

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: fi.fma.b@regeringskansliet.se

Utveckling av makrotillsynsområdet

(Fi2025/01375)

Riksgälden ska tillsammans med Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksbanken verka för att det finansiella systemet är stabilt. Riksgäldens remissvar på promemorians förslag görs med utgångspunkt från dessa mål och uppgifter. Riksgälden vill framföra följande synpunkter på promemorians förslag om ändringar i de låntagarbaserade makrotillsynsåtgärderna bolånetak och amorteringskrav samt om det kontryckiska buffertvärdet.

Sammanfattning

- Riksgälden bedömer att de föreslagna ändringarna i de låntagarbaserade makrotillsynsåtgärderna sammantaget kan innebära ökade risker för den finansiella stabiliteten.
- Riksgälden anser att det är viktigt att följa upp, bevaka och utvärdera vilka konsekvenser på det finansiella systemet som ändringarna i de låntagarbaserade makrotillsynsåtgärderna får om de genomförs. Detta bör ske inom ramen för en regelbunden utvärdering av makrotillsynsåtgärderna, även av oberoende utvärderare. Utfallet av utvärderingarna bör utmynna i en bedömning om huruvida de låntagarbaserade makrotillsynsåtgärderna behöver utformas annorlunda.
- Riksgälden anser att det finns skäl som talar för respektive emot att ansvaret för det kontryckiska buffertvärdet flyttas från Finansinspektionen till Riksbanken, och att dessa måste vägas mot varandra. Det framgår emellertid inte av promemorian att nuvarande ordning har haft uppenbara nackdelar i termer av finansiell stabilitet. Riksgälden efterlyser en mer utförlig sådan analys.
- Riksgälden har behov av information om det kontryckiska buffertvärdet för att kunna fastställa kravet på nedskrivningsbara skulder för varje bank

och institut (MREL-kravet). Riksgälden utgår från att informationshämtningen av de institutspecifika kontracykliska buffertkraven inte kommer att påverkas av om ansvaret flyttas från Finansinspektionen till Riksbanken. Riksgälden anser att Riksgälden, likt Finansinspektionen, bör få yttra sig innan Riksbanken beräknar och beslutar om ett kontracykliskt buffertriktvärde respektive kontracykliskt buffertvärde. Detta eftersom det kontracykliska buffertvärdet påverkar MREL-kravet.

Förslag om att avskaffa det skärpta amorteringskravet och att höja bolånetaket

Riksgälden bedömer att förslaget att avskaffa det skärpta amorteringskravet och att höja bolånetaket kommer innebära ökad skuldsättning och därmed kan medföra minskad motståndskraft hos hushållen och ökade risker för den finansiella stabiliteten. Den ökade skuldsättningen innebär att hushållen blir mer känsliga för inkomstbortfall och ränteändringar, särskilt om en stor del av hushållens lån även fortsättningsvis kommer att ha rörlig ränta. Riksgälden baserar sin bedömning bland annat på utfallet av de simuleringar som görs i betänkandet Reglering av hushållens skulder (SOU 2024:71) som visar att hushållens aggregerade lån kan öka som en följd av ett avskaffat skärpt amorteringskrav och höjt bolånetak, även med hänsyn till det minskade behovet av blancolån.

Förslag för att balansera lättnaderna

Inget förslag om skuldkvotstak

Riksgälden noterar att förslaget i betänkandet SOU 2024:71 om att införa ett tak för skuldkvoten på 550 procent av bruttoinkomsten i kombination med en flexibilitetskvot på 10 procent inte återfinns bland promemorians förslag för att balansera lättnaderna i bolånetak och amorteringskrav.

Utredningens skäl för att införa ett tak för skuldkvoten var att minska risken för en utveckling där en snabb skuld tillväxt som inte drevs av fundamentala faktorer skulle göra de samlade skulderna för stora i förhållande till låntagarnas inkomster. Skuldkvotstaket skulle ses som en ”bortre skyddsbarriär” och som genom att sättas på en sådan hög nivå bara i undantagsfall skulle begränsa bankernas kreditgivning i praktiken. Flexibilitetskvoten innebar att 10 procent av värdet på alla nya bolån skulle få ha en skuldkvot över det föreslagna taket, för att inte göra taket onödigt begränsande (s. 299–312).

Promemorian säger sig inte ta ställning till betänkandets förslag men att det i framtiden kan finnas skäl att återkomma till ett sådant förslag om skuldkvotstak (s. 49–50).

Förslag om sänkt belåningsgrad för tilläggs krediter

Riksgälden noterar att avsikten med den nya föreslagna bestämmelsen om att den maximala belåningsgraden (bolånetaket) högst ska få uppgå till 80 procent av bostadens marknadsvärde i fråga om tilläggs krediter är att balansera de föreslagna lättnaderna i kreditrestriktionerna bolånetak och amorteringskrav. Detta förslag återfinns inte bland förslagen från betänkandet SOU 2024:71, men omnämns som alternativ för att uppnå motivet att minska risken för att bolånefinansiera överkonsumtion. Riksgälden vill dock peka på att ett snävare bolånetak för tilläggs lån inte fyller behovet av en säkerhetsspärr kopplad till hushållens inkomster och kassaflöde.

Konsekvensanalys

Den nya bestämmelse om tilläggs krediter som regeringen föreslår ingick inte i utredningens förslag och utredningen har därmed inte gjort någon konsekvensanalys av det förslaget i sitt betänkande SOU 2024:71. Riksgälden hade önskat att promemorian hade kunnat ge en metodmässigt liknande konsekvensanalys av maximal belåningsgrad av tilläggs krediter som utredningen genomförde av sina förslag. Det hade också varit önskvärt att promemorian innehållit en konsekvensanalys av de samlade effekterna av de förändringar i de låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder som föreslås.

Implementering och utvärdering

Riksgälden anser att det är viktigt att bevaka och utvärdera vilka effekter de föreslagna förändringarna får på det finansiella systemet. Detta för att makrotillsyn fortfarande är ett nytt politikområde och det finns en osäkerhet om vilka effekter makrotillsynsåtgärder får på det finansiella systemet – såväl som på ekonomin i stort. Detta blir särskilt viktigt eftersom det i promemorian saknas en samlad konsekvensanalys av effekterna av de olika föreslagna förändringarna.

Riksgälden noterar att utredningen i sitt betänkande SOU 2024:71 menade att utredningens förslag till ändringar skulle implementeras gradvis, vilket skulle ge utrymme för en utvärdering av om ändringarna medför avsedda effekter. Riksgälden instämmer med utredningens analys att de föreslagna ändringarna av försiktighetsskäl borde implementeras stegvis. Promemorians samtliga förslag kommer dock att träda i kraft samtidigt.

Riksgälden anser att det i det samlade ramverket för makrotillsyn borde ingå ett formaliserat element av återkommande utvärdering och uppföljning av åtgärderna, även av oberoende, där en uppföljning av effekterna av de föreslagna ändringarna blir en naturlig del.

Det kontracykliska buffertvärdet

Ansvarsfrågan

Promemorian föreslår att Riksbanken ska ansvara för det kontracykliska buffertvärdet och att ansvaret därmed flyttas från Finansinspektionen. Promemorian beskriver hur olika länder har valt att fördela ansvaret för det kontracykliska buffertvärdet. Förutom att länders parlamentariska system, institutionella förhållanden och principer för myndighetsutövning påverkar ansvarsfördelningen, finns det andra viktiga överväganden som bör styra valet av myndighet(-er) som ska ansvara för det kontracykliska buffertvärdet. Riksgälden vill framhålla några av dessa överväganden och anser att det finns skäl som talar för förslaget men också skäl som talar för att befintlig ansvarsfördelning bör bibehållas.

Ett skäl som talar för att ge Riksbanken ansvaret för att besluta om det kontracykliska buffertvärdet är, som promemorian också antyder, att ytterligare förstärka samordningen mellan makrotillsynen och penningpolitiken. Detta eftersom den kontracykliska kapitalbufferten är ett viktigt makrotillsynsverktyg för att hantera cykliska risker och kan varieras över tiden. Riksgälden vill dock påpeka att det kontracykliska buffertvärdet kalibreras utifrån en kreditlevel, som inte nödvändigtvis sammanfaller med en konjunkturcykel, enligt en metod utarbetad av Baselkommittén. Metoden grundar sig på förhållandet mellan kreditgivningen och BNP, men tar inte någon hänsyn till vare sig inflationen eller sysselsättningen. För länder inom EES har metoden omsatts i regler i kapitaltäckningsregelverket samt i rekommendationer från Europeiska systemrisknämnden (ESRB).¹

Ett annat skäl som talar för att Riksbanken ska ansvara för att besluta om det kontracykliska buffertvärdet är att Riksbankens uppgifter regleras i lag och att Riksbanken beslutar självständigt inom ramen för dess lagreglerade

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (kapitaltäckningsdirektivet) samt ESRB rekommendation om riktlinjer för fastställandet av kontracykliska buffertvärden ESRB/2014/1. Enligt skäl 80 till kapitaltäckningsdirektivet är det lämpligt att kräva att kreditinstitut har en kontracyklisk kapitalbuffert, för att säkra att de under perioder av ekonomisk tillväxt ackumulerar en kapitalbas som är tillräcklig för att kunna absorbera förluster under kritiska perioder.

verksamhet. Detta kan minska risken att en beslutsfattare tar större hänsyn till de kortsiktiga kostnaderna av ett visst beslut (till exempel högre räntor), än de långsiktiga intäkterna i termer av ökad finansiell stabilitet. Av nämnda skäl har Riksbanken bättre förutsättningar än Finansinspektionen, som är en myndighet under regeringen, att kunna använda den kontryckliga bufferten på ett ändamålsenligt sätt.

Ett skäl som talar emot att flytta ansvaret för att besluta om det kontryckliga buffertvärdet från Finansinspektionen till Riksbanken är att det sannolikt skulle bli svårare att bedöma den samlade effekten av de kapitalbuffertar eller andra tillsynskrav som ska fånga upp olika systemrisker om ansvaret delas upp mellan två myndigheter. När Finansinspektionen tilldelades ansvaret för makrotillsynsåtgärder 2014 – inklusive beslut om det kontryckliga buffertvärdet – anförde regeringen att "... instrument för att främja finansiell stabilitet har en nära koppling till finansiell tillsyn, dvs. Finansinspektionens ansvarsområde." (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, s. 20). Regeringen har även anført att dela ansvaret för kapitalkraven mellan olika myndigheter kan leda till vissa gränsdragningsproblem och ett mindre effektivt beslutsfattande (prop. 2013/14:228, s. 140–141).

Sammantaget, efterlyser Riksgälden en mer utförlig analys av varför målen för den finansiella stabilitetspolitiken inte kan nås lika effektivt med befintlig ansvarsfördelning.

Riksgäldens behov av information

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket lagen (2014:966) om kapitalbuffertar får det kärnprimärkapital som används för att uppfylla det kombinerade buffertkravet inte samtidigt användas för att uppfylla det riskvägda kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder, benämnt det riskvägda MREL-kravet. Detta så kallade dubbelräkningsförbud medför att det kombinerade buffertkravet måste uppfyllas utöver riskvägt MREL, vilket innebär en samlad, effektiv, riskvägd kravnivå som uppgår till riskvägt MREL plus det kombinerade buffertkravet. Det gäller även delkravet för efterställning. En ändring av det kontryckliga buffertkravet, som är en del av det kombinerade buffertkravet, innebär därför att det effektiva MREL-kravet också påverkas.

Riksgälden beslutar om institutens MREL-krav och övervakar löpande hur kraven uppfylls (enligt 4 kap. 33 § lagen [2015:1016] om resolution). Eftersom ändringar av det kontryckliga buffertvärdet får en effekt på det effektiva MREL-kravet har Riksgälden ett generellt behov av information om det kontryckliga buffertvärdet. Riksgälden får i dag information om de

institutspecifika kontracykliska buffertkraven från Finansinspektionen. Riksgälden utgår ifrån att informationsinhämtningen inte påverkas av om ansvaret för det kontracykliska buffertvärdet flyttas från Finansinspektionen till Riksbanken.

Promemorian föreslår att 7 kap. § 7 a lagen (2014:966) om kapitalbuffertar ändras så att Finansinspektionen ska ges tillfälle att yttra sig innan Riksbanken

1. beräknar ett kontracykliskt buffertriktvärde, och
2. fattar beslut om ett kontracykliskt buffertvärde.

Eftersom det kontracykliska buffertvärdet påverkar det effektiva MREL-kravet, anser Riksgälden att även Riksgälden bör ges tillfälle att yttra sig på motsvarande sätt som Finansinspektionen. En sådan möjlighet skulle ge Riksgälden en bättre framförhållning när det gäller att beräkna och övervaka uppfyllanden av det effektiva MREL-kravet, i synnerhet i kristider. Riksgälden anser av nämnda skäl att Riksgälden bör ha en sådan yttranderätt, oavsett om det är Finansinspektionen eller Riksbanken som har ansvaret för det kontracykliska buffertvärdet.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av analytikern Jenny Dickson.

RIKSGÄLDSKONTORET

Karolina Ekholm, beslutande

Jenny Dickson, föredragande