



FI Dnr 14-7010

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

Förslag till föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) föreslår att det kontracykliska buffertvärdet ska vara 1,0 procent. Värdet fastställs genom en bestämmelse i nya föreskrifter.

FI ska enligt förslaget till ny lag om kapitalbuffertar fastställa kontracykliska buffertriktvärden och kontracykliska buffertvärden. Det kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas av kreditinstitut, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer vid beräkningen av den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Fastställandet av buffertvärdet utgör normgivning och FI måste därför meddela detta värde i form av föreskrifter.

FI föreslår att den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige ska aktiveras och fastställas till 1 procent givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Detta ställningstagande grundar sig på basis av en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till kvantitativa faktorer, bland annat buffertriktvärdet. Det kontracykliska buffertriktvärdet för Sverige ska fastställas till 1,5 procent givet nuvarande ekonomiska förutsättningar.

Kredittillväxten i dag framstår inte som överdrivet hög i Sverige. Tillväxttakten för företagsutlåningen är lägre än den nominella BNP-tillväxten. För hushållskrediter är tillväxttakten något högre än nominell BNP-tillväxt men har dämpats från tidigare nivåer och växer i takt med disponibelinkomsterna. Samtidigt är hushållens skuldsättning fortsatt hög både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Den kreditexpansion som skett under ett antal år kan medföra risker för det finansiella systemet och för realekonomin. FI anser att det finns skäl för en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige, givet riskerna överlag och nuvarande ekonomiska förutsättningar.

Det är viktigt att vid fastställandet av buffertvärdet även ta hänsyn till andra åtgärder som FI kommer att vidta för att hantera systemrisker. FI anser att höjda riskvikter för bolån kombinerat med en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten är ett lämpligt och effektivt tillvägagångssätt för att höja

bankernas motståndskraft utan att samtidigt höja kapitalkraven alltför mycket för företagsutlåningen.

Med beaktande av den information som kreditgapet ger, FI:s bedömning avseende utvecklingen av och hållbarheten i kreditutvecklingen samt den förestående höjningen av riskviktsgolvet, är FI:s samlade bedömning att det kontracykliska buffertvärdet i Sverige utifrån nuvarande ekonomiska förutsättningar ska vara 1 procent.

Det angivna kontracykliska buffertvärdet ska enligt förslaget tillämpas från och med den 13 september 2015.

Innehåll

1	Utgångspunkter	4
1.1	Målet med regleringen	4
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Regleringsalternativ	5
1.4	Rättsliga förutsättningar	5
1.5	Undantag för små och medelstora företag	5
1.6	Ärendets beredning	6
2	Motivering och överväganden	7
2.1	Bakgrund	7
2.2	Rättsliga förutsättningar	8
2.3	Metod för fastställandet av det kontracykliska kapitalbuffertvärdet ..	10
2.4	Beskrivning av Baselkommitténs standardmetod	12
2.5	Det kontracykliska buffertvärdet och buffertriktvärdet för Sverige ...	13
3	Förslagets konsekvenser	25
3.1	Konsekvenser för företagen	25
3.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	27
3.3	Konsekvenser för FI	28
	Bilaga 1	29
	Bilaga 2	30

1 Utgångspunkter

I kapitaltäckningsdirektivet¹ finns bestämmelser om fastställande av kontracykliska buffertvärden (se bland annat artikel 136). Regeringen har föreslagit att dessa bestämmelser genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom 7 kap. 1–3 § förslaget till lag om kapitalbuffertar (se prop. 2013/14:228). Enligt 7 kap. 1 § ska Finansinspektionen (FI) för varje kvartal fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde. Det kontracykliska buffertriktvärdet ska användas som ett referensvärde för att fastställa det kontracykliska buffertvärdet, vilket ska ligga till grund för beräkningen av storleken på den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten enligt 6 kap. samma lagförslag.

Det kontracykliska buffertvärde som FI fastställer med stöd av 7 kap. 1 § nämnda lagförslag ska tillämpas av samtliga berörda institut. FI:s beslut att fastställa dessa värden utgör alltså normgivning och ska därför ske i föreskriftsform.

De institut som omfattas av lagen om kapitalbuffertar är kreditinstitut, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer.

1.1 Målet med regleringen

Den kontracykliska kapitalbufferten är ett tidsvarierande kapitalkrav vars huvudsakliga syfte är att förstärka företagets motståndskraft. Skälet till att kapitalkravet varierar över tid är att det på ett effektivt sätt ska kunna säkerställa att banksystemet i sin helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla flödet av krediter till realekonomin även när störningar i det finansiella systemet skulle kunna ge upphov till kreditåtstramning. Föreskrifterna syftar till att på ett lagenligt, tydligt och strukturerat sätt besluta om och kommunicera FI:s löpande beslut om det kontracykliska buffertvärdet. Allt detta utgör ett led i genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet i svensk rätt.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Det finns inga föreskrifter som motsvarar de här aktuella. Regeringen beslutade den 8 maj 2014 propositionen Förstärkta kapitaltäckningsregler (prop. 2013/14:228). Avsikten är att lagstiftningen ska träda i kraft den 2 augusti 2014.

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.

1.3 Regleringsalternativ

Sverige är skyldigt att genomföra kapitäläckningsdirektivets regler om bland annat kontracykliska kapitalbuffertar. Detta innebär med hänsyn till den svenska rättsordningen att FI måste meddela föreskrifter om kontracykliska buffertvärden. Något alternativ till reglering finns således inte.

1.4 Rättsliga förutsättningar

FI ska enligt 7 kap. 1 § förslaget till lag om kapitalbuffertar för varje kvartal fastställa ett kontracykliskt buffertvärde. Något bemyndigande för FI att meddela föreskrifter med anledning av denna bestämmelse finns ännu inte. Enligt kontakter med Finansdepartementet ska ett verkställighetsbemyndigande dock ges i den förordning som regeringen avser att utfärda i samband med att lagen om kapitalbuffertar träder i kraft. Detta föreslås ske den 2 augusti 2014.

1.5 Undantag för små och medelstora företag

Enligt 6 kap. 3 § förslaget till lag om kapitalbuffertar, som genomför artikel 130.2 och 130.3 i kapitäläckningsdirektivet, ges FI möjligheten att undanta små och medelstora företag från att upprätthålla en institutspecifik kontracyklisk kapitalbuffert. Av dessa bestämmelser framgår att värdepappersbolag, fondbolag och AIF-förvaltare som kategoriseras som små och medelstora företag får undantas från krav om en kontracyklisk kapitalbuffert om det inte utgör ett hot mot den finansiella stabiliteten i Sverige. Om ett sådant undantag beslutas måste en motivering ges till varför detta inte bedöms hota den finansiella stabiliteten i Sverige. Definitionen av små och medelstora företag ska göras utifrån kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

Den 9 maj 2014 publicerade FI en promemoria² där förslag om nya och ändrade föreskrifter presenterades med anledning av att tillsynsförordningen har börjat gälla och att kapitäläckningsdirektivet träder i kraft. I 9 kap. 1 § i föreskrifterna om tillsyns krav och kapitalbuffertar föreslår FI att små och medelstora värdepappersbolag, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och AIF-förvaltare med diskretionär portföljförvaltning ska undantas från kravet att hålla en institutspecifik kontracyklisk kapitalbuffert.

Den kontracykliska kapitalbufferten aktiveras då FI bedömer att tillväxttakten i kreditgivningen är överdriven vilket i sin tur kan ge upphov till systemrisk. FI anser att de små och medelstora företag som föreslås undantas från kravet på att ha en kontracyklisk kapitalbuffert inte kan ge upphov till en kraftig kredittillväxt och därmed inte heller bidra till uppbyggnaden av systemrisk.

² FI (2014), *Förslag till föreskrifter om tillsyns krav, kapitalbuffertar och bolagsstyrning*. Publicerad på fi.se den 9 maj 2014, FI Dnr 11-13269.

Mot denna bakgrund bedömer FI att den svenska finansiella stabiliteten inte hotas genom att dessa företag undantas från kravet på att hålla en kontracyklisk kapitalbuffert. I samma föreskrifter anges att små och medelstora företag ska definieras som företag som sysselsätter färre än 250 personer och har en balansomslutning som inte överstiger 43 miljoner euro per år i enlighet med kommissionens rekommendation. Om FI håller fast vid denna definition innebär detta att det i dagsläget skulle vara samtliga kreditinstitut, 7 värdepappersbolag och 3 fondbolag med diskretionär portföljförvaltning som kommer att omfattas av kravet att hålla en institutspecifik kontracyklisk kapitalbuffert.

1.6 Ärendets beredning

FI har under arbetet med föreskrifterna fört diskussioner kring den lämpliga nivån på den kontracykliska bufferten i Rådet för finansiell stabilitet. I diskussionen har de relevanta myndigheterna som är medlemmar i Rådet deltagit och framfört sina synpunkter och argument kring buffertvärdet. Medlemmarna i rådet utgörs av Finansdepartementet, Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen,

Därtill har FI tidigare redogjort för ett antal ställningstaganden vad avser den kontracykliska kapitalbufferten i den promemoria om kapitalkrav för svenska banker (kapitalkravspromemorian) som publicerades den 8 maj 2014.³ Dessa ställningstaganden avser val av metod för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige samt avvägningar rörande behovet av att aktivera den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige givet de ekonomiska och finansiella förutsättningarna som råder i nuläget. I promemorian redogörs även för FI:s nuvarande syn på ömsesidighet (reciprocitet) för den kontracykliska kapitalbufferten och för fastställandet av buffertvärdet för exponeringar i tredje land. Eventuella synpunkter på dessa ställningstaganden ska lämnas senast den 30 juni 2014.

De nu föreslagna föreskrifterna syftar till att på ett lagenligt, tydligt och strukturerat sätt besluta om och kommunicera FI:s löpande beslut om det kontracykliska buffertvärdet. Fokus här ligger på FI:s avvägningar och skäl för att fastställa själva buffertvärdet, det vill säga nivån (i procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp) av den kontracykliska kapitalbufferten. Valet av metod för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige utgör ett led i detta. FI ger här också möjlighet att lämna synpunkter vad avser val av metod.

Remissinstanserna ges nu möjlighet att komma med synpunkter avseende den kontracykliska kapitalbufferten med anledning av denna promemoria. Eventuella synpunkter ska lämnas senast den 30 juni 2014. FI kommer därefter att upprätta en slutgiltig beslutspromemoria. FI kommer i den promemorian

³ FI (2014), *Kapitalkrav för svenska banker*. Publicerad på fi.se den 8 maj 2014, FI Dnr 14-6258.

behandla samtliga synpunkter som rör den kontracykliska kapitalbufferten, vare sig de kommit in inom ramen för remitteringen av den tidigare publicerade kapitalkravspromemorian eller den remittering som nu sker. Detta i syfte att på ett tydligt och strukturerat sätt omhänderta synpunkterna som avser just tillämpningen av den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige.

2 Motivering och överväganden

Nedan ges en beskrivning av FI:s förslag och vilka överväganden som gjorts avseende föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde.

I detta avsnitt redogörs för FI:s ställningstagande avseende storleken på det kontracykliska buffertvärdet i Sverige. Kapitlet omfattar även en beskrivning av metoden för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige och de avvägningar som gjorts rörande dels behovet av att aktivera den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige, dels storleken på buffertvärdet givet de ekonomiska och finansiella förutsättningarna som råder i nuläget.

2.1 Bakgrund

Den kontracykliska kapitalbufferten är en del av Basel 3-överenskommelsen.⁴ Bakgrunden till införandet av bufferten är att de finansiella marknaderna har en benägenhet att bete sig procykliskt, det vill säga att förstärka konjunktursvängningarna i realekonomin. Under perioder med hög ekonomisk tillväxt tenderar banker och investerare att ta allt större risker, bland annat genom att öka sin kreditgivning till den privata sektorn. Detta kan leda till en överdriven kredittillväxt. När en sådan period följs av en nedgång i den finansiella cykeln, då stressnivån i det finansiella systemet ofta är hög och tillgången på likviditet är bristfällig, tenderar bankerna att strama åt kreditförsörjningen genom att skära ned sin utlåning till realekonomin. Dessa beteenden bidrar till att förstärka konjunktursvängningar.

För att se till att banksektorn har tillräckligt med kapital för att kunna förse ekonomin med krediter, även under perioder av finansiell påfrestning, kan det vara effektivt att ha kapitalkrav som varierar över tid. Den kontracykliska kapitalbufferten är ett sådant kapitalkrav som syftar till att hantera cykliska systemrisker. Bufferten aktiveras under goda tider, när kredittillväxten är hög. Under dåliga tider, när oförutsedda förluster snabbt kan uppstå och tillgången på kapital är begränsad, minskas eller avaktiveras bufferten. Den buffert som har byggts upp under perioden med hög kredittillväxt och hög lönsamhet kan sedan användas när de ekonomiska och finansiella förhållandena är mindre gynnsamma. Detta ska verka stöttande för kreditförsörjningen eftersom kreditföretagen i dåliga tider inte tvingas strama åt utlåningen på grund av kapitalbrist. Det bör dock betonas att den kontracykliska kapitalbufferten inte

⁴ Basel 3: *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, December 2010, samt uppdateringen i juni 2011, www.bis.org.

är tänkt att vara ett instrument för att hantera konjunkturcykeln eller tillgångspriserna. Dessa kan snarare, vid behov, hanteras via finans- och penningpolitiken samt andra offentliga åtgärder.⁵

Den kontracykliska kapitalbuffertens huvudsakliga syfte är följaktligen att förstärka företagets motståndskraft och se till att banksystemet i sin helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla flödet av krediter till hushåll och företag även när störningar i det finansiella systemet skulle kunna ge upphov till kreditåtstramning. En positiv sideoeffekt är att bufferten eventuellt kan hjälpa till att dämpa utlåningen i perioder med överdriven kredit tillväxt, men det är inte buffertens huvudsakliga syfte.

2.2 Rättsliga förutsättningar

2.2.1 Kapitaltäckningsdirektivet och genomförandet i svensk rätt

Som nämnts ovan föreslår regeringen att kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om kontracykliska kapitalbuffertar genomförs i svensk rätt genom 6 och 7 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar.

Den kontracykliska kapitalbufferten ska återspegla den cykliska systemrisk som förknippas med en alltför kraftig kredit tillväxt i det finansiella systemet och ska uppfyllas av företagen på individuell nivå och på gruppnivå, se avsnitt 7.2.3 i prop. 2013/14:228.

Av 6 kap. 1 § förslaget till lag om kapitalbuffertar framgår att den kontracykliska kapitalbufferten ska beräknas genom att ett företags totala riskvägda exponeringsbelopp multipliceras med ett viktat genomsnitt av de så kallade kontracykliska buffertvärden som tillämpas för länder där företaget har sina berörda kreditexponeringar. Den kontracykliska kapitalbufferten ska enligt samma bestämmelse täckas med kärnprimärkapital. FI föreslås i 10 kap. 1 § 6 bemyndigas att föreskriva vad som avses med berörda kreditexponeringar. Förslag om detta finns i FI:s nyligen publicerade föreskriftsförslag om tillsynskrav, kapitalbuffertar och bolagsstyrning.⁶

FI ska enligt 7 kap. 1 och 2 §§ nämnda lagförslag för varje kvartal fastställa ett kontracykliskt *bufferriktvärde* och ett kontracykliskt *buffertvärde* på det sätt och utifrån de faktorer som anges i artiklarna 136.2 och 136.3 i kapitaltäckningsdirektivet. Vid fastställandet av sådana värden ska FI även beakta kommande riktlinjer från den Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Det framgår av förarbetena till lagförslaget (avsnitt 7.2.3 i prop. 2013/14:228) att det får anses naturligt att FI i framtiden för diskussioner med relevanta myndigheter för att kunna fatta väl underbyggda beslut om det kontracykliska

⁵ BCBS (2010), *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*.

⁶ FI (2014), *Förslag till föreskrifter om tillsynskrav, kapitalbuffertar och bolagsstyrning*. Publicerad på fi.se den 9 maj 2014, FI Dnr 11-13269.

buffertvärdet. Regeringen ser däremot inte något behov av att i lag fastställa att samråd ska föregå beslut i denna fråga.

Buffertriktvärdet ska fungera som referensvärde när FI fastställer ett lämpligt kontracykliskt buffertvärde för Sverige. Buffertriktvärdet ska beräknas på grundval av det så kallade kreditgapet. Det anger hur mycket den totala kreditgivningen i förhållande till BNP avviker från sin långsiktiga trend.

Buffertriktvärdet ska alltså fungera som ett referensvärde för FI:s bedömning av storleken på det kontracykliska buffertvärdet i Sverige. Det framgår dock av förarbetena (avsnitt 7.2.3 i prop. 2013/14:228) att beslut om det kontracykliska buffertvärdet bör grundas på både kvantitativa och kvalitativa bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på systemriskerna. FI ska även ta hänsyn till andra relevanta variabler som kan signalera uppbyggnad eller avtagande av cyklisk systemrisk samt göra egna kvalitativa bedömningar. Avsikten är inte ett mekaniskt fastställande av det kontracykliska buffertvärdet.

Enligt 7 kap. 3 § förslaget till lag om kapitalbuffertar ska det kontracykliska buffertvärdet ligga mellan 0 och 2,5 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp och anges i intervaller om 0,25 procent. FI får enligt samma bestämmelse fastställa ett kontracykliskt buffertvärde som är högre än 2,5 procent, om det är motiverat utifrån de faktorer som anges i artikel 136.2 och 136.3 kapitaltäckningsdirektivet. Detta högre buffertvärde kommer dock inte att automatiskt gälla för utländska företags filialer i Sverige utan måste först ha godkänts av hemlandets myndigheter, vilket framgår av artikel 137 i kapitaltäckningsdirektivet.

Ett beslut att aktivera eller höja ett kontracykliskt buffertvärde ska innehålla uppgift om tidpunkten då buffertvärdet börjar gälla. Beslut som innebär att nivån på buffertvärdet höjs ska som huvudregel börja gälla tolv månader efter det att beslutet offentliggjordes. Beslutet får dock börja gälla vid ett tidigare datum om det finns särskilda skäl. Beslut om att sänka buffertvärdet ska börja gälla omedelbart, se 7 kap. 6 § förslaget till lag om kapitalbuffertar. Beslut om kontracykliska buffertvärden ska även offentliggöras och motiveras, se 7 kap. 8 § samma lagförslag.

Det är alltså, om det inte är fråga om att sänka värdet, tidpunkten för offentliggörande av beslutet som normalt avgör när värdet ska börja tillämpas. Offentliggöra får i detta sammanhang förstås som den dag då FI publicerar föreskrifterna och den beslutspromemoria som ligger till grund för dessa på sin webbplats. Detta avser FI att göra så snart som de beslutade föreskrifterna kommit ut från trycket.

Avsikten är i dagsläget att FI:s styrelse ska besluta föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde på styrelsemötet den 8 september och föreskrifterna bör då kunna publiceras på FI:s webbplats den 12 september. Det i förslaget till föreskrifter presenterade buffertvärdet ska i sådana fall tillämpas vid

beräkningen av den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten från och med den 13 september 2015.

Enligt 10 kap. 1 § 6–9 förslaget till lag om kapitalbuffertar föreslås regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka kreditexponeringar som ska beaktas vid beräkningen av den kontracykliska kapitalbufferten, beräkningen av det viktade genomsnittet av de kontracykliska buffertvärdena och skyldigheten för företagen att ange sina kreditexponeringars geografiska område. I bemyndigandet ingår också att meddela föreskrifter om kriterier för vilka små och medelstora värdepappersbolag, fondbolag och förvaltare av alternativa investeringsfonder som får undantas från kravet att uppfylla en kontracyklisk kapitalbuffert.

Eba har med stöd av ett bemyndigande i artikel 140 kapitaltäckningsdirektivet utarbetat förslag till tekniska standarder för tillsyn som specificerar metoden för angivelse av de berörda kreditexponeringarnas geografiska område.⁷

2.2.2 ESRB:s riktlinjer

Exakt hur ESRB:s riktlinjer och rekommendationer slutligt kommer att vara utformade är ännu inte känt men ESRB publicerade den 3 mars 2014 en handbok om makrotillsynsverktyg som innehåller viss vägledning om fastställandet av kontracykliska buffertvärden.⁸ FI deltar aktivt i arbetet med ESRB:s riktlinjer och rekommendationer. Om det senare, då ESRB:s riktlinjer och rekommendationer har färdigställts, mot förmodan skulle visa sig att de ställningstaganden som FI redovisar i denna promemoria inte överensstämmer med riktlinjerna och rekommendationerna, kommer FI att vara beredd att ompröva sina ställningstaganden.

2.3 Metod för fastställandet av det kontracykliska kapitalbuffertvärdet

FI har i den nyligen publicerade kapitalkravspromemorian föreslagit att inspektionen kommer fastställa det kontracykliska buffertvärdet för Sverige på basis av en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till kvantitativa faktorer. Buffertriktvärdet kommer att vara en viktig men inte avgörande faktor i den sammantagna bedömningen. Den kvalitativa bedömningen kommer även att ta hänsyn till andra kvantitativa variabler som kan komma att ändras över tid. FI har även meddelat att Baselkommitténs standardmetod kommer att användas för att beräkna det kontracykliska buffertriktvärdet, standardmetoden beskrivs närmare i avsnitt 2.4. Nedan redogörs närmare för skälen för FI:s val av metod för fastställande av det kontracykliska buffertvärdet.

⁷ Eba (2013), *Final draft regulatory technical standards on the method for the identification of the geographical location of the relevant credit exposures under Article 140(7) of the capital requirements directive (CRD)*.

⁸ ESRB (2014), *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*.

2.3.1 Skälen för FI:s ställningstagande

Som beskrivs i avsnitt 2.2 innebär de rättsliga förutsättningarna att FI måste beräkna och publicera ett buffertriktvärde och ett buffertvärde en gång per kvartal. Buffertriktvärdet ska utgöra utgångspunkten för bedömningen av storleken på det kontracykliska buffertvärdet men beslutet ska inte enbart baseras på buffertriktvärdet. Även andra relevanta variabler som kan signalera uppbyggnad eller avtagande av cykliska systemrisker och ESRB-riktlinjer och rekommendationer ska beaktas.

Den handbok som ESRB publicerade i mars 2014 innehåller preliminära resultat och slutsatser från en omfattande analys som genomförts av ESRB:s expertgrupp för vägledning vid fastställande av kontracykliska buffertvärden. Analysen visar att kreditgapet, beräknat med Baselkommitténs standardmetod, är en bra indikator med goda signalegenskaper vid systemriskuppbyggnad som kan föranleda att bufferten ska aktiveras eller höjas. Samtidigt konstateras att indikatorn inte alltid fungerar väl. Därför bör även andra relevanta indikatorer, såsom olika mått på utvecklingen i kreditgivning, beaktas som komplettering vid bedömningen av uppbyggnaden av systemrisker. Därtill bör både kreditgapet och de kompletterande variablerna som används i analysen utvärderas kontinuerligt. ESRB menar sammanfattningsvis att den kvalitativa bedömningen i kombination med kreditgapet och andra relevanta indikatorer ska vägleda den nationella myndigheten vid fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet. I enlighet med ESRB:s vägledning kommer FI att fastställa buffertvärdet på basis av en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till olika kvantitativa indikatorer som kommer att ändras över tid.

Buffertriktvärdet kommer att vara en del av den sammantagna bedömningen vad gäller nivån på buffertvärdet men kommer inte vara en avgörande faktor för beslutet. Anledningen är att kreditgapet beräknat med standardmetoden ibland kan ge missvisande signaler och därför måste tolkas med försiktighet.

Standardmetodens brister är bland annat kopplade till den statistiska metod som används för att uppskatta den långsiktiga trenden för kreditgivningen i förhållande till BNP, det så kallade HP-filtret⁹, vilket syftar till att återspegla den långsiktigt hållbara nivån på kreditgivningen. I och med att trenden beräknas på ett mekaniskt sätt är dess förmåga att förklara jämviktsnivån av kreditgivningen bristfällig. I Sverige har vi haft en kraftig kredittillväxt under en längre period, framförallt inom hushållssektorn, vilket även gäller kreditgivningen i förhållande till BNP. Att skatta en långsiktig trend med hjälp av ett HP-filtret för en sådan period, i synnerhet då tillväxttakten är avtagande såsom är fallet i Sverige i dag, är särskilt problematiskt. Den mekaniska trenden fortsätter då att öka som ett resultat av den tidigare kredittillväxten och indikerar att tillväxten av kredit i förhållande till BNP är hållbar. Om denna

⁹ Trenden beräknas med hjälp av ett ensidigt Hodrick—Prescott (HP) filter där utjämningsparametern lambda satts till 400 000. Detta grundas på ett antagande om att en finansiell cykel är fyra gånger så lång som en normal konjunkturcykel.

tillväxt inte är hållbar kommer kreditgapet och således även buffertriktvärdet att underskatta riskerna i systemet och därmed även behovet av en kontracyklisk buffert. Ett sätt att minska osäkerheten i uppskattningen av trenden kan vara att utöka dataserien med en enkel prognos över en viss tidshorisont innan HP-filtret tillämpas. Denna metod har använts av Norges Bank i samband med att centralbanken ger råd till Norges finansdepartement avseende fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Norge. Metoden leder emellertid endast till att problemen skjuts upp något men löser inte grundproblematiken med HP-filter metoden. FI anser därför att det inte finns tillräckliga skäl att avvika från standardmetoden för att istället tillämpa denna metod.

En annan brist är metodens känslighet för kortsiktiga fluktuationer i BNP-utvecklingen. Metoden kan indikera en hög nivå på bufferten vid en tillfällig nedgång i BNP i samband med en konjunktursvacka. Minskningen i BNP (nämnaren) gör att kreditgapet blir större, givet att kreditgivningen (täljaren) är oförändrad. En sådan situation behöver dock inte vara förknippad med uppbyggnad av cykliska systemrisker.

ESRB:s och Baselkommitténs analyser visar också att kreditgapet är en mindre lämplig indikator för att avgöra tidpunkten för avaktivering av bufferten. Vid beslut om en avaktivering eller minskning av bufferten är det i stället mer informativt att använda högfrekventa variabler som exempelvis indikatorer som mäter stressnivån i det finansiella systemet. Avsaknaden av tydliga indikatorer med bra signalegenskaper vid avaktivering eller minskning av bufferten gör att myndighetens omdöme och kvalitativa bedömningar blir ännu viktigare när ett sådant beslut ska tas. Enligt ESRB och Baselkommittén kan en avaktivering eller minskning av den kontracykliska bufferten ske snabbt eller gradvis. I ett förlopp där det på kort tid uppstår stora förluster i banksystemet bör bufferten slås av omedelbart för att kunna frigöra kapital som kan användas för att täcka dessa förluster och på så vis minska risken för kreditåstramning. Om förlusterna i stället uppstår i ett mer utdraget förlopp kan buffertnivån behöva minskas stegvis i takt med att riskerna dämpas.

2.4 Beskrivning av Baselkommitténs standardmetod

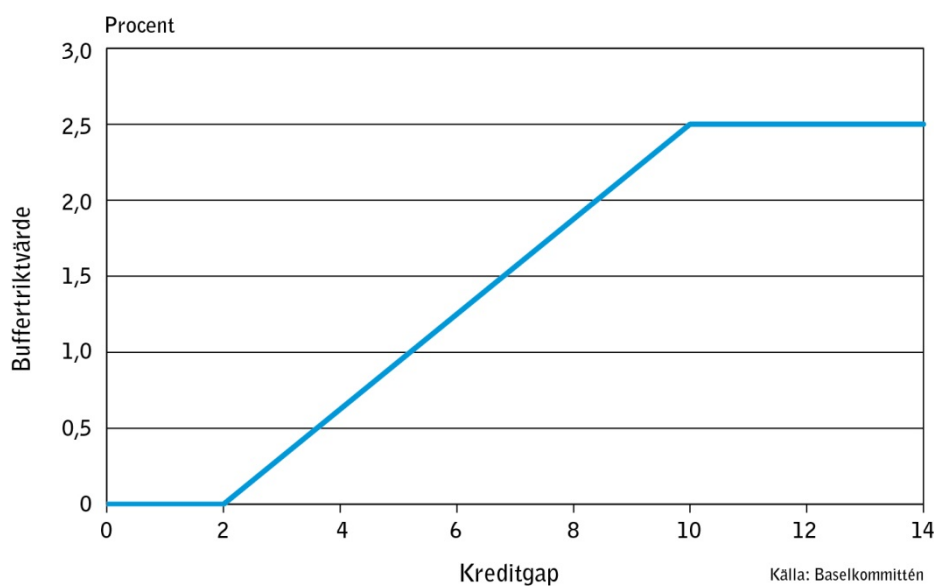
Baselkommitténs standardmetod¹⁰, som enligt FI:s förslag ska användas för beräkning av buffertriktvärdet, bygger på det så kallade kreditgapet som är ett mått på hur mycket kreditgivningen i förhållande till BNP avviker från sin långsiktiga trend. Ett första steg i framtagandet av kreditgapet är att beräkna kvoten mellan aggregerad kreditgivning till den privata sektorn och BNP. Baselkommittén förordar att den aggregerade kreditgivningen definieras så brett som möjligt för att även fånga in krediter som inte ges via traditionella banklån.

¹⁰ BCBS (2010), *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*.

Därefter beräknas den långsiktiga trenden för kvoten av kreditgivningen i förhållande till BNP. Kreditgapet är skillnaden mellan kvoten och den beräknade trenden och mäter avvikelse från trend i antal procentenheter. Ett stort positivt gap är en indikation på att kreditgivningen har ökat till en överdriven nivå relativt BNP. Det kan tyda på att riskerna i det finansiella systemet har ökat och att det således kan finnas skäl för en aktivering eller höjning av den kontracykliska kapitalbufferten.

I det sista steget omvandlas kreditgapet till ett buffertriktvärde. En kvantitativ regel anger hur kreditgapet och buffertriktvärdet ska förhålla sig till varandra. Enligt regeln ska buffertriktvärdet vara större än noll då kreditgapet är större än 2 procent och därefter öka linjärt med kreditgapet tills bufferten når sin maxnivå (exempelvis 2,5 procent av riskvägt exponeringsbelopp) när kreditgapet når 10 procent. Som nämnts utgör inte 2,5 procent maxnivån för det kontracykliska buffertvärdet. FI får fastställa ett buffertvärde som är högre än 2,5 procent om det är motiverat. 2,5 procent utgör däremot den övre gränsen för att buffertvärdet ska bli automatiskt gällande för utländska filialer som har kreditexponeringar i Sverige. Den linjära funktionen som bestämmer förhållandet mellan kreditgapet och buffertriktvärdet framgår av diagram 1.

1 Förhållandet mellan kreditgap och buffertriktvärde enligt standardmetoden



2.5 Det kontracykliska buffertvärdet och buffertriktvärdet för Sverige

FI föreslår att den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige ska aktiveras och att buffertvärdet ska fastställas till 1 procent givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Det kontracykliska buffertriktvärdet för Sverige, som är ett led

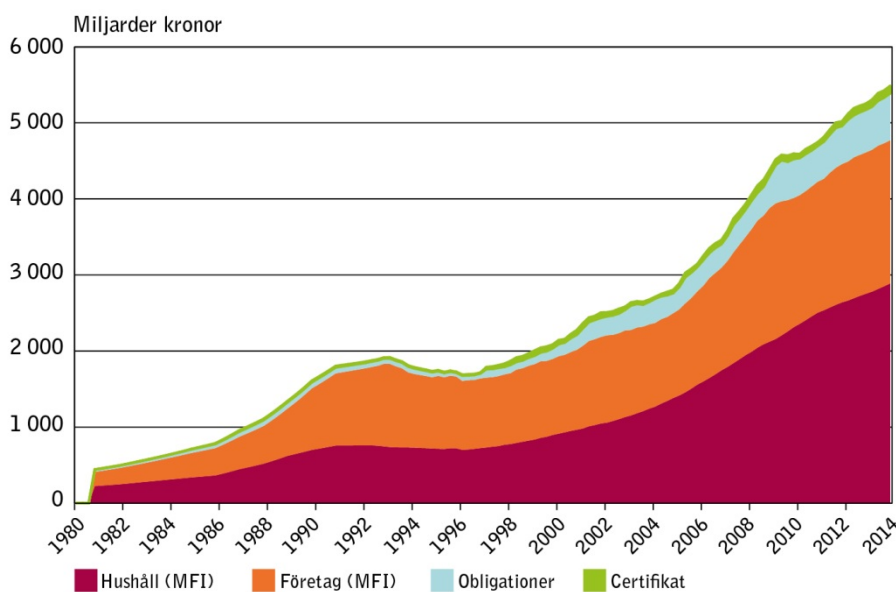
i fastställandet av buffertvärdet föreslås fastställas till 1,5 procent givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Detta överensstämmer med vad som föreslagits i den nyligen publicerade kapitalkravspromemorian.

2.5.1 Skälen för ställningstagandet

Enligt standardmetoden är det kontracykliska buffertriktvärdet i Sverige 1,5 procent för fjärde kvartalet 2013, vilket är det senaste tillgängliga utfallet. Nedan följer en stegvis beskrivning av hur detta buffertriktvärde har tagits fram. Alla belopp är i nominella termer. I bilaga 1 och 2 finns ytterligare detaljer om hur beräkningarna har gjorts.

Som tidigare nämnts förordar Baselkommittén att kreditmättet som används vid beräkningen av kreditgapet bör vara så brett som möjligt för att även fånga in krediter som inte ges via traditionella banklån. För Sverige innefattar mättet på den totala privata kreditgivningen all utlåning till företag och hushåll som ges via monetära finansinstitut (MFI)¹¹ och företagets totala marknadsfinansiering.¹² Företagens marknadsfinansiering har definierats som värdet av samtliga utestående företagsobligationer och certifikat som handlas på räntemarknaden.¹³ Diagram 2 visar utvecklingen av kreditgivningen i Sverige över tid i nominella termer.

2 Kreditgivning till privat sektor i Sverige



Källa: FI, SCB och Riksbanken

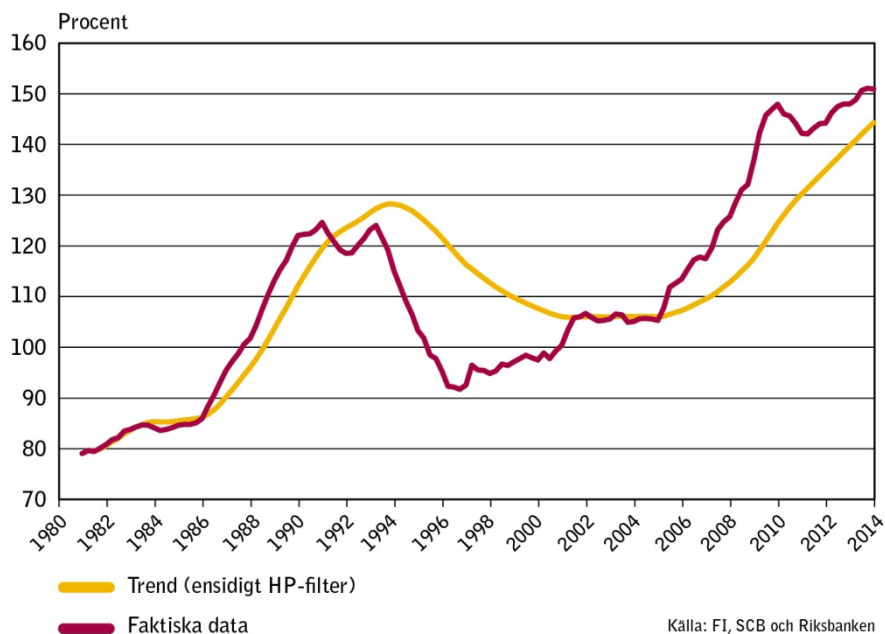
¹¹ Monetära finansinstitut innefattar banker, bostadsinstitut, finansbolag, kommun- och företagsfinansierande institut, monetära värdepappersbolag och monetära investeringsfonder (penningmarknadsfonder).

¹² Koncerninterna lån för icke-finansiella företag har uteslutits från kreditmättet eftersom de ofta grundar sig på andra motiv än finansieringsskäl, till exempel skatteskal.

¹³ För mer information om kreditdata se bilaga 1.

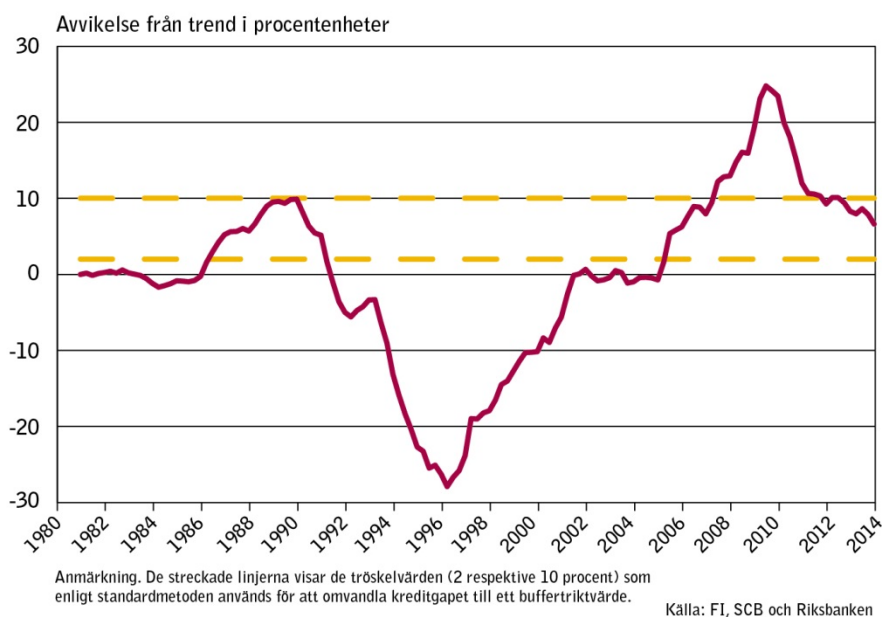
Kreditmättet i diagram 2 har använts för att beräkna kvoten mellan kreditgivning och BNP, vilket visas i diagram 3. Det kan konstateras att den totala utlåningen till hushåll och företag i Sverige har ökat snabbare än BNP under 2000-talet. Den totala kreditgivningen till den privata sektorn uppgår i nuläget till cirka 150 procent av BNP över det senaste året i Sverige.

3 Kredit i förhållande till BNP, faktiska data och trend



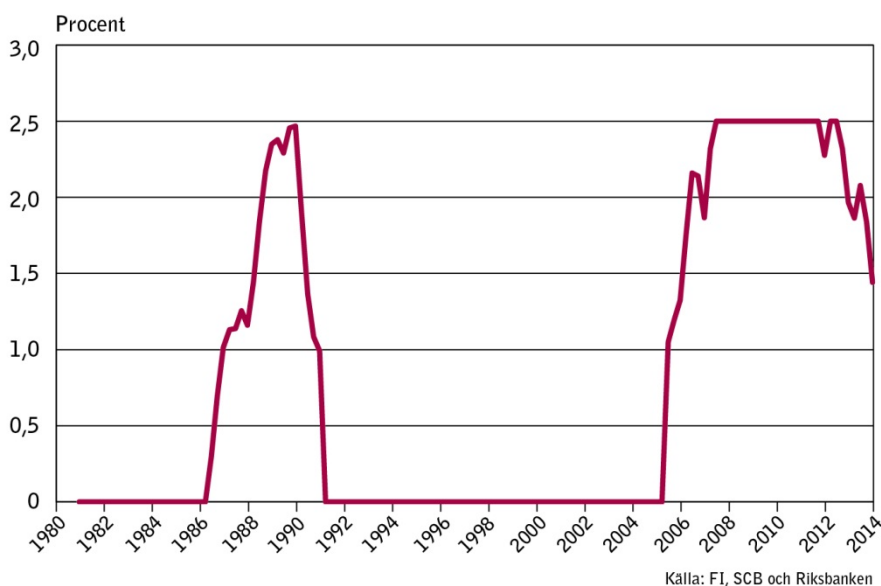
Kvoten mellan den totala kreditgivningen och BNP ligger således fortfarande på en historiskt hög nivå. Beräkningen av kreditgapsindikatorn, det vill säga kvotens avvikelse från den beräknade långsiktiga trenden, visar att kvoten också är högre än trenden eftersom gapet är positivt (se diagram 4).

4 Kreditgapet enligt standardmetoden



Genom att tillämpa den kvantitativa regeln som bestämmer relationen mellan kreditgapet och buffertnivån kan man beräkna de historiska buffertnivåerna i Sverige. Resultatet av beräkningarna visas i diagram 5. Beräkningarna visar att den kontracykliska kapitalbufferten skulle ha aktiverats vid två tillfällen under perioden 1980–2013. År 1986 inför krisen på 1990-talet och år 2005 inför den senaste finanskrisen. Resultatet för fjärde kvartalet 2013 indikerar att det aktuella buffertriktvärdet uppgår till knappt 1,5 procent.

5 Buffertnivån enligt standardmetoden



2.5.1.1 Andra överväganden

FI anser att buffertriktvärdet för Sverige ska fastställas till 1,5 procent. FI fastställer värdet på basis av en beräkning gjord med Baselkommitténs standardmetod, som beskrivits ovan.

Med anledning av bristerna med standardmetoden som beskrivits i avsnitt 2.3.1 bör buffertriktvärdet inte vara den enda indikatorn som beaktas vid fastställandet av den kontracykliska kapitalbufferten. Buffertriktvärdet är en viktig men inte avgörande faktor i FI:s samlade bedömning om en lämplig nivå på buffertvärdet. Bedömningen behöver således kompletteras dels med information om andra relevanta indikatorer som kan signalera uppbygganden av systemrisk, dels med andra kvalitativa bedömningar.

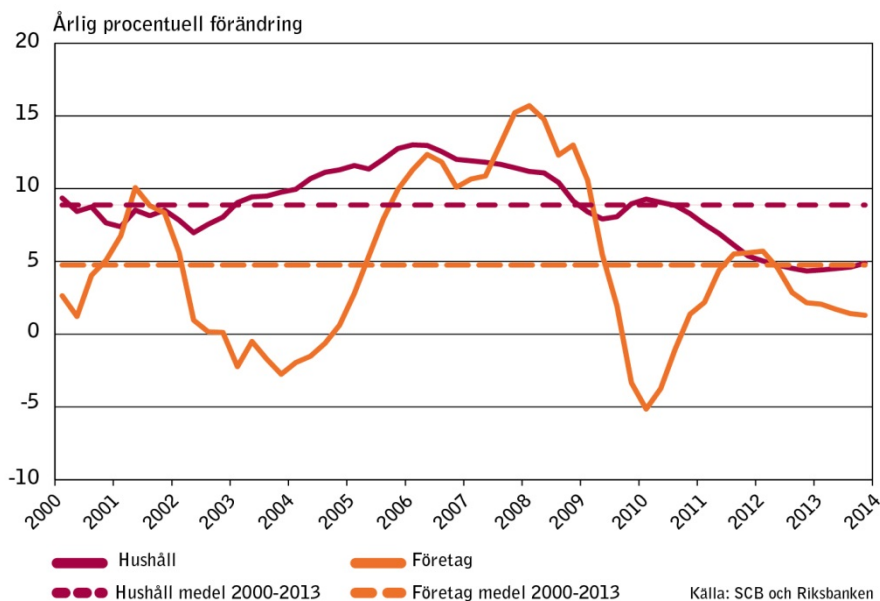
Skuldutveckling hos företag och hushåll

För att få en bättre insikt i kreditgivningens utveckling över tid är det av intresse att bryta ner det aggregerade kreditgapsmåttet och analysera utvecklingen av utlåningen till hushålls- respektive företagssektorn.

Den viktigaste slutsatsen som kan dras av denna analys är att utlåningstakten till hushåll respektive företag skiljer sig åt i Sverige. De senaste åren har företagsutlåningen mestadels ökat i en takt som är nära eller till och med lägre än den nominella BNP-tillväxten medan hushållsutlåningen, trots en viss dämpning de senaste åren, fortsätter att öka i en snabbare takt än BNP-tillväxten.

Tillväxttakten i utlåningen till hushåll respektive företag i Sverige visas i diagram 6. Enligt Finansmarknadsstatistiken har hushållens lån från MFI i genomsnitt ökat med nästan 9 procent i årstakt under perioden 2000–2013. Tillväxttakten i företagsutlåningen från MFI har i genomsnitt legat lägre på knappt 5 procent. Jämfört med hushållsutlåningen uppvisar kreditgivningen till företag större volatilitet och en tydligare koppling till konjunkturutvecklingen. De kraftiga svängarna i företagsutlåningen kan också vara ett tecken på den procyklikalitet som funnits i de finansiella institutens kreditgivning med stora kreditexpansioner under goda tider och hårda åtstramningar när konjunkturen har vänt.

6 Tillväxttakten i utlåning till hushåll respektive företag från MFI:s



Det är tydligt att utvecklingen av den totala privata skuldsättningen i Sverige främst har drivits av hushållens belåning. Sedan finanskrisen har dock tillväxttakten i både hushållens och företagens krediter minskat. I diagram 6 tydliggörs att utlåningen till både hushåll och företag via MFI:s ligger under de historiska genomsnitten i nuläget. De senaste åren har den totala kreditgivningen dämpats och i dag är tillväxttakten klart mycket lägre än innan finanskrisen då ökningstakten i kreditgivningen noterade toppnivåer (se tabell 1).

I tabell 1 visas ökningstakterna på årsbasis för hushålls- respektive företagsutlåningen och för den totala kreditgivningen under 2013.

1 Tillväxttakter i kreditgivning till hushåll och företag (exklusive och inklusive företagens marknadsfinansiering)

Årlig procentuell förändring

	Hushåll	Företag (exkl. marknad)	Företag (inkl. marknad)	Total kreditgivning
2013 kv 1	4,4	2,1	2,9	3,7
2013 kv 2	4,5	1,7	3,0	3,8
2013 kv 3	4,6	1,4	3,0	3,8
2013 kv 4	4,9	1,3	3,9	4,4
Helåret 2007	11,7	12,5	12,1	11,9
Helåret 2013	4,6	1,6	3,2	3,9

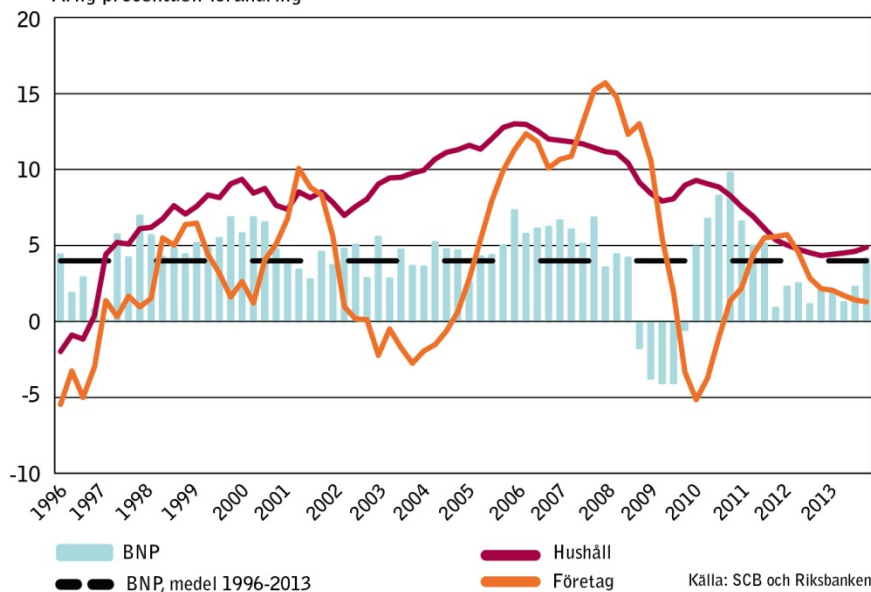
Källa: FI, SCB och Riksbanken

Under 2013 ökade den aggregerade kreditgivningen med knappt 4 procent jämfört med nästan 12 procent för helåret 2007 då 2000-talets kreditexpansion var nära sin toppnivå. Trots denna stabilisering ökar hushållens lånestock fortfarande i en högre takt än företagens, både om man ser till företagsutlåningen exklusive och inklusive marknadsfinansiering.

Sedan slutet av 1990-talet har kreditgivning till hushåll kontinuerligt ökat och tillväxttakterna har varit klart högre än nominell BNP-tillväxt (se diagram 7). Företagsutlåningen tenderar istället att utvecklas åt samma håll som konjunkturen och därmed BNP-tillväxten. Liksom nominell BNP-tillväxt minskade företagsutlåningen i efterdyningarna av både IT-kraschen och den senaste globala finanskrisen medan hushållsutlåningen påverkades i mycket liten utsträckning av dessa konjunkturedgångar.

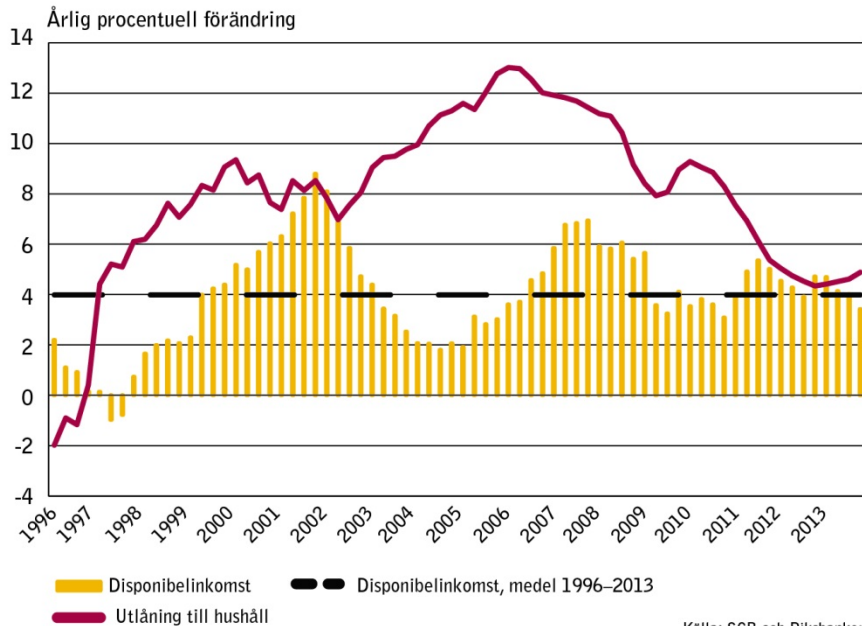
7 Tillväxttakten i utlåning till hushåll respektive företag samt nominell BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



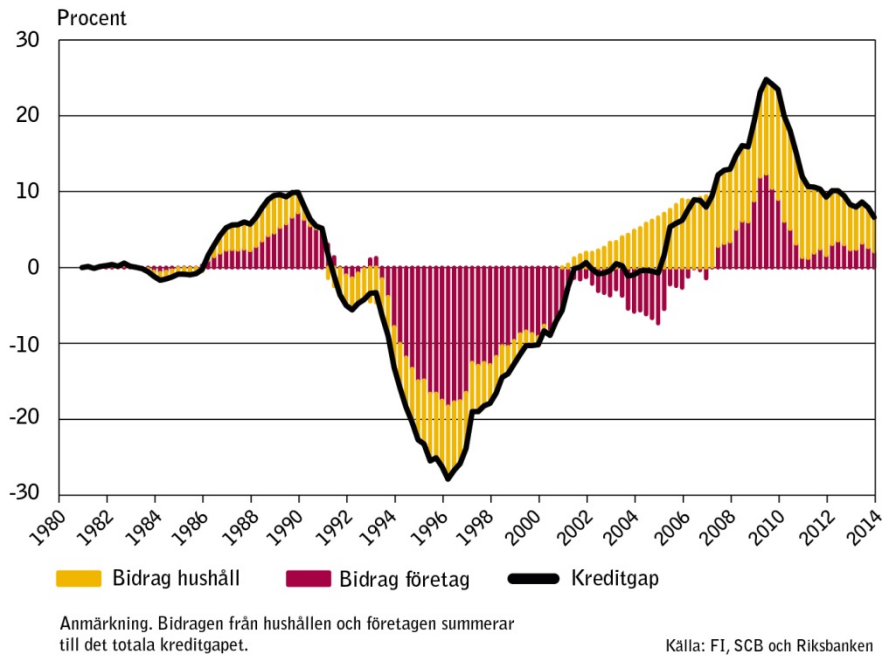
En jämförelse av kredittillväxten i hushållssektorn med utvecklingen av hushållens nominella disponibelinkomst visar att hushållskrediterna har ökat i en snabbare takt jämfört med inkomsten (se diagram 8). Det har dock skett en viss stabilisering de senaste åren. Disponibelinkomsten har ökat i en god takt, nära det historiska genomsnittet, medan tillväxten i hushållskrediterna i stället har dämpats till att vara i linje med disponibelinkomst.

8 Tillväxttakten i utlåning till hushåll och nominell disponibelinkomst



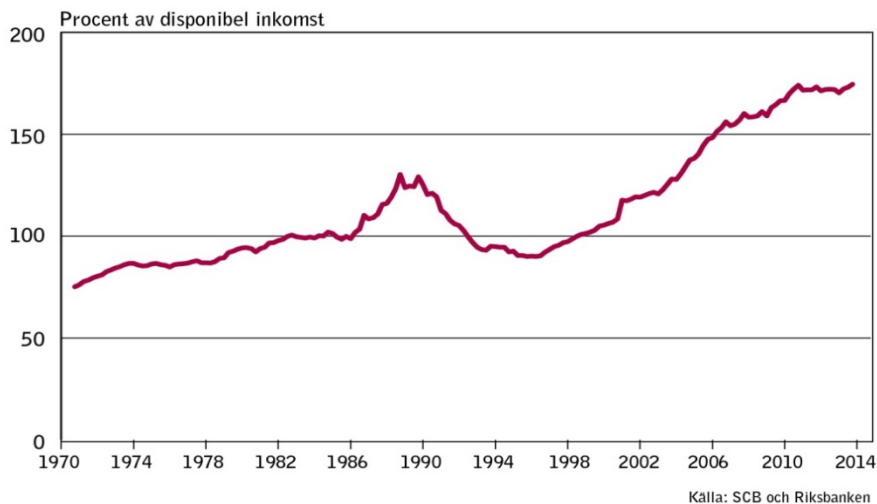
Som ett komplement till att studera de faktiska tillväxttakterna kan man även beräkna hur mycket hushållen respektive företagen bidrar till det totala kreditgapet (se diagram 9). Hushållens kredittillväxt står för över två tredjedelar av det totala kreditgapet. Det vill säga det är kreditgivningen till hushållen som bidrar mest till kreditgapet både vad gäller nuläget och några år bakåt i tiden.

9 Kreditgapet uppdelat på bidrag från hushåll respektive företag



Som framgår ovan har hushållen bidragit mest till den privata skulduppbyggnaden i Sverige under senare år, men det är också tydligt att det har skett en viss stabilisering efter finanskrisen. De indikatorer som beskrivits ovan tyder på att kredittillväxten i dag inte förefaller vara överdrivet hög i Sverige. Samtidigt är hushållens skuldsättning hög. I dagsläget uppgår skulderna till ungefär 175 procent av den disponibla inkomsten, en nivå som är hög både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv (se också diagram 10). Detta innebär en riskuppbyggnad i den svenska ekonomin som kan medföra en risk för stabiliteten i det finansiella systemet.

10 Svenska hushålls skuldkvot



Analysen i detta avsnitt visar att den totala kreditgivningen är fortsatt hög i Sverige men att tillväxttakten har dämpats och för närvarande är förhållandevis måttlig, framför all inom företagssektorn, men även inom hushållssektorn. Företagsutlåningen har dämpats mer än hushållsutlåningen och växer i nuläget i ungefär samma takt som nominell BNP. Kreditgivningen till företagen har även visat sig variera mer med konjunkturen. Enligt standardmetoden bidrar den nuvarande förhållandevis måttliga kredittillväxten inom företagssektorn positivt till kreditgapet (se diagram 9) men detta bör ses mot bakgrund av att standardmetodens beräkning påverkas av den mycket låga utlåningen till företagssektorn under nästan hela 1990-talet. Med hänsyn tagen till detta tycks det inte föreligga en kreditdriven riskuppbyggnad i företagssektorn. I den andra vågskålen har vi den ackumulerade höga skuldsättningen hos hushållen som kan utlösa eller förstärka en konjunkturedgång och innebära en risk för den finansiella stabiliteten.

FI:s senaste bolånerapport¹⁴ visade att svenska hushåll har en stor motståndskraft och återbetalningsförmåga även vid stressade situationer, till exempel vid räntehöjningar eller ökad arbetslöshet. Det tyder på att risken för stora kreditförluster för bolån fortfarande är begränsad. Det är dock viktigt att ha i åtanke att även om hushållen under en stressad ekonomisk situation skulle fortsätta att betala på sina lån så kan indirekta negativa effekter uppstå i andra delar av ekonomin. Vid en kris är det sannolikt att hushållen kommer att dra ner på andra utgifter för att kunna betala sina lån eller för att återställa sina balansräkningar, med konsekvensen att hushållens konsumtion kan komma att minska väsentligt, och därmed den ekonomiska tillväxten. Detta kan i sin tur drabba företagen och negativt påverka deras lönsamhet och förmåga att betala sina lån, och innebära ökade risker för kreditförluster i bankernas företagslåneportfölj. Till detta kommer givetvis risken att företagens lönsamhet och återbetalningsförmåga kan minska även av andra skäl, till exempel av en minskad export. Mot denna bakgrund kan det därför vara önskvärt att bankerna bygger upp en buffert som kan täcka eventuella kreditförluster även i andra exponeringsklasser än hushållsexponeringar. FI:s bedömning är därför att bankerna behöver ha en kontracyklisk kapitalbuffert som kommer att göra dem mer motståndskraftiga mot eventuella framtida kreditförluster.

Den kontracykliska kapitalbuffertens påverkan på kapitalkravet för exponeringar mot hushåll respektive företag

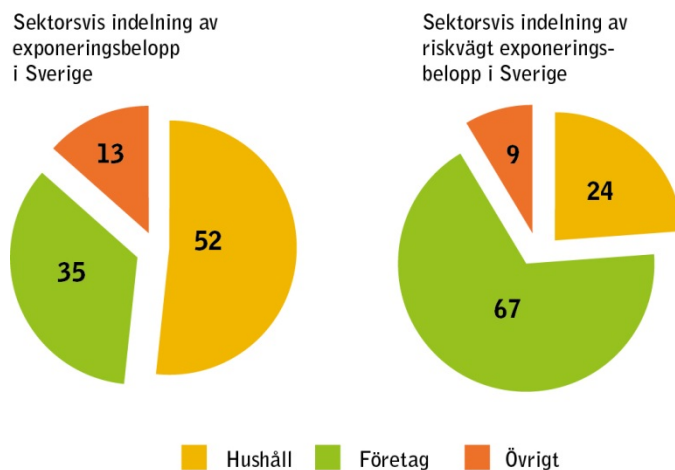
Som tidigare nämnts är kreditgapet baserat på ett brett mått av kreditgivning och omfattar inte bara kreditgivning från finansiella institut utan även marknadsfinansiering. Skälet till detta är att banker och andra kreditföretag kan komma att drabbas på ett eller annat sätt av följderna av en period av överdriven kredittillväxt, trots att de inte själva har bidragit till att driva upp den överdrivna kredittillväxten. Kreditföretagen kan alltså tvingas att hålla mer

¹⁴ FI (2014), *Den svenska bolånemarknaden 2014*. Publicerad på fi.se den 10 april 2014, FI Dnr 13-7755.

kapital även i ett scenario där de själva har varit återhållsamma med kreditgivningen.

Förutom att måttet på kreditgivningen är bredare än de exponeringar som bufferten ska tillämpas på finns ytterligare en aspekt att beakta i detta sammanhang. Den kontracykliska kapitalbufferten ska tillämpas på det totala riskvägda exponeringsbeloppet i Sverige. Detta medför att buffertens genomslag i absoluta termer blir större på företagsexponeringarna än på hushållsexponeringarna. Detta framgår av fördelningen mellan de olika sektorerna av icke-riskvägda respektive riskvägda kreditriskexponeringar på aggregerad nivå för de fyra storbankerna, se diagram 11.

11 Storbankernas aggregerade icke-riskvägda respektive riskvägda exponeringsbelopp för kreditrisk, fördelat mellan olika sektorer (procent)



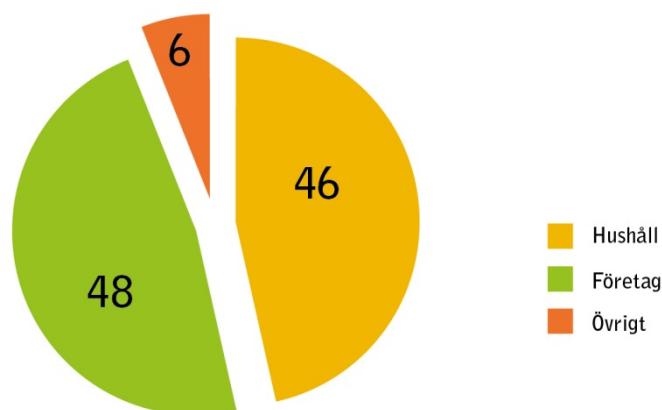
Hushållsexponeringar utgör drygt hälften av storbankernas totala exponeringsbelopp för kreditrisk medan företagsexponeringarna står för cirka en tredjedel. Fördelningen ser annorlunda ut vad avser det totala riskvägda exponeringsbeloppet för kreditrisk. Två tredjedelar av storbankernas riskvägda exponeringsbelopp hänförs till företag medan bara en knapp fjärdedel hänförs till hushåll. Detta beror i sin tur på att företagsexponeringar i genomsnitt har en högre riskvikt än hushållsexponeringar. Eftersom det kontracykliska buffertvärdet tillämpas på bankernas riskvägda exponeringsbelopp i pelare 1 blir effekten således större för företagsexponeringarna, mätt i termer av icke riskvägt exponeringsbelopp.

I den nyligen publicerade promemorian om kapitalkrav för svenska banker¹⁵ anges att FI anser att beräkningen av det pelare 2 baskrav som höjningen av riskviktsgolvet för bolån till 25 procent resulterar i ska inkludera det

¹⁵ FI (2014), *Kapitalkrav för svenska banker*. Publicerad på fi.se den 8 maj 2014, FI Dnr 14-6258.

kontracykliska kapitalbuffertvärdet för Sverige. Riskviktsgolvet för bolån medför således att hushållssektorns andel av de berörda företagens riskvägda exponeringsbelopp i praktiken blir större.¹⁶ Detta framgår av diagram 12 som kan jämföras med diagram 11.

12 Storbankernas aggregerade riskvägda exponeringsbelopp för kreditrisk, med beaktande av ett riskviktsgolv för bolån på 25 procent, fördelat mellan olika sektorer (procent)



Fortfarande gäller dock att buffertkravet slår något hårdare på bankernas företagsexponeringar jämfört med hushållsexponeringar mätt i termer av icke riskvägt exponeringsbelopp. I sammanhanget bör även beaktas att små och mellanstora företag är de som är mest beroende av banklån. De stora företagen har ofta tillgång till marknadsfinansiering som ett alternativ.

Den kontracykliska kapitalbufferten är i detta avseende ett trubbigt instrument som inte tar hänsyn till om kreditillväxten i en viss sektor är överdriven utan enbart beaktar den aggregerade kreditillväxten. Generellt gäller att när orsakerna till systemriskerna kan identifieras, är det mer effektivt att rikta in sig på dessa orsaker för att bättre förebygga och hantera systemriskerna. Den analys som har presenterats i promemorian visar att det är kreditgivningen till hushåll som varit drivande och som mest bidragit till kreditexpansionen i Sverige. Det faktum att den kontracykliska bufferten har något större effekter på företagssektorn, i kombination med att det inte finns några indikationer på någon överdriven kreditexpansion i företagssektorn, måste därför också beaktas i beslutet om buffertvärdet.

¹⁶ I rättslig mening utgör den andel av den kontracykliska kapitalbufferten som påverkas av riskviktsgolvet inte en del av den kontracykliska kapitalbufferten utan ingår i det särskilda kapitalbaskravet i pelare 2.

Effekten av en höjning av riskviktsgolvet för bolån till 25 procent

FI:s ställningstagande att riskviktsgolvet för bolån ska höjas med 10 procentenheter, innebär att ytterligare mer än 40 miljarder kronor¹⁷ i kapitalbas kommer att krävas för att täcka riskerna i de svenska bolånen. Detta kan sättas i relation till det kapitalkrav på cirka 17 miljarder kronor¹⁸, som skulle vara följden om man införde en kontracyklisk kapitalbuffert i Sverige på 1,5 procent, som indikeras av det buffertriktvärde som räknats fram med standardmetoden för kreditgapet.

Genom att höja riskviktsgolvet på bolån till 25 procent minskar behovet av en hög kontracyklisk kapitalbuffert. Eftersom den största delen av kreditgapet förklaras med tillväxten i just utlåning till hushåll framstår en höjning av riskviktsgolvet som ett betydligt mer ändamålsenligt verktyg. Detta verktyg kan beakta inte enbart förändringen i utlåningen utan också de ackumulerade riskerna.

Sammantagen bedömning

Den kontracykliska bufferten ska byggas upp när konjunkturen är stark och kredittillväxten hög och möjligheterna för bankerna att bygga upp en kapitalbuffert är gynnsamma. En aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten medför att bankerna håller en buffert som ska täcka eventuella förluster när krisen slår till samtidigt som de kan fortsätta att tillhandahålla kreditgivning till realekonomin.

Kreditväxten i dag framstår inte som överdrivet hög i Sverige. Tillväxttakten för företagsutlåningen är lägre än den nominella BNP-tillväxten. För hushållskrediter är tillväxttakten något högre än nominell BNP-tillväxt men har dämpats från tidigare nivåer och växer i takt med disponibelinkomsterna. Samtidigt är hushållens skuldsättning fortsatt hög både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Den kreditexpansion som skett under ett antal år kan medföra risker för det finansiella systemet och för realekonomin. FI anser att det finns skäl för en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige, givet riskerna överlag och nuvarande ekonomiska förutsättningar.

Det är viktigt att vid fastställandet av buffertvärdet även ta hänsyn till andra åtgärder som FI kommer att vidta för att hantera systemrisk. Exempelvis kommer FI att beakta höjningen av riskviktsgolvet för bolån som föreslagits i kapitalkravspromemorian. FI anser att höjda riskvikter för bolån kombinerat med en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten är ett lämpligt och effektivt tillvägagångssätt för att höja bankernas motståndskraft utan att samtidigt höja kapitalkraven alltför mycket för företagsutlåningen.

¹⁷ FI (2014), *Kapitalkrav för svenska banker*. Publicerad på fi.se den 8 maj 2014, FI Dnr 14-6258, baserat på uppgifterna i tabell 7.1.

¹⁸ Ibid.

Med beaktande av den information som kreditgapet ger, FI:s bedömning avseende utvecklingen av och hållbarheten i kreditutvecklingen samt den förestående höjningen av riskviktsgolvet, är FI:s samlade bedömning att det kontracykliska buffertvärdet i Sverige utifrån nuvarande ekonomiska förutsättningar ska vara 1 procent.

3 Förslagets konsekvenser

Att FI beslutar om att aktivera den kontracykliska kapitalbufferten genom föreskrifter innebär naturligtvis konsekvenser för berörda företag och samhället i stort. Syftet med och bakgrunden till förslaget har beskrivits i de tidigare avsnitten.

Som framgått i avsnitt 1 utgör de kontracykliska buffertarna en del av det nya, EU-gemensamma kapitaltäckningsregelverket (CRD 4). Sverige kan alltså inte avstå från att införa denna reglering. Vilka buffertvärden som vid varje tidpunkt ska tillämpas är dock ett nationellt beslut.

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

3.1 Konsekvenser för företagen

3.1.1 Berörda företag

Det kontracykliska buffertvärdet ska användas av kreditinstitut, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer vid beräkningen av den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Detta berör ca 91 banker, 43 kreditmarknadsbolag, 121 värdepappersbolag, 30 fondbolag med diskretionär portföljförvaltning, 4 AIF-förvaltare med diskretionär portföljförvaltning och Svenska skeppshypotekskassan, det vill säga ca 290 företag.

FI har föreslagit att små och medelstora värdepappersbolag, fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och AIF-förvaltare med diskretionär portföljförvaltning ska undantas från kravet att hålla en institutspecifik kontracyklisk kapitalbuffert. Denna undantagsmöjlighet kommer därmed att omfatta ca 155 företag. Därtill kommer även grupper som undantas om de grupperna enbart består av företag som på individuell nivå undantas från kravet. Per kvartal 1 2014 innebär det att 145 företag kommer att undantas från kravet att hålla en institutspecifik kontracyklisk kapitalbuffert och 10 företag (7 värdepappersbolag och 3 fondbolag med diskretionär portföljförvaltning)

kommer att omfattas av kravet att hålla en institutspecifik kontracyklisk kapitalbuffert.

3.1.2 *Kostnader för företagen*

I detta avsnitt redogörs för de uppskattade effekterna av ett kontracykliskt buffertvärde på 1 procent för de tio största svenska kreditföretagen. Effekterna har uppskattats baserat på data som avser första kvartalet 2014 för storbankerna och helåret 2013 för de sex övriga företagen.¹⁹ Beräkningarna rör gruppnivån.

Det företagsspecifika buffertriktvärdet har uppskattats på basis av riskvägd exponeringsdata per helåret 2013. Den andel av de berörda kreditexponeringarna som respektive företag har i Sverige har uppskattats till följande²⁰:

- Handelsbanken: 47 procent
- Nordea: 21 procent
- SEB: 39 procent
- Swedbank: 64 procent
- Landshypotek: 98 procent
- Länsförsäkringar: 100 procent
- Kommuninvest: 100 procent
- SBAB: 89 procent
- SEK: 55 procent
- Skandia: 40 procent

För att beräkna det företagsspecifika buffertvärdet multipliceras andelen svenska berörda kreditexponeringar enligt ovan med buffertvärdet på 1 procent. Buffertvärden för andra länder har inte beaktats. I tabell 2 nedan anges kapitalbehovet i kronor som blir följden av att den kontracykliska kapitalbufferten fastställs till 1 procent.

¹⁹ Det innebär att för storbankerna inkluderas effekterna av tillsynförordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2014, på kapitalbas och riskvägt exponeringsbelopp, medan detta inte gäller de sex övriga företagen.

²⁰ Den geografiska fördelningen, som ligger till grund för beräkningen, är inte genomförd i enlighet med Eba:s förslag på teknisk standard eftersom data enligt denna exakta definition inte finns tillgänglig för närvarande.

2 Kärnprimärkapitalbehov för de tio största företagen (miljoner kronor), kontracykliskt buffertvärde på 1 procent

	Kontracyklisk kapitalbuffert (1%)	Nuvarande riskviktsgolvet svenska bolån (15 %)	Höjning av riskviktsgolvet (till 25 %)	Total kreditgivning Summa
Nordea	3 023	369	380	3 773
SEB	2 263	290	395	2 948
Swedbank	2 886	831	773	4 490
SHB	2 279	588	587	3 454
SBAB	366	200	227	792
SEK	409	0	0	409
Länsförsäkringar	505	0	97	602
Skandia	144	0	0	144
Landshypotek	151	9	59	219
Kommuninvest	45	0	0	45
Totalt	12 069	2 288	2 518	16 875

I övrigt förväntas inte nuvarande förslag om föreskrifter för fastställande av den kontracykliska bufferten leda till andra konsekvenser i form av till exempel administrativa eller finansiella kostnader.

3.1.3 Konsekvenser för små företag

Så som beskrivits ovan undantas vissa mindre företag från att behöva hålla kapital för att möta krav på en kontracyklisk kapitalbuffert. Detta innebär en lättnad för dessa företag.

Eftersom samtliga kreditinstitut kommer att omfattas av regelverket torde effekterna på konkurrenssituationen på marknaden bli mycket begränsade.

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

3.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Den viktigaste konsekvensen av att aktivera och fastställa ett kontracykliskt buffertvärde är ett stabilare finansiellt system i Sverige. Syftet med den kontracykliska bufferten är att den ska aktiveras i tider av överdriven kreditillväxt som innebär riskuppyggnad och sedan kunna användas i dåliga tider för att upprätthålla kreditgivningen och därmed undvika den kreditåtstramning som ofta sker när banker drabbas av förluster.

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

3.3 Konsekvenser för FI

Som den ansvariga myndigheten för fastställandet av den kontracykliska kapitalbufferten ska FI, enligt förslaget till lag om kapitalbuffertar, på kvartalsbasis bedöma och fastställa det kontracykliska buffertvärdet för Sverige. Detta kommer att innebära en hel del arbete med att bevaka och analysera en rad olika relevanta indikatorer, beräkna kreditgapsindikatorn och i övrigt göra en samlad bedömning utifrån både kvalitativa och kvantitativa resonemang vid beslut om buffertvärdet. Detta arbete kommer att genomföras inom ramen för FI:s löpande arbete avseende kapitalkraven för svenska finansiella institut och finansiell stabilitet.

Visst ytterligare arbete tillkommer även i samband med att FI i enlighet med förslaget till lag om kapitalbuffertar ska anmäla kvartalsvis fastställande av det kontracykliska buffertvärdet till ESRB. Därtill ska FI i de fall en utsedd myndighet eller en berörd tredjelandsmyndighet har fastställt ett kontracykliskt buffertvärde som överstiger 2,5 procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet, bedöma och besluta om att godkänna eller inte godkänna det buffertvärdet för de nationellt auktoriserade institutens beräkning av sina institutspecifika kontracykliska kapitalbuffertar. Även dessa uppgifter kommer att utföras inom ramen för FI:s löpande arbete och med befintliga resurser.

Bilaga 1

Beskrivning av kreditmättet

Baselkommittén anser att ett så brett mått som möjligt på aggregerad kreditutgivning ska används för att beräkna kreditgapet. Utlåningen till den privata sektorn kan delas upp i lån till hushåll respektive företag. Hushålls-utlåningen består framförallt av traditionella banklån och övriga lån från monetära finansiella institut (MFI). Utöver dessa lån, som täcker cirka 90 procent av hushållens totala skulder, utgörs lånestocken även till viss del av lån tagna från andra kreditutgivare än MFI:s. Eftersom den typen av lån täcker en förhållandevis liten andel av hushållens skulder och de enskilda lånen dessutom generellt är mindre till storlek och har kortare löptid jämfört med de traditionella banklånen är de mindre relevanta för att undersöka uppbyggnaden av systemrisk. Dessa typer av lån har därför uteslutits från kreditmättet.

Vad gäller företagssektorns inlåning går det att identifiera två typer av källor till kredit där den ena, liksom för hushållen, utgörs av traditionella banklån genom MFI:s. Den andra källan utgörs av räntebärande värdepapper som handlas på marknaden, det vill säga via emittering av certifikat och företagsobligationer. Samma begränsning vad gäller andra lån än de som ges via MFI:s har gjorts för företagssektorn. Kreditmättet för den totala svenska privata utlåningen definieras således som:

$$Kredit_t^{Nominell} = Kredit_{MFI_t}^{HH} + Kredit_{MFI_t}^{FTG} + Marknad_t^{FTG}$$

Där HH = hushåll inklusive icke-vinstdrivande organisationer, FTG = icke-finansiella företag och MFI = monetära finansiella institut.

Tidsserien redovisas i nominella termer på kvartalsfrekvens och startar det fjärde kvartalet 1980. Statistiken som används för att beräkna kreditmättet ges av Finansräkenskaperna enligt Statistiska centralbyrån och Finansmarknadsstatistiken enligt Sveriges riksbank. Mättet innefattar därmed all utlåning till företag och hushåll som ges via MFI:s och företagens totala marknadsfinansiering som definierats som värdet av samtliga utestående företagsobligationer och certifikat som handlas på räntemarknaden.

Bilaga 2

Beräkning av kreditgapet

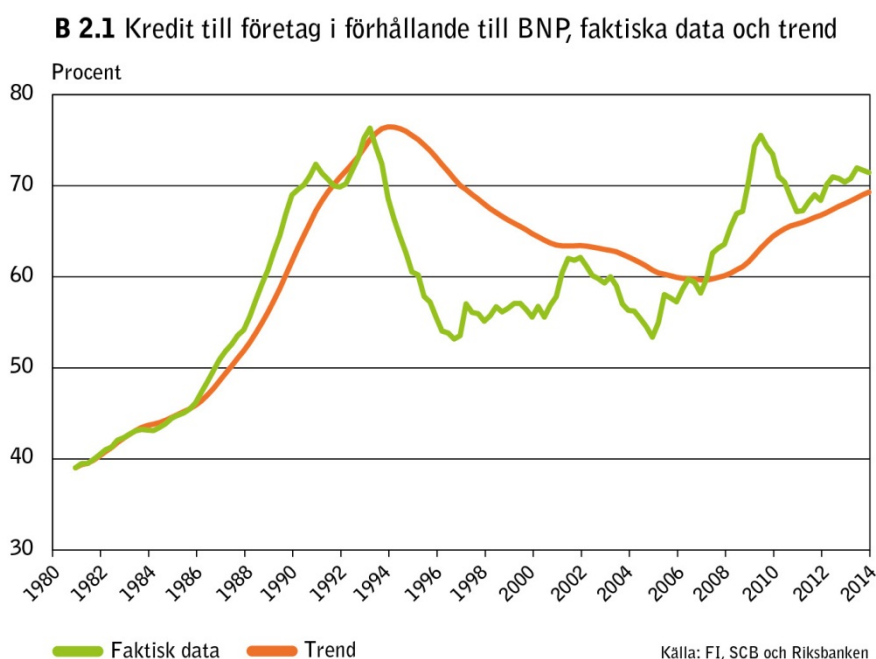
Svensk aggregerad kreditgivning i förhållande till BNP ges av:

$$\frac{Kredit_t^{Nominell}}{\sum_{j=(t-3)}^t BNP_j^{Nominell}} * 100$$

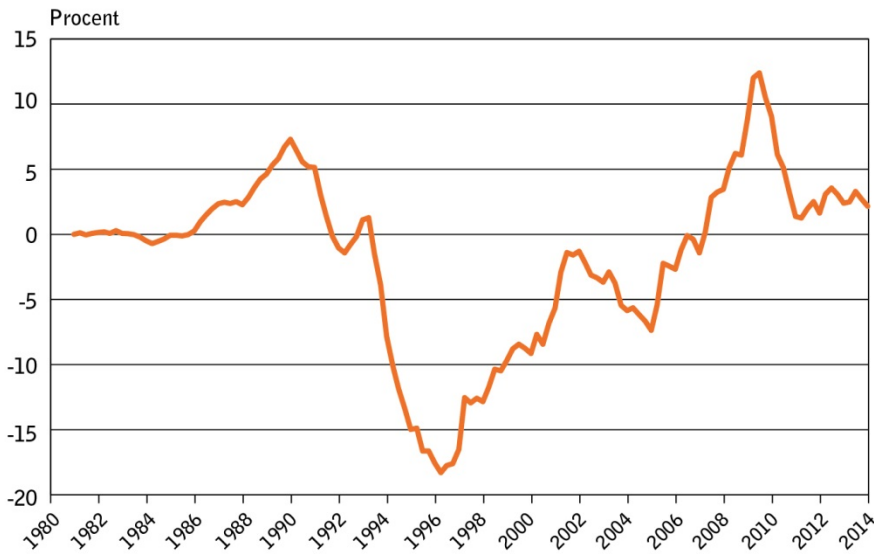
BNP summeras över fyra kvartal för att beräkna värdet av produktionen i Sverige över det senaste året. Kreditmättet är en stockvariabel och utgörs av den totala privata kreditgivningen i Sverige. Mättet innefattar således all utlåning till företag och hushåll som ges via MFI och företagens totala marknadsfinansiering. Kreditmättet redovisas som medelvärde av den totala utlåningen för respektive period med undantag för marknadsfinansieringen som redovisas som det totala värdet av utestående emitterade obligationer och certifikat vid kvartalets slut.

För kvoten som anges ovan beräknas sedan en trend med hjälp av ett ensidigt HP-filter. Trenden subtraheras därefter från faktisk data för att få kreditgapet. När kreditgapet är beräknat förhåller sig nivån på den kontracykliska kapitalbufferten till gapet enligt den linjära funktionen som framgår av diagram 1.

Kreditgapen för hushålls- respektive företagssektorn som visas nedan tas fram på samma vis som det totala kreditgapet med undantaget att beräkningarna görs med hushållskrediter respektive företagskrediter.

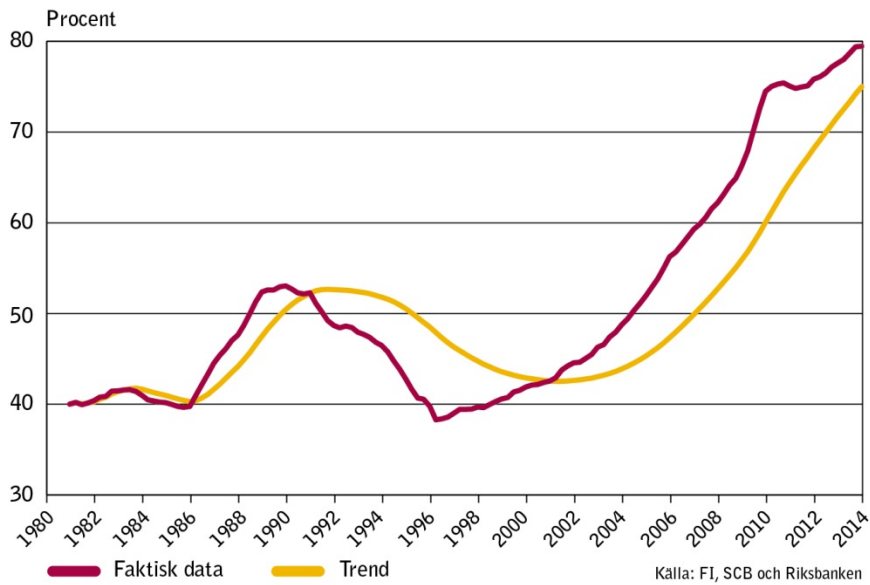


B 2.2 Kreditgap företag



Källa: FI, SCB och Riksbanken

B 2.3 Kredit till hushåll i förhållande till BNP, faktiska data och trend



Källa: FI, SCB och Riksbanken

B 2.4 Kreditgap hushåll

