

2017-04-11

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

FI Dnr 17-3164

fi.registrator@regeringskansliet.se

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

Ytterligare verktyg för makrotillsyn (Fi2017/00842/B)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker promemorians lagförslag om ytterligare verktyg för makrotillsyn. Förslagen utökar FI:s möjligheter att vidta åtgärder. Bemyndigandet är viktigt för att finansiella obalanser på kreditmarknaden ska kunna motverkas effektivt. Genom lagändringarna får FI möjlighet att fullgöra sitt uppdrag.

Förslaget om ett nytt bemyndigande möjliggör för FI att uppfylla sitt uppdrag

Med makrotillsyn menas åtgärder som minskar systemriskerna och stärker stabiliteten i det finansiella systemet som helhet. Målet är att minska risken för och konsekvenserna av finansiella kriser. Det görs främst genom krav som minskar bankernas risktagande och ökar deras möjligheter att bära förluster.

Men historien har visat att det inte räcker med att enbart verka för finansiell stabilitet. En obalanserad kreditmarknad kan orsaka problem för samhällsekonomin genom överinvesteringar och överdriven skuldsättning i någon del av ekonomin, samt genom den efterföljande sanering av balansräkningarna som förr eller senare tvingas fram. Sådana kreditdrivna överinvesteringar i fastigheter skedde till exempel i Spanien och Irland under åren före finanskrisen 2008. Mot bakgrund av detta har flera länder – exempelvis Irland, Norge och Storbritannien – nyligen infört regleringar som mer direkt begränsar hushållens och företagens möjligheter till skuldsättning.

I Sverige ansvarar FI för makrotillsynen. I FI:s uppdrag ingår ända sedan 1995 att arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende samt att det finansiella systemet ger ett högt skydd för konsumenterna. Sedan 2014 ansvarar FI även för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.

FI har i dag bemyndiganden att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att banker och andra kreditinstitut har en god soliditet och riskhantering samt att rörelsen är sund. Vidare har FI rätt att genom ett amorteringskrav motverka att skulder hos hushållen blir så stora att de kan medföra makroekonomiska eller finansiella stabilitetsrisker.

Behovet av nya bemyndiganden föranleds framför allt av att FI har i uppdrag att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. Att motverka finansiella obalanser handlar om att verka för en balanserad utveckling där utbudet av krediter, och hushållens och företagens efterfrågan på krediter, inte ger upphov till stora risker för samhällsekonomin.

FI har hittills saknat bemyndiganden att meddela föreskrifter om flera av de åtgärder som kan komma att krävas för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag om att motverka finansiella obalanser för att stabilisera kreditmarknaden. Det innebär att vissa åtgärder i dag kan vidtas av konsumentskyddsskäl eller för att värna den finansiella stabiliteten, men inte för att motverka finansiella obalanser.

En riskuppsygnad sker normalt gradvis, men nuvarande lagstiftning ger för begränsade möjligheter till tidiga och förebyggande åtgärder för att dämpa obalanserna. Det kan skapa fördröjningar som bidrar till att riskerna växer sig större och blir svårare att hantera. Med nytt lagstöd kan ytterligare verktyg för makrotillsyn användas för att motverka att Sveriges ekonomi påverkas negativt av en alltför hög kredittillväxt eller av för stora skulder. Det ger en möjlighet till tidiga och förebyggande åtgärder innan de finansiella riskerna har hunnit växa sig alltför stora, men där de makroekonomiska riskerna är betydande.

Förslaget om ett nytt bemyndigande möjliggör därmed för FI att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden, åtgärder som främst påverkar icke-finansiella företag och hushåll. FI bedömer att dessa åtgärder är mer effektiva för att dämpa kredittillväxten och skulderna än de åtgärder som möjliggörs genom kapitaltäckningsregelverket. Högre kapitalkrav ökar visserligen motståndskraften hos de enskilda finansiella företagen, men har en relativt liten effekt på slutkundernas räntor och därmed endast en marginell inverkan på kredittillväxten. Åtgärder som påverkar kreditefterfrågan bedöms däremot vara effektiva verktyg för att dämpa en hög kredittillväxt.

Ett bemyndigande att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden är därför viktigt för att FI ska kunna främja en stabil finansiell och makroekonomisk utveckling i Sverige. Förslagen i promemorian lägger sammantaget en god grund för FI:s arbete. I återstoden av remissvaret kommenterar FI några av delarna i förslaget närmare.

Krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden

FI tillstyrker förslaget om ett krav för berörda finansiella företag att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Förslaget innebär ett klagörande

av att ytterligare verktyg för makrotillsyn kan användas för att effektivt motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden och därmed förbättra den makroekonomiska och finansiella stabiliteten.

FI delar bedömningen att förslaget om ett krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden bör omfatta såväl kreditinstitut, enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), som kreditgivare som driver verksamhet enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (bolånelagen).

Enligt förslaget ska ett kreditinstituts verksamhet drivas på ett sådant sätt att institutet ”inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden”.

I promemorian utvecklas inte närmare vad som menas med ”finansiella obalanser”. Eftersom de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 3 c § LBF, respektive 4 kap. 12 b § bolånelagen, utgör handlingsregler som företagen måste kunna följa är det angeläget att företagen får tillräcklig vägledning för att kunna följa bestämmelserna.

Det förtjänar att understrykas att i alla normala fall kommer bestämmelsens innehåll att konkretiseras – utifrån de utgångspunkter om innebörden av begreppet finansiella obalanser som läggs fast i förarbetena – genom föreskrifter som kommer att ge företagen tydliga handlingsdirektiv.

FI menar att finansiella obalanser till exempel kan uppstå i spåren av en alltför snabb ökning av skulderna, som i sin förlängning skapar finansiella och makroekonomiska stabilitetsrisker. Det skulle kunna inträffa när högt belånade hushåll – till följd av stigande räntor, fallande hus- och tillgångspriser eller ökad arbetslöshet – tvingas dra ner sin konsumtion kraftigt för att klara av att betala räntor och amorteringar och på så sätt kunna behålla sina bostäder. Det kan i sin tur bero på att alltför många hushåll har höga skuldkvoter, höga skuldbetalningskvoter (skuldbetalningar i förhållande till inkomster), en stor andel lån med rörlig ränta, eller en stor andel lån i utländsk valuta. Men finansiella obalanser kan också uppstå på andra sätt och det är inte nödvändigtvis hushållen som står i fokus när det gäller stabiliteten på kreditmarknaden. Det kan också – som var fallet i början av 1990-talet – vara den kommersiella fastighetssektorn, eller någon annan del av ekonomin.

FI:s bemyndigande

Åtgärder för att motverka finansiella obalanser kan i princip alltid vidtas av lagstiftaren. Men enligt förslaget får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om kravet på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Regeringen – efter hörande av Lagrådet – och riksdagen har i lagstiftningsärendet om amorteringskrav (prop. 2015/16:89, bet. 2015/16:FiU30) ansett att ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om amorteringskrav inte står i strid med bestämmelserna i regeringsformen. FI ser inte anledning till något annat ställningstagande i detta

ärende. Det är lämpligt att FI har möjlighet att meddela föreskrifter även vad gäller finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Enligt förslaget ska lagstöd för bemyndigandet ges i 16 kap. 1 § LBF respektive 7 kap. 1 § bolånelagen. FI vill här påpeka ett skrivfel i den föreslagna ändringen i 16 kap. 1 § LBF. Här saknas ”att inte bidra till” framför ”finansiella obalanser”.

Krav på att inhämta regeringens medgivande innan föreskrifter beslutas

FI instämmer med förslaget att myndigheten ska inhämta regeringens medgivande innan den beslutar om föreskrifter om kravet att inte bidra till finansiella obalanser. Som påpekas i promemorian är de verktyg för makrotillsyn som omfattas av förslaget kraftfulla instrument med stor potentiell påverkan på svensk ekonomi. Verktyg som syftar till att dämpa kreditefterfrågan kan även ha fördelningseffekter. Vissa åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden kan dessutom påverka den enskildes ekonomi samt enskilda hushålls och företags möjligheter att låna. FI anser därför att det inte bara är rimligt utan rentav önskvärt att sådana åtgärder är politiskt förankrade, något som även förstärker det demokratiska ansvarsutkrävandet.

Regeringen bör därför ha möjlighet att ta ställning till FI:s åtgärdsförslag. Ett krav på att inhämta regeringens medgivande finns i 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter. Även statsskuldsförvaltningen innefattar en ordning där en myndighet – Riksgäldskontoret (Riksgälden) – lämnar förslag till regeringen som sedan fattar beslut om övergripande riktlinjer. Dessa riktlinjer blir sedan vägledande för Riksgäldens hantering av statsskulden. Ett viktigt inslag är att Riksgäldens förslag och regeringens beslut är offentliga och tydligt motiverade i termer av det mål för statsskuldsförvaltningen som riksdagen har lagt fast i budgetlagen.

Makrotillsynsverktyg kan ha ett konsumentskyddande syfte

FI instämmer i bedömningen att vissa verktyg för makrotillsyn som används inom ramen för förslaget även kan ha ett konsumentskyddande syfte. Det var fallet när amorteringskravet infördes.

Frågan om huruvida en regel har ett delvis konsumentskyddande syfte eller inte påverkar vilka företag som omfattas av regeln. För utländska företag som driver verksamhet i Sverige (antingen genom att etablera filial här eller genom gränsöverskridande verksamhet) gäller att deras verksamhet i huvudsak faller under hemlandets regler. Utgångspunkten är dock att föreskrifter som har utfärdats i Sverige till skydd för insättare, konsumenter och betalningssystemet som sådant ska gälla för alla aktörer som är verksamma i Sverige. Av denna anledning kan bland annat den så kallade sundhetsregeln, som har ett delvis konsumentskyddande syfte, tillämpas på utländska företags verksamhet i vissa fall.

Det nu aktuella lagförslaget har alltså delvis ett konsumentskyddande syfte. Därmed kommer eventuella föreskrifter som meddelas med stöd av förslaget och som på motsvarande sätt är motiverade delvis med ett konsumentskyddande syfte även gälla för utländska företag som är verksamma här i Sverige.

Amorteringskrav för sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen

FI tillstyrker att ett amorteringskrav, motsvarande det som redan i dag gäller enligt LBF, förs in i bolånelagen.

Om inte kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen, som rör kreditgivning till konsumenter, omfattas av kravet på amortering av bolån finns en risk att företag som vill lämna bolån väljer att driva sin rörelse enligt bolånelagen i stället för enligt LBF. Detta för att undgå att de bolån de lämnar omfattas av amorteringskravet. Det riskerar att minska effekten av och förtroendet för det amorteringskrav som har införts. Det är alltså av vikt att även de bolån som lämnas av företag som driver verksamhet enligt bolånelagen omfattas av ett amorteringskrav.

I promemorian uttalas att det i vissa fall kan finnas skäl att göra undantag från det föreslagna amorteringskravet. Vidare sägs att en särskild typ av krediter som kan behöva beaktas vid meddelande av föreskrifter är bostadskrediter där kreditfordran ska betalas först när den egendom som utgör säkerhet överläts för att kredittagaren uppnår en viss ålder eller på grund av kredittagarens sviktande hälsa eller död. Ibland kallas denna typ av bolån för seniorlån. Ett seniorlån kan utformas på olika sätt men är ofta ett lån som tas mot säkerhet i en bostad och där låntagaren inte löpande betalar någon ränta eller amortering. Enligt FI:s gällande föreskrifter om amortering av bolån (FFFS 2016:16) finns vissa möjligheter till undantag från kravet på amortering. Det finns dock ingen möjlighet för ett företag att medge ett specifikt undantag för seniorlån. Anledningen till detta är att FI inte har ansett att det finns skäl att betrakta dessa lån annorlunda än andra bolån. FI vidhåller den uppfattningen.

Erkännande av utländska krav

Enligt förslaget får krav som uppställs i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden erkännas i Sverige.

Genom regleringen ska FI i sin tillsyn över svenska företags verksamhet i utlandet få möjlighet att ingripa mot företag som inte följer utländska krav som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. FI tillstyrker att myndigheten ges denna möjlighet. Principen om reciprocitet (ömsesidighet av tillsyns krav) är ytterst viktig för att säkerställa effektiva och konsekventa makrotillsynsåtgärder.

Reciprocitet minskar incitamenten till regelarbitrage och snedvridning av konkurrensen, ageranden som kan undergräva de nationella åtgärder som vidtas inom området makrotillsyn.

I promemorian står det att bestämmelsen avser att ta sikte på verksamhet i ett annat land, exempelvis verksamhet som ett svenskt kreditinstitut driver genom en filial utomlands. Detta framgår emellertid inte av de föreslagna paragraferna, se 6 kap. 3 d § LBF respektive 4 kap. 12 c § bolånelagen. FI anser att lagtexten bör förtydligas i detta avseende.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Enligt uppdrag

Matilda Gjirja
Senior analytiker

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Anders Kvist, Astri Muren, Gustaf Sjöberg och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora analytikern Matilda Gjirja.