

Datum 2013-03-20
Talare Martin Andersson
Möte Bank & Finans Outlook, Berns Salonger

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

Finansinspektionens roll i ett ramverk för finansiell stabilitet

Ämnet för mitt anförande idag är ”Finansinspektionens roll i ett ramverk för finansiell stabilitet”. I kölvattnet av finanskrisen pågår nu en diskussion, både internationellt och nationellt, om hur stater och myndigheter – både enskilt och i samverkan – ska kunna bli bättre på att identifiera, analysera och förebygga nya finansiella kriser. Detta brukar med ett nytt ord kallas för makrotillsyn. Men detta är egentligen inga nya frågor för det traditionella tillsynsarbetet. Vad finanskrisen däremot har visat – jag återkommer strax mer utförligt till det – är att vi behöver bli bättre på att förstå hur så kallade systemriskerna byggs upp i det finansiella systemet. Den har också visat att vi mer aktivt, genom reglering och tillsyn, måste motverka att dessa systemriskerna byggs upp.

Jag tänkte idag ge min syn på några aspekter av den debatt som nu pågår kring hur makrotillsynen bör utformas i Sverige och hur jag ser på Finansinspektionens roll i detta. Detta är frågor som avhandlats i bl.a. det betänkande som Finanskriskommittén nyligen lämnade in till regeringen och som vi kommer lämna in ett remissvar på senare under våren. Jag ska inte helt föregripa vårt kommande remissvar men vill ändå idag ta tillfället i akt att ge min syn på detta.

Första delen av mitt anförande tänkte jag dock använda till att ge en *bakgrund* till det arbete som nu pågår kring dessa frågor både internationellt och i Sverige. Det är angeläget att då och då påminna om vad som menas med ett stabilt finansiellt system och varför det är så centralt för att samhällsekonomin ska fungera effektivt. Jag tänkte i detta sammanhang också redogöra för några av de lärdomar vi har från den internationella finanskrisen och för det internationella arbete som nu vidtas för att minska antalet framtida finanskriser och omfattningen av dem, samt vad vi kan lära av detta sett till de risker som finns i det finansiella systemet i Sverige.

Mina huvudsakliga budskap kan sammanfattas i tre punkter: (i) Jag tycker tanken leder fel om man delar upp tillsynsarbetet i mikro- respektive makrotillsyn. Den viktiga frågan är hur vi skapar ett stabilt finansiellt system. (ii) Makrotillsynsverktygen bör inte delas mellan flera myndigheter. Det riskerar bara att leda till gränsdragningsproblem och ineffektivitet. Vi behöver däremot bli bättre på att diskutera och samverka kring de risker vi alla ser i systemet. (iii) Finansinspektionen förfogar redan idag över de flesta av de

verktyg som anses vara behövliga i en verktygslåda för makrotillsyn och har också använt flera av dem. Flera av dessa verktyg kan användas både i syfte att säkra ett gott konsumentskydd på finansmarknaderna och bidra till ett stabilt finansiellt system.

Vikten av ett stabilt finansiellt system

Det finansiella systemet har tre grundläggande funktioner. En första uppgift är att det ska förmedla effektiva och säkra betalningar, t ex. utbetalningar av löner till löntagarnas bankkonton och kreditkortsbetalningar. En andra uppgift är att omvandla sparande till finansiering. Det innebär exempelvis att omvandla hushållens sparande till finansiering för företagens investeringar. En tredje uppgift är att bidra till riskhantering. Det kan exempelvis handla om att tillhandhålla liv- och pensionsförsäkringar för privatpersoner eller finansiella instrument som möjliggör att exportföretagen kan gardera sig mot valutakursvariationer. Detta är centrala funktioner för det finansiella systemet som jag tror gemene man normalt sett inte ens reflekterar över utan bara förutsätter ska fungera.

Med finansiell stabilitet avses att det finansiella systemet ska kunna upprätthålla dessa grundläggande funktioner även vid en situation då det utsätts för störningar av olika slag. För att systemet ska vara stabilt är det centralt att finansmarknadens alla aktörer – hushåll, finansiella företag och icke-finansiella företag – har förtroende för att systemet fungerar. Finanskrisen visar med all tydlighet vilka konsekvenser ett bristande förtroende kan ha för det finansiella systemets funktionssätt och för samhällsekonomin i stort.

Lärdomar från finanskrisen

Under finanskrisen slutade centrala delar av det finansiella systemet i stort sett att fungera både i enskilda länder och globalt. Systemets grundläggande funktioner kunde dock upprätthållas tack vare stora stödinsatser från regeringar och centralbanker. Finanskrisen avslöjade stora brister i hur banker och andra finansiella företag bedrev sin verksamhet.

En *första* viktig lärdom var att bankerna höll för litet eget kapital eller för lite kapital av god kvalitet för att de skulle kunna klara av att täcka kreditförluster och sjunkande marknadsvärden på olika tillgångar (det senare avseende framförallt investmentbankerna). Det fick till följd att skattebetalarna i många länder istället fick skjuta till kapital. Det är i första hand bankerna själva som ska ansvara för att de har tillräckligt med kapital för att kunna täcka betydande förluster. Men lärdomen från krisen var att de kapitalregler som ändå fanns var otillräckliga med avseende på både hur mycket kapital en bank bör ha och kvalitén på det.

En *andra* lärdom var att bankerna inte höll tillräckligt med likviditet. När förtroendet för det finansiella systemet sjönk i botten försvårades framförallt bankernas möjlighet till marknadsfinansiering. Bankerna slutade också att låna ut till varandra. En del av detta problem berodde på bristande transparens. Finansiärerna kunde helt enkelt inte bedöma motpartsriskerna.

En *tredje* lärdom var att man i stor utsträckning hade underskattat det stora beroende som finns mellan de olika aktörerna i det finansiella systemet. Finanskrisen gjorde det tydligt att problem i större *enskilda*, så kallade systemviktiga, banker snabbt kunde fortplanta sig i hela det finansiella systemet.

En *fjärde* lärdom var att man hade underskattat vilka negativa effekter problem i den finansiella sektorn kunde ha för den reala ekonomin i termer av bl.a. lägre sysselsättning och minskade investeringar. En dimension av detta problem var att de finansiella företagen i högkonjunkturen som föregick finanskrisen i jakt på allt högre avkastning ökade riskerna i sin utlåning till både hushåll och företag. Den ökade skuldsättningen möjliggjorde både högre investeringar och konsumtion och gick samtidigt hand i hand med stigande priser på de tillgångar som utgjorde säkerhet för lånen. Den ökande kreditgivningen underblåste på detta sätt konjunkturuppgången. När krisen sedan slog till stramades kreditgivningen upp vilket bidrog till sjunkande tillgångspriser, vilket i sin tur bidrog till mindre investeringar och konsumtion vid sidan av sjunkande inkomster för hushållen och företagen. Detta så kallade pro-cykliska förhållande mellan den reala och finansiella sektorn bidrog först till att förstärka konjunkturuppgången och sedan nedgången. Erfarenheter visar därtill att konjunkturedgångar ofta blir djupare och mer utdragna om hushållen och företagen vid ingången till en lågkonjunktur är högt skuldsatta eftersom de då tillgångspriserna faller tvingas se över sina balansräkningar. Den djupare och mer utdragna lågkonjunkturen bidrar i sin tur till lägre sysselsättning och högre arbetslöshet, vilket i sin tur också påverkar de offentliga finanserna negativt.

Detta är i grova drag bakgrunden till varför det idag pågår ett intensivt internationellt arbete för att skapa en makrotillsyn som kan bidra till ett stabilare globalt finansiellt system. Detta arbete handlar dels om institutionella frågor, framförallt om vem som ska ansvara för makrotillsynen, dels om vilka verktyg som ska användas. Målet är tydligt. Den utveckling vi sett under de senaste åren får inte upprepas igen. En viktig del i detta arbete är det internationella regelverk som tagits fram av Baselkommittén för banktillsyn och som går under namnet Basel 3. Detta regelverk håller nu på att omsättas i en ny förordning och ett nytt direktiv (CRR/CRD 4) och kommer bli en central del av den nya makrotillsynen både på nationell och global nivå. Det nya regelverket skärper minimikraven på alla internationellt verksamma banker, var de än finns i världen, och innebär att banker i framtiden ska ha såväl mer och bättre kapital för att täcka förluster som bättre likviditet. De ökade kraven ska införas successivt under ett antal år.

Finansinspektionen stöder detta regelverk. Det finns också starka argument för att det för Sverige är motiverat att gå längre och snabbare fram än Basel 3:s minimikrav vad avser bl.a. striktare regler för våra storbanker.

Finansinspektionen har därför redan vidtagit eller aviserat sådana åtgärder med stöd från och efter dialog med både Finansdepartementet och Riksbanken. Jag återkommer strax till detta.

Jag vill betona att den ökande regleringen av den finansiella sektorn inte handlar om att man till varje pris ska reglera bort varje risk. Det skulle förvisso bidra till ett stabilt finansiellt system. Men det skulle samtidigt leda till ett mycket ineffektivt system där finansiella betalningar och tjänster skulle bli omotiverat dyra. Det nya regelverket syftar istället till att minska antalet framtida finansiella kriser och omfattningen av dem. Det syftar indirekt också till att minska de samhällsekonomiska kostnaderna av dem när de väl ändå inträffar – för det kommer nya finanskriser. Det gäller inte minst i termer av arbetslöshet och offentlig-finansiella kostnader.

Risker för den finansiella stabiliteten i Sverige

Sverige har klarat sig förhållandevis bra från finanskrisen jämfört med många andra länder, även om arbetslösheten har ökat i viss utsträckning och BNP påverkats negativt. Trots stora stödinsatser riktade mot den svenska finansiella marknaden i inledningen av krisen i form av olika åtgärder från Finansdepartementet, Riksgälden och Riksbanken, har skattebetalarna i Sverige hållits skadelösa till skillnad från i många andra länder. En viktig förklaring till det är att stödinsatserna utformats utifrån de erfarenheter som drogs i samband med bankkrisen under 1990-talet. Men det finns trots detta ett antal kvarvarande risker som inte ska föringas och som är en anledning till varför vi i Sverige i vissa avseenden valt att gå längre och snabbare fram än vad minimikraven i de internationella regelverken kräver.

För det första finns det *risker kopplade till det finansiella systemets struktur*. Sveriges fyra storbanker (Nordea, Handelsbanken, Swedbank och SEB) står för ungefär tre fjärdedelar av all utlåning till allmänheten i Sverige. Vi har också en relativt stor banksektor i förhållande till BNP. De svenska storbankerna har dessutom en omfattande verksamhet i en rad andra länder. Detta är i grunden positivt, men gör också att det blir svårare att hantera en bank som får problem och att kostnaderna pga. detta också riskerar att öka.

För det andra finns det *likviditets- och finansieringsrelaterade risker*. Dessa risker uppstår delvis som en naturlig konsekvens av att löptiderna på bankernas tillgångar (utlåning) och skulder (inlåning och marknadsfinansiering) skiljer sig åt. En särskild risk är här att svenska banker i hög grad är beroende av marknadsfinansiering och i synnerhet i utländsk valuta. Detta gör de svenska bankerna sårbara vid finansiell marknadsoro.

För det tredje finns det *risiker relaterade till kreditgivning och skuldsättning*. Bostadspriserna i Sverige ökade reellt med hela 145 procent mellan 1995 och 2010. Parallellt med det ökade hushållens skuldsättning markant. Vi har idag en historiskt sett mycket hög genomsnittlig skuldsättning hos hushållen i förhållande till de disponibla inkomsterna (runt 170 procent). Skuldsättningen har ökat genom att allt högre belåningsgrader accepterats och en större andel amorteringsfria lån beviljats. Den genomsnittliga belåningsgraden för nya lån ökade från ungefär 60 till 70 procent mellan 2003 och 2010. Den genomsnittliga belåningsgraden i bolånestocken ligger idag på 65 procent och amorteringstiden för belåningsgrader under 75 procent på hela 140 år.¹ Även om hushållens ränteutgifter i förhållande till de disponibla inkomsterna ligger på en förhållandevis låg nivå och flera undersökningar visar att vi inte har en bostadsprisbubbla, så utgör den höga skuldsättningen en potentiell risk för framtiden.

Låt mig nu med detta som bakgrund gå över till den andra delen av mitt anförande och ge min syn på några aspekter av den debatt som nu pågår kring hur vi ska utforma makrotillsynen i Sverige.

Verktyg för makrotillsyn

I debatten får man ibland intrycket att vi inte har kommit så långt vad avser vare sig den institutionella utformningen av makrotillsynen eller de verktyg som kan användas inom ramen för makrotillsynen. Jag tycker detta till viss del är en felaktig syn. Finansinspektionen förfogar redan idag över de flesta av de verktyg som anses vara behövliga i en verktygslåda för makrotillsyn och den institutionella ram som redan finns idag ger Finansinspektionen relativt långtgående möjligheter att påverka de finansiella företagens beteenden. Låt mig därför redogöra för några av de åtgärder vi redan vidtagit eller aviserat med bäring på både konsumentskydd och finansiell stabilitet. Samtliga dessa åtgärder menar jag sammanfaller med de flesta av de verktyg som anses vara behövliga i en verktygslåda för makrotillsyn.

Bolånetaket

Mot bakgrund av hushållens kraftigt ökande skuldsättningskvoter och belåningsgrader införde Finansinspektionen 2010 ett så kallat bolånetak som innebär att krediter med bostaden som säkerhet sammantaget inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde vid lämnandet av krediten. En alltför hög skuldsättningsnivå och belåningsgrad gör en låntagare sårbar för en situation där bostadspriserna sjunker eftersom bostaden då inte kan säljas utan att låntagaren får kvar en restskuld. Taket syftar till att motverka en osund utveckling på kreditmarknaden där kreditinstitut använder allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel vid kreditgivningen avseende bolån och därmed ökar den totala skuldsättningen för konsumenterna. En sådan

¹ Se Den svenska bolånemarknaden 2013, Finansinspektionen.

utveckling riskerar att utsätta konsumenterna för oacceptabla risker. En begränsning av belåningsgraden på bolån skapar också incitament för låntagare att begränsa sin skuldsättning.

I den nya bolåneundersökning som vi presenterade för två veckor sedan ser vi att bolånetaket har haft god effekt.² Trenden med stigande belåningsgrader är bruten och det är sedan taket infördes endast en liten andel av de nya låntagarna som har en belåningsgrad över 85 procent. Ökningstakten i utlåningen till hushållen låg 2012 på 4,7 procent vilket är mer än en halvering jämfört med genomsnittet för åren 2003-2010. Alla med en belåningsgrad på över 85 procent amorterar. Vi ser också att av hushåll med en belåningsgrad över 75 procent så amorterar nio av tio på sina lån. Här har sannolikt Svenska Bankföreningens rekommendation att lån med belåningsgrader över 75 procent ska amorteras också haft stor betydelse. Jag ser mycket positivt på denna utveckling. Som jag nämnde nyss är dock amorteringstiderna för bottenlånen mycket långa. Det är en fråga vi nu kommer titta närmare på tillsammans med Riksbanken inom ramen för en gemensam analysgrupp under Samverkansrådet.

Även om bolånetaket, när det infördes, i första hand motiverades utifrån ett konsumentskyddsperspektiv, så tycker jag det är viktigt att lyfta fram att bolånetaket också är ett viktigt verktyg i en verktygslåda för makrotillsyn. Åtgärden minskar riskerna för enskilda låntagare men bidrar samtidigt till att hålla ner den totala skuldsättningen och belåningsgraden i samhället.

Ökade kapitalkrav

Vi har i samråd med Finansdepartementet och Riksbanken också gjort bedömningen att det är angeläget att införa högre kapitalkrav på de fyra svenska storbankerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank än vad minimikraven i Basel 3 förutsätter. Åtgärden innebär att dessa banker ska ha minst 10 procent i riktigt eget kapital (så kallat kärnprimärkapital) från 2013 och 12 procent från 2015. Syftet med denna åtgärd är helt enkelt att skapa stabilare och mer motståndskraftiga banker.

Det internationella regelverket i Basel 3 sätter den *minsta* nivån för kärnprimärkapitalet till 7 procent av de så kallade *riskvägda* tillgångarna (inkl. kapitalkonserveringsbufferten). Kravet ska fasas in till 2019. Följande lite förenklade exempel illustrerar vad som avses med detta. Antag att en bank lånat ut 1 miljon kronor. Antag vidare att riskvikten är 50 procent. Riskvikten avser att mäta hur stor del av det utlånade kapitalet som kan anses vara utsatt för risk i form av *oförväntade* kreditförluster för banken. Med en riskvikt på 50 procent blir den riskvägda tillgången (utlåningen) för banken 500 000 kronor. Minimikravet i regelverket i Basel 3 säger nu att banken pga. denna kreditrisk måste ha ett kärnprimärkapital på 7 procent av de riskvägda tillgångarna. Det innebär i detta räkneexempel att banken måste ha ett kärnprimärkapital på 35

² Ibid.

000 kronor för att låna ut 1 miljon kronor.³ Det nya nationella svenska kravet att kärnprimärkapitalkravet för de fyra stora bankerna istället ska vara minst 10 procent av de riskvägda tillgångarna från 2013 och 12 procent från 2015 innebär således i mitt räkneexempel att långgivaren istället måste avsätta 50 000 respektive 60 000 kronor i kärnprimärkapital.⁴

Det finns flera tungt vägande skäl att ställa höga krav på de fyra svenska storbankerna. Som jag nyss nämnde är dessa fyra banker mycket stora i förhållande till den svenska ekonomin. Om en eller flera svenska storbanker måste räddas kan det medföra mycket stora kostnader för samhället och skattebetalarna. Det finns också en risk i att marknaderna utgår från att staten vid en allvarlig kris kommer att ingripa för att rädda stora banker. Denna så kallade implicita garanti från staten gör att storbankerna både kan finansiera sig billigare än vad som annars hade varit fallet och ta större risker. Striktare krav på bankerna bidrar till att Sverige drabbas av färre och mildare finansiella kriser i framtiden. Vi har tillsammans med Finansdepartementet och Riksbanken gjort bedömningen att denna vinst för samhället klart överväger de eventuella kostnader som de högre kraven kan medföra för bankerna och/eller bankkunderna.

För att förslaget ska kunna genomföras krävs lagstiftning. Den kommer att tas fram av Finansdepartementet och anpassas till de möjligheter som ges i kommande EU-direktiv och EU-förordningar. Vi ser dock att samtliga storbanker redan uppfyller de nya kapitalkraven för 2013 och dessutom att alla banker med undantag för en redan idag uppfyller de högre kraven för 2015.

Ökade riskvikter

Finansinspektionen planerar nu att skärpa kapitalkraven ytterligare genom att införa ett så kallat riskviktsgolv på 15 procent för svenska bolån. Vi har i en promemoria presenterat åtgärden och även hämtat in synpunkter på den. 2007 infördes, i och med Basel 2-överenskommelsen, möjligheten att beräkna riskvikterna med hjälp av interna modeller utifrån historiska kreditförluster. Alla de största svenska bolånegivarna har idag Finansinspektionens tillstånd att använda interna modeller för att beräkna riskvikterna för sina kreditexponeringar. Resultatet av modellernas införande blev att riskvikterna för svenska bolån sjönk kraftigt eftersom bostadslån historiskt sett varit förknippade med låga kreditförluster. Flera av de största bolånegivarna i Sverige har idag genomsnittliga modellbaserade riskvikter ned mot 5 procent. Finansinspektionen anser att dessa riskvikter är för låga, även med beaktande av de högre kapitalkraven som kommer att införas för de svenska storbankerna. Riskvikterna beräknade med de interna modellerna baseras på de historiska kreditförluster bankerna gjort under en period då den totala bolåneskulden och genomsnittliga belåningsgraden var betydligt lägre och då amorteringstiderna var betydligt kortare. Dagens höga skuldsättning hos hushållen, höga

³ $1000000 \times 0,5 \times 0,07 = 35000$.

⁴ $1000000 \times 0,5 \times 0,1 = 50000$ respektive $1000000 \times 0,5 \times 0,12 = 60000$.

genomsnittliga belåningsgrad och långa amorteringstider för bolånestocken gör givetvis riskerna större. Dessutom kan en hög skuldsättning vid ett husprisfall minska den privata konsumtionen och öka bankernas kreditförluster från icke-finansiella företag. Vidare har en större andel lån med rörlig ränta gjort hushållen mer räntekänsliga. Att de finansiella företagen håller en kapitalbas som täcker riskerna i de svenska bolåneportföljerna är av avgörande betydelse för stabiliteten i den svenska finansiella sektorn liksom för det enskilda finansiella företaget.

Med en så låg riskvikt som 5 procent på bolån skulle bankerna, lite förenklat, endast behöva hålla ett kärnprimärkapital på 5 000 respektive 6 000 kronor för att låna ut 1 miljon kronor med de kapitalkrav som gäller från och med 2013 respektive 2015. Med ett riskviktsgolv på 15 procent blir motsvarande belopp istället 15 000 respektive 18 000 kronor.⁵

Riskviktsgolvet ökar kapitalkraven på bankerna men kan samtidigt jämföras med de riskvikter på 50 procent som gällde i regelverket fram till 2007 (Basel 1). Det kan också jämföras med den riskvikt på 35 procent i dagens schablonmetod som gäller för de finansiella företag som inte använder interna modeller för att beräkna riskvikterna för bolån. Finansinspektionens bedömning är dessutom att bankerna redan i stor utsträckning i sin kapitalplanering har tagit höjd för de kapitalnivåer som åtgärden medför. Vi vill med åtgärden säkerställa att kapitalet behålls på en lämplig nivå även framöver.

Vi håller nu på att sammanställa remissinstansernas synpunkter varefter vi kommer lämna ärendet till beslut i vår styrelse. Generellt uttrycker remissinstanserna stöd eller förståelse för åtgärden. Ingen av remissinstanserna avstyrker åtgärden.

Utökade likviditetskrav

De högre kapitalkraven kommer stärka förtroendet för bankerna. Det medför också i viss utsträckning att likviditetsrisken minskar. Men det är också viktigt att bankerna säkerställer att de har så mycket likvida medel att de kan klara en viss period av försvårad marknadsfinansiering. Under finanskrisen, när förtroendet för bankerna minskade, var Riksbanken tvungen att tillföra betydande likviditet i både kronor och dollar. Regeringen införde också ett garantiprogram med en ram på 1 500 miljarder kronor för att stödja bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga finansiering. Enligt Baselöverenskommelsen ska kvantitativa likviditetskrav införas på nationell nivå senast 2015 för att minska behovet av liknande stödåtgärder.

Mot denna bakgrund har Finansinspektionen gett ut föreskrifter som innehåller ett krav på likviditetstäckningsgrad (så kallad Liquidity Coverage Ratio, LCR), som innebär att företag ska ha en buffert av likvida tillgångar som klarar

⁵ $1000000 \times 0,15 \times 0,1 = 15000$ respektive $1000000 \times 0,15 \times 0,12 = 18000$.

verkliga och simulerade kassautflöden under en stressad period på 30 dagar. Jag tycker att detta är ett både självklart och rimligt krav. Företagen ska också rapportera sin likviditetsrisk till Finansinspektionen. Föreskrifterna gäller för kreditinstitut, värdepappersbolag och finansiella företagsgrupper vars balansomslutning per den 30 september föregående år var större än 100 miljarder kronor. Kravet på att hålla en likviditetsbuffert kompletteras med regler om när bufferten får utnyttjas. Företagen får under perioder av likviditetspåverkande stress använda likviditetsbufferten och behöver under dessa perioder därmed inte uppfylla kravet.

Syftet med de nya reglerna, som trädde i kraft redan i år, är att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system där företagen har tillräckliga likvida tillgångar för att klara kortare perioder utan tillgång till marknadsfinansiering.

Ytterligare verktyg

Min genomgång av de åtgärder vi vidtagit och aviserat visar att Finansinspektionen redan idag förfogar över de flesta verktygen för makrotillsyn och att vi också har använt dem. Låt mig kort också beskriva några andra verktyg inom Baselöverenskommelsen som också kan komma att användas av Finansinspektionen för makrotillsynen.

Inom Basel 3 planeras att ett krav på en viss minsta bruttosoliditet (så kallad leverage ratio) ska införas till 2019. Det innebär i princip att man påför bankerna ett icke-riskvägt kapitalkrav. En bank som tillämpar låga riskvikter kan, åtminstone om det inte finns riskviktsgolv för tillgångarna, i princip skuldsätta sig väldigt högt. Kravet på en viss minsta bruttosoliditet syftar därför till att undvika en för hög skuldsättning i relation till bankernas kapital. Detta kompletterande kapitalkrav blir bindande först om de riskvägda kapitalkraven sjunker under en viss nivå. Kravet sätter i praktiken en övre gräns för hur mycket en banks balansräkning kan expandera givet en viss mängd kapital.

Enligt Baselöverenskommelsen ska därtill ett krav införas på att de långsiktiga tillgångarna (utlåningen) ska finansieras med ett minimum av långsiktigt stabila skulder och eget kapital (så kallat Net Stable Funding Ratio, NSFR). Kravet ska ses mot bakgrund av den risk som uppstår pga. de olika löptiderna på bankernas in- och utlåningssida som jag nämnde tidigare. Exakt hur detta kommer att se ut och tillämpas är dock inte klart.

Vid sidan av Basel 3 diskuteras också några andra verktyg. Ett sådant verktyg är ”loan-to-value cap” (LTV cap) som är en belåningsbegränsning, i likhet med det svenska bolånetaket som Finansinspektionen redan infört. Ett annat är ”loan-to-income cap” (LTI cap) som innebär att man lägger en restriktion på hur mycket ett hushåll får låna sett till dess samlade disponibla inkomst. Ett tredje verktyg som diskuteras är amorteringskrav.

Inom ramen för Basel 3 introduceras också ett verktyg som kallas kontracyklisk kapitalbuffert. Det är än så länge en öppen fråga vilken myndighet som bör förfoga över detta verktyg. Verktöget innebär att bankerna åläggs att bygga upp kapitalbuffertar i goda tider som de sedan kan utnyttja i dåliga tider. Denna åtgärd minskar bankernas sårbarhet i tider av oro. I viss utsträckning kan detta verktyg också förebygga den tendens till pro-cyklisk verkan som det finansiella systemet har på den reala ekonomin som jag nämnde tidigare. Detta eftersom priset på utlåning ökar i goda tider när kapitalbufferten tillämpas medan det minskar i dåliga tider när bufferten utnyttjas.

När det i övrigt gäller tillsynsmyndigheternas verktygslåda för att komma åt problem är det också viktigt att ta med den årliga samlade kapitalbedömning som görs i tillsynen inom ramen för den så kallade pelare 2. I CRD 4 medges tydligare möjligheter inom pelare 2 för tillsynsmyndigheten att göra likartade bedömningar för företag vars riskprofiler liknar varandra med hänsyn till systemrisken.

Den institutionella utformningen av makrotillsynen

Låt mig avslutningsvis ge min syn på den debatt som varit angående den *institutionella* utformningen av makrotillsynen i Sverige.

Finansinspektionen har idag redan genom instruktionen och regleringsbrevet ett mandat att bidra till ett stabilt finansiellt system. Riksbanken har i sin tur fått i uppdrag av riksdagen att värna ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Finanskriskommittén föreslår i sitt betänkande att inte bara Finansinspektionen utan även Riksbanken bör ha ett uttalat ansvar för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system, även om de olika uppgifterna för myndigheterna för att åstadkomma detta kan skilja sig åt. Därtill föreslår kommittén att ett särskilt *makrotillsynsråd* bör inrättas där Finansinspektionen och Riksbanken tillsammans med fristående experter ska samverka för att förebygga allvarliga störningar i det finansiella systemet. Kommittén föreslår att Finansdepartementet enbart ska få en observatörsroll i rådet då det anser att departementet inte utövar något förebyggande arbete men ändå ansvarar för lagstiftningen på området. Till skillnad från det *samverkansråd* som Finansinspektionen och Riksbanken på gemensamt och frivilligt initiativ redan bildat, föreslår kommittén att makrotillsynsrådet etableras genom lag där Finansinspektionen och Riksbanken ges en skyldighet att samverka i frågor om makrotillsyn.⁶

I den utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet som gjordes av Goodhart och Rochet presenterades två olika

⁶ Se Att förebygga och hantera finansiella kriser, SOU 2013:6.

alternativ för den framtida makrotillsynen.⁷ Det ena alternativet innebär att ansvaret för makrotillsynen delas mellan fyra institutioner: Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgälden och Finansdepartementet samt att en så kallad systemrisknämnd inrättas för att samordna myndigheternas agerande. Alternativ två innebär att Riksbanken svarar för makrotillsynen och ges verktygen för denna medan Finansinspektionen fortsättningsvis är ansvarig för tillsynen av enskilda institut, vilket brukar kallas för mikrotillsyn.

När det gäller frågan om hur makrotillsynen ska organiseras vill jag betona att jag är mycket tveksam till argumentet att makro- och mikrobaserad tillsyn är fundamentalt olika. Det handlar mer om två olika utgångspunkter där makrotillsynen fokuserar på hela systemet och mikrotillsynen på de enskilda företagen. Men effektiv tillsyn måste innehålla bägge dessa utgångspunkter. God systemriskanalys förutsätter kunskap om hur det ser ut i individuella företag och analys av riskerna i individuella företag kan inte separeras från makro- eller systemrisk. I slutändan kan systemrisk bara hanteras genom tillsyn och reglering av individuella företag och då blir skiljelinjen mellan mikro- och makrotillsyn lite av en chimär. När det gäller de verktyg som kan bli aktuella för makrotillsynen visar den genomgång jag precis gjorde att dessa till stor del redan i dag ligger under Finansinspektionens mandat. Liknande avvägningar kommer framöver att behöva göras inom makrotillsynen som Finansinspektionen redan gör inom sitt mandat för att verka för ett stabilt finansiellt system. De företag som ska regleras kan i slutändan enbart möta ett krav när det gäller ett och samma verktyg och därför måste mikro- och makrotillsyn jämkas samman. Jag är därför mycket tveksam till att dela upp makrotillsynsverktygen mellan olika myndigheter. Vi behöver däremot bli bättre på att diskutera och samverka kring de risker vi alla ser i systemet.

Jag befärar dessutom att en makrotillsyn som är helt separerad från mikrotillsynen riskerar att bli ineffektiv, och i värsta fall motsägelsefull. Effektiv makrotillsyn kräver både kompetens, resurser och ett tydligt mandat att agera. Exempelvis tog både Riksbanken och Finansinspektionen upp problematiken med den kraftiga kreditexpansionen i Baltikum i externa rapporter, men det är ett betydande steg att gå från att uppmärksamma obalanser till att omsätta det i proaktivt handlande, innan de konkreta problemen har uppenbarats. I princip alla myndigheter och marknadsaktörer underskattade de betydande likviditetsrisker som hade byggts upp inför krisen 2008. Den här typen av frågeställningar blir en viktig uppgift för den framtida makrotillsynen.

Finansinspektionen har sedan tidigare uttalat sig positivt om inrättandet av ett makrotillsynsråd där myndigheterna med ansvar för olika frågor relaterade till finansiell stabilitet kan mötas och samverka. Det är också därför vi har inrättat Samverkansrådet tillsammans med Riksbanken. Makrotillsynsrådet skulle i framtiden i princip kunna ge ut offentliga *rekommendationer* till olika

⁷ Se Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005-2010, Rapporter från Riksdagen, 2010/11:RFR5.

myndigheter, vilka skulle behöva förklara sig ifall rekommendationerna inte avses följas. Det här skulle kunna göra att vi undviker debatter om vad som sades eller gjordes av olika myndigheter, och öka incitamenten till proaktivt agerande. Till dess ett makrotillsynsråd är inrättat, om så kommer ske, ser Finansinspektionen fram emot att fördjupa det samarbete som redan finns mellan Riksbanken och Finansinspektionen inom ramen för Samverkansrådet.

Att Finansdepartementet har en ledande roll i krishantering är naturligt och nödvändigt med hänsyn till risken för omfattande påverkan på statsfinanserna vid en finanskris. När det gäller den krisförebyggande verksamheten finns däremot argument för att det bör finnas ett politiskt oberoende. Samtidigt finns argument för att regeringen bör ha god insyn även i den krisförebyggande verksamheten och därför bör sitta med i makrotillsynsrådet. Vi hade under finanskrisen en mycket god samverkan och dialog med både Finansdepartementet och andra myndigheter. Oavsett hur rådet organiseras kommer denna samverkan och dialog att behöva fortsätta.

Tre sammanfattande budskap

Låt mig avsluta med samma tre budskap jag inledde med:

- Jag tycker tanken leder fel om man delar upp tillsynsarbetet i mikro- respektive makrotillsyn. Den viktiga frågan är hur vi skapar ett stabilt finansiellt system.
- Makrotillsynsverktygen bör inte delas mellan flera myndigheter. Det riskerar bara att leda till gränsdragningsproblem och ineffektivitet. Vi behöver däremot bli bättre på att diskutera och samverka kring de risker vi alla ser i systemet.
- Finansinspektionen förfogar redan idag över de flesta av de verktyg som anses vara behövliga i en verktygslåda för makrotillsyn och har också använt flera av dem. Flera av dessa verktyg kan användas både i syfte att säkra ett gott konsumentskydd på finansmarknaderna och bidra till ett stabilt finansiellt system.