

Svenska myndigheters beredskap inför Brexit-omröstningen

RIR 2016:33



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-427-8

RIR 2016:33

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-12-14

DNR: 3.1.1-2016-1358

RIR 2016:33

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Svenska myndigheters beredskap inför Brexit-omröstningen

Riksrevisionen har granskat svenska myndigheters beredskap inför Storbritanniens EU-omröstning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller iakttagelser och rekommendationer som avser regeringen, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret.

Företrädare för Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och finansiella stabilitetsrådets kansli har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till kapitel 3 i rapporten. Riksrevisionen står dock ensam för de slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Sten Hansen har varit föredragande. Revisionsdirektör Jörgen Appelgren, ämnessakkunnig Håkan Jönsson, enhetschef Erik Höglin och chefsekonom Robert Boije har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Sten Hansen

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet
Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Finansiella stabilitetsrådets kansli

SVENSKA MYNDIGHETERS BEREDSKAP INFÖR BREXIT-OMRÖSTNINGEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskningen	9
1.2 Bakgrund	9
1.3 Frågeställningar och avgränsningar	13
1.4 Metod	14
1.5 Bedömningsgrund	14
2 Myndigheters ansvar att förbereda sig inför hotande finanskriser	17
2.1 Riksdagen och regeringen	17
2.2 Myndigheter med särskilt ansvar för samordning	18
2.3 Mål och uppgifter för operativa myndigheter	19
3 Myndigheternas förberedelser inför omröstningen	23
3.1 Riskbild och varningssignaler	23
3.2 Informationsinhämtning	24
3.3 Analyser, utredningar och beslutsunderlag	25
3.4 Organisation och beredskapsplaner	26
3.5 Åtgärder	28
3.6 Beslutskapacitet	30
3.7 Uppföljning och rutiner	31
3.8 Finansiella stabilitetsrådet	32
4 Iakttagelser och slutsatser	33
4.1 Riskbild och varningssignaler	33
4.2 Informationsinhämtning	33
4.3 Analyser, utredningar och beslutsunderlag	33
4.4 Organisation och beredskapsplaner	34
4.5 Åtgärder	34
4.6 Beslutskapacitet	35
4.7 Uppföljning och rutiner	35
Referenslista	36
Bilaga 1. Nyhetsflöde i samband med EU-omröstningen	38
Bilaga 2. Stödåtgärder vid finansiella kriser	41

SVENSKA MYNDIGHETERS BEREDSKAP INFÖR BREXIT-OMRÖSTNINGEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

I samband med EU-omröstningen i Storbritannien i juni 2016 informerade flera svenska myndigheter om att de noga följde utvecklingen på de finansiella marknaderna och att de hade beredskap för att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera eventuella störningar. Syftet med den här granskningen är att bedöma om de myndigheter som har ansvar för att värna om den finansiella stabiliteten vidtog förberedelser i rimlig omfattning inför folkomröstningen i Storbritannien om EU-medlemskapet. En genomlysning av myndigheternas beredskap kan underbygga förtroendet för deras förmåga att hantera finansiella störningar i framtiden. Den kan också lyfta fram eventuella brister i förberedelserna och därmed bidra till att myndigheterna förbättrar den framtida beredskapen.

Granskningens resultat

De övergripande slutsatserna av Riksrevisionens granskning är att regeringen och dess myndigheter samt Riksbanken vidtog förberedelser i rimlig omfattning och att deras krisberedskap var god inför den brittiska folkomröstningen. Bedömningen bygger på en genomgång av hur de berörda myndigheterna genomförde omvärldsbevakning, gjorde analyser och tog fram beslutsunderlag, förberedde organisationen för krishantering samt säkerställde beslutskapacitet.¹

Tidigt identifierad riskbild

Riksrevisionen noterar att myndigheternas omvärldsbevakning tidigt uppmärksammade en risk för finansiell instabilitet i samband med den brittiska folkomröstningen. Det innebar att det fanns förhållandevis gott om tid för förberedelser. Till riskbilden hörde också oro på de finansiella marknaderna. Detta gjorde det påkallat för myndigheterna att visa på närvaro och beredskap att vidta åtgärder om så skulle bli nödvändigt.

Väldisponerad tid för förberedelser

Myndigheternas förberedelsearbete pågick under ca tre månader. Arbetet under de inledande två månaderna utfördes med förhållandevis låg intensitet. Redan tidigt i detta skede fanns det på samtliga myndigheter utsedda personer för att samordna verksamheten internt och externt. Under denna period handlade det mycket om att samla information, göra analyser och upprätta kontakter, bl.a. mellan myndigheter. Med start knappt två veckor före den brittiska folkomröstningen intensifierades myndigheternas beredskapsarbete. Det handlade i detta skede om att förbereda

¹ Av förenklingsskäl används begreppen de berörda myndigheterna, eller kort myndigheterna, med vilka avses Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret.

kommunikation och andra åtgärder, upprätta beredskapsplaner, säkerställa att berörda personer fanns tillgängliga samt förbereda telefonkonferenser och möten. Riksrevisionen bedömer att samtliga berörda myndigheter hade tillräckligt mycket tid för att hinna med och informera sig om läget, ta fram erforderliga analyser och underlag, samt säkerställa kontakter med myndigheter och organisationer, såväl inom som utanför landet. Därutöver anser Riksrevisionen att myndigheternas beredskapsplaner, vilka framför allt omfattade själva valdagen och de närmast följande dagarna, hade en god balans mellan flexibilitet och detaljrikedom.

Bra informationsinhämtning och spridning

Riksrevisionen betraktar myndigheternas tillgång till information, t.ex. rörande bankernas likviditet, vid tiden för folkomröstningen som god. Myndigheterna hade redan i utgångsläget tillgång till merparten av den information som de ansåg skulle behövas, och de kompletterade med förhållandevis lite extra inhämtning. Samordningen mellan myndigheterna pekar dessutom på att såväl inhämtningen som spridningen av informationen fungerade väl. Då myndigheterna i Sverige har goda kontakter med motsvarande myndigheter i Europa är delningen av information mellan myndigheterna inom Sverige extra värdefull. Slutligen noterar Riksrevisionen att myndigheternas rutiner med sändlistor för intern respektive extern spridning fungerade bra.

Analys och beslutsunderlag i tillräcklig omfattning

Myndigheterna har generellt sett inte lyft fram behovet av att ta fram analyser och förbereda beslutsunderlag som en avgörande del i förberedelserna. Det kan eventuellt förklaras av att den aktuella händelsen uppfattades som förhållandevis tydligt avgränsad, där problembilden till stor del handlade om marknadslikviditeten och bankernas finansiering. Riksrevisionen bedömer i sammanhanget att likviditetsstödande åtgärder sannolikt hade kunnat genomföras mycket snabbt tack vare förberedda beslutsunderlag och pressmeddelanden. Andra åtgärder, t.ex. inom ramen för förebyggande stöd till kreditinstitut, hade inte förberetts på motsvarande sätt och hade därför sannolikt inte kunnat genomföras lika snabbt. Med hänvisning till att det så sent som den 1 februari 2016 infördes nya lagar för hantering av banker i kris² hade det varit betryggande med vissa förberedelser gällande åtgärder med koppling till dessa lagar. Nyttan med specifika förberedelser ska naturligtvis vägas mot behovet av en snabb implementering, och behovet av snabbhet är här lägre jämfört med t.ex. likviditetsstöd. Riksrevisionen drar därför även i detta fall slutsatsen att myndigheternas förberedelser för krisåtgärder var tillfredsställande.

² Dels förebyggande stöd, dels resolution.

Samordnad och tydlig kommunikation

Den mest framträdande egenskapen hos myndigheternas kommunikation var den höga graden av samordning. Budskapet var kort och koncist med innebörden att myndigheterna var välinformerade om marknadsutvecklingen, hade kontakt med varandra och var beredda att vidta nödvändiga åtgärder. Riksrevisionen anser att dessa tre aspekter på kommunikationen är exempel på bra krisförberedelser. Andra exempel på bra förberedelser är myndigheternas arbete med att ta fram talepunkter för olika omröstningsresultat och olika marknadsreaktioner, samt deras möjlighet att snabbt komma ut med kommunikationen i syfte att visa på närvaro och handlingsberedskap.

Hög närvaro och beslutskapacitet under midsommarhelgen

Samtliga berörda myndigheter hade under midsommarhelgen personal på plats för att följa marknadsutvecklingen. Det fanns därutöver jourpersonal redo att vid behov förstärka bemanningen. Dessutom var beslutsfattare tillgängliga. Myndigheterna hade upprättat telefonlistor och angivit särskilda tidpunkter för avstämningar och telefonkonferenser. Det råder alltså ingen tvekan om att de operativa myndigheterna hade kapacitet att fatta beslut och verkställa dessa. Riksrevisionen bedömer sammantaget att myndigheterna hade god beslutskapacitet under själva dagen för folkomröstningen och de närmast följande dagarna, trots att det hela utspelade sig under den svenska midsommarhelgen. Då snabbhet har stor betydelse för resultatet av en krishantering framstår myndigheternas beredskap i detta avseende som fördömlig.

Möjlighet att förbättra uppföljningar och rutiner

Även om den här kartläggningen av myndigheternas krisberedskap visar att den överlag var god går det att peka på områden där det finns utrymme för förbättringar. Ett sådant område var att genomföra en heltäckande och systematisk utvärdering av förberedelserna. Visserligen behövde myndigheterna inte vidta några andra åtgärder än kommunikation, men det kan ändå ha funnits värdefulla erfarenheter att dra lärdom av. Det kan också vara värdefullt för personer som inte aktivt deltog i förberedelserna att få insyn i verksamheten. Framför allt för att erfarenheterna kan komma till nytta vid en framtida krissituation.

Ett annat område med förbättringspotential är fastställda rutiner i styrdokument för att snabbt ställa om från normal verksamhet till krisorganisation. Riksbanken är den enda granskade myndigheten som har hänvisat till en s.k. krispärm där information om rutiner vid extraordinära händelser har sammanställts. För närvarande finns det gott om personer vid de granskade myndigheterna som har erfarenhet av krishantering. Därmed är behovet av dokumenterade rutiner förhållandevis begränsat i dagsläget. Nyttan med tydliga rutiner i styrdokument växer dock över tid i takt med personalomsättning och att det institutionella minnet bleknar.

Riksrevisionens rekommendationer

Historiska erfarenheter indikerar att snabbhet och beslutsamhet är avgörande för resultatet vid hanteringen av finansiella kriser, eftersom hanteringen i sig tenderar att påverka förloppet. Myndigheternas förmåga att agera på ett sätt som inger förtroende kan bryta en negativ förväntningsspiral. Med detta i beaktande rekommenderar Riksrevisionen följande:

- De myndigheter som har till uppgift att värna om den finansiella stabiliteten bör upprätta styrdokument eller motsvarande vägledningar för att snabbt kunna ställa om från normal verksamhet till krisberedskap.
- Myndigheterna bör göra systematiska och heltäckande utvärderingar av såväl krisförberedelser som krishantering i syfte att vid behov uppdatera relevanta styrdokument.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskningen

Inför Storbritanniens folkomröstning om landet skulle vara kvar i eller lämna EU fanns en stor osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna. Valutgången var mycket svår att förutse eftersom det vägde jämt mellan de båda sidorna, och det förekom betydande skillnader i olika bedömningar av konsekvenserna vid ett framtida utträde. Det fanns också bedömare som hävdade att det helt enkelt inte gick att bedöma vilka effekter ett utträde skulle få. En mängd frågetecken lyftes i förväg: vad händer med tillväxten och handeln, hur kommer den framtida relationen att se ut mellan Storbritannien och EU, förändras EU:s vägval om Storbritannien väljer att gå ur, och vilka effekter kommer att uppstå på de finansiella marknaderna?

Denna granskning fokuserar på myndigheternas hantering av kortsiktiga effekter på de finansiella marknaderna. Det är välkänt sedan länge att finansiella kriser är mycket kostsamma och svåra att undvika. En kris kan utlösas av en enskild händelse, såsom ett oväntat resultat i folkomröstningen. Finansminister Magdalena Andersson och företrädare för de myndigheter som på olika sätt har ansvar för finansiell stabilitet meddelade alla inför omröstningen att deras beredskap var god.

Det finns ett stort samhällsintresse av att granska och dokumentera hur god beredskapen var. En sådan dokumentation kan underbygga framtida uttalanden inför potentiella krissituationer om att beredskapen verkligen är god och inte enkom ett sätt att ingjuta lugn, eller påtala brister i underlaget och därmed bidra till att förbättra beredskapen i framtiden.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Erfarenheter och konsekvenser av finansiella kriser

Finanskriser har inträffat återkommande sedan en lång tid tillbaka. De kan föra med sig stora direkta kostnader i form av statliga räddningsinsatser för bankerna och därmed leda till stora statliga budgetunderskott, men också förorsaka betydande produktionsbortfall för hela ekonomin. Erfarenheterna visar att bankkriser inträffar med 20–25 års mellanrum. Exempelvis har de flesta länder i Europa upplevt 1–2 bankkriser vardera sedan 1945 fram till finanskrisen 2008 (Reinhart och Rogoff 2010). Även om ekonomierna har utvecklats och blivit mer sofistikerade har det visat sig svårt att helt undvika bankkriser. Det är därför nödvändigt att ha beredskap för att hantera de kriser som trots allt inträffar.

När en finansiell kris inträffat har det alltid medfört en betydande tillbakagång i landets BNP. I vissa fall har BNP återgått till den ursprungliga trenden, i andra fall

har BNP-tillväxten återhämtat sig efter krisen medan BNP-trenden permanent skiftat till en lägre nivå. Gemensamt är dock en betydande kostnad i form av förlorad produktion. För kriser utan permanent effekt på BNP uppskattas produktionsbortfallet i genomsnitt uppgå till motsvarande 19 procent av startårets BNP. För kriser med bestående effekt uppskattas den förlorade produktionen uppgå till i genomsnitt 158 procent av BNP. Genomsnittet för samtliga kriser beräknas till 63 procent av BNP (Basel Committee on Banking Supervision 2010).

Finansiella kriser leder nästan alltid till snabbt och kraftigt minskade skatteintäkter, samtidigt som statens utgifter ökar till följd av automatiska stabilisatorer samt eventuellt kontracyklisk finanspolitik. Konsekvensen blir en stigande statsskuld. Till viss del beror ökningen av statsskulderna på utgifter för räddningsaktioner. Uppskattningen av kostnaderna för dessa är osäker, men för några av de bäst kända bankkriserna under 1970–1990-talet bedöms räddningskostnaderna till i storleksordningen 2–55 procent av BNP (Reinhart och Rogoff 2010). På längre sikt kan nettokostnaden för statliga räddningsaktioner bli betydligt lägre, bl.a. genom att statligt övertagna banker avyttras dels efter eventuell rekonstruktion, dels efter att marknaden återhämtat sig. För den svenska bankkrisen under 1990-talet finns beräkningar som pekar på en nettokostnad på motsvarande 1,5 procent av BNP (Barr och Pierrou 2015a). Den svenska statens bankstöd under finanskrisen 2008 gav dock en nettointäkt på motsvarande 0,4 procent av BNP (Barr och Pierrou 2015b).

1.2.2 Britternas omröstning om EU-medlemskapet

Torsdagen den 23 juni 2016 höll Storbritannien en rådgivande folkomröstning om att stanna kvar i eller lämna EU. Folkomröstningsalternativet för att stanna kvar i EU kallades ”Brexit” och alternativet för att lämna EU kallades ”Remain”. Resultatet av omröstningen blev att 51,9 procent röstade för att Storbritannien ska lämna EU.

Bakgrunden till omröstningen var att det fanns ett utbrett missnöje bland många briter och ett snabbt växande EU-kritiskt parti. Redan den 23 januari 2013 lovade det konservativa partiets ordförande David Cameron att ordna en folkomröstning om fortsatt medlemskap förutsatt att partiet kom i regeringsställning efter valet 2015. Direkt efter det konservativa partiets valseger den 7 maj 2015 aviserade premiärminister Cameron att han skulle utlysa en folkomröstning om landets EU-medlemskap. Den 20 februari 2016 offentliggjordes datumet för omröstningen.

Ända sedan slutet av 2012, och i synnerhet nära inför omröstningen om EU-medlemskapet, har det gått att följa briternas inställning till EU genom otaliga opinionsundersökningar. Under i stort sett hela 2015 och fram till omröstningen visade undersökningarna oftast att en majoritet av de tillfrågade var för att Storbritannien skulle stanna kvar i EU. En stor osäkerhetsfaktor utgjordes av att ca 20 procent av

de tillfrågade inte hade tagit ställning. Ju närmare valdagen undersökningarna gjordes desto mindre blev andelen obestämda briter. Samtidigt ökade andelen som avsåg att rösta för att Storbritannien skulle lämna EU.

1.2.3 Några myndigheters kommunikation inför omröstningen

Bank of England

Den 7 mars 2016 meddelade Bank of England (BoE) att den skulle vidta särskilda åtgärder för att förbättra likviditeten i brittiska pund under veckorna kring EU-omröstningen.³ BoE meddelade samtidigt att den även fortsättningsvis skulle erbjuda likviditet genom sin reguljära verksamhet.

Kommittén för finansiell stabilitet (FPC) inom BoE noterade den 23 mars 2016 att stigande osäkerhet till följd av EU-omröstningen hade haft tydligast effekt på spot- och optionsmarknaden för brittiska pund. En långvarig osäkerhet bedömdes kunna leda till att utländska investerare skulle dra ned på investeringar i Storbritannien vilket skulle kunna leda till en ytterligare försvagning av pundet. Det brittiska bytesbalansunderskottet var stort och finansieringen av detta var beroende av fortsatta utländska investeringar. En stigande osäkerhet skulle sätta press på dessa marknader i en tid då likviditeten redan var svag. Dessutom påverkades kostnaden för och tillgången till finansiering för brittiska låntagare, vilket hade potential att förstärka befintliga sårbarheter för finansiell instabilitet.

FPC bedömde att folkomröstningen utgjorde den kortsiktigt största riskfaktorn för den finansiella stabiliteten. Kommittén meddelade att den skulle fortsätta att följa utvecklingen och om nödvändigt föreslå lämpliga åtgärder vid behov. Samtidigt välkomnades beslutet från BoE den 7 mars att förstärka likviditeten i pund och dollar veckorna runt EU-omröstningen.

Riksbanken

I Riksbankens stabilitetsrapport som publicerades den 1 juni 2016 diskuterades sårbarheter och risker i det finansiella systemet kopplade till den internationella utvecklingen (Riksbanken 2016). Riksbanken bedömde bl.a. att det fanns en risk att förtroendet för EU-samarbetet skulle försvagas med anledning av folkomröstningen i Storbritannien, samt att det låga förtroendet skulle få större negativa effekter på världsekonomin och tillväxten hos våra nordiska grannländer. Någon särskild oro med hänvisning till likviditeten på marknaden eller tillgången till brittiska pund omnämndes inte.

Finansinspektionen

I rapporten *Stabiliteten i det finansiella systemet* som publicerades den 26 maj 2016 påpekade Finansinspektionen (FI) att den dämpade omvärldsutvecklingen innebar

³ BoE skulle erbjuda tre indexerade långtidsrepor (ILTR) utöver de ordinarie månatliga ILTR-operationerna.

att sannolikheten för att det svenska finansiella systemet skulle påverkas negativt av en yttre störning, t.ex. om Storbritannien skulle rösta för att gå ur EU, ökat något det senaste halvåret (Finansinspektionen 2016). För det redan utsatta banksystemet i Storbritannien bedömdes påfrestningarna i samband med ett utträde ur EU i värsta fall bli en störning som skulle utlösa en djupare kris. Sammanfattningsvis bedömde FI att motståndskraften i det svenska finansiella systemet var tillfredsställande, även om det fanns sårbarheter.

I ett avsnitt om bankers finansiering och likviditetsrisker diskuterades bankernas exponering mot refinansieringsrisker och att likviditetsbuffertar skulle kunna minska kortfristiga finansieringsrisker. Resonemangen fördes dock i allmänna ordalag i rapporten och det saknades information om exponeringar mot brittiska pund. Avsnittet innehöll inte heller någon bedömning av behovet eller eventuella effekter av det utlovade likviditetsstödet från BoE.

1.2.4 Några marknadsbedömningar inför omröstningen

Oron över Storbritanniens EU-omröstning i juni väntades enligt ETF Securities marknadskommentar den 31 maj 2016 öka den redan stora volatiliteten i valutamarknaden (ETF Securities 2016). Brexit beskrevs som "alla marknadsosäkerheters moder" med hänvisning till att kombinationen av juridiska, politiska, omröstningsmässiga och valutakopplade risker tillsammans tagit bort allt förtroende för kortsiktiga marknadsprognoser.

Nordea bedömde i sin marknadssyn den 31 maj 2016 att utfallet i Storbritanniens omröstning den 23 juni skulle bli att landet vill stanna kvar i EU (Nordea 2016). Banken redovisade också scenarier för Brexit respektive Bremain. Vid en Brexit bedömdes att de korta räntorna skulle falla som en följd av att BoE bedömdes lätta på penningpolitiken i syfte att stödja tillväxten. Pundet skulle troligen försvagas betydligt, med omkring 8–10 procent från dagens nivå. Brittiska och europeiska aktier skulle falla, i huvudsak på politiska risker och osäkerhet. Ett fall på 5–15 procent kunde inte uteslutas. En Bremain förväntades leda till högre korta räntor då dagens prissättning speglade en försiktig hållning från BoE på grund av Brexit-osäkerheten. Den skulle också leda till en förstärkning av pundet i storleksordningen 5–10 procent. Därtill förväntades en uppgång i europeiska aktiepriser eftersom risken för en Brexit hade tyngt utvecklingen under första delen av året.

Enligt SEB:s huvudscenario den 31 maj 2016 var det 65 procents sannolikhet att Bremain skulle vinna omröstningen (SEB 2016). Det förväntades leda till relativt små ekonomiska effekter. Kortsiktigt förväntades ändå en del marknadsrörelser, och det mest troliga var att det skulle uppstå ett lättnadsrally för såväl pundet som för brittiska och europeiska aktier. Om Brexit skulle få en svag majoritet räknade SEB med nya förhandlingar och en ny folkomröstning, vilket skulle innebära en tid av oro men fortfarande med hanterbara effekter. Vid en stor majoritet för Brexit

skulle tillväxten dämpas betydligt, även utanför Storbritannien, och den politiska EU-osäkerheten skulle öka än mer.

1.2.5 Kortsiktiga följder av omröstningsresultatet

Direkt efter den brittiska omröstningen meddelade landets premiärminister sin avgång. I både Nordirland och Skottland vann Brexitsidan omröstningen. I Nordirland höjdes röster för en anslutning till EU-landet Irland, och i Skottland framfördes krav på en ny folkomröstning om skotsk självständighet.

Valutaoro och börsras

Dagen efter folkomröstningen sjönk det brittiska pundets värde kraftigt på de internationella valutabörserna och nådde sin lägsta nivå mot den amerikanska dollarn sedan 1985. Londonbörsen föll kraftigt under en dag och beskrevs av vissa som en "svart fredag". Londonbörsen återhämtade sig dock efter någon vecka. Valutakursfallet för pundet kvarstod dock, något som bidrog till tillströmningen av utländska investerare till den nu "billigare" brittiska aktiemarknaden. Kreditvärderingsföretaget Standard & Poor's sänkte den 27 juni Storbritanniens kreditbetyg från AAA till AA som en direkt följd av valresultatet. Även Fitch nedgraderade Storbritannien samma dag från AA+ till AA.

Också på andra håll skedde kraftiga börsfall. I exempelvis Spanien inträffade det största börsrasen i landets historia. Sammanlagt uttraderades ett börsvärde på mer än 2 000 miljarder dollar på den globala finansmarknaden första handelsdagen efter den brittiska omröstningen. Det är den enskilt största förlusten någonsin under en handelsdag. Under måndagen den 27 juni (första svenska handelsdagen efter folkomröstningen) föll Stockholmsbörsen med 7,8 procent, vilket var lika mycket för en handelsdag som efter den 11 september-attackerna 2001 och vid finanskrisen 2008.

1.3 Frågeställningar och avgränsningar

1.3.1 Frågeställningar

Granskningen har inriktats på intervjuer med företrädare för de myndigheter som har till uppgift att vidta åtgärder för att värna om den finansiella stabiliteten, dvs. regeringen, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret (Riksgälden).

Frågan som granskningen ska besvara är:

- Gjorde regeringen och dess myndigheter samt Riksbanken tillräckliga förberedelser inför en potentiell finansiell kris i samband med den brittiska folkomröstningen?

Centrala utgångspunkter för att bedöma rimligheten i förberedelsearbetet är myndigheternas uppfattning av hotbilden, deras informationsinhämtning och analyser, samverkan med andra aktörer, samt mandat för åtgärder och beslutskapacitet.

1.3.2 Avgränsningar

Fokus i denna granskning är på de förberedelser för åtgärder som svenska myndigheter gjorde i syfte att värna den finansiella stabiliteten på kort sikt. Det handlar alltså om åtgärder som kunde behöva vidtas inom perioden några veckor före och efter själva folkomröstningen. Åtgärderna förväntas ha en nära koppling till utvecklingen på framför allt marknaden för räntebärande instrument i svensk eller utländsk valuta. Det kan t.ex. handla om marknadslikviditet eller mer specifikt tillgången på krediter i brittiska pund. Åtgärderna kan dock ha indirekta kopplingar till aktiemarknaden eller fastighetsmarknaden.

Granskningen har inte berört förberedelser för stabilitetsåtgärder som syftar till att hantera finansiella obalanser på längre sikt, t.ex. i samband med att Storbritannien lämnar in en formell begäran om att lämna EU. Granskningen har inte heller berört förberedelser eller åtgärder som saknar direkt koppling till finansiell stabilitet.

1.4 Metod

Informationsinhämtningen till granskningen har till stor del gjorts med hjälp av intervjuer med företrädare för de myndigheter som har till uppgift att vidta åtgärder och samordna analyser i syfte att värna om den finansiella stabiliteten. Intervjuerna har bl.a. omfattat myndigheternas hotbild, informationsinhämtning, analyser och utredningar, organisation, kontaktnät, mandat för åtgärder samt tillgänglig beslutskapacitet. Myndigheternas svar på olika frågor redogörs för i kvalitativa ordalag och diskuteras i ljuset av den angivna bedömningsgrunden.

1.5 Bedömningsgrund

Utgångspunkten i denna granskning är att en bedömningsgrund, eller norm, för krisförberedelser till viss del liknar en bedömningsgrund för krishantering. Det finns dock inte någon exakt bedömningsgrund för hantering av finansiella kriser. I stället formas bedömningsgrunden utifrån erfarenheter från hanteringen av tidigare kriser. Dessa erfarenheter ger sammantaget ett bra stöd för vissa allmänna principer vid krishantering, vilka används i denna granskning för att göra en rimlighetsbedömning av myndigheternas förberedelser och krisberedskap.

För att bedöma myndigheternas krisberedskap har deras arbete kategoriserats i sex områden: riskbild, information, analyser, organisation, åtgärder och beslutskapacitet. Bedömningsgrunden har dock en annorlunda avgränsning och täcker in risker och utlösande faktorer, förbereda och planera åtgärder samt snabbhet och beslutskapacitet. När bedömningsgrunden sedan tillämpas görs det i kvalitativa termer för de fyra berörda myndigheterna. Dessutom jämförs myndigheterna inbördes, vilket dock ska tolkas med viss försiktighet eftersom de har olika mål, ansvar och uppdrag.

1.5.1 Historiska erfarenheter och nuvarande förutsättningar⁴

Myndigheter kan påverka

Från svensk horisont är internationella krisimpulser och störningar inte påverkbara. Men de senaste drygt 100 årens erfarenheter har visat att vi trots allt i ganska stor utsträckning kan påverka om externa händelser resulterar i en svensk kris och med vilken framgång den i så fall kan hanteras. Visserligen kan sägas att en handfull observationer utspridda över lång tidsrymd är ett begränsat underlag för långtgående slutsatser. Ändå ger det en indikation på att kombinationen av en robust finanssektor och en handlingsberedskap hos berörda myndigheter har stor betydelse för förloppet.

Risker och utlösande faktorer

En tydlig egenskap hos finansiella kriser i Sverige är att den utlösande eller katalyserande impulsen i hög grad kommer från händelser i den internationella ekonomin. De löser sedan, via den inhemska ekonomin, ut risker och obalanser som har byggts upp i den finansiella sektorn. Här kan man dock notera att krisen 2008–2009 avviker på en väsentlig punkt, nämligen att de internationella finansiella störningarna slog direkt mot finanssektorn, utan någon egentlig förmedling från realekonomin.

Förbereda och planera åtgärder

En annan dimension av krishanteringsförmåga är vad som låter sig förberedas och planeras och vad som inte gör det. Det finns alltid en risk att nästa kris närmast undermedvetet antas bli en repris av den föregående, trots att erfarenheterna pekar på motsatsen, och att institutionella arrangemang och åtgärdsarsenalen anpassas till detta. Men det finns också en risk att insikten om att ingen kris är den andra lik kan leda till för lite förberedelser och att kriser i stället bemöts med en hög grad av improvisation.

Sant är att kriser oftast får en omfattning och karaktär som ingen hade kunnat förutse. Därför måste det finnas utrymme för improvisation. Men det finns inget motsatsförhållande i att både utveckla tydliga och transparenta regelverk och ansvarsförhållanden och samtidigt möjliggöra situationsanpassade lösningar. God improvisation förutsätter en plattform att improvisera utifrån. Tydliga spelregler och ansvarsförhållanden har dessutom ett värde i sig, eftersom det kan bidra till en realistisk förväntningsbild av vad staten kan och bör göra, respektive vad staten inte kan eller bör göra.

Av krisen 2008–2009 vet vi hur behovet såg ut då och vilka åtgärder som faktiskt vidtogs för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. En rimlig utgångspunkt i beredskapsarbetet före omröstningen i Storbritannien kunde därför ha varit att liknande finansiella stabilitetsåtgärder skulle kunna bli aktuella om majoriteten av

⁴ Stora delar av detta avsnitt bygger på Bäckström (2014).

britterna röstar för ett utträde. Det är dock viktigt att notera att det nuvarande svenska systemet för hantering av finansiella kriser ser annorlunda ut. Då inrättades bl.a. garantiprogrammet och kapitaltillskottsprogrammet. Nu finns stabilitetsfonden och resolutionsreserven samt nya lagar för förebyggande åtgärder och hantering av banker i kris.

Snabbhet och beslutskapacitet

I en krissituation är ett snabbt och beslutsamt agerande viktigt, och tycks dessutom bli alltmer viktigt över tiden. I detta ligger också att snabbhet och beslutsamhet är viktigare än att åtgärderna i någon mening är perfekt utformade. Hanteringen har en hel del gemensamt med vad som krävs i samband med naturkatastrofer och stora olyckor, dock med den viktiga skillnaden att hanteringen av en finanskris också direkt påverkar själva krisförloppet. Förmågan att agera på ett sätt som är så förtroendeingivande att det kan bryta en negativ förväntningsspiral kan ha en avgörande inverkan på händelseförloppet. Det framgångsrika resultatet av hanteringen av den senaste krisen är ett tydligt exempel på förtroendeingivande agerande. Trots svårare förutsättningar hanterades även 1990-talskrisen på ett sätt som relativt snabbt återställde ett grundläggande förtroende.

2 Myndigheters ansvar att förbereda sig inför hotande finanskriser

Förutom att på en övergripande nivå ha en uppfattning om hur myndigheterna ska förbereda sig inför och hantera finansiella kriser behövs en fördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan myndigheterna. Denna fördelning tar sin utgångspunkt i riksdagens och regeringens mål för den finansiella stabiliteten, men också i deras mål för krisberedskapen. Riksbankens ansvar följer av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Regeringen har därutöver fördelat ansvar och arbetsuppgifter till Finansinspektionen (FI) och Riksgäldskontoret (Riksgälden).

2.1 Riksdagen och regeringen

2.1.1 Riksdagens mål för finansiell stabilitet

Myndigheternas ansvar att ha beredskap för att vidta nödvändiga åtgärder inför hot om finansiell instabilitet följer av riksdagens mål för finansmarknadsområdet. Av dessa är ett mål att det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU2, rskr. 2015/16:118).

Ett läge med finansiell turbulens och instabilitet kan leda till en finansiell kris som kan ha långtgående effekter på samhället i stort. Att ha beredskap för att hantera finansiella kriser skulle alltså kunna falla inom ramen för den generella krisberedskapen. Riksdagens mål för den generella krisberedskapen är att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor, trygga människors hälsa och personliga säkerhet, samt hindra eller begränsa skador på egendom eller miljö (prop. 2013/14:144, bet. 2013/14:FöU11, rskr. 2013/14:324).

I praktiken har krisberedskapen i betalningssystemet kommit att hanteras inom ramen för den generella krisberedskapen. De bakomliggande problemen handlar i huvudsak om tekniska hot och risker, t.ex. avseende strömförsörjningen och IT-systemen. Beredskapen att hantera finansiella kriser av annat slag görs till stor del av samma myndigheter men hanteras som en del av de frågor som ryms inom finansmarknadsområdet.

2.1.2 Regeringen

Inom regeringen hanterar Finansdepartementet finansmarknadsfrågorna, vilket bl.a. handlar om att bevaka och analysera hur det finansiella systemet fungerar, t.ex.

banktjänster, försäkringar och värdepappersmarknaden. I fokus för arbetet står stabiliteten i det finansiella systemet samt åtgärder för att stärka konsumentskyddet på finansmarknaden.⁵

För att nå målet om finansiell stabilitet har regeringen delegerat arbetsuppgifter till framför allt FI och Riksgälden, vilket framgår av myndigheternas respektive instruktion och regleringsbrev. En förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra sina ålagda arbetsuppgifter är att det finns ett erforderligt författningsstöd. I den mån författningsstöd saknas eller är otydligt kan det bli aktuellt för regering och riksdag att anpassa dessa. En bra samverkan är en annan förutsättning för att myndigheterna tillsammans ska kunna värna om den finansiella stabiliteten, och för detta syfte har ett finansiellt stabilitetsråd inrättats.

2.2 Myndigheter med särskilt ansvar för samordning

2.2.1 Kommittén för finansiell stabilitet

Kommittén för finansiell stabilitet består av ett råd (finansiellt stabilitetsråd), en beredningsgrupp och ett kansli. Arbetet styrs av ett kommittédirektiv (dir. 2013:120).

Finansiella stabilitetsrådet

Finansiella stabilitetsrådet är ett mötesforum med företrädare för regeringen, Riksbanken, FI och Riksgälden.⁶ Rådet diskuterar eventuella behov av åtgärder för att motverka uppbyggnaden av finansiella obalanser men fattar inga beslut om åtgärderna. Besluten fattas självständigt av regeringen och myndigheterna som är representerade i rådet inom respektive ansvarsområde.

Rådet träffas i normalfallet två gånger per år. Dagordningen inför rådets kommande möte läggs ut på webbplatsen en vecka före mötet. Protokoll från mötet publiceras senast två veckor efter mötet. Om en finansiell kris skulle uppstå, träffas rådet oftare och diskuterar vilka åtgärder som behövs för att hantera krisen.

Beredningsgruppen

Beredningsgruppen består av två representanter på hög nivå från var och en av myndigheterna som finns representerade i rådet. Beredningsgruppen träffas månatligen och bereder och planerar arbetet inför rådets möten.

Kansliet

Kansliet har en samordnande roll och fungerar som administrativt och analytiskt stöd till finansiella stabilitetsrådet och beredningsgruppen. Kansliets roll är att administrera det finansiella stabilitetsrådet och säkerställa att finansiella stabilitetsfrågor kommer högt upp på dagordningen även i normala tider. Det är under sådana

⁵ Regeringens webbplats 2016-11-22. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/finansmarknad/>

⁶ Rådets ledamöter är statsrådet som är ansvarig för finansmarknadsfrågor (ordf.), riksbankschefen, FI:s generaldirektör och riksgäldsdirrektören.

förhållanden som de flesta obalanser byggs upp och behovet av en förebyggande politik är som störst.

2.2.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Statliga myndigheter ska, enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap bedrivs planeringen inom samverkansområden. I området ekonomisk säkerhet (SOES) deltar bl.a. FI och Riksgälden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har även utsett Riksbanken som adjungerad medlem. Dessa myndigheter har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera kriser, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Myndigheterna ska dessutom samverka med berörda sammanslutningar och näringsidkare.

2.3 Mål och uppgifter för operativa myndigheter

2.3.1 Riksbanken

Uppdraget inom finansiell stabilitet⁷

Enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank är ett av Riksbankens uppdrag att se till att betalningar kan ske säkert och effektivt. Uppdraget består av flera olika deluppgifter:

- Ge ut sedlar och mynt.
- Se till att det finns ett centralt betalningssystem (RIX) som banker och andra aktörer kan använda för att göra betalningar.
- Arbeta för att förebygga finansiella kriser.
- Ha beredskap och verktyg för krishantering på plats om en finansiell kris uppstår.

Det innebär i praktiken att Riksbanken ska verka för att det finansiella systemet är stabilt. Ett stabilt finansiellt system är också en förutsättning för att Riksbanken ska kunna bedriva en effektiv penningpolitik, det vill säga se till att sedlar och mynt behåller sitt värde över tiden.

⁷ Riksbankens webbplats 2016-11-29. <http://www.riksbank.se/sv/Finansiell-stabilitet/Vad-ar-finansiell-stabilitet/Riksbankens-uppdrag-inom-finansiell-stabilitet/>

Beredskap för att hantera finansiella kriser⁸

Riksbankens krisberedskap syftar till att minska de samhällsekonomiska kostnaderna om en kris inträffar. Krisberedskapen är också en del av arbetet med att förebygga finansiella kriser och består av flera delar:

- Löpande stabilitetsanalys.
- Praktisk förmåga att hantera kriser.
- Samarbete mellan myndigheter.

Riksbanken använder en kvalitativ löpande stabilitetsanalys för att tidigt upptäcka förändringar och sårbarheter som kan leda till en kris. Det finns också rutiner för att ställa om organisationen för att kunna hantera kriser. Riksbanken genomför regelbundet krisövningar tillsammans med svenska och utländska myndigheter och privata aktörer, i syfte att upprätthålla kunskapen och vidareutveckla krisorganisationen. Eftersom Riksbanken delar ansvaret för att hantera en finansiell kris med regeringen, FI och Riksgälden har myndigheterna ett nära samarbete. Det finns bl.a. en överenskommelse om vilken information som ska delas och hur det ska ske.

Krishanteringen vid en finansiell kris⁹

Riksbanken har två verktyg för att hantera en finansiell kris: kommunikation och tillförsel av likviditet. Öppen och tydlig kommunikation kan bidra till att skapa förtroende för det finansiella systemet. Det handlar bl.a. om att överväga vad som ska kommuniceras, när kommunikationen ska ske och hur.

I en kris blir det ofta ont om likvida medel, eftersom de finansiella marknader som erbjuder finansiering fungerar sämre än vanligt. Samtidigt minskar förtroendet mellan aktörerna. Osäkerheten gör att den likviditet som finns i det finansiella systemet inte omfördelas på samma sätt som under normala förhållanden. Riksbanken har då flera möjligheter att snabbt tillföra likviditet till systemet. Det kan handla om likviditetsstöd till enskilda institut eller om generella likviditetsstärkande åtgärder.

2.3.2 Finansinspektionen

FI ansvarar bl.a. för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och finansiella företag, samt att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen (förordning 2013:1111).

⁸ Riksbankens webbplats 2016-11-29. <http://www.riksbank.se/sv/Finansiell-stabilitet/Beredskap-for-att-hantera-en-finansiell-kris/>

⁹ Riksbankens webbplats 2016-11-29. <http://www.riksbank.se/sv/Finansiell-stabilitet/Krishantering-vid-en-finansiell-kris/>

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, och att det ger ett högt skydd för konsumenter. Myndigheten ska också följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet, och om den bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt ska regeringen underrättas.

Krisberedskap inom det finansiella området

FI har uppgifter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. FI ska samverka med Riksbanken och MSB i frågor som rör krisberedskap (förordning 2015:1066). FI ska också samråda med Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet.

För att skapa en bättre krisberedskap och stärka robustheten i den finansiella sektorn tog FI 2005 initiativ till en samarbetsgrupp kallad Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS). I samarbetet deltar, förutom FI, Bankföreningen, Bankgirocentralen BGC, Försäkringskassan, Euroclear Sweden, Fondhandlareföreningen, Svensk Försäkring, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Nasdaq/OMX, Riksbanken, Riksgälden och Sparbankernas riksförbund.

Insättningsgaranti och investerarskydd

FI ska samråda med Riksgälden i frågor av betydelse för insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, och för investerarskyddet enligt lagen (1999:158) om investerarskydd. Vid samråd ska FI lämna Riksgälden de uppgifter som behövs.

Resolution

FI ska enligt förordningen (2015:1034) om resolution tillhandahålla en förteckning över de företag som omfattas av 1 kap. 1 § första stycket lagen (2015:1016) om resolution.

2.3.3 Riksgälden

Riksgälden är statens centrala finansförvaltning och har samtidigt ansvar för ett antal uppgifter med koppling till den finansiella stabiliteten.

Insättningsgarantin

Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti ger ett konsumentskydd för pengar insatta på konton hos banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag (institut). Garantin motverkar risken för en allvarlig störning i det finansiella systemet genom att den skapar trygghet för spararna och minskar risken för uttagsanstormningar i tider av finansiell oro.

Riksgälden är garantimyndighet, dvs. den myndighet som handlägger frågor om insättningsgarantin. Skyddet innebär att en insättare får ersättning av staten om det institut där pengarna satts in går i konkurs eller om FI beslutar att insättningsgarantin ska träda in. Garantin gäller också om staten hanterar det krisdrabbade institutet genom s.k. resolution. Instituterna som är anslutna till insättningsgarantin har FI:s tillstånd att ta emot kunders pengar på konto.

Förebyggande stöd

Vid hot om en allvarlig störning i det finansiella systemet kan staten i vissa fall ge förebyggande stöd till livskraftiga banker och andra kreditinstitut. Riksgälden är ansvarig myndighet enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd. Lagen gäller från och med den 1 februari 2016 och har ersatt den s.k. stödlagen som infördes under finanskrisen 2008.

Riksgälden är alltså alltjämt stödmyndighet, men förutsättningarna för att ge stöd är mer begränsade i den nya lagen (prop. 2015/16:5, bet. 2015/16:FiU17, rskr. 2015/16:117). Bland annat är det endast tillåtet att ge stöd till institutens finansiering via garantier. Kapitaltillskott är tillåtet bara i särskilda fall. Stöd enligt den nya lagen ska på samma sätt som tidigare finansieras via Stabilitetsfonden.

Bankkrishantering (resolution)

En bank i kris innebär en risk för det finansiella systemet. Bankers kopplingar till såväl hushåll och företag som andra banker gör att en oordnad konkurs skulle kunna få allvarliga konsekvenser. Resolution syftar till att hantera denna risk. Från och med den 1 februari 2016 har Sverige nya regler för hantering av kriser i banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag, se lagen (2015:1016) om resolution. Resolutionsregelverket har sin bas i EU:s krishanteringsdirektiv som antogs under 2014. De nya reglerna ersätter i stora delar den bankstödslagstiftning som infördes i Sverige under finanskrisen 2008.

Riksgälden är enligt den nya lagen s.k. resolutionsmyndighet och har ansvar för både förberedelser och hantering av institut i kris. Även om de gamla och de nya reglerna skiljer sig åt i flera avseenden har de samma grundläggande syfte: att värna den finansiella stabiliteten. Genom de nya reglerna skapas ett särskilt förfarande för att hantera ett institut i kris utan att försätta det i konkurs och utan att skattebetalarna bär kostnaden. Förfarandet kallas resolution och innebär att staten kan ta kontroll över institutet och hålla i gång hela eller delar av verksamheten om det krävs för att bevara den finansiella stabiliteten.

3 Myndigheternas förberedelser inför omröstningen

Denna kartläggning bygger på information från intervjuer med företrädare för Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen (FI) och Riksgäldskontoret (Riksgälden). Dessutom återspeglar kartläggningen information från en intervju med kanslichefen för finansiella stabilitetsrådet. Förutom fakta hämtad från intervjuerna görs jämförelser och iakttagelser av, samt reflektioner över, det inhämtade materialet.

3.1 Riskbild och varningssignaler

Att det skulle kunna bli aktuellt med en folkomröstning i Storbritannien om EU-medlemskapet stod klart redan 2013 i och med Camerons löfte, vilket dock var betingat av att hans parti kom i regeringsställning. Sannolikheten för en folkomröstning förstärktes direkt efter valsegern den 7 maj 2015. Den 20 februari 2016 kom beskedet att omröstningen skulle hållas den 23 juni 2016. Det fanns alltså flera tillfällen för såväl finansiella företag som stater att sätta i gång och förbereda sig för eventuella konsekvenser till följd av omröstningen.

Svenska myndigheters krisberedskap inför omröstningen inleddes under mars-april 2016. En faktor som kan förklara tidpunkten för starten är Bank of Englands meddelande om att förbättra likviditeten i brittiska pund inför omröstningen. Riksgälden anförde att den startade förberedelsen vid denna tidpunkt för att i god tid vara beredd inför omröstningen. En annan bidragande orsak till att myndigheternas inledde sina förberedelser var publiceringar av såväl svenska som utländska finansiella företags marknadsanalyser samt det mediala nyhetsflödet kring omröstningen som intensifierades våren 2016. Riksgälden informerade sin styrelse redan i oktober 2015 om den kommande omröstningen, vilken då beskrevs som ett orosmoln vid horisonten som skulle kunna påverka EU-samarbetet.

Myndigheternas uppfattning av riskbilden skiljer sig lite åt, vilket kan förklaras av att de har olika ansvarsområden. Bredast riskbild hade Finansdepartementet där den till stor del handlade om realekonomiska och politiska konsekvenser på längre sikt. Smalast riskbild hade FI som fokuserade på frågor med nära koppling till dess tillsynsuppdrag. Riksgäldens riskbild bestod av finansiell instabilitet, finansmarknadens funktion samt upplåning och förvaltning av statsskulden. Både Finansde-

partementet och Riksbanken startade med en bred riskbild för den finansiella stabiliteten för att i ett senare skede fokusera på marknadens likviditet och bankernas finansiering.¹⁰

Tabell 1 Myndigheternas riskbilder

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
<ul style="list-style-type: none"> • Bred riskbild • Likviditet • Bankernas finansiering 	<ul style="list-style-type: none"> • Initalt bred riskbild • Senare mer fokus på likviditet • Svenska bankers finansiering i utländsk valuta 	<ul style="list-style-type: none"> • Bankernas finansiering • Likviditet • Clearingverksamhet hos LCH.Clearnet* vid Brexit 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansiell stabilitet • Marknadens funktionsätt • Upplåning och förvaltning av statskulden, på kort och lång sikt

* Ett Londonbaserat företag som tillhandahåller clearing av bl.a. ränteswappar. Till riskbilden hörde frågor med koppling till LCH.Clearnets rättsliga hemvist vid en eventuell Brexit.
Källa: Intervjuer med respektive myndighetsföreträdare.

3.2 Informationsinhämtning

Samtliga myndigheter hade i utgångsläget tillgång till merparten av all den information som de bedömde var relevant för att hantera finansiell oro och en eventuell krissituation. Myndigheterna följer normalt sett de finansiella marknaderna och har tillgång till exempelvis realtidsinformation om priser på finansiella tillgångar som räntebärande instrument och valutakurser. De gjorde dock några förändringar inför omröstningen som är värda att redogöra för.

För det första ändrades informationsinhämtning genom att den blev mer frekvent och något utvidgad. Under en kort period före och efter folkomröstningen kompletterade FI den löpande inrapporteringen från bankerna med en beställning av dagliga rapporter på bankernas likviditetstäckning (LCR). Den inhämtade också information från bankerna under midsommarhelgen. Riksbanken å sin sida hade kontakt med andra centralbanker i Norden samt genom BIS¹¹ varigenom den fick information om hur marknaderna fungerade i länder där handel bedrevs under midsommaraftonen.

För det andra förstärkte myndigheterna informationsspridningen internt och mellan varandra. Riksgälden hade exempelvis internrapportering vid fasta tidpunkter

¹⁰ Finansdepartementet fortsatte av andra skäl att analysera Brexit-omröstningen; detta gjordes mer eller mindre parallellt med analyserna av den finansiella stabiliteten.

¹¹ Bank for International Settlements.

två gånger om dagen under perioden 17–27 juni. De andra myndigheterna hade i allmänhet internrapporter vid ett tillfälle per dag. Internt delades informationen via i förväg uppgjorda sändlistor. Sändlistor användes även för viss informationsspridning externt. Det var dock betydligt vanligare att externt spridd information förmedlades via bilaterala telefonkontakter eller telefonkonferenser. Särskilt betydelsefull torde informationsspridningen mellan myndigheterna vara för Finansdepartementet, som under mer normala omständigheter sällan har information från, eller direktkontakt med, marknadsaktörer. Samverkan mellan myndigheterna torde dessutom ha underlättat för de finansiella aktörerna eftersom enbart en myndighet behövde inhämta information och föra den vidare till andra berörda myndigheter.

Tabell 2 Myndigheternas information

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
<ul style="list-style-type: none"> • Löpande bevakning • Telefonkontakter med myndigheter • Beredningsgruppens möten • Ambassadrapporter 	<ul style="list-style-type: none"> • Marknadsinformation • Dagliga LCR-rapporter via FI • Information från andra centralbanker och BIS 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguljär löpande inrapportering • Dagliga LCR-rapporter • Särskilt frågeformulär efter omröstningen • Telefonkontakter med bankers CFO 	<ul style="list-style-type: none"> • Marknadsinformation • Media-rapportering • Internrapport 2 ggr per dag 17–27 juni

Källa: Intervjuer med respektive myndighetsföreträdare.

3.3 Analyser, utredningar och beslutsunderlag

För olika typer av analyser och utredningar förlitade sig myndigheterna i mycket hög grad på sin egen personal. Det har inte framkommit några exempel på myndighetsgemensamma analyser. Det var förvisso vanligt att myndigheterna informerade varandra om egna analyser, och att de diskuterade dessa. Därigenom fick de möjlighet till återkoppling på och kontroll av analysernas kvalitet och rimlighet. Till viss del drog myndigheterna, bl.a. FI och Riksgälden, nytta av analyser som hade gjorts av banker, ratingföretag och konsultföretag. Riksbanken verkar dock i högre grad ha förlitat sig på egna analyser. Analyser, vägledning eller policydokument från t.ex. OECD och Internationella valutafonden har inte omnämnts som värdefulla av någon myndighet avseende de operativa delarna av myndigheternas krisberedskap. Finansdepartementet har dock pekat på att det i sitt arbete haft nytta av material från bl.a. OECD.

På liknande sätt som för informationsinhämtningen fanns det skillnader mellan myndigheterna avseende analysernas inriktning. Finansdepartementets analyser

hade ett brett spann och handlade huvudsakligen om ekonomiska och politiska konsekvenser på lite längre sikt. Riksgälden fokuserade på marknadens funktion, och tog dessutom fram analyser med koppling till upplåning och skuldförvaltning. Riksbanken och FI liknade varandra i så måtto att de fokuserade på likviditet och bankernas finansiering. En skillnad dem emellan var att FI hade stort fokus på faktorer som skulle kunna leda till att marknaden slutade att fungera, bl.a. clearingverksamheten, och mindre fokus på marknadsprisernas utveckling. Riksbanken gjorde såväl prognoser som analyser, vilka omfattade både marknadsutvecklingen och marknadens funktion. Riksbanken påpekade i sammanhanget att det faktum att de gjorde prognoser på den mest sannolika utvecklingen på inget sätt implicerade att de inte samtidigt gjorde förberedelser för att hantera mer osannolika händelseutvecklingar.

Tabell 3 Myndigheternas analyser

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
<ul style="list-style-type: none"> • Egna analyser och prognoser • Fokus på ekonomiska och politiska problem på lång sikt 	<ul style="list-style-type: none"> • Egna analyser och prognoser • Fokus på likviditet och finansiering • Delvis avstämde med de andra myndigheterna 	<ul style="list-style-type: none"> • Egna analyser • Bakomliggande analyser från banker och analyshus 	<ul style="list-style-type: none"> • Egna analyser • Marknadens funktion • Upplåning och förvaltning av statskulden • Bakomliggande analyser från motparter, banker och ratinginstitut

Källa: Intervjuer med respektive myndighetsföreträdare.

3.4 Organisation och beredskapsplaner

I många avseenden fanns det stora likheter mellan myndigheternas organisering av krisberedskapen. På samtliga myndigheter fanns det en eller två personer som i stort sett hade insyn i alla delar av krisberedskapen och som hade tillgång till all intern information. Vanligtvis var en av dessa personer dessutom formellt utsedd som kontaktperson mellan myndigheterna (ofta kallad Brexit-general). Det fanns dessutom flera parallella kommunikationskanaler mellan myndigheterna, särskilt mellan Riksbanken och FI, på olika organisatoriska nivåer.

Samtliga myndigheter inrättade under april tillfälliga krisberedskapsgrupper. Myndigheternas krisgrupper skilde sig åt vad gäller storlek och arbetsuppgifter, men de hade gemensamt att de under två till tre månader hade interna möten på regelbunden basis. Till uppgifterna hörde att samordna informationsflöden, göra analyser, ta fram beslutsunderlag och upprätta beredskapsplaner. Grupperna utgjordes av 3–10

personer. Ofta fanns det ett par personer per grupp som ägnade en betydande del av sin arbetstid åt Brexit-relaterade frågor. Merparten av personerna i dessa grupper ägnade sig dock huvudsakligen åt sina ordinarie arbetsuppgifter.

På FI och Riksbanken berördes upp emot 30 personer på ett eller annat sätt under den aktuella perioden av förberedelserna för en eventuell krishantering. Det är i sammanhanget viktigt att uppmärksamma att många av dessa personer enbart var mottagare av information och analyser, och att de flesta inte heller arbetade löpande med krisförberedelser.

Tabell 4 Myndigheternas beredskapsorganisation och uppskattad personalåtgång

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
<ul style="list-style-type: none"> • Befintlig krisgrupp, förtätade möten och fokus på finansiell stabilitet • Ca 10 personer involverade • 2–3 djupt involverade, arbetade 30–50 % med Brexit under 1–2 mån 	<ul style="list-style-type: none"> • Brexit-general utsedd • Krisgrupp, fokus på likviditetsfrågor och kommunikation* • Ca 30 personer involverade mer eller mindre frekvent • Ca 4 personer djupt involverade (>50 %) under ca 3 mån 	<ul style="list-style-type: none"> • Brexit-general utsedd • Ca 30 personer involverade med viss regelbundet • Arbetsinsatsen motsvarade omkring 1 heltidsanställd under ett år 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontaktpersoner utsedda för press, myndigheter och intern samordning • Ca 5–10 personer mer eller mindre frekvent involverade • 1–2 personer arbetade 25–50 % med Brexit under 2–3 mån

Anmärkning: Då myndigheterna kan ha tolkat frågan olika ger den angivna personalåtgången främst en indikation på hur mycket tid myndigheterna allokerat till förberedelser inför den brittiska folkomröstningen. Jämförelser mellan myndigheter ska göras med försiktighet.

** Makroekonomiska konsekvenser hanterade Riksbanken inom den normala penningpolitiska processen.*

Källa: Intervjuer med respektive myndighetsföreträdare.

Samtliga myndigheter hade även utsett talespersoner. Dels hade de förutbestämt vem som skulle uttala sig i första, andra eller till och med tredje hand, dels förekom det att talespersonerna och ordningen att uttala sig varierade mellan olika dagar under midsommarhelgen. Sammantaget indikerar detta att myndigheterna var organisatoriskt väl förberedda att hantera en situation med krav på sammanhållen och löpande kommunikation under den aktuella perioden.

Myndigheterna hade inför midsommarhelgen upprättat beredskapsplaner. Planerna angav olika aktiviteter betingat av om det skulle bli ett Brexit eller ett Brexain i folkomröstningen. Det fanns också, i likhet med talepunkternas utformning, flexibilitet i beredskapsplanerna för att hantera olika allvarliga marknadsreaktioner vid en Brexit i folkomröstningen.

Finansdepartementets planering från den 16 juni täckte in midsommarhelgen med tidpunkter för olika moment. Planen uppdaterades den 21 juni med aktiviteter fram till den 30 juni. Riksbanken hade upprättat ett övergripande schema för perioden 14–28 juni med information om bemanning och aktiviteter för olika avdelningar. Därutöver hade de ett körschema för 22–27 juni med tidsangivelser för specifika aktiviteter. FI hade en beredskapsplan som sträckte sig över 15–27 juni. Riksgälden tog först fram en preliminär plan den 16 juni, och uppdaterade den sedan den 22 juni med detaljerad information för perioden 23–27 juni.

Sammantaget framstår myndigheternas beredskapsplaner som väl synkroniserade i tid och vad gäller innehåll. Detaljnivån låg på mellan en och sju aktiviteter per dag, med flest aktiviteter den 24 juni. Nivån framstår som rimlig. FI noterade exempelvis att planen kunde följas mycket noga och att den var ett bra stöd för krisberedskapen på myndigheten.

3.5 Åtgärder

Myndigheternas tillgängliga åtgärder för att hantera hot mot den finansiella stabiliteten kan grovt delas upp i kommunikation och övriga åtgärder. En speciell egenskap hos finansiella kriser är att problemen till en del är relaterade till en brist på tillit och förtroende, och därför kan myndigheters kommunikation ha stor betydelse och påverka krisförloppet. Det visade sig i efterhand att den enda egentliga åtgärd som de svenska myndigheterna behövde vidta i samband med den brittiska folkomröstningen var av kommunikativt slag.

Kommunikationen inleddes den 13 juni när protokollet från stabilitetsrådets möte den 7 juni offentliggjordes, av vilket det framgick att myndighetscheferna hade diskuterat risker i samband med en eventuell Brexit, men också att de hade beredskap att hantera en eventuell krissituation (Finansiella stabilitetsrådet 2016a). Den 16 juni kom information om att stabilitetsrådets beredningsgrupp var satt i jourberedskap under midsommarhelgen och att det skulle ske avstämningar mellan myndigheterna. Det framgick bl.a. att beredningsgruppen hade planerat in ett telefonmöte. Den 24 juni, dagen efter den brittiska omröstningen, uttalade sig finansmarknadsminister Per Bolund för pressen. Riksbanken, FI och Riksgälden gick ut med pressmeddelanden samma dag. Riksbanken, FI och Riksgälden gick även ut med pressmeddelanden den 27 juni, den första öppna marknadsdagen i Sverige efter omröstningen, vilket kan sägas avslutade kriskommunikationen.

Ett tydligt kännetecken för myndigheternas kommunikation i anslutning till den brittiska omröstningen var att den var mycket väl samordnad. Den höga graden av samordning kan förklaras av att myndigheternas kommunikationsansvariga hade träffats i förväg och kommit överens om en gemensam strategi. Resultatet blev att samtliga myndigheter hade en uppsättning talepunkter som kunde användas vid olika omröstningsresultat och för olika händelseförlopp.

Andra kännetecken för kommunikationen är att den var tydlig samt att den var utformad med ett rakt och enkelt språkbruk. Kommunikationen syftade också till att visa på en hög grad av medvetenhet om vad som händer på de finansiella marknaderna, och på en god beredskap att vidta åtgärder för att lösa eventuella problem som skulle kunna uppstå.

Tabell 5 Myndigheternas åtgärder

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation, förberedda talepunkter 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation, förberedda talepunkter • Väl förberedda rutiner för likviditetsstöd • Beredskap för övriga åtgärder 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation, förberedda talepunkter 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation, förberedda talepunkter • Visa på närvaro och beredskap • Inga särskilt förberedda åtgärder

Källa: Intervjuer med respektive myndighetsföreträdare.

För andra åtgärder än kommunikation behövde myndigheterna inte gå längre än till förberedelsestadiet. Längst i förberedelserna att vidta nödvändiga åtgärder gick Riksbanken som bl.a. hade färdigställt mallar för pressmeddelanden kopplade till likviditetsstödjande åtgärder. Att Riksbanken gick längst i förberedelsearbetet är rimligt med tanke på att den har till uppgift att vid behov stödja marknaden med likviditet. FI:s uppgift att ställa krav på bankernas likviditetskvoter är mer att likna vid en förebyggande åtgärd, även om det faller sig naturligt att myndigheten vid finansiell oro håller sig och andra berörda myndigheter välunderrättade om likviditeten i bankerna. Därutöver hade Riksbanken inom ramen för den normala penningpolitiska beslutsprocessen gjort analyser och bedömningar av hur makroekonomin och därmed penningpolitiken skulle kunna påverkas vid en majoritet för Brexit. FI hade å sin sida gjort mycket preliminära överväganden om den kontraincykliska kapitalbufferten med anledning av sitt makrotillsynsuppdrag.

Riksgäldens strategi var att följa marknadsutveckling och stå beredd att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa marknadens funktion, i likhet med de åtgärder som vidtogs 2008. Det bör dock påpekas att det är Riksbanken som har till uppgift att tillföra likviditet, men att Riksgälden i samråd med Riksbanken kan tillgodose marknadens behov av statslån med olika löptider. Riksgälden kan också tillgodose Riksbankens behov av valutaserv genom att låna i utländsk valuta på de internationella kapitalmarknaderna och sedan vidarebefordra till Riksbanken. Riksgälden hade dock inför den brittiska folkomröstningen inte bedömt sannolikheterna för behovet av olika åtgärder, och gjorde inte heller specifika förberedelser för någon särskild åtgärd.

Finansdepartementet är i dessa sammanhang framför allt involverad i olika lagstiftningsprocesser och är inte operativt i samma mening som de andra myndigheterna.

3.6 Beslutskapacitet

Beslut om åtgärder för att hantera en krissituation ligger i allmänhet högt upp i organisationen på samtliga berörda myndigheter. För kommunikation är det för regeringens räkning finansministern eller finansmarknadsministern som fattar dessa beslut. På Riksbanken fattas motsvarande beslut av direktionen. På FI och Riksgälden fattas beslut om kommunikation av generaldirektören respektive riksgäldsdirektören. Eftersom myndigheterna i förväg hade förberett och, på respektive beslutsfattande nivå, stämt av talepunkter för olika resultat i folkomröstningen och för olika allvarliga marknadsreaktioner, kunde kommunikativa åtgärder vidtas med mycket kort varsel.

När det handlar om beslutskapacitet för åtgärder annat än kommunikation är det framför allt för Riksbankens och Riksgäldens del som det kunde uppstå ett behov av att vidta åtgärder med kort varsel. För Riksbankens del kunde det ha handlat om beslut att tillföra likviditet, vilka fattas av direktionen. Även penningpolitiska beslut fattas av direktionen, men denna typ av beslut är vanligtvis inte lika brådskande som beslut om likviditetsstöd. Av liknande skäl är en förändrad nivå på den kontracykliska kapitalbufferten inte en typisk krishanteringsåtgärd, men om det hade blivit aktuellt hade det varit ett beslut för FI:s styrelse. Om Riksgälden hade velat tillgodose behovet av statslån på olika löptider genom att t.ex. anordna extra auktionstillfällen hade det varit ett beslut för generaldirektören. Om Riksgälden däremot hade velat utfästa statliga kreditgarantier, enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut, hade myndigheten behövt inhämta ett godkännande från regeringen, som i sin tur hade behövt inhämta ett godkännande från EU-kommissionen. Det är alltså i detta fall inte tillräckligt att myndigheten själv har beslutsfattare tillgängliga, utan ett snabbt agerande förutsätter att också andra myndigheter har beslutsfattare med beredskap och att det finns förberedda rutiner.

Då samtliga myndigheter hade upprättat särskilda kontaktlistor och säkerställt att berörda personer var nåbara under midsommarhelgen finns det inget som talar emot att beslutskapaciteten var god. En viss osäkerhet finns dock om möjligheten att mycket snabbt utfästa statliga kreditgarantier. I sammanhanget är det viktigt att också beakta det potentiella behovet av snabbt tillgängliga kreditgarantier. Även bankerna hade känt till folkomröstningen under en längre tid och haft möjlighet att säkerställa sitt upplåningsbehov. De svenska myndigheterna hade dessutom verifierat att svenska banker kunde nyttja likviditetsfaciliteter i andra centralbanker, och därutöver kunde Riksbanken tillföra likviditet. Sammantaget indikerar detta att behovet av att snabbt få tillgång till kreditgarantier var mycket lågt.

Förutom att ha personer i beslutsfattande ställning närvarande eller kontaktbara var det också nödvändigt för myndigheterna att ha tillgång till personer som kunde göra i ordning relevanta beslutsunderlag och personer som kunde verkställa beslut. För att välja ut rätt talepunkt från listan med talepunkter för olika scenarier, eller för att vidta någon av övriga krishanteringsåtgärder, krävdes alltså en bedömning av marknadsläget. Även på detta område hade såväl Finansdepartementet, Riksbanken, FI som Riksgälden personal på plats som inhämtade information och bedömde behovet av åtgärder. Dessutom hade både Riksbanken och Riksgälden handlarborden bemannade.

Tabell 6 Myndigheternas beslutskapacitet

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
<ul style="list-style-type: none"> • Beredskap på flera nivåer ända upp till statsministern • Personal på plats och med jour under midsommarhelgen 	<ul style="list-style-type: none"> • Direktionen nåbar för beslut om åtgärder • Tjänstemän på plats och med jour • Beslutsunderlag nära till hands 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrelsen möjlig att inkalla snabbt • Generaldirektören på plats • Ledningsgrupp och krisgrupp tillgängliga 	<ul style="list-style-type: none"> • Inget bedömt akut behov av styrelsebeslut • Generaldirektören tillgänglig • Tjänstemän tillgängliga och med jour

Källa: Intervjuer med respektive myndighetsföreträdare.

3.7 Uppföljning och rutiner

En allmän iakttagelse är att ingen av myndigheterna har genomfört en heltäckande utvärdering av krisberedskapen. Beredningsgruppen för det finansiella stabilitetsrådet har dock på ett möte efter sommaren tagit upp förberedelserna och konstaterade kollektivt att dessa var bra. Riksbankens ledningsgrupp har också gjort en utvärdering av förberedelserna och Riksgälden har återrapporterat till sin styrelse om beredskapen inför den brittiska folkomröstningen.

Myndigheternas förberedelser inför en potentiell kris, och deras möjligheter att hantera en kris som inträffar, kan säkras om det finns förutbestämda rutiner för att ställa om delar av organisationen från den reguljära verksamheten till krishantering. Därmed inte sagt att myndigheterna inte kan göra såväl goda förberedelser som en god krishantering utan dessa rutiner, men att rutiner kan minska risken för att de förbereder sig ineffektivt eller glömmer bort vissa moment. Ett gott exempel på rutin för att underlätta denna omställning är den s.k. krispärm som Riksbanken har tagit fram för sin verksamhet. Krispärmen utarbetades omkring 2010 i spåren av den finansiella kris som kulminerade under 2008. Även om Riksbanken inte har gjort en formell utvärdering av sin beredskap inför den brittiska omröstningen har banken funnit skäl till att uppdatera vissa delar i denna krispärm.

3.8 Finansiella stabilitetsrådet

Beredningsgruppen för det finansiella stabilitetsrådet hade ett flertal möten under perioden mars–juni, och bidrog därmed till regelbundna kontakter och diskussionsmöjligheter för företrädare från de fyra myndigheterna. Även stabilitetsrådet, som träffades den 7 juni, bidrog till informationsutbytet. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att myndigheterna fattar självständiga beslut inom sina respektive ansvarsområden. Vad gäller krisförberedelser bestämde beredningsgruppens medlemmar redan i mars att beredskapen skulle hanteras internt på respektive myndighet. Därmed hade finansiella stabilitetsrådets kansli inte något särskilt analysuppdrag inför Brexit. Kansliet hade dock under denna period jour för att vid behov ordna med bl.a. extramöten i beredningsgruppen.

Riksrevisionen noterar också att företrädare för regeringen, Riksbanken, FI och Riksgälden, vid finansiella stabilitetsrådets möte den 7 december 2016, undertecknade en överenskommelse om samarbete avseende finansiell stabilitet och krishantering (Finansiella stabilitetsrådet 2016b). Överenskommelsen beskriver myndigheternas ansvarsområden, uppgifter och roller i arbetet att främja den finansiella stabiliteten och i krishantering. Syftet med överenskommelsen är att ge en avsiktsförklaring om samarbete och om informations- och kunskapsbyte för att uppnå ändamålsenlig krishantering och främja den finansiella stabiliteten i Sverige. Överenskommelsen är dock inte juridiskt bindande, och förändrar inte det ansvar och den beslutanderätt som respektive part har avseende sina uppgifter.

4 Lakttagelser och slutsatser

4.1 Riskbild och varningssignaler

Samtliga myndigheter som har granskats här gjorde tidigt bedömningen att den brittiska omröstningen om EU-medlemskapet skulle kunna få negativa konsekvenser för den finansiella stabiliteten i Sverige i händelse av en Brexit. De ansåg också att de med hänvisning till riskbilden behövde ha en förhöjd beredskap i samband med omröstningen. Eftersom myndigheterna i ett tidigt skede, redan under mars-april, uppmärksammade riskbilden fanns det gott om tid för förberedelser.

Riksrevisionen har inte funnit skäl att ifrågasätta den riskbild som myndigheterna har utgått ifrån. Till riskbilden hörde också oro på de finansiella marknaderna. Olika publicerade analyser av konsekvenserna vid ett Brexit gjorde i sig att det var påkallat för myndigheterna att visa närvaro och ha beredskap att vidta åtgärder om det skulle bli nödvändigt.

4.2 Informationsinhämtning

Eftersom de operativa myndigheterna i utgångsläget hade en mycket stor del av den information de ansåg sig behöva gjordes endast mindre tillägg. Kompletteringar av informationsinhämtning från bankerna gjordes framför allt under veckan före och efter valdagen med information dels om hur marknaden fungerade, dels om bankernas likviditetskvoter och finansieringsbehov.

Myndigheternas tillgång till relevant information bedöms som fullt tillräcklig. Samordningen mellan myndigheterna pekar dessutom på att såväl inhämtningen som spridningen av information fungerade väl. Riksrevisionen noterar därutöver att myndigheterna i Sverige hade goda kontakter med motsvarande myndigheter i Europa, och att delningen av information mellan myndigheter inom Sverige var värdefull. Slutligen finner Riksrevisionen att myndigheternas rutiner med sändlistor för intern respektive extern spridning synes ha fungerat bra.

4.3 Analyser, utredningar och beslutsunderlag

Myndigheterna hade gemensamt att de i hög grad förlitade sig på sina egna analyser, vilka i sin tur kunde bygga på analyser och bedömningar från olika aktörer på marknaden som t.ex. banker, analyshus och ratingföretag. Skillnader i analysernas inriktning kan förklaras av att myndigheterna i grunden har olika ansvarsområden även om de har delat ansvar för frågor med koppling till finansiell stabilitet.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det talar för att myndigheterna hade förskaffat sig tillräckligt bra beslutsunderlag för att kunna agera snabbt och lämpligt under en eskalerande krissituation. För den aktuella händelsen var det dessutom en

förhållandevis tydligt avgränsad problembild varför fokus på likviditet och marknadsfinansiering i utländsk valuta förefaller lämpligt.

4.4 Organisation och beredskapsplaner

Myndigheternas förberedelsearbete pågick under en period på omkring tre månader, där arbetet under de första två månaderna utfördes med förhållandevis låg intensitet. Redan tidigt i detta skede fanns det på samtliga myndigheter utsedda personer för att samordna verksamheten internt och externt. Under detta skede ingick att samla information, göra analyser och upprätta kontakter, t.ex. mellan myndigheter. Med start knappt två veckor före den brittiska folkomröstningen intensifierades myndigheternas beredskap. Det handlade i detta skede om att förbereda kommunikation och andra åtgärder, upprätta beredskapsplaner, säkerställa att berörda personer fanns tillgängliga samt förbereda telefonkonferenser och möten.

Riksrevisionen bedömer att samtliga berörda myndigheter hade tillräckligt mycket tid för att hinna med att informera sig om läget, ta fram erforderliga analyser och underlag, samt säkerställa kontakter med myndigheter och organisationer, såväl inom som utanför landet. Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av myndigheternas resursinsatser, men konstaterar att den sammantaget bidrog till en god beredskap. Därutöver visar granskningen att myndigheterna hade utmärkta beredskapsplaner som täckte in själva valdagen och de närmast följande dagarna.

4.5 Åtgärder

I efterhand har det visat sig att den enda egentliga åtgärd som de berörda myndigheterna behövde vidta i samband med den brittiska folkomröstningen var av kommunikativt slag. Den mest framträdande egenskapen hos deras kommunikation var den höga graden av samordning. Kärnan i budskapet var att myndigheterna var välinformerade om marknadsutvecklingen, hade kontakt med varandra samt var beredda att vidta nödvändiga åtgärder.

Det faktum att myndigheterna visar på närvaro och att de följer utvecklingen kan i kombination med ett enkelt budskap bidra till att minska oron (Johansson och Nord 2011). Tidigare erfarenheter indikerar att kriskommunikationen fungerade bäst om den var en integrerad del av krisstrategin med korta beslutsvägar och synkroniserade budskap (Hallvarsson & Halvarsson 2010). Riksrevisionen anser med detta i beaktande att myndigheternas förberedelser och krisberedskap vad gäller kommunikation var god.

När det kommer till åtgärder vid sidan om kommunikation är det inte lika enkelt att bedöma myndigheternas beredskap eftersom inga åtgärder vidtogs. Det är dock värt att notera att t.ex. likviditetsstödjande åtgärder sannolikt hade kunnat genomföras mycket snabbt tack vara förberedda beslutsunderlag och pressmeddelanden. Andra åtgärder av typen förebyggande stöd till kreditinstitut hade inte förberetts på

motsvarande sätt och hade därför sannolikt inte kunnat genomföras lika snabbt. Samtidigt är behovet av snabbhet lägre jämfört med ett likviditetsstöd.

Riksrevisionen bedömer även i detta avseende att myndigheternas beredskap för krisåtgärder var god. Med hänvisning till de nya krishanteringslagar som gäller från den 1 februari 2016 hade det varit betryggande om myndigheterna hade pekat på säkerställda beslutsvägar upp till EU-kommissionen. Nyttan med sådana specifika förberedelser ska naturligtvis vägas mot behovet av en mycket snabb implementering, vilket inte är lätt att urskilja.

4.6 Beslutskapacitet

Samtliga berörda myndigheter hade personal på plats som följde utvecklingen på marknaden och bankerna. Dessutom fanns det möjlighet att nå beslutsfattare med utgångspunkt från förberedda telefonlistor och särskilda tidpunkter för telefonkonferenser. Det fanns alltså kapacitet för informationsinhämtning, att ta fram beslutsunderlag, att fatta beslut och till att verkställa dessa.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna hade mycket god beslutskapacitet under själva dagen för folkomröstningen och de närmast följande dagarna, trots att det hela utspelade sig under den svenska midsommarhelgen. Då snabbhet ofta pekas ut som en betydelsefull del i ett krishanteringsarbete (Bäckström 2014) framstår myndigheternas beredskap i detta avseende som föredömlig.

4.7 Uppföljning och rutiner

Efter sommaren tog beredningsgruppen upp krisförberedelserna och konstaterade gemensamt att dessa var bra. Även Riksbankens ledningsgrupp gjorde en utvärdering av beredskapen och Riksgälden åiterrapporterade till sin styrelse om beredskapen. Någon formell och systematisk utvärdering av beredskapen inför den brittiska omröstningen har dock inte någon myndighet gjort.

Riksrevisionen anser att det finns skäl att myndigheterna, var för sig eller tillsammans, gör en systematisk uppföljning av krisförberedelserna och beredskapen. Det är viktigt att ta lärdom av såväl goda som dåliga erfarenheter och förankra dessa i organisationerna. Ett lämpligt användningsområde för denna kunskap är i styrdokument för krishantering, vilka kan underlätta en snabb omställning från normal verksamhet till krisorganisation. Med hänvisning till att myndigheterna har olika ansvarsområden och arbetsuppgifter, och att hantering av kriser ofta kräver stor flexibilitet, kan dessa rutiner skilja sig åt betydligt.

Referenslista

Barr, D. och H. Pierrou (2015a) *Vad blev notan för 1990-talets bankstöd?*, Ekonomisk debatt, nr 5 2015, årgång 43.

Barr, D. och H. Pierrou (2015b) *Vad blev notan för statens bankstöd under finanskrisen 2008–09?*, Ekonomisk debatt, nr 8 2015, årgång 43.

Basel Committee on Banking Supervision (2010) *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, augusti 2010.

Bet. 2013/14:FöU11. Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.

Bet. 2015/16:FiU2. Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Bet. 2015/16:FiU17. Genomförande av krishanteringsdirektivet.

Bäckström, H. (2014) *Svenska finanskriser – förutsättningar, förlopp och hantering*, Ekonomisk debatt, nr 7 2014, årgång 42.

Direktiv 2013:120. Kommittén för finansiell stabilitet.

ETF Securities (2016) *Brexit referendum – more volatility ahead for Sterling*, 31 maj 2016.

Finansiella stabilitetsrådet (2016a) *Protokoll från finansiella stabilitetsrådets möte den 7 juni 2016*, 13 juni 2016.

Finansiella stabilitetsrådet (2016b) *Överenskommelse om samarbete avseende finansiell stabilitet och krishantering*, 7 december 2016.

Finansinspektionen (2016) *Stabiliteten i det finansiella systemet*, 26 maj 2016.

Förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret, ändringar t.o.m. SFS 2016:630.

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, ändringar t.o.m. SFS 2016:890.

Förordning (2013:1111) om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Förordning (2015:1034) om resolution.

Förordning (2015:1039) om ändring i förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, ändringar t.o.m. SFS 2016:382.

Förordning (2015:1066) om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Hallvarsson & Halvarsson (2010) *Storbankernas och myndigheternas kommunikation under finanskrisen*, 20 september 2010.

Johansson C., och L. Nord (2011) *Konsten att kommunicera oro utan att oro* – Svenska myndigheter under finanskrisen 2008, november 2011.

Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank.

Lag (1995:1571) om insättningsgaranti.

Lag (1999:158) om investerarskydd.

Lag (2015:1016) om resolution.

Lag (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

Nordea (2016) *Marknadssyn – Juni 2016*, 31 maj 2016.

Prop. 2013/14:144. Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.

Prop. 2015/16:1. Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Prop. 2015/16:5. Genomförande av krishanteringsdirektivet.

Reinhart, C. och K. Rogoff (2010) *Annorlunda nu – åtta sekel av finansiell dårskap*, SNS förlag.

Riksbanken (2016) *Finansiell stabilitet*, 2016:1, 1 juni 2016.

Rskr. 2013/14:324.

Rskr. 2015/16:117.

Rskr. 2015/16:118.

SEB (2016) *Investment Outlook – juni 2016*, 31 maj 2016.

Intervju- och mötesförteckning

Finansdepartementet, intervju, 10 november 2016.

Finansiella stabilitetsrådets kansli, intervju, 17 november 2016.

Finansinspektionen, intervju, 3 november 2016.

Riksbanken, intervju, 14 november 2016.

Riksgälden, intervju, 8 november 2016.

Bilaga 1. Nyhetsflöde i samband med EU-omröstningen

Finansiella stabilitetsrådet (2016-06-13) Protokoll från finansiella stabilitetsrådets möte den 7 juni 2016

Rådet uttryckte att Storbritanniens folkomröstning om EU utgör en risk i närtid. Om resultatet blir att Storbritannien lämnar EU kan det, enligt rådet, leda till negativa effekter på de finansiella marknaderna. Myndigheterna bedömdes ha beredskap för en sådan situation.

Ordföranden konstaterade att ett beslut att lämna EU den 23 juni kommer att få effekter både på kort och på lång sikt.

Finansinspektionen konstaterade att detta är en unik händelse och det är svårt att förutse effekterna. Om Storbritannien röstar för att lämna EU är det troligt att det utlöser en marknadsreaktion: Pundet kan komma att försvagas, investerare fly till säkra tillgångar, och i värsta fall kan det bli stora störningar på finansieringsmarknaderna, vilket skulle påverka även Sverige. Att noga bevaka utvecklingen är därför viktigt. I grunden är den svenska banksektorn stabil och motståndskraftig. Brittiska centralbanken har publikt informerat om förberedelserna att tillföra likviditet. Svenska försäkringsbolag påverkas också om det blir volatilt och stora prisfall på de finansiella marknaderna, men bolagen har tillräckliga buffertar. Finansinspektionen har inlett samarbete med Riksbanken och Riksgälden för att närmare följa utvecklingen och har beredskap för att vid behov vidta åtgärder.

Riksbanken framförde att den kontinuerligt följer utvecklingen på de finansiella marknaderna och analyserar möjliga konsekvenser av ett brittiskt utträde, både på kort och på lång sikt. Det finns beredskap för de konsekvenser, som t.ex. störningar på de finansiella marknaderna, som kan följa på folkomröstningen. Inför folkomröstningen har Riksbanken täta kontakter med svenska banker och myndigheter, liksom med andra centralbanker.

Riksgälden framförde att den ser risk för ökad volatilitet om resultatet i folkomröstningen blir att Storbritannien ska lämna EU. Det kan också bli press på svenska statspapper som ett led i flykt till säkerhet. Riksgälden har beredskap inför det. Riksgälden har en intern grupp som arbetar med detta och har samverkan med andra myndigheter. Om utfallet av folkomröstningen blir ett utträde ur EU blir det sannolikt hög volatilitet och osäkerhet även på den europeiska marknaden pga. Spekulationer om följd effekterna.

TT (2016-06-16) Beredskap för midsommarkris

Stabilitetsrådets beredningsgrupp är satt i jourberedskap under midsommarhelgen. Ett akut krisläge på finansmarknaden efter den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet befaras.

Sammanställande är Ulf Holm, statssekreterare på Finansdepartementet. Resten av beredningsgruppen utgörs av högt uppsatta tjänstemän på Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden.

– Det kommer att ske avstämningar och vi har planerat in ett telefonmöte. Vad som än händer finns det betydande beredskap för alla tänkbara situationer, säger Niclas Alsén, kanslichef vid Stabilitetsrådet.

Dagen efter folkomröstningen

Tabell B1.1 Myndigheternas uttalanden den 24 juni 2016, dagen efter folkomröstningen i Storbritannien om EU-medlemskapet

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
Det finns beredskap i det svenska finansiella systemet att klara turbulensen på finansiella marknader i spåren på den brittiska folkomröstningen. "Bankerna är väl rustade att hantera osäkerhet" Myndigheterna som ingår i stabilitetsrådet har enats om att noga följa marknadsutvecklingen, och hålla fortsatt kontakt. "Det finns beredskap på myndigheterna".	Riksbanken följer utvecklingen på de finansiella marknaderna och har löpande dialog med andra myndigheter. Vi har kontakter med de svenska bankerna och andra centralbanker. Vi har beredskap att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera störningar på de finansiella marknaderna.	Finansinspektionen följer utvecklingen på de finansiella marknaderna och har en löpande dialog med Finansdepartementet, Riksbanken och Riksgälden. Vi har beredskap och täta kontakter med de svenska bankerna.	Riksgälden följer utvecklingen på de finansiella marknaderna och har löpande dialog med andra myndigheter. Vi har beredskap att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera störningar på de finansiella marknaderna.

Källa: Di Direkt: Per Bolund för Finansdepartementet, pressmeddelande från övriga myndigheter.

Första svenska marknadsdagen

Tabell B1.2 Myndigheternas uttalanden den 27 juni 2016, första svenska marknadsdagen efter folkomröstningen i Storbritannien om EU-medlemskapet

Finansdepartementet	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
-	Utvecklingen på de svenska marknaderna följer de globala rörelserna med börsoro och volatilitet på ränte- och valuta-marknaderna. Riksbanken bevakar utvecklingen på de finansiella marknaderna och har löpande dialog med de övriga myndigheterna. Vi har kontakter med de svenska bankerna och andra centralbanker. Vi har beredskap att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera störningar på de finansiella marknaderna.	Finansinspektionen följer utvecklingen efter folkomröstningen om EU i Storbritannien. Vi har fortsatt löpande dialog med Finansdepartementet, Riksbanken och Riksgälden och täta kontakter med de svenska bankerna. FI har alltid beredskap för att vidta åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet.	Utvecklingen på de svenska marknaderna följer de globala rörelserna (med börsoro och volatilitet på ränte- och valuta-marknaderna). Riksgälden följer utvecklingen på de finansiella marknaderna och har löpande dialog med Finansinspektionen och Riksbanken. Vi har beredskap att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera störningar på de finansiella marknaderna.

Källa: Pressmeddelande från respektive myndighet.

Bilaga 2. Stödåtgärder vid finansiella kriser

Stödåtgärder som har vidtagits vid tidigare kriser

Riksbanken tillförde likviditet under 2007–2009 genom att:

- erbjuda lån i svenska kronor på längre löptid än normalt,
- erbjuda lån i annan valuta än svenska kronor,
- öka tillgången till krediter, exempelvis genom att acceptera fler säkerheter än tidigare och låta fler institut låna av Riksbanken,
- ge särskilt likviditetsstöd till två enskilda banker (Kaupthing Bank Sverige och Carnegie Investment Bank 2,4 mdkr).

Riksgäldens stödåtgärder under 2006–2015:

- Insättningsgarantin (tre utbetalningstillfällen: Custodia 2006 134,2 mnkr, Allmänna Kapital 2006 40,9 mnkr, Capinordic Bank 2010 10,6 mnkr).
- Garantiprogrammet (omfattade som mest sex banker och bolåneinstitut, sommaren 2009 uppgick de utestående garantierna till 354 mdkr, den 12 maj 2015 förföll det sista lånet som omfattades av garantiprogrammet och i och med detta avslutades programmet).
- Kapitaltillskottprogrammet (företrädesemission Nordea 5,6 mdkr 2009, likvid 18,7 mdkr till staten vid försäljningen 2013).
- Särskilt stöd till enskilda institut (Carnegie Investment Bank överskott på 150–400 mnkr till staten).

Stödåtgärder som myndigheterna förfogar över idag vid en kris

Riksbanken:

- Kommunikation.
- Tillförsel av likviditet i form av:
 - Likviditetsstöd till enskilda institut.
 - Generella likviditetsstärkande åtgärder.

Riksgälden:

- Kommunikation.
- Insättningsgarantin.
- Förebyggande stöd.
- Bankkrishantering (resolution).
- Tillhandahålla statspapper.

Finansiella kriser är mycket kostsamma och svåra att undvika. Historiska erfarenheter visar också att snabbhet och beslutsamhet är avgörande för resultatet vid hanteringen av finansiella kriser. Myndigheternas förmåga att agera på ett sätt som inger förtroende kan bryta en negativ förväntningsspiral.

Inför Storbritanniens omröstning om utträde ur EU fanns en stor osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna, bl.a. om effekterna på de finansiella marknaderna. En finansiell kris hade kunnat utlösas av ett oväntat resultat i omröstningen.

Riksrevisionens har granskat svenska myndigheters krisberedskap vid tiden kring den brittiska folkomröstningen. Granskningen visar bl.a. att regeringen och dess myndigheter samt Riksbanken vidtog förberedelser i rimlig omfattning och hade god krisberedskap, trots att omröstningen hölls dagen före svensk midsommarafton.

Även om granskningen av krisberedskapen hos de myndigheter som har till uppgift att värna om den finansiella stabiliteten visar att beredskapen var god går det att peka på områden med utrymme för förbättringar. Heltäckande och systematiska utvärderingar av beredskapen hade kunnat bidra med värdefulla erfarenheter i framtida kriser. Riksrevisionen rekommenderar också att myndigheterna fastställer rutiner i styrdokument för att snabbt och effektivt kunna ställa om från normal verksamhet till krisorganisation. Nyttan med tydliga rutiner växer över tiden i takt med personalomsättning och att det institutionella minnet bleknar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-427-8

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE