



FI Dnr 15-7062

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Ändring av föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde

Sammanfattning

Finansinspektionen beslutar att den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige ska höjas och att buffertvärdet ska fastställas till 1,5 procent, givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Det kontracykliska buffertriktvärdet, som är ett led i fastställandet av buffertvärdet, ska fastställas till 1,5 procent. Det angivna kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas från och med den 27 juni 2016.

Finansinspektionen ska enligt 7 kap. 1 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde varje kvartal. Det kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas av kreditinstitut, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer när de beräknar den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten.

Finansinspektionen bedömer att systemriskerna kopplade till finansiella obalanser har ökat något, både jämfört med september 2014 när bufferten sattes till 1 procent och jämfört med första kvartalet 2015 när Finansinspektionen beslutade att lämna bufferten oförändrad. Kredittillväxten i Sverige har accelererat och utlåningen till icke-finansiella företag har återhämtat sig till normala nivåer. Samtidigt är hushållens skuldsättning hög och utgörs till största del av bostadslån. Den uppåtgående trenden i hushållsutlåningen består och väntas även i fortsättningen påverkas av de snabbt stigande bostadspriserna. Det finns därtill en risk för att frånvaron av ett amorteringskrav kan bidra till en något högre kredittillväxt och högre bostadspriser.

Sammantaget bedömer Finansinspektionen att det finns skäl att höja den kontracykliska kapitalbufferten för att öka motståndskraften i det finansiella systemet, och därmed förbättra dess möjligheter att hantera eventuella problem. Finansinspektionen beslutar därför att det kontracykliska buffertvärdet ska fastställas till 1,5 procent.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen.....	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.3	Regleringsalternativ	4
1.4	Rättsliga förutsättningar	4
1.5	Ärendets beredning.....	4
2	Motivering och överväganden.....	5
2.1	Bakgrund	6
2.2	Det kontracykliska buffertriktvärdet	6
2.3	Andra kvantitativa indikatorer	7
2.4	Det kontracykliska buffertvärdet för Sverige	13
2.5	Ikraftträdande.....	21
3	Konsekvenser	21
3.1	Remissinstansernas synpunkter	21
3.2	Konsekvenser för företagen.....	22
3.3	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	24
3.4	Konsekvenser för Finansinspektionen.....	25
	Bilaga 1	26

1 Utgångspunkter

I kapitaltäckningsdirektivet¹ finns bestämmelser om fastställande av kontracykliska buffertvärden (se bland annat artikel 136). Dessa bestämmelser genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom 7 kap. 1–3 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Finansinspektionen ska enligt 7 kap. 1 § buffertlagen fastställa ett kontracykliskt buffertriktivärde och ett kontracykliskt buffertvärde varje kvartal. Det kontracykliska buffertriktivärdet ska användas som ett referensvärde för att fastställa det kontracykliska buffertvärdet, vilket ska ligga till grund för beräkningen av storleken på den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten enligt 6 kap. samma lag.

Det kontracykliska buffertvärde som Finansinspektionen fastställer med stöd av 7 kap. 1 § nämnda lag ska tillämpas av samtliga berörda företag. Finansinspektionens beslut att fastställa dessa värden utgör normgivning och ska därför ske i föreskriftsform.

De företag som omfattas av buffertlagen är kreditinstitut, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer. I promemorian används begreppet bank som samlingsbegrepp för dessa företag.

1.1 Målet med regleringen

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att stärka bankernas motståndskraft och se till att banksystemet som helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla flödet av krediter till hushåll och företag i lägen när störningar i det finansiella systemet skulle kunna ge upphov till en kreditåtstramning. Den kontracykliska kapitalbufferten är ett kapitalkrav som varierar över tid. Det innebär att bufferten ska byggas upp när finansiella obalanser och därmed systemrisker riskerar att växa. I en påföljande lågkonjunktur eller vid stora förluster i bankerna kan dessa strama åt utlåningen, något som kan förstärka nedgången i ekonomin. I ett sådant läge kan buffertkravet minskas för att motverka åtstramningen i utlåningen.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Riksdagen beslutade den 25 juni 2014 om nya lagbestämmelser om förstärkta kapitaltäckningsregler, däribland buffertlagen. Buffertlagen trädde i kraft den 2 augusti 2014. Finansinspektionen beslutade den 8 september 2014 om nya föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde: Finansinspektionens föreskrifter

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om särskild tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

(FFFS 2014:33) om kontracykliskt buffertvärde.² Föreskrifterna innebar att den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige aktiverades. Enligt föreskrifterna ska det kontracykliska buffertvärdet vara 1 procent och tillämpas från och med den 13 september 2015. Den 16 mars 2015 fattade Finansinspektionen sitt senaste beslut³ enligt den kvartalsvisa processen⁴. Genom beslutet fastställdes att buffertvärdet på 1 procent fortsätter att gälla.

1.3 Regleringsalternativ

Vid framtagandet av föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde har Finansinspektionen beaktat EU-rätten och kapitaltäckningsdirektivets regler. Sverige är skyldigt att genomföra kapitaltäckningsdirektivets regler om bland annat kontracykliska kapitalbuffertar. Dessa regler är genomförda i svensk rätt genom främst 7 kap. 1–3 § buffertlagen. Finansinspektionen ska enligt 7 kap. 1 § buffertlagen fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde varje kvartal. Med hänsyn till den svenska rättsordningen innebär det att Finansinspektionen måste meddela föreskrifter om kontracykliska buffertvärden. Något alternativ till reglering finns således inte.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Finansinspektionen ska enligt 7 kap. 1 § buffertlagen för varje kvartal fastställa ett kontracykliskt buffertvärde och enligt förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar bemyndigas Finansinspektionen att meddela verkställighetsföreskrifter med anledning av denna bestämmelse.

1.5 Ärendets beredning

Enligt den kvartalsvisa processen för att bestämma det kontracykliska buffertvärdet kommer nya föreskrifter att meddelas när Finansinspektionen bedömer att det beslutade värdet behöver ändras. Inför en sådan ändring ska ett förslag till föreskrifter skickas ut på remiss. Om Finansinspektionen bedömer att värdet inte behöver ändras kommer Finansinspektionens styrelse att besluta om detta och beslutet offentliggörs på Finansinspektionens webbplats. Styrelsen kommer även att inför varje nytt beslut bestämma vilken inriktning som arbetet för att förbereda nästa beslut ska ha. Även detta meddelas på Finansinspektionens webbplats.

² FI (2014), *Föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 10 september 2014, FI Dnr 14-7010.

³ FI (2015), *Beslut om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 17 mars 2015, FI Dnr 15-3226.

⁴ För en beskrivning av den kvartalsvisa processen för att bestämma det kontracykliska buffertvärdet se FI (2014), *Föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 10 september 2014, FI Dnr 14-7010.

Finansinspektionens styrelse uttalade den 20 april 2015 att arbetet ska fortsätta med inriktningen att den kontracykliska kapitalbufferten kan ändras och att ett regelprojekt därför ska inledas. Med anledning av detta gjorde Finansinspektionen, utifrån den kvantitativa och kvalitativa analysen, en bedömning av om det finns skäl som talar för att höja buffertvärdet eller om värdet bör behållas oförändrat. Den 26 maj 2015 remitterade Finansinspektionen ett förslag till ändring av föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde tillsammans med en remisspromemoria. Analysen i beslutspromemorian baseras på information tillgänglig till och med den 15 juni 2015.

Skriftliga synpunkter på förslaget har kommit in från Svenska Bankföreningen, Finansbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund, Riksbanken, Riksgäldskontoret, Regelrådet, och Boverket. En del andra remissinstanser, bland annat Kommuninvest, Konkurrensverket och Bokföringsnämnden har meddelat att de inte har några synpunkter på förslaget. Finansinspektionen har beaktat remissinstansernas synpunkter.

Svenska Bankföreningen har framfört synpunkter som gäller ärendets beredning. Bland annat anser Bankföreningen att en remisstid på tio arbetsdagar är för kort, även om det finns förståelse för att den kvartalsvisa processen för att fastställa buffertvärdet kan vara en tidsmässig utmaning för Finansinspektionen. Dessutom tycker Bankföreningen att det inte borde dröjt en dryg månad från det att Finansinspektionens styrelse bedömde att det fanns anledning att överväga en höjning av bufferten till dess förslaget lämnades på remiss. Slutligen har Bankföreningen svårt att se hur Finansinspektionen på så kort tid som nio arbetsdagar ska kunna beakta remissinstansernas synpunkter och fatta ett beslut i frågan.

Finansinspektionen har förståelse för att en remisstid på tio arbetsdagar upplevs som kort. Den ordning för kvartalsvis prövning av den kontracykliska kapitalbufferten, som bestämts i kapitaltäckningsdirektivet och i buffertlagen, ställer särskilda krav på Finansinspektionen som beslutsfattare. Detta innebär att arbetet med ändringsförslag måste ske på ett annat sätt än det som vanligen gäller. Finansinspektionen har valt att fullt ut följa en modell för remissbehandling av utförligt motiverade förslag. Mot den bakgrunden hyser Finansinspektionen inga tvivel om att Bankföreningen och andra remissinstanser, väl medvetna som de är om hur besluten om kontracyklisk kapitalbuffert måste förberedas, är beredda att lämna konstruktiva synpunkter för att ge Finansinspektionen ett gott underlag för ställningstagandet.

2 Motivering och överväganden

Nedan ges en beskrivning av Finansinspektionens förslag och vilka överväganden som gjorts när det gäller föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde.

I detta avsnitt redogör Finansinspektionen för sitt ställningstagande när det gäller storleken på det kontracykliska buffertvärdet i Sverige. Kapitlet beskriver de avvägningar som gjorts om storleken på buffertvärdet, givet de ekonomiska och finansiella förutsättningar som råder i nuläget. Finansinspektionen redogör här även för remissinstansernas synpunkter och bemöter dessa.

2.1 Bakgrund

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att stärka bankernas motståndskraft och se till att banksystemet som helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla flödet av krediter till hushåll och företag i lägen när störningar i det finansiella systemet skulle kunna ge upphov till kreditåttstramning. Den kontracykliska kapitalbufferten ska byggas upp när finansiella obalanser och därmed systemrisker riskerar att växa. I en påföljande lågkonjunktur eller vid stora förluster i bankerna kan dessa strama åt utlåningen, något som kan förstärka nedgången i ekonomin. I ett sådant läge kan buffertkravet minskas för att motverka åttstramningen i utlåningen.

Finansinspektionen fastställer det kontracykliska buffertvärdet för Sverige genom en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till kvantitativa faktorer. Det kontracykliska buffertriktvärdet utgör en viktig, men inte avgörande, grund för denna bedömning. Finansinspektionen tar även hänsyn till andra kvantitativa variabler som är relevanta för att kunna bedöma de cykliska systemriskerna.

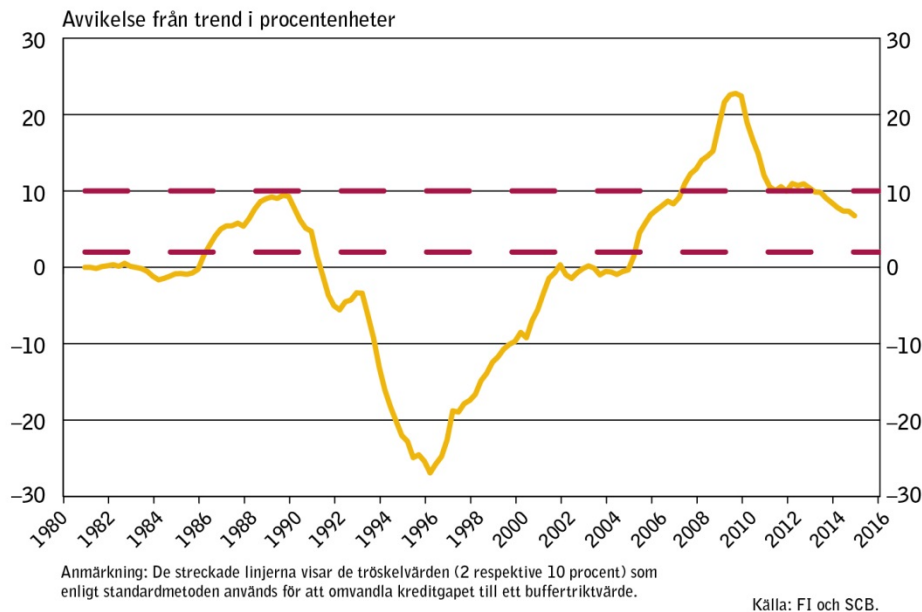
2.2 Det kontracykliska buffertriktvärdet

Buffertriktvärdet är utgångspunkten för Finansinspektionens analys och bedömning av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige. Det finns dock ingen mekanisk koppling mellan buffertriktvärdet och nivån på den kontracykliska bufferten. Beslut om det kontracykliska buffertvärdet grundas på både kvantitativa och kvalitativa bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på systemriskerna. Finansinspektionen tar därför även hänsyn till andra relevanta variabler som kan signalera att de cykliska systemriskerna ökar eller minskar och kompletterar analysen med egna kvalitativa bedömningar.

Finansinspektionen beräknar det kontracykliska buffertriktvärdet i enlighet med Baselkommitténs standardmetod⁵ som bygger på kreditgapet, det vill säga hur mycket den totala utlåningen till hushåll och företag i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) avviker från sin långsiktiga trend. Enligt standardmetoden uppgick kreditgapet till 6,8 procent det fjärde kvartalet 2014, vilket är det senaste tillgängliga utfallet (se diagram 1).

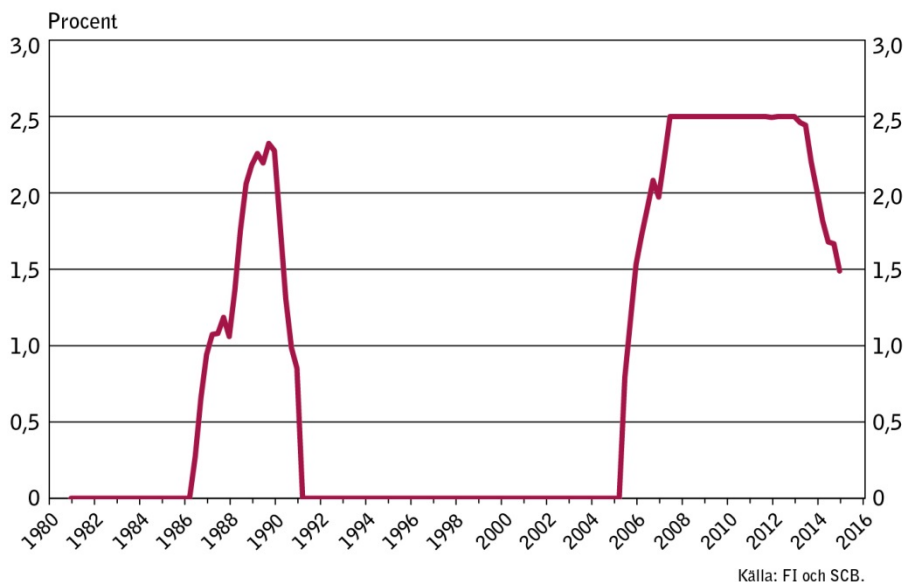
⁵ För mer information om standardmetoden se FI (2014), *Föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 10 september 2014, FI Dnr 14-7010.

1 Kreditgapet enligt standardmetoden



Kreditgapet omvandlas till ett buffertriktvärde enligt en kvantitativ regel som anger hur kreditgapet och buffertriktvärdet förhåller sig till varandra. Ett kreditgap på 6,8 procent innebär att det kontracykliska buffertriktvärdet för Sverige är 1,5 procent (se diagram 2).

2 Buffertnivån enligt standardmetoden



2.3 Andra kvantitativa indikatorer

Finansinspektionen har valt att bevaka ett antal indikatorer som, utöver kreditgapet, bedöms vara relevanta för Sveriges del när det kontracykliska buffertvärdet ska fastställas. Dessa inkluderar olika mått på utvecklingen i utlåning till hushåll och företag, bostadspriser i förhållande till disponibel

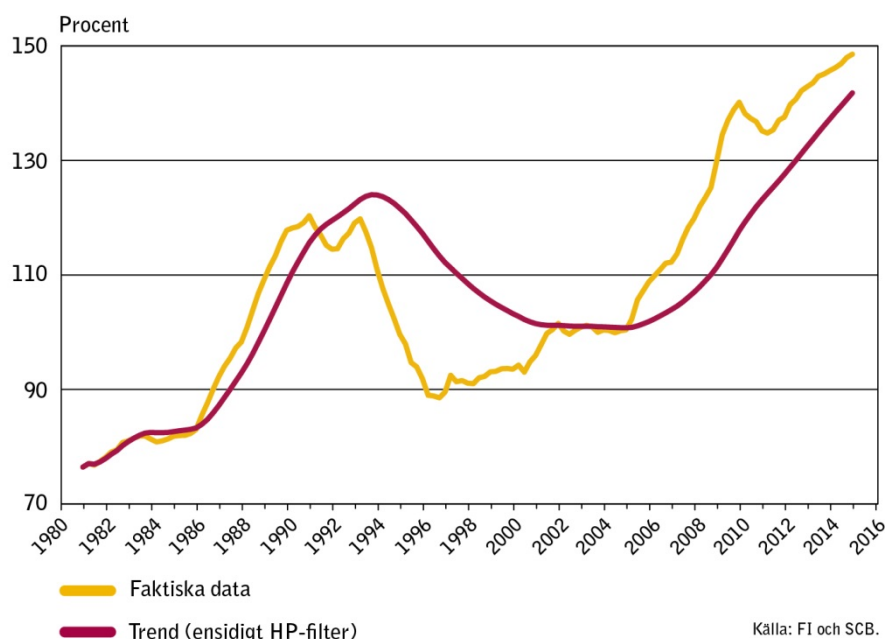
inkomst, bytesbalans och finansiellt sparande i offentlig sektor som andel av BNP, bankernas kapitalnivåer, hushållens räntekvot, och utvecklingen i reala aktiepriser.⁶

2.3.1 Kredittillväxten ökar

Utgångspunkten för Finansinspektionens bedömning av de cykliska systemriskerna är hur utlåningen till den icke-finansiella sektorn utvecklas över tid, både i sin helhet⁷ och i sina beståndsdelar (exempelvis utlåning till hushåll respektive företag). Utvecklingen i utlåning kan sedan relateras till andra storheter som BNP eller hushållens inkomstutveckling för att på så sätt bedöma om utvecklingen förefaller vara rimlig eller om den tyder på att obalanser håller på att byggas upp i det finansiella systemet.

Utlåningen till hushåll och företag fortsätter att öka i Sverige. Den totala utlåningen ökar dessutom snabbare än nominell BNP, och har gjort så sedan 2011 (se diagram 3).

3 Kredit i förhållande till BNP, faktiska data och trend



Under det fjärde kvartalet 2014 växte den totala utlåningen med 5,6 procent i årstakt (se tabell 1), vilket kan jämföras med den nominella BNP-tillväxten som uppgick till 3,5 procent under samma kvartal.

⁶ I bilaga 1 finns diagram över utvecklingen i dessa indikatorer.

⁷ För Sverige innefattar måttet på den totala privata utlåningen all utlåning till företag och hushåll som ges via monetära finansinstitut (MFI) och företagens totala marknadsfinansiering. Företagens marknadsfinansiering definieras som värdet av samtliga utestående företagsobligationer och certifikat som handlas på räntemarknaden.

1 Tillväxttakter i utlåning till hushåll och företag (exklusive resp. inklusive företagens marknadsfinansiering)

Årlig procentuell förändring

	Hushåll (MFI)	Företag (MFI)	Företag (marknad)	Företag (MFI+marknad)	Total utlåning
2013 kv 4	4,9	1,3	11,7	4,0	4,5
2014 kv 1	4,9	0,8	14,3	4,4	4,6
2014 kv 2	5,1	2,3	11,3	4,7	4,9
2014 kv 3	5,4	3,0	13,3	5,8	5,6
2014 kv 4	5,7	3,5	10,7	5,4	5,6

Anmärkning: MFI avser monetära finansinstitut.

Källa: SCB.

Utlåningen från monetära finansinstitut (MFI) till hushåll visar en fortsatt uppåtgående trend och tillväxttakten uppgick till 5,7 procent under det fjärde kvartalet 2014. Månadsstatistik från SCB visar dessutom att ökningstakten har tilltagit successivt sedan 2013. I mars 2015 hade den årliga tillväxttakten i utlåning till hushåll stigit till 6,4 procent (se tabell 2).

2 Tillväxttakter i MFI:s utlåning till hushåll och företag

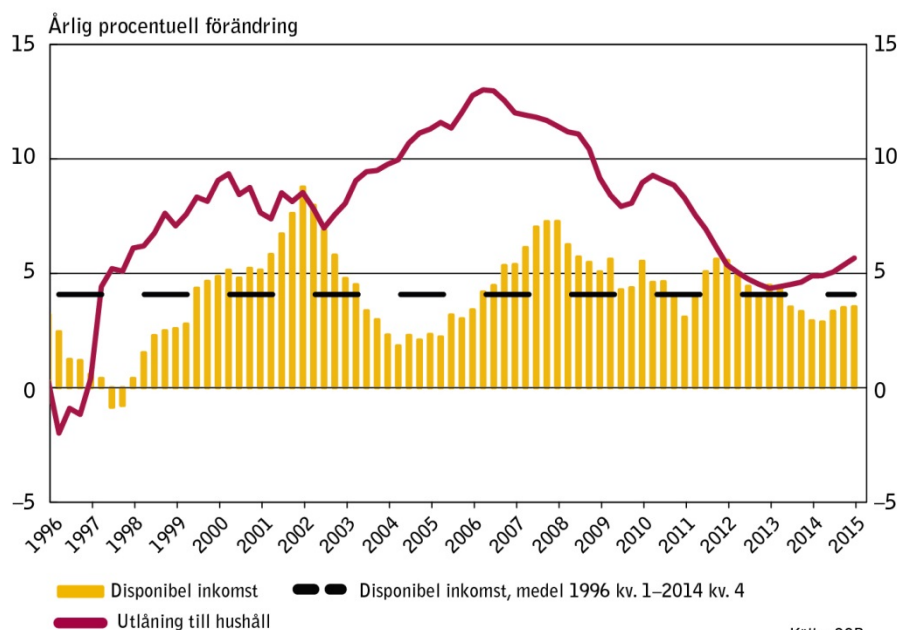
Årlig procentuell förändring

2015	Hushåll, totalt	Hushåll, bostad	Företag
Januari	6,1	6,4	4,4
Februari	6,2	6,6	5,0
Mars	6,4	6,8	4,7

Källa: SCB.

Hushållens skuldsättning ökar även i förhållande till hushållens disponibla inkomst, som ökade med 3,6 procent under fjärde kvartalet 2014 (se diagram 4).

4 Tillväxttakten i utlåning till hushåll och nominell disponibel inkomst



Den accelererande utlåningen till hushållen är bland annat en följd av snabbt stigande huspriser. Kvoten mellan huspriser och disponibel inkomst har ökat ytterligare något under fjärde kvartalet 2014 jämfört med kvartalet innan (se diagram B 1.1). Statistik från SCB visar att småhuspriserna steg med 8 procent under tremånadersperioden februari–april 2015, jämfört med motsvarande period ett år tidigare.⁸ Då utlåningen till hushåll till drygt 80 procent består av bostadslån, samtidigt som bostadspriserna fortsätter att öka snabbt, är det sannolikt att utlåningen till hushållen kommer att fortsätta att växa snabbare den närmaste tiden.

Snabbt stigande bostadspriser och ökande skuldsättning hos hushållen är en indikation på att sårbarheter håller på att byggas upp. Samtidigt har utlåningsräntorna till hushåll sjunkit successivt, såväl för korta som för långa bindningstider. Det har en direkt koppling till hushållens räntekvot⁹ som är fortsatt mycket låg. I nuläget uppgår räntekostnaderna efter ränteavdrag till 3,2 procent av den disponibla inkomsten (se diagram B 1.4). Dessutom visar Finansinspektionens stresstester att hushållen har betydande motståndskraft mot högre räntor, inkomstbortfall och fallande bostadspriser.¹⁰ Motståndskraften hos nya låntagare var under 2014 betydligt högre än 2013, då ett räntepåslag på 5 procentenheter innebar att dubbelt så många hushåll fick underskott. Sammantaget bedömer Finansinspektionen att de svenska hushållen har en betydande motståndskraft och att riskerna för stora kreditförluster kopplade till hushållens skuldsättning är fortsatt små.

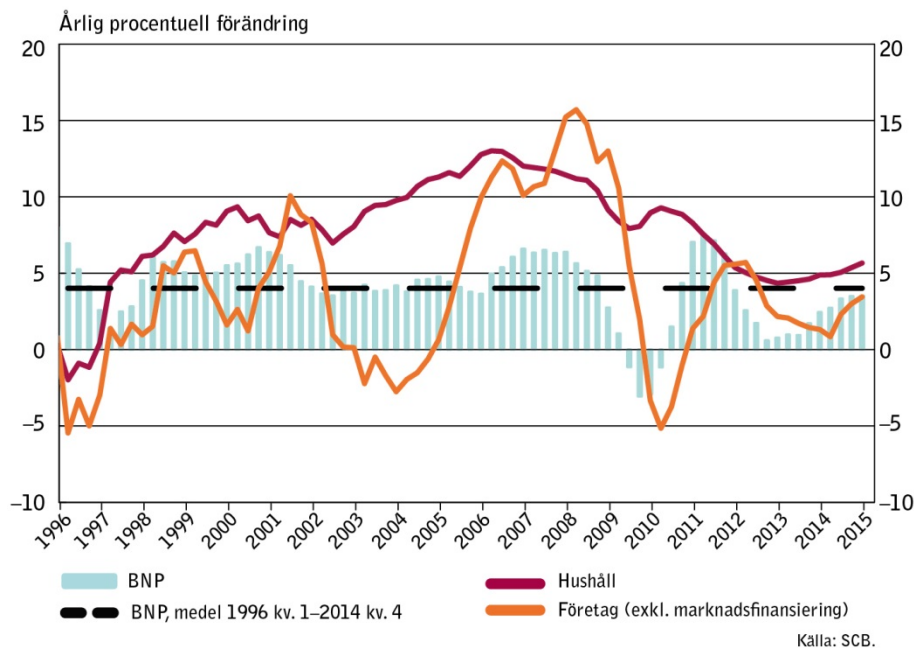
Utlåningen från MFI till icke-finansiella företag fortsätter att visa tecken på återhämtning och ökade med 3,5 procent under det fjärde kvartalet 2014, vilket var i nivå med nominell BNP-tillväxt (se diagram 5). Den senaste månadsstatistiken från SCB visar att MFI:s företagsutlåning fortsätter att accelerera. Tillväxtentakten uppgick till 4,7 procent i mars 2015 (se tabell 2).

⁸ Uppgifter från Mäklarstatistik visar att priset på bostadsrätterna i Sverige har stigit med 6 procent den senaste tremånadersperioden februari–april 2015, medan villapriset har ökat med 5 procent. På årsbasis är prisförändringen 13 procent för bostadsrätter och 12 procent för villor. Se <http://maklarstatistik.se/pressmeddelande/pm-2015-05-13.aspx>.

⁹ Räntekvoten visar hur stor andel av hushållens disponibelinkomst som spenderas på räntekostnader, det vill säga hushållens löpande kostnader för lån.

¹⁰ FI (2015), *Den svenska bolånemarknaden 2015*. Publicerad på fi.se den 14 april 2015, FI Dnr 14-8731.

5 Tillväxttakten i utlåning till hushåll respektive företag samt nominell BNP

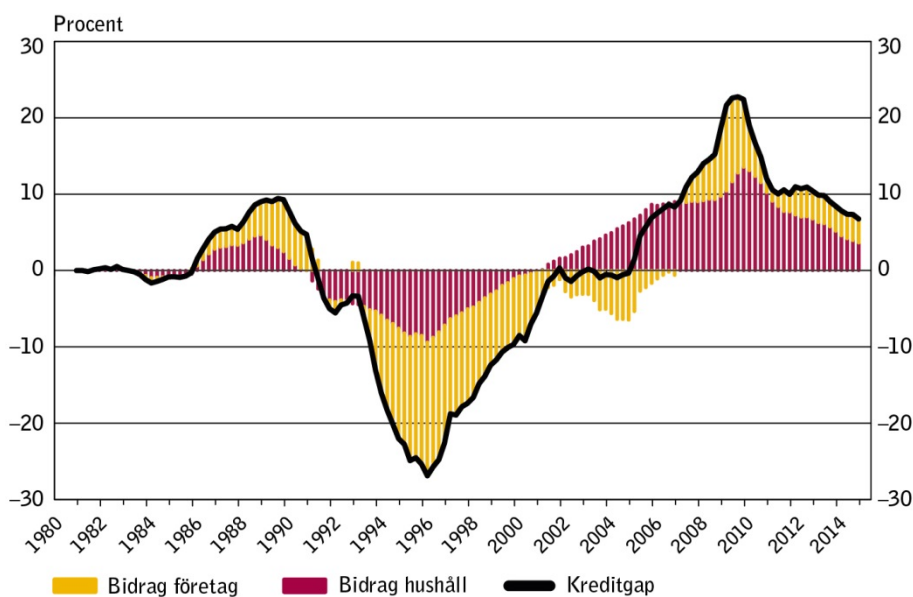


Precis som tidigare fortsätter marknadsfinansieringen att vara en allt viktigare finansieringskälla för icke-finansiella företag, även om tillväxttakten dämpats till 10,7 procent för fjärde kvartalet 2014. Sammantaget växte därför den totala utlåningen till företagen – som omfattar både utlåning från MFI och via marknadsfinansiering – något långsammare under fjärde kvartalet jämfört med kvartalet innan.

Utlåningen till företagen växte dock med 5,4 procent, vilket är snabbare än den nominella BNP-tillväxten. Den ökning i den totala företagsutlåningen som skedde under 2014 speglar sannolikt den starka investeringsuppgång som skedde under året. Konjunkturinstitutet bedömer att investeringstillväxten under 2015 och 2016 dämpas. Det är utifrån detta sannolikt att företagens utlåningstillväxt inte fortsätter att öka i samma takt som under 2014.

Kreditillväxten till hushållssektorn har länge varit den drivande kraften bakom tillväxten i total utlåning i Sverige. Dess bidrag till det totala kreditgapet är fortfarande större än företagens utlåningstillväxt. Men till följd av accelerationen i företagsutlåningens tillväxt de senaste kvartalen bidrar den senare till en allt större del av det totala kreditgapet (se diagram 6).

6 Kreditgapet uppdelat på bidrag från hushåll respektive företag



Anmärkning: Bidragen från hushållen och företagen summerar till det totala kreditgapet.

Källa: FI och SCB.

Sammanfattningsvis visar siffrorna för det fjärde kvartalet 2014 på en snabbare årstakt i utlåningen till hushållen, men en något lägre årstakt i företagsutlåningen. Det gör att tillväxttakten i den totala utlåningen till den privata sektorn förblev oförändrad på 5,6 procent (se tabell 1). Samtidigt visar den senaste statistiken att MFI:s utlåning till både hushåll och företag tilltar. I synnerhet hushållens skulder riskerar att accelerera än mer framöver i ljuset av fortsatt stigande huspriser.

2.3.2 Övriga indikatorer tyder inte på att systemriskerna har ökat märkbart

En genomgång av bankernas situation under det första kvartalet 2015 visar att bankerna fortsatt har god lönsamhet och är välkapitaliserade (se diagram B 1.3).¹¹ Motståndskraften i den svenska banksektorn är därmed fortsatt hög. Ett stort överskott i bytesbalansen och, i jämförelse med många europeiska länder, stabila offentliga finanser, tyder också på relativt små risker (se diagram B 1.2).

De reala aktiepriserna har stigit förhållandevis kraftigt sedan finanskrisen och i synnerhet sedan mitten av 2012 (diagram B 1.5). Det skulle kunna tolkas som att aktiemarknaden är övervärderad och att det finns en ökad risk för att marknaden felprissätter risker. Indikatoren bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom en kraftig uppgång i reala aktiepriser inte nödvändigtvis behöver vara driven av eller kopplad till överdriven kreditgivning och systemriskuppbbyggnad. Finansinspektionen bedömer i nuläget att utvecklingen inte i sig är orimlig, bland annat i ljuset av låga räntor.

¹¹ Se även FI (2015), *De svenska bankernas kapitalkrav, första kvartalet 2015*. Publicerad på fi.se den 22 maj 2015, FI Dnr 15-7395.

2.4 Det kontracykliska buffertvärdet för Sverige

Finansinspektionens ställningstagande: Den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige ska höjas och buffertvärdet ska fastställas till 1,5 procent, givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Det kontracykliska buffertriktvärdet för Sverige, som är ett led i fastställandet av buffertvärdet, fastställs till 1,5 procent.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Riksbanken välkomnar att det kontracykliska buffertvärdet höjs och delar Finansinspektionens bedömning att systemriskerna har ökat även under den senaste tiden. Riksbanken menar dock att en ökning av systemriskerna under en längre tid i Sverige tillsammans med de senaste indikationerna på en snabbare riskuppbbyggnad motiverar att det kontracykliska buffertvärdet bör höjas betydligt. Därför anser Riksbanken att buffertvärdet bör sättas till 2,5 procent, i stället för föreslagna 1,5 procent.

Riksbanken anser vidare att den senaste tidens accelererande riskuppbbyggnad också motiverar en kortare implementeringsperiod än vad Finansinspektionen föreslagit. Enligt Riksbanken borde den kontracykliska kapitalbufferten ha höjts redan tidigare. När riskerna dessutom ökar i allt snabbare takt är situationen tillräckligt exceptionell för att motivera ett snabbare införande än normalfallets tolv månader. Därför anser Riksbanken att det högre buffertvärdet bör tillämpas redan den 28 december, det vill säga om sex månader i stället för om tolv månader.

Riksbanken bedömer vidare att det är nödvändigt att skyndsamt förbättra bankernas motståndskraft mot bakgrund av bland annat den expansiva penningpolitiken och den snabbt ökande skuldsättningen bland hushållen. Den ökning av kapitalet som skulle komma från det högre kontracykliska kapitalkravet som Finansinspektionen föreslår anser Riksbanken vara förhållandevis liten, särskilt jämfört med bankernas kärnprimärkapital eller totala tillgångar. Vidare betonar Riksbanken att den högre nivån på bufferten är motiverad trots att standardmetoden för att beräkna buffertens storlek indikerar en minskning. Då standardmetoden har ett antal brister anser Riksbanken att minskningen i buffertriktvärdet ger en missvisande bild av riskerna.

Riksbanken bedömer även att de ränteökningar som en höjning av den kontracykliska kapitalbufferten skulle kunna ge upphov till är små och att påverkan på den ekonomiska aktiviteten i närtid därför blir liten. Den svenska banksektorn har i dagsläget en god intjäningsförmåga, vilket ytterligare begränsar de potentiella negativa effekterna som den kontracykliska kapitalbufferten kan ha på den ekonomiska aktiviteten på kort sikt.

Riksbanken anser vidare att det behövs andra åtgärder för att stärka bankernas motståndskraft, bland annat genom att ett minimikrav för bruttosoliditet införs eller genom en höjning av riskviktsgolvet för bolån. Utöver åtgärder för att

stärka bankernas motståndskraft anser Riksbanken att det krävs åtgärder för att minska riskerna i hushållssektorn.

Svenska Bankföreningen avstyrker Finansinspektionens förslag att fastställa det kontracykliska buffertvärdet till 1,5 procent. Bankföreningen uppfattar att Finansinspektionens huvudsakliga skäl till förslaget att höja bufferten till 1,5 procent är att myndigheten i nuläget inte kan genomföra amorteringskravet på önskat sätt. Även om Bankföreningen är positivt inställd till en stärkt amorteringskultur så menar den att den kontracykliska bufferten har ytterst marginella effekter på utlåningen till bostäder. Däremot anser Bankföreningen att ett högre buffertkrav kommer att påverka den reala ekonomin, främst genom att det kan hämma näringslivets tillväxt, investeringar och efterfrågan. Detta beror i sin tur på att buffertkravet minskar bankernas incitament att ge krediter till framför allt företagskunder, vars lån har höga riskvikter. Enligt Bankföreningen står en höjning av bufferten även i kontrast till Riksbankens räntesänkningar som syftar till att stimulera den svenska ekonomin.

Bankföreningen framför vidare att svenska banker i dag är mycket välkapitaliserade och att motståndskraften i den svenska banksektorn är fortsatt hög. Risken med att bankerna inte skulle ha tillräckligt med kapital att motstå en systemkris är således låg och minskande. Bankföreningen hänvisar även till att höjningen av riskviktsgolvet på bolån till 25 procent, som Finansinspektionen genomförde i september 2014, minskar behovet av en hög kontracyklisk kapitalbuffert. Om den högre kontracykliska bufferten införs förutsätter Bankföreningen att Finansinspektionen omprövar nivån så snart regeringen ger besked om amorteringskrav.

Sparbankernas Riksförbund anser att förslaget att höja det kontracykliska buffertvärdet bör dras tillbaka eftersom det vilar på felaktiga grunder. Enligt förbundet tycks det mest avgörande skälet till förslaget om höjning vara att det föreslagna amorteringskravet inte kommer att införas i augusti 2015. Förbundet konstaterar att syftet med den kontracykliska bufferten är att stärka bankernas motståndskraft, medan syftet med amorteringskravet är att bromsa kredittillväxten och bostadsprisökningarna för hushållssektorn. Enligt förbundet medför en höjning av bufferten att utlåningen i allmänhet och kreditgivningen till företagssektorn i synnerhet stramas åt. Eftersom en höjning av den kontracykliska bufferten inte uppnår den effekt som var syftet med amorteringskravet föreslår förbundet att förslaget om höjt buffertvärde återkallas.

Riksgäldskontoret delar Finansinspektionens syn att det uteblivna amorteringskravet tillsammans med den övriga utvecklingen bidrar till att systemrisken har ökat något, men att ökningen framstår som begränsad så här långt. Den sammantagna bilden av indikatorerna visar inte på att Sverige befinner sig långt fram i en tydlig uppgångsfas, vare sig i den finansiella eller i den reala cykeln. Riksgälden bedömer vidare att den aktuella förändringen i utlåningen framstår som måttlig, sett till de stora svängningarna i till exempel kreditgivningen under en cykel. Mot bakgrund av att den föreslagna åtgärden

ska återspegla de cykliska svängningarna är Riksgälden därför tveksam till att den kontracykliska kapitalbufferten behöver höjas.

Samtidigt framhåller Riksgälden att en höjning av den kontracykliska bufferten skulle kunna vara motiverad framöver om kredittillväxten fortsätter att öka, exempelvis i en sådan omfattning att kreditgapet tydligt växer och blir mer positivt. En sådan skuldökning är enligt Riksgälden långt ifrån osannolik, delvis tack vare ett ökat bostadsbyggande av bland annat bostadsrätter.

Finansbolagens Förening anser att det fastställda buffertvärdet på 1 procent inte bör höjas. Föreningen anser att det kontracykliska buffertvärdet är ett trubbigt instrument eftersom buffertvärdet enbart beaktar den aggregerade kredittillväxten och inte tar hänsyn till att kredittillväxten ser mycket olika ut inom olika områden. I den nuvarande situationen, där bostadutlåningen växt kraftigt men tillväxten i företagsutlåningen är förhållandevis begränsad, bedömer föreningen att det kontracykliska buffertvärdet bör sättas så lågt som möjligt samtidigt som andra, mer riktade, åtgärder eventuellt vidtas för att styra bostadsutlåningen.

Boverket tillstyrker att det kontracykliska buffertvärdet höjs från 1 till 1,5 procent. Detta mot bakgrund av att den nuvarande, fortsatt snabba kredittillväxten bygger på en redan betydande systemrisk. Bristen på verksamma makrotillsynsverktyg i dagsläget gör en ökad kapitalbuffert med snabbt växande kredittillväxt än mer angelägen.

Enligt *Boverket* är framför allt hushållens höga bolåneskulder i kombination med höga bostadspriser som ger anledning till oro. Sett i relation till de disponibla inkomsterna har skulderna aldrig varit så höga som i dag. Hushållens skulder utgör således en betydande systemrisk. Den andra sidan av myntet utgörs av de höga bostadspriserna. *Boverket* anser därför att större buffertar ökar möjligheterna för bankerna att hantera en kommande kris på bostadsmarknaden och ökar möjligheterna att begränsa de negativa effekterna på samhällsekonomin.

Även om svenska banker under senare år påtagligt har ökat sina kärnprimärkapitalrelationer och likviditetstäckningsgrader, anser *Boverket* att bankerna med bruttosoliditeten som grund inte är välkapitaliserade. I ljuset av detta bedömer *Boverket* därför det som än viktigare att ha en större andel eget kapital i balansräkningen. Myndigheten bedömer därmed att det kontracykliska buffertvärdet behöver höjas, särskilt mot bakgrund av att det förslagna amorteringskravet inte kommer att införas i augusti 2015.

Konkurrensverket, *Kommuninvest* och *Bokföringsnämnden* har inga synpunkter på förslaget till ändrat kontracykliskt buffertvärde.

Finansinspektionens skäl: Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att stärka bankernas motståndskraft i perioder när systemriskar byggs upp. Genom att bygga upp kapitalbuffertar kan banksystemet stå starkare rustat

inför eventuella störningar och en vikande konjunktur. Därmed kan banker fortsätta att förse hushåll och företag med krediter. Bufferten ska byggas upp när kredittillväxten är överdrivet hög och riskerar att bygga upp systemrisk. I en lågkonjunktur eller vid stora förluster i bankerna kan buffertkravet minskas för att motverka att en stramare utlåning förstärker nedgången i ekonomin.

De indikatorer som beskrivits ovan tyder på att kredittillväxten i dag är accelererande, men inte dramatiskt hög. Den totala utlåningen till den privata icke-finansiella sektorn fortsatte att öka under det fjärde kvartalet 2014, men tillväxttakten har avstannat och ligger på samma nivå som kvartalet före. Månadsstatistik och fortsatt stigande bostadspriser tyder dock på att tillväxttakten kan tillta de kommande kvartalen.

Analysen visar vidare att företagsutlåningen från MFI har återhämtat sig. Tillväxten ligger i nivå med den nominella BNP-tillväxten, en utveckling som anses vara rimlig. Företagen fortsätter därtill att i allt högre grad finansiera sig via marknaden. Företagens marknadsfinansiering uppvisar visserligen en hög tillväxttakt, men den sker från relativt låga nivåer och årstakten minskade dessutom under det fjärde kvartalet 2014. Eftersom den totala utlåningen till företag under en relativt lång tid legat på en låg nivå bedömer Finansinspektionen inte denna utveckling som problematisk och det finns tecken på att företagsutlåningen kanske inte accelererar ytterligare framöver. Finansinspektionen bedömer därför att utlåningstillväxten till företagssektorn inte är överdriven, men inte heller svag.

Samtidigt är hushållens skuldsättning hög och den uppåtgående trenden i hushållsutlåningen består. Därtill fortsätter utlåningen till hushållssektorn att växa snabbare än både nominell BNP och disponibel inkomst. En förklaring till detta är de allt högre bostadspriserna. Bostadslånen står för drygt 80 procent av den totala utlåningen till hushållen. Den årliga tillväxttakten för bostadslån låg på 6,8 procent i mars 2015 (se tabell 2). Den stigande skuldsättningen kopplad till ökande bostadspriser utgör därför en tilltagande risk.

Finansinspektionen bedömer att högre bostadspriser och den därtill kopplade ökningen i skuldsättningen i huvudsak ökar riskerna för den makroekonomiska utvecklingen. Detta sker genom att riskerna för ett bostadsprisfall ökar, samtidigt som högt skuldsatta hushåll blir mer känsliga för ekonomiska påfrestningar.¹² Det var mot bakgrund av detta som Finansinspektionen i mars 2015 remitterade ett förslag om att införa ett amorteringskrav för nya bolån som skulle börja gälla från augusti 2015. Åtgärden syftade till att minska svenska hushålls känslighet för ekonomiska störningar som till exempel bostadsprisfall, och därmed göra den svenska ekonomin mer stabil. I några av remissvaren ifrågasattes om Finansinspektionen har stöd i lagstiftningen för att införa regler om amortering. Finansinspektionen konstaterade att myndighetens

¹² FI (2014), *Stabiliteten i det finansiella systemet*. Publicerad på fi.se den 10 december 2014. Se även FI (2015), *Förslag till nya regler om krav på amortering av bolån*. Publicerad på fi.se den 11 mars 2015.

befogenheter att ta fram regler på området behöver förtydligas och beslutade därför att avvakta med det fortsatta regelarbetet.

I och med att ett amorteringskrav troligen skulle ha haft en dämpande effekt på bostadspriserna och utlåningen till hushåll, och därmed på kreditgapet, så skulle det även ha bidragit till att dämpa riskerna i det finansiella systemet. Eftersom Finansinspektionen vid fastställandet av buffertvärdet även tar hänsyn till andra åtgärder som vidtas för att hantera systemrisker skulle amorteringskravet kunna påverka detta beslut. Av motiveringen till det senaste beslutet¹³ om kontracykliskt buffertvärde framgår också att det tänkta amorteringskravet var ett av skälen för att behålla buffertvärdet oförändrat.

Att det föreslagna amorteringskravet inte kommer att införas i augusti 2015 är således något som nu talar för en höjd kontracyklisk kapitalbuffert. Utan amorteringskravet blir kredittillväxten och bostadsprisökningarna sannolikt högre än de annars skulle vara. Finansinspektionen bedömer att ett uteblivet amorteringskrav innebär att den årliga kredittillväxten för hushållssektorn blir som mest 0,2–0,3 procentenheter högre under ett antal år än vad den skulle ha blivit om ett amorteringskrav hade införts som planerat. Detta är en relativt liten förändring, men innebär att systemriskerna ökar något snabbare. Det finns därför skäl att höja den kontracykliska kapitalbufferten för att öka motståndskraften i banksystemet, och därmed förbättra möjligheterna att hantera eventuella problem.

Finansinspektionen anser att ett amorteringskrav bör införas för att hantera riskerna kopplade till hushållens skuldsättning. Ett sätt att införa ett amorteringskrav vore att regeringen och riksdagen ger Finansinspektionen ett tydligt bemyndigande som gör att kravet kan införas, om än något senare än vad som föreslagits. Om ett införande kan ske inom en relativt snar framtid bedömer Finansinspektionen att svenska banker i hög grad kommer att fortsätta att anpassa sig mot ett kommande krav. Därmed skulle effekterna av ett kortsiktigt uppskjutande av kravet på kredittillväxten bli mindre än vad som nämns ovan.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att systemriskerna kopplade till finansiella obalanser har ökat något, både jämfört med september 2014 när bufferten sattes till 1 procent och jämfört med första kvartalet 2015 när Finansinspektionen beslutade att lämna bufferten oförändrad. Kredittillväxten har accelererat, bostadspriserna ökar snabbt och det finns en risk att frånvaron av ett amorteringskrav kan bidra till en något högre kredittillväxt. Samtidigt har utlåningen till icke-finansiella företag återhämtat sig, vilket Finansinspektionen tidigare har bedömt vara ett hinder för ett högre buffertvärde. Finansinspektionens sammantagna bedömning utifrån den kvantitativa och

¹³ FI (2015), *Beslut om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 17 mars 2015, FI Dnr 15-3226.

kvalitativa analysen är att det kontracykliska buffertvärdet ska höjas till 1,5 procent.

2.4.1 *Finansinspektionens syn på inkomna synpunkter*

Finansinspektionen konstaterar inledningsvis att det råder delade meningar bland remissinstanserna när det gäller förslaget om höjd kontracyklisk buffert. Argument har framförts för ett ännu högre kontracykliskt buffertvärde än det som Finansinspektionen har föreslagit samtidigt som andra remissinstanser har argumenterat för att buffernivån inte bör höjas.

Riksbanken anser exempelvis att bufferten inte bara behöver höjas till en mycket högre nivå än Finansinspektionens förslag, utan även att den ska införas inom en kortare period än tolv månader. Detta med hänvisning till att systemriskerna har byggts upp under en längre tid och att riskuppbyggnaden har accelererat under den senaste tiden, vilket skulle utgöra exceptionella skäl som motiverar ett snabbare införande. Riksgälden å andra sidan är tveksam till en höjning av bufferten och bedömer att ökningen i systemriskerna är begränsad samt att förändringen i utlåningen är måttlig. Finansinspektionens analys ovan visar att systemriskerna kopplade till finansiella obalanser har ökat något den senaste tiden och att kredittillväxten fortsätter att accelerera. Det är mot bakgrund av denna utveckling som Finansinspektionen nu höjer den kontracykliska bufferten för att på så sätt förstärka motståndskraften i banksystemet. Med det sagt bedömer Finansinspektionen ändå att kredittillväxten inte är så dramatiskt hög att det motiverar ett ännu högre buffertvärde än 1,5 procent. Även om kreditgivningen i dag är accelererande är riskuppbyggnaden inte så exceptionellt hög att ett snabbare införande av åtgärden än vad som normalt ska gälla enligt lagen behövs.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att den kontracykliska bufferten är ämnad att hantera cykliska systemriskerna kopplade till överdriven kredittillväxt och inte samtliga systemriskerna, inklusive strukturella sådana. För att hantera systemriskerna av strukturell karaktär och riskerna kopplade till bolånesektorn har Finansinspektionen redan infört högre kapitalkrav på banker i form av systemriskbuffert, kapitalkonserveringsbuffert, högre kapitalkrav inom ramen för Pelare 2¹⁴ samt infört ett riskviktsgolv på 25 procent på bolån. Dessa åtgärder tillsammans syftar till hantera tidigare uppbyggda risker och förebygga en fortsatt ökning av dessa.

En del av remissinstansernas synpunkter relaterar till de faktorer som ligger till grund för Finansinspektionens bedömning av nivån på bufferten. Både Bankföreningen och Sparbankernas Riskförbund anför att det huvudsakliga skälet till höjningen av bufferten är att amorteringskravet inte kommer att genomföras i augusti i år. Mot bakgrund av detta vill Finansinspektionen återigen förtydliga att beslut om det kontracykliska buffertvärdet grundas på

¹⁴ Finansinspektionen gör en individuell samlad kapitalbedömning av kapitalkravet för varje enskild bank. Det extra kapitalbaskrav som denna bedömning resulterar i kallas ofta för kapitalkravet enligt Pelare 2.

både kvantitativa faktorer och kvalitativa bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på systemriskerna. Vid fastställandet av buffertvärdet tar Finansinspektionen även hänsyn till andra åtgärder som vidtas för att hantera systemrisker. Amorteringskravet är en sådan åtgärd som beaktas i den sammantagna kvalitativa bedömningen av behovet att ändra bufferten. Det är dock inte den enda eller huvudsakliga faktorn som påverkar beslutet. Den accelererande kredittillväxten, den tilltagande risken med stigande skuldsättning kopplad till ökande bostadspriser och frånvaron av ett amorteringskrav utgör tillsammans skälen till beslutet att höja den kontracykliska bufferten.

När det gäller det kontracykliska buffertriktvärdet vill Finansinspektionen återigen betona att denna indikator är utgångspunkten för Finansinspektionens analys, men inte en avgörande faktor för bedömningen av det kontracykliska buffertvärdet. Som även Riksbanken påpekat i sitt remissvar har den standardmetod som används för att beräkna denna indikator ett antal brister. Det är också anledningen till att det inte finns en mekanisk koppling mellan buffertriktvärdet och nivån på den kontracykliska bufferten. Buffertriktvärdet kan således inte vara den enda indikatorn som beslutet om buffertnivån fattas på. Riksgälden anför att en höjning av bufferten skulle kunna vara motiverad om kredittillväxten fortsätter att öka i en sådan omfattning att kreditgapet tydligt växer och blir mer positivt. Finansinspektionen anser att detta är att lägga alltför stor vikt på en enda indikator. Med ett sådant tillvägagångssätt skulle det också dröja väldigt länge innan bufferten kan höjas trots att andra relevanta indikatorer och kvalitativa bedömningar skulle motivera en sådan höjning.

Remissinstanserna har olika åsikter även vad gäller hur välkapitaliserade de svenska bankerna är. Medan Riksbanken och Boverket anser att bankerna med bruttosoliditeten som grund inte är välkapitaliserade, tycker Bankföreningen att bankerna är mycket välkapitaliserade och därför har en fortsatt hög motståndskraft. Finansinspektionen konstaterar i sin analys att bankernas kapitalstyrka är fortsatt god, men att motståndskraften behöver öka i ljuset av de tilltagande systemriskerna och den accelererande kredittillväxten. Att höjningen av riskviktsgolvet på bolån till 25 procent som genomfördes i september 2014 skulle minska behovet av en hög kontracyklisk buffert, som Bankföreningen anför, bedöms mot denna bakgrund inte som ett tillräckligt argument för att inte höja bufferten. För det första har systemriskerna ökat något sedan riskviktsgolvet på bolån infördes förra året. För det andra tar den kontracykliska bufferten sikte på den totala kredittillväxten och inte bara på bolån. Att systemriskerna kopplade till hushållens bolån till stor del hanteras genom det införda riskviktsgolvet, utgör inte något skydd för bankerna när deras företagskunder indirekt drabbas av att hushållen vid olika ekonomiska påfrestningar minskar sin konsumtion. En tillräckligt stor kapitalbuffert bör därför byggas upp för att hantera de risker som kan orsaka kreditförluster på bankernas företagsportföljer och som inte täcks av det kapital som byggs upp genom riskviktsgolvet.

Vad gäller effekten av en höjd kontracyklisk buffert på bankernas utlåning anför såväl Bankföreningen, Sparbankernas Riksförbund som Finansbolagens Förening att i synnerhet utlåningen till företagsektorn kan komma att stramas åt. Detta skulle vara i kontrast till Riksbankens räntesänkningar som syftar till att stimulera den svenska ekonomin. Finansinspektionen konstaterar att det kapitalbehov som uppstår som en följd av höjningen av den kontracykliska buffertvärdet visserligen innebär en kostnad för de berörda bankerna. Men denna kostnad är knappast så stor att den skulle leda till att bankerna i betydande grad höjde sina utlåningsräntor till hushåll och företag eller att bankernas incitament till att låna till företag minskade. I detta sammanhang kan nämnas att även Riksbanken bedömer att de ränteökningar som en höjning av den kontracykliska kapitalbufferten skulle kunna ge upphov till är små och att påverkan på den ekonomiska aktiviteten på kort sikt därför blir liten.

Det är heller inte Finansinspektionens syfte att påverka bankernas utlåning till sina kunder genom att höja den kontracykliska kapitalbufferten. Syftet med bufferthöjningen är snarare att höja bankernas motståndskraft genom att se till att de har en tillräckligt stor buffert som de kan utnyttja när konjunkturen vänder och förluster i banksystemet materialiseras. Att en höjd buffert indirekt skulle kunna påverka bankernas utlåning genom att minska efterfrågan på krediter, då dessa kan bli dyrare för kunderna, är visserligen en sidoeffekt men inte det primära syftet med den kontracykliska kapitalbufferten.

Flera remissinstanser har sagt att mer riktade åtgärder bör vidtas för att styra bostadsutlåningen. Finansinspektionen delar synen att hushållens stigande skuldsättning kopplad till ökande bostadspriser utgör en tilltagande risk. Det är också anledningen till att Finansinspektionen anser att ett amorteringskrav bör införas snarast för att hantera riskerna kopplade till hushållens skuldsättning. En sådan riktad åtgärd förväntas få en dämpande effekt på bostadspriser och utlåning till hushåll, vilket i sin tur kan bidra till att även dämpa riskerna i det finansiella systemet.

Vad gäller krav på andra åtgärder för att stärka bankernas motståndskraft, såsom minimikrav på bruttosoliditet och sektorsvisa kapitalkrav, ligger dessa utanför ramen för föreskrifterna om kontracyklisk buffertvärde och kommer därför inte att behandlas här. Finansinspektionen bedömer dock att svenska banker i utgångsläget har en god motståndskraft.

I avsnittet om remissinstansernas synpunkter redovisade Finansinspektionen även Bankföreningens synpunkt om att Finansinspektionen, ifall den högre kontracykliska bufferten införs, bör ompröva nivån så snart regeringen ger besked om amorteringskrav. Finansinspektionen bevakar och analyserar löpande kreditgivningen i den svenska ekonomin och kompletterar analysen med egna kvalitativa bedömningar. Den kvartalsvisa processen innebär att Finansinspektionen kontinuerligt omvärderar nivån på den kontracykliska kapitalbufferten utifrån utvecklingen av ekonomiska och finansiella förhållanden samt andra relevanta kvalitativa bedömningar.

Finansinspektionen har i detta avsnitt bemött de synpunkter och argument som remissinstanserna har framfört på förslaget om höjt kontracykliskt buffertvärde. Finansinspektionen ändrar sammanfattningsvis inte sin bedömning om nivån på den kontracykliska kapitalbufferten.

2.5 Ikraftträdande

Enligt 7 kap. 6 § buffertlagen ska ett beslut att aktivera eller höja ett kontracykliskt buffertvärde innehålla uppgift om tidpunkten då buffertvärdet börjar gälla. Beslut som innebär att nivån på buffertvärdet höjs ska som huvudregel börja gälla tolv månader efter det att beslutet offentliggjordes. Beslutet får dock börja gälla vid ett tidigare datum om det finns särskilda skäl. Det angivna kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas från och med den 27 juni 2016, vilket är i enlighet med huvudregeln ovan.

Finansinspektionen bedömer inte att det finns behov av särskilda informationsinsatser i samband med ikraftträdandet, eftersom de företag som berörs kan anses vara väl medvetna och väl informerade om åtgärderna och bakgrunden till dem.

3 Konsekvenser

Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som följer av det föreslagna specifika buffertvärdet som beslutas. Avsnittet inleds med en redogörelse för vilka företag som omfattas och därefter följer en beskrivning av konsekvenserna för dessa företag. Vidare beskrivs konsekvenserna för konsumenter, investerare och samhällsekonomin. Slutligen beskrivs konsekvenserna för Finansinspektionen.

3.1 Remissinstansernas synpunkter

Regeringens Regelråd anser att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet medan den i andra avseenden är alltför otydlig. Otydligheten gäller exempelvis förslagets påverkan på företagets kostnader, tidsåtgång och verksamhet, trots att konsekvensutredningen innehåller en bra redovisning av påverkan på företagets kapitalbehov. Regelrådet anför vidare att vissa aspekter, såsom alternativa lösningar och förslagets överensstämmelse med EU-rätten, överhuvudtaget inte berörs. Även redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bedöms vara bristfällig. Sammantaget finner Regelrådet mot denna bakgrund att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I ljuset av Regelrådets synpunkter på att vissa aspekter i konsekvensutredningen inte är tillräckligt belysta har Finansinspektionen förtydligat analysen när det gäller dessa aspekter. I avsnitt 1.3 har Finansinspektionen redogjort för att alternativa lösningar till föreskrifterna

saknas och att föreskrifterna stämmer överens med EU-rätten. En motivering av föreskrifternas ikraftträdande finns i avsnitt 2.5. Där framgår också att det inte finns särskilda behov av speciella informationsinsatser med hänsyn till tidpunkten för ikraftträdandet. Övriga synpunkter om påverkan på företagets kostnader behandlas i avsnitt 3.2 nedan.

Finansbolagens Förening anser att konsekvensanalysen bör innehålla en bredare analys som innefattar de mindre och mer specialiserade kreditinstituten. Med hänsyn till att det inte finns någon kreditdriven riskuppbyggnad i företagssektorn samtidigt som buffertkravet får störst effekt på företagskrediter, som har högre riskvikter, kan även ett lågt buffertvärde ge felaktiga styrsignaler och negativa effekter på utlåningen till företag. Detta drabbar, enligt Finansbolagens Förening, särskilt små och medelstora företag som inte har tillgång till marknadsfinansiering. Men det drabbar även deras långgivare som är specialiserade på företagsfinansiering, exempelvis de många finansbolag som riktar sig mot små och medelstora företag.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda företag

Det kontracykliska buffertvärdet ska användas för att beräkna den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. De företag som omfattas är kreditinstitut, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer. Totalt berörs 89 banker, 37 kreditmarknadsbolag, 113 värdepappersbolag, 23 fondbolag med diskretionär portföljförvaltning, 16 AIF-förvaltare med diskretionär portföljförvaltning och Svenska skeppshypotekskassan. Totalt är det 278 företag.

Den 8 juli 2014 publicerade Finansinspektionen på sin webbplats Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar. Enligt 9 kap. 1 § i nämnda föreskrifter undantas små och medelstora värdepappersbolag, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och AIF-förvaltare med diskretionär portföljförvaltning från kravet att hålla en företagsspecifik kontracyklisk kapitalbuffert. Denna undantagsmöjlighet omfattar 152 företag. Därtill kommer även grupper att undantas om de enbart består av företag som på individuell nivå undantas från kravet. Kvartal ett 2015 innebär det att 140 företag kommer att undantas från kravet att hålla en företagsspecifik kontracyklisk kapitalbuffert och tolv företag (sju värdepappersbolag, fyra fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och en AIF-förvaltare) kommer att omfattas av kravet att hålla en företagsspecifik kontracyklisk kapitalbuffert.

3.2.2 Kostnader för företagen

En höjning av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige till 1,5 procent får vissa konsekvenser för bankerna. Nedan redogörs för de uppskattade effekterna

av ett kontracykliskt buffertvärde på 1,5 procent för de tio största svenska bankerna. Finansinspektionen har uppskattat effekterna baserat på data för fjärde kvartalet 2014. Beräkningarna rör gruppnivån.

Finansinspektionen har beräknat den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten på basis av de berörda kreditexponeringar som respektive företag har rapporterat in till Finansinspektionen för helåret 2014. Den andel av de berörda kreditexponeringarna som respektive företag har i Sverige anges nedan:

- Nordea: 21 procent
- SEB: 35 procent
- Handelsbanken: 51 procent
- Swedbank: 62 procent
- SBAB: 96 procent
- SEK: 62 procent
- Länsförsäkringar: 100 procent
- Skandia: 42 procent
- Landshypotek: 99 procent
- Kommuninvest: 72 procent

För att beräkna den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten multipliceras andelen svenska berörda kreditexponeringar enligt ovan med buffertvärdet på 1,5 procent. Buffertvärden för andra länder har inte beaktats. En höjning av den kontracykliska kapitalbufferten påverkar dessutom även det särskilda kapitalkravet i Pelare 2. Detta eftersom beräkningen av det baskrav i Pelare 2 som nuvarande riksviktsgolv för bolån om 25 procent resulterar i, även inkluderar det kontracykliska kapitalbuffertvärdet. I tabell 3 nedan anges kapitalbehovet i kronor som blir följden av att den kontracykliska kapitalbufferten fastställs till 1,5 procent.

**3 Kärnprimärkapital för de tio största bankerna (miljoner kronor),
effekt av höjning av kontracykliskt buffertvärde från 1 till 1,5 procent**

	Höjning kontracykliskt buffertvärde (1,5 %)	Riskviktsgolv svenska bolån (25 %)	Totalt kapitalbehov
Nordea	1 468	411	1 878
SEB	1 065	412	1 477
Handelsbanken	1 231	638	1 868
Swedbank	1 294	806	2 100
SBAB	165	236	400
SEK	271	0	271
Länsförsäkringar	300	62	362
Skandia	88	0	88
Landshypotek	100	10	110
Kommuninvest	24	0	24
Totalt	6 006	2 574	8 580

Det kapitalbehov som beräknats ovan utgör den mest väsentliga kostnadsposten för de berörda bankerna. Finansinspektionen bedömer inte att höjningen av det kontracykliska buffertvärdet kommer att ha några effekter för bankernas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Höjningen medför inte heller några väsentliga administrativa kostnader för de berörda bankerna. De nuvarande föreskrifterna som beslutades i september 2014 innebar att den kontracykliska kapitalbufferten aktiverades och buffertvärdet fastställdes till 1 procent. Detta buffertvärde kommer att tillämpas av bankerna från september 2015. Det innebär att bankerna redan har processer på plats för insamling, bearbetning och rapportering av information. Höjningen av buffertens nivå ändrar inget i detta avseende. Men givetvis måste bankerna löpande uppdatera de uppgifter som är relevanta för beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Det är en del av den rapportering till Finansinspektionen som bankerna redan gör.

Höjningen av den kontracykliska bufferten medför inget behov av ytterligare investeringar eller personalförändringar för de berörda bankerna. Inte heller verksamhetens inriktning eller andra förhållanden påverkas av ändringen i föreskrifterna. I övrigt förväntas inte en höjning av det kontracykliska buffertvärdet till 1,5 procent få några andra konsekvenser, som exempelvis finansiella kostnader, eftersom ändringen inte medför nya eller ändrade avgifter för bankerna.

Som beskrivits ovan undantas vissa mindre företag från att behöva hålla kapital för att möta krav på en kontracyklisk kapitalbuffert. Det innebär att dessa företag inte påverkas av föreskrifterna. Därmed gynnas de i förhållande till de påverkade bankerna.

3.3 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Den kontracykliska kapitalbuffertens huvudsakliga syfte är att förstärka bankernas motståndskraft och se till att banksystemet i sin helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla flödet av krediter till hushåll och företag, även när störningar i det finansiella systemet skulle kunna ge upphov till kreditåstramning. En positiv sidoeffekt är att bufferten eventuellt kan hjälpa till att dämpa utlåningen i perioder med överdriven kredittillväxt.

Finansinspektionen beslöt i september 2014 att aktivera den kontracykliska kapitalbufferten och fastställde buffertvärdet till 1 procent, givet de då rådande ekonomiska företsättningarna. Detta buffertvärde kommer att tillämpas av de berörda bankerna från och med den 13 september 2015. Beslutet att aktivera och fastställa den kontracykliska bufferten har förstärkt det svenska banksystemets motståndskraft i och med att bankerna redan har tagit hänsyn till detta kommande kapitalkrav. En höjning av bufferten skulle öka motståndskraften i banksystemet ytterligare och bidra till ett stabilare finansiellt system i Sverige. I längden innebär detta även att framtida kriser kan bli mindre kostsamma för samhället.

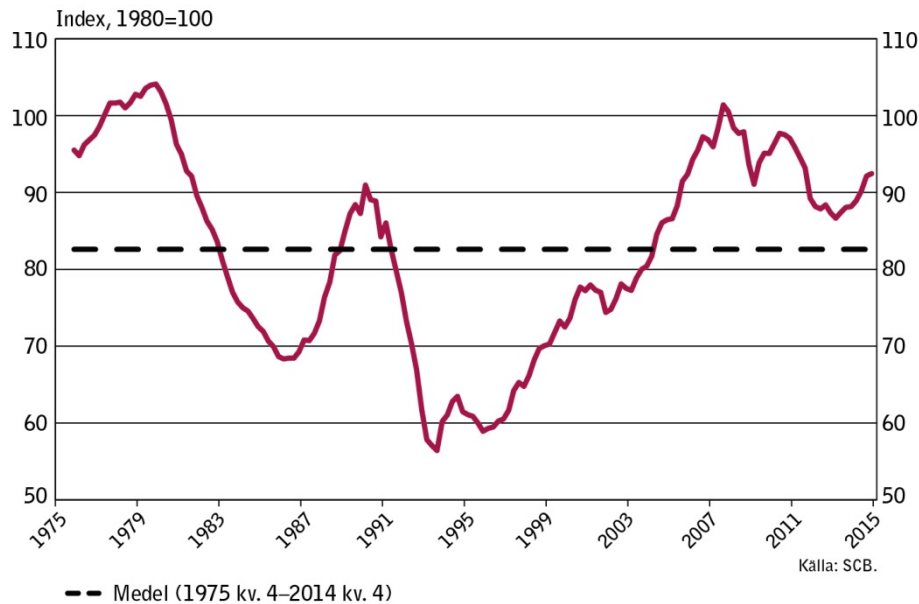
Högre kapitalkrav på bankerna höjer generellt kostnaden för de berörda företagen. Ett argument som diskuteras i detta sammanhang är att bankerna då måste kompensera sig för kostnadshöjningen genom att ta ut högre priser i konsumentledet. Detta behöver inte nödvändigtvis vara fallet. Ett företag kan välja att absorbera en kostnadshöjning i stället för att vältra över kostnaden på sina kunder, i synnerhet när företaget agerar på en marknad som karakteriseras av effektiv konkurrens. Men även om bankerna skulle välja att överföra de kostnader som en höjd kontracyklisk buffert medför till konsumenterna bedöms effekten vara liten. Finansinspektionens beräkningar, gjorda utifrån mycket konservativa antaganden, visar att en höjning av det kontracykliska buffertvärdet till 1,5 procent skulle ge upphov till en effekt på bolåneräntan på maximalt 0,01-0,02 procentenheter (1-2 räntepunkter). En sådan räntehöjning skulle ytterst marginellt dämpa kreditefterfrågan och efterfrågan i ekonomin som helhet.

3.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

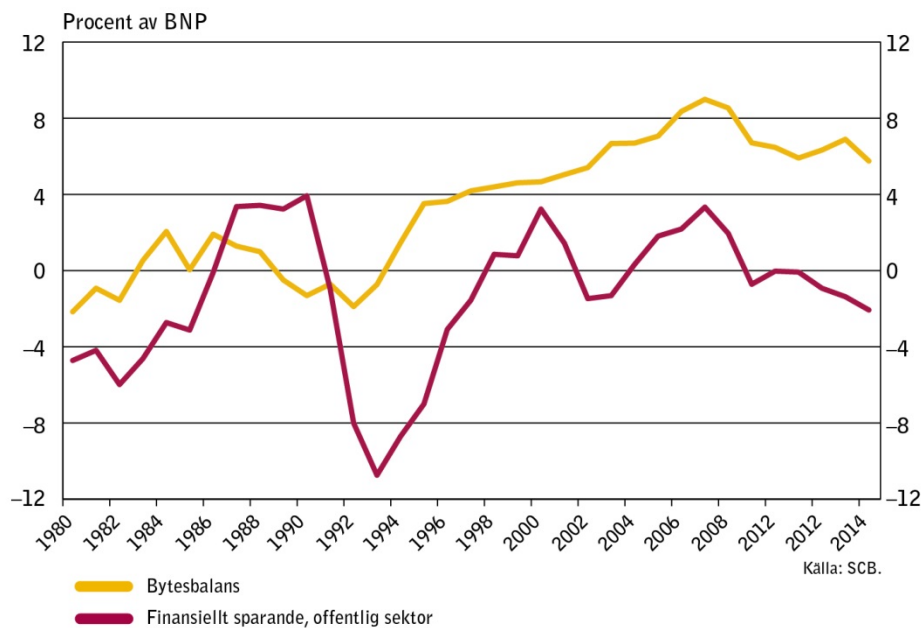
Finansinspektionen bedömer och fastställer det kontracykliska buffertvärdet för Sverige på kvartalsbasis. I detta arbete ingår att bevaka och analysera en rad olika relevanta indikatorer, beräkna kreditgapindikatorn och att i övrigt göra en samlad bedömning utifrån både kvalitativa och kvantitativa resonemang vid beslut om buffertvärdet. Finansinspektionen utför redan dessa arbetsuppgifter inom ramen för sitt löpande arbete när det gäller kapitalkraven för svenska finansiella institut och finansiell stabilitet. En höjning av bufferten medför därmed inte några ytterligare kostnader för myndigheten.

Bilaga 1

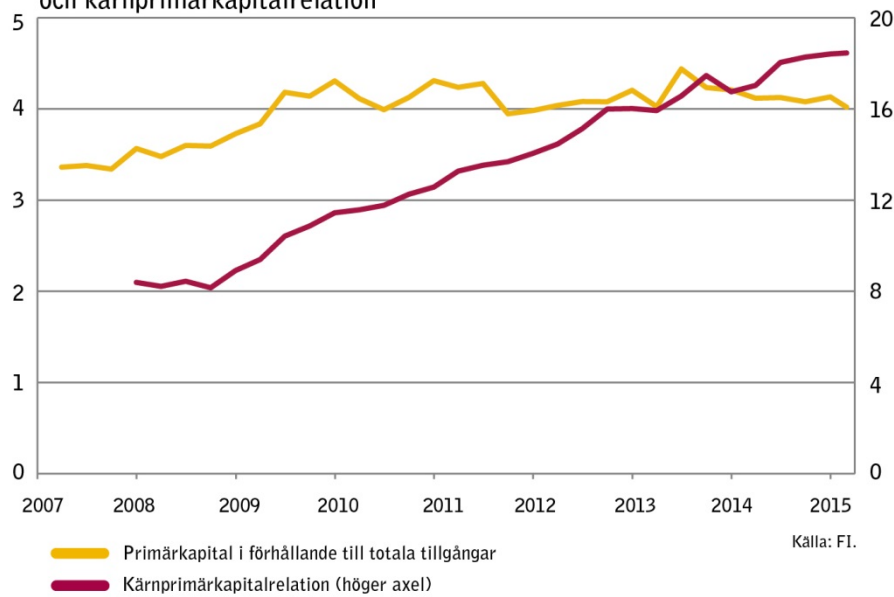
B 1.1 Huspriser i förhållande till disponibel inkomst



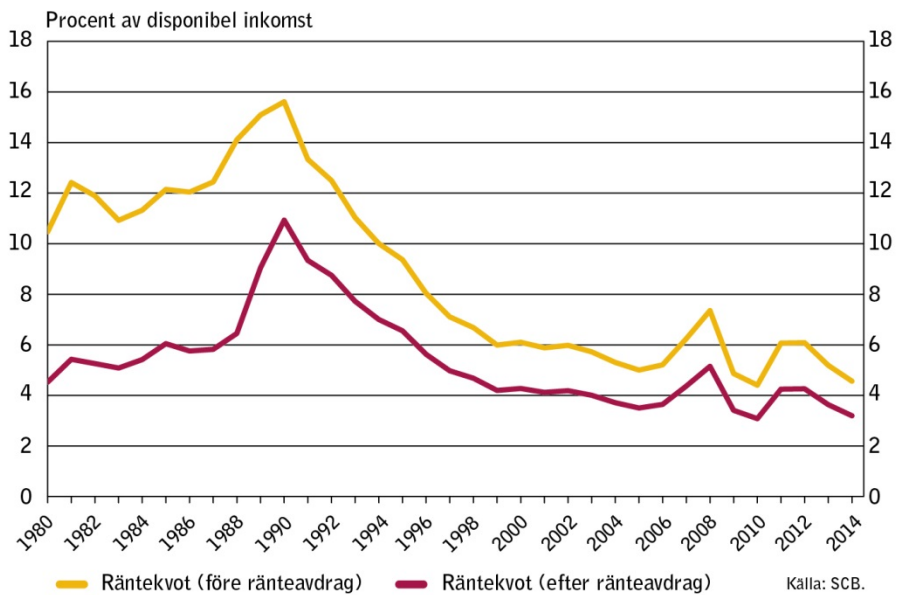
B 1.2 Bytesbalans och finansiellt sparande i offentlig sektor



B 1.3 Primärkapital i relation till totala tillgångar och kärnprimärkapitalrelation



B 1.4 Hushållens räntekvot



B 1.5 Reala aktiepriser

Anmärkning: Reala aktiepriser har beräknats genom att dividera OMX med KPIF.

Källa: SCB och Reuters Ecowin.