



FI Dnr 18-11833

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förslag till ändrade föreskrifter på grund av höjt kontracykliskt buffertvärde

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) föreslår en höjning av den kontracykliska kapitalbufferten för att öka motståndskraften i det svenska banksystemet. En högre buffert förbättrar det finansiella systemets möjligheter att hantera eventuella problem i framtiden.

FI bedömer att riskerna i det svenska finansiella systemet är fortsatt förhöjda. De har dessutom ökat ytterligare sedan mars 2016, då den kontracykliska bufferten höjdes till 2 procent. Fortsatt mycket låga europeiska och svenska statsobligationsräntor och nedpressade riskpremier har drivit upp risktagandet, vilket bidrar till högre systemrisk. En annan indikation på att systemriskerna har ökat är att den totala utlåningen till hushåll och icke-finansiella företag har vuxit med i genomsnitt 7,7 procent de senaste kvartalen. Det är betydligt snabbare än de 6,4 procent som gällde när FI senast beslutade att höja bufferten. FI pekade redan för ett år sedan på att den kontracykliska bufferten kunde behöva höjas om inte skuldtillväxten avtog.

Banksystemets motståndskraft bedöms ha ökat eftersom bankerna nu håller något mer kapital än vad de gjorde vid förra höjningsbeslutet. Men FI bedömer att denna ökning inte är tillräcklig för att fullt ut motverka de högre riskerna i det finansiella systemet. Risken för att det i framtiden ska uppstå en kris där bankerna inte kan upprätthålla kreditgivningen har därför ökat. Det talar för att ytterligare kapitalbuffertar behövs.

Sammantaget bedömer FI att det finns skäl att höja den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige. FI föreslår därför att buffertvärdet ska höjas med 0,5 procentenheter och fastställas till 2,5 procent. Enligt förslaget ska det nya buffertvärdet tillämpas från och med den 19 september 2019.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande regelverk	4
1.3	Rättsliga förutsättningar	4
1.4	Ärendets beredning	5
2	Motivering och överväganden.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Systemriskerna har ökat sedan förra höjningen	6
2.3	Motståndskraften i banksystemet är överlag tillfredsställande	15
2.4	FI föreslår en höjning av det kontracykliska buffertvärdet	16
2.5	Ikraftträdande	17
3	Förslagens konsekvenser.....	18
3.1	Konsekvenser för samhället och låntagarna	18
3.2	Konsekvenser för långivarna	18
3.3	Konsekvenser för FI	20
	Bilaga 1. Byte av datakälla över företagens marknadsfinansiering	22
	Bilaga 2. Diagram	23
	Bilaga 3. Modellprognoser	26

1 Utgångspunkter

Kapitaltäckningsdirektivet¹ innehåller bestämmelser om fastställande av kontracykliska buffertvärden (se bland annat artikel 136). Dessa bestämmelser har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom 7 kap. 1–3 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). FI ska enligt 7 kap. 1 § buffertlagen varje kvartal fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde. Det kontracykliska buffertriktvärdet ska användas som ett referensvärde för det kontracykliska buffertvärdet, som i sin tur ska ligga till grund för beräkningen av storleken på den företagspecifika kontracykliska kapitalbufferten enligt 6 kap. samma lag.

Det kontracykliska buffertvärde som FI fastställer med stöd av 7 kap. 1 § buffertlagen, ska tillämpas av samtliga berörda företag.² Sedan buffertlagen ändrades i januari 2018 är de berörda företagen kreditinstitut, Svenska Skeppshypotekskassan och de värdepappersföretag som avses i Europaparlamentets och rådets förordning nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen).³ FI:s beslut om ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde är normgivande och sker därför i föreskriftsform.

1.1 Målet med regleringen

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att säkra en tillräckligt god motståndskraft i bankerna och därmed i det finansiella systemet. Bufferten ska se till att banksystemet som helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla sin kreditgivning till hushåll och företag när störningar i det finansiella systemet kan ge upphov till en kreditåtstramning. Den kontracykliska kapitalbufferten är ett kapitalkrav som är avsett att variera över tid. Det innebär att bufferten ska aktiveras och byggas upp när systemriskerna bedöms öka. I en påföljande lågkonjunktur, eller vid betydande förluster i bankerna, kan buffertkravet minskas för att motverka en åtstramning i utlåningen och på så sätt mildra nedgången i ekonomin.

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.

² Det kontracykliska buffertvärdet ska normalt ligga mellan 0 och 2,5 procent av företagets totala riskvägda exponeringsbelopp.

³ I fortsättningen används banker som samlingsnamn på de företag som berörs av den kontracykliska kapitalbufferten.

1.2 Nuvarande regelverk

FI aktiverade den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige den 8 september 2014 genom att meddela föreskrifter om ett kontracykliskt buffertvärde.⁴ Dessa föreskrifter fastställde att buffertvärdet skulle vara 1 procent och tillämpas från och med den 13 september 2015.

Den 22 juni 2015 fattade FI ett nytt beslut som innebar att föreskrifterna om det kontracykliska buffertvärdet ändrades.⁵ Föreskrifterna innebar en höjning av buffertvärdet till 1,5 procent från och med den 27 juni 2016.

Den 14 mars 2016 fattade FI åter ett nytt beslut som innebar att föreskrifterna om det kontracykliska buffertvärdet ändrades.⁶ I och med de föreskrifterna höjdes buffertvärdet till 2 procent. Ändringen tillämpas sedan den 19 mars 2017.

1.3 Rättsliga förutsättningar

Vid framtagandet av föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde har FI 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. FI ska enligt 7 kap. 1 § i buffertlagen fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde varje kvartal. Med hänsyn till den svenska rättsordningen innebär det att FI ska meddela föreskrifter om kontracykliska buffertvärden.

Buffertlagen ändrades den 1 januari 2018. Ändringen innebär att fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer inte längre omfattas av den. Dessutom har lagen begränsats till att bara gälla sådana värdepappersföretag som omfattas av tillsynsförordningen. Det innebär att lagen inte längre gäller alla aktiebolag som fått tillstånd att driva värdepappersrörelse enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och som inte är kreditinstitut.⁷ Detta innebär att färre företag nu omfattas av kravet på att hålla en kontracyklisk kapitalbuffert.

⁴ *Föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 10 september 2014, FI Dnr 14-7010.

⁵ *Ändring av föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 23 juni 2015, FI Dnr 15-7062.

⁶ *Ändring av föreskrifter om kontracyklisk kapitalbuffert*. Publicerad på fi.se den 15 mars 2016, FI Dnr 16-742.

⁷ Se prop. 2017/18:5.

1.4 Ärendets beredning

Enligt den kvartalsvisa processen för att bestämma det kontracykliska buffertvärdet är det i regel FI:s generaldirektör som fattar inriktningsbeslut och beslut om att inte ändra buffertvärdet. Beslut som innebär en ändring av buffertvärdet, och som därmed kräver föreskriftsändring, fattas av FI:s styrelse. Inför en sådan ändring ska först ett inriktningsbeslut tas av generaldirektören. Därefter skickas ett förslag till föreskrifter ut på remiss. Efter att FI har beaktat de remissynpunkter som kommit in fattar FI:s styrelse beslut om huruvida bufferten ska ändras eller inte. Detta beslut offentliggörs sedan på FI:s webbplats.

Den 13 juli 2018 informerade FI om att generaldirektören fattat ett inriktningsbeslut om att utreda om den kontracykliska bufferten bör höjas. Utredningen visar att det finns skäl att höja det kontracykliska buffertvärdet till 2,5 procent. Skälen redovisas i denna remisspromemoria.

Om styrelsen beslutar att höja buffertvärdet så kommer det nya värdet, enligt förslaget, att börja gälla från och med den 19 september 2019.

2 Motivering och överväganden

I detta avsnitt redogör FI för myndighetens överväganden kring storleken på buffertvärdet givet systemriskerna och rådande ekonomiska och finansiella förutsättningar.

2.1 Bakgrund

Storleken på den kontracykliska kapitalbufferten bör bedömas utifrån riskerna i det finansiella systemet och banksystemets motståndskraft mot störningar. FI följer därför både systemriskerna och motståndskraften i banksystemet. Som framgår i avsnitt 1.1 är syftet med den kontracykliska kapitalbufferten att upprätthålla och stärka bankernas motståndskraft. Därmed stärks även motståndskraften i det finansiella systemet som helhet. Bankerna behöver bygga upp större kapitalbuffertar när riskerna är höga i förhållande till motståndskraften. I sådana lägen bör den kontracykliska kapitalbufferten höjas.

Bufferten ska sedan kunna sänkas till exempel i en lågkonjunktur med stora förluster i bankerna. En sänkning motverkar den åtstramning i utlåningen som kan förväntas om bankerna gör stora förluster. Det kan mildra lågkonjunkturen.

I linje med Europeiska systemrisknämndens (ESRB) riktlinjer har FI valt att fastställa nivån på det kontracykliska buffertvärdet genom en kvalitativ bedömning av systemriskerna.⁸ Bedömningen är baserad på ett antal

⁸ ESRB:s riktlinjer för fastställande av kontracykliska buffertvärden rekommenderar att den myndighet som ansvarar för att bedöma systemriskerna kopplade till en kraftig kreditväxt

kvantitativa indikatorer som speglar riskerna i det svenska finansiella systemet.⁹ Det handlar i huvudsak om tre grupper av indikatorer. Den första gruppen består av indikatorer på kreditvillkor på internationella och svenska marknader. De speglar marknadsaktörernas vilja att köpa mer riskabla tillgångar och låna ut till mer riskabla låntagare. Låga räntor kan bidra till ett sådant ökat risktagande och därmed till ökande systemrisker.

Den andra gruppen omfattar indikatorer på utlåningen i den svenska ekonomin. Här ingår den enskilt viktigaste faktorn i FI:s bedömning av systemriskerna - utvecklingen i utlåningen till svenska hushåll och icke-finansiella företag. FI följer därför särskilt noga utvecklingen i den totala utlåningen jämfört med den trendmässiga utvecklingen i bruttonationalprodukten (BNP). I denna grupp ingår även det kontracykliska buffertriktvärdet, beräknat enligt Baselkommittéens standardmetod.

Den tredje gruppen av indikatorer består av tillgångspriser. De ger en indikation på hur mycket stress det finansiella systemet och ekonomin kan utsättas för i ett krisläge.

Genom att använda indikatorerna som nämns ovan gör FI alltså en bedömning av hur systemriskerna utvecklas. FI väger sedan denna bedömning mot motståndskraften i det svenska banksystemet.

2.2 Systemriskerna har ökat sedan förra höjningen

I detta avsnitt redovisar FI utvecklingen för vissa relevanta indikatorer och en analys av risktagandet i det finansiella systemet. Analysen baseras på information tillgänglig den 25 juli 2018 och visar bland annat på förhöjda systemrisker kopplade till utlåning och risktagande. Sammantaget bedöms riskerna ha ökat sedan FI senast fattade beslut om att höja den kontracykliska kapitalbufferten i mars 2016.

2.2.1 Låga räntor bidrar till ökat risktagande

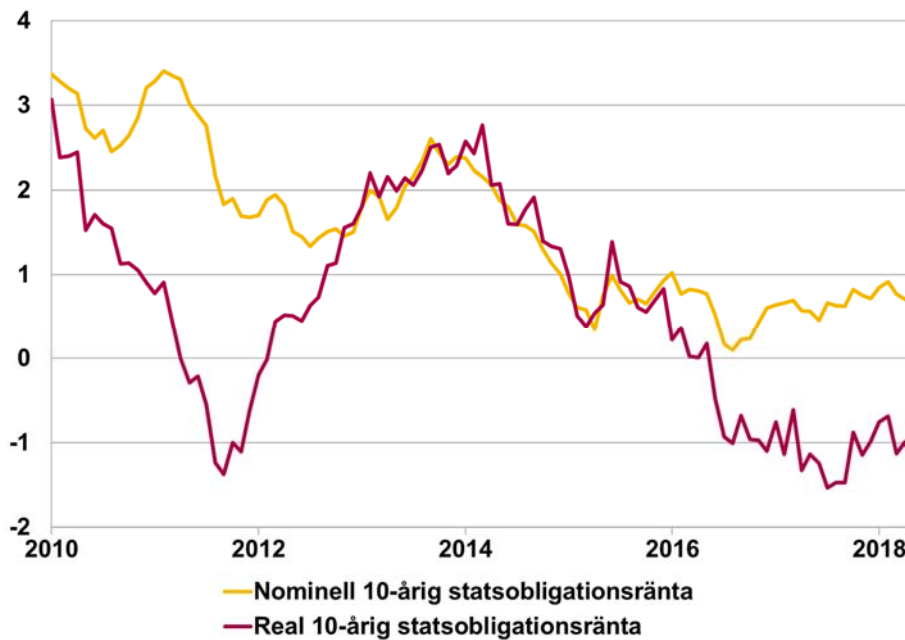
De senaste åren har avkastningen på statsobligationer med lång löptid varit låg (se diagram 1). Det har lett till att investerare placerar allt mer i tillgångar med högre förväntad avkastning. Sådana tillgångar har vanligen högre risk än statsobligationer.

ska beakta kvantitativa indikatorer, varav kreditgapet är en indikator, tillsammans med en kvalitativ bedömning. Se ESRB (2014), ESRB Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates, ESRB/2014/1

⁹ Se även ESRB (2014), *Operationalising the countercyclical capital buffer: indicator selection, threshold identification and calibration options*, Occasional Paper No. 5.

Diagram 1. Ränta på tioåriga statsobligationer

Procent



Anmärkning: Realräntan är deflaterad med KPI.

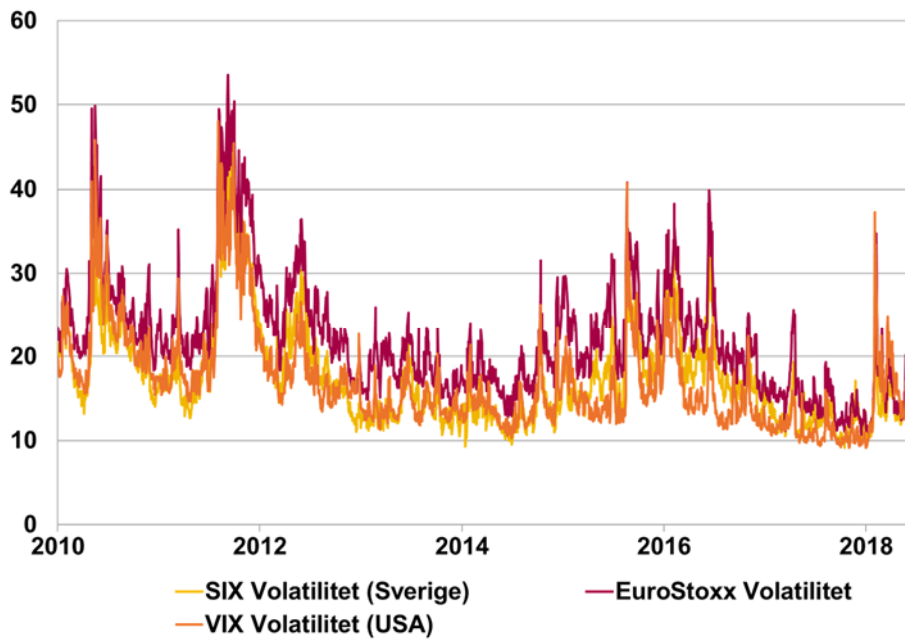
Källor: Thomson Reuters Datastream, Riksbanken och egna beräkningar.

Volatiliteten på svenska och utländska aktiemarknader har varit relativt låg sedan 2016, med en tillfällig ökning våren 2018 (diagram 2). Den implicita volatiliteten speglar marknadsaktörernas prissättning av derivatinstrument och kan ses som ett framåtblickande mått på den allmänna riskuppfattningen. En låg volatilitet kan vara ett tecken på att investerare underskattar risker, vilket kan leda till en alltför hög riskaptit.

Skillnaden i den förväntade avkastningen mellan riskfyllda och säkra tillgångar (den så kallade riskpremien) har varit liten de senaste fem åren. Det betyder att viljan att ta risk är hög. Det kan också betyda att risker prissätts för lågt. Riskpremierna har sjunkit ytterligare sedan 2016, även om de har ökat under 2018 (diagram 3). Den starka viljan att ta risker har lett till att utbudet av företagsobligationer med lägre kreditbetyg har ökat, både i volym och som andel av marknaden. Högre riskaptit och risktagande betyder att systemrisk kan byggas upp.

Diagram 2. Volatilitetsindex

Standardavvikelse

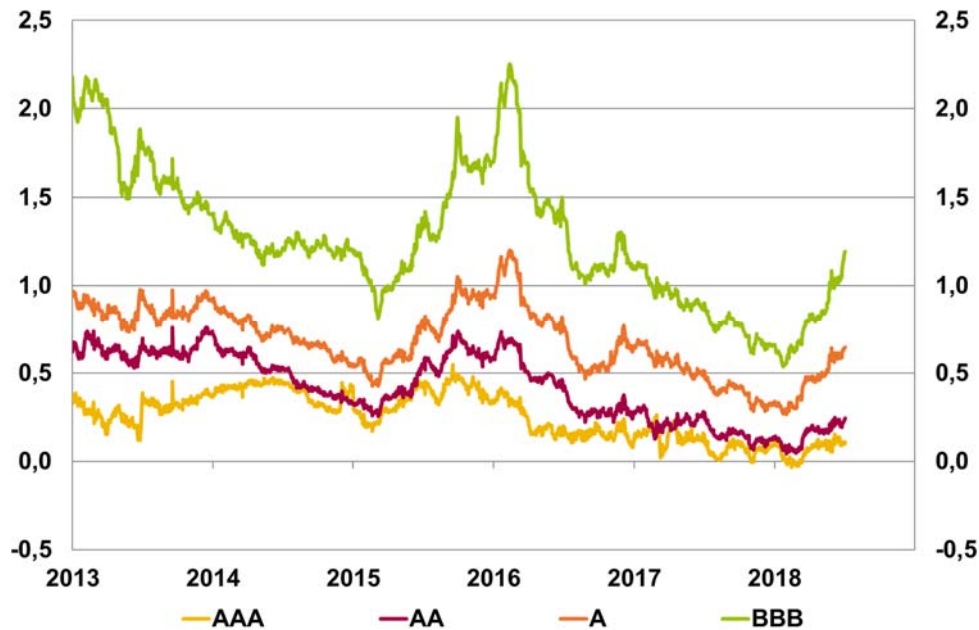


Anmärkning: Implicit volatilitet beräknad från indexoptionspriser.

Källa: Thomson Reuters Datastream.

Diagram 3. Riskpremier

Procentenheter



Anmärkning: Ränteskillnader för företagsobligationer med olika kreditbetyg inom euroområdet. Skillnaden beräknas mellan avkastningen för ett index av europeiska företagsobligationer (iBoxx euro corporates) med löptid på fem till sju år och en europeisk swapränta.

Källa: Thomson Reuters Datastream.

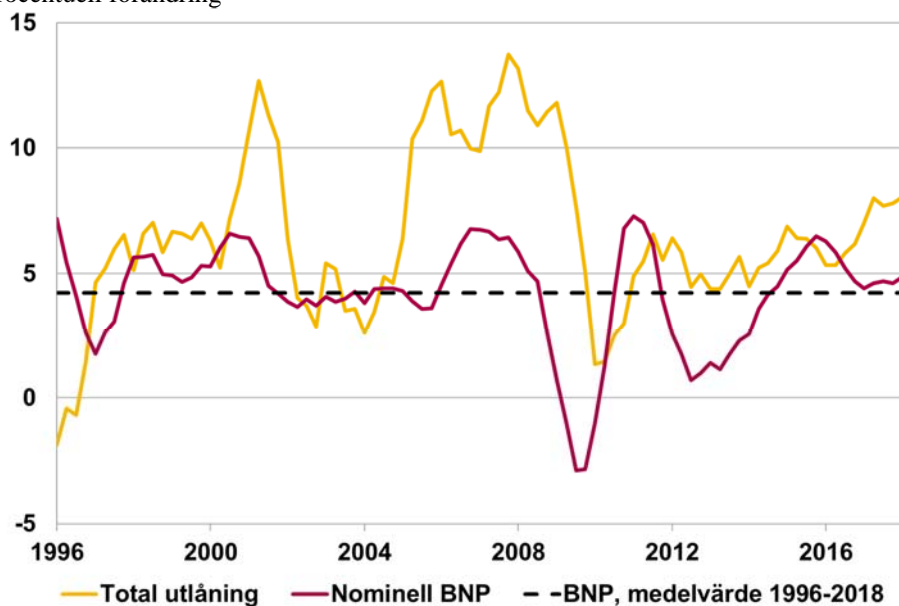
2.2.2 Den totala utlåningen har ökat snabbt under lång tid

Den totala utlåningen till hushåll och icke-finansiella företag har, med undantag för finanskrisen 2008, ökat snabbare än trenden i nominell BNP sedan 2004 (diagram 4). Sedan FI senast beslutade att höja den kontracykliska kapitalbufferten i mars 2016 har utlåningstillväxten dessutom ökat. Den totala utlåningen till svenska hushåll och icke-finansiella företag har vuxit med 7,7 procent i genomsnittlig årstakt de senaste fem kvartalen, vilket är betydligt snabbare än de 6,4 procent som gällde i mars 2016.¹⁰ Den snabbt växande utlåningen har också medfört att de totala skulderna i förhållande till BNP har ökat med ungefär 8 procentenheter sedan 2016 och uppgår nu till nästan 160 procent (se diagram B1 i bilaga 2). Sammantaget tyder den snabba utlåningstillväxten på förhöjda systemrisker och att dessa risker har ökat sedan mars 2016.

¹⁰ Tillväxttakterna avser de totala skulderna med data för marknadsfinansiering från Svensk värdepappersdatabas.

Diagram 4. Total utlåning och nominell BNP

Årlig procentuell förändring



Källa: SCB.

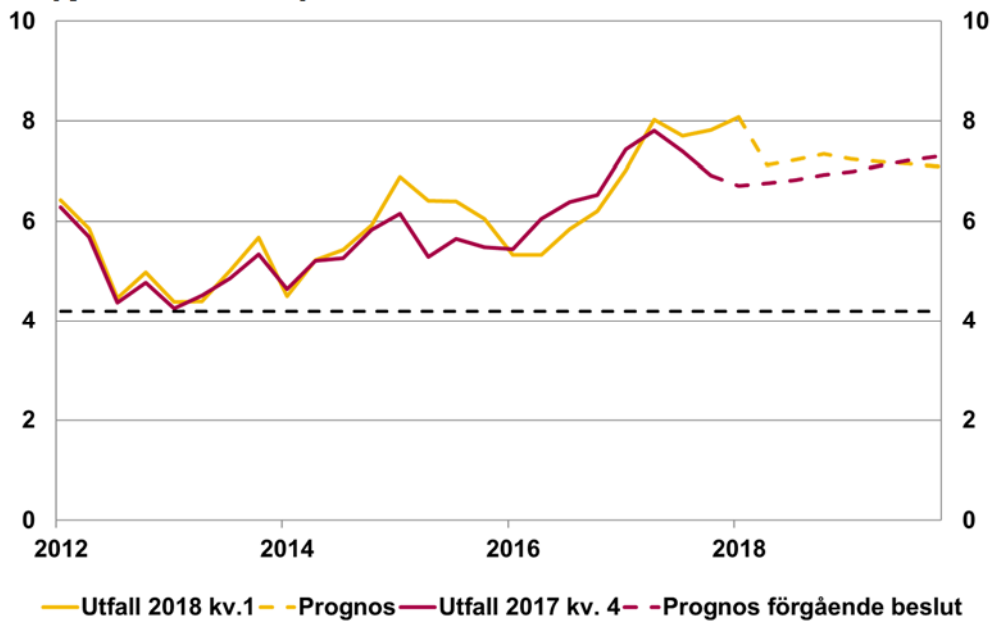
FI påpekade redan under 2017 att utlåningen växte på ett sätt som inte är långsiktigt hållbart.¹¹ FI bedömde då att en höjning av buffertvärdet kunde bli aktuell om utlåningstillväxten inte avtog och systemriskerna fortsatte att byggas upp. En sådan inbromsning har inte skett och den totala utlåningen ökar nu något snabbare än i höstas. Dessutom är tillväxttakten något högre än föregående kvartal, och aktuella prognoser visar att tillväxten kommer att vara fortsatt hög. I FI:s modellprognoser väntas den totala utlåningen växa med ungefär 7 procent i årstakt i slutet av 2019 (diagram 5). Därmed förväntas utlåningen växa ungefär 2 procentenheter snabbare än vad nominell BNP växer i ett normalläge.¹²

¹¹ Se *FI:s beslut om kontracykliskt buffertvärde (2017)*, publicerad på fi.se den 14 juli 2017, FI Dnr 17-9849 och *FI:s beslut om kontracykliskt buffertvärde (2017)*, publicerad på fi.se den 26 oktober 2017, FI Dnr 17-16986.

¹² Tillväxten är något högre i den aktuella prognosen. Det förklaras av högre utfall i företagens upplåning från MFI än föregående prognos. Dessutom använder FI nu data från Svensk värdepappersdatabas över de icke-finansiella företagens marknadsfinansiering (se bilaga 1).

Diagram 5. Prognos för total utlåning

Årlig procentuell förändring



Anmärkning: Den svarta streckade linjen markerar tillväxten i nominell BNP i ett normalläge (genomsnittet mellan 2006 och 2018). Historiska utfall är reviderade på grund av nya data för de icke-finansiella företagens marknadsfinansiering (se bilaga 1).

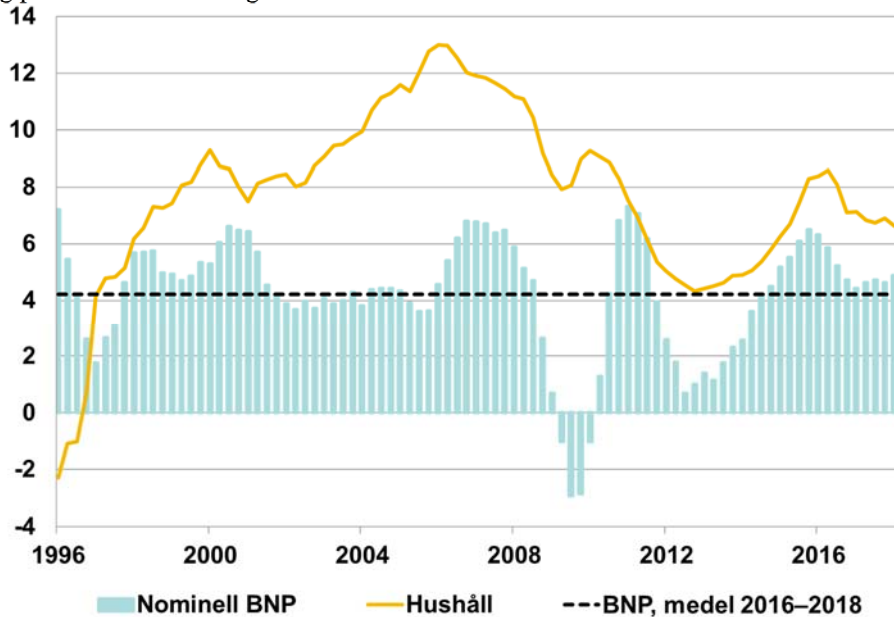
Källor: FI och SCB.

Utlåningen till hushållen har dämpats något men växer fortsatt snabbt

Sedan slutet av 1990-talet har utlåningen till hushållen vuxit betydligt snabbare än nominell BNP (diagram 6). Den har även vuxit snabbare än hushållens disponibla inkomster. Tillväxten i utlåningen till hushåll har dämpats något det senaste året och är lägre än i mars 2016, då FI senast beslutade att höja den kontracykliska bufferten. Men hushållens skulder utvecklas fortfarande snabbare än vad FI bedömer vara långsiktigt hållbart. Det var en orsak till att FI införde ett skärpt amorteringskrav i mars 2018. Utlåningen till hushållen väntas fortsätta att växa snabbare än i ett normalläge enligt modellprognosen (se bilaga 3). Skuldutvecklingen tyder på att systemriskerna kopplade till hushållens skuldsättning är fortsatt förhöjda, även om de bedöms ha minskat något sedan 2016.

Diagram 6. Utlåning till hushåll och nominell BNP

Årlig procentuell förändring



Källa: SCB.

Utlåningen till icke-finansiella företag ökar allt snabbare

Den totala utlåningen till icke-finansiella företag har vuxit allt snabbare sen 2016 och växer betydligt snabbare än nominell BNP (diagram 7). Bankernas utlåning till icke-finansiella företag växer nu nästan 4 procentenheter snabbare än i mars 2016, när den kontracykliska kapitalbufferten senast höjdes. De icke-finansiella företagens finansiering via finansiella marknader har accelererat ännu mer sedan mars 2016. Månadsstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB) tyder på att utlåningen från bankerna till de icke-finansiella företagen accelererade ytterligare under andra kvartalet 2018, och FI:s modellprognos visar att utlåningen från bankerna väntas växa snabbare framöver (bilaga 3). Den snabba tillväxten i utlåningen tyder på att systemriskerna kopplade till utlåning till företagssektorn ökar.

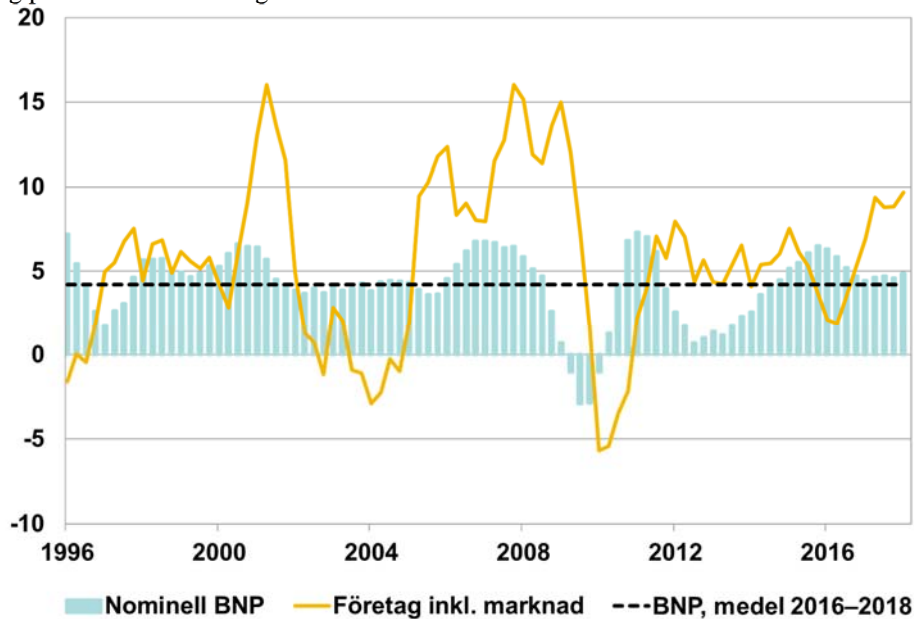
Den totala utlåningen till icke-finansiella företag från banker och via marknadsfinansiering växte med 9,7 procent i årlig förändring under det första kvartalet 2018. När FI senast beslutade att höja den kontracykliska kapitalbufferten i mars 2016, växte den med 5,3 procent.¹³ Hösten 2017, när FI indikerade att systemriskerna hade ökat, växte den totala utlåningen till icke-finansiella företag med ungefär 7 procent i årlig förändring.

Marknadsfinansiering, dvs. upplåning med obligationer och certifikat, har gradvis blivit en allt viktigare finansieringsform för icke-finansiella företag. Under 2016 dämpades tillväxten i marknadsfinansieringen, men den har sedan dess återigen ökat och etablerat sig på en hög nivå.

¹³ När FI fattade beslut i mars 2016 var statistik till och med tredje kvartalet 2015 tillgänglig.

Diagram 7. Total utlåning till icke-finansiella företag samt nominell BNP

Årlig procentuell förändring



Källa: SCB.

2.2.3 Det kontracykliska buffertriktvärdet

Kreditgapet anger hur mycket kvoten mellan den totala utlåningen och BNP avviker från denna kvots skattade trend (se diagram B1). Kreditgapets värde som indikator för storleken på systemriskerna varierar mellan länder och över tid. Dess användbarhet som indikator minskar om den underliggande trenden i utlåning i förhållande till BNP avviker mycket från den långsiktigt hållbara nivån. Den långsiktiga trenden har utvecklats mycket starkt på grund av en hög utlåningstillväxt under decenniet innan finanskrisen 2008. FI bedömer att en utveckling i linje med denna trend inte är långsiktigt hållbar. FI har under de senaste åren lagt relativt liten vikt vid denna indikator.

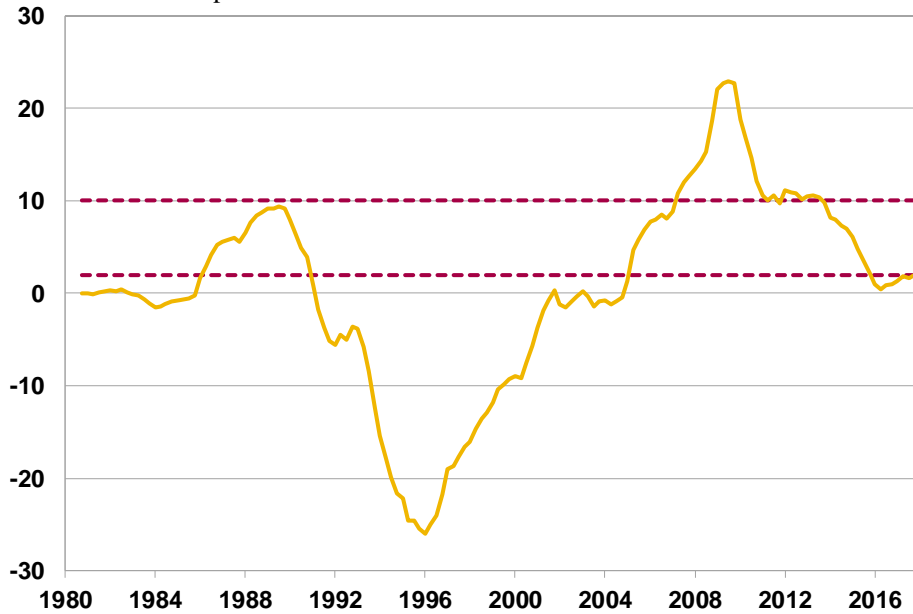
FI beräknar buffertriktvärdet från kreditgapet.¹⁴ Enligt standardmetoden skattas kreditgapet till 2,34 procent (diagram 8). Det innebär att det kontracykliska buffertriktvärdet för det första kvartalet 2018 är 0,11 procent (diagram 9).¹⁵

¹⁴ FI beräknar kreditgap och buffertriktvärde med Baselkommitténs standardmetod (*Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, December 2010, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements).

¹⁵ Enligt Baselkommitténs standardmetod innebär ett kreditgap som är lägre än 2 procent att buffertriktvärdet uppgår till 0 procent. När kreditgapet är mellan 2 och 10 procent ökar buffertriktvärdet linjärt upp till 2,5 procent. Det bör noteras att buffertriktvärdet är bäst lämpat som indikator för eventuella ökning i buffertvärdet, inte sänkningar.

Diagram 8. Kreditgap enligt standardmetoden

Avvikelse från trend i procentenheter

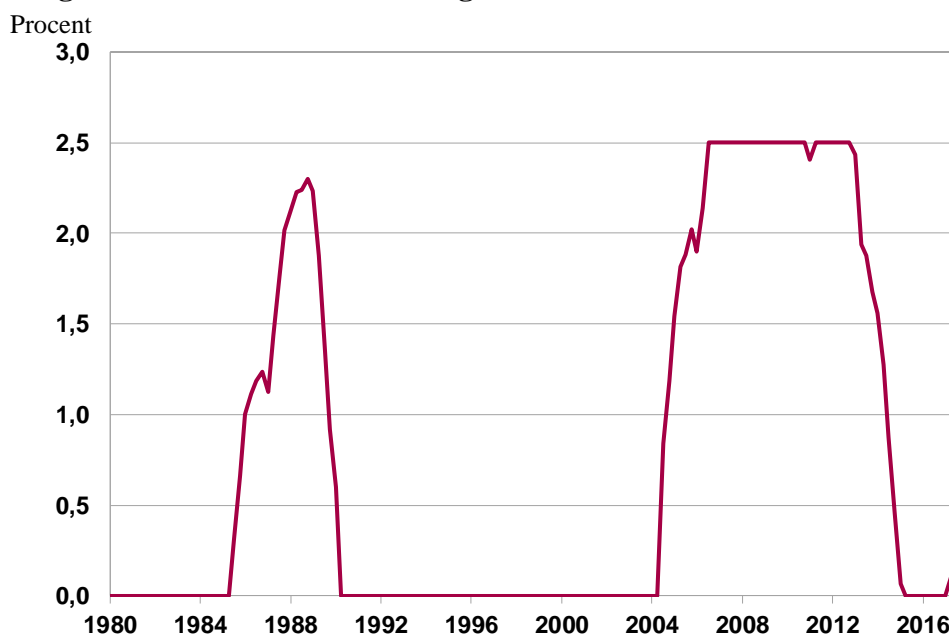


Anmärkning: De sträckande linjerna visar intervallet (2 respektive 10 procent) där kreditgapet används för att bestämma ett buffertriktvärde enligt standardmetoden.

Källa: FI och SCB.

Som nämnts ovan lägger FI liten vikt vid buffertriktvärdet som indikator för beslut om höjning av buffertvärdet. Buffertriktvärdet är inte heller en lämplig indikator för att avgöra om och när bufferten bör sänkas. För en eventuell framtida sänkning av buffertvärdet rekommenderar ESRB andra indikatorer, som till exempel finansiella stressindikatorer.¹⁶

Diagram 9. Buffertriktvärde enligt standardmetoden



Källor: FI och SCB.

2.2.4 Risker kopplade till höga tillgångspriser

Bostadspriserna har stigit en längre tid. Under sommaren 2017 nådde priserna historiskt höga nivåer i förhållande till hushållens disponibla inkomster (diagram B3). Därefter har priserna fallit. Det innebär att kvoten mellan bostadspriser och hushållens disponibla inkomster har sjunkit till ungefär samma nivåer som i mars 2016. Trots avmattningen på bostadsmarknaden är priserna fortfarande höga och FI bedömer att risken för en större nedgång i bostadspriserna är fortsatt förhöjd.

Priserna på andra viktiga tillgångsslag är också höga i ett historiskt perspektiv. Aktiepriserna har stigit betydligt sedan 2016 och priserna på kommersiella fastigheter har också ökat snabbt de senaste åren.¹⁷

2.3 Motståndskraften i banksystemet är överlag tillfredsställande

FI bedömer att bankernas motståndskraft mot störningar i stort är tillfredsställande.¹⁸ Bankernas kapital i förhållande till deras tillgångar har förbättrats sedan mars 2016 när den kontracykliska kapitalbufferten senast höjdes (se diagram 10).¹⁹ Bankernas kärnprimärkapitalsrelation har ökat med ungefär 2 procentenheter sedan mars 2016.

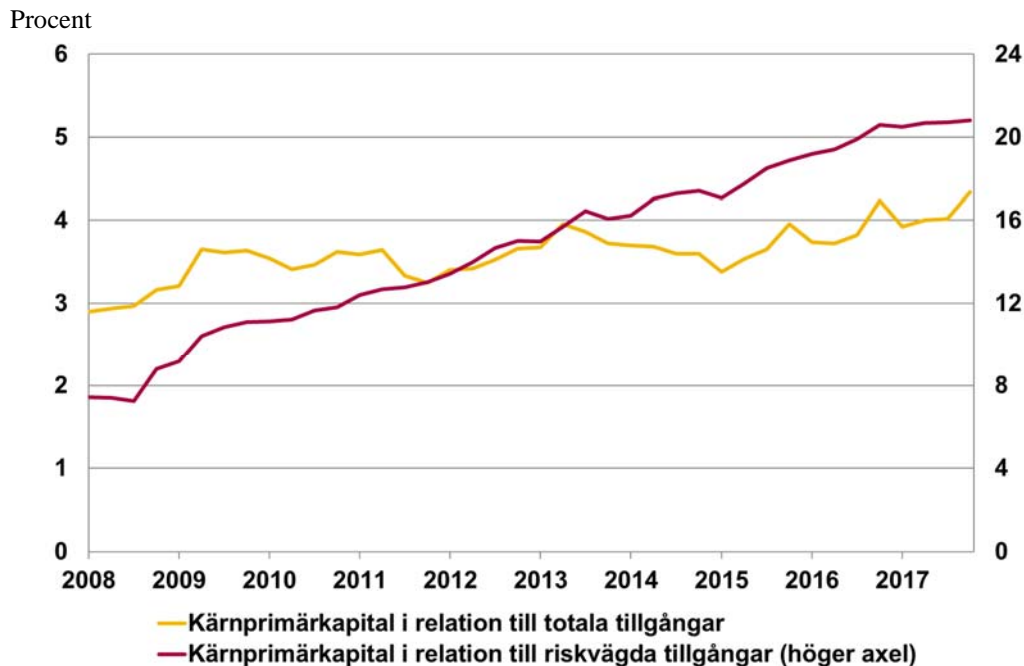
¹⁷ Se Finansinspektionen (2018), "Stabiliteten i det finansiella systemet 2018:1".

¹⁸ Se Finansinspektionen (2018), "Stabiliteten i det finansiella systemet 2018:1".

¹⁹ Se även FI (2018), *De svenska bankernas kapitalkrav, första kvartalet 2018*. Publicerad på fi.se den 25 maj 2018, FI Dnr 18-9114 och FI (2018), *Stabiliteten i det finansiella systemet (2018:1)*. Publicerad på fi.se den 29 maj 2018.

De fyra storbankerna håller ungefär 3 procentenheter mer i kapital än de måste enligt de totala kapitalkraven.²⁰ Samtidigt syftar den kontracykliska kapitalbufferten till mer än att bara skydda bankerna själva. Den ska även motverka en åtstramning i kreditgivningen i ett stressat finansiellt läge. När man bedömer den kontracykliska kapitalbufferten är det alltså nödvändigt att ta ställning till vilken motståndskraft som bankerna behöver för att motverka en sådan åtstramning.

Diagram 10. Kärnprimärkapital



Källa: FI.

2.4 FI föreslår en höjning av det kontracykliska buffertvärdet

FI föreslår att den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige ska höjas och att buffertvärdet ska fastställas till 2,5 procent. Det kontracykliska buffertriktvärdet fastställs enligt standardmetoden till 0,11 procent.

2.4.1 Skälen för ställningstagandet

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att stärka bankernas motståndskraft i perioder när systemriskerna byggs upp. FI höjde den kontracykliska kapitalbufferten till 2 procent i mars 2016. Sedan dess har de

²⁰ Det finns även indikatorer som visar på förhållandevis god motståndskraft i hushållssektorn, t.ex. ett högt sparande. Det höga sparandet avspeglas i att Sverige har haft stora överskott i bytesbalansen sedan mitten av 1990-talet, låt vara att de successivt har minskat sedan 2007. Detta tillsammans med relativt stabila offentliga finanser tyder på en förhållandevis god motståndskraft i svensk ekonomi som helhet (se diagram B6).

finansiella systemriskerna ökat. De låga räntorna har drivit upp risktagandet genom investerares jakt på avkastning. Dessutom har den totala utlåningen till hushåll och icke-finansiella företag vuxit betydligt snabbare än vad FI bedömer vara långsiktigt hållbart och snabbare än vad som var fallet när FI senast höjde bufferten. Under hösten 2017 påpekade FI att en höjning av buffertvärdet kunde bli aktuell om utlåningstillväxten inte avtog. En sådan inbromsning har inte skett. Sammantaget bedömer FI att systemriskerna är fortsatt förhöjda och att de har ökat sedan FI höjde bufferten till 2 procent i mars 2016.

Tillväxten i den totala utlåningen hänger ihop med att tillväxten är hög i bankernas utlåning till hushåll och icke-finansiella företag, samt att icke-finansiella företag ökar sin marknadsfinansiering snabbt. Den ökade marknadsfinansieringen innebär i sig ingen direkt risk för att bankerna gör kreditförluster. Men systemriskerna har ökat. En ökad marknadsfinansiering innebär att de icke-finansiella företagens skuldbetalningar blir högre och att de är mer känsliga för störningar. Det kan försämra de icke-finansiella företagens återbetalningsförmåga. En marknadsfinansierad skulduppbyggnad bidrar även till att tillgångspriserna pressas upp. Det kan i sin tur leda till att priserna faller mer i en framtida kris. Därför kan bankerna behöva hålla mer kapital om marknadsfinansieringen ökar.

Banksystemets motståndskraft bedöms ha ökat sedan förra höjningsbeslutet eftersom bankerna nu håller något mer kapital än vad de gjorde i mars 2016. Men FI bedömer att ökningen inte är tillräckligt stor för att motsvara de högre systemriskerna. Risken för att det i framtiden ska uppstå en kris där bankerna inte kan upprätthålla kreditgivningen har därför ökat. Därför föreslår FI att den kontracykliska kapitalbufferten höjs till 2,5 procent.

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. När buffertvärdet höjs börjar den nya nivån normalt gälla tolv månader efter att beslutet offentliggjordes.²¹

FI:s analys visar att systemriskerna fortsätter att byggas upp. Därför ser FI ett behov av att höja den kontracykliska bufferten. Men även om systemriskerna i dag ligger på en hög nivå är riskuppbyggnaden inte så exceptionellt hög att åtgärden behöver införas snabbare än normalt. FI föreslår därför att det nya kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas från och med den 19 september 2019.

FI bedömer inte att det finns behov av särskilda informationsinsatser i samband med ikraftträdandet. De företag som berörs förutsätts vara väl medvetna och

²¹ FI får dock besluta att en höjning ska börja gälla vid ett tidigare datum om det finns särskilda skäl.

väl informerade om åtgärderna samt bakgrunden till dem. Detta inte minst genom att den här promemorian går ut på remiss.

3 Förslagets konsekvenser

FI redogör nedan för konsekvenserna av det föreslagna buffertvärdet. Avsnittet inleds med effekter för låntagare, investerare och samhällsekonomin. Sedan beskrivs vilka företag som omfattas och konsekvenserna för dessa företag. Slutligen beskrivs konsekvenserna för FI.

3.1 Konsekvenser för samhället och låntagarna

En höjning av kontracykliska kapitalbufferten bedöms öka motståndskraften i banksystemet och bidra till ett stabilare finansiellt system i Sverige. Buffertens huvudsakliga syfte är att stärka bankernas motståndskraft. Bufferten förbättrar bankernas förmåga att fortsätta låna ut om ekonomin utsätts för en allvarlig störning och deras faktiska eller befarade kreditförluster stiger. I förlängningen innebär detta även att framtida kriser kan bli mindre kostsamma för samhället. En positiv sidoeffekt är att en större buffert eventuellt kan hjälpa till att dämpa utlåningen i perioder med överdriven kredittillväxt.

Högre kapitalkrav på bankerna ökar normalt sett deras finansieringskostnader. Ett argument som förs fram i detta sammanhang är att bankerna då måste kompensera sig för kostnadsökningen genom att ta ut högre priser av låntagarna. Men det behöver inte nödvändigtvis vara fallet. Ett företag kan behöva bära en del av kostnadshöjningen i stället för att vältra över hela på sina kunder. Det gäller i synnerhet när företaget agerar på en marknad som karaktäriseras av effektiv konkurrens. Men även om bankerna skulle kunna överföra kostnaderna till låntagarna – och väljer att göra det – bedöms effekten på utlåningsräntorna och kredittillväxten vara liten.

FI:s beräkningar visar att en höjning av det kontracykliska buffertvärdet från 2 till 2,5 procent skulle kunna höja bolåneräntan med 0,01–0,015 procentenheter om hela kostnaden läggs på låntagarna.²² En sådan räntehöjning skulle endast marginellt påverka hushållens lånekostnader. Därför dämpas inte heller hushållens kreditefterfrågan nämnvärt. Även effekten på den ränta som icke-finansiella företag möter beräknas bli liten, ungefär 0,02 procentenheter. Därmed förväntas höjningen av bufferten endast ha liten påverkan företagens lånekostnader eller kreditefterfrågan. Ändringen bedöms därför få mycket små konsekvenser för samhället och låntagarna.

3.2 Konsekvenser för långivarna

3.2.1 Berörda företag

Det kontracykliska buffertvärdet ska användas vid beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Beslutet kommer att påverka

²² Beräkningarna är gjorda utifrån antaganden som snarare över- än underskattar effekterna.

banker, kreditmarknadsbolag, Svenska Skeppshypotekskassan och vissa värdepappersbolag.

3.2.2 Kostnader för långivarna

En höjning av det kontracykliska buffertvärdet till 2,5 procent innebär att bankerna måste hålla mer kapital. FI har uppskattat vad detta innebär för de tio största bankerna med data från första kvartalet 2018. För de bankerna uppgick den kontracykliska kapitalbufferten till ungefär 30,7 miljarder kronor vid utgången av första kvartalet 2018. Men det totala kapitalbehovet för den kontracykliska kapitalbufferten är större än så, eftersom bufferten även påverkar det särskilda kapitalkravet i pelare 2.²³ Buffertvärden för banker som är baserade i andra länder men som verkar i Sverige har inte beaktats.

Totalt beräknas kapitalbehovet öka med ungefär 9,3 miljarder kronor för de tio största bankerna om bufferten höjs till 2,5 procent (tabell 1).

Tabell 1. Ökat kapitalbehov för de tio största bankerna

Miljoner SEK

	Kontracyklisk kapitalbuffert	Risikviktgolv svenska bolån (25 %)	Övriga pelare 2-kapital krav	Totalt ökat kapitalbehov
Nordea	1 193	520	28	1 741
SEB	1 206	451	42	1 699
SHB	1 225	807	0	2 031
Swedbank	1 215	1 012	45	2 272
Landshypotek	80	43	0	123
Länsförsäkringar	329	209	0	538
Kommuninvest	13	-13	0	0
SEK	304	0	0	304
SBAB	216	329	0	544
Skandiabanken	34	56	0	90
Totalt	5 815	3 427	102	9 343

Anmärkning: Tabellen visar hur mycket mer kapital bankerna behöver hålla om den kontracykliska kapitalbufferten höjs från 2 till 2,5 procent. Beräkningarna utgår från bankernas riskeponeringsbelopp det första kvartalet 2018.

Källa: FI.

FI bedömer att höjningen av det kontracykliska buffertvärdet inte kommer att ha någon märkbar effekt på bankernas verksamhet eller konkurrensförmåga. Höjningen medför inte heller några väsentliga administrativa kostnader för bankerna. Bankerna har redan processer för insamling, bearbetning och rapportering av information.

²³ Den andel av de berörda kreditexponeringarna som respektive företag har i Sverige: Nordea 18,9 %, SEB 39,2 %, SHB 44,9 %, Swedbank 59,2 %, Landshypotek 100 %, Länsförsäkringar 99,4 %, Kommuninvest 64,9 %, SEK 70,6 %, SBAB 98,1 % och Skandiabanken 98,4 %.

Höjningen av den kontracykliska kapitalbufferten innebär inget behov av ytterligare investeringar eller personalförändringar för de berörda företagen. Ändringen i föreskrifterna påverkar inte heller verksamhetens inriktning.

De företag som undantas från kravet om kontracyklisk kapitalbuffert kan gynnas i förhållande till de påverkade företagen.

3.2.3 Ändring av riskviktgolvet påverkar den kontracykliska bufferten

FI har under 2018 arbetat med att förändra metoden för tillämpning av riskviktgolvet för svenska bolån.²⁴ Ändringen innebär att det totala riskvägda exponeringsbeloppet för respektive institut ökar. Det totala riskvägda exponeringsbeloppet används för att beräkna hur stor den kontracykliska kapitalbufferten är. Den förändrade metoden för tillämpningen av riskviktgolvet för bolån kommer därför även att innebära en ökning av den kontracykliska kapitalbufferten. Men bankernas totala kapitalbehov för bolån bedöms inte förändras nämnvärt till följd av metodförändringen då det s.k. pelare 2-kravet minskar. Enligt förslaget ska den förändrade metoden (som beslutas i enlighet med artikel 458 tillsynsförordningen) gälla från och med den 31 december 2018.

FI har uppskattat storleken på den kontracykliska kapitalbufferten för de 10 största bankerna, med hänsyn tagen till om den förändrade metoden för riskviktgolvet hade gällt under första kvartalet 2018. Enligt FI:s beräkningar skulle den kontracykliska kapitalbufferten i så fall uppgå till 45,6 miljarder kronor. Om bufferten höjs till 2,5 procent skulle den kontracykliska kapitalbufferten stiga till ungefär 55,4 miljarder kronor, vilket innebär en ökning på 9,8 miljarder jämfört med de 9,3 miljarder som redovisas i tabell 1.

3.2.4 Konsekvenser för marknadsfinansiering

Den höjda kontracykliska bufferten innebär troligen att det blir lite dyrare för hushållen och de icke-finansiella företagen att låna hos monetära och finansiella institut (MFI). Det gör att marknadsfinansiering blir relativt mer attraktiv för de icke-finansiella företagen. Men effekten på marknadsfinansieringen blir förmodligen marginell eftersom den kontracykliska buffertens påverkan på bankernas utlåningsräntor är mycket liten (se avsnitt 3.1). FI bedömer därför att den positiva effekten på motståndskraften i banksystemet överväger eventuella effekter på fördelningen mellan bank- och marknadsbaserad utlåning.

3.3 Konsekvenser för FI

FI bedömer och fastställer det kontracykliska buffertvärdet på kvartalsbasis. Vid beslut om buffertvärdet gör FI en samlad bedömning av både kvalitativ och kvantitativ information. I detta ingår att analysera en rad olika relevanta

²⁴ Se även FI:s remisspromemoria (2018), *Förändrad metod för tillämpning av riskviktgolvet för svenska bolån*, publicerad på fi.se den 28 mars 2018, FI Dnr 18-6251.

indikatorer. FI gör redan dessa bedömningar inom ramen det löpande arbetet med kapitalkrav för svenska finansiella institut och finansiell stabilitet. En höjning av bufferten medför därmed inte några ytterligare kostnader för myndigheten.

Bilaga 1. Byte av datakälla över företagens marknadsfinansiering

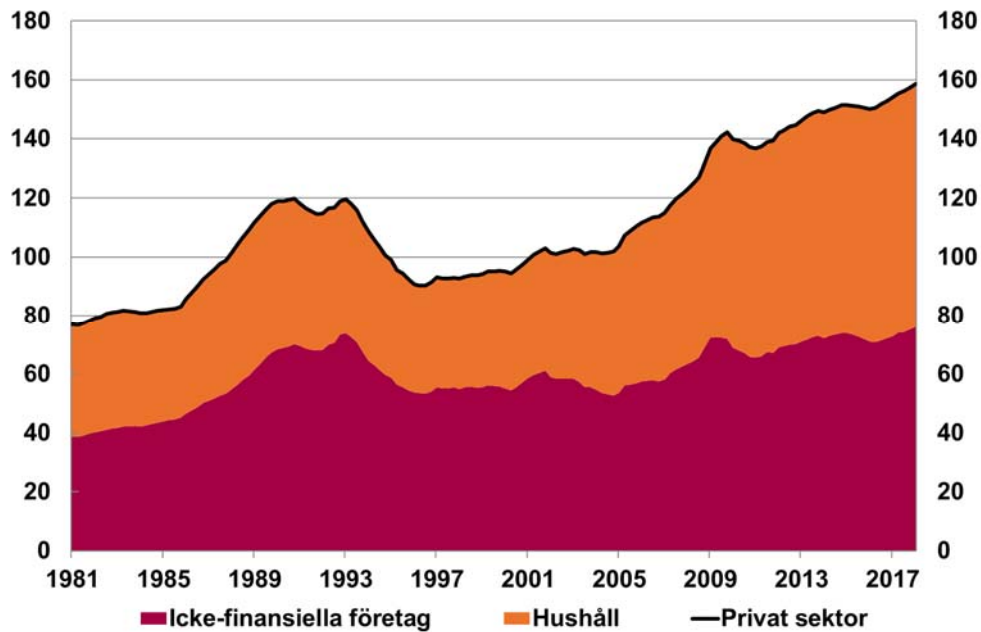
Inför detta beslut (kvartal 3, 2018) har FI valt att byta datakälla för de icke-finansiella företagens marknadsfinansiering, från Finansräkenskaper till Svensk värdepappersdatabas (SVDB). SVDB bedöms ha bättre täckning av utestående värdepapper från icke-finansiella företag.

Marknadsfinansieringen mätt med SVDB-data har de senaste två åren i genomsnitt vuxit 1,6 procentenheter långsammare än vad data från Finansräkenskaper visar. Men den utestående volymen av emitterade värdepapper är ungefär 190 miljarder kronor större utifrån SVDB. Det innebär att marknadsfinansiering får en något större vikt vid beräkning av total skuld tillväxt. De totala skulderna har de senaste två åren i genomsnitt vuxit 0,2 procentenheter långsammare baserat på data från SVDB än med data från Finansräkenskaper. För det första kvartalet 2018 var tillväxttakten dock 0,4 procentenheter högre än vad den hade blivit med Finansräkenskaper som datakälla. FI:s bedömning av systemriskerna och behovet av att höja den kontracykliska bufferten påverkas inte av bytet av datakälla.

Bilaga 2. Diagram

Diagram B1. Totala skulder i förhållande till BNP

Procentuell andel av BNP

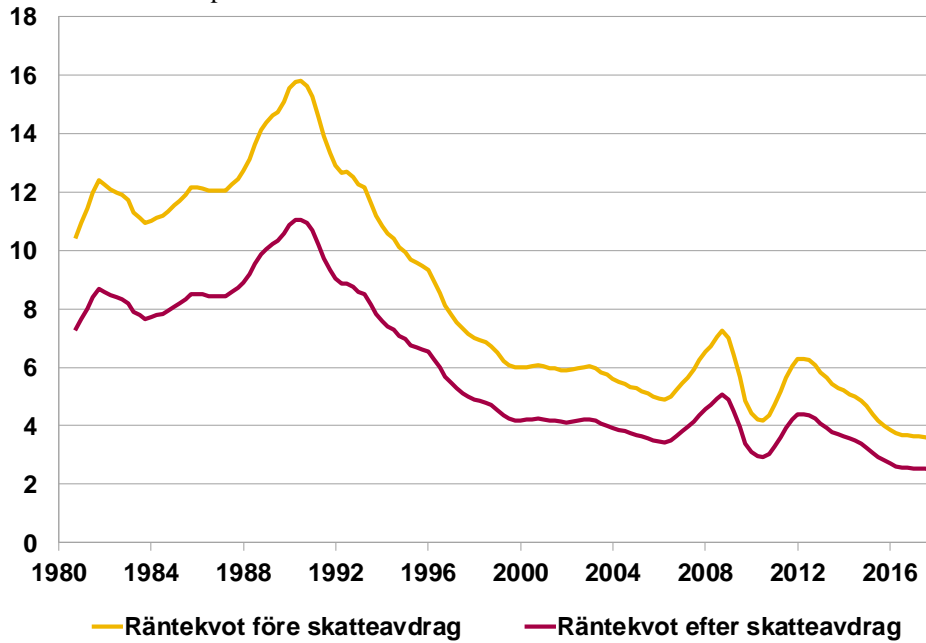


Anmärkning: Här används ett smalare begrepp än den privata sektorns konsoliderade skulder. Diagrammet avser enbart svenska MFI:s utlåning till hushåll och icke-finansiella företag samt de icke-finansiella företagens marknadsfinansiering.

Källa: SCB.

Diagram B2. Hushållens räntekvot

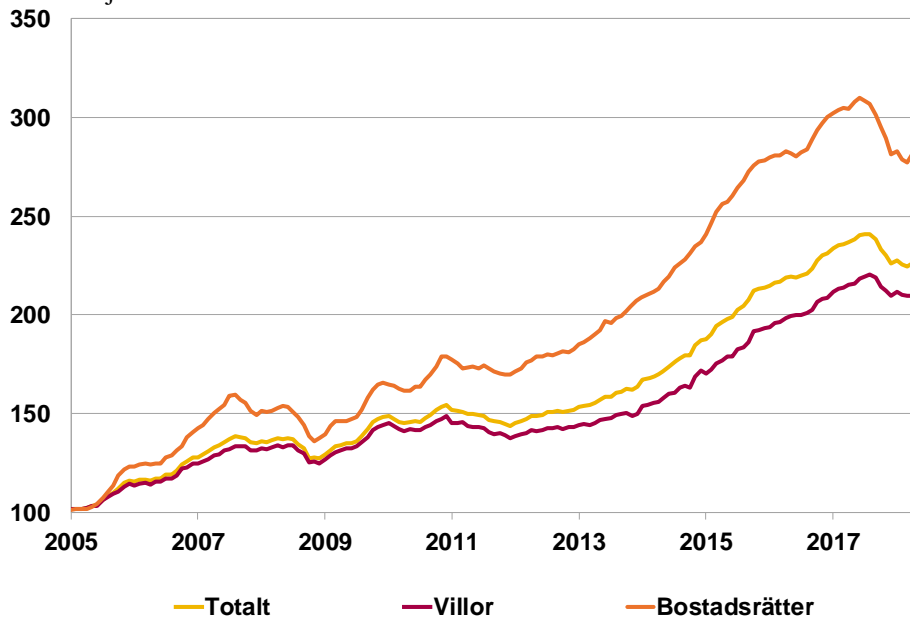
Procentuell andel av disponibel inkomst



Källa: SCB.

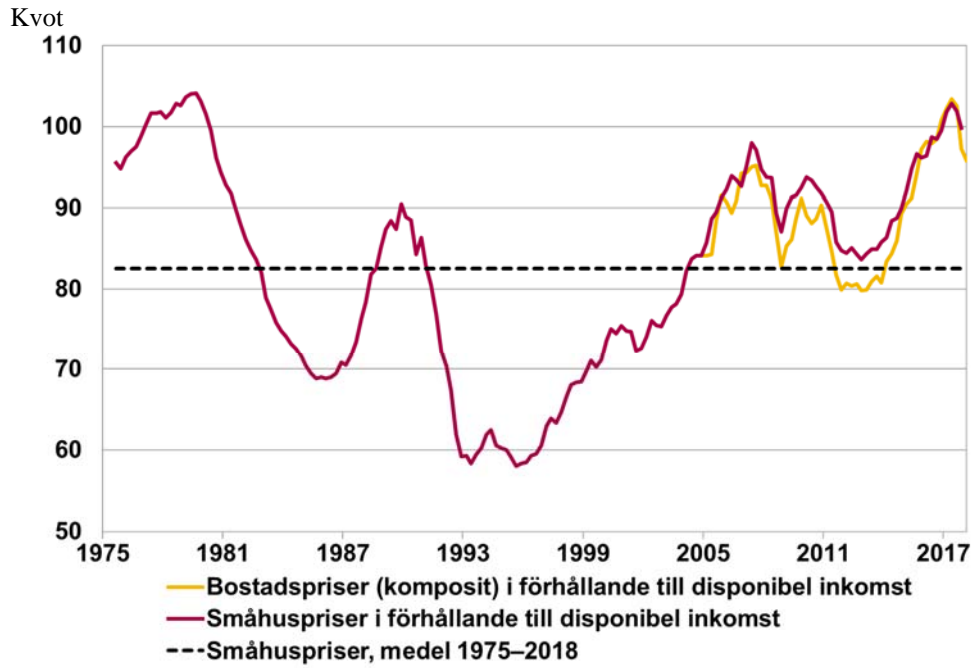
Diagram B3. Bostadspriser i Sverige

Index 100 = januari 2005



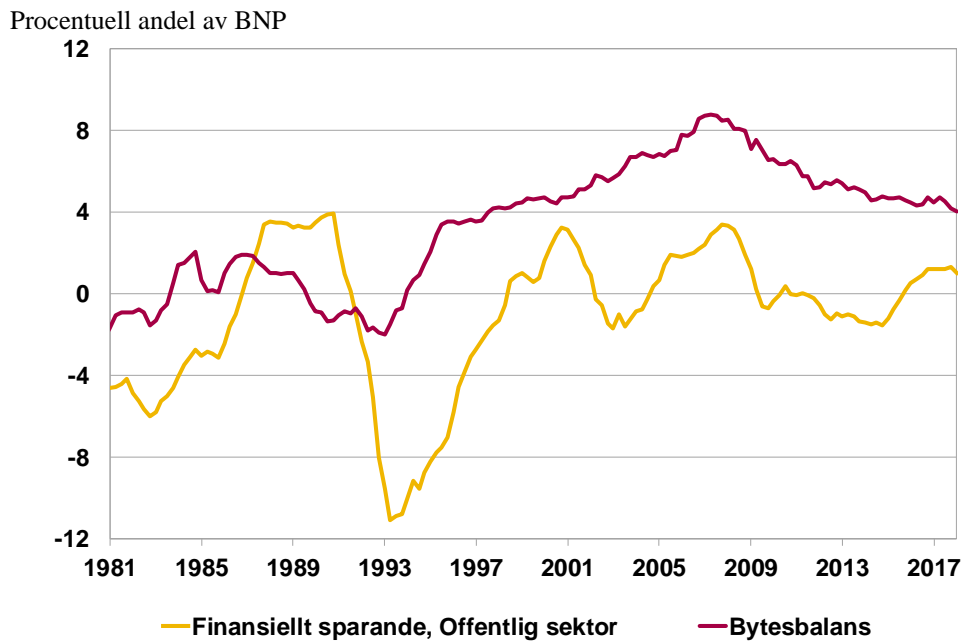
Källa: Valueguard.

Diagram B4. Bostadspriser i förhållande till disponibel inkomst



Källa: SCB och Valueguard.

Diagram B5. Bytesbalans och offentligt finansiellt sparande



Källa: SCB.

Bilaga 3. Modellprognoser

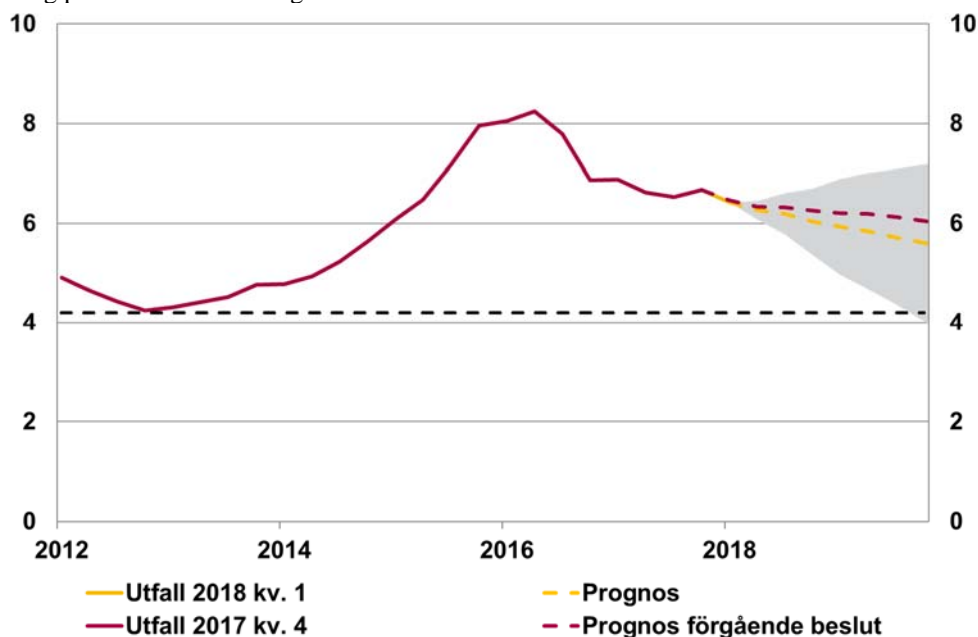
Prognosen för den totala utlåningen ges av statistiska modeller för utlåning till hushåll respektive icke-finansiella företag och en framskrivning av marknadsfinansieringen.

Modellprognoser för utlåning till hushåll

Som ett komplement till utfallsanalysen använder FI även en prognosmodell för hushållens skulder.²⁵ Enligt modellen väntas hushållens skulder växa med 5,7 procent i årstakt fram till slutet av 2019 (diagram B6). Det är något lägre än vid förra prognostillfället, men högre än i ett normalläge. Utlåningen till hushåll kan komma att utvecklas långsammare än i FI:s prognosmodell. Skälet till detta är att bostadspriserna har fallit och att antalet nybyggda bostäder väntas minska. Mot detta står att det fortfarande är mycket billigt att låna.

Diagram B6. Prognos för utlåning till hushåll

Årlig procentuell förändring



Anmärkning: Den svarta streckade linjen markerar tillväxten i nominell BNP i ett normalläge.

Källor: FI och SCB.

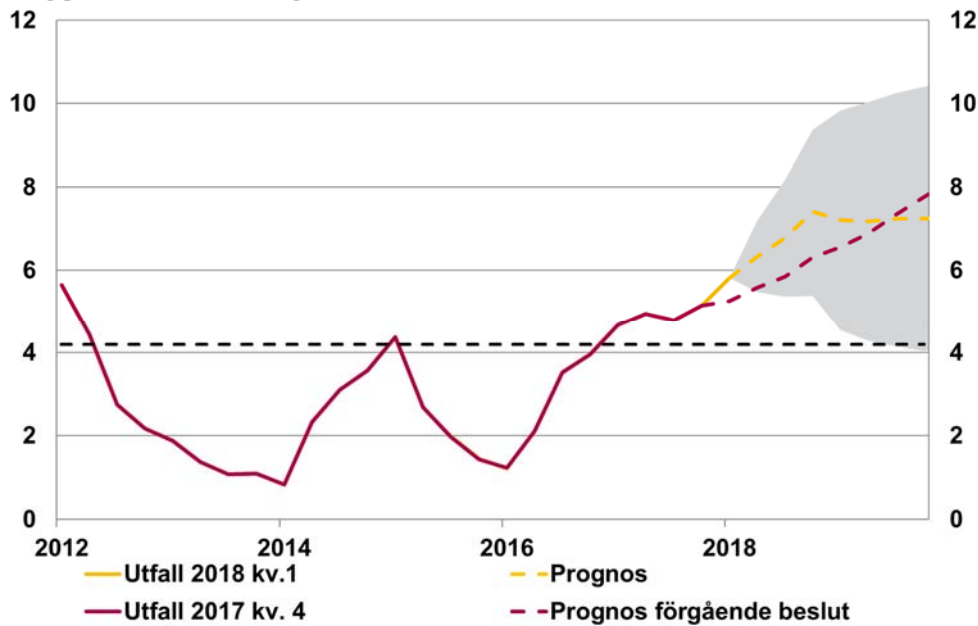
Modellprognos för bankutlåning till icke-finansiella företag

Modellprognosen för bankernas utlåning till icke-finansiella företag visar att tillväxten i utlåningen kommer att fortsätta (diagram B7). I slutet av 2018 väntas denna utlåning växa med drygt 7 procent. Det är en upprevidering jämfört med föregående prognos.

²⁵ Finansinspektionen (2015), "En modell för hushållens skulder", FI-analys 4.

Diagram B7. Prognos för utlåning till icke-finansiella företag från MFI

Årlig procentuell förändring



Anmärkning: Skulderna i diagrammet avser enbart svenska MFI:s utlåning till icke-finansiella företag. De svarta streckade linjerna markerar tillväxten i nominell BNP i ett normalläge.

Källa: SCB.

Framskrivning av marknadsfinansiering

FI skriver fram tillväxten i marknadsfinansieringen med den genomsnittliga årliga procentuella förändringen de senaste 8 kvartalen. FI använder från och med denna gång data från Svensk värdepappersdatabas (SVDB) (se bilaga 1). Tillväxttakten baserad på SVDB är något högre för sista kvartalet 2017 än i de finansräkenskapsdata som FI tidigare använde. Framskrivningstakten är därmed något högre vid detta prognostillfälle än det föregående.