



Datum: 2016-02-25
Talare: Erik Thedéen
Möte: Möte med riksdagens
finansutskott

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

FI:s förslag på ramverk för makrotillsynen

För knappt ett år sen ifrågasatte Kammarrätten i Jönköping den legala grunden för FI:s förslag om införande av amorteringskrav. Sen dess har det varit en ganska livlig diskussion om vilka befogenheter FI har, och vilka ytterligare befogenheter FI bör ha för att kunna värna stabiliteten i det finansiella systemet och en balanserad utveckling på kreditmarknaden. Vikten av att FI har lämpliga befogenheter och verktyg togs ju också nyligen upp i Mervyn Kings och Marvin Goodfriends granskning av Riksbanken, som publicerades för några veckor sedan.

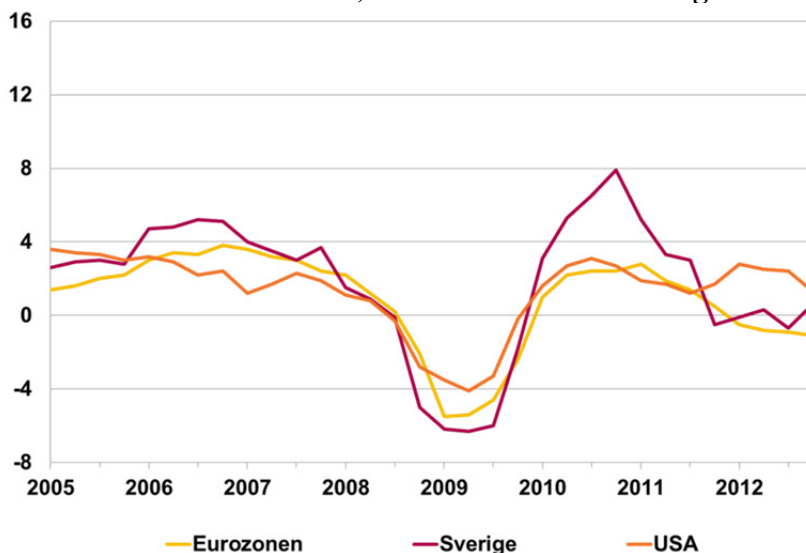
Så det är om FI:s behov av verktyg och befogenheter för vårt delvis nya stabilitetsuppdrag som detta ska handla, och hur vi tycker att detta bör hanteras.

Men till att börja med finns anledning att backa bandet lite för att förstå varför dessa frågor hamnat där de hamnat. Det är framför allt två saker som styrt förloppet – dels lärdomarna från finanskrisen om behovet av ett systemperspektiv i tillsynen, dels det mer specifikt svenska problemet med den snabba ökningen av hushållens skuldsättning.

Erfarenheterna från finanskrisen

Låt mig börja med den diskussion som förts både i Sverige och internationellt i efterdyningarna av 2008 års finanskris, den kris som skapade det djupaste tillväxtfallet på flera decennier:

Bild 1: BNP-tillväxt i USA, Euroområdet och Sverige 2005-2012



Den internationella diskussionen utmynnade bl.a. i slutsatserna att

- det hade funnits en överdriven tilltro till finansmarknadernas förmåga att själva hantera risker
- tillsynen hade varit alltför närsynt och alltför fokuserad på de enskilda företagen – tillsynsmyndigheterna såg inte skogen för bara träd
- reglering och tillsyn hade inte hållit jämna steg med marknadsutvecklingen
- det kvarstod stora nationella skillnader i fråga om regler, tillsynspraxis och krishantering, och ett outvecklat samarbete över gränserna.

Alla dessa problem hängde naturligtvis nära ihop.

När det gäller Sverige kan man konstatera att Finansinspektionen ända sen mitten av 1990-talet – och till skillnad från många andra finansiella tillsynsmyndigheter – haft ett uttryckligt uppdrag att värna det finansiella *systemets* stabilitet, inte bara stabiliteten i de enskilda finansföretagen. Till exempel har FI från 1999 och framåt tagit fram och publicerat årliga stabilitetsrapporter. Dock bedrevs den verksamheten fram till finanskrisen med små resurser, och kopplingen till det konkreta tillsynsarbetet var i praktiken ganska begränsad. Men här har FI gjort betydande förbättringar under senare år, både när det gäller ambitionsnivån i analysen och när det gäller kopplingen till tillsynsprioriteringarna.

På den internationella scenen har det också skett stora förändringar, inte minst på EU-nivå; regelverken har skärpts och vidgats, och de europeiska tillsynsmyndigheterna har skapats. Även när det gäller systemfrågorna har det skapats en ny struktur på den europeiska nivån i form av ESRB, den europeiska systemrisknämnden.

Det som brukar kallas makrotillsyn har varit i fokus i alla länder, något som lett både till organisatoriska förändringar och förändringar i myndigheters uppdrag och verktyglådor. Makrotillsyn är ett begrepp som getts skiftande tolkningar och definitioner. ESRB använder följande definition¹:

The ultimate objective of macro-prudential policy is to safeguard the stability of the financial system as a whole. This includes moderating the build-up of financial imbalances and strengthening the resilience of the financial system, thereby ensuring a sustainable contribution of the financial sector to economic growth”

Ett entydigt mål är alltså att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Samtidigt kan man konstatera att den sista meningen också lämnar utrymme för en vidare tolkning som även innefattar det finansiella systemets påverkan på ekonomisk tillväxt.

När det gäller den organisatoriska sidan kan det konstateras att det finns en rad olika upplägg och varianter i olika länder, bl.a. beroende på skillnader i länders konstitutionella förutsättningar. Inom EU har centralbanken ett huvudansvar i nitton länder, tillsynsmyndigheten i sju länder, centralbanken tillsammans med tillsynsmyndigheten i ett land, en särskild kommitté i två länder och regeringen i ett land.² Viktigt att notera är att i de fall centralbanken har huvudansvaret sammanfaller detta i nästan samtliga fall med att centralbanken också är ansvarig för banktillsynen.

Även i de länder där centralbanker har detta ansvar har olikartade interna lösningar valts. I exempelvis Storbritannien hanteras makrotillsynsbesluten av en särskild kommitté (FPC), där bl.a. finansdepartementet är representerat. I Holland, som valt en liknande struktur, är det regeringen som beslutar om kreditmarknadspåverkande åtgärder som bolånetak. I Tyskland finns ett råd sammansatt av regering, tillsynsmyndighet och centralbank, som utfärdar råd enligt principen ”följ-eller-förklara” till berörda myndigheter. Centralbanken har därutöver tilldelats ett särskilt ansvar för identifiering, analys och uppföljning av stabilitetsfrågor. I Danmark och Norge har regeringen en uttalad roll när det gäller makrotillsyn, exempelvis när det gäller beslut om den s.k. kontracykliska bufferten; i Norge ger i detta fall centralbanken, Norges Bank, efter diskussion med Kredittilsynet, en rekommendation till regeringen som sen fattar beslut.

Även om det finns några huvudvarianter i den mer övergripande strukturen, finns alltså ganska betydande skillnader även inom dessa – notervärt är att regeringarna i flera fall har ett uttalat inflytande. Tittar man närmare ser man att det i princip finns lika många varianter på organisatoriska ramverk som det finns länder, och någon

¹ ESRB: ”Allocating macro-prudential powers” (2014)

² ESRB-: “Allocating macro-prudential powers”.

tydlig s.k. ”best practise” finns inte i dagsläget. Man kan säga att den svenska lösningen är unik – men det är också alla andra länders.

År 2011 tillsatte regeringen Finanskriskommittén, bl.a. för att utvärdera det krisförebyggande och krishanterande arbetet inför och under finanskrisen, och komma med förslag till förbättringar. Resultaten presenterades i kommitténs första delbetänkande i januari 2013³. Kommittén ansåg att krishanteringen 2008-2009 i huvudsak hade fungerat väl i Sverige, trots de oklarheter som funnits när det gällde olika myndigheters roller och befogenheter. Utredningen menade vidare att flera myndigheter hade och även i fortsättningen borde ha ett tydligt ansvar i fråga om finansiell stabilitet, men att det på vissa punkter borde förtydligas. Samarbetet mellan myndigheterna borde också struktureras på ett tydligare sätt. Utredningen föreslog att ett stabilitetsråd borde inrättas för informationsutbyte och koordinering av de policyåtgärder som respektive myndighet skulle kunna vidta, utifrån sina respektive roller och befogenheter.

Det ska noteras att diskussionen i utredningen om makrotillsyn och finansiell stabilitet helt fokuserade på systemstabilitet i den mer snäva meningen, dvs. att det finansiella systemet ska vara robust och kunna utföra sina centrala funktioner – kapitalförsörjning, betalningsförmedling och riskhantering – även i stressade situationer. Det var också den infallsvinkeln som då gällde både i den svenska och i den internationella diskussionen.

Senare under 2013 fördes diskussionen vidare i departementspromemorian ”*Finansiell stabilitetspolitik - ett nytt politikområde under utveckling*” (Ds 2013:45). I promemorian vidgades analysen från systemstabilitet till den s.k. kreditcykeln och hur den skulle kunna hanteras och påverkas med olika policyåtgärder. Analysen i den promemorian tillsammans med Finanskriskommitténs delbetänkande och remissvaren på detta, bildade grunden för de förslag regeringen presenterade i augusti 2013. Där fick FI ett utvidgat stabilitetsuppdrag som inkluderade målet om stabilitet på kreditmarknaden. I sammanhanget presenterades också regeringens förslag till utformning av det blivande stabilitetsrådets uppdrag och organisation.

Hushållens skuldsättning och det vidgade uppdraget

FI:s vidgade uppdrag tangerar stabiliseringspolitiken

FI har alltså sedan länge haft ett uppdrag att se till stabiliteten i det finansiella systemet. Det *kvalitativt* nya i det vidgade uppdraget som regeringen formulerade år 2013, handlar om alltså målet att också främja en balanserad utveckling på kreditmarknaden. Det innebär med andra ord ett bredare mål än att säkerställa att det finansiella systemet som sådant är stabilt, i linje med den nämnda vidare tolkningen av ESRB:s definition av makrotillsyn. När vi fortsättningsvis talar om makrotillsyn är det alltså denna bredare mening som avses.

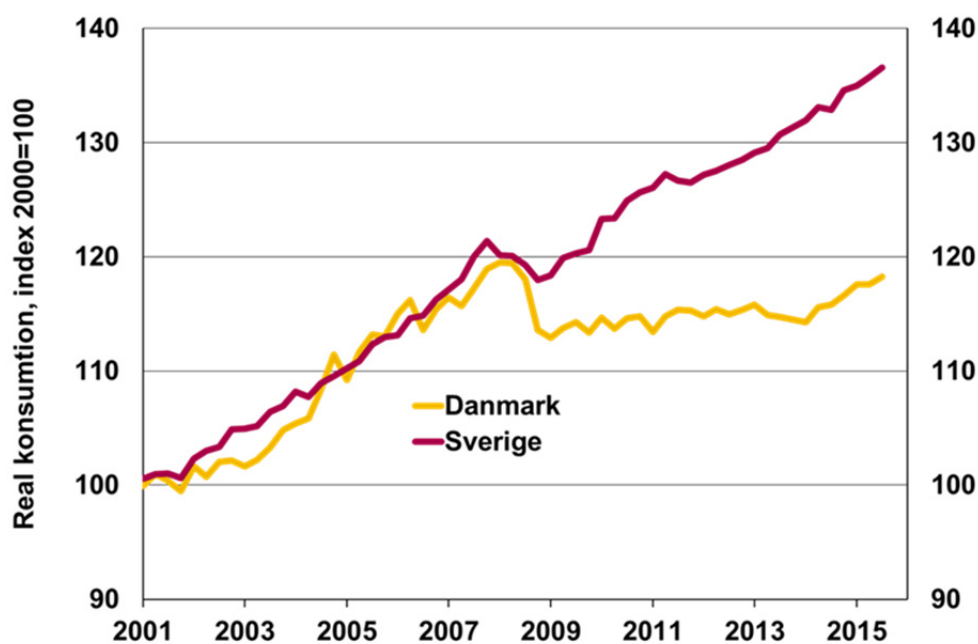
³ Att förebygga och hantera finansiella kriser. SOU 2013:6

Att den infallsvinkeln kom i fokus i Sverige och vid den tidpunkten, hade en uppenbar orsak: nämligen den snabba ökningen av hushållens skuldsättning som då alltmer tydligt framträtt som en risk. Och då inte främst som en risk för det finansiella systemet som sådant, utan för samhällsekonomin i stort. I Sverige hade alltså den något ovanliga situationen uppstått att det finansiella systemet var stabilt, samtidigt som obalanserna på kreditmarknaden växte.

Det vidgade uppdraget handlar alltså om att förhindra att en obalanserad utveckling på kreditmarknaden, exempelvis i form av en alltför snabb ökning av skuldsättningen, i sin förlängning skapar makroekonomiska obalanser. Och det skulle kunna inträffa när högt belånade hushåll – till följd av stigande räntor, fallande huspriser eller ökad arbetslöshet – tvingas dra ner sin konsumtion för att klara av räntor och amorteringar och behålla sina bostäder.

I de länder som hade en kraftig ökning av skuldkvoten före finanskrisen – bland annat Danmark – fick man i många fall också en kraftigare tillbakagång i konsumtionen när bubblan spruckit.

Konsumtionsutveckling i Sverige respektive Danmark



Det stora problemet i dagsläget är alltså att hushållens skuldsättning kan bidra till eller förstärka en konjunkturedgång.

En snabb skuldtillväxt kan innebära att risker byggs upp för samhällsekonomin som varken långivare eller låntagare kan överblicka och ta hänsyn till i det enskilda fallet. Därmed är det ett ansvar för staten att bevaka detta och, om så behövs, vidta åtgärder. Att sätta restriktioner för utlåningen är med andra ord inte uttryck för en myndighets

önskan att sätta sig som ”förmyndare” för låntagarna. Det handlar inte heller om att inkompetensförklara långivarna. Vad det handlar om är statens ansvar för den samhällsekonomiska stabiliteten.

Inte bara hushåll och bolån

Hushållens skuldsättning har alltså blivit något av en katalysator för den riktning stabilitetsdiskussionen i Sverige tagit de senaste åren. Hushållens skuldsättning kommer säkert att vara i fokus länge än, men det är också viktigt att se lite bredare på uppdraget. Det är ju allmänt omvittnat att de låga räntorna varit en av drivkrafterna bakom låneexpansionen. Och det framstår i dagsläget som troligt att vi kommer att leva i en lågräntemiljö också en god tid framöver. Vad händer då i en miljö präglad av långvarigt låga räntor? De historiska erfarenheterna pekar på att det inte bara är hushållen och deras bostadslån som påverkas. Låga räntor tenderar att driva fram ett ökat risktagande bland placerare och investerare, i jakten på att få avkastning på sparande, och bubblor kan byggas upp. Företag kan investera baserat på låga finansieringskostnader och stigande tillgångsvärden, investeringar som sen inte visar sig långsiktigt hållbara när räntenivån stiger. Allt detta kan skapa både makroekonomiska risker och risker för det finansiella systemet.

Vårt uppdrag om balans på kreditmarknaden måste alltså ha ett bredare fokus än att bara handla om hushållens bolån.

Nya verktyg, nya befogenheter

Är då Finansinspektionen rustad för detta? Fram tills för cirka ett år sen var vår, och som vi uppfattade saken även regeringens, syn att FI i princip hade de legala befogenheter som behövdes för att hantera detta vidgade uppdrag. Vi och många andra ansåg att den s.k. sundhetsparagrafen gav en adekvat grund för att införa ett amorteringskrav. Men eftersom Kammarrättens yttrande visade att detta inte var självklart, sattes frågan om befogenheter och mandat konkret på dagordningen såväl för oss som för regering och riksdag.

Mer än amorteringskrav

När det gäller amorteringskravet har detta som bekant nu landat i att det träffats en brett politiskt förankrad överenskommelse som säkerställer lagstödet för FI att genomföra amorteringskravet, och i huvudsak på det sätt vi föreslog. Detta välkomnar vi naturligtvis.

Men det finns fortfarande en tydlig skillnad mellan våra olika uppdrag och de verktyg vi har för att konkret arbeta med dem. Lite schematiskt kan man illustrera det så här:

| | Konsumentskydd | Finansiell stabilitet | Motverka finansiella obalanser |
|---------------------|-----------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| UPPDRAG | Ja | Ja | Ja |
| BEFOGENHETER | Ja, omfattande | Ja, omfattande | Enbart amorteringskrav |

Men fler och andra åtgärder än amorteringskrav kan behövas för att hantera balansproblem på kreditmarknaden. Till exempel har vi ju pekat på möjligheten att införa ett s.k. skuldkvotstak. Dessutom är det, som antytts, inte nödvändigtvis alltid hushållen som står i fokus när det gäller stabiliteten på kreditmarknaden. Det kan också – som ju var fallet i början av 1990-talet – vara den kommersiella fastighetssektorn. Eller någon annan del av ekonomin.

Det kan också beroende på situationen vara väldigt olika slag av åtgärder som behövs. Ibland behövs brett verkande åtgärder, i andra fall mer avgränsade, ibland kan det handla om cykliska åtgärder, ibland mer strukturpåverkande.

En viktig aspekt i det sammanhanget är att många av de tillsynsåtgärder FI redan har på repertoaren, för att värna konsumentskydd och systemstabilitet, också har eller kan ges en utformning som gör dem relevanta även för att stabilisera kreditmarknaden. Och även om detta inte är en uttalad avsikt uppstår ofta en påverkan. Omvänt gäller att utan tillgång till de vanliga tillsynsverktygen och regleringsbemyndigandena – inte minst när det gäller kapitaltäckningsregelverken – skulle de reella möjligheterna att bedriva makrotillsyn begränsas påtagligt. Det är därför svårt att tänka sig en makrotillsynsmyndighet utan ansvar för åtminstone banktillsynen.

Bolånetaket är ett bra exempel. Det infördes ursprungligen för att skydda konsumenterna mot överbelåningens risker. Men det har också betydelse för bankernas kreditriskexponeringar och därmed för den finansiella stabiliteten. Och det har dessutom effekter på kredittillväxten och den makroekonomiska riskbilden. De olika riskerna kan med andra ord ofta överlappa varandra och kan praktiskt vara svåra att hålla isär, liksom effekterna av olika åtgärder på angränsande områden. Problemet består alltså till stor del i att FI:s möjligheter att använda sina redan tillgängliga verktyg behöver anpassas till det utvidgade uppdraget. Med FI:s nuvarande bemyndiganden är det inte tydligt om, i det här fallet, ett bolånetak skulle kunna införas, avvecklas eller omformas också med hänvisning till makrostabilitetsrisker.

Potentiellt finns med andra ord en ganska stor flora av åtgärder som kan utnyttjas för att bidra till stabila förhållanden på kreditmarknaden. Och en snabb metodutveckling internationellt gör att listan kommer att bli allt längre. Bara för att illustrera detta kan man betrakta nedanstående lista på tänkbara makrotillsynsåtgärder. Till detta kommer alla de mer traditionella tillsynsåtgärder, tex. kapitalkrav, som kan utformas och användas även med syfte att bidra till stabilitet på kreditmarknaden:

- Amorteringskrav
- Skuldkvotstak
- Tak för skuldbetalningar
- Bolånetak
- Räntebindningstid
- Lån i utländsk valuta
- Tak för utlåning/inlåning
- Kreditprovning (KALP)

En slutsats av detta är att det blir problematiskt om FI varje gång någon ny åtgärd kan behöva vidtas ska vända sig till det politiska systemet för att få frågan utredd och, förhoppningsvis, sen få de önskade befogenheterna. De nödvändiga befogenheterna gäller dessutom i stor utsträckning traditionella tillsynsåtgärder som FI redan har befogenhet att använda, men inte för att skapa balans på kreditmarknaden. Detta i synnerhet som finansiella stabilitetsproblem kan uppstå och utvecklas på ett sätt som kräver snabba ingripanden.

En annan slutsats är att det är svårt att i förväg bestämma vilka verktyg FI kan behöva använda. Varierande behov och en snabb kunskapsuppbyggnad internationellt när det gäller makrotillsynsverktyg gör det olämpligt att peka ut ett antal definierade verktyg som FI ges bemyndigande att använda. Det innebär en uppenbar risk för oönskade trögheter om nya åtgärder, i takt med att de aktualiseras, skulle behöva tas upp till separat behandling av regering och riksdag.

Allt detta talar enligt vår uppfattning istället tydligt för ett bredare, mer generellt bemyndigande att vidta stabilitetsåtgärder.

Detta ska inte uppfattas som att FI helt på egen hand och efter egen ingivelse ska kunna sjösätta den ena åtgärden efter den andra. Alla åtgärdsförslag ska utredas, konsekvensbeskrivas och remissbehandlas, precis som idag. Men även mer principiellt skulle ett ”hyperaktivt” förhållningssätt vara negativt, bl.a. därför att det skulle innebära stora svårigheter att bedöma effekterna av varje åtgärd. Dessutom skulle ett utpräglat interventionistiskt beteende ge felaktiga signaler och förväntningar om tillsynens roll och möjligheter.

Makrotillsyn och stabiliseringspolitik – hur ska rågången dras?

Det finns alltså ett stort antal åtgärder av traditionell tillsynskaraktär, av mer uttalad makrotillsynskaraktär och av stabiliseringspolitisk karaktär (och även andra, t ex inom bostadspolitikerna) som är av betydelse och som kan vara relevanta för att värna en balanserad utveckling på kreditmarknaden. Detta innebär dels att olika slag av åtgärder, beslutade av olika statliga organ behöver samverka, dels att det behöver finnas en klarhet angående vem som beslutar om vad och varför. Samverkansfrågorna ska inte tas upp i det här sammanhanget, men vi kan bara notera att Finansdepartementet, FI, Riksgälden och Riksbanken har ett samverkansråd just för detta. Frågan här och nu är vem som ska ha bestämmanderätten över dessa olika verktyg? Här kan man urskilja tre grupper av åtgärder:

1. Åtgärder som riktas direkt mot enskilda företag och medborgare. Här är skattefrågor det uppenbara exemplet. Här krävs demokratisk legitimitet och ett tydligt politiskt ansvar. Här är det regering och riksdag, inte myndigheter, som har att fatta besluten. FI eftersträvar självklart inte några befogenheter av det slaget.
2. Åtgärder för att påverka kreditmarknaden som de facto riktas mot enskilda företag och hushåll, men via de finansiella företagen. Här är bolånetak och amorteringskrav exempel. Här blir befogenheter och ansvarsutkrävande en mer komplex fråga.
3. Åtgärder som riktas mot de finansiella företagen, men inte reglerar deras förhållanden i form av kreditvillkor etc mot den enskilde kunden. Detta är vad vi kan kalla traditionella tillsynsåtgärder, exempelvis kapital- och likviditetskrav, generella krav när det gäller kreditprövning, riskhantering etc. Här fattar FI besluten inom ramen för lagar och bemyndiganden.

Utgångspunkten är alltså att staten kan ha synpunkter på hur hushållen agerar. Staten kan då vidta åtgärder som direkt riktar sig mot hushållen), t.ex. att ändra ränteavdragen (åtgärd **1**)

Men ibland kan det vara enklare att reglera och följa upp regleringen om man riktar den mot bankerna (**2**), som i fallet med amorteringskravet. Detta riktar sig mot hushållen genom att reglera de enskilda hushållens kreditvillkor. Men då lånen ges av banker som står under FI:s tillsyn så blir det enklare om FI skriver föreskrifter och ser till att bankerna löser uppgiften åt staten. Det blir alltså en form av indirekt reglering av hushållens amorteringsbeteende.

Staten kan också ha synpunkter på hur banker agerar. Där har FI fått ansvaret att skapa regler och följa upp dessa med tillsynsåtgärder (**3**). Då är det naturligt att FI har långtgående befogenheter och att regeringen, som vid all svensk myndighetsutövning, inte involveras. Även sådana åtgärder kan indirekt påverka hushåll och företag via räntor, avgifter, kreditutbud etc, men innebär inte någon reglering av kreditvillkoren gentemot varje enskild kund.

Sedan kan man ha en diskussion om t.ex. ett skuldkvotstak med vissa möjligheter till undantag är ett exempel på (2) eller (3). Eller om ett bolånetak som drabbar alla lika är ett exempel på (2) eller (3). FI har i och för sig redan långtgående befogenheter att införa i princip alla dessa åtgärder om vi kan åberopa konsumentskydd eller att banksystemets stabilitet hotas. Då behöver vi inte inhämta regeringens godkännande, vilket skulle kunna tala för att (3) borde vara det normala även för flertalet makrotillsynsåtgärder.

Åtgärder av typ 1 och 3 är alltså ganska oproblematiska när det gäller vem som ska dra i spaken. Men när det gäller ”typ 2-åtgärder” måste man ta ställning till hur gränslinjen mot de ekonomisk-politiska åtgärder regeringen ansvarar för ska

definieras. I vilken utsträckning och på vilket sätt ska en myndighet kunna agera självständigt när det gäller den här typen av åtgärder?

Utöver den grundläggande frågan om vem som direkt påverkas, menar vi att följande principer utgör rimliga utgångspunkter för hur ansvarsfördelningen bör se ut:

- Kan måluppfyllelsen mätas? Om ja, talar detta för en delegering till myndighet. Ett exempel är penningpolitiken och dess effekter på inflationsmålet.
- Är risken liten för att åtgärderna ska ge långsiktiga effekter på ekonomisk tillväxt eller fördelning? Om ja, talar detta för en delegering till myndighet.
- Finns tydliga risker för att åtgärdsbeslut kan kompliceras eller fördröjas i den politiska processen? Om ja, talar detta för en delegering till en expertmyndighet. Även här är penningpolitiken ett exempel.
- Finns tydliga synergier med och nära kopplingar till annan verksamhet som en myndighet bedriver? Om ja, talar detta för en delegering till myndighet.

När det gäller makrotillsynsbeslut av det slag vi diskuterat blir svaren på dessa frågor blandade. Åtgärderna kan vara svåra att utvärdera; ”stabilitet på kreditmarknaden” är en betydligt mer komplex och svårkvantifierad storhet än exempelvis inflationstakten eller bankernas kapitaltäckning. Vidare kan åtgärderna få fördelningspolitiska effekter, och med mer eller mindre långsiktig verkan. Men det finns samtidigt också klara fördelar om den finansiella tillsynsmyndigheten tar initiativ till och utformar åtgärder av detta slag, inte minst därför att FI redan har tillsynsansvaret över banker och andra finansföretag och har ett stort antal verktyg som är relevanta också för det vidgade uppdraget. Att FI faktiskt fått detta uppdrag, i bred politisk enighet dessutom, kan man se som ett uttryck för en insikt om detta.

Men sammantaget menar vi att den breda träffbilden, svårigheten att mäta effekterna av vissa åtgärder och risken för långsiktig påverkan på tillväxt och fördelning talar emot ett självständigt beslutfattande på myndighetsnivå. Istället finns goda argument för att någon typ av politiskt ansvar ska finnas när det gäller makrotillsynsåtgärder av den här karaktären.

Givet detta, tycker vi att man bör fundera på en ordning som, komprimerat uttryckt, innebär att FI tar initiativet till och presenterar sådana åtgärder som vi

1. anser ändamålsenliga för att uppnå en balanserad utveckling på kreditmarknaden,
2. anser kan innebära påtagliga effekter på enskilda företag och hushåll

Därefter ska det vara upp till regeringen att avgöra om FI ska genomföra åtgärden eller inte.

Finansinspektionens förslag

Vi har för vår del kommit fram till att detta kan lösas genom att en generell bestämmelse införs i 6 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det kapitlet innehåller övergripande bestämmelser om ett kreditinstituts rörelse och därför passar en sådan bestämmelse in i det sammanhanget.

Bestämmelsen bör med andra ord utformas och motiveras generellt så att den ger utrymme för Finansinspektionen att vidta olika typer av åtgärder. Bestämmelsen är avsedd att ersätta den som kommer att införas om ett amorteringskrav. Bestämmelsen skulle kunna utformas så här, och under rubriken ”Finansiella obalanser”:

Ett kreditinstituts rörelse ska drivas på ett sätt som inte bidrar till att det uppstår finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Den föreslagna formuleringen liknar den nya formuleringen i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Genom tillägget i förordningen har Finansinspektionen fått i uppdrag att ”vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.”

Genom att införa en sådan lagbestämmelse (och ett tillhörande bemyndigande) kommer Finansinspektionens uppdrag att stämma bättre överens med lagstiftningens krav på de finansiella företagen.

Man behöver också fundera över om en liknande bestämmelse behöver införas i andra lagar som reglerar företag som lämnar krediter, t.ex. i den kommande lagen om bolån som införs vid genomförandet av bolånedirektivet i Sverige.

Förutom att bestämmelsen utformas på rätt sätt måste bestämmelsen *motiveras* på ett ändamålsenligt sätt. Det måste därför beskrivas vad det är som bestämmelsen ska skydda. Ett resonemang om att det är finansiella obalanser som ska motverkas för att skydda samhällsekonomin och välfärden, eller ett liknande resonemang, bör enligt vår uppfattning vara centralt för motiveringen till den nya lagbestämmelsen och det tillhörande bemyndigandet.

Motiveringen ska göra tydligt att lagstiftarens avsikt är att delegera rätten att införa olika typer av regleringsåtgärder för att påverka kreditgivningen. Som nämnts är det svårt att förutse vilken typ av finansiella obalanser som kan uppstå och vilka åtgärder som kan behövas. Därför bör motiveringen vara brett formulerad, även om det är rimligt att avgränsa de möjliga åtgärderna till åtgärder med en tydlig koppling till kreditgivningen.

Sist men inte minst har vi uppfattningen att lagrevideringen bör kunna genomföras så snart som möjligt, helst innan årets slut. Vi bedömer inte att den behöver göras till föremål för en offentlig utredning, eller kopplas till pågående eller kommande

utredningar på angränsande områden. FI har ju redan fått uppdraget, och det är angeläget att detta kommer på plats så snart som möjligt.

Åter till frågan om den politiska förankringen av vissa av de kreditmarknadsstabiliserade åtgärderna.

Vi är förstås medvetna om att en modell där regeringen godkänner eller underkänner olika förslag till åtgärder som en myndighet lägger fram avviker från den gängse svenska modellen när det gäller förhållandet mellan regering och myndigheter. Men det är inte unikt. På det socialpolitiska området uppstod för några år sen en besläktad diskussion, där det handlade om att vissa myndighetsåtgärder skulle kunnat få stora statsfinansiella effekter. Detta ledde senare fram till en skrivning i förordningen (2014:570), ”... om ett samrådsförfarande i situationer när myndighetsbeslut kan innebära omfattande och oförutsedda statsfinansiella effekter”.⁴ Även om det i det här fallet inte handlar om statsfinansiella effekter i första hand är problematiken principiellt likartad.

Men återigen – vi tror att det är viktigt att det finns en förankring och ett politiskt ansvarstagande för åtgärder som i sin karaktär ligger nära den ekonomiska politiken, och som brett och direkt påverkar stora grupper av medborgare. Och detta i synnerhet om FI ges stor frihet att utforma åtgärderna. Sen kan formerna för detta självklart diskuteras ur både praktiska och konstitutionella aspekter.

Vi tycker också att det skulle kunna vara ändamålsenligt om Finansinspektionen, kallas till Finansutskottet för att redovisa motiven för de beslut och åtgärder som vidtagits när det gäller kreditmarknadsstabiliserade åtgärder, om de visat sig ändamålsenliga etc. Detta skulle förslagsvis kunna ske en gång per år. Det skulle ännu tydligare markera att detta utvidgade uppdrag är av speciell karaktär och därför förtjänar en speciell utvärdering.

Detta är frågor utan självklara svar. Det är viktigt att tydligare befogenheter snabbt kommer på plats, men det krävs likafullt ordentliga funderingar och diskussioner som landar i ett genomtänkt förhållningsätt. Och det finns skäl att trycka på att det kräver *politiska* diskussioner och ställningstaganden – frågor om vilka befogenheter en myndighet ska ha och hur ansvars- och arbetsfördelning mellan myndigheter, regering och riksdag ska se ut är ju inte i första hand en teknisk fråga utan handlar om principer, värderingar och bedömningar.

FI inser också att det, sett ur politiska beslutsfattares synvinkel, kan upplevas som tveksamt att ge ett vidsträckt mandat till FI på ett område där erfarenheterna är begränsade. Ett alternativ skulle då kunna vara att gå mer stegvis fram, och starta med att ge oss möjlighet att använda ytterligare ett verktyg - skuldkvotstaket. Parallellt med detta skulle i så fall ett bredare mandat kunna utredas och diskuteras vidare.

⁴ ”2 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas”.

Makrotillsyn är, som väl torde ha framgått, ett område som kan beskrivas som jungfrulig mark. Erfarenheterna av hur olika åtgärder fungerar på kortare och längre sikt, hur de samspelar med varandra och med andra typer av åtgärder, hur detta ska mätas och utvärderas och hur de institutionella arrangemangen bäst ska utformas har varken vi eller någon annan några säkra och definitiva svar på. Vi måste pröva oss fram, utvärdera och, om så behövs, göra om och göra rätt. Vi behöver tydliga befogenheter att kunna arbeta och bygga upp erfarenhet, men det är samtidigt oerhört viktigt med kontrollstationer och uppföljning för att forma en väl fungerande ordning.

För att sammanfatta – vår syn på detta är att:

- Det finns ett stort värde i att makrotillsynsverktygen finns samlade i en institution, i Sveriges fall hos FI. Samtidigt påverkas utvecklingen på finansmarknaderna också av en rad förhållanden och åtgärder – inte minst olika stabiliseringspolitiska åtgärder – som hanteras av regeringen och av andra myndigheter. Detta gör att samråd och samverkan, bl. a. inom ramen för stabilitetsrådet, är av central betydelse.
- Diskussionen kring amorteringskravet har visat att FI behöver tydliga befogenheter för sitt agerande i det vidgade uppdrag vi fått att motverka finansiella obalanser.
- De åtgärder FI ska kunna vidta ska vara tydligt kopplade till kreditgivningen. Men behovet av en viss typ av åtgärd och hur den ska utformas kan inte alltid förutses, samtidigt som metodutvecklingen internationellt går snabbt. Det krävs därför ett brett bemyndigande för att kunna vidta olika åtgärder för att snabbt och effektivt hantera olika slag av problem.
- Åtgärder för att motverka finansiella obalanser kommer inte i alla lägen att ha sitt fokus på hushållen. Obalanser kan uppstå även på andra delar av kreditmarknaden, vilket kan exemplifieras med den utveckling på den kommersiella fastighetsmarknaden som föregick 1990-talskrisen. Vårt makrotillsynsmandat behöver vara brett även i det avseendet.
- Hela den verktygslåda som FI disponerar bör kunna användas för att uppnå samtliga de mål som anförtratts oss – konsumentskydd, finansiell stabilitet och att motverka finansiella obalanser. Det är olyckligt och olämpligt om FI kan införa en viss åtgärd utifrån ett mål men inte utifrån ett annat; FI har exempelvis idag möjlighet att införa bolånetaket med hänvisning till konsumentskyddet, men inte för att motverka finansiella obalanser.
- Vi bedömer att detta lagtekniskt kan göras genom att en bestämmelse införs i 6 kap, Lagen om bank- och finansieringsrörelse, och ett tillhörande bemyndigande. Vi anser att det är viktigt att detta sker så snart som möjligt.

- Eftersom vissa kreditmarknadsåtgärder kan ha en påtaglig och direkt påverkan på enskilda hushåll och företag och samtidigt har beröringspunkter med finanspolitiken, anser vi att det är rimligt och önskvärt att sådana åtgärder har en politisk förankring. Regeringen bör därför ha möjlighet att ta ställning till åtgärdsförslag av den karaktären som FI lägger fram.
- Vi anser det även rimligt och önskvärt att riksdagen och dess finansutskott regelbundet utvärderar det arbete FI gör för att främja den finansiella stabiliteten och för att motverka finansiella obalanser.