



Tillsynsstrategi

1 november 2022



Innehåll

Sammanfattning	3
Varför utövar FI tillsyn?	4
FI:s instruktion.....	4
Årliga regleringsbrev	6
Vad är tillsyn?	7
Tillsyn riktas mot aktörer	7
Proaktiv och händelsestyrd tillsyn	7
Hur utövar FI tillsyn?	9
Riskbaserade prioriteringar	9
Ändamålsenliga tillsynsaktiviteter	9
Kommunikativ myndighet	11
Internationellt samarbete.....	12

Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Besöksadress Brunnsgatan 3
Telefon +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Sammanfattning

Syftet med den här strategin är att beskriva målsättningen och utgångspunkterna för den tillsyn som Finansinspektionen (FI) utövar. Vi beskriver de viktigaste förutsättningarna som vi måste beakta när vi planerar och utövar tillsynen. Vi har valt att göra detta genom att besvara tre centrala frågor:

- Varför utövar FI tillsyn?
- Vad är tillsyn?
- Hur utövar FI tillsyn?

Vi utövar tillsyn för att bidra till en väl fungerande finansmarknad där olika aktörer agerar enligt gällande regelverk. Om aktörerna på finansmarknaderna inte gör det kan det få allvarliga konsekvenser för såväl samhällsekonomin som för enskilda företag och konsumenter. För att bidra till att reglerna följs har vi genom lag eller av regeringen fått ett antal uppdrag och mandat.

Tillsynen är alltid ytterst riktad mot aktörer och ska grunda sig på regelverk. Vi vill i så hög grad som möjligt arbeta med proaktiv tillsyn för att förebygga problem. Dessutom arbetar vi händelsestyrkt och gör tillsynsinsatser när vi får ny information som tyder på att regler har överträtts.

För att uppnå våra mål på ett resurseffektivt sätt är vår tillsyn riskbaserad. Det innebär att vi lägger våra resurser där risken är hög och där konsekvenserna kan bli stora. Tillsynen är grundad i en gedigen analys och vi anpassar tillsynsaktiviteter för att få bästa resultat. Vår kommunikation om tillsynen är klar och tydlig, och uppfyller de krav som ställs på oss som myndighet. Internationellt samarbete är en viktig del av tillsynen eftersom regleringen och tillsynen av finansmarknaderna är utformade inom samarbetet inom EU och i växande utsträckning på global nivå.

Varför utövar FI tillsyn?

FI ansvarar för tillsynen av de delar av det finansiella systemet som rör finansiella marknader och finansiella företag. Av de näringsrättsliga regelverken följer vilka aktörer vi ska utöva tillsyn över, vilken verksamhet som omfattas och vilka befogenheter vi har. Vår verksamhet, i likhet med all statlig verksamhet, utgår från grundlagarna och särskilt regeringsformen. Vi ska även följa andra lagar såsom förvaltningslagen och lagen om offentlighet och sekretess.

FI har även ett ansvar för makrotillsyn. Namnet till trots är detta inte tillsyn i vanlig bemärkelse eftersom vi inte vidtar tillsynsåtgärder utan *policyåtgärder*, vilket framgår av den engelska benämningen *macroprudential policy*.

En välfungerande finansmarknad beskrivs ofta som ett smörjmedel för att en ekonomi ska fungera väl. Den ger privatpersoner och företag möjlighet att omvandla sparande till investeringar, göra betalningar och hantera risker av olika slag. Utan dessa funktioner skulle det ekonomiska utbytet människor och företag emellan hämmas väsentligt och välståndet skulle bli mindre. Finansmarknaden är central för att en ekonomi ska fungera och är därför en reglerad marknad.

Reglerna har tillkommit för att hantera olika inneboende problem och risker i det finansiella systemet som de enskilda aktörerna inte kan – eller vill – lösa på egen hand. Den finansiella sektorn hanterar andras pengar och måste i denna funktion agera på ett kontrollerat sätt med ett väl avvägt risktagande, där både konsumentskydd och finansiell stabilitet beaktas. Tillsynen spelar därmed en viktig samhällsekonomisk roll och bidrar till att aktörer agerar enligt gällande regelverk.

Att driva finansiell verksamhet kräver i de flesta fall ett tillstånd från FI (för vissa typer av verksamheter krävs enbart att aktören är registrerad hos oss). Tillståndet förutsätter att aktören uppfyller de grundläggande krav som gäller för den aktuella verksamheten. Genom tillsyn säkerställer FI att de aktörer som har fått tillstånd även fortsatt uppfyller dessa krav. Gör de inte det är FI skyldig att överväga att agera och vidta de åtgärder som överträdelsen motiverar.

FI:s instruktion

FI:s verksamhet styrs också av förordningen med instruktion för Finansinspektionen. Av instruktionen framgår att vi ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag, och för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.

FI ska arbeta för att det finansiella systemet

- är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster,
- ger ett högt skydd för konsumenter och
- bidrar till en hållbar utveckling.

Om det finansiella systemet inte kan fullgöra sina grundläggande funktioner medför det stora kostnader för samhället och enskilda. I arbetet med finansiell stabilitet fokuserar FI både på systemperspektivet och på enskilda risker och beteenden. Vår tillsyn ska identifiera risker som äventyrar den finansiella stabiliteten och vi ska vidta åtgärder där det är nödvändigt (för mer information se *Finansinspektionen och finansiell stabilitet*).

I FI:s uppdrag om finansiell stabilitet ingår även att bidra till väl fungerande marknader och ett finansiellt system som präglas av ett högt förtroende. Marknaderna är beroende av en tillförlitlig och effektiv infrastruktur för att hantera betalnings- och värdepapperstransaktioner på olika handelsplatser. Dessa system behöver också vara säkra och effektiva när det gäller information och prisbildning. Det är också viktigt att bekämpa marknadsmissbruk, eftersom ett skadat förtroende för en marknad gör att den fungerar sämre.

FI:s uppdrag består också i att skydda konsumenterna på de finansiella marknaderna. De flesta konsumenter vänder sig till den finansiella marknaden för att tillgodose de grundläggande behoven av att kunna betala, spara, låna och försäkra sig mot risker. För att möta dessa behov måste företagen dels ha förmåga att fullgöra ingångna avtal, dels ge korrekt och tillräcklig information samt visa omsorg om konsumenterna. Konsumenterna befinner sig typiskt sett i ett kunskapsunderläge i relation till de företag som erbjuder finansiella tjänster. Det kan vara svårt att utvärdera olika handlingsalternativ och felaktiga beslut kan få stora konsekvenser såväl för den enskilde som för samhället i stort. Det lägger ett särskilt ansvar på företagen (för mer information se *Ett ramverk för konsumentskyddet*).

I FI:s uppdrag ingår att bidra till en hållbar utveckling. Regleringen på hållbarhetsområdet håller på att utvecklas. I dagsläget deltar FI mycket aktivt i utvecklingen av reglering och standarder vad gäller hållbarhet. Vi verkar för att regleringen på hållbarhetsområdet ska bli ändamålsenligt. Vi driver på för bättre information till konsumenterna från alla berörda företag. Hållbarhetsriskerna är kopplade till både finansiell stabilitet och konsumentskydd. FI har som målsättning att hållbarhet ska bli en integrerad del av den löpande uppföljningen av företag under tillsyn.

Till detta kommer FI:s uppdrag att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. I det ingår att övervaka att finansiella aktörer fullgör sina skyldigheter enligt de regler som syftar till att motverka att de blir utnyttjade för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Årliga regleringsbrev

Utöver instruktionen får FI genom det årliga regleringsbrevet specifika uppdrag från regeringen. Vissa av dessa uppdrag är mer beständiga och återkommer i regleringsbreven år efter år, medan andra är specifika och unika uppdrag som gäller det enskilda året. Regeringen använder även regleringsbrevet för att påverka inriktningen av FI:s verksamhet genom att begära särskild återsrapportering om vad vi har gjort på specifika områden. Exempel på uppdrag som på detta sätt har lyfts fram i regleringsbreven på senare år är motverkan av penningtvätt och terrorismfinansiering, tillsyn av informations- och cyberrisker, informationssäkerhet och särskild tillsyn över konsumentkrediter.

Vad är tillsyn?

Tillsyn är granskning av att regler följs. Vid behov leder tillsynen till beslut om åtgärder för att den som inte fullgör sina skyldigheter enligt lag, ska rätta till det som är fel. Regelverken är utgångspunkten för tillsyn. Det är där det framgår både vilken verksamhet och vilka aktörer som vi ska ha tillsyn över, samt vilka regler som dessa ska följa. I vissa fall definierar regelverken även specifika tillsynsaktiviteter.

Tillsyn riktas mot aktörer

Finansiell tillsyn riktas mot finansiella aktörer. Det är bara fysiska eller juridiska personer – inte system eller funktioner – som kan ansöka om och få tillstånd att driva finansiell verksamhet och som omfattas av FI:s tillsyn. Vissa tillsynsaktiviteter kan fokusera på funktioner, marknadsförhållanden eller andra företagsövergripande aspekter, men även dessa leder i slutändan till bedömningar av enskilda eller grupper av finansiella aktörer. Det finns också områden där tillsyn riktas mot icke-finansiella aktörer. Ett exempel är tillsynen av marknadsmissbruk.

De företag som har fått tillstånd eller registrerats av FI finns registrerade i vårt företagsregister. Där finns tiotusentals företag och fonder. Ur tillsynssynpunkt finns det dock en tydlig skillnad mellan de aktörer som verkar på basis av ett verksamhetstillstånd från FI och de som är registrerade av någon annan anledning, exempelvis därför att de har ett verksamhetstillstånd från en utländsk myndighet. Det är framför allt de förstnämnda som är föremål för vårt tillsynsarbete.

Tillsynen av marknadsmissbruk och informationsgivning omfattar samtliga företag som är noterade på handelsplatser, vilket i Sverige är ett tusental företag. Tillsynen omfattar också personer som är i ledande ställning i dessa företag och deras närstående, vilket är tiotusentals privatpersoner samt alla som handlar med finansiella instrument på handelsplatserna.

Proaktiv och händelsestyrd tillsyn

En stor del av FI:s tillsyn är proaktiv. Det innebär att vi identifierar och försöker motverka problem och regelöverträdelser innan de påverkar stabiliteten eller konsumenterna på de finansiella marknaderna. Vi fångar upp potentiella risker innan de hinner skapa stora och synliga problem.

För att utöva en effektiv proaktiv tillsyn har FI ett brett angreppssätt och ett helhetsperspektiv. I tillsynen ingår därför också att analysera marknadsföreteelser och omvärldsförhållanden som kan påverka aktörer på de finansiella marknaderna och deras möjlighet att uppfylla de regler som de verkar under.

Proaktiv tillsyn förutsätter att vi planerar vår verksamhet utifrån de risker vi ser. All tillsyn går dock inte att planera på förhand och vi måste även kunna agera när vi ser störningar eller regelöverträdelser, eller en omedelbar risk för det. Händelser i omvärlden och enskilda företags regelefterlevnad kan påverka finansmarknaden i stort eller enskilda konsumenter på ett sätt som vi inte alltid kan förutse när vi planerar verksamheten. Vår tillsyn är därför också till viss del händelsestyrd.

Hur utövar FI tillsyn?

Regelverken sätter ramarna för innehållet i tillsynen, men samtidigt har vi begränsade resurser för tillsynen. Vi finansieras av anslag som beslutas av riksdagen och av vissa avgifter. Det är vår skyldighet som statlig myndighet att använda de resurser vi har effektivt och driva vår verksamhet på ett rättssäkert sätt.

Vi behöver därför prioritera i vår tillsyn på ett genomtänkt och systematiskt sätt. Av resursskäl kan vi inte arbeta med både bredd och djup i alla delar av vår tillsyn. Vi väljer att gå på djupet i tillsynen där behoven finns. Utgångspunkten för våra prioriteringar är därför att tillsynen ska vara riskbaserad. I såväl den planerade som i den händelsestyrda tillsynen anpassar vi sedan insatserna utifrån de följder som regelöverträdelser skulle få för stabilitet, konsumentskydd och övriga mål.

Riskbaserade prioriteringar

FI:s tillsyn är riskbaserad. Riskbaserad tillsyn innebär att vi lägger våra resurser där risken för problem är hög och där konsekvenserna kan bli stora, det vill säga där vi bedömer att tillsynen kan göra mest nytta.

Den riskbaserade tillsynen tar sin utgångspunkt i en årlig, myndighetsövergripande riskanalys, där vi identifierar de risker vi främst ska fokusera tillsynen på under det kommande året. Den årliga riskanalysen innefattar även en gradering av aktörer efter risknivå, verksamhetens omfattning och i vilken grad de kan påverka konsumenter eller den finansiella stabiliteten. Den årliga riskanalysen kompletteras sedan löpande genom en ständigt pågående bedömning av den aktuella riskbilden. Den kontinuerliga bedömningen av riskbilden utgår i hög grad från löpande tillsynsaktiviteter och analys av inrapporterad data.

Riskbaserad tillsyn innebär också att FI i tillsynen utgår från syftet med och vikten av enskilda bestämmelser. Regler som avser finansiella företags soliditet och kapitaltäckningen är exempel på väsentliga delar av regleringen inom flera sektorer och får därmed stor vikt i den riskbaserade tillsynen.

Beroende på händelser i omvärlden eller i enskilda företag kan vi behöva prioritera om mellan proaktiv och händelsestyrd tillsyn. FI strävar dock alltid efter att, utifrån de risker som vi har identifierat, prioritera våra resurser så att de samlade konsekvenserna för tredje man begränsas så långt det är möjligt.

Ändamålsenliga tillsynsaktiviteter

Våra tillsynsaktiviteter syftar till att granska och analysera regelefterlevnad eller aktörers förutsättningar att följa relevanta regler. Eftersom det skiljer sig åt från fall till fall hur djupt och brett vi behöver gå, och vad vi vill kommunicera med aktörer och omvärlden, har vi olika aktiviteter för tillsynen. Tillgång till relevant och

uppdaterad information, såväl kvalitativ som kvantitativ, är grunden i FI:s tillsyn. Våra prioriteringar, val av tillsynsaktiviteter och beslut om åtgärder vilar på analyser. Att analysera innebär att dra slutsatser utifrån fakta och samlad kunskap. Välgrundade analyser är viktigt för att vi ska göra korrekta prioriteringar, följa risker och jämföra aktörer med varandra, men också för att vi ska kunna kommunicera skälen till våra beslut för omvärlden.

I vissa delar behöver tillsynen vara heltäckande i den mening att den omfattar samtliga aktörer under tillsyn. Detta gäller i första hand regelverkens mest grundläggande krav som anger förutsättningarna för ett finansiellt företags fortlevnad, till exempel kapitalkrav. FI:s ansats för heltäckande tillsyn utgår i hög grad från kvantitativa analyser av inrapporterade data för att säkerställa att samtliga företag under tillsyn uppfyller vissa delar av regelverken.

Heltäckande tillsyn innebär dock inte att FI har direktkontakt med samtliga aktörer. När analyserna av den löpande kvantitativa rapporteringen och andra nyckeltal visar att ett företag inte uppfyller, eller riskerar att inte uppfylla, lagstadgade krav bedömer vi vilka fortsatta insatser som kan vara lämpliga. I regel tar vi också kontakt med aktören i fråga.

FI utför tillsynsarbetet genom olika tillsynsaktiviteter. Dessa aktiviteter är utformade för att vi ska uppnå våra mål så effektivt som möjligt.

Alla aktörer under FI:s tillsyn är föremål för en **löpande tillsyn**. Genom planerade analyser och granskningar, såväl kvantitativa som kvalitativa, ser vi till att finansiella företag och marknadstransaktioner uppfyller de regler och krav som ställs på dem. Den löpande tillsynen är också till viss del händelsestyrd och ger tillsammans med resultaten av våra planerade analyser och granskningar underlag för våra riskbaserade prioriteringar. Den löpande tillsynen omfattar alla delar av FI:s uppdrag. Den inkluderar såväl företagets kapitaltäckning och likviditet, riskhantering och företagsstyrning som hur de uppför sig mot konsumenter.

En viktig del i den löpande tillsynen är tillsynsdialog. Den består av de kontakter som FI har med företag och andra aktörer, och ger oss information om utvecklingen av risker och förändringar inom företagen, på marknaderna och vad gäller produkter. Dialogen ger oss även möjlighet att förmedla vår syn på de regler som gäller för företagen.

Den löpande tillsynen är också ofta en förutsättning för att hitta områden där risken för regelöverträdelser behöver analyseras djupare i form av en fördjupad analys eller undersökning.

Fördjupade analyser syftar till att skapa en ökad förståelse och kunskap hos FI om en specifik frågeställning. En fördjupad analys kan exempelvis vara en bred kartläggning av en enskild risk eller en analys av hur ett eller flera företag följer

eller förhåller sig till en viss bestämmelse. Fördjupade analyser kan inte ligga till grund för ingripande- eller sanktionsbeslut. För sådana beslut krävs en undersökning men en fördjupad analys kan utgöra underlag för beslut att starta och sedan genomföra en resurseffektiv undersökning av ett eller flera företag.

Undersökningar är tillsynens främsta verktyg för att kommunicera bedömningar om avvikelser från regelverket till enskilda aktörer. Det främsta syftet med undersökningar är att utreda och bedöma om en eller flera aktörer har brutit i relation till regelverket, vilket i så fall kan leda till ett ingripande eller en sanktion (för mer information se *Undersökningsprocessen*).

Om FI genom en undersökning har identifierat att en aktör har åsidosatt sina skyldigheter enligt lag eller andra regler som gäller för dess verksamhet, kan FI:s styrelse besluta om en **sanktion** (för mer information se *Sanktionsprocess*). Sanktion är ett samlingsbegrepp för återkallelse av verksamhetstillstånd, varning, erinran eller anmärkning. Dessa kan kombineras med sanktionsavgifter eller straffavgifter.

FI har möjlighet att vidta andra åtgärder än sanktioner om det följer av regelverket och om vi bedömer det vara tillräckligt i relation till den identifierade bristen. Ett **ingripande** (för mer information se *Ingripandeprocess*) är ett beslut som riktar sig mot en aktör och kan exempelvis innebära att FI begränsar aktörens möjligheter att förfoga över sina tillgångar.

Kommunikativ myndighet

Kommunikation är en viktig del av FI:s tillsyn. Det gäller såväl kommunikation i ärenden där en aktör är part, som kommunikation i andra sammanhang, riktad till en bredare mottagarkrets. Vår kommunikation har många mottagare, till exempel aktörer under tillsyn, branschorganisationer, lagstiftare, europeiska tillsynsmyndigheter, media och allmänheten. Kommunikationen behöver därför vara anpassad till grupper med skilda behov och förutsättningar.

Förvaltningslagen ställer krav på kommunikation i ärenden där en enskild är part, som till exempel i våra undersökningar. Bakgrunden och skälen till våra prioriteringar, överväganden och beslut om åtgärder ska tydligt framgå. Dessutom ska våra ställningstaganden i olika frågor vara väl motiverade och lättillgängliga för omvärlden.

Kommunikation är ett centralt inslag i den proaktiva tillsynen. Genom en bred kommunikation kan vi uppmärksamma aktörer på våra förväntningar och därmed ge dem bättre förutsättningar att följa reglerna.

Kommunikativ tillsyn står inte i något motsatsförhållande till en skarp och beslutsam tillsyn. Tvärtom innebär den kommunikativa tillsynen att vi är tydliga

mot omvärlden med vilka förväntningar vi har och på vilka analyser våra riskanalyser och beslut vilar. Tillsynen ska hjälpa omvärlden att förstå vilka hänsyn vi har tagit vid utförandet av våra uppdrag i termer av relevanta regelverk och skeenden på de finansiella marknaderna. I den kommunikativa tillsynen ingår också att vi ska lyssna på synpunkter från omvärlden och aktörer under vår tillsyn.

Internationellt samarbete

Under det senaste decenniet har internationaliseringen av regelverken och tillsynen inom EU och på global nivå ökat i betydelse. De tre europeiska tillsynsmyndigheterna – Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) – påverkar också i växande grad hur den löpande tillsynen ska utformas och vilka tillsynsaktiviteter vi behöver prioritera. Inom EU finns det även en strävan att skapa enhetliga principer och praxis för hur tillsyn utövas.

För att påverka förutsättningarna för vår tillsyn är det därför viktigt att FI deltar aktivt i arbetet inom de europeiska tillsynsmyndigheterna och i andra internationella samarbetsorgan. Ett viktigt mål i det internationella arbetet är att påverka utvecklingen av regler och tillsynspraxis i linje med prioriteringar av de områden och frågor som är viktigast för Sverige (för mer information se *Internationell strategi*).

Dokumentinformation

Dokumentnamn	Tillsynsstrategi
Diarienummer	22-24464
Beslutsdatum	2022-10-31
Ikraftträdelsedatum	2022-11-01
Dokumentägare (titel/funktion)	Ordförande i Samråd Tillsyn
Beslutsfattare (titel/funktion)	Generaldirektör
Hänvisning till externa krav	Förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen
Hänvisning till interna styrdokument kopplade till detta	Undersökningsprocessen (dnr 21-14537) Ingripandeprocessen (dnr 21-25756) Sanktionsprocessen (dnr 16-1234) Internationell strategi (dnr 21-30597)

Versionshistorik

Ikraftträdande	Version	Kommentar
2022-11-01	1.0	Ersätter Tillsynsstrategi dnr 20-26552