



Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

FI Dnr 13-2721

**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

## **Delbetänkandet Att förebygga och hantera finansiella kriser (SOU 2013:6)**

### **Sammanfattning**

- Finansinspektionen (FI) stödjer Finanskriskommitténs förslag att genom lag inrätta ett så kallat makrotillsynsråd. Förslaget ligger mycket nära det samverkansråd som FI och Riksbanken redan har bildat genom en överenskommelse mellan myndigheterna. En stor fördel med att inrätta ett sådant råd är att det samlar olika typer av kompetenser på området, vilket är centralt för att öka förståelsen för hur systemriskerna byggs upp i det finansiella systemet.
- FI stödjer kommitténs förslag att Makrotillsynsrådet bör bestå av riksbankschefen, FI:s generaldirektör, en ledamot ytterligare från Riksbanken respektive FI, samt två från myndigheterna oberoende experter.
- FI menar att Finansdepartementet bör ha god insyn i den krisförebyggande verksamheten samtidigt som det finns goda argument för ett politiskt oberoende i rådet. Kommitténs lösning på detta är att Finansdepartementet får en observatörsroll i rådet. FI delar denna syn.
- Liksom kommittén förutsätter FI att Stabilitetsrådet behålls vid sidan av Makrotillsynsrådet som ett forum för att samarbeta kring finansiell stabilitet med fokus på krishantering. I Stabilitetsrådet ingår både Finansdepartementet och Riksgälden vid sidan av Finansinspektionen och Riksbanken. Det är naturligt och nödvändigt att Finansdepartementet har ordförandeskapet i Stabilitetsrådet med hänsyn till risken för omfattande påverkan på statsfinanserna vid hanteringen av en finanskris.
- FI har inget att invända mot kommitténs förslag att även andra myndigheter, vid sidan av FI, ska ges ett ansvar för att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Detta förutsätter dock att de olika uppgifterna för myndigheterna för att åstadkomma detta verkligen skiljer sig åt. Annars blir det svårt att utkräva ansvar.
- I debatten om hur makrotillsynen ska organiseras görs ofta en uppdelning mellan mikro- och makrotillsyn. FI anser att denna

uppdelning inte är ändamålsenlig för en tillsyn som syftar till finansiell stabilitet. Effektiv tillsyn måste innehålla bägge dessa utgångspunkter. God systemriskanalys förutsätter kunskap om hur det ser ut i individuella företag och analys av riskerna i individuella företag kan inte separeras från makro- eller systemriskerna.

- FI menar att en ordning där olika makrotillsynsverktyg kopplade till framförallt kapital- och likviditetskrav skulle komma att delas upp mellan olika myndigheter inte är ändamålsenlig. En sådan uppdelning utgår vanligtvis från att just mikro- och makrotillsyn är fundamentalt olika. FI förfogar redan idag över de flesta makrotillsynsverktygen och har också genomfört flera makrotillsynsåtgärder i syfte att minska systemriskerna och därmed bidra till ett stabilt finansiellt system. En uppdelning av verktygen mellan olika myndigheter riskerar att leda till gränsdragningsproblem, ineffektivitet och i värsta fall en motsägelsefull tillsyn.
- Av samma skäl bör beslutanderätten över den kommande kontracykliska kapitalbufferten ligga hos FI. En naturlig del i den samlade kapitalbedömning som FI genomför årligen för alla de största finansiella företagen inom ramen för pelare 2, är att ta hänsyn till konjunkturläget och dessutom genomföra olika stresstester. Det är därför naturligt att FI:s samlade bedömning av kapitalbehovet för de individuella företagen tillåts samspela med bestämmandet av den kontracykliska kapitalbufferten.
- Kommittén föreslår att riksbankschefen är permanent ordförande i rådet och att sekretariatsfunktionen förläggs till Riksbanken. FI menar att Riksbankens kunnande på detta område kommer vara en tillgång i Makrotillsynsrådet, men att ordförandeskapet i Makrotillsynsrådet bör alternera mellan FI och Riksbanken och att även sekretariatsfunktionen bör delas mellan FI och Riksbanken. För att säkerställa en effektiv sekretariats- och beställarfunktion bör utgångspunkten vara att det är Makrotillsynsrådet och inte de ingående myndigheterna som beställer underlag av sekretariatet. Det bidrar till att Makrotillsynsrådet blir ett gemensamt ansvar och till att de beställningar som sekretariatet gör får en bredare förankring.
- Kommittén föreslår inte uttryckligen att en myndighet eller ett råd bestående av myndigheter formellt ska kunna ge rekommendationer till en annan myndighet som den måste svara på (en så kallad följ-eller-förklara-modell) eftersom en sådan ordning inte har funnits i det svenska systemet. Kommitténs bedömning är dock att detta inte hindrar att en myndighet eller ett råd bestående av myndigheter kan påtala vad den anser att en myndighet bör göra - så länge det inte handlar om beslut i enskilt ärende eller tillämpning av lag. Kommittén menar att det då blir svårt för den berörda myndigheten att inte förhålla sig till detta. FI delar denna bedömning.
- FI delar kommitténs förslag att Makrotillsynsrådets möten ska dokumenteras i protokoll som offentliggörs jämte ett pressmeddelande i samband med rådets möten. Det blir en viktig del av kommunikationen

kring bedömningarna av systemrisk. Den centrala rollen för rådet bör vara att samråda kring systemrisk och att i möjligaste mån sträva efter en samlad och enad bild. FI menar samtidigt att det är centralt att protokollen utformas på sådant sätt att det tydligt framgår om ledamöterna gjort olika bedömningar av läget eller har avvikande uppfattningar när det kommer till förslag på eventuella åtgärder. Eftersom rådet inte har beslutskapacitet – det ska inte fatta några formella beslut kring makrotillsynsåtgärder – behövs ingen beslutsordning som hanterar meningsskiljaktigheter i rådet, t.ex. majoritetsbeslut. Den centrala informationen från rådet blir därmed de ställningstaganden som redovisas i protokollet, vare sig det rör sig om en enad bedömning eller olika bedömningar av de enskilda ledamöterna.

- FI delar kommitténs bedömning att FI har tillräckliga ingripandemöjligheter och att den svenska förvaltningsmodellen innebär att FI kan fatta oberoende beslut om makrotillsynsåtgärder i linje med Europeiska systemrisknämndens (ESRB:s) rekommendationer. FI delar vidare kommitténs bedömning att det inte är ändamålsenligt med en mekanisk handlingsregel som tvingar FI att ingripa med automatik vid vissa förutbestämda situationer.

### **FI:s synpunkter**

FI har beretts tillfälle att yttra sig över Finanskriskommitténs delbetänkande Att förebygga och hantera finansiella kriser (SOU 2013:6). FI vill framhålla att kommittén på ett mycket förtjänstfullt sätt analyserat på vilket sätt staten kan minska riskerna för att finansiella kriser ska uppstå och hur skadeverkningarna kan minimeras om en kris ändå skulle uppstå. FI har valt att lämna synpunkter enbart på de delar av betänkandet som rör kommitténs förslag om tillsättande av ett Makrotillsynsråd samt förslag och bedömningar kring FI:s uppdrag och ingripandemöjligheter (kapitel 7, 10 och 13).

Kommittén gör ingen stor poäng av att skilja mellan mikro- och makrotillsyn och tar inte heller ställning till vilken myndighet som i framtiden ska besluta om den så kallade kontracykliska kapitalbufferten. Den senare frågan bereds nu i Kapitältäckningsutredningen. Eftersom FI anser att dessa frågor är centrala för hur makrotillsynen generellt sett bör organiseras i Sverige och därför borde ha rymts i Finanskriskommitténs direktiv, framför FI även sin syn på dessa frågor i detta remissvar. Frågorna är också nära knutna till de befogenheter som FI har inom ramen för den så kallade pelare 2.

I en bilaga till remissvaret redogör därtill FI också för några av de åtgärder som FI redan vidtagit eller aviserat som bidrar till ett stabilt finansiellt system i enlighet med uppdraget i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen och regleringsbrevet.

***Inrättandet av ett makrotillsynsråd och de olika myndigheternas roller***

FI stödjer kommitténs förslag om att genom lag inrätta ett så kallat makrotillsynsråd. Förslaget ligger mycket nära det samverkansråd som FI och Riksbanken redan har bildat genom en överenskommelse mellan myndigheterna. En stor fördel med att inrätta ett sådant råd är att det samlar olika typer av kompetenser på området vilket är centralt för att öka förståelsen för hur systemriskerna byggs upp i det finansiella systemet.

Kommittén föreslår att Makrotillsynsrådet ska bestå av riksbankschefen (permanent ordförande), FI:s generaldirektör samt ytterligare en tjänsteman från vardera myndigheten som utses av respektive myndighet, vid sidan av två från myndigheterna oberoende experter, som utses av regeringen. Kommittén föreslår att Finansdepartementet ska ges möjlighet att delta som observatör. Kommittén föreslår vidare att rådets sekretariat förläggs till Riksbanken.

FI stödjer kommitténs förslag om att rådet bör bestå av riksbankschefen, FI:s generaldirektör, en ledamot ytterligare från Riksbanken respektive FI, samt två från myndigheterna oberoende experter. FI menar att Riksbankens kunnande på detta område kommer att vara en tillgång i Makrotillsynsrådet men att ordförandeskapet i rådet bör alternera mellan FI och Riksbanken och att även sekretariatsfunktionen bör delas mellan FI och Riksbanken. För att säkerställa en effektiv sekretariats- och beställarfunktion bör utgångspunkten vara att det är rådet och inte de ingående myndigheterna som beställer underlag av sekretariatet. Det bidrar till att Makrotillsynsrådet blir ett gemensamt ansvar och till att de beställningar som sekretariatet gör får en bredare förankring.

FI stödjer kommitténs slutsats att Stabilitetsrådet – som i första hand bildades som ett krishanteringsorgan och där både Finansdepartementet och Riksgälden är representerade vid sidan av Finansinspektionen och Riksbanken – bör finnas kvar vid sidan av ett makrotillsynsråd. FI menar att det är naturligt att Finansdepartementet har en ledande roll i krishanteringen och att det är nödvändigt med hänsyn till risken för omfattande påverkan på statsfinanserna vid en finanskris. Det är därmed också naturligt och nödvändigt att Finansdepartementet har ordförandeskapet i Stabilitetsrådet.

När det gäller den krisförebyggande verksamheten menar FI å ena sidan att det finns argument för att det bör finnas ett politiskt oberoende. Å andra sidan finns det argument för att regeringen bör ha god insyn även i den krisförebyggande verksamheten och därför bör sitta med i Makrotillsynsrådet. Den är därför motiverat att Finansdepartementet ges en observatörsroll i Makrotillsynsrådet, som kommittén föreslår.

Kommittén gör bedömningen att makrotillsynsverktyg inte kan delegeras till Makrotillsynsrådet utan att rådet istället i första hand ska verka för en fördjupad analys och offentlig debatt om systemriskerna. FI delar denna bedömning. För att möjliggöra ansvarsutkrävande avseende uppdraget att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system menar kommittén samtidigt att det bör tydliggöras vilken myndighet som ska ansvara för både befintliga

och nytillkommande makrotillsynsverktyg. Kommittén föreslår också att både Riksbanken och Riksgälden bör få ett uttalat mandat att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Idag är det bara FI som har ett uttalat sådant mandat.

FI har inget att invända mot att ansvarsförhållandena tydliggörs och att även andra myndigheter ges ett ansvar för att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Detta förutsätter dock att de olika uppgifterna för myndigheterna för att åstadkomma detta verkligen skiljer sig åt. Annars blir ansvarsutkrävande näst intill omöjligt.

FI menar att en ordning där olika makrotillsynsverktyg kopplade till framförallt kapital- och likviditetskrav skulle komma att delas upp mellan olika myndigheter inte är ändamålsenlig. Det riskerar att leda till gränsdragningsproblem, ineffektivitet och i värsta fall en motsägelsefull krisförebyggande tillsyn. De flesta makrotillsynsverktygen ligger idag redan på FI. Det finns enligt FI:s uppfattning goda argument för att även beslutet om den kontracykliska kapitalbufferten bör tas av FI (se särskilt avsnitt nedan).

### ***Möjligheten för rådet att ge rekommendationer till statliga myndigheter***

I den internationella diskussionen om makrotillsyn förekommer ofta att makrotillsynsorganet föreslås ges befogenheter att rikta rekommendationer till andra myndigheter om vilka åtgärder dessa bör vidta och i kombination med en skyldighet för den mottagande myndigheten att följa rekommendationen eller förklara varför den inte följer rekommendationen. Det brukar kallas för en följ-eller-förklara-modell (Comply or Explain). Kommittén diskuterar i betänkandet vad en sådan ordning skulle innebära i det svenska systemet.

Kommittén föreslår inte uttryckligen att en myndighet eller ett råd bestående av myndigheter formellt ska kunna ge rekommendationer till en annan myndighet som den måste svara på eftersom en sådan ordning inte har funnits i det svenska systemet. Kommitténs bedömning är dock att detta inte hindrar att en myndighet eller ett råd bestående av myndigheter kan påtala vad den anser att en myndighet bör göra så länge det inte handlar om beslut i enskilt ärende eller tillämpning av lag. Kommittén menar att det då blir svårt för den berörda myndigheten att inte förhålla sig till detta. FI delar denna bedömning.

Även om ett makrotillsynsråd i formell mening inte ger rekommendationer till den myndighet som beslutar om makrotillsynsverktygen som myndigheten måste svara på, kommer den beslutande myndigheten ändå i praktiken att behöva förklara sig om den gör en annan bedömning än Makrotillsynsrådet. Ett makrotillsynsråd som bidrar med fördjupad analys och offentlig debatt om systemriskerna bidrar därmed till att öka incitamenten till ett proaktivt agerande. Det bidrar också till att undvika debatter om vad som sades och gjordes (eller inte sades och gjordes) av olika myndigheter. Detta menar FI kommer att bidra till ett tydligare ansvarsutkrävande.

### ***Ledamöternas behov av förankring i respektive myndighets ledningsorgan***

Kommittén förutsätter att ledamöterna i rådet från Riksbanken respektive FI förankrar sina ställningstaganden i sina ledningsorgan (Riksbanksdirektionen respektive FI:s styrelse). FI utgår från att det är upp till respektive myndighet att bestämma hur förankringsprocessen ska gå till. FI vill dock framhålla att det är viktigt att förankringsprocessen inte leder till en utdragen och komplicerad process som försvårar Makrotillsynsrådets arbete.

### ***Behovet av tydliga protokoll***

FI delar kommitténs förslag att Makrotillsynsrådets möten ska dokumenteras i protokoll som offentliggörs jämte ett pressmeddelande i samband med rådets möten. Det blir en viktig del av kommunikationen kring bedömningarna av systemriskerna. Den centrala rollen för rådet bör vara att samråda kring systemriskerna och att i möjligaste mån sträva efter en samlad och enad bild. FI menar samtidigt att det är centralt att protokollen utformas på sådant sätt att det tydligt framgår om ledamöterna gjort olika bedömningar av läget eller har avvikande uppfattningar när det kommer till förslag på eventuella åtgärder. Eftersom rådet inte har beslutskapacitet – det ska inte fatta några formella beslut kring makrotillsynsåtgärder – behövs ingen beslutsordning som hanterar meningsskiljaktigheter i rådet, t.ex. majoritetsbeslut. Den centrala informationen från rådet blir därmed de ställningstaganden som redovisas i protokollet, vare sig det rör sig om en enad bedömning eller olika bedömningar av de enskilda ledamöterna.

### ***FI:s ingripandemöjligheter***

I kapitel 7 i betänkandet diskuterar kommittén vilka ingripandemöjligheter FI har och om dessa är tillräckliga. Kommitténs bedömning är att FI inte behöver ges fler ingripandemöjligheter utöver de befintliga och de som bedöms tillkomma genom regelutvecklingsarbetet inom EU. FI delar denna bedömning.

Kommittén tar i samma kapitel också upp olika motiv till att införa handlingsregler som ålägger tillsynsmyndigheten att ingripa på ett visst sätt i en viss situation (så kallad Prompt Corrective Action). Ett exempel på ett sådant motiv är att tillsynsmyndigheten utifrån erfarenheter från andra länder inte skulle förväntas agera tillräckligt kraftfullt utan ett sådant regelverk. Ett annat motiv är att det skulle bidra till att bättre kunna förutse hur myndigheten avser att agera i olika situationer och därmed öka transparensen.

Kommittén framhåller dock att den svenska modellen för reglering och tillsyn kännetecknas av ett uttalat kvalitativt förhållningssätt där tillsynsmyndigheten med utgångspunkt i en egen analys av såväl företagets verksamhet som dess omvärldsfaktorer, i varje situation ska göra individuella, välavvägda bedömningar när det gäller krav och åtgärder. Kommittén framhåller vidare att det i tillsynen även ingår kontakter och dialog med företagen. Fördelarna med en sådan ansats, menar kommittén, är bl.a. att den på ett flexibelt sätt kan fånga upp nya typer av risker och problem, att den kan fokusera på substansen när det gäller risker och riskhantering snarare än vissa formella indikatorer och att den därigenom kan skapa ett mer proaktivt förhållningssätt som kan ge tidigare och

mer precisa ingripanden. Dessa fördelar, menar kommittén, ska ställas emot fördelarna med ett mer regelstyrt förhållningssätt.

Kommittén landar i slutsatsen att fördelarna med den nuvarande kvalitativa tillsynsmodellen överväger men att FI liksom andra tillsynsmyndigheter inom ramen för det kommande kapitaltäckningsdirektivet (CRD 4) förväntas vidareutveckla tillsynsmodellen för att säkerställa att de ökar förmågan att upptäcka problem tidigt. Kommittén framhåller samtidigt att det inte finns några tecken på att FI skulle tveka att ingripa om så behövs, eller att FI skulle sakna den nödvändiga analytiska förmågan att upptäcka sådana behov.

FI delar självklart kommitténs bedömning att det inte är ändamålsenligt med en mekanisk handlingsregel som tvingar FI att ingripa med automatik vid vissa förutbestämda situationer. Lika lite som sådana mekaniska handlingsregler är ändamålsenliga vad avser penning- och finanspolitikens förmåga att bidra till en stabil BNP, låg arbetslöshet, eller låg och stabil inflation, lika lite är de ändamålsenliga för tillsynen.

Vad avser FI:s förmåga till proaktivt agerande har FI i flera avseenden valt att gå både mer kraftfullt och snabbare fram än vad som kan förväntas inom ramen för det kommande kapitaltäckningsregelverket (CRR/CRD 4) och Baselöverenskommelsen. FI har infört ett bolånetak, aviserat ökade kapitalkrav på storbankerna, beslutat att införa ett riskviktsgolv för bolånen, samt infört ett likviditetstäckningskrav (se bilaga 1). Dessa åtgärder bidrar alla till finansiell stabilitet och har föregåtts av dialog och samråd med både Riksbanken och Finansdepartementet.

Frågan om när åtgärder ska vidtas blir en central uppgift för Makrotillsynsrådet att samverka kring, inte minst utifrån lärdomarna från den senaste finanskrisen. Exempelvis tog både Riksbanken och FI upp problematiken med den kraftiga kreditexpansionen i Baltikum i externa rapporter, men det är ett betydande steg att gå från att uppmärksamma obalanser till att omsätta det i proaktivt handlande innan de konkreta problemen har uppenbarats. I princip alla myndigheter och marknadsaktörer underskattade de betydande likviditetsrisker som hade byggts upp inför krisen 2008.

### ***Behovet av oberoende för den myndighet som fattar beslut om åtgärder***

Ett kriterium som lyfts fram av bl.a. ESRB är att den myndighet som beslutar om makrotillsynsåtgärder ska vara oberoende från regeringen. Kommittén diskuterar i betänkandet hur detta kriterium ska uppfattas, framförallt vilken grad och vilket slags oberoende som är rimligt och nödvändigt i just detta sammanhang. Kommittén frågar sig bl.a. om det kräver ett oberoende liknande den för penningpolitiken. Kommitténs slutsats är att den unika form av oberoende som penningpolitiken har i Sverige vare sig är behövlig eller ändamålsenlig för beslut om makrotillsynsåtgärder. Den menar istället att ESRB:s rekommendation ska tolkas som att beslut om makrotillsynsåtgärder inte ska ligga på politisk nivå. FI delar denna bedömning. FI delar vidare

kommitténs slutsats att den svenska förvaltningsmodellen ger FI en grad och form av oberoende som ligger inom ramen för ESRB:s rekommendation.

### ***Mikro- jämfört med makrotillsyn***

I debatten om hur makrotillsynen ska organiseras görs ofta en uppdelning mellan mikro- och makrotillsyn. FI anser att denna uppdelning inte är ändamålsenlig för en tillsyn som syftar till finansiell stabilitet. Det handlar mer om två olika utgångspunkter där makrotillsynen fokuserar på hela systemet och mikrotillsynen på de enskilda företagen. Effektiv makrotillsyn måste innehålla bägge dessa utgångspunkter. God systemriskanalys förutsätter kunskap om hur det ser ut i individuella företag och analys av riskerna i individuella företag kan inte separeras från makro- eller systemriskerna.

När det gäller de verktyg som kan bli aktuella för makrotillsynen ligger de flesta redan under FI:s mandat. Liknande avvägningar kommer framöver att behöva göras inom makrotillsynen som FI redan gör inom sitt mandat för att verka för ett stabilt finansiellt system. En makrotillsyn som är helt separerad från mikrotillsynen riskerar att bli ineffektiv, och i värsta fall motsägelsefull. Effektiv tillsyn för att förebygga systemriskerna kräver både kompetens, resurser och ett tydligt mandat att agera.

Det gemensamma målet är att det finansiella systemet ska vara stabilt. Tillsynsåtgärder som berör exempelvis kapitalkrav, likviditetsberedskap etc. är åtgärder som kan riktas mot specifika företag eller mot hela branscher. Skillnaden mellan mikro- och makrotillsyn definieras utifrån vad som initierar tillsynsaktivitet – om det handlar om företagsspecifika förhållanden eller om marknadsövergripande/makroekonomiska förhållanden. Följande två exempel illustrerar detta:

*Exempel 1: FI upptäcker att en viss bank har brister i sin riskkontroll på ett visst område. FI vidtar då åtgärder mot banken i fråga. Detta är en typisk mikrotillsynsåtgärd.*

*Exempel 2: FI konstaterar att riskvikterna för bolån är för låga eftersom den metod de beräknats med inte bedöms ge en adekvat bild av risken i den typen av långivning. FI vidtar åtgärder som gäller för hela branschen och definierar en miniminivå för riskvikten. Detta kan ses som en makrotillsynsåtgärd.*

Flera av de åtgärder FI vidtar är inte renodlade mikro- eller makrotillsynsåtgärder, utan en kombination av bägge. De är ofta också en kombination av systemstabilitetsåtgärder och konsumentskyddsåtgärder. Till exempel har ökade kapitalkrav på storbankerna en tydlig makrodimension samtidigt som det handlar om fyra enskilda företag. Vidare kan bolånetaket beskrivas som en makrotillsynsåtgärd som samtidigt syftar till konsumentskydd.

I bilagan ges exempel på verktyg, som ofta klassificeras som makroverktyg, och som FI redan har använt inom ramen för sitt nuvarande mandat. FI vidtar



också mindre uppmärksammade åtgärder som i slutänden har tydliga makroekonomiska verkningar. Det kan t.ex. handla om att säkerställa att de finansiella företagen har stabila it-system. Det kan också handla om att säkerställa att de bedriver en ansvarsfull utlåning som inte blåser upp tillgångsbubblor. I den årliga bolåneundersökning som FI gör testas bl.a. de så kallade "kvar-att-leva-på-kalkyler" som bankerna gör. I denna görs också stresstester i syfte att bedöma hur många hushåll som får problem med återbetalningen av lånen vid ränteuppgångar eller ökad arbetslöshet och hur många hushåll som riskerar att sitta med lån som är större än marknadsvärdet på huset vid prisfall.

### ***Centralt att även beakta FI:s pelare 2-befogenheter***

När det i övrigt gäller tillsynsmyndigheternas verktygslåda för att komma åt problem är det också viktigt att ta med den årliga samlade kapitalbedömning som görs i tillsynen inom ramen för pelare 2, som är fastslagen i lag.

I den samlade kapitalbedömningen gör FI en individuell bedömning av de enskilda företagens riskprofil och kapitalbehov. Detta kan resultera i ett kapitalbehov som går utöver kapitalkravet enligt de beräkningar som i detalj är fastslagna i kapitaltäckningsregelverket. I en sådan bedömning analyseras företagens individuella riskprofiler. För att kunna göra dessa beaktar FI även den makroekonomiska miljön i vilken företagen verkar samt genomför stresstester. För ett stort systemviktigt företag kan företagets verksamhetsstrategi dessutom i sig ha påverkan på makroekonomin och systemriskerna, något som FI också tar hänsyn till vid dessa bedömningar.

I CRD 4 tydliggörs dessutom ytterligare tillsynsmyndighetens skyldighet att ta systemriskhänsyn i den samlade kapitalbedömningen. Där framkommer att företag med likartade riskprofiler eller som kan utgöra liknande risker för det finansiella systemet, kan bedömas på ett likartat eller identiskt sätt i den samlade kapitalbedömningen. Detta kan läsas som att även EU-rätten understryker att det inte är ändamålsenligt att dela upp tillsynen i mikro- och makrotillsyn.

### ***Kontracykliska kapitalbuffertar***

I en till Finanskriskommittén separat utredning (Kapitaltäckningsutredningen) utreds nu bl.a. vilken myndighet som bör besluta om den kontracykliska kapitalbufferten och hur den ska tillämpas. Eftersom dessa frågor är nära angränsande till de synpunkter som FI lämnar i detta remissvar på Finanskriskommitténs betänkande - och även är centrala för den institutionella utformningen av makrotillsynen framöver - vill FI framhålla följande avseende dessa frågor.

Vid valet av vilken myndighet som ska besluta om den kontracykliska kapitalbufferten är det viktigt att säkerställa att beslutanderätten för, och tillämpningen av, den kontracykliska kapitalbufferten inte innebär att det uppstår gränsdragningsproblem, överlappning eller motverkande effekter i förhållande till andra kapital- och buffertkrav. För att undvika sådana

situationer menar FI att beslutanderätten över den kontracykliska kapitalbufferten bör läggas på FI.

Den kontracykliska kapitalbufferten syftar, precis som kapitalkonserveringsbufferten, buffertarna för systemviktiga företag och systemriskbufferten, till att utgöra just en buffert som säkerställer att de grundläggande kapitalkraven kan upprätthållas även då det enskilda företaget eller det finansiella systemet utsätts för finansiell stress. En naturlig del i den samlade kapitalbedömning som FI genomför årligen för alla de största finansiella företagen inom ramen för pelare 2, är att ta hänsyn till konjunkurläget och dessutom genomföra olika stresstester (se föregående avsnitt). Det är naturligt att FI:s samlade bedömning av kapitalbehovet för de individuella företagen tillåts samspela med bestämmandet av den kontracykliska kapitalbufferten likväl med bestämmandet av systemriskbuffertarna.

## FINANSINSPEKTIONEN

Bengt Westerberg  
Styrelseordförande

Robert Boije  
Chefsekonom

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Bengt Westerberg, ordförande, Margareta Åberg, Birgitta Johansson Hedberg, Eva Lindström, Lars Nyberg, och Martin Andersson, generaldirektör) efter föredragning av chefsekonomen Robert Boije. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Per Håkansson deltagit.

## Bilagor

Bilaga 1. Åtgärder redan vidtagna eller aviserade av FI som bidrar till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system.

## **Bilaga 1. Åtgärder redan vidtagna eller aviserade av FI som bidrar till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system**

FI förfogar redan idag över de flesta av de verktyg som anses nödvändiga i en verktygslåda för makrotillsyn, och den institutionella ram som redan finns idag ger FI relativt långtgående möjligheter att påverka de finansiella företagens beteenden. Fler möjligheter tillkommer genom det pågående regelutvecklingsarbetet inom EU. Nedan redovisas några av de åtgärder FI redan vidtagit eller aviserat som bidrar till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system.<sup>1</sup>

### **Bolånetaket**

Mot bakgrund av hushållens kraftigt ökande skuldsättningskvoter och belåningsgrader införde FI år 2010 ett bolånetak som innebär att krediter med bostaden som säkerhet sammantaget inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde vid lämnandet av krediten. En alltför hög skuldsättningsnivå och belåningsgrad gör en låntagare sårbar för en situation där bostadpriserna sjunker eftersom bostaden då inte kan säljas utan att låntagaren får kvar en restskuld. Taket syftar till att motverka en osund utveckling på kreditmarknaden där kreditinstitut använder allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel vid kreditgivningen avseende bolån och därmed ökar den totala skuldsättningen för konsumenterna. En sådan utveckling riskerar att utsätta konsumenterna för oacceptabla risker. En begränsning av belåningsgraden på bolån skapar också incitament för låntagare att begränsa sin skuldsättning. Även om bolånetaket, när det infördes, i första hand motiverades utifrån ett konsumentskyddsperspektiv, är det viktigt att lyfta fram att bolånetaket också är ett viktigt verktyg i en verktygslåda för makrotillsyn. Åtgärden minskar riskerna för enskilda låntagare men bidrar samtidigt till att hålla ner den totala skuldsättningen och belåningsgraden i samhället.

Den nya bolåneundersökning som FI presenterade den 7 mars 2013 visar att bolånetaket har haft god effekt.<sup>2</sup> Trenden med stigande belåningsgrader är bruten och det är sedan taket infördes endast en liten andel av de nya låntagarna som har en belåningsgrad över 85 procent. Ökningstakten i utlåningen till hushållen låg 2012 på 4,7 procent vilket är mer än en halvering jämfört med genomsnittet för åren 2003 – 2010. Alla med en belåningsgrad på över 85 procent amorterar. Av hushåll med en belåningsgrad över 75 procent amorterar nio av tio på sina lån. Här har sannolikt Svenska Bankföreningens rekommendation att lån med belåningsgrader över 75 procent ska amorteras också haft stor betydelse.

---

<sup>1</sup> Se också Martin Anderssons tal ”Finansinspektionens roll i ett ramverk för finansiell stabilitet”, <http://www.fi.se/Tillsyn/Presentationer/1/Presentationer/Listan/Finansinspektionens-roll-i-ett-ramverk-for-finansiell-stabilitet/> (2013-03-20)

<sup>2</sup> ”Den svenska bolånemarknaden 2013” (2013-03-07)

<http://www.fi.se/Tillsyn/Rapporter/Rapporter/Listan/Den-svenska-bolanemarknaden1/>

## Ökade kapitalkrav

FI har i samråd med Finansdepartementet och Riksbanken också gjort bedömningen att det är angeläget att införa högre kapitalkrav på de fyra svenska storbankerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank än vad minimikraven i Basel 3 förutsätter. Åtgärden innebär att dessa banker ska ha minst 10 procent i riktigt eget kapital (så kallat kärnprimärkapital) från 2013 och 12 procent från 2015. Syftet med denna åtgärd är helt enkelt att skapa stabilare och mer motståndskraftiga banker.

Det finns flera tungt vägande skäl att ställa höga krav på de fyra svenska storbankerna. Dessa fyra banker är mycket stora i förhållande till den svenska ekonomin. Om en eller flera svenska storbanker måste räddas kan det medföra mycket stora kostnader för samhället och skattebetalarna. Det finns också en risk i att marknaderna utgår från att staten vid en allvarlig kris kommer att ingripa för att rädda stora banker. Denna så kallade implicita garanti från staten gör att storbankerna både kan finansiera sig billigare än vad som annars hade varit fallet och ta större risker. Striktare krav på bankerna bidrar till att Sverige drabbas av färre och mildare finansiella kriser i framtiden. FI har tillsammans med Finansdepartementet och Riksbanken gjort bedömningen att denna vinst för samhället klart överväger de eventuella kostnader som de högre kraven kan medföra för bankerna och/eller bankkunderna.

För att förslaget ska kunna genomföras krävs lagstiftning. Det kommer att anpassas till de möjligheter som ges i kommande EU-direktiv och EU-förordningar. FI ser dock att samtliga storbanker redan uppfyller de nya kapitalkraven för 2013 och dessutom att alla banker med undantag för en redan idag uppfyller de högre kraven för 2015.

## Ökade riskvikter

FI har nu beslutat att skärpa kapitalkraven ytterligare genom att införa ett så kallat riskviktsgolv på 15 procent för svenska bolån.<sup>3</sup> År 2007 infördes, i och med Basel 2-överenskommelsen, möjligheten att beräkna riskvikterna med hjälp av interna modeller utifrån historiska kreditförluster. Alla de största svenska bolånegivarna har idag FI:s tillstånd att använda interna modeller för att beräkna riskvikterna för sina kreditexponeringar. Resultatet av modellernas införande blev att riskvikterna för svenska bolån sjönk kraftigt eftersom bostadslån historiskt sett varit förknippade med låga kreditförluster. Flera av de största bolånegivarna i Sverige har idag genomsnittliga modellbaserade riskvikter ned mot 5 procent. FI anser att dessa riskvikter är för låga, även med beaktande av de högre kapitalkraven som kommer att införas för de svenska storbankerna. Riskvikterna beräknade med de interna modellerna baseras på de historiska kreditförluster bankerna gjort under en period då den totala bolåneskulden och genomsnittliga belåningsgraden var betydligt lägre och då amorteringstiderna var betydligt kortare. Dagens höga skuldsättning hos

<sup>3</sup> Promemoria om Riskviktsgolv för svenska bolån (FI Dnr 12-11920).

hushållen, höga genomsnittliga belåningsgrad och långa amorteringstider för bolånestocken gör givetvis riskerna större. Dessutom kan en hög skuldsättning vid ett husprisfall minska den privata konsumtionen och öka bankernas kreditförluster från icke-finansiella företag. Vidare har en större andel lån med rörlig ränta gjort hushållen mer räntekänsliga. Att de finansiella företagen håller en kapitalbas som täcker riskerna i de svenska bolåneportföljerna är av avgörande betydelse för stabiliteten i den svenska finansiella sektorn liksom för det enskilda finansiella företaget.

FI:s bedömning är att bankerna redan i stor utsträckning i sin kapitalplanering har tagit höjd för de kapitalnivåer som åtgärden medför. FI vill med åtgärden säkerställa att kapitalet behålls på en lämplig nivå även framöver.

### **Utökade likviditetskrav**

De högre kapitalkraven kommer att stärka förtroendet för bankerna. Det medför också i viss utsträckning att likviditetsrisken minskar. Men det är också viktigt att bankerna säkerställer att de har så mycket likvida medel att de kan klara en viss period av försvårad marknadsfinansiering. Under finanskrisen, när förtroendet för bankerna minskade, var Riksbanken tvungen att tillföra betydande likviditet i både kronor och dollar. Regeringen införde också ett garantiprogram med en ram på 1 500 miljarder kronor för att stödja bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga finansiering. Enligt Baselöverenskommelsen ska kvantitativa likviditetskrav införas på nationell nivå senast 2015 för att minska behovet av liknande stödåtgärder.

Mot denna bakgrund har FI gett ut föreskrifter<sup>4</sup> som innehåller ett krav på likviditetstäckningsgrad (så kallad Liquidity Coverage Ratio, LCR), som innebär att företag ska ha en buffert av likvida tillgångar som klarar verkliga och simulerade kassautflöden under en stressad period på 30 dagar. Företagen ska också rapportera sin likviditetsrisk till FI. Föreskrifterna gäller för kreditinstitut, värdepappersbolag och finansiella företagsgrupper vars balansomslutning per den 30 september föregående år var större än 100 miljarder kronor. Kravet på att hålla en likviditetsbuffert kompletteras med regler om när bufferten får utnyttjas. Företagen får under perioder av likviditetspåverkande stress använda likviditetsbufferten och behöver under dessa perioder därmed inte uppfylla kravet.

Syftet med de nya reglerna, som trädde i kraft redan i år, är att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system där företagen har tillräckliga likvida tillgångar för att klara kortare perioder utan tillgång till marknadsfinansiering.

---

<sup>4</sup> Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2012:6) om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden.