

Remissvar



Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2023-06-19

FI dnr 23-10995
(Anges alltid vid svar)

Samverkan inför beslut om kontracykliska buffertvärden

Ert dnr: Fi2023/01257

Sammanfattning

Promemorian innehåller bland annat ett förslag till ändring i lagen (2014:966) om kapitalbuffertar. Förslaget i promemorian innebär att Finansinspektionen (FI) ska ge Riksbanken tillfälle att yttra sig avseende penningpolitiska avväganden innan FI fattar beslut om kontracykliska buffertvärden. FI avstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Den kontracykliska kapitalbufferten är ett makrotillsynsverktyg som är inriktad mot finansiell stabilitet och bör, som hittills, vara frikopplad från penningpolitiken. Att väga in effekter av penningpolitiken kan medföra målkonflikter, givet att buffertens syfte är att bygga motståndskraft för att hantera systemrisker. FI ställer sig därför kritisk till den föreslagna lagändringen.

FI bedömer i stället att Riksbankens syn på den kontracykliska kapitalbuffertens nivå för att vidmakthålla finansiell stabilitet är det som är relevant, snarare än penningpolitiska överväganden. Samråd bör alltså ske utifrån FI:s och Riksbankens uppdrag att värna finansiell stabilitet, inte utifrån penningpolitiska avväganden. Ett samråd utifrån finansiell stabilitet sker redan i dag i samband med att FI avser att ändra buffertvärdet. FI bedömer att den nuvarande ordningen fungerar väl. I den mån regeringen

ser uppenbara fördelar med ett mer frekvent samråd med Riksbanken bör detta ske inom de ramar som finns idag.

Promemorian innehåller även tre förslag till ändring i lagen (2002:598) om avgifter för vissa gränsöverskridande betalningar, lagen (2010:751) om betaltjänster samt lagen (2015:1016) om resolution. FI har, utifrån de utgångspunkter som myndigheten har att beakta, inga synpunkter på dessa tre remitterade förslag.

Beaktande av penningpolitiska avväganden

Kapitaltäckningsdirektivet lyfter inte penningpolitik som en faktor att ta hänsyn till

Promemorian lyfter fram att penningpolitiken kan ha betydelse för bedömningen av cykliska systemrisker, samtidigt som beslut om kontracykliska buffertvärden kan få betydelse för penningpolitiken. Förslaget om en mer formaliserad samverkan med Riksbanken motiveras därför med att FI ska kunna bredda sitt beslutsunderlag, och ta hänsyn till penningpolitiska avväganden.

Det kan dock noteras att penningpolitiska aspekter inte ingår bland de faktorer som FI enligt gällande bestämmelser ska beakta. Enligt den svenska lagtexten i lag (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen) 7 kap. 2 § ska det kontracykliska buffertvärdet beräknas i enlighet med artikel 136.2 och 136.3 i kapitaltäckningsdirektivet. I artikel 136.2 står det bland annat: ”Buffertriktvärdet ska på ett relevant sätt återspegla kreditcykeln och risker som beror på en alltför stor kredittillväxt i medlemsstaten”. Detta syfte innefattar inte penningpolitiska avväganden. I kapitaltäckningsdirektivet i övrigt finns ingen hänvisning till att penningpolitiska avväganden bör tas i beaktande. Kapitaltäckningsdirektivet lyfter således inte penningpolitik som en lämplig faktor att ta hänsyn till. Att FI – efter att ha fått ta del av Riksbankens bedömning – ska ta hänsyn till penningpolitiska avväganden kan därmed skapa oklarhet om vilka faktorer FI kan och ska beakta när vi beslutar om den kontracykliska kapitalbufferten.

Enligt artikel 136.3 ska utsedd myndighet vid den kvartalsvisa bedömningen av lämpligheten i nuvarande buffertvärde beakta:

- a) det buffertriktvärde som beräknats i enlighet med artikel 136.2.

- b) alla gällande ESRB-riktlinjer i enlighet med artikel 135.1 a, c och d och alla rekommendationer som ESRB utfärdat om fastställande av ett buffertvärde.
- c) övriga variabler som den utsedda myndigheten anser relevanta för hanteringen av cykliska systemriskerna.

I ESRB:s rekommendationer finns det ingen hänvisning till att ansvariga myndigheter bör ta hänsyn till penningpolitiken.¹ I promemorian Tillämpning av den kontracykliska kapitalbufferten redovisar FI de överväganden som ligger till grund för myndighetens bedömningar av buffertvärdet.² Enligt artikel 136.3 c) ska vi beakta övriga variabler som vi anser relevanta och i promemorian lyfter vi vilka indikatorer vi använder. Enligt vår bedömning, är inte faktorer som speglar penningpolitiska avväganden lämpliga när vi beslutar om det kontracykliska buffertvärdet.

Att ta hänsyn till penningpolitiken kan skapa målkonflikter

Det är inte självklart vad FI *bör* göra med anledning av ett yttrande från Riksbanken avseende penningpolitiska överväganden. Om FI ska väga in effekter på penningpolitiken i våra beslut om buffertens storlek kan det uppstå målkonflikter, givet att dess uttalade syfte är att motverka systemriskerna.

För att illustrera en möjlig målkonflikt vill vi lyfta två exempel. I en situation med låg inflation och expansiv penningpolitik väntas kredittillväxten öka. Anta att FI bedömer att den expansiva kredittillväxten bygger upp risker i det finansiella systemet. Det innebär att FI då av stabilitetsskäl bör höja det kontracykliska buffertvärdet. Om FI skulle ta hänsyn till penningpolitiska avväganden i detta fall, och av denna anledning låta bli att höja buffertvärdet, motverkar det syftet med den kontracykliska kapitalbufferten.

Ett exempel på en situation som kan motivera en sänkning av buffertvärdet är om stora delar av det svenska banksystemet på grund av omfattande förluster riskerar att bryta mot det kombinerade buffertkravet och samtidigt har väsentligt förhöjda finansieringskostnader. För att undvika att bryta mot kapitalkraven kan då bankerna välja att minska utlåningen. Genom att sänka den kontracykliska kapitalbufferten (och därmed det kombinerade buffertkravet) kan FI motverka att bankerna drar ner på kreditgivningen

¹ ESRB 2014/1, *Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates*.

² FI, *Tillämpning av den kontracykliska kapitalbufferten*, 2021, FI Dnr 21-7247.

även till livskraftiga företag, vilket skulle försvaga den ekonomiska utvecklingen och därigenom leda till större kreditförluster. Om denna utveckling sker samtidigt som inflationen är hög uppstår en målkonflikt mellan penning- och makrotillsynspolitikerna då ett sänkt buffertvärde kan medföra att icke-finansiella företag och hushåll lånar mer, konsumerar mer, och bidrar till ett ökat inflationstryck. Samtidigt bidrar ett sänkt buffertvärde till att trygga den finansiella stabiliteten.

Dessa två exempel visar att det kan finnas en målkonflikt mellan penningpolitiken å ena sidan, och nivån på den kontracykliska kapitalbufferten och finansiell stabilitet å andra sidan. FI anser därför att penningpolitiska avväganden inte ska tas i beaktande vid beslut om det kontracykliska buffertvärdet.

Bedömningar kopplat till finansiell stabilitet är däremot relevanta

Riksbankens bedömning om vad som är lämpligt med hänsyn till *finansiell stabilitet* är däremot relevant, snarare än bedömningar kopplat till penningpolitik. Formellt stöd för Riksbanken att framföra sin bedömning inom ramen för finansiell stabilitet finns i 3 kap. i nya riksbankslagen:

9 § Riksbanken ska bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt, identifiera risker för allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster och redovisa sina bedömningar.

Om Riksbanken bedömer att dessa risker kan påverka andra myndigheters verksamhet, ska banken underrätta dessa myndigheter och andra berörda.

Detta anknyter till den parallell som görs i promemorian till Riksbankens ansvar enligt 3 kap. 11 § riksbankslagen att ge FI och Riksgälden tillfälle att yttra sig innan Riksbanken fattar vissa beslut, exempelvis inför beslut i vissa viktigare frågor som rör det finansiella systemet. Den bestämmelsen avspeglar – på ett likartat sätt som 9 § – att finansiell stabilitet enligt lag är ett gemensamt ansvarsområde för de tre myndigheterna. Följaktligen är det logiskt att myndigheterna tar in och beaktar varandras bedömningar.

Promemorian lyfter att regeringen uttalade följande angående samverkan mellan FI och Riksbanken i förarbetena till den nuvarande ordningen (prop. 2013/14:228 s. 142):

”Regeringens uppfattning är att det finns ett fungerande samarbete och utbyte av information mellan de myndigheter som ansvarar för finansiell

stabilitet och krishantering. Det får därför anses naturligt att Finansinspektionen även i framtiden diskuterar med relevanta myndigheter för att kunna fatta väl underbyggda beslut om det kontracykliska buffertvärdet. Regeringen ser inte något behov av att i lag fastställa att samråd ska föregå beslut i denna fråga[.]”.

Det framgår inte vad som har förändrats sedan denna bedömning gjordes, och således inte vad som aktualiserar den föreslagna ändringen.

FI samråder redan i dag med Riksbanken och andra relevanta myndigheter, när FI avser att ändra det kontracykliska buffertvärdet. FI samråder däremot inte i de kvartal då myndigheten inte ser ett behov av att ändra buffertvärdet, då informerar FI enbart de övriga stabilitetsmyndigheterna om att buffertvärdet inte förändras. Sammantaget anser FI att dessa former för samråd fungerar väl.

Sammanfattningsvis avstyrker FI förslaget. I den mån regeringen ser uppenbara fördelar av ett mer frekvent samråd med Riksbanken bör detta ske utifrån Riksbankens uppdrag att främja finansiell stabilitet och genom att vi utvidgar de samrådsformer som redan finns i dag. Att väga in penningpolitiska avväganden i beslutsförfarandet kan skapa målkonflikter och därmed motverka syftet med den kontracykliska kapitalbufferten. Den kontracykliska kapitalbufferten är ett makrotillsynsverktyg som är inriktad mot finansiell stabilitet och bör, som hittills, vara frikopplad från penningpolitiken för att kunna fylla sitt syfte. FI ställer sig därför kritisk till den föreslagna lagändringen.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Karin Lindell
Analytiker

I detta ärende har generaldirektör Daniel Barr beslutat. Analytiker Karin Lindell har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsekonom Henrik Braconier, chefsjurist Eric Leijonram och avdelningschef Johan Berg deltagit.

Kopia till fi.fma.b@regeringskansliet.se