

Utvärdering av Riksbankens och Finansinspektionens övervaknings- och tillsynsarbete av den finansiella infrastrukturen



DATUM 2014-03-27

Internrevisionsavdelningen vid Sveriges Riksbank och Finansinspektionen

■ Riksbanken och Finansinspektionen uppfyller i hög utsträckning "Principles for financial market infrastructures" (PFMI) från CPSS¹ och IOSCO²

Det här dokumentet sammanfattar den bedömning som medarbetare på internrevisionsavdelningen³ gjort av hur väl Riksbanken och Finansinspektionen gemensamt uppfyller kraven i ansvarsområdena A-E i PFMI. Här finns också motiveringen till bedömningen samt eventuella rekommendationer och kommentarer.⁴ Uppdraget och genomförandet beskrivs sist i texten. Den fullständiga utvärderingen finns i en bilaga till detta dokument.

Ansvarsområde A: Reglering, tillsyn och övervakning av infrastrukturföretagen^{5 6}

Ansvarsområde A ställer krav på reglering, tillsyn och övervakning av infrastrukturföretag. Detta ansvarsområde innebär att infrastrukturföretagen ska vara föremål för lämplig och effektiv reglering, tillsyn och övervakning av en centralbank, tillsynsmyndighet eller andra relevanta myndigheter.

Bedömning - Uppfylld

Riksbankens respektive Finansinspektionens uppdrag är tydligt definierade. Det finns tydliga och offentliggjorda kriterier för vilka infrastrukturföretag som ska stå under tillsyn av Finansinspektionen och vilka som ska övervakas av Riksbanken. De företag som uppfyller kriterierna är övervakade eller står under tillsyn.

Ansvarsområde B: Befogenheter och resurser vid reglering, tillsyn och övervakning⁷

Ansvarsområde B innebär att centralbanker, tillsynsmyndigheter och andra relevanta myndigheter ska ha befogenheter och resurser att på ett effektivt sätt utföra sin reglering, tillsyn och övervakning av infrastrukturföretag.

¹ Committee on Payment and Settlement Systems.

² International Organization of Securities Commissions.

³ Med internrevisionsavdelningen avses Riksbankens och Finansinspektionens gemensamma internrevision.

Internrevisionsavdelningen bedrivs oberoende av annan verksamhet inom myndigheterna.

⁴ De fyra betygsnivåerna är: Observed (Uppfylld), Broadly observed (till stor del uppfylld), Partly observed (delvis uppfylld) och Not observed (ej uppfylld).

⁵ Med infrastrukturföretag avses det som Riksbanken brukar kalla "system i den finansiella infrastrukturen" och Finansinspektionen brukar kalla "institut". Den engelska termen i PFMI är "financial market infrastructures" och förkortas FMIs.

⁶ Responsibility A: Regulation, supervision, and oversight of FMIs.

⁷ Responsibility B: Regulatory, supervisory, and oversight powers and resources.

SVERIGES RIKSBANK

(Brunkebergstorg 11), SE-103 37 Stockholm. Tel +46 8 787 00 00. Fax +46 8 21 05 31.

e-mail: registratorn@riksbank.se, www.riksbank.se

FINANSINSPEKTIONEN

P.O Box 7821, (Brunnsgatan 3), SE-103 97 Stockholm. Tel +46 8 787 80 00. Fax +46 8 24 13 35

e-mail: finansinspektionen@fi.se, www.fi.se

■ Bedömning – Till stor del uppfylld

Riksbanken och Finansinspektionen har rätt enligt lag att begära den information de behöver för sina respektive uppdrag från infrastrukturföretagen som är övervakade eller står under tillsyn. I de fall infrastrukturföretagen inte följer relevanta principer, policyer och regler så kan Riksbanken och Finansinspektionen hantera detta på olika sätt. Finansinspektionen kan utfärda förelägganden och sanktioner, medan Riksbanken använder sig av så kallad moral suasion⁸.

Internrevisionen bedömer dock att resurserna kan vara otillräckliga och/eller prioriteras på fel sätt. Detta gäller både vid planerade aktiviteter och vid oväntade händelser som kan ta tid i anspråk för den personal som arbetar med övervakning eller tillsyn.

Därmed dras betyget ner något till "till stor del uppfylld" på detta område.

Rekommendationen till myndigheterna är att göra en analys av behov och beredskap för att se om resurserna är tillräckliga för en effektiv reglering, tillsyn och övervakning av infrastrukturföretagen. Ytterligare ett förslag är att myndigheterna lägger mer resurser på sådant som att regelbundet göra platsbesök och utföra revisioner, liknande den IT-revision som nyligen utförts avseende Euroclear Sweden. På så sätt kan myndigheterna ytterligare fördjupa kunskapen om infrastrukturföretagen och därmed förbättra övervakningen och tillsynen.

Ansvarsområde C: Offentliggörande av policyer för tillsyn och övervakning av infrastrukturföretagen⁹

Ansvarsområde C innebär att centralbanker, tillsynsmyndigheter och andra relevanta myndigheter ska fastställa och offentliggöra sina policyer för tillsynen och övervakningen av infrastrukturföretagen.

Bedömning – Uppfylld

Riksbankens och Finansinspektionens övervakning och tillsyn över infrastrukturföretag finns beskriven i dokumenterade policyer. Riksbankens arbete finns beskrivet i en policy som är publicerad på Riksbankens webbplats. Finansinspektionens tillsyn styrs utifrån regleringsbrevet och förordningen samt av lagstiftning på det finansiella området som alla är offentliga.

Ansvarsområde D: Tillämpning av de internationella standarderna för infrastrukturföretag¹⁰

Ansvarsområde D innebär att centralbanker, tillsynsmyndigheter och andra relevanta myndigheter ska anta de internationella standarderna från CPSS och IOSCO, "*Principles for financial market infrastructures*", och tillämpa dessa konsekvent.

Bedömning – Uppfylld

Riksbanken och Finansinspektionen tillämpar PFMI på samtliga svenska infrastrukturföretag som är övervakade eller står under tillsyn. PFMI används på ett konsekvent sätt för olika typer av infrastrukturföretag, till exempel för privat eller offentligt ägda.

⁸ Moral suasion innebär att Riksbanken offentligt och direkt till infrastrukturföretagen kommunicerar sin syn, motiverar denna och förväntar sig att företagen anpassar sig till den.

⁹ Responsibility C: Disclosure of policies with respect to FMIs.

¹⁰ Responsibility D: Application of the principles for FMIs.

■ Ansvarsområde E: Samarbete med andra myndigheter¹¹

Ansvarsområde E innebär att centralbanker, tillsynsmyndigheter och andra relevanta myndigheter ska samarbeta med varandra, både nationellt och internationellt, för att främja säkerheten och effektiviteten i infrastrukturföretagen.

Bedömning – Uppfylld

Riksbanken och Finansinspektionen har en gemensam överenskommelse om samarbete och informationsdelning som ger en effektiv hantering av de infrastrukturföretag som båda myndigheterna bedriver tillsyn/övervakning av. Vad gäller de svenska infrastrukturföretagen - NASDAQ OMX Clearing, Euroclear Sweden och Bankgirot - samarbetar Riksbanken och Finansinspektionen genom gemensamma kvartalsmöten, gemensamma bedömningar de gör utifrån infrastrukturföretagens självutvärderingar, samt i andra undersökningar.

Vad gäller den svenska centrala motparten NASDAQ OMX Clearing finns ett gränsöverskridande samarbete i form av ett tillsynskollegium inom ramen för EMIR¹² där tillsynsmyndigheter och centralbanker i berörda länder ingår. Även för den holländska centrala motparten EuroCCP (tidigare EMCF) finns ett tillsynskollegium under EMIR. Både Riksbanken och Finansinspektionen ingår i dessa tillsynskollegier. Myndigheterna deltar också i det gränsöverskridande samarbetet för övervakning av Euroclear-gruppen (Euroclear SA/NV), där Euroclear Sweden ingår. Vad gäller de utländska infrastrukturföretagen CLS och SwapClear som clearar och/eller avvecklar svenska kronor, liksom för SWIFT som hanterar finansiella meddelanden, finns det etablerade övervakningssamarbeten mellan relevanta centralbanker.

PFMI – internationella standarder som ställer krav på myndigheters tillsyns- och övervakningsarbete

I sitt arbete med övervakning respektive tillsyn över den finansiella infrastrukturen följer Riksbanken och Finansinspektionen "*Principles for financial market infrastructures*". Dessa internationella standarder innehåller en mängd olika krav som infrastrukturföretag, som är övervakade eller står under tillsyn, måste leva upp till för att betraktas som säkra och effektiva.

Riksbanken och Finansinspektionen tillämpar också PFMI på sitt eget övervaknings- och tillsynsarbete. Det finns nämligen också krav som riktar sig till centralbanker, tillsynsmyndigheter och andra relevanta myndigheter som bedriver övervakning och tillsyn över den finansiella infrastrukturen.¹³

Riksbanken och Finansinspektionen gav i uppdrag till medarbetare på Internrevisionsavdelningen att utvärdera myndigheterna utifrån PFMI

Under hösten 2013 gav Riksbanken¹⁴ och Finansinspektionen¹⁵ i uppdrag till medarbetare på internrevisionsavdelningen att som oberoende part utvärdera myndigheternas övervakning och tillsyn över den finansiella infrastrukturen. Senast en utvärdering gjordes var under 2011 då Internationella valutafonden IMF gjorde en så kallad FSAP (Financial Sector Assessment Program) i

¹¹ Responsibility E: Cooperation with other authorities.

¹² European Market Infrastructure Regulation eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

¹³ Se Principles for financial market infrastructures, s. 126-137.

¹⁴ Chefen för enheten för finansiell infrastruktur vid Riksbanken.

¹⁵ Chefen för avdelningen Uppförande- och infrastrukturtillsyn vid Finansinspektionen.

■ Sverige.¹⁶ Sedan dess har de internationella standarderna från CPSS och IOSCO reviderats och uppdaterats. Även myndigheternas övervakning och tillsyn har genomgått vissa förändringar de senaste åren. Det är nu första gången myndigheterna utvärderas utifrån PFMI och det är första gången medarbetare vid internrevisionsavdelningen utvärderar myndigheterna utifrån dessa internationella standarder.¹⁷

Genomförande

Utvärderingen har genomförts utifrån de frågor som riktar sig till myndigheter i "*Principles for financial market infrastructures: Disclosure framework and Assessment methodology*".¹⁸ Riksbanken och Finansinspektionen har skriftligen besvarat dessa frågor och även skickat underlag som stödjer svaren. Vid behov har de båda myndigheterna fått komplettera sina svar så att dessa blivit fullständiga. Därefter har medarbetare på internrevisionen gjort en sammanställning av myndigheternas svar och utifrån svaren bedömt hur väl myndigheterna gemensamt uppfyller kraven som ställs på myndigheter i PFMI. Huvudsakligen har utvärderingen genomförts under oktober-november 2013, med vissa mindre kompletteringar av information senare.

¹⁶ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11172.pdf>

¹⁷ Notera att detta inte är en vanlig revision som ingår i revisionsplanen för Riksbanken och Finansinspektionen. Utvärderingen resulterar inte heller i en revisionsrapport.

¹⁸ Se 6.0 Questions by key consideration for the responsibilities for FMIs, s. 75-81.