkurrensverket ansvarar även för tillämpningen av LIU.

Utöver detta beslutar verket om vissa undantag från KL, om icke-ingripandebesked och om gruppundantag (t.ex. samverkan mellan Ica-handlare, taxiverksamhet och servicenät i postverksamhet) samt arbetar för att sprida information om konkurrensreglerna, sprida ett konkurrensinriktat synsätt och lämna förslag till regeländringar som undanröjer hinder för en effektiv konkurrens. Dessutom bedriver Konkurrensverket internationellt samarbete, främst med myndigheter inom EU.

Till Konkurrensverket har det även knutits ett råd som skall stimulera forskning inom konkurrensområdet. Ett särskilt anslag finns för detta ändamål. Det gör att externa forskare har möjlighet att ansöka om att få forskning finansierad från Konkurrensverket. År 2003 var detta anslag knappt 6,5 miljoner kronor.³⁰

Konkurrensverket har drygt 100 anställda. Under 2003 fick verket anslag på knappt 80 miljoner kronor. Dessutom erhöles intäkter från regeringsuppdrag m.m. om drygt 5,5 miljoner kronor.³¹

Från och med årsskiftet 2003/04 har även uppgifter som tidigare låg på det nedlagda Konkurrensrådet delvis överförts till Konkurrensverket. Rådet inrättades 1998 och var ett rådgivande organ för

²⁹ Marknadsdomstolens årsredovisning för 2003.

³⁰ Konkurrensverkets årsredovisning för 2003.

³¹ Konkurrensverkets årsredovisning för 2003.

frågor om konkurrens mellan offentlig och privat sektor. Rådet var partssammansatt med representanter från båda sektorerna och hade som främsta uppgift att undanröja konflikter mellan offentlig och privat sektor samt att formulera riktlinjer för statliga och kommunala aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet.

Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU)

NOU är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, enligt i huvudsak LOU. NOU verkar för en effektiv offentlig upphandling bl.a. genom information och genom att ge allmänna råd och kommentarer till hur upphandlingsbestämmelser ska tolkas. Nämnden följer även utvecklingen på upphandlingsområdet inom EU och WTO samt utövar tillsyn över att upphandlingsavtalet (GPA) inom WTO efterlevs. Dessutom har nämnden uppgiften att sprida information om upphandlingsreglerna och lämna stöd till regeringskansliet i fråga om upphandling.

NOU består av ett kansli och en nämnd. Kansliet sköter den löpande verksamheten och svarar för kontakten med upphandlande enheter, andra organisationer och enskilda. På kansliet arbetar ett tiotal personer. I NOU:s nämnd behandlas ärenden och yttranden av större vikt. Nämnden kan beskrivas som partssammansatt.³² Nämndens ledamöter har arbetet på NOU som ett extrauppdrag.

Under 2003 fick NOU ett anslag på knappt 8 miljoner kronor samt övriga intäkter från framförallt avgifter och andra ersättningar på ca 1 miljon kronor.³³

Andra myndigheter med konkurrensuppgifter

Även andra myndigheter har uppgifter inom konkurrensområdet. Post- och telestyrelsen har som en av sina uppgifter att främja att marknaderna för elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Myndigheten skall i konkurrensfrågor samråda med Konkurrensverket.

Länsstyrelserna har ett ansvar att främja konkurrens inom sina respektive län. Detta innebär bl.a. att länsstyrelserna skall

³² Under 2003 fanns i nämnden representanter för Kammarrätten i Göteborg, Kommerskollegium, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Försvarmakten, LO/TCO, Svenskt Näringsliv och Samres AB.

³³ NOU:s årsredovisning för 2003.

informera om konkurrensfrågor och, vid förhållanden som tyder på överträdelse av KL, göra Konkurrensverket uppmärksamt på dessa förhållanden.

11.6.3 Kommande regeländringar och rättsutveckling inom EU

I november 2002 antog EU en ny förordning om tillämpning av konkurrensartiklarna 81 och 82 i EG-fördraget, dvs. bestämmelser om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning. Syftet är att åstadkomma ett effektivt och decentraliserat system för tillämpning av konkurrensreglerna inom EU när unionen utökas till 25 medlemsländer. Det innebär att de nationella konkurrensmyndigheterna, i samarbete med varandra och EU-kommissionen, själva skall tillämpa EG-fördragets konkurrensartiklar i ärenden som berör handel mellan medlemsstaterna (det s.k. samhandelskriteriet). Ärenden skall handläggas av den konkurrensmyndighet som anses vara bäst lämpad att utreda den misstänkta överträdelsen. Det innebär att Konkurrensverket kommer att göra utredningar som bygger på EG-fördragets artiklar 81 och 82 och att de svenska domstolarna kommer att döma enligt dessa artiklar. Den nya EU-förordningen träder i kraft den 1 maj 2004.

Mot denna bakgrund presenterade utredningen om modernisering av konkurrensreglerna i juli 2003 ett delbetänkande om anpassningar i KL.³⁴ Bl.a. föreslogs att möjligheten till icke-ingripande, individuella undantag och de svenska gruppundantagen slopas. Detta innebär att svenska företag i fortsättningen själva skall bedöma om deras avtal är förenliga med KL. Dessutom ges Konkurrensverket ökade möjligheter att göra särskilda undersökningar i exempelvis företagsledares bostäder. I början av mars 2004 presenterade regeringen en proposition med anledning av utredningens betänkande. Det nya regelverket skall träda i kraft den 1 juli 2004.³⁵

I november 2003 fick utredningen ett tilläggsuppdrag om att utreda frågan om kriminalisering vid överträdelser av konkurrensreglerna.³⁶ En sådan ordning skulle innebära att företagsledare eller

³⁴ SOU 2003:73, *Reformerad konkurrensövervakning – Konsekvenser i Sverige av EG:s nya tillämpningsdirektiv*.

³⁵ Prop. 2003/04:80, *Moderniserad konkurrensövervakning*.

³⁶ Dir. 2003:175.

andra som medverkat i exempelvis en otillåten kartell skulle kunna hållas personligt ansvariga och kunna få betala böter eller hamna i fängelse på grund av överträdelsen. Frågan om kriminalisering är inte okontroversiell från förtroendesynpunkt. Kriminalisering kan innebära att företagsledare och andra i högre grad avhåller sig från att begå överträdelser av de konkurrensrättsliga reglerna. En kriminalisering kan dock också innebära att färre vågar erkänna sitt deltagande i t.ex. en kartell av rädsla för att hamna i fängelse. En skärpning av sanktionsmöjligheterna kan alltså i detta fall leda till att färre överträdelser avslöjas. Inom EU är det i dagsläget ovanligt med kriminalisering för denna typ av regelbrott. För närvarande är Storbritannien och Irland ensamma om att ha system som innebär ett personligt straffansvar för överträdelser av de konkurrensrättsliga reglerna.

Också en ny förordning om koncentrationer har antagits i EU och gäller från den 1 maj 2004. Regelverket ger bl.a. ökad flexibilitet i de tidsfrister som gäller för att inleda förfaranden och för beslut om godkännande av en koncentration. Dessutom införs ett nytt materiellt test, SIEC-testet (*eng.* significant impediment of effective competition). Detta test gör det möjligt att ingripa mot alla de koncentrationer som gör att effektiv konkurrens inom den inre marknaden hämmas. SIEC-testet ersätter det tidigare s.k. dominanskriteriet³⁷. Ett arbete pågår inom regeringskansliet för att överväga anpassningar i den svenska lagstiftningen.

Utöver förändringar i det konkurrensrättsliga regelverket har nya upphandlingsdirektiv som skall gälla inom EU antagits av Parlamentet och Rådet under inledningen av 2004. Direktiven skall vara införlivade i den svenska lagstiftningen inom 21 månader från det att de publiceras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

De nya direktiven innebär att EG-direktiven på upphandlingsområdet förenklas och att tröskelvärdena höjs. Ambitionen med direktiven är främst att förenkla strukturen och processen vid offentlig upphandling genom att t.ex. ge möjlighet till elektronisk anbudsgivning. När det gäller tillsynsmyndighetens sanktionsmöjligheter på upphandlingsområdet innebär inte ett implementerande av direktiven i svensk lagstiftning någon avgörande skillnad.

³⁷ Dominanskriteriet innebär bl.a. att en förutsättning för ingripande mot en koncentration är att den leder till eller förstärker en dominerande ställning.

11.6.4 Offentlig stödgivning

De grundläggande reglerna för statsstöd återfinns i EG-fördragets artiklar 87–89. Det är alltså inom ramen för EU-samarbetet som gränserna sätts för hur medlemsstaterna får lämna stöd till näringslivet. Det finns ingen exakt definition av stödbegreppet – ingen del av ekonomin utesluts från början från statsstödsreglernas tillämpningsområde. Allt offentligt stöd (även kommunalt stöd) som kan snedvrída konkurrensen mellan EU-länderna är i princip förbjudet. Undantag kan dock medges i vissa fall som vid främjandet av utvecklingen i områden med regionala problem och vid främjandet av viss typ av näringsverksamhet. Exempel på sådana undantag har varit utvecklingen av medelstora företag, stöd till FoU samt stöd till miljöskyddande åtgärder.

Det är EU-kommissionen som har kontrollansvaret för stödgivningen inom EU. Medlemsstaterna har skyldighet att förhandsanmäla alla planer på att bevilja statligt stöd. Belopp som understiger 100 000 euro under en treårsperiod betraktas som försumbart stöd eller stöd av mindre betydelse och behöver därför inte förhandsanmälas. Dock måste även stöd på denna nivå registreras och finnas tillgängligt för kommissionen.

Allt statsstöd skall anmälas till regeringen som i sin tur anmäler stödet till kommissionen. Det är varje fackdepartement som ansvarar för stödåtgärderna inom sina respektive ansvarsområden med Näringsdepartementet i en samordnande roll. När det gäller ärenden om stöd inom ramen för jordbruks- och fiskepolitiken är det Jordbruksdepartementet som har samordningsansvaret.

Under år 2001 uppgick det genomsnittliga statsstödet i Sverige till 0,71 procent av BNP, vilket motsvarar drygt 15 miljarder kronor. Närmare hälften gick till transportsektorn, främst järnvägstrafik. Övriga sektorer med betydande stöd var tillverkningsindustri samt jordbruk och fiske med en fördelning på omkring 20 procent var.³⁸

En annan fråga som indirekt rör offentlig stödgivning är den av Transparensutredningen föreslagna s.k. transparenslagen. Lagen har föreslagits som en följd av EG:s s.k. transparensdirektiv³⁹. Den föreslagna lagen innebär att krav ställs på att vissa myndigheter och offentliga bolag med exklusiva rättigheter skall särredovisa konkurrensutsatt verksamhet. Huvudsyftet är att upptäcka om den senare

³⁸ Europeiska kommissionen, (2003), *State Aid Scoreboard – spring 2003 update*.

³⁹ EG-kommissionens direktiv 80/723/EEG senast ändrad genom direktiv 2000/52/EG.

verksamheten subventioneras med allmänna medel, dvs. en (indirekt) form av offentlig stödgivning. Utredningen föreslog att Konkurrensverket skall tilldelas detta tillsynsansvar.⁴⁰

11.7 Överväganden och förslag

Vi har tidigare i kapitlet beskrivit konsekvenser, orsaker och drivkrafter till de två huvudproblem som identifierats och som omfattar de två generella förbudsbestämmelserna i konkurrenslagstiftningen, dvs. förbuden mot missbruk av dominerande ställning och mot konkurrensbegränsande samarbete (bl.a. kartellbildning).

Det ena problemet avser vissa marknader eller branscher där en alltför hög företagskoncentration riskerar att skada konsumentintresset och förtroendet för svenskt näringsliv. Det bör betonas att hög koncentration inte i sig innebär någon överträdelse av de konkurrensrättsliga reglerna. Däremot är det viktigt att motverka att dominerande aktörer söker utnyttja sin marknadsstyrka för att tilltvinga sig fördelar gentemot faktiska eller potentiella konkurrenter. Ett sådant beteende är skadligt för konsumenterna och därmed för allmänhetens förtroende gentemot näringslivet. Det andra generella problemet, kartellbildning, är en direkt överträdelse av konkurrenslagstiftningen och har sannolikt en avsevärd förtroendeskadlig effekt för såväl enskilda företag/branscher som för näringslivet och samhällsekonomin i stort.

Också otillbörliga offentliga upphandlingar, t.ex. direktupphandlingar, och offentliga aktörers intrång på privata marknader kan påverka samhällsekonomin funktionssätt och därmed förtroendet. Det gäller också konkurrenssnedvridningar i form av offentligt stöd och korssubventionering inom offentliga företag.

Vi bedömer att de olika konkurrensproblem som kan identifieras i skilda branscher i hög utsträckning har gemensamma orsaker. Våra överväganden och förslag koncentreras därför till att stärka marknadsbevakningsfunktionen, dvs. själva förutsättningen för att en god eller sund konkurrens kan upprätthållas. Detta innebär i korthet att

⁴⁰ SOU 2003:48, *Införlivande av transparensdirektivet*.

- stärka resurserna och genomslagskraften i den förda konkurrenspolitiken,
- förbättra balansen i förtroendetriangeln, dvs. normer-upptäcktsrisk-sanktioner.

11.7.1 Konkurrenspolitiken koncentreras till Konkurrensverket

Konkurrensverket tar över NOU:s uppgifter

Olika myndigheter har idag uppgifter inom konkurrensområdet (se avsnitt 11.6.2). Detta speglar strukturer som växt fram över tiden och med en ansvarsfördelning som i sina enskildheter är motiverad och genomtänkt. Inom området offentlig upphandling är Konkurrensverket fokuserat på företagen, dvs. producenterna av varor och tjänster och konkurrensen på marknaden. NOU, å andra sidan, bevakar hur upphandlaren eller beställaren följer gällande regler. Konkurrensverket och NOU har sålunda ansvaret för leverantörs- respektive beställarsidan.

Styrningen och myndighetsstrukturen inom konkurrensområdet är således splittrad. Det gäller såväl resurser och samordning som ansvarsfördelning. NOU har begränsade resurser men har i realiteten ett mycket stort ansvars- och bevakningsområde. Vidare är det tveksamt om myndighetens organisation, där en partsammansatt nämnd fattar beslut, är ändamålsenlig med hänsyn till uppgiften. Samordningen och effektiviteten försvåras av att Regeringskansliets styrning är uppdelad mellan Näringsdepartementet som ansvarar för den övergripande konkurrenspolitiken och Finansdepartementet som har ansvaret för upphandlingsfrågorna.

Vår bedömning är att det samlade genomslaget för konkurrenspolitiken skulle stärkas om ansvar och tillsyn för upphandlings- och konkurrensfrågor så långt möjligt samordnades. NOU bör därför avvecklas och uppgifterna föras över till Konkurrensverket. På så vis skulle betydande samordningsvinster kunna uppnås, eftersom en och samma myndighet skulle ha ett samlat ansvar för upphandlingsområdet i frågor som rör såväl beställar- som leverantörsidan.

Konkurrensverket får tillsyns- och samordningsansvar för offentlig stödgivning

I Sverige är det regeringen, där Näringsdepartementet har samordningsansvar, som är direkt ansvarig för att svenska statsstödsstödsärenden förhandsanmäls i enlighet med de procedurer som gäller på statsstödsområdet. En närliggande fråga är vem som skall svara för tillsynen av den av Transparensutredningen föreslagna transparenslagen.

Det förefaller från förtroendesynpunkt vara olyckligt att ansvaret för att övervaka den offentliga stödgivningen ligger på regeringen och att inte någon fristående myndighet ansvarar för att EU:s regelverk för statsstöd uppfylls i Sverige. Det finns risk för sammanblandning av roller om regeringen både beslutar om statligt stöd och har tillsynsansvaret för den offentliga stödgivningen.

Vi anser att ett samlat tillsynsansvar över den offentliga stödgivningen, inkluderat efterlevnaden av transparenslagen, hos Konkurrensverket skulle öka trovärdigheten och slagkraften för denna del av konkurrenspolitiken.

Konkurrensverkets roll på marknaderna för elektronisk kommunikation förstärks

Som konstaterat riskerar särregleringar, för att uppnå en fungerande konkurrens på vissa regelreformerade marknader, att leda till höga transaktionskostnader för aktörerna till följd av krav som ställs vid sidan av den generella konkurrenslagstiftningen. I flera fall kan det vara nödvändigt att det i ett inledningsskede införs särskilda regleringar på vissa marknader. Tillsynen av regleringarna kan med fördel läggas på särskilda tillsynsmyndigheter som har tillgång till expertis för varje område. Det är dock alltid viktigt att det kontinuerligt bedrivs ett formaliserat samråd med Konkurrensverket för att undvika att särregleringar införs på områden där KL bedöms vara ett tillräckligt verktyg.

Post- och telestyrelsen (PTS) har ett särskilt ansvar för konkurrensen på telemarknaden. Ett exempel gäller vid styrelsens marknadsanalyser enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. För de bedömningar som PTS gör, gällande bl.a. avgränsningar av relevanta marknader, skall samråd ske med Konkurrens-

verket.⁴¹ Något krav på formaliserat samråd gäller emellertid inte för de särskilda skyldigheter som PTS beslutar för de företag som bedöms uppfylla kraven för SMP-status (*eng.* significant market power). Styrelsens bedömningar skall ske enligt konkurrensrättsliga principer. Vi anser att denna typ av bedömningar görs bäst av den myndighet som tillämpar KL, dvs. Konkurrensverket. Därför bör ansvaret för dessa marknadsanalyser och bedömningar läggas hos Konkurrensverket.

11.7.2 Konkurrensverket ges ökade anslag

Konkurrenspolitikens trovärdighet ligger i att observerade konkurrensproblem kan lösas på ett effektivt, kompetent och rättssäkert sätt. Detta kräver utöver ett effektivt regelverk och tillräckligt kraftfulla sanktionsmöjligheter, också en kompetent personal på den tillämpande myndigheten. De resurser som tilldelas måste vara tillräckligt dimensionerade för att det skall vara möjligt att upptäcka och beivra de allvarligaste konkurrensproblemen på marknaden.

De förändringar i myndighetsstrukturen som vi föreslår kommer att medföra behov av ökade resurser.

NOU:s anslagsintäkter uppgick år 2003 till knappt 8 miljoner kronor.⁴² Enligt Transparensutredningen bedöms det varaktiga resursbehovet för tillsyn enligt den föreslagna transparenslagen till mellan fyra och fem årsarbetskrafter.⁴³ Idag läggs resurser inom Näringsdepartementet på samordning och tillsyn av den offentliga stödgivningen. Det kan vidare noteras att ett utökat ansvar för konkurrensen på marknaderna för elektronisk kommunikation kan komma att kräva en resursförstärkning. För att klara de här föreslagna nya uppgifterna bedöms Konkurrensverket behöva en resursförstärkning om cirka 12 årsarbetskrafter, dvs. 12 miljoner kronor på årsbasis.

Konkurrensverkets huvudsakliga uppgifter, att göra ingripanden mot företag med stöd av KL, är komplexa, binder resurser under lång tid och kräver uthållighet. Det gäller inte minst kartellutredningar. Även ingripanden mot missbruk av dominerande ställning är viktiga för att tillförsäkra en fungerande konkurrens på starkt

⁴¹ Formerna för samrådet regleras enligt förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

⁴² NOU:s årsredovisning för 2003.

⁴³ SOU 2003:48, *Införlivande av transparensdirektivet*.

koncentrerade marknader. De förändringar som vidtagits inom EU kommer att medföra en decentralisering av ärenden från EU-kommissionen till de nationella konkurrensmyndigheterna. Mot det kan dock ställas att ändringen av EU-reglerna innebär slopad ärendehantering för bl.a. besked om icke-ingripande, vilket innebär att delar av Konkurrensverkets resurser kan omprioriteras till andra, mer angelägna, ändamål.

Konkurrensverkets årliga anslag ligger i dagsläget kring 80 miljoner kronor. Verkets verksamhet är för närvarande i stor utsträckning koncentrerad till kartellbekämpning, en prioritering som med hänsyn till resurserna anses vara motiverad. Samtidigt får annan verksamhet stå tillbaka. Det är exempelvis önskvärt att också missbruk av dominerande ställning beivras. Detta gäller inte minst inom de s.k. regelreformerade marknaderna, som i många fall domineras av en tidigare monopolist.

En sammanvägd bedömning ger vid handen att kraven på såväl resurser som kompetens framöver kommer att öka. Konkurrensverket behöver ha möjlighet att rekrytera och behålla kompetent personal med nyckelkompetens, bl.a. erfarna jurister och nationalekonomer, för att nå framgång i sitt arbete. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att verkets motparter ofta är internationella företag med mycket stora resurser. I OECD:s länderrapport för Sverige från februari 2004 framhålls att Konkurrensverket och relevanta domstolar behöver förstärkta resurser för att framgångsrikt kunna beivra karteller och andra konkurrensbegränsande beteenden. Ett problem som OECD framhåller är den rådande asymmetrin som gäller mellan å ena sidan myndighetens och domstolarnas resurser och tillgång till specialister m.m., och å andra sidan de resurser som de svarande ofta besitter.⁴⁴

OECD bedömde således att det är viktigt att säkerställa att inte alltför stora resursasymmetrier uppstår mellan Konkurrensverket och de företag som anklagas för överträdelse av de konkurrensrättsliga reglerna. För att ges möjlighet att bedriva fler parallella utredningar och för att kunna rekrytera och behålla kompetent personal bör Konkurrensverket ges en resursförstärkning för nuvarande arbetsuppgifter med drygt 15 procent, eller cirka 13 miljoner kronor på årsbasis. Vi föreslår därför att Konkurrensverkets anslag för att klara nuvarande och framtida uppgifter förstärks med totalt 25 miljoner kronor på årsbasis.

⁴⁴ Se OECD (2004), *OECD Economic Surveys Sweden – February 2004*.

11.7.3 Lagar med effekter på konkurrensområdet skärps

Vi anser att KL:s nuvarande utformning och möjligheterna till sanktioner mot konkurrensbegränsande beteenden är tillfredställande från en förtroendesynpunkt. Dock kan ändringar med fördel införas i LOU, kommunallagen och PBL för att ge ökade möjligheter till en fungerande konkurrens på den svenska marknaden.

LOU förses med effektiva sanktionsmöjligheter

Det gemensamma syftet med lagarna på upphandlingsområdet är dels att ge offentliga och privata aktörer lika förutsättningar att konkurrera om offentliga aktörers inköp av varor och tjänster, dels att stävja beteenden som begränsar konkurrensen.

En typ av överträdelse av upphandlingsreglerna är när inköp i den offentliga sektorn görs direkt från en leverantör utan föregående upphandling med anbudstävlan. Enligt LOU är det endast i ett fåtal fall tillåtet att göra sådana direktköp.⁴⁵ Det är dock i praktiken närmast omöjligt att med stöd av LOU komma till rätta med olagliga direktupphandlingar. En utbredd direktupphandling i strid med LOU riskerar att leda till en ineffektiv resursanvändning och samhällsekonomiska förluster.

Redan 1999 föreslog Upphandlingskommittén att tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet skulle ges rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av regelverket, såsom otillåten direktupphandling.⁴⁶ Överträdelser av upphandlingsreglerna är allvarliga och riskerar att leda till stora välfärdsförluster för det allmänna och ytterst medborgarna.

Vi anser därför att upphandlingskommitténs förslag i denna del bör genomföras för att uppnå effektivare sanktionsmöjligheter vid bl.a. otillåten direktupphandling. För att så långt möjligt samla alla ärenden som rör konkurrensförhållanden vid samma domstol bör mål om marknadsskadeavgift avgöras av MD.

Det råder oklarhet om vilka statliga och kommunala företag som skall tillämpa LOU vid inköp av varor och tjänster. Förhållandet har uppmärksamats i två undersökningar som gjorts av NOU på regeringens uppdrag.⁴⁷ Av undersökningarna framgår att flera

⁴⁵ SOU 1999:139, *Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*.

⁴⁶ SOU 1999:139, *Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*.

⁴⁷ NOU (2000), *Statliga bolags tillämpning av LOU (1999/0234-28)* och NOU (2000), *Upphandling i kommun- och landstingsägda bolag (1998/0248-29)*.

offentligt ägda företag uppgav att man inte tillämpade LOU vid inköp av varor och tjänster med hänvisning till att man inte ansåg sig vara upphandlande enligt lagen. Denna bedömning delades inte av NOU. Det vore därför önskvärt att det tydligt fastställdes var gränsen går för om ett företag skall vara skyldigt att tillämpa LOU för att undanröja de osäkerheter som finns på marknaden om vad som gäller enligt lagen. Osäkerheten skulle minska vid ett genomförande av vårt förslag i denna del, eftersom det skulle leda till prejudicerande domar om vad som gäller på området.

Förbättrade sanktionsmöjligheter m.m. vid överträdelser av kommunallagen

Grunden för hur en kommunal verksamhet skall utformas och bedrivs bestäms av rättsprinciper som har utvecklats i praxis. De flesta av dessa principer är intagna i kommunallagen. De gäller för såväl primärkommuner som landstingskommuner. Verksamheten styrs bl.a. av lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna. Dessa principer är alla av betydelse från ett konkurrensperspektiv. Här bör dock särskilt nämnas principen om förbud för kommuner att driva verksamhet som är förknippad med ett ekonomiskt risktagande.

När det gäller en kommuns rättigheter att bedriva näringsverksamhet måste den ske utan vinstsyfte och avse att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt invånarna i kommunen. En utgångspunkt vid bedömningen av om en verksamhet är tillåten är om denna avser att tillgodose allmänintresset. I praktiken täcks många områden in som också kan erbjudas av privata aktörer, som renhållning, bostads-, el-, gas- och värmeförsörjning.

Enligt kommunallagen går det endast att överklaga beslut av fullmäktige, nämnd eller partsammansatt organ. Överklagande sker vid förvaltningsdomstol där länsrätt är första instans. Ett beslut av ett kommunalt bolag kan således inte överklagas.

Endast kommunmedlemmar (i huvudsak fysiska personer som är folkbokförda i kommunen och fysiska eller juridiska personer som äger en fastighet där) har rätt att överklaga kommunala beslut. Överklagandet skall ha kommit in till förvaltningsdomstolen inom tre veckor från den dag då det tillkännagivits på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. I annat fall går kommunmedlemmen miste om sin rätt att få ett eventuellt

olagligt beslut överprövat. Dessutom omfattar domstolens prövning endast lagligheten i en kommuns beslut, inte dess lämplighet. Vidare kan ett överklagat beslut endast upphävas, inte ersättas med ett annat beslut.

I praktiken innebär det att det är mycket svårt för ett företag att överklaga ett beslut – t.ex. om att kommunen skall börja bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad och få prövat om agerandet är i strid med kommunallagen. Dessutom är tiden för överklagande så kort att företag kan ha svårt att hinna få kännedom om beslutet innan tidsfristen för att överklaga löpt ut.

Med anledning av de påtalade bristerna i kommunallagen anser vi att det finns skäl att överväga en ändring av lagstiftningen. Lagen kan ändras med inriktning mot att ge domstolarna rätt att utdöma avgifter om kommuners affärsverksamhet på konkurrensmarknader överträder lagen. Det skulle göras i syfte att få en bättre balans mellan regelverket och dess sanktionsmöjligheter. Det bör även övervägas om beslut av kommunala bolag skall kunna överklagas enligt kommunallagen, om överklaganden skall kunna göras av fysiska och juridiska personer som är skrivna i andra kommuner och om tidsfristen för överklaganden skall förlängas till den dubbla tiden mot idag, dvs. från tre till sex veckor.

Vi är medvetna om att en ändring av lagen, som skisseras ovan, skulle innebära ett ingrepp i rättsprinciper som är djupt etablerade. Det gör att en eventuell förändring av kommunallagen självfallet måste föregås av en omfattande utredning med en ambitiös konsekvensanalys av de praktiska effekter som en ändring i lagstiftningen skulle få.

Konkurrenshänsyn ges större genomslag i PBL

En faktor som påverkar etableringsmöjligheterna i detaljhandeln är kommunernas planering för handel genom tillämpningen av PBL.

Enligt vår uppfattning är det betydelsefullt att kommunerna i planarbetet beaktar de positiva effekter på konkurrens och välfärd som följer vid nyetableringar av företag. Konsumenter och kommuninvånare har ett berättigat intresse av goda konkurrensförhållanden som leder till ett större och mer varierat utbud samt lägre priser.

Som ett led i att förbättra konkurrensen på området bör konkurrensintresset tydligare lyftas fram i PBL. För närvarande genomför

en parlamentarisk kommitté en översyn av plan- och bygglagstiftningen. Enligt utredningens direktiv skall kommittén bl.a. analysera möjligheterna att tydligare lyfta fram konkurrensintresset i lagen.⁴⁸ Vi anser att det vore önskvärt att konkurrensaspekter tydligare vägs in vid detaljplanarbetet.

11.7.4 Effektivare sanktionsmöjligheter

Ändrad instansordning för överträdelser av konkurrenslagen

Det kan konstateras att den nuvarande sanktionsprocessen vid överträdelser av konkurrenslagstiftningen ofta är mycket utdragen. Detta riskerar att skada rättstillämpningens effektivitet och därmed ytterst förtroendet för densamma. Då inget prövningstillstånd krävs för att överklaga en dom av Stockholms tingsrätt om överträdelser av de konkurrensrättsliga reglerna hos MD är det vanligt att sådana mål prövas i båda dessa rättsinstanser.

När det gäller kartellutredningar tar det ofta flera år från det att en undersökning inletts till dess att dom fallit i den sista instansen. För den ovan redovisade s.k. plaströrskartellen inleddes undersökningen av Konkurrensverket i juni 1997. MD:s dom, som fastställde tingsrättens domslut, föll i januari 2003.⁴⁹ Ett annat exempel är den s.k. bensinkartellen, där Konkurrensverket under hösten 1999 inledde sin undersökning mot fem bensinbolag som misstänks ha ingått kartell om priser och rabatter. Verket lämnade in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt i juni 2000. Huvudförhandlingarna slutfördes i december 2002, varefter tingsrättens dom föll den 29 april 2003.⁵⁰ Bensinbolagen fälldes, men målet överklagades av båda sidor till MD. Huvudförhandling i MD väntas komma att inledas först under hösten 2004.

Ytterligare ett exempel är den s.k. asfaltkartellen, där Konkurrensverket ingav stämningsansökan till tingsrätten i mars 2003. Huvudförhandlingen väntas komma att inledas först under våren 2005. Ett sannolikt skäl till varför denna huvudförhandling inte kan ske tidigare är att ett stort antal av företagens juridiska ombud även medverkar i bensinmålet, som skall upp i MD.

Även utredningar och den följande rättsprocessen vid undersökningar om fastställande av missbruk av dominerande ställning är

⁴⁸ Dir. 2002:97.

⁴⁹ MD 2003:2.

⁵⁰ Stockholms tingsrätt, T9902-00.

ofta utdragna. I april 1999 lämnade Konkurrensverket in en stämningsansökan mot AGA Gas AB. I december 2000 föll tingsrättens dom där missbruk konstaterades. MD upphävde domen i september 2002.⁵¹

Vi anser att det från ett förtroendeperspektiv är olyckligt med en alltför lång tidsutdräkt från det att en undersökning inleds om överträdelser av konkurrenslagstiftningen till dess att slutgiltig dom fallit i målet. Långdragna rättsprocesser riskerar att leda till osäkerhet på marknaden. Den avskräckande effekt som ett utslag kan ge förskjuts i tiden. De långdragna rättsprocesserna binder dessutom upp resurser vid de konkurrensvårdande myndigheterna som i stället skulle kunna användas för att ytterligare effektivisera konkurrenspolitikens genomförande.

En alternativ ordning gäller i många länder, bl.a. Belgien, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Där har konkurrensmyndigheterna rätt att själva besluta om sanktioner vid överträdelser av de konkurrensrättsliga reglerna. Myndigheternas beslut kan sedan överklagas till domstol. Samma ordning gäller för den övergripande EG-nivån, där EU-kommissionen beslutar om sanktioner och där besluten kan överklagas till Förstainstansrätten och i vissa fall vidare till EG-domstolen.

I Sverige tillämpas motsvarande ordning för Konkurrensverkets beslut om ålägganden enligt 23 § KL. Där överklagas Konkurrensverkets beslut direkt till MD. Ett sätt att förkorta och effektivisera tiden från ett initiativ till ett slutgiltigt avgörande är att införa samma modell också på andra områden, dvs. att låta Konkurrensverket direkt få möjlighet att utdöma konkurrensskadeavgifter och tillämpa de övriga ålägganden enligt konkurrenslagstiftningen som idag ligger på Stockholms tingsrätt. Överklaganden kan sedan göras direkt till MD.

För att den ökade effektiviteten i rättstillämpningen inte skall riskera att skada rättsäkerheten skall det finnas möjlighet att överklaga MD:s domar. Överklagan görs lämpligen till Högsta domstolen (HD) efter sedvanligt prövningstillstånd. Det kan noteras att HD redan idag prövar mål enligt KL, nämligen mål om ogiltighet enligt 7 § och skadestånd enligt 33 §. Föreslagen ordning skulle innebära att HD blir prejudikatinstans för samtliga konkurrensrättsliga frågor.

⁵¹ MD 2002:21.

Avhållande och avskräckande konkurrensskadeavgifter

En annan fråga som är av avgörande betydelse för att förhindra företag att bryta mot konkurrenslagstiftningen, och som också anges i lagmotiven till KL, är om de utdömda konkurrensskadeavgifterna ligger på en nivå som verkar avhållande på företaget i fråga och avskräckande för andra företag.⁵² Tanken med avgifterna är således att de skall vara såväl individual- som allmänpreventiva.

Som redogjorts för (avsnitt 11.6.1) infördes år 2002 i KL ett s.k. leniency-program, liknande det system som gäller för konkurrensrätten inom EU. För att öka drivkraften för företag som ingår i en olaglig kartell att bryta sig ur kartellen och samarbeta är det viktigt att nivån på utdömda konkurrensskadeavgifter är tillräckligt höga för att verka avskräckande för företag som ingår i en kartell.

För plaströrskartellen är det tveksamt om de fastställda konkurrensskadeavgifterna är avhållande och avskräckande. De inblandade företagen ålades att betala mellan cirka 1,5 och 2,5 procent av sina respektive årsomsättningar, vilket sammanlagt motsvarade knappt 11 miljoner kronor. Överträdelserna hade pågått under ett antal år.

När det gäller bensinkartellen var de utdömda avgifterna proportionellt sett ännu lägre. De enligt Stockholms tingsrätt skyldiga företagen ådömdes avgifter som endast motsvarade någon promille av bolagens samlade omsättning år 1999. Tingsrätten utdömde konkurrensskadeavgifter på sammanlagt 52 miljoner kronor för de inblandade bensinbolagen. Det kan jämföras med Konkurrensverkets yrkande på drygt 650 miljoner kronor. De dömda bensinbolagens samlade årsomsättning i Sverige var år 1999 omkring 40 miljarder kronor.⁵³

Enligt vår bedömning kan de utdömda konkurrensskadeavgifterna i detta fall rimligen inte betraktas som vare sig avhållande eller avskräckande. I den brittiska vitboken om konkurrenspolitiken från juli 2001 framhålls att konkurrensskadeavgifterna bör ligga på en nivå som är högre än den förväntade vinsten från att delta i en kartell.⁵⁴ Även OECD har i februari 2004 framhållit att sanktioner mot företag som överträder konkurrenslagstiftningen skall stå i proportion till den skada som överträdelserna medför konsumenterna och till den risk för upptäckt företagen löper.

⁵² Prop. 1992/93:56, *Ny konkurrenslagstiftning*.

⁵³ Av detta belopp kan drygt hälften hänföras till ett enda bolag på grund av att raffinaderiverksamhet också inräknades.

⁵⁴ Department of Trade and Industry, (2001), *Productivity and Enterprise*.

Sanktionerna bör enligt OECD verka avhållande och avskräckande.⁵⁵

I dagsläget kan ett företag åläggas att betala konkurrensskadeavgifter på upp till 10 procent av sin omsättning. Det kan som regel betraktas som en tillräcklig nivå. Dock finns det anledning att förtydliga regelverket för fastställande av avgifternas storlek. Det bör göras för att avgifterna i högre grad än idag skall verka avhållande och avskräckande.

Tillförsäkringen om att MD har ändamålsenlig resurstilldelning, sammansättning och kompetens

Som framförts ovan framhöll OECD i februari 2004 att det är angeläget att resursfördelningen till konkurrensvärdande myndigheter och domstolar är tillräcklig för att uppnå en framgångsrik handläggning av ärenden på konkurrensområdet.⁵⁶

MD har utöver KL att tillämpa ytterligare sju lagar, där flest ärenden gäller marknadsföringslagen. Under perioden 2001–2003 kunde 117 inkomna ärenden hänföras till denna lag, 22 ärenden gällde KL. Totalt sex inkomna ärenden gällde någon av de andra lagarna. Enligt MD:s årsredovisning för 2003 är den genomsnittliga kostnaden för handläggning av mål enligt de olika lagarna ganska lika, eller omkring 150 000 kronor per mål. Dock framhåller domstolen att ett par konkurrenslagsmål inkom under 2003 som genom sin omfattning kommer att kräva stora resursinsatser i fråga om personal och budget. Det gäller bl.a. målet om den ovan nämnda bensinkartellen. Anslaget för domstolen var år 2003 drygt 8 miljoner kronor.⁵⁷

På grund av den föreslagna fokuseringen på MD:s roll vid prövningen av konkurrensrättsliga mål och ärenden finns det också anledning att överväga domstolens resurser. MD torde behöva förstärkas med lagfarna domare som är heltidsanställda vid domstolen. Även antalet sekreterare bör utökas. Totalt bedömer vi att behovet är omkring tre årsarbetskrafter, eller motsvarande 3 miljoner kronor på årsbasis.

Vi anser att de ekonomiska experterna vid domstolen i större utsträckning än för närvarande bör ha akademisk kompetens mot-

⁵⁵ OECD (2004), *Regulatory Reform Stocktaking – Note by the Secretariat*.

⁵⁶ OECD, (2004), *OECD Economic Surveys Sweden – February 2004*.

⁵⁷ Marknadsdomstolens årsredovisning för 2003.

svarande doktorsgrad och praktiska erfarenheter vad gäller marknadernas organisation och funktion.

12 Ekonomisk brottslighet

Våra förslag

Förstärkt kamp mot ekonomisk brottslighet

- Ekobrottsbekämpningen koncentreras till Ekobrottsmyndigheten.
- Ekobrottsmyndigheten tillförs ytterligare 60 miljoner kronor på årsbasis så att en ny åklagarkammare med huvudansvar för de stora och komplicerade ekobrotten kan inrättas vid varje avdelning inom myndigheten.

Effektivare handläggning med höjd kompetens

- Frågor om den misstänktes medverkan i brottsutredningen, om åtalbegränsningar och om uppluckring av den absoluta åtalsplikten – dvs. en variant av det amerikanska institutet ”plea bargain” – på ekobrottsområdet utreds.
- Ökade krav på åklagare att bevaka händelseutvecklingen och ta egna initiativ utreds.
- Förundersökningar om ekobrott effektiviseras och drivs i projektform med större resurser under kortare tid.
- Ett system med breddad rekrytering av poliser som skall arbeta med ekobrott utreds.
- Till Ekobrottsmyndigheten knyts en pool av externa experter med olika specialkunskaper.
- En specialisering på mål om ekobrott sker inom ramen för respektive domstol.

Förändrade regelverk

- Straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning ses över.
- Möjligheten att införa en straffbestämmelse om företagaransvar utreds.
- De stora företagen inför antikorrupsionsprogram vars efterlevnad övervakas av en s.k. compliance officer.

12.1 Inledning

Det är mycket viktigt för allmänhetens förtroende för näringslivet att de stora och uppmärksammade ekobrotten handläggs på ett effektivt och kompetent sätt, att domstolarna dömer till kännbara straff och att straffbestämmelserna är tydliga.

Det finns olika definitioner på ekonomisk brottslighet. Med ekonomisk brottslighet brukar vanligen avses sådan brottslighet som har ekonomisk vinning som motiv och som begås inom ramen för näringsverksamhet som inte i sig själv är kriminaliserad. Ekobrottsberedningen som föreslog inrättandet av Ekobrottsmyndigheten ville till denna definition dessutom lägga att ekonomisk brottslighet var sådan brottslighet som det krävdes expertkunskaper för att utreda.¹ Ekobrottsberedningens vidare definition låg sedan till grund för avgränsningen av Ekobrottsmyndighetens målområde. Dessa definitioner visar att det inte finns någon tydlig gräns mellan ekonomisk brottslighet och annan brottslighet. Ekonomisk brottslighet definieras här fortsättningsvis i en ganska vid betydelse och omfattar exempelvis även mutbrott och bestickning.

Det bör påpekas att alla uppmärksammade oegentligheter inom näringslivet inte utgörs av ekonomisk brottslighet. Det kan i många fall enbart vara fråga om ett oetiskt handlande – låt vara att det ofta är svårt att dra gränsen mellan vad som kan betecknas som ett oetiskt beteende och vad som utgörs av ekonomisk brottslighet.

Ekonomisk brottslighet kan variera i svårighetsgrad och omfattning, alltifrån enkla bokföringsbrott och skattebrott till mycket omfattande och komplicerade ekobrott som det tar flera år att utreda. Det är självklart viktigt att även enkla ekobrott blir utredda och beivrade. Tyngdpunkten i detta kapitel kommer dock att ligga på de stora och uppmärksammade ekobrottmålen, eftersom dessa mål har särskilt stor betydelse för allmänhetens förtroende för näringslivet.

Framställningen har begränsats till tre områden som vi anser särskilt viktiga när det gäller att förbättra allmänhetens förtroende för näringslivet. Dessa områden är myndigheternas effektivitet vid bekämpning av ekonomisk brottslighet, myndigheternas kompetens i detta arbete och den strafflagstiftning som används vid ekobrottsbekämpningen.

¹ Ds 1996:1, *Effektivare ekobrottsbekämpning*.

12.2 Myndigheternas effektivitet

12.2.1 Ansvariga myndigheter

Bekämpning av ekonomisk brottslighet i Sverige görs dels av Ekobrottsmyndigheten, dels av åklagarväsendet i övrigt. Ekobrottsmyndigheten handlägger ärenden som hänför sig till Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län samt Gotlands län och som rör brott mot borgenärer, skattebrott, brott mot aktiebolagslagen samt brott mot insiderstrafflagen, dvs. olika former av insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan.

Inom nämnda län handlägger Ekobrottsmyndigheten även ärenden som rör andra typer av brott och som ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande. Det kan vara fråga om t.ex. bedrägeri, förskingring och trolöshet mot huvudman.

Beträffande övriga delar av landet svarar åklagarväsendet i övrigt för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten kan dock handlägga ärenden även i dessa delar av landet om det är fråga om kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller har stor omfattning. För att så skall ske krävs dock en framställan från vederbörande åklagarmyndighet. Ekobrottsmyndigheten handlägger dessutom samtliga ärenden i landet rörande EU-bedrägerier.

Alla ärenden i landet rörande mutbrott och bestickning handläggs numera av en särskild enhet direkt knuten till Riksåklagaren.

Ansvar för ekobrottsbekämpning i Sverige är alltså delat mellan Ekobrottsmyndigheten och övriga delar av åklagarväsendet med därtill hörande polismyndigheter. Ekobrottsmyndigheten, som är verksam inom de tre storstadsområdena, har emellertid det huvudsakliga ansvaret och handlägger som regel de stora och mest uppmärksammade ekobrotten.

Ett särskilt förhållande gäller det delade ansvaret för ekobrottsbekämpningen. Ekonomisk brottslighet kan bl.a. begås i form av bedrägeri, förskingring eller trolöshet mot huvudman. Sådan ekonomisk brottslighet skall handläggas av Ekobrottsmyndigheten endast i de fall det krävs särskild expertkunskap. I annat fall skall den handläggas vid en vanlig åklagarmyndighet. Det var exempelvis inte självklart att det s.k. Trustormålet skulle handläggas vid Ekobrottsmyndigheten. Att så skedde berodde snarare på att den

åklagare vid Statsåklagarmyndigheten för speciella mål som hade inlett förundersökning kort därefter flyttade över till den nybildade Ekobrottsmyndigheten. Beträffande vissa typer av ekobrott råder ett "konkurrensförhållande" mellan Ekobrottsmyndigheten och åklagarväsendet i övrigt.

12.2.2 Ekobrottsmyndighetens organisation och resurser

Ekobrottsmyndighetens är uppdelad i en lednings- och stabsverksamhet samt en operativ verksamhet. Den operativa verksamheten bedrivs vid tre avdelningar: östra, västra och södra avdelningarna. Avdelningarna är i sin tur indelade i kammare som var och en består av omkring 25 personer som leds av en chefsåklagare. I varje kammare ingår åklagare, poliser, revisorer och administratörer. Det finns nu planer på att bryta upp kammarindelningen och istället inrätta s.k. arbetsteam. Ett arbetsteam kan bestå av två åklagare, fyra till åtta poliser, en till två revisorer och en till två administratörer. Ett arbetsteams storlek och sammansättning bestäms av de måltyper som teamet handlägger. För att genomföra brottsutredningar bildas inom teamet särskilda arbetsgrupper. En arbetsgrupp för en större ekobrottsutredning består vanligen av en åklagare, en till två poliser och en revisor.

År 2003 uppgick antalet anställda vid Ekobrottsmyndigheten till knappt 400 personer. Av dessa var drygt 70 åklagare, drygt 170 poliser och närmare 40 revisorer.² Av statistik som inhämtats från Ekobrottsmyndigheten framgår att 2 544 ärenden inkom till myndigheten under år 1999 och att 3 737 ärenden inkom under 2003. Vidare framgår att 2 336 ärenden avslutades under 1999 och att 3 758 ärenden avslutades under 2003. Inflödet av ärenden har alltså ökat med närmare 50 procent samtidigt som utflödet av ärenden ökat med drygt 60 procent.

Ungefär samtidigt med Ekobrottsmyndigheten inrättades skattebrottsenheterna vid Skatteverket. Skattebrottsenheterna biträder Ekobrottsmyndigheten i utredningar som främst gäller skattebrott och bokföringsbrott. Antalet tjänstemän vid skattebrottsenheterna uppgår till sammanlagt omkring 200 personer, varav cirka 100 är knutna till Ekobrottsmyndigheten.

² Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2003.

12.2.3 Regelverket vid förundersökning

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Enligt 23 kap. 4 § andra stycket skall förundersökningen bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

I 23 kap. 4a § rättegångsbalken finns ganska långtgående regler om förundersökningsbegränsning. Med stöd av dessa bestämmelser kan en åklagare skära bort mindre viktiga delar i en förundersökning, begränsa förundersökningen och därigenom förkorta handläggningstiden. Har tio brottsanmälningar gjorts mot en person kan fem av dessa skrivas av med hänvisning till dessa regler, om de återstående fem anmälningarna kan beräknas ge en adekvat reaktion på den misstänkta brottsligheten. Reglerna om förundersökningsbegränsning innebär dock att förundersökningen endast kan begränsas till en viss person. Reglerna ger inte möjlighet att, då det är fråga om en liga av t.ex. tio personer, begränsa förundersökningen till att avse endast de fem personer som gjort sig skyldiga till den allvarligaste brottsligheten och skriva av brottsmisstankarna mot de fem övriga.

I Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för år 2003 finns en genomgång av utredningstiderna för de olika kategorierna av ekobrott. Myndigheten har indelat ärendena i följande fyra kategorier: EKO1 (mindre omfattande ärenden), EKO2 (medelsvåra ärenden), EKO3 (särskilt krävande ärenden) och EKO4 (utländsk framställan om rättslig hjälp).

EKO3-ärenden är ärenden som gäller kvalificerad brottslighet som antingen är juridiskt komplicerade eller är av stor omfattning och därigenom särskilt resurskrävande. Med stor omfattning menas här ärenden som förväntas kräva minst fyra dagars huvudförhandlingstid. Dessa ärenden är särskilt intressanta i detta sammanhang, eftersom det som regel är de som blir uppmärksammade i massmedia.

Medelvärde för handläggningstiden för samtliga ärenden anges till 496 dagar och medianvärdet till 294 dagar. Med handläggningstid menas här tiden från brottsanmälan till beslut att väcka åtal eller skriva av ärendet. När det gäller den enskilda ärendekategorien EKO3 är medelvärdet 877 dagar. Medianvärdet är här 753 dagar. Myndigheten redovisar vidare en ärendebalans för 2003 på

3 284 ärenden. Av dessa har 551, eller 17 procent, en ålder av 25 månader eller mer.

12.2.4 Lagföring och utfallet i domstol

Av de under 2003 avslutade ärendena ledde 28 procent till lagföring, det vill säga att åtal har väckts, strafföreläggande utfärdats eller åtalsunderlåtelse meddelats. Lagföringsandelen är betydligt högre för EKO3, de särskilt krävande ärendena. För dessa ärenden skedde lagföring i 46 procent av fallen.³

Det kan ibland vara tveksamt om förundersökning skall inledas, det vill säga om det finns anledning att anta att brott har förövats. För att utröna om det finns förutsättningar att inleda förundersökning kan en åklagare starta en så kallad förutredning. Denna typ av utredningsverksamhet är i stort sett oreglerad i lag. Under senare tid har det blivit vanligare med förutredningar när det gäller ekonomisk brottslighet, troligen beroende på att ekonomisk brottslighet kan vara mycket komplicerad.

12.2.5 Utgången i några av de mera uppmärksammade ekobrottmålen

Nedan redovisas utgången i tingsrätt och hovrätt för några av de mer uppmärksammade ekobrottmålen. Utgången i sådana mål har särskilt stor betydelse för allmänhetens uppfattning om hur rättsväsendet fungerar.

- *Sparbanken Väst*. Ett mycket omfattande åtal för grov försäkring/grov trolöshet mot huvudman. Göteborgs tingsrätt ogillade åtalet. Hovrätten dömde huvudmannen till 3,5 års fängelse.
- *Omfattande skalbolagsmål*. Ett av de största skalbolagsmålen. Södra Roslags tingsrätt ogillade åtalet som bl.a. rörde grovt skattebrott och grov oredlighet mot borgenärer. Ett åtal för bokföringsbrott bifölls. Hovrätten biföll delvis åtalet och dömde bl.a. två av de åtalade till 3,5 respektive 2,5 års fängelse.
- *Nordbanksmålet*. Omfattande blankningsaffärer av en aktiemäklare på Nordbanken. Åtalet om grov trolöshet mot

³ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2003.

huvudman ogillades i tingsrätten. Hovrätten biföll åtalet och dömde till rättspsykiatrisk vård.

- *Skalbolagsmål mot en känd finansman i Göteborg.* Tingsrätten i Göteborg biföll delvis åtalet, som bl.a. rörde grovt skattebrott, och dömde till tre års fängelse. Hovrätten biföll i stort sett hela åtalet och skärpte straffet till sex års fängelse.
- *Trustor.* En s.k. målvakt köpte röstmajoriteten i Trustor för bolagets egna medel och resterande del av bolagets resurser förskingrades. Åtalet bifölls i tingsrätten mot två misstänkta upphovsmän till brotten som dömdes till långa fängelsestraff. ”Målvakten” frikändes. En majoritet i hovrätten frikände sedermera också de båda huvudmisstänkta. Den person som misstänks vara hjärnan bakom kuppen är häktad i sin frånvaro men fortfarande försvunnen.

Beträffande de tre första målen kan konstateras att åtalen i stort ogillades i tingsrätten och att de, i några fall efter ganska stora omarbetningar, helt eller delvis bifölls i högre instans.

12.2.6 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna m.m.

Enligt 6 § i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna m.m. skall domstolsprövning ske inom skälig tid. Har förundersökningen utan den misstänktes förskyllan tagit ovanligt lång tid kan detta leda till att påföljden blir mildare. Svenska domstolar har också i många fall med hänvisning till bestämmelsen dömt till mildare påföljder.

Högsta domstolen (HD) har i en dom den 14 oktober 2003 lämnat en noggrann redogörelse för vilken betydelse en lång handläggningstid under förundersökningen har vid bestämmande av brottspåföljd.⁴ Målet gällde grov förskingring m.m. Av domen framgår att HD funnit att den ifrågavarande brottsligheten hade ett straffvärde som motsvarade tre års fängelse, att fördröjningarna under förundersökningen inneburit en kränkning av den åtalades rätt till rättegång inom skälig tid och att den åtalade därför var berättigad till gottgörelse med ett halverat fängelsestraff. HD bestämde slutligen påföljden till ett års fängelse. Av domen framgår

⁴ HD, mål B 2100-02.

att vederbörande delgivits misstanke om brott i december 1994 och att åtal väckts först i december 2000.

12.3 Myndigheternas kompetens

12.3.1 Ekobrottsmyndigheten

Genom att ett stort antal revisorer är anställda vid Ekobrottsmyndigheten tillförs relevant ekonomisk sakkunskap. Revisorerna har skiftande bakgrund. Många kommer från skatteförvaltningen. Andra har arbetat på revisionsbyråer. Myndigheten får därigenom ekonomisk kompetens från olika områden. Ekobrottsmyndigheten tillförs dessutom ekonomisk och skatterättslig kompetens i sina utredningar genom att ha ett nära samarbete med olika tillsynsmyndigheter som t.ex. Finansinspektionen och Skatteverket. Dessutom utreds sedan flera år tillbaka de flesta skattebrottsutredningar vid skattebrottsenheterna inom Skatteverket. Tjänstemännen vid dessa enheter har som regel tidigare arbetat inom skatteförvaltningen.

Inom Ekobrottsmyndigheten genomförs sedan 2001 ett omfattande utbildningsprogram. Utbildningen riktar sig dels till åklagare, poliser, revisorer och administratörer, vilka deltar i myndighetens operativa arbete, dels till åklagare, poliser och revisorer från åklagar- och polismyndigheter utanför Ekobrottsmyndigheten, liksom även utredningsmän från skattebrottsenheterna. Utbildningen kan funktionellt delas in i en yrkesspecifik utbildning som syftar till att höja kunskapsnivån för de olika yrkesgrupperna samt en yrkesgemensam utbildning som syftar till att förbättra arbetet i arbetsteam och arbetsgrupperna. Utbildningen sker på tre nivåer: grundkurs, fortsättningskurs och fördjupningskurser. För att höja kvaliteten i arbetsteam och arbetsgrupperna bedrivs också projektledarutbildningar.

Utöver det nu beskrivna allmänna utbildningsprogrammet förekommer dessutom speciella utbildningar som t.ex. utbildning om finansiella instrument och deras funktion på värdepappersmarknaden. Bl.a. genomgår några anställda, som handlägger ärenden rörande insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan den av fondhandlarföreningen initierade licensieringskursen för aktiemäklare. Det finns planer på att samtliga åklagare, poliser och revisorer som arbetar med denna typ av ärenden skall genomgå utbildningen.

12.3.2 Domstolarna

Domare erhåller utbildning om ekonomisk brottslighet dels centralt genom Domstolsverket, dels lokalt genom den utbildning som de olika domstolarna köper in.

Under perioden 2000–2003 har Domstolsverket anordnat kurser som behandlat obestånd och bokföringsbrott samt skattebrott. Dessutom har det anordnats kurser i redovisning och bokföring. Det är fråga om kurser på två till tre dagar. Från slutet av 1980-talet till år 2002 anordnades kurser på 12 dagar i företagsekonomi. I samband därmed anordnades också kurser i redovisning. För fiskaler har det anordnats femdagars kurser i företagsekonomi. Under 2003 har domstolarna köpt in ett antal kortare utbildningar som t.ex. ”Stora skattedagen”, ”Insolvensrättsligt forum” och ”Ekobrottsmyndighetens ekodagar”.

12.3.3 Expertmedverkan under förundersökningen och i huvudförhandlingen

Expertkunskaper kan tillföras en förundersökning och den därefter följande huvudförhandlingen enligt vissa bestämmelser i rättegångsbalken.

Enligt 23 kap. 14 § rättegångsbalken får den som leder en förundersökning inhämta yttrande från en sakkunnig. En sakkunnig kan redan under förundersökningen utses av domstol. I 40 kap. rättegångsbalken finns närmare bestämmelser om sakkunnig.

En domstol kan vid handläggning av ekobrottmål förstärkas med experter. Enligt 1 kap. 8 § rättegångsbalken kan en tingsrätt vid prövningen av vidlyftiga eller annars särskilt krävande mål, i vilka bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse, förordna en ekonomisk expert och/eller en skatterättsexpert att ingå i domstolen. Det finns en motsvarande bestämmelse för hovrätter.

12.4 Straffbestämmelserna

12.4.1 De centrala straffbestämmelserna

De centrala straffbestämmelserna när det gäller ekonomisk brottslighet är bestämmelserna om bedrägeri, häleri, förskingring och trolöshet mot huvudman som regleras i 9 kap. och 10 kap. brottsbalken samt regleringen av skattebrotten i skattebrottslagen och borgenärsbrotten i 11 kap. brottsbalken. Vad avser brotten mot borgenärer föreslog borgenärsbrottsutredningen våren 1996 flera ändringar av straffbestämmelserna i 11 kap. brottsbalken. Det gäller bl.a. det centrala obeståndsbegreppet i syfte att underlätta tillämpningen av straffbestämmelserna och därigenom öka effektiviteten i brottsbekämpningen.⁵ Dessa förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

12.4.2 Mutbrott och bestickning

Straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning återfinns i 20 kap 2 § och 17 kap 6 § brottsbalken. Mutbrott föreligger om arbetstagare tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning. Bestickning föreligger då någon lämnar, utlovar eller erbjuder muta eller annan otillbörlig belöning. Vad beträffar mutbrott och bestickning inom den privata sektorn får åklagare väcka åtal endast om brottet anges till åtal av arbets- eller uppdragsgivare eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

För närvarande skiljer sig de båda brottstyperna åt genom att mutbrott – till skillnad från bestickningsbrott - har en grov variant enligt vilken påföljden kan bli fängelse i högst sex år. Ett lagförslag föreligger om att även grova fall av bestickning skall kunna leda till fängelse i högst sex år.

Riksåklagaren har nyligen låtit göra en genomgång av samtliga ärenden rörande mutbrott och bestickning som avslutats under åren 2000–2002. Vid genomgången framkom att under tiden den 1 januari 2000–30 september 2002 hade 250 ärenden inkommit till landets åklagarmyndigheter. Beslut hade fattats i 146 ärenden medan 111 ärenden hade avskrivits. Åtal hade väckts i 32 ärenden

⁵ SOU 1996:30, *Borgenärsbrotten; en översyn av 11 kap. brottsbalken.*

och strafföreläggande utfärdats i tre fall. Fällande dom hade meddelats i 20 fall.⁶

I utredningens sammanfattning anfördes bl.a. att ärendehanteringens präglats av en för låg ambitionsnivå, att de redovisade ärendena varken kvantitativt eller kvalitativt avspeglar den faktiskt förekommande korruptionsbrottsligheten och att nya arbetsformer bör prövas vid bekämpningen av denna typ av brottslighet. Genomgången ledde till att Riksåklagaren den 1 juli 2003 inrättade en riksenhet för korruptionsbekämpning.

12.4.3 Insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan

Den nu gällande insiderstrafflagen började gälla år 2001. Bortsett från det nya brottet – obehörigt röjande av insiderinformation – är straffbestämmelserna om insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan i stort sett oförändrade i förhållande till den tidigare insiderlagen. Enligt 11 § insiderstrafflagen kan vinsten av ett insiderbrott förverkas om det inte är oskäligt. Det finns ingen motsvarande förverkandebestämmelse vad beträffar otillbörlig kurspåverkan.

Samtliga ärenden i landet rörande insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan handläggs vid Ekobrottsmyndighetens östra avdelning. Vi har tagit del av en av Ekobrottsmyndigheten nyligen gjord genomgång gällande antalet inkomna ärenden, väckta åtal och fällande domar rörande insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan under tiden 1999–2003. Av denna framkommer att 81 ärenden inkommit, varav 29 under år 2003, och att tio åtal väckts samt att åtta fällande domar meddelats.

Ett sätt att få en uppfattning om hur effektiv strafflagstiftningen på detta område har varit är ta reda på hur många åtal som väckts och hur många av dessa åtal som lett till fällande dom.

Insiderbrott blev kriminaliserade 1985. Under tiden 1985–2003 väcktes sammanlagt 16 åtal, varav 12 ledde till fällande domar. Av de återstående fyra åtalen ogillades två helt. Ett åtal ogillades på grund av preskription, varvid dock vinningen förklarades förverkad. Ett åtal som ogillades i tingsrätten skall prövas i hovrätten.

Otillbörlig kurspåverkan blev kriminaliserad 1997. Under tiden 1997 till 2003 väcktes fyra åtal för otillbörlig kurspåverkan, varav

⁶ van der Kwast, (2003), *Delredovisning av projekt gällande mutbrott och bestickning*, RÅ-A 2003/23.

tre ledde till fällande dom. Det fjärde åtalet ogillades i tingsrätten men skall prövas av hovrätten.

Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen har vid flera tillfällen framfört önskemål om att lagstiftningen bör ses över. I dessa sammanhang har man framfört att det borde utredas om det, parallellt med det nuvarande straffrättsliga förfarandet, skall införas administrativa avgifter som påföljd för i vart fall vissa typer av överträdelse av insiderbestämmelserna. Myndigheterna har därvid framhållit att brotten i de nuvarande straffbestämmelserna är mycket svårbevisade, att det straffrättsliga förfarandet tar lång tid och att ett system med administrativa avgifter skulle vara snabbt och effektivt.

Insiderstrafflagen ses för närvarande över då en anpassning skall ske till det nya EU-direktivet om marknadsmissbruk.⁷

12.4.4 Företagaransvaret

Med företagaransvar menas en företagares straffrättsliga ansvar för sin passivitet vid brott begångna i näringsverksamheten. Ansvaret grundas på att företagaren under vissa förutsättningar har en garantställning som innebär att denne är skyldig att se till att det inte begås brott i hans näringsverksamhet. Företagaren har med andra ord en tillsynsplikt.

För att belysa vad som menas med företagaransvar kan verkställande direktörs och styrelseledamots ansvar för bokföringsbrott tjäna som exempel.

I 11 kap. 5 § brottsbalken finns straffbestämmelsen om bokföringsbrott. Bestämmelsen har följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter bokföringskyldighet enligt bokföringslagen genom att underlåta att bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsinformation eller genom att lämna oriktiga uppgifter i bokföringen eller på annat sätt, döms, om rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning till följd härav inte kan i huvudsak bedömas med ledning av bokföringen till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter.

Om en kamrer i ett aktiebolag har ansvaret för bokföringen och denne har underlåtit att bokföra förlopp, såsom t.ex. affärshändelser, som leder till att bolaget i huvudsak inte kan bedömas

⁷ Dir. 2003:91.

skall kamreren dömas för bokföringsbrott. Frågan är här om den verkställande direktören och styrelseledamöterna har gjort sig skyldiga till bokföringsbrott. Svaret finns i 8 kap. 3 § och 25 § aktiebolagslagen, som reglerar styrelsens och verkställande direktörens ansvar och arbetsuppgifter.

Enligt 8 kap. 3 § aktiebolagslagen skall styrelsen svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter och därvid se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Enligt 8 kap. 25 § aktiebolagslagen skall verkställande direktören sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring skall fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen skall fullgöras på ett betryggande sätt.

Har styrelsen inte sett till att bolagets organisation är tillfredsställande eller har verkställande direktören inte vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för bokföringens fullgörande kan även styrelseledamöterna och verkställande direktören dömas för bokföringsbrott. Detta framgår inte direkt av straffbestämmelsen om bokföringsbrott utan först efter ett studium av deras ansvar enligt aktiebolagslagen. Det är detta ansvar som brukar betecknas som företagaransvar. Företagaransvaret omfattar inte bara bokföringskyldigheten utan även andra skyldigheter som ett aktiebolag kan ha, som t.ex. skyldigheten att deklarerera för skatter och avgifter. Företagaransvaret handlar inte bara om ansvaret för ekonomi och medelsförvaltning i ett aktiebolag. Det kan även gälla t.ex. vem eller vilka som bär ansvaret för en inträffad arbetsolycka på ett företag.

Företagaransvaret är inte reglerat i lag. Av praxis framgår att det finns ett företagaransvar såsom här beskrivits, utöver vad som direkt kan utläsas av en straffbestämmelse och reglerna om medhjälpsansvar.

12.5 Överväganden och förslag

12.5.1 Förstärkt kamp mot ekonomisk brottslighet

Ekobrottsbekämpningen koncentreras till Ekobrottsmyndigheten

I avsnitt 12.2.1. har beskrivits att ansvaret för bekämpningen av ekonomisk brottslighet är delat mellan Ekobrottsmyndigheten och resten av åklagarväsendet. Utredningar rörande penningtvätt handläggs vid Finanspolisen.

Det är alltså flera olika myndigheter som ansvarar för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Det medför en del problem. Även om samarbetet mellan de olika myndigheterna fungerar bra kan det uppstå gränsdragningsproblem och kanske kompetenskonflikter. Det är svårare att hitta enhetliga lösningar om flera myndigheter är inblandade. Vi anser att ekobrottsbekämpningen skulle bli effektivare om den koncentrerades till en enda myndighet. Vi föreslår därför att Ekobrottsmyndigheten så långt möjligt bör handlägga alla typer av ekobrott över hela landet.

Ekobrottsmyndigheten tilldelas ytterligare resurser

För närvarande kan inte Ekobrottsmyndigheten utreda alla inkomna ärenden. Istället måste en hård prioritering ständigt ske. De ärenden som bedöms som viktiga utreds medan andra förblir liggande för att slutligen skrivas av. I dagsläget kan resursbrist göra det svårt att förändra verksamheten och ta nya initiativ. Dessutom gör vårt förslag om att i högre grad koncentrera ekobrottsbekämpningen till Ekobrottsmyndigheten att belastningen på myndigheten kommer att öka ytterligare.

Vi anser att handläggningstiderna vid Ekobrottsmyndigheten är för långa. Detta behöver mötas med en kombination av ökade resurser och en ökad effektivitet i handläggningen. I det följande kommer det att lämnas förslag på en rad åtgärder som syftar till att höja myndighetens effektivitet och därigenom förkorta handläggningstiderna. Vi anser vidare att det bästa sättet att genomföra dessa förändringar är att det bildas en ny kammare på varje avdelning. Denna kammare skall ha huvudansvaret för handläggningen av de stora ekobrottmålen. Den skall också arbeta med kontinuerlig marknadsbevakning för att snabbt kunna ingripa då oegentligheter upptäcks. Kammaren skall vara organiserad så att det finns bered-

skap för att kunna göra snabba och effektiva ingripanden. De som arbetar på kammaren skall ha hög kompetens och gedigen erfarenhet.

Det finns dock inte möjlighet att med nuvarande resurser bilda dessa kammare. Ekobrottsmyndigheten bör därför tillföras ytterligare resurser. En kammare bör bestå av sammanlagt omkring 20 personer. För hela Ekobrottsmyndigheten bör det således inrättas ytterligare ett 60-tal tjänster. Ekobrottsmyndigheten bör tillföras medel motsvarande dessa tjänster, vilket innebär cirka 60 miljoner kronor på årsbasis.

12.5.2 Effektivisera handläggningen av ekobrott

Utred en ändring av rättegångsbalken genom bl.a. införande av "plea bargain"

Då en förundersökning om ett ekobrott inleds är brottet ofta ett eller ett par år gammalt. Det är sällan en förundersökning startar omedelbart efter det att ett brott har begåtts. Ofta inleds hela förfarandet med att ett tillslag äger rum, vid vilket husrannsakan sker på olika platser och misstänkta personer hämtas till förhör. Vid ett tillslag deltar ett större antal tjänstemän. Resten av förundersökningen genomförs som regel av en åklagare, en eller två utredningsmän och en revisor. En förundersökning i ett stort ekobrottmål pågår ofta under tre till fyra år innan åtal väcks. Därefter kan det dröja upp till ett år innan huvudförhandling i tingsrätten startar. Huvudförhandlingstidens längd varierar alltifrån några månader och upp till ett år.

Sedan tingsrätten meddelat sin dom kan det dröja ytterligare ett år innan huvudförhandling startar i hovrätten. Förhandlingen i hovrätten har som regel samma omfattning som i tingsrätten och kan alltså pågå i upp till ett år. När hovrättens dom meddelats är målet nästan alltid slutligen avgjort. Det är mycket ovanligt att ekobrottmål prövas i HD. En summering av den sammanlagda tidsåtgången ger alltså vid handen att det ofta rör sig om sex till sju år från det att en förundersökning inleds och till dess att dom vunnit laga kraft. De begångna brotten har som regel skett ett eller ett par år innan förundersökningen inleddes och kan därför vid prövningen i hovrätten vara närmare tio år gamla.

Det har förekommit fall där förundersökningarna har slutat med ett avskrivningsbeslut efter flera års utredande. Förklaringen kan vara att nya poliser och ny åklagare har tagit över utredningen och att utredningen så småningom har blivit så gammal att bevisföringen försvåras.

Förundersökningstiderna har i de i avsnitt 12.2.5 nämnda målen legat på omkring tre år. Beträffande det nu aktuella Prosolvias-målet har förundersökningen tagit omkring fyra år. Det dröjde ett år från det att åtal väcktes till inledande av huvudförhandling. Denna startade i januari 2004 och beräknas pågå till och med november 2004. Det finns anledning att räkna med att målet även kommer att prövas i hovrätten och att huvudförhandlingstiden där kommer att bli lika lång som i tingsrätten.

Det kan vara intressant att jämföra med vad som hänt i den s.k. Enronskandalen i USA. Oegentligheter i det amerikanska energibolaget Enron upptäcktes mot slutet av år 2001. I januari 2004 träffades en överenskommelse mellan åklagarmyndigheten i Houston, Texas och Enrons finansdirektör som innebar att denne underkastade sig ansvaret för bl.a. bedrägeri och accepterade att avtjäna ett fängelsestraff om tio år. Han lovade dessutom att hjälpa till i den fortsatta utredningen och att återlämna 20 miljoner dollar. Även finansdirektörens hustru träffade en överenskommelse om att underkasta sig ett kortare fängelsestraff.

De nu beskrivna överenskommelserna som åklagarmyndigheten i Houston träffade var möjliga tack vare att USA tillämpar systemet med "plea bargain". Det innebär att en åklagarmyndighet kan ingå överenskommelse med en person som är misstänkt för olika brott, varvid den misstänkte underkastar sig ansvar för ett antal av brotten och går med på att avtjäna ett fängelsestraff. I gengäld skriver åklagarmyndigheten av andra brottsmisstankar. Det amerikanska institutet plea bargain framstår i denna del som effektivt och resursbesparande. Ur den brottsmisstänktes synvinkel kan det dessutom vara en fördel att slippa sväva i ovisshet under en tidsperiod om flera år.

Med hänsyn till det som nu anförts inställer sig frågan om det inte vore möjligt att införa en svensk variant av institutet plea bargain för ekonomisk brottslighet. En vanlig invändning i detta sammanhang är att plea bargain inte passar in i det svenska rättsystemet. Det skulle helt enkelt vara främmande för svensk rätt. Frågan är om denna invändning har så stor bärkraft i praktiken. När det gäller ekonomisk brottslighet finns visserligen rent

formellt, liksom beträffande annan brottslighet, en absolut förundersökningsplikt och en absolut åtalsplikt. I praktiken gäller dock, och i synnerhet ifråga om ekonomisk brottslighet, att förundersökningsplikten och åtalsplikten är relativ. En variant av plea bargain-institutet kan ses som en förlängning av den relativa förundersöknings- och åtalsplikten.

Vi har noterat att frågor om den misstänktes medverkan i brottsutredningen, om åtalbegränsningar och om uppluckring av den absoluta åtalsplikten har tagits om hand inom ramen för Beredningen för rättsväsendets utveckling.⁸ Ett delbetänkande som behandlar de nu nämnda frågorna är planerat att avlämnas i december 2005. Vi välkomnar det faktum att frågorna är föremål för överväganden. Enligt vår mening är det mycket angeläget att resultatet av detta arbete noggrant följs upp.⁹

I avsnitt 12.2.3 har reglerna om förundersökningsbegränsning omnämnts. Det har därvid påpekats att dessa regler inte ger möjlighet att, då det är fråga om en liga, begränsa förundersökningen till att avse huvudpersonerna. Förundersökningen måste enligt nu gällande regler omfatta alla inblandade. Effektiviteten i ekobrottsbekämpningen skulle öka om reglerna om förundersökningsbegränsning även gav möjlighet att på detta sätt begränsa och koncentrera förundersökningen. Vi anser att ovan beskrivna utredning även bör få till uppgift att se över reglerna om förundersökningsbegränsning med inriktning mot en förändring av regelverket.

Om det i massmedia har uppmärksammats att oegentligheter har förekommit i ett företag är det synnerligen viktigt att polis och åklagare så snart som möjligt tar reda på om det finns anledning att misstänka att brott har förövats och om förundersökning därför skall inledas. Detta är viktigt inte bara från utredningssynpunkt och vikten av att säkra bevisning så fort som möjligt utan även för allmänhetens förtroende för näringslivet.

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall förundersökning inledas så snart det på grund av anmälan eller eljest finns anledning att anta att brott har förövats. Bestämmelsen kan lätt tolkas som att en brottsanmälan kan eller bör inväntas innan förundersökning inleds. Det finns inte någon regel som direkt föreskriver att en åklagare inom sitt ansvarsområde aktivt skall bevaka vad som händer och vid behov inleda förundersökning eller starta en förutredning för att

⁸ Dir. 2000:90; 2001:61; 2003:145.

⁹ SOU 2003:144, *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.*

avgöra om det finns anledning att inleda en förundersökning. Det finns risk för att avsaknaden av en sådan bestämmelse ibland kan leda till en viss passivitet från myndigheternas sida. När det gäller ekobrott är denna risk ännu mer påtaglig, eftersom det råder oklarhet om fördelning av vissa ärenden mellan Ekobrottsmyndigheten och åklagarväsendet i övrigt såvitt avser t.ex. bedrägeri, förskingring eller trolöshet mot huvudman. Denna situation kan lösas genom ett nära samarbete mellan Ekobrottsmyndigheten och åklagarväsendet i övrigt, men den riskerar likväl att leda till viss passivitet. Riskerna finns att den ena myndigheten utgår från att den andra skall agera.

Med hänsyn till nu föreliggande omständigheter anser vi att det bör införas en bestämmelse om att en åklagare inom sitt ansvarsområde har skyldighet att bevaka vad som händer och om skäl föreligger besluta att inleda förundersökning eller starta en förutredning. En sådan bestämmelse skulle sannolikt bidra till att polis och åklagare reagerar snabbare vid upptäckta oegentligheter i näringslivet. Även denna fråga bör utredas av Beredningen för rättsväsendets utveckling.

Förändrad metodik vid förundersökningar

I avsnitt 12.2.3 har vi redovisat vissa uppgifter om handläggningstider vid Ekobrottsmyndigheten. Det finns ingen närmare redovisning av de äldre ärendena i ärendebalansen men det torde finnas flera av dem som är 3–5 år gamla.

Av den redovisade statistiken framgår klart att handläggningstiderna är för långa vid Ekobrottsmyndigheten. Målen är gamla då de kommer upp i domstol. Det är många olägenheter förenade med att en förundersökning tar lång tid. Ur rent fiskal synpunkt innebär det att bevisningen försvagas och att det blir svårt att styrka ett väckt åtal. Finner domstolen att åtalet är styrkt kan valet av påföljd påverkas av att förundersökningen har tagit lång tid. Påföljden kan därmed bli mildare än vad som annars skulle bli fallet. För den enskilde innebär långa utredningstider att han eller hon under lång tid svävar i ovisshet om vad som skall hända. Domstolarna har vidare i många fall dömt till mildare påföljder med hänvisning till 6 § i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna m.m. om rätt till domstolsprövning inom skälig tid. Ytterligare en olägenhet är att allmänheten kan bli osäker om huru-

vida ett till synes uppenbart brottsligt förfarande verkligen var så allvarligt som påstås. I värsta fall uppstår en osäkerhet om gällande normgivning eller en bild av ett rättsväsende som inte klarar sina grundläggande uppgifter.

Det finns flera orsaker till att en förundersökning i ett ekobrottmål tar lång tid. Är det fråga om en skattebrottsutredning kan det vara nödvändigt att invänta ett avgörande av skattedomstol innan förundersökningen kan avslutas och beslut i åtalsfrågan meddelas.

Dessutom ökar det internationella inslaget fortlöpande, vilket gör att det ofta är nödvändigt att införskaffa utredningar från andra länder. Det sker i form av begäran om rättshjälp till aktuellt land. Rättshjälpsförfarandet är ofta tidsödande. Inom EU pågår sedan flera år ett arbete med att förbättra rättshjälpsförfarandet. Samarbetsorganisationen Eurojust har tillskapats i detta syfte. I varje EU-land finns ett antal kontaktpunkter som skall hjälpa till i rättshjälpsärenden. Dessa och andra åtgärder har lett till en viss förbättring inom EU:s ram.

Utanför EU är dock problemen lika stora som tidigare. Det kan ta mycket lång tid att få svar på en begäran om rättshjälp från länder utanför EU. I Trustormålet dröjde det ett och ett halvt år innan svar erhöles om vad som hänt med de medel som överförts från Trustor till konton i en schweizisk bank. Förklaringen till detta är den starka banksekretessen i Schweiz (motsvarande förhållanden råder i Liechtenstein) och att kontoinnehavaren kan överklaga en begäran om rättshjälp i flera instanser. Skall en fråga prövas i flera instanser medför detta alltid en stor tidsutdräkt. Förundersökningen stannar upp i väntan på svar på rättshjälpsframställningen. Vi anser att EU borde vidta ytterligare åtgärder för att snabba på rättshjälpsärenden i sådana länder som Schweiz och Liechtenstein. Den svenska regeringen bör vara pådrivande i detta hänseende.

Vi anser emellertid att den huvudsakliga förklaringen till de långa handläggningstiderna ligger i handläggningen hos Ekobrottsmyndigheten. Vi vill framföra följande synpunkter på hur utredningstiderna kan förkortas. Vår utgångspunkt för dessa synpunkter är som tidigare framhållits de stora ekobrottmålen som blir uppmärksammade i massmedia och som därför har stor betydelse för allmänhetens förtroende för näringslivet.

Till att börja med bör denna typ av mål ges särskilt hög prioritet hos Ekobrottsmyndigheten. När ett sådant mål kommer upp skall

nödvändiga resurser tas fram, så att det blir möjligt att snabbt och effektivt genomföra förundersökningen. Stora ekobrottsutredningar bör ses som projekt som skall genomföras inom en avgränsad tidsram.

De rutiner som idag i stor utsträckning tillämpas i fråga om förundersökningar är inte ändamålsenliga för alla typer av utredningar. Utredningsgrupperna har en viss sammansättning och påverkas inte särskilt mycket av förundersökningens omfattning och innehåll. En eller två poliser svarar för utredningsarbetet och det kommer därför att ta den tid som dessa två poliser kan ägna åt utredningen. Vi anser att ett annat arbetssätt och ett annat synsätt måste tillämpas.

Vi anser att det kan vara lämpligt att driva förundersökningar i projektform. Förundersökning är ett i 23 kap. rättegångsbalken reglerat institut. Det är omgärdat av regler till skydd för den misstänkte. Tidsfrister måste iakttas. Det kan vidare vara svårt att från början förutse allt som kommer att hända under en utredningsgång. Nya omständigheter inträffar och förundersökningen kan bli mer omfattande än vad som från början kunde förutses. Sådana invändningar diskvalificerar dock inte möjligheten att driva en förundersökning som ett projekt. I projektplaneringen bör dylika omständigheter vägas in. Det finns många verksamheter som har inbyggda osäkerheter av minst samma omfattning och som med framgång drivs i projektform.

När en förundersökning startar bör enligt vår uppfattning åklagaren, som är förundersökningsledare och därmed även projektledare, fråga sig hur förundersökningen kan genomföras på snabbast möjliga sätt med beaktande av rättssäkerhetsaspekterna. En utredningsplan med en tidsplan bör därefter göras upp. Sedan bör resurserna anpassas till den föreliggande planeringen. Det innebär till skillnad från vad som nu gäller att större resurser kommer att satsas men under en kortare tid. Under den fortsatta förundersökningen bör därefter kontinuerliga avstämningar göras mot tidsplanen. Skulle nya brottsmisstankar tillkomma bör en ny tidsplan upprättas.

Det nu skisserade systemet förutsätter att åklagaren fullt ut är förundersökningsledare och projektledare och ingenting annat. Åklagaren bör inte fungera som utredningsman, vilket annars lätt inträffar i de stora ekobrottsutredningarna. Det förutsätter vidare att Ekobrottsmyndigheten har en så flexibel organisation att stora resurser kan sättas in med ganska kort varsel. Det förutsätter också att ett kontrollsystem införs med innebörd att förslagsvis chefs-

åklagarna kontrollerar att tidsplanerna följs och att avvikelser från tidsplanerna verkligen åtgärdas. Vi anser att det nu beskrivna arbetssättet och synsättet skulle komma att verksamt bidra till att handläggningstiderna för förundersökningarna minskar.

12.5.3 Höjd kompetens

Förändrad utbildning och rekrytering av ekopoliser

De poliser som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten har en allmän polisiär bakgrund, kompletterad med utbildning inom ekobrottsområdet. När de antogs som poliser skedde inte detta därför att de skulle syssla med ekonomisk brottslighet och var särskilt lämpliga för just detta. Först efter en allmän polisiär utbildning och flera års tjänstgöring övergick de till utredningsverksamhet. Sedan kunde det dröja ytterligare innan det blev aktuellt att utreda ekonomiska brott.

Mot denna bakgrund inställer sig frågan om det inte vore bättre att rekryteringen till polisyrket vore differentierad, varvid en viss kvot av de antagna reserverades för sökanden som bedömdes vara lämpliga att utreda ekonomisk brottslighet. Dessa poliser skulle därefter redan från början få en utbildning med speciell inriktning på ekonomisk brottslighet. Ett sådant system skulle utan tvivel höja kompetensen hos ekopoliserna. Ett annat sätt att höja kompetensen hos ekopoliserna skulle vara att akademiker med företagsekonomisk utbildning direktrekryterades till polisyrket och i samband därmed fick genomgå en mera komprimerad allmän polisiär utbildning. De nu anförda synpunkterna på rekrytering av ekopoliser förutsätter ganska radikala förändringar i olika avseenden. Vi anser därför att systemet för rekryteringen av ekopoliser bör bli föremål för en särskild utredning.

En expertpool inom områden som är relevanta för ekobrottsutredningar

Det har tidigare konstaterats att ett omfattande utbildningsprogram genomförs på Ekobrottsmyndigheten. Myndighetens arbetsgrupp för kvalitetssäkring har vidare föreslagit flera åtgärder för att ytterligare höja myndighetens kompetens.

Trots dessa förbättringar inträffar ändå situationer där myndighetens egen kompetens inte kommer att visa sig tillräcklig och där hjälp därför måste hämtas utifrån. I en förundersökning om exempelvis optionshandel är det inte tillräckligt att polis och åklagare har gått den s.k. licensieringskursen för aktiemäklare och därigenom skaffat sig de teoretiska kunskaperna om hur optioner och optionshandel fungerar. Dessa kunskaper räcker inte jämfört med exempelvis en optionsmäklare som dagligen i flera års tid har sysslat med optionsaffärer. Polis och åklagare hamnar automatiskt i ett underläge. De rätta frågorna blir inte ställda och egendomliga svar blir inte ifrågasatta. Ibland kan en målsägande sitta inne med de nödvändiga expertkunskaperna, och polis och åklagare kan då vända sig till denne med sina frågor. Detta tillvägagångssätt kan dock vara olämpligt, eftersom denne är part i målet och har sina egna intressen att bevaka. Det finns då en risk att objektiviteten i förundersökningen äventyras.

Det finns därför ett behov för Ekobrottsmyndigheten att ha god tillgång till expertkunskaper utifrån. Här har som exempel nämnts optionshandel. Det finns även andra områden där expertkunskaper är erforderliga, t.ex. bankfrågor, försäkringsfrågor och andra frågor som rör värdepappersmarknaden. Det är alltså nödvändigt att Ekobrottsmyndighetens kompetens höjs ytterligare genom att det skapas en pool bestående av experter inom olika områden. Vid en förundersökning som handlar om t.ex. optionshandel skulle en sådan expert kunna kallas in och hjälpa till under förundersökningen och även biträda vid huvudförhandlingen. Vi föreslår att en sådan pool upprättas.

Förbättrad utbildning och specialisering vid domstolarna

Domstolarnas arbete med ekonomisk brottslighet måste präglas av hög kompetens. Det är domstolen som gör den slutliga bedömningen om brott har begåtts och vilken påföljd som i så fall bör följa. Domstolarna måste därför ha en kompetensnivå som är likvärdig med den som återfinns i andra led i rättskedjan. Som tidigare anförts kan tingsrätt och hovrätt tillföras expertkunskaper genom att domstolen förstärks med en ekonomisk expert och/eller en expert på skatterätt. Sakkunnigbevisning kan också införas i rättegången.

Detta är dock inte alltid tillräckligt. Det ställs höga krav på en domare i ett komplicerat mål om ekonomisk brottslighet. Det räcker inte med att denne behärskar lagstiftningen på området. Han eller hon måste dessutom vara insatt i vilka spelregler som gäller på olika områden i affärlivet. Därför är det nödvändigt att söka höja domstolarnas kompetens inom detta område. Det kan ske på två sätt, dels genom en ökad specialisering inom en domstol, dels genom att domarna erhåller bättre utbildning om ekonomisk brottslighet.

Den pågående centraliseringen av domstolsväsendet leder till att det bildas färre och större domstolar. Detta betyder i sin tur att en specialisering kan ske inom en domstol. En viss avdelning inom en domstol kan specialisera sig på ekonomisk brottslighet. På detta sätt kan kompetensen höjas i domarkåren. Det fanns tidigare ett system med ekodomstolar. Detta avskaffades, kanske mest beroende på att det inte fanns tillräckligt många stora ekobrottmål för dessa domstolar. Genom att införa en specialisering i de vanliga domstolarna kan tanken bakom ekodomstolarna, nämligen att erfarenhet ger större kompetens, förväntas bli tillgodosedd. Vad som nu har anförts stämmer väl med vad som framkommit i en av Domstolsverket genomförd förstudie om specialisering av domarkåren. Enligt denna förstudie är en majoritet bland domarna positiva till en specialisering, bl.a. när det gäller ekonomisk brottslighet.¹⁰ Utifrån resonemangen ovan stödjer vi en utveckling mot specialiserade domstolar.

Det står klart att den utbildning som domarna för närvarande erbjuds i fråga om ekonomisk brottslighet kan utvidgas och förbättras. De nuvarande kursutbudet är inte särskilt omfattande och har mera karaktären av orienteringskurser i olika ämnen. Ekobrottsmyndighetens utbildningsprogram skulle kunna tjäna som vägledning vid utformandet av utbildningsprogram för domarkåren.

¹⁰ Domstolsverket, (2003:3), *Specialisering- En förstudie i samarbete med Sveriges domareförbund*.

12.5.4 Förändrade regelverk för effektivare ekobrottsbekämpning

Översyn av straffbestämmelserna för mutbrott och bestickning

Sverige har hittills ansetts vara ett land där korruption förekommer i relativt liten utsträckning. Om korruptionen blir utbredd i ett samhälle leder det till en mängd problem. Korruption snedvrider konkurrensen inom näringslivet, kostnaderna ökar och slutligen blir det konsumenterna som drabbas av högre priser. Allt detta leder till ett försvagat förtroende för näringslivet.

Straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning är intagna i kapitlen 17 och 20 i brottsbalken. Bestämmelserna, som riktar sig mot olika sidor av samma brottslighet, borde sammanföras och återfinnas på samma ställe i brottsbalken. Det är en fördel att – som har föreslagits – bestickning får en lika sträng straffskala som mutbrott. Ett bestickningsbrott kan planeras och riktas mot ett stort antal personer och bör redan av det skälet kunna bedömas som grovt.

Ett problem med straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning är brottsrekvisitet otillbörlig belöning. I många fall är det uppenbart att en belöning är otillbörlig. Gåvans värde är så pass högt och det affärsmässiga sambandet så uppenbart att det utan vidare kan slås fast att det är fråga om en otillbörlig belöning och att det funnits ett syfte att påverka mottagaren.

I andra fall kan det vara betydligt svårare att avgöra om en belöning är otillbörlig. Den som vill uppvakta en affärsbekant på dennes 50-års dag måste tänka sig för. Överlämnas en alltför generös gåva kan överlämnaren ha gjort sig skyldig till bestickning och mottagaren kan ha gjort sig skyldig till mutbrott. Inom näringslivet finns det säkert olika uppfattningar om vad som menas med en otillbörlig belöning. Det kan bero på att det har utvecklats olika kutymmer inom skilda branscher. Det kan också bero på att det kan vara fråga om ett exportföretag som möter internationella konkurrenter med en annan och kanske generösare policy. Det kan därför vara svårt för ett företag som planerar marknadsföring av en produkt att veta hur generös man får vara.

Sammanfattningsvis anser vi att straffbestämmelserna om bestickning och mutbrott borde vara tydligare. Straffbestämmelserna borde ge en bättre vägledning om vad som är tillåtet och inte tillåtet. Ett sätt skulle vara att införa en beloppsgräns som

innebär att gåvor som understiger ett visst belopp som regel inte kan bedömas som otillbörliga. Mot en sådan beloppsgräns kan den invändningen göras att det inte enbart är värdet på gåvan som avgör om den är otillbörlig eller inte. En helhetsbedömning måste ske och hänsyn tas till många andra faktorer. Otillbörligt är ett relativt begrepp. Det är dock viktigt att allmänheten och näringslivet får klart för sig var gränsen för det otillbörliga går. Vi föreslår därför att en utredning tillsätts för att se över straffbestämmelserna om mutbrott och bestickning, där det bl.a. utreds om det är möjligt att införa en beloppsgräns.

Hur korruptionen skall bekämpas i Sverige

Genom inrättandet av Riksåklagarens speciella enhet för bekämpning av korruption kan erfarenheter av denna brottstyp och bekämpning av den samlas upp och bearbetas. Andra myndigheter, t.ex. Skattemyndigheten och Konkurrensverket, som i sin granskande verksamhet upptäcker korruption kan lämna denna information vidare till den speciella enheten. Överhuvudtaget torde ett nära samarbete mellan olika myndigheter vara en av förutsättningarna för en effektiv bekämpning av korruption.

Svenska företag bör lägga stor möda på att förhindra korruption. De åtgärder som därvid bör vidtas kan sammanfattas med orden transparens, insyn och tillsyn. Ett företags verksamhet bör i detta sammanhang kännetecknas av öppenhet. Redovisningen bör vara upplagd så att inte korruption kan döljas i dunkla bokföringsposter. Alla affärshändelser bör redovisas. Det bör inte finnas bankkonton utanför bokföringen. Inte heller skall mutor kunna döljas under beteckningen "konsultarvoden". Företagens ledningar bör vidare se till att det finns en organisation som gör det möjligt att kontrollera att korruption inte förekommer inom verksamheten. En vägledning för hur ett antikorrupsionsprogram i ett företag bör se ut kan hämtas från organisationen Transparency Internationals (TI) verksamhet. Organisationen har utarbetat en samling råd för hur korruption kan förhindras i ett företag.¹¹ Det föreligger planer på att organisationen skall starta en särskild avdelning i Sverige under 2004.

Det finns anledning att överväga om organisationen i de större företagen kan förbättras för att öka efterlevnaden av lagar och för-

¹¹ Transparency International, (2003), *Business principles for countering bribery*.

ordningar. I en debattartikel föreslog tre advokater att en särskild tjänst för regelbevakning och tillsyn inrättas i de större företagen.¹² Redan nu finns en sådan tjänst, compliance officer, vid värdepappersinstitutet. Det är där fråga om en person som har till uppgift att vaka över att reglerna på värdepappersmarknaden följs av institutet. Det finns skäl som talar för att inrätta en sådan tjänst i alla större företag. Denna person, eller enhet, skulle ha till uppgift att kontrollera efterlevnaden av olika regler och däribland reglerna om mutbrott och bestickning. Till en sådan funktion skulle anställda i företaget kunna vända sig och under anonymitet anmäla regelöverträdelser. Vi föreslår att de stora företagen utarbetar anti-korruptionsprogram vars efterlevnad övervakas av en s.k. compliance officer.

Lagstiftning om företagaransvaret

Om det finns en uppfattning bland allmänheten att lagöverträdelser ofta sker inom ett särskilt område i näringslivet men att få fall leder till åtal och fällande dom, kan allmänheten få inställningen att det inte är så noga med att följa gällande lagregler, eftersom det ändå sällan leder till någon påföljd. Ett sådant område torde utgöras av värdepappersmarknaden när det gäller insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan. Eftersom insiderfrågorna för närvarande behandlas av en annan utredning¹³, som skall redovisa sina förslag i juni 2004, avstår vi från att lägga förslag på detta område.

I avsnitt 12.4.4 har vi närmare behandlat vad som menas med företagaransvar. Att det föreligger ett företagaransvar framgår av rättspraxis. Frågan är varför det inte finns en lagbestämmelse som uttryckligen reglerar företagaransvaret. Verkställande direktörens och styrelsens ansvar är av central betydelse för ett aktiebolag. Det borde därför finnas en bestämmelse som direkt utsäger att ett åsidosättande av ett sådant ansvar kan medföra ett straffansvar. En dylik bestämmelse skulle också ha en pedagogisk betydelse och inskräpa betydelsen av uppdrag som verkställande direktör och styrelseledamot.

Det som nu anförts om företagaransvaret är av en skissartad natur. För att kunna införa en straffbestämmelse om företagar-

¹² Dagens Nyheter den 14 december 2003, Fohlin, Rydbeck & Åkerman, *Straffen för ekobrott måste skärpas*.

¹³ Dir. 2003:91.

ansvar krävs betydligt noggrannare överväganden som inte kunnat ske inom ramen för vårt arbete. Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att överväga möjligheten att införa en straffbestämmelse om företagansvar.

13 Finansiering m.m.

Våra förslag

- Avvecklingen av förmögenhetsskatten beräknas kosta ca 4 800 miljoner kronor. Den finansieras genom något av alternativen höjd skattesats för bolagsskatten, förändringar i reglerna för periodiseringsfonder inom bolagsskatten, höjd avkastnings-skatt på pensionsavsättningar och ändrade regler för nedsättning av arbetsgivaravgifter eller genom en kombination av flera av finansieringsalternativen.
- Kostnadsökningar på sammanlagt 183,5 miljoner kronor finansieras genom att
 - 15 miljoner kronor på anslaget för Regeringskansliet m.m. omdisponeras,
 - anslaget för Bokföringsnämnden bortfaller (8 miljoner kronor),
 - anslagen för åklagar- och polisorganisationen minskas med 40 miljoner kronor,
 - anslaget för Nämnden för offentlig upphandling bortfaller (8 miljoner kronor),
 - anslaget för Regeringskansliet m.m. (medel till Näringsdepartementets disposition) minskas med en miljon kronor,
 - olika anslag inom området för näringspolitik inom utgiftsområde 24 Näringsliv minskas med sammanlagt 111,5 miljoner kronor.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten skall en beräkning av dessa kostnader göras i betänkandet och en finansiering föreslås (14 § kommittéförordningen).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall konsekvenserna i respektive avseende redovisas (15 § kommittéförordningen).

13.1 Intäktsminskningar och kostnadsökningar samt finansiering

I betänkandet föreslås intäktsminskningar på 4 800 miljoner kronor och kostnadsökningar på sammanlagt 183,5 miljoner kronor för staten. I tabellen nedan redovisas närmare beräknade effekter på statbudgeten av förslagen.

Tabell 13.1. Effekter på statsbudgeten – intäktsminskning och kostnadsökningar

Område	Förslag	Intäktsminskn./kostnadsökn. [miljoner kronor per år]
Kap. 5 Bolagsstyrning	Förvaltning av koden för bolagsstyrning	0,5
Kap. 6 Ägarrollen	Förmögenhetsskatten avvecklas.	4 800
	Bolagsförvaltningen i Näringsdepartementet tillförs resurser	15
Kap. 8 Finansiell redovisning och revision	Ny myndighet (Redovisningsinspektionen)	50
Kap. 10 Finanssektorn - konsumentperspektivet	Finansinspektionen tillförs resurser	30
Kap. 11 Konkurrensfrågor	Konkurrensverket tillförs resurser	25
	Marknadsdomstolen tillförs resurser	3
Kap. 12 Ekonomisk brottslighet	Ekobrottsmyndigheten tillförs resurser	60
<i>Summa</i>	<i>Intäktsminskning</i>	4 800
	<i>Kostnadsökning</i>	183,5

Anm. Samtliga belopp avser 2004.

13.1.1 Finansieringsprinciper

De principer som normalt tillämpas vid förändringar av statsbudgeten innebär bl.a. att intäktsminskningar skall finansieras med intäktsökningar eller utgiftsminskningar och att utgiftsökningar helt skall finansieras med utgiftsminskningar. Detta gäller även om utgiftsökningen motsvaras av att t.ex. en tillsynsmyndighet tar in lika stora avgifter från objekt under tillsyn och avgifterna förs till statsbudgetens intäktssida. Vidare skall finansieringslösningar i första hand sökas bland intäkter respektive utgifter av samma karaktär (för utgifter inom s.k. utgiftsområden¹).

Syftet med förslagen i detta betänkande är att stärka förtroendet för svenskt näringsliv. Det finns därför skäl att främst söka finansiering i de delar av statsbudgeten som har nära anknytning till näringslivet. I de fall uppgifter överförs från en myndighet till en annan bör finansiering i första hand ske från den myndighet vars uppgifter bortfaller.

13.1.2 Finansiering av intäktsminskningar

I kapitel 6 föreslås att förmögenhetsskatten slopas. Statens intäktsbortfall beräknas till ca 4 800 miljoner kronor. Vi vill här peka på några olika skatter som möjliga finansieringskällor till en slopad förmögenhetsskatt. Dessa är:

- Bolagsskatten – ändrad skattesats. Skattesatsen uppgår f.n. till 28 procent. Skattebasen uppgår grovt räknat till 200 miljarder kronor, vilket innebär att varje procentenhets ökning av skattesatsen motsvarar ca 2 000 miljoner kronor i ökade skatteintäkter.
- Bolagsskatten – ändrade villkor för periodiseringsfonder. Periodiseringsfonder är en vinstanknuten reserveringsmöjlighet, där bolag skattefritt kan reservera medel under högst sex år. Skattebortfallet netto beräknas till ca 5 500 miljoner kronor 2004.² En möjlig förändring i regelverket för periodiseringsfonderna är att räntebelägga medlen i fonderna. Detta beräknas kunna ge ca 2 000 miljoner kronor i intäkter per år.

¹ Utgiftsområden utgör den grundläggande indelningen av statens utgifter och fastställs av riksdagen. Totalt finns det 27 utgiftsområden.

² Regeringens proposition 2003/04:1, volym 11, utgiftsområde 24 Näringsliv.

- Avkastningsskatten på pensionsavsättningar – ändrad skattesats. Skattesatsen är nedsatt till 15 procent mot normal nivå på 30 procent för kapitalinkomster. Varje procentenhets höjning ger 600–700 miljoner kronor i ökade skatteintäkter.³
- Nedsättning av arbetsgivaravgifter – ändrade regler. Arbetsgivare får göra avdrag med 5 procent av lönesumman upp till 850 000 kr. Skattebortfallet beräknas netto till ca 5 000 miljoner kronor under 2004.

Vi anser att avvecklingen av förmögenhetsskatten bör finansieras med någon av de angivna finansieringskällorna eller en kombination av flera av dem. Den närmare avvägningen bör göras från ett mer övergripande skattepolitiskt perspektiv än vad kommissionen har anledning att anlägga.

13.1.3 Finansiering av kostnadsökningar

Sammantaget uppgår föreslagna kostnadsökningar till 183,5 miljoner kronor.

I kapitel 6 föreslås att statens ägarfunktion samlas på ett ställe inom Regeringskansliet och att resurserna över tiden ökas med 15 miljoner kronor. Vi föreslår att detta finansieras genom omprioritering inom anslaget för Regeringskansliet m.m.

I kapitlet 8 föreslås att Bokföringsnämnden och Revisorsnämnden läggs ned och att verksamheten förs över till en ny myndighet för redovisning och revision. Kostnaden för den nya myndigheten beräknas till cirka 50 miljoner kronor. Vi föreslår att de medel som disponeras av Bokföringsnämnden (8 miljoner kronor) förs över som en delfinansiering av den nya myndighetens verksamhet.

I kapitel 10 föreslås att anslaget till Finansinspektionen ökas med 30 miljoner kronor. Inspektionen ges i sin tur möjlighet att ta ut motsvarande avgifter från de institut i finanssektorn som står under dess tillsyn. Enligt de finansieringskrav som ställs kan inte dessa ökade avgiftsintäkter finansiera de ökade utgifterna på statsbudgeten. Eftersom utgiftsökningarna i sin helhet måste finansieras med utgiftsminskningar motverkas en nettoökning av statens utgifter och det s.k. utgiftstaket för statsbudgeten kan värnas. Våra sammanlagda förslag till utgiftsminskningar innefattar därför

³ Regeringens proposition 2003/04:1, volym 1.

finansiering även av det ökade anslaget till Finansinspektionen. De avgifter som tas ut av Finansinspektionen förs till statsbudgetens inkomstsida. Sammantaget leder därmed våra finansieringsförslag till att statens budgetsaldo förstärks med ett belopp motsvarande de ökade avgifterna till Finansinspektionen. Detsamma gäller även i den utsträckning som den föreslagna nya myndigheten för redovisning och revision tar ut avgifter från företag och organisationer under dess tillsyn.

I kapitel 11 föreslås att Nämnden för offentlig upphandling läggs ned och att verksamheten förs över till Konkurrensverket. Vi föreslår att de medel som nämnden nu disponerar (8 miljoner kronor) förs över som en delfinansiering av den anslagsökning på 25 miljoner kronor som vi föreslår för Konkurrensverket. Vidare bedömer vi att den föreslagna förstärkningen av Konkurrensverket gör det möjligt att minska resurserna inom Näringsdepartementet för liknande arbetsuppgifter med 1 miljon kronor.

I kapitel 12 föreslås att ekobrottsbekämpningen koncentreras till Ekobrottsmyndigheten (EBM) och att anslaget till EBM ökas med 60 miljoner kronor. Förslagen innebär att andra delar av rättsväsendet avlastas. Vi föreslår att 40 miljoner kronor finansieras genom minskning av anslagen för åklagar- och polisorganisationen.

Återstående finansieringsbehov på 111,5 miljoner kronor föreslår vi täcks från anslag inom området för näringspolitik, som totalt uppgår till 1 705 miljoner kronor 2004.⁴ Några av anslagen är särskilt intressanta som finansieringskällor, såsom anslagen för näringslivsutveckling m.m., Verket för näringslivsutveckling (förvaltningskostnader för NUTEK och ALMI) och Institutet för tillväxtpolitiska studier. Vi föreslår att anslagen inom området för näringspolitik minskas med totalt 111,5 miljoner kronor och att en betydande del av besparingen sker på de anslag som vi nämnt ovan.

13.2. Övriga konsekvenser

I det följande kommenteras kortfattat konsekvenser av våra förslag i de avseenden som särskilt anges i kommittéförordningen.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen: På konkurrensområdet föreslås att staten bör överväga ändringar i kommunallagen bl.a. så att böter kan utdömas om kommuner bedriver näringsverksamhet i strid med lagen och att beslut av kommunala

⁴ Regeringens proposition 2003/04:1, volym 11, utgiftsområde 24 Näringsliv.

bolag kan överklagas. Eventuella lagändringar i den riktning som vi föreslår bör föregås av en närmare analys av konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet: En genomgående tema i betänkandet är att skapa balans i den s.k. företroendetriangeln (se kapitel 4). Det måste finnas en balans mellan regler, upptäcktsrisk och sanktioner vid regelbrott. Ett väl utformat system med styrka och balans i de olika delarna skapar förtroende och bör verka avhållande på att bryta mot gällande regler. Vi föreslår också förstärkta resurser för kampen mot ekonomisk brottslighet, bl.a. genom ökade anslag till Ekobrottsmyndigheten

Konsekvenser för små företag: Våra förslag på områdena konkurrensfrågor och ekonomisk brottslighet bör underlätta för seriösa småföretag att konkurrera på lika villkor.

Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män: Den föreslagna koden för bolagsstyrning föreskriver bl.a. att en jämn könsfördelning i bolagsstyrelser skall eftersträvas.

I övrigt bedömer vi att våra förslag inte har några påtagliga konsekvenser i de avseenden som tas upp i 15 § kommittéförordningen.

Kommittédirektiv



**Kommission för analys av behovet av
åtgärder som säkerställer förtroendet
för det svenska näringslivet**

**Dir.
2002:115**

Beslut vid regeringssammanträde den 5 september 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En kommission tillsätts med uppdrag att

- etablera en dialog med näringslivets ägare och företrädare om dagens situation när det gäller förtroendet för näringslivet,
- granska om det förekommer förtroendeskadliga företeelser inom det svenska näringslivet och, i så fall, kartlägga dessa,
- belysa näringslivets egna insatser i förtroendeskäpande syfte,
- analysera behovet av åtgärder som kan stärka och säkerställa förtroendet för det svenska näringslivet,
- ta del av relevanta internationella erfarenheter,
- bedöma om lagstiftning, offentlig reglering och näringslivets eget regelverk behöver förändras, varvid konsumentperspektivet särskilt skall uppmärksammas,
- föreslå de åtgärder som bedöms nödvändiga.

Behovet av en kommission

Förtroendet för det svenska näringslivet har under senare tid hamnat i den offentliga debattens fokus. I många fall har debatten utgått från händelser på andra håll i världen. Det är inte givet att dessa händelser i alla avseenden har relevans för svenska förhållanden. Samtidigt råder det inte något tvivel om att debatten är angelägen även för vår del – inte minst för att förebygga att de händelser som påverkat näringslivet och samhällsekonomin negativt i andra länder inträffar i Sverige.

Det är viktigt att allmänheten har ett stort förtroende för näringslivet. Ärlighet, förtroende och öppenhet är grundpelare i samhällsekonomin och väsentliga för investerares möjligheter att bedöma affärsmässigheten i olika verksamheter. Förtroendet för näringslivet är avgörande för företagets förmåga att skaffa kapital. Det påverkar enskilda människors arbete, sparande och pensioner och det påverkar också landets ekonomiska tillväxt. En grundläggande förutsättning för allmänhetens förtroende för näringslivet är att inte bara ägarna utan även anställda, kunder och samhället i övrigt känner att företagen sköts på rätt sätt. Att ensidigt fokusera på kortsiktiga resultat kan försämra villkoren för företagets fortlevnad.

Det är även viktigt för företagets förtroende att de uppträder ansvarsfullt och förtroendeingivande i övrigt, t.ex. i sin marknadsföring.

Under de senaste decennierna har enskilda personers andel av det direkta ägandet av börsaktier minskat kraftigt och delvis ersatts av ett ökat institutionellt ägande. Portföljförvaltande institutioner med en traditionellt mer passiv roll har blivit en dominerande ägar-kategori i näringslivet.

Utvecklingen mot ett ökat antal passiva ägare riskerar att leda till att den egentliga makten i företagen hamnar hos företagsledningarna. En sådan utveckling kan få till följd att företagsledningarna kommer att sätta sina egna intressen framför ägarnas. Detta kan i sin tur skada såväl enskilda företag som samhällsekonomin i stort. Den senaste tidens händelser och debatt har påmint oss om riskerna med en sådan utveckling.

Ägarna har det yttersta ansvaret för sina företag. Aktiva ägare minskar utrymmet för att en företagsledning skall handla i sitt eget snarare än i aktieägarnas intresse. Det allmänna har ett intresse av att främja uppkomsten av starka och aktiva ägare, som kan bidra till näringslivets utveckling och förnyelse. De allt mer komplexa förhållandena i stora företag som ofta ingår i världsomspännande koncerner ställer nya och höga krav på företagsledning, styrelse och ägare.

Förmånsprogram för företagsledningar har under senare år blivit mycket vanliga bland svenska storföretag. I debatten har det hävdats att vissa förmånsprogram varit svagt kopplade till företagets egna resultat och lett till orimligt stora belöningar, både när aktiemarknaden befunnit sig i en generell uppgångsfas och i en tid då aktiemarknaden drabbats av sin djupaste svacka på mycket lång tid.

Förekomsten av olämpligt utformade förmånsprogram kan bidra till att urholka förtroendet för näringslivet.

Det är nödvändigt att det såväl inom företagen som externt sker en kontroll av företagens ekonomiska förhållanden och förvaltning. Det har i den allmänna debatten gjorts gällande att denna kontroll i dag är otillräcklig. I debatten - som i dessa delar främst tagit sin utgångspunkt i redovisningsskandalerna i Förenta staterna - har redovisningsreglerna och revisorernas roll ägnats särskild uppmärksamhet. Betydelsen av öppenhet och insyn i företagens affärer har lyfts fram. Även på dessa punkter har det påståtts att det finns brister.

Många aktieägare har på sistone drabbats hårt av de kraftiga kursfallen på noterade aktier. De snabbt skiftande marknadsförhållandena har gjort det svårt för aktieägarna, särskilt de mindre aktieägarna, att hålla sig informerade om utvecklingen och göra en bedömning av läget.

Det är avgörande för ett effektivt näringsliv att det finns en fungerande konkurrens mellan företagen. Det finns tecken på att konkurrensen i vissa fall sätts ur spel, bl.a. genom kartellbildning.

De förhållanden i Sverige och vår omvärld som har uppmärksamats under senare tid riskerar att inte bara skada näringslivet utan också skada förtroendet för de finansiella marknaderna. I dag är de finansiella marknaderna av intresse inte bara för ett fåtal utan för var och en. Sparande till konsumtion, boende och pension sker i allt högre grad i finansiella tillgångar.

Sammanfattningsvis kan den senaste tidens händelser få allvarliga följder. Förtroendet för näringslivet riskerar att minska. Detta kan i sin tur leda till att företagen får svårare att attrahera kapital. Det är mot denna bakgrund angeläget att säkerställa att förtroendet för näringslivet upprätthålls. Det finns därför anledning att göra en analys och översyn av den ordning som vi har i dag. För detta ändamål bör en särskild kommission tillsättas.

Pågående lagstiftningsarbete

Inom Regeringskansliet pågår arbetet med en ny aktiebolagslag. Till grund för detta arbete ligger Aktiebolagskommitténs slutbetänkande Ny aktiebolagslag (SOU 2001:1) som överlämnades till regeringen i januari 2001. Flertalet av kommitténs tidigare förslag har redan lagts till grund för ändrad lagstiftning.

Frågor om hur företag styrs (corporate governance) har under senare tid ägnats stor uppmärksamhet internationellt, bl.a. inom OECD och Europeiska unionen. Europeiska kommissionen har gett en särskild expertgrupp i uppdrag att lämna rekommendationer till ett modernt europeiskt regelverk om företagsstyrning. Expertgruppen väntas lämna sina rekommendationer under hösten 2002.

En ny revisorslag trädde i kraft den 1 januari 2002. Den nya lagen bygger i väsentliga delar på det harmoniseringsarbete som bedrivs på europeisk nivå när det gäller frågor om revisorers opartiskhet och självständighet. Ytterligare initiativ inom revisionsområdet kan förväntas komma från Europeiska kommissionen under hösten 2002.

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att reformera den lagstiftning som styr kreditgivning och hanteringen av företag på obestånd. Ett av syftena med arbetet är att skapa bättre förutsättningar för ett långsiktigt företagande.

Betänkandet Konsumentskydd vid finansiell rådgivning (SOU 2002:41) med förslag till lagstiftning som är tvingande till konsumenternas förmån överlämnades till regeringen i maj 2002.

Värdepappersfondsutredningen har i juni 2002 lagt fram ett förslag till ny lag om investeringsfonder (SOU 2002:56). I betänkandet berörs frågan om fonder som ägare i marknadsnoterade bolag.

Inom Europeiska unionen pågår förhandlingar om ett nytt direktiv om marknadsmissbruk. Förslaget till direktiv omfattar ändrade insiderregler och regler för att förhindra marknadsmanipulation.

Tillsyn och reglering

I Sverige finns en lång tradition av samspel mellan offentlig tillsyn och reglering av näringslivet samt självreglering. Den offentliga tillsynen och regleringen handhas huvudsakligen av Finansinspektionen, Bokföringsnämnden och Revisorsnämnden. Näringslivets självreglering handhas främst av Näringslivets Börskommitté, Aktiemarknadsnämnden, Stockholmsbörsen, Redovisningsrådet och Svenska Fondhandlareföreningen.

Finansinspektionen svarar för tillsynen av företag som erbjuder finansiella tjänster. För detta ändamål utfärdar inspektionen före-

skrifter och allmänna råd, granskar risker och kontrollsystem samt bevakar företagens informationsgivning.

Bokföringsnämnden är ett statligt expertorgan med uppgift att utveckla god redovisningssed. Nämnden ger ut allmänna råd och informationsmaterial om tillämpningen av lagar på redovisningsområdet.

Revisorsnämnden utövar tillsyn över revisionsverksamhet samt över revisorer och revisionsbolag. Nämnden ansvarar även för att god revisorssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.

Näringslivets Börskommitté har till uppgift att verka för att god sed råder på den svenska aktiemarknaden. I detta syfte utfärdar kommittén rekommendationer. Under senare tid har kommittén bl.a. utfärdat en rekommendation om vilken information som skall lämnas om ledande befattningshavares förmåner.

Aktiemarknadsnämnden har också till uppgift att verka för god sed på aktiemarknaden. Nämnden verkar i detta syfte genom uttalanden, rådgivning och information.

De företag som är noterade vid Stockholmsbörsen är skyldiga att lämna information enligt vad som följer av noteringsavtalet. Noteringsavtalet omfattar bl.a. de flesta rekommendationerna från Näringslivets Börskommitté.

Redovisningsrådet skall främja utvecklingen av god sed på redovisningsområdet. I detta syfte utfärdar rådet och den till rådet knutna akutgruppen rekommendationer och sprider information om redovisningsfrågor.

Svenska Fondhandlareföreningen utövar tillsyn över mäklarkåren genom sitt eget regelverk.

I systemet för kontroll av företag är reglerna om revision av särskild betydelse. Reglerna omfattar alla aktiebolag och innebär att räkenskaper samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning skall granskas av en eller flera revisorer. Om revisorerna upptäcker eller misstänker att det förekommer oegentligheter i företaget kan de reagera genom erinringar till företagsledningen och genom anmärkningar i revisionsberättelsen. I vissa fall är revisorerna dessutom skyldiga att informera skattemyndighet eller åklagare.

Regeringen har den 11 juli 2002 beslutat att en särskild utredare skall göra en översyn av Finansinspektionens roll och resursbehov. Den särskilde utredaren skall granska utrymmet för självreglering på värdepappersmarknaden och överväga på vilket sätt Finansinspektionen kan få större inflytande och ansvar över själv-

regleringen i framtiden (dir. 2002:94). Den särskilde utredaren skall vidare lämna förslag till hur Sverige bör organisera tillsynen för att kunna efterleva de internationella redovisningsstandarder som svenska börsbolag från och med 2005 kommer att vara skyldiga att tillämpa till följd av en nyligen antagen EG-förordning (rådets dokument 3626/1/2/REV). Utredaren skall även överväga om, och i vilken omfattning, Finansinspektionen bör få en roll vid tillsynen över revisorer, registrerade revisionsbolag och revisionsverksamhet i sådana bolag som gett ut värdepapper som är noterade vid en börs eller en auktoriserad marknadsplats.

Inom Europeiska unionen pågår ett intensivt arbete med flera direktiv om reformerad marknadstillsyn. En central förändring är att det i varje medlemsland skall finnas en enda ansvarig myndighet för tillsynen av värdepappersmarknaden.

Den svenska modellen med en relativt omfattande självreglering kommer därmed med stor sannolikhet att behöva förändras och Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet stärkas.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet på konkurrensområdet. I konkurrenslagen (1993:20) finns ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Förbudet omfattar bl.a. kartellbildning. Företag som överträder förbudet kan åläggas att betala en konkurrensskadeavgift med upp till 10 procent av årsomsättningen. I syfte att effektivisera kampen mot karteller har konkurrenslagen ändrats från och med den 1 augusti 2002 (SFS 2002:595). Ändringarna innebär bl.a. en möjlighet till eftergift eller nedsättning av konkurrensskadeavgiften för den som avslöjar en kartell och underlättar Konkurrensverkets utredning. Samtidigt har ändringar i sekretesslagen (1980:100) från och med den 1 augusti 2002 (SFS 2002:591) utökat sekretesskyddet för anmälan eller annan utsaga lämnad av enskild till Konkurrensverket.

Det pågår ett arbete inom Europeiska Unionen med reformering av tillämpningen av konkurrensreglerna, den s.k. moderniseringsprocessen. Kommissionen har presenterat ett förslag till ny rådsförordning som bl.a. innehåller en bestämmelse om informationsutbyte mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och mellan de nationella konkurrensmyndigheterna inbördes. Förslaget behandlas för närvarande i en rådsarbetsgrupp.

Kommissionens uppdrag

Kommissionens huvuduppgifter är att

- etablera en dialog med näringslivets ägare och företrädare om dagens situation när det gäller förtroendet för näringslivet,
- granska om det förekommer förtroendskadliga företeelser inom det svenska näringslivet och, i så fall, kartlägga dessa,
- belysa näringslivets egna insatser i förtroendeskäpande syfte,
- analysera behovet av åtgärder som kan stärka och säkerställa förtroendet för det svenska näringslivet,
- ta del av relevanta internationella erfarenheter,
- bedöma om lagstiftning, offentlig reglering och näringslivets eget regelverk behöver förändras, varvid konsumentperspektivet särskilt skall uppmärksammas,
- föreslå de åtgärder som bedöms nödvändiga.

Kommissionen skall belysa och klargöra vilka faktorer som kan vara avgörande för uppkomsten av förtroendskadliga företeelser i näringslivet och hur sådana företeelser skulle kunna motverkas.

Kommissionen skall granska och analysera brister i rollfördelningen mellan ägare, företagsledning och revisorer i större företag.

Kommissionen skall analysera betydelsen av det ökade institutionella ägandet och överväga åtgärder som kan främja och underlätta för ägarna att utöva en mer aktiv ägarroll.

Kommissionen skall belysa och analysera de regler och normer som styr beslut om förmåner till företagsledare.

Kommissionen skall i ljuset av utländska redovisningsskandaler och den pågående harmoniseringen inom EU analysera behovet av ytterligare regler som syftar till att säkerställa revisorers oberoende.

Kommissionen skall belysa betydelsen av öppenhet i företagen samt analysera förutsättningarna för insyn i och information från större företag. De mindre aktieägarnas ställning skall särskilt belysas.

Kommissionen skall granska olika slag av konkurrensbegränsningar i svenskt näringsliv. Frågan om kriminalisering av kartellsamarbete kommer dock att ses över i ett annat sammanhang.

Kommissionen skall ta del av internationella erfarenheter på de områden som omfattas av uppdraget.

En viktig uppgift för kommissionen är att klargöra hur eventuella förtroendskadliga företeelser förhåller sig till gällande

regler och normer. Kommissionen skall belysa näringslivets egna insatser i förtroendeskapande syfte.

Kommissionen skall identifiera de områden där det finns behov av åtgärder. I det arbetet skall konsumentaspekten särskilt uppmärksammas. Om kommissionen anser det kan den också lämna förslag till åtgärder.

Kommissionen skall i övrigt vara fri att analysera de frågor som man finner vara av intresse för förtroendet för svenskt näringsliv.

Arbetsformer och rapportering

Kommissionen skall i frågor om fondkommission samråda med den särskilde utredare som skall överväga om det behövs särskilda lagbestämmelser för den kommissionshandel som äger rum på värdepappersmarknaden (fondkommission) (dir. 2001:110).

Kommissionen skall i frågor om konkurrens och kartellbildning samråda med den kommission som tillsatts för att föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen, motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn (dir. 2002:24).

Kommissionen skall i frågor om tillsyn, självreglering och Finansinspektionens roll samråda med den särskilde utredare som skall göra en översyn av Finansinspektionens roll och resursbehov (dir. 2002:94).

Kommissionen skall i frågor om redovisning samråda med den särskilde utredare som skall överväga de frågor som rådets och Europaparlamentets förordning om tillämpning av internationella redovisningsstandarder ger upphov till (dir. 2002:106).

Kommissionen bör även i övrigt i den omfattning kommissionen finner lämpligt samråda med de myndigheter och enskilda som kan bidra till att uppdraget genomförs.

Kommissionen skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 oktober 2003.

(Statsrådsberedningen)

