

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2017-00242

ER REF FI2017/00842/B

Remissyttrande om Promemorian Ytterligare verktyg för makrotillsyn

2017-04-18

Riksbanken välkomnar Finansdepartementets förslag om ytterligare verktyg för makrotillsyn. Det är viktigt att regeringen och riksdagen skyndsamt förtydligar Finansinspektionens mandat att vidta åtgärder för makrotillsyn.

Den nuvarande regleringen av makrotillsyn utgör inte tillräcklig grund för att kunna motverka finansiella obalanser. Detta har försvårat genomförande av nödvändiga åtgärder för att bland annat motverka riskerna kopplade till hushållens skuldsättning. Riksbanken är därför positiv till en reglering som ger möjlighet att införa nödvändiga verktyg på området.

I promemorian föreslås att Finansinspektionens föreskrifter om tillämpning av verktyg ska vara underkastade regeringens medgivande. Riksbanken anser att det finns bättre sätt att tillgodose regeringens behov av kontroll. Detta samtidigt som nödvändigt utrymme för flexibilitet och Finansinspektionens möjlighet att agera snabbt tillvaratas. Det kan uppnås genom att regeringen bemyndigar Finansinspektionen att använda makrotillsynsverktyg och utforma dem inom uppsatta ramar. Finansinspektionen å sin sida beslutar sedan om åtgärderna inom dessa ramar.

Riksbanken välkomnar möjligheten för Finansinspektionen att besluta om ytterligare makrotillsynsinstrument

Riksbanken välkomnar förslaget att ge Finansinspektionen utökade möjligheter att besluta om makrotillsynsinstrument. I promemorian konstateras att det saknas lagstöd för makrotillsynsverktyg som innebär ett krav på kreditgivare att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Det innebär att Finansinspektionen med nuvarande regelverk inte kan använda ytterligare verktyg för makrotillsyn i syfte att motverka att Sveriges ekonomi påverkas negativt av en alltför stor kredittillväxt eller hög skuldsättning. Mot denna bakgrund föreslås att ett krav på att kreditinstitut inte ska bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden införs i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Det kompletteras med en möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla detta krav.

Regeringen gav 2013 Finansinspektionen ansvar för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.

Riksbanken har vid flera tillfällen efterfrågat ökad tydlighet avseende Finansinspektionens möjligheter att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaderna, bland annat i rapporten Finansiell stabilitet och i flera remissvar.¹ Även Internationella valutafonden (IMF) rekommenderar att mandatet för makrotillsyn förtydligas i lag och att Finansinspektionen får verktyg att hantera systemrisker på ett effektivt sätt.

Den nu föreslagna lagändringen syftar bland annat till att ge Finansinspektionen möjlighet att föreslå konkreta verktyg för att motverka risker kopplade till hushållens skuldsättning och en tydligare och kortare process när makrotillsynsåtgärder ska genomföras. Riksbanken välkomnar denna breddning av Finansinspektionens möjlighet till att genomföra makrotillsynsåtgärder.

Förslaget omfattar även lagen om verksamhet med bostadskrediter (Bolånelagen). Därmed föreslås att även andra kreditgivare än de som styrs av LBF omfattas. Riksbanken ställer sig positiv till detta. Det är viktigt att riskerna för regelarbitrage och konkurrensnedvridning begränsas så långt det går.

Riksbanken föreslår att regeringen sätter ramarna för de enskilda verktygen medan Finansinspektionen beslutar om tillämpningen

I promemorian förslås ett krav på Finansinspektionen att inhämta regeringens medgivande innan den beslutar om föreskrifter avseende att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Detta krav motiveras med att sådana föreskrifter behöver vara väl avvägda, i fråga om såväl utformning som tidpunkt för införande, eftersom de kan ha stor potentiell påverkan på såväl svensk ekonomi och de offentliga finanserna som på den enskildes ekonomi.

Samtidigt är detta ett område som har visat sig präglas av svårigheter att vidta åtgärder i tid, eftersom kostnaderna på kort sikt är tydliga, medan de långsiktiga vinsterna är mindre lätta att uppskatta (t.ex. undvikande av en kris). Riksbanken finner det därför angeläget med en tydlig ansvarsfördelning mellan regeringen och Finansinspektionen. I annat fall ökar riskerna för att beslut försenas eller inte kommer till stånd alls.

Riksbanken anser att den struktur som väljs bör beakta såväl regeringens kontrollmöjligheter som behovet av att kunna agera skyndsamt. Ett lämpligt sätt att uppnå denna balans är att regeringen beslutar om vilka makrotillsynsverktyg som ska delegeras till Finansinspektionen och inom vilka ramar Finansinspektionen får tillämpa dessa. Finansinspektionen å sin sida beslutar sedan om åtgärderna inom dessa ramar.

En sådan ordning är i linje med Europeiska systemrisknämndens (ESRB) rekommendation² om att makrotillsynsmyndigheten ska vara operativt oberoende. I denna rekommenderas medlemsstaterna att utse ett makrotillsynsorgan som ska ges tydliga mål och kontroll över lämpliga instrument. Dessa argument har Riksbanken anfört tidigare, i samband med att den föreslagna ordningen föreslogs gälla för amorteringskravet. Även Goodfriend och King lyfter i sin utvärdering av Riksbankens penningpolitik vikten av en tydlig ansvarsfördelning och delegation av instrument.³

¹ Se exempelvis "Remissyttrande om Förslag till nya föreskrifter om krav på amortering av nya bolån", Riksbanken februari 2016.

² Se Europeiska systemrisknämndens rekommendation om de nationella myndigheternas mandat för makrotillsyn (ESRB/2011/3), december 2011. Europeiska systemrisknämnden.

³ Se Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010-2015, Goodfriend och King, Riksdagstryckeriet, Stockholm 2016.

De finansiella marknaderna är i ständig förändring

Makrotillsyn är ett relativt nytt politikområde som håller på att växa fram. Det innebär att man successivt kommer att behöva utveckla en verktygslåda med olika typer av verktyg som kan användas för att minska olika typer av systemrisk. Idag är det hushållens skuldsättning som står i fokus och det området täcks av den föreslagna bestämmelsen. Framöver kan det dock finnas skäl att reglera fler institut och verksamheter än de som täcks av den föreslagna bestämmelsen. Det pågår ett internationellt arbete i ESRB att analysera systemrisk ur ett bredare perspektiv.⁴ Detta arbete kan i förlängningen komma att ställa utökade krav på Finansinspektionen att agera i ett skede när systemrisk är på väg att byggas upp.

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Martin Flodén, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Magnus Georgsson och Sofia Possne.

⁴ Se Macroprudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper, July 2016, European Systemic Board.