

2017-04-18

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Ytterligare verktyg för makrotillsyn

Sammanfattning

- Bankföreningen anser att det är viktigt att Finansinspektionen får ett tydligt och väl definierat mandat för makrotillsyn med stöd i lag. Det mandat som föreslås i promemorian är dock alltför brett och långtgående eftersom det i praktiken skulle innebära att Finansinspektionen får mandat att bedriva traditionell stabiliseringspolitik trots att det ligger utanför myndighetens ansvarsområde.
- Bankföreningen anser att ett makrotillsynsmandat bör avgränsas till åtgärder som kan motiveras med risker för den finansiella stabiliteten och till åtgärder som har väl underbyggda konsumentskyddande syften. Denna avgränsning är viktig för att undvika att makrotillsynsåtgärder används som ett dåligt substitut för nödvändiga åtgärder inom andra politikområden eller andra myndigheters ansvarsområden.
- Bankföreningen avstyrker promemorians förslag att enskilda institut åläggs en skyldighet att driva verksamheten på ett sådant sätt att instituten inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Eftersom de föreslagna lagbestämmelserna är otydliga, oförutsägbara och saknar närmare definition av innebörden av finansiella obalanser är det omöjligt för ett enskilt institut att säkerställa att det lever upp till lagkravet, och således att avgöra var gränserna för ett ingripande från Finansinspektionen går.



Övergripande synpunkter

Hushållens skuldsättning har ökat under en längre period och bostadspriserna har stigit kraftigt de senaste åren. Bankföreningen och dess medlemsföretag värnar om en sund kreditgivning och har aktivt bidragit till att återetablera en sund amorteringskultur. Bolånegivarna har generellt sett blivit mer försiktiga i sin kreditgivning under senare år. Som exempel kan nämnas att flertalet långgivare tillämpar någon form av skuldkvotstak och att den kalkylränta som i rådande ränteläge används för att "stresstesta" hushållens betalningsförmåga normalt är 7 till 8 procent.

Promemorians förslag innebär att Finansinspektionen får ett brett och långtgående mandat att begränsa kreditgivningen till hushåll och företag. Myndigheten skulle med stöd av mandatet, och efter godkännande av regeringen, kunna vidta åtgärder för att motverka inte bara risker mot den finansiella stabiliteten utan också makroekonomiska risker även om de inte innebär en risk för den finansiella stabiliteten. Det innebär i praktiken att Finansinspektion kan bedriva traditionell stabiliseringspolitik trots att det ligger utanför myndighetens ansvarsområde.

De analyser som görs beträffande orsakerna till stigande bostadspriser och hushållens ökade skuldsättning konstaterar generellt sett att låga räntor i kombination med avdragsrätten för ränteutgifter, låg beskattning av boende och stark efterfrågan på boende i storstadsområden är de viktigaste förklaringarna till utvecklingen på marknaden (se till exempel bifogad rapport från analysföretaget Copenhagen Economics). Bankföreningen anser att de problem som kan finnas utifrån ett makroekonomiskt perspektiv bör åtgärdas genom konkreta insatser mot de bakomliggande orsakerna till utvecklingen, inte genom att Finansinspektionen får mandat att genomföra åtgärder som i sammanhanget på sin höjd är att betrakta som "second best"-lösningar.

Syftet med makrotillsynsåtgärder är enligt internationella riktlinjer att de ska värna den finansiella stabiliteten och utgöra ett komplement till, och inte ett substitut för, nödvändiga åtgärder inom andra politikområden. Att ge Finansinspektionen ett brett och långtgående mandat – trots att myndigheten inte förfogar över de mest verkningfulla åtgärderna såsom räntesättning, byggnationer av bostäder och skatter – löser inte problematiken utan kan snarare skapa nya problem och än större trösklar för inträde och rörlighet på bostadsmarknaden.

Ett alltför långtgående mandat riskerar dessutom enligt Bankföreningens uppfattning att skapa en målkonflikt med andra politikområden. Till exempel blir ansvarsförhållandena mellan Finansinspektionen och andra myndigheter oklara, och ställer ytterst frågan om vem som ansvarar för den ekonomiska politiken. Regeringens förslag innebär också att riksdagen avsäger sig ansvar och inflytande över åtgärder som potentiellt kan få stor påverkan på såväl enskilda hushåll och företag som på svensk



ekonomi och offentliga finanser. Bankföreningen anser att det inte är rimligt. Huvudansvaret för den ekonomiska politiken bör fortsatt vila på Sveriges riksdag och regering.

Bankföreningen anser mot denna bakgrund att mandatet till Finansinspektionen bör avgränsas till åtgärder som kan motiveras med risker för den finansiella stabiliteten och till åtgärder som har väl underbyggda konsumentskyddande syften. Risker för den makroekonomiska stabiliteten bör endast kunna utgöra motiv till åtgärder i de fall riskerna har sitt uttryckliga ursprung i de finansiella marknadernas funktionssätt.

Det pågår även ett arbete inom EU med att se över möjligheterna att inom ramen för kapitaltäckningsreglerna använda makrotillsynsverktyg för att vidta lånebegränsande åtgärder. Syftet är att harmonisera användandet av dessa verktyg och etablera gemensamma definitioner. Sverige bör ta hänsyn till det arbetet när beslut om ett nytt mandat fattas.

Krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden

Definition av finansiella obalanser

I promemorians förslag definieras inte finansiella obalanser utan hög kredittillväxt och skuldsättningsgrad i olika sektorer anges som exempel på att aktuella obalanser kan föreligga.

Bankföreningen anser att avsaknaden av en definition av ett sådant centralt begrepp som finansiell obalans skapar otydlighet och oförutsägbarhet för såväl instituten som för de låntagare som i förlängningen drabbas av de lånebegränsande åtgärderna. I det fall begreppet finansiell obalans ska användas i lag bör det tydligare framgå vad som avses. En väg framåt skulle kunna vara att mandatet att utfärda föreskrifter om finansiella obalanser ska vara kopplat till konkreta finansiella stabilitetsrisker enligt en i förväg uppställd, uttömmande lista. Listan kan till exempel omfatta alltför hög kredittillväxt och alltför hög skuldsättning om de anses kunna utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten.

Krav på enskilda institut

Promemorians förslag innebär att det i lag ställs krav på att enskilda instituts rörelse ska drivas på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Bankföreningen avstyrker förslaget som i praktiken innebär att ett enskilt institut får ett vittgående ansvar för att det inte uppstår finansiella obalanser på kreditmarknaden. Syftet med regleringen är enligt promemorian att Finansinspektionen

ska få makrotillsynsmandat och makrotillsynsverktyg. Så som förslagen till lagbestämmelser är utformade får de facto även det enskilda institutet ett makroansvar. Det är enligt Bankföreningens uppfattning inte rimligt att ställa krav på det enskilda institutet att ha ett sådant systemperspektiv. Det skulle innebära att det enskilda institutet måste ha långtgående kännedom om hur andra marknadsaktörer agerar och om hur andra marknadsaktörers agerande i kombination med det egna institutets affärsmässiga beslut i sin rörelse påverkar kreditmarknaden. Begreppet rörelse inkluderar dessutom all verksamhet som ett institut bedriver, inte enbart utlåningen till hushåll och företag. Ett makroansvar kan endast vila på Finansinspektionen som makrotillsynsmyndighet.

Bankföreningen konstaterar vidare att eftersom de nya kraven föreslås införas i lagen om bank- och finansieringsrörelse och i bolånelagen utgör lagbestämmelserna i sig självständig grund för ingripanden. Finansinspektionen kan alltså ingripa med sanktioner mot ett enskilt institut (mikrotillsyn) om myndigheten finner att institutet inte uppfyller kraven i lagbestämmelserna. Lagbestämmelserna gäller, och ska alltså följas av de enskilda instituten, oavsett om Finansinspektionen meddelat föreskrifter eller inte. Eftersom de föreslagna lagbestämmelserna är otydliga, oförutsägbara och saknar närmare definition av innebörden av finansiella obalanser är det omöjligt för ett enskilt institut att säkerställa att det lever upp till lagkravet, och således att avgöra var gränserna för ett ingripande från Finansinspektionen går.

Regeringens syfte med förslagen är att ge Finansinspektionen ett makrotillsynsmandat samt en föreskriftsrätt för vissa makrotillsynsverktyg och inte att ålägga de enskilda instituten långtgående makroansvar. Den föreslagna bestämmelsen om finansiella obalanser ålägger institut ett ansvar som går utöver vad ett enskilt institut har möjlighet att beakta i sina affärsbeslut eftersom ett institut inte har tillgång till all information om dess konkurrenter och inte heller ska ha det. Detta är sannolikt inte heller syftet med regeringens förslag, utan en oavsiktlig konsekvens av hur bestämmelsen är utformad. Det är därför nödvändigt att hitta en annan lagteknisk lösning som bättre uppfyller regeringens syfte och samtidigt ökar tydligheten och rättssäkerheten i regleringen.

Bankföreningen anser att det mest ändamålsenliga vore att införa en helt ny lag som reglerar makrotillsynen i Sverige. Den uppenbara fördelen med en sådan lösning är att de enskilda instituten inte åläggs ett makroansvar.

En alternativ väg för att uppnå bättre tydlighet och rättssäkerhet än i nuvarande förslag är att ålägga institut att utifrån den egna verksamheten motverka en alltför hög skuldsättning hos de egna låntagarna. Det är sedan Finansinspektionens ansvar att utarbeta föreskrifter som enskilda institut har att efterleva och som på totalen bidrar

till att finansiella obalanser på kreditmarknaden, som innebär en risk mot den finansiella stabiliteten, motverkas. Detta skulle kunna ske genom en paragraf med följande lydelse:

Kreditinstitut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare.

I bilaga 1 finns ett komplett förslag till förändring av nuvarande 6 kap. 3b § LBF och införande av en ny bestämmelse i bolånelagen samt den föreskriftsrätt som kopplats till lagbestämmelsen.

Bankföreningen anser vidare att det bör framgå av skälen till förslagen att de föreskrifter som kan antas ska utgå från en samlad bedömning av skuldsättningen hos institutens låntagare. Det bör också, i linje med Bankföreningens övergripande synpunkter, tydligt framgå i skälen att föreskrifterna ska motiveras med risker för den finansiella stabiliteten eller väl underbyggda konsumentskyddande syften. Risker för den makroekonomiska stabiliteten bör endast kunna utgöra motiv till åtgärder i de fall riskerna har sitt uttryckliga ursprung i de finansiella marknadernas funktionssätt.

Verktyg som kan aktualiseras inom ramen för förslaget

Promemorian föreslår att Finansinspektionen ska kunna aktualisera verktyg för makrotillsyn inom ramen för förslaget för att begränsa kreditgivning till hushåll och företag. Begränsningarna ska kunna gälla för individuella lån eller kreditgivarnas samlade utlåning under en viss tidsperiod och de ska ta sikte på nya krediter. Undantag ska kunna beviljas. I promemorian ges exempel på ett antal verktyg.

Bankföreningen konstaterar att makrotillsyn är ett politikområde under utveckling och att de verktyg som kan bli aktuella är oprövade. Åtgärderna bör därför användas med försiktighet. Bankföreningen stöder att eventuella åtgärder enbart bör gälla nya krediter. Eftersom de aktuella verktygen potentiellt kan få stor inverkan på den enskildes ekonomi är det vidare bra att det tydliggörs att det kan finnas skäl att göra undantag från begränsningar av villkor i fråga om vissa kredittagare, kundkategorier såsom enskilda näringsidkare, eller krediter.

Amorteringskravet införs i bolånelagen

Regeringens förslag innebär att amorteringskravet även ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen.

Bankföreningen tillstyrker förslaget då det innebär att det ställs samma villkor på de aktörer som ger ut bolån men inte omfattas av lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Erkännande av utländska krav

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

Bankföreningen har inget invända mot regeringens förslag. Bankföreningen vill samtidigt framhålla att det vore rimligt att även utländska institut som driver verksamhet i Sverige omfattas av regleringen för att undvika snedvridning av konkurrensen.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Jenny Nordgren

Bilaga 1 Lagförslag

Bilaga 2 The role of macroprudential policy in Sweden, Copenhagen Economics

Bilaga 1

Förslag till ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Regeringens förslag

Bankföreningens förslag

6 kap.

6 kap.

Skuldsättning och amorteringskrav

3 b §

Kreditinstitut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare.

Om kreditinstitut lämnar krediter till enskilda personer som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska instituten tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur.

~~Finansiella obalanser på kreditmarknaden~~

~~3 c §~~

~~Ett kreditinstituts rörelse ska, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten, drivas på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.~~

16 kap

1 §

[...]

4. vilka åtgärder som ett institut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter av

16 kap

1 §

[...]

4. vilka åtgärder som ett institut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter av



insättare och deras insättningar, amortering, ~~finansiella obalanser på kreditmarknaden~~, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§, [...]

insättare och deras insättningar, amortering, *motverkande av alltför hög skuldsättning*, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§, [...]

Förslag till ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

Regeringens förslag

4 kap.
Amorteringskrav

~~12 a §
Kreditgivare som till konsumenter lämnar krediter som är förenade med panträtt i fast egen-dom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen.~~

~~Finansiella obalanser på kreditmarknaden~~

~~12 b §
En kreditgivares verksamhet ska, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra för fattningar som reglerar verksamheten, drivas på ett sådant sätt att företaget inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.~~

7 kap
1 §
[...]
10. vad en kreditgivare ska iaktta för att uppfylla skyldigheterna i 4 kap. 12 a,

Bankföreningens förslag

6 kap.
Skuldsättning och amorteringskrav

12 a §
Kreditinstitut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare.

Om kreditinstitut lämnar krediter till enskilda personer som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska instituten tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur.



~~41. vad en kreditgivare ska iaktta för att uppfylla skyldigheterna i 4 kap. 12 b, [...]~~

Förslag till författningskommentar till Bankföreningens föreslagna 6 kap. 3 b § LBF

Av paragrafen som är ny, framgår att ett kreditinstituts rörelse, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamhet, ska drivas på ett sådant sätt att institutet motverkar att dess låntagare drabbas av alltför hög skuldsättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 16 kap. 1 § 1 stycket 4 punkten lagen om bank- och finansieringsrörelse meddela föreskrifter om motverkande av alltför hög skuldsättning.

Förslag till författningskommentar till Bankföreningens föreslagna 4 kap 12 a § bolånelagen

Av paragrafen som är ny, framgår att ett kreditinstituts rörelse, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamhet, ska drivas på ett sådant sätt att institutet motverkar att dess låntagare drabbas av alltför hög skuldsättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 7 kap. 1 § 1 stycket 10 punkten bolånelagen meddela föreskrifter om motverkande av alltför hög skuldsättning.