



Kommittén för finansiell stabilitet
Fi 2013:09

Protokoll från Finansiella stabilitetsrådets möte den 12 juni 2017

Sammanfattning

Stabilitetsrådet¹ diskuterade stabilitetsläget. De finansiella marknaderna fungerar för närvarande väl. Samtidigt finns flera sårbarheter och risker som gör det svenska finansiella systemet känsligt för störningar. Bostadspriserna och hushållens skuldsättning är den främsta risken för svensk ekonomi på detta område. Hushållens motståndskraft mot framtida störningar behöver därför öka.

Att det svenska banksystemet är stort, sammanlänkat och beroende av marknadsfinansiering skapar sårbarheter i det finansiella systemet. Bankerna är beroende av att det finns ett högt förtroende både för det svenska banksystemet och för den svenska bolånemarknaden. Det behövs därför betydande motståndskraft i termer av både kapital och likviditet.

Rådet diskuterade förhandlingarna om EU:s bankpaket och möjliga konsekvenser för svensk del mot bakgrund av en harmonisering av regelverk där Sverige vill kunna tillämpa höga nationella krav.

Finansinspektionen informerade om förslaget till skärpt amorteringskrav. Riksbanken och Riksgälden välkomnar initiativet och kommer återkomma med synpunkter i sina remissvar. Regeringen kommer att ta ställning till det slutliga förslaget efter remissförfarandet.

¹ Närvarande: *Finansdepartementet*: Per Bolund, ordförande, Ulf Holm, Aino Bunge; *Finansinspektionen*: Erik Thedéen, Martin Noréus, Henrik Braconier; *Riksgälden*: Hans Lindblad, Johanna Fager Wettergren, Mårten Bjellerup; *Riksbanken*: Stefan Ingves, Kerstin af Jochnick, Olof Sandstedt; och *Finansiella stabilitetsrådets kansli*: Niclas Alsén.

Myndigheterna diskuterade likviditeten på statspappersmarknaden, valutareservens storlek, förhandlingarna om Brexit och det internationella arbetet med finansiella systemets motståndskraft.

Inför stabilitetsrådets nästa möte den 5 december 2017 kommer rådets medlemmar att fortsätta diskutera flera av de frågor som diskuterades på mötet, bl.a. hushållens skuldsättning och bankernas motståndskraft. Kommittén ska gemensamt fortsätta arbeta med scenarioövningar.

§ 1 Stabilitetsbedömning

Myndigheterna presenterade sina stabilitetsbedömningar.

Återhämtningen i omvärlden fortsätter och utvecklingen på de internationella finansiella marknaderna har varit stabil den senaste tiden. Svensk ekonomi befinner sig i ett läge med en kombination av god konjunktur och låga räntor. Samtidigt ser myndigheterna flera sårbarheter och risker i det svenska finansiella systemet och för svensk ekonomi.

Strukturella faktorer, i kombination med det ekonomiska läget, har gett upphov till obalanser mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden. Utvecklingen i bostadspriserna och hushållens skuldsättning skapar finansiella obalanser och utgör den främsta risken för svensk ekonomi på detta område. Myndigheterna noterade att priserna på kommersiella fastigheter stiger och att bankernas utlåning har ökat i denna sektor, vilket behöver följas framöver. Många hushåll är utöver sina banklån dessutom indirekt skuldsatta via bostadsrättsföreningarnas lån.

Myndigheterna konstaterade också att ytterligare risker skapas av lågräntemiljön som råder globalt. Aktörer kan ta större risker i sin jakt på avkastning och tillgångar riskerar att bli övervärderade. Om räntorna stiger till högre nivåer kan tillgångspriser hamna under press. Varaktigt låga räntor skulle istället på sikt kunna innebära problem för livbolagen.

Att det svenska banksystemet är stort, sammanlänkat och beroende av marknadsfinansiering skapar sårbarheter i det finansiella systemet. Banksektorn är gränsöverskridande med stora åtaganden i utländsk valuta. I Sverige sker dessutom nästan all bostadsfinansiering via banksystemet. Bankerna är därför beroende av att det finns ett högt förtroende både för det svenska banksystemet och för den svenska bolånemarknaden. Det behövs

därför betydande motståndskraft i banksystemet, där höga kapital- och likviditetskrav är centrala komponenter.

Ordföranden noterade att det i stora delar råder en gemensam bild av läget, men att riskerna på bostadsmarknaden samt motståndskraften hos svenska banker värderas något olika. Dessa frågor ska rådet fortsätta diskutera under mötet.

§ 2 Diskussion av analyser och eventuella åtgärder

Motståndskraften i det finansiella systemet

Ordföranden redogjorde för EU-förhandlingarna om bankpaketet som handlar om förändringar av kapital- och likviditetskrav samt kraven på nedskrivningsbara skulder (MREL). Förhandlingarna präglas av en vilja att harmonisera reglerna mer inom bankunionen. För Sverige är det viktigt att sätta krav som tar höjd för de risker som finns inom landet, inklusive makrotillsyns- och systemrisker.

Det är också viktigt att se hur kapitalkraven och kraven på nedskrivningsbara skulder påverkar varandra. Regeringen gav därför ett uppdrag till Finansinspektionen och Riksgälden att redovisa hur dessa krav samverkar. Därtill konstaterade ordföranden att i ramverket för krishantering ingår också resolutionsreserven, där regeringen tagit fram ett förslag till justerad resolutionsavgift.

Finansinspektionen bedömer att motståndskraften i det finansiella systemet är tillfredställande, och att nuvarande svenska likviditets- och kapitalkrav har gynnat den finansiella stabiliteten. Utformningen med höga buffertkrav, och inte bara med minimikrav, innebär att bankerna kan bära stora förluster i en framtida kris. Dagens riskbaserade kapitalkrav skapar incitament för att bankerna inte ska ta för höga risker. Internationell reglering med höga minimikrav på bruttosoliditet och golv riskerar minska buffertutrymmet och ändra incitamenten, vilket skulle minska den finansiella stabiliteten. I arbetet med bankpaketet är det också viktigt att säkerställa att tillräckliga makrotillsynsåtgärder finns tillgängliga.

Riksbanken bedömer det finns betydande sårbarheter i banksystemet och att motståndskraften behöver stärkas. Det gäller såväl bankernas förmåga att hantera likviditetsrisker som deras kapitalnivåer. Bankpaketet innehåller

urvattnade förslag jämfört med vad som diskuterats i Baselkommittén. Det vore olyckligt om det blir en maximiharmonisering, t.ex. 3 procent för bruttosoliditet. Riksbanken har tidigare rekommenderat 5 procent för de svenska storbankerna, men det kan också vara lämpligt med en än högre nivå framöver. Riksbanken anser vidare att tillsynsmyndigheter bör fatta formella och offentliga beslut om pelare 2-krav.

Riksgälden belyser att Sverige sedan drygt ett år tillbaka har ett ramverk på plats för att hantera banker i kris, ett resolutionsramverk. Det innebär att det nu är bankernas ägare och kreditgivare som får stå för kostnaderna för en bank i kris, inte skattebetalarna, vilket i sig ger incitament till ett minskat risktagande för bankerna. Det innebär i sin tur att sannolikheten för en kris minskar som en följd av tillämpningen av resolutionsregelverket. Vi har nu aktuella europeiska exempel där de nya verktygen har använts för att hantera en krisande bank på ett effektivt sätt.

Myndigheterna diskuterade också pågående förhandlingar om clearing av derivat. Eftersom Storbritannien är en dominerande aktör på clearingmarknaden så har frågan en koppling till Brexit. Kommissionen väntas komma med ytterligare förslag som har koppling till hur clearing i länder utanför EU ska hanteras.

Skärpt amorteringskrav

Finansinspektionen presenterade förslaget till skärpt amorteringskrav, som innebär att nya bolånetagare som tar stora bolån i förhållande till sin inkomst kommer att behöva amortera mer än idag. Orsaken till att det skärpta kravet behövs är att bostadspriserna är höga, hushållens skulder växer snabbt och att andelen hushåll med höga skuldkvoter ökar. Högt skuldsatta hushåll är mer känsliga för störningar och kan dra ner konsumtionen mer i en krissituation. Det skärpta amorteringskravet väntas leda till att hushållen köper billigare bostäder, lånar mindre och amorterar ner sina skulder snabbare. Därmed minskar deras sårbarhet snabbt. Finansinspektionen kommer att skicka ut en remisspromemoria i sommar och fattar styrelsebeslut i höst. Därefter förväntar sig Finansinspektionen att regeringen snarast fattar ett tydligt beslut utifrån det förslag som lagts. Detta är viktigt för en fungerande beslutsordning i makrotillsynen.

Riksgälden tycker att det är ett bra förslag som stärker hushållens incitament bättre än ett skuldkvotstak. Samtidigt råder ingen brist på reglering.

Problemet är snarare att det är mycket billigt att låna och att de råder strukturella obalanser på bostadsmarknaden. Riksgälden påpekade även att det mycket snabbt växande byggandet också kan skapa risker, det är något man sett historiskt och i andra länder.

Riksbanken anser att ett skärpt amorteringskrav är ett rimligt initiativ, men att det fortsatt krävs bredare åtgärder riktade mot hushållens skuldsättning och bostadsmarknaden. Riksbanken kommer att återkomma i sitt remissvar med en mer detaljerad syn. Riksbanken pekade på det policydilemma som följer av att realräntorna i stor utsträckning bestäms globalt samtidigt som det finns en obalans på svensk bostadsmarknad. Utöver det som har diskuterats vore det också bra att verka för att hushållen i högre utsträckning binder räntorna på sina lån.

Ordföranden konstaterade att regeringen ser på bostadsmarknaden ur ett brett perspektiv. Det är positivt att byggandet har ökat, men det är viktigt att uppmärksamma de effekter det får gällande skuldsättningen. För att kunna möta framtida behov av åtgärder fortsätter regeringen arbetet med att ta fram ett brett mandat för Finansinspektionen i makrotillsynen. Regeringen välkomnar initiativet från Finansinspektionen angående ett skärpt amorteringskrav, och tar ställning när den får det slutliga förslaget.

Analys av statspappersmarknaden

Myndigheterna är eniga om att likviditeten på statspappersmarknaden i dagsläget fungerar tillfredställande.

Riksgälden nämnde att likviditeten dock har försämrats sedan 2008, vilket delvis är en effekt av nya regleringar. Därutöver har centralbankernas köp av statspapper och det låga ränteläget bidragit till att minska likviditeten. Den stabila räntenivån har samtidigt gjort att marknaden ändå fungerat tillfredställande. Risken är att en mer volatil marknad försämrar funktionen. Framöver finns en risk att stigande likviditetspremier leder till stigande upplåningskostnader för staten.

Finansinspektionen påpekade också att det utifrån likviditeten i ett normalläge är svårt att bedöma hur marknaderna kommer att fungera i ett krisläge. Riksbankens köp av statspapper och bankernas ovilja att hålla handelslager gör Riksgäldens marknadsvårdande roll viktigare än vanligt.

Riksbanken har köpt statspapper sedan 2015 och innehar nu ca 40 procent av stocken. Köpen har fått ett genomslag på det allmänna ränteläget i Sverige och Riksbanken bedömer att dessa har bidragit till den goda ekonomiska utvecklingen och att inflationen närmast sig målet. Riksbankens bedömning är att köpen inte har påverkat marknadens funktionssätt i någon större utsträckning.

Myndigheterna var överens om att fortsätta analysera frågan.

Valutareservens storlek

Riksbanken underströk att de svenska bankerna behöver försäkra sig mot likviditetsrisker i utländsk valuta. Men det är även viktigt med en tillräcklig valutareserv som finns snabbt till hands i en krissituation. Ett land har ansvar för att ha en valutareserv som av omvärlden bedöms vara rimlig. Riksbanken måste självständigt kunna ansvara och styra sin egen balansräkning, vilket också är i linje med Maastricht-fördraget. Riksbanken har ett stort internationellt stöd från bland annat IMF och ECB när det gäller dess finansiella oberoende och valutareservens storlek. Riksbanken har möjlighet att finansiera valutareserven i eget namn men tror att det är mer kostnadseffektivt att låna via Riksgälden.

Ordföranden håller med om att det är bankernas uppgift att hålla likviditet i tillräcklig omfattning. Därutöver har Riksbanken en roll att ha beredskap. I dag saknas en tydlig reglering av hur upplåning till valutareserven ska gå till. Det förslag som regeringen kommer att lägga fram syftar till att skapa en tydlighet kring detta. Riksdagen har uttalat att en ordning där Riksbanken har en obetingad dragningsrätt på statsskulden inte är rimlig.

Riksgälden har inte gjort en egen bedömning av lämplig storlek på valutareserven, men har sedan länge påpekat att dagens ordning med obetingad dragningsrätt behöver prövas. Riksgälden välkomnar därför att regeringen tydliggör ordningen och föreslår ett regelverk för upplåning för att förstärka valutareserven samt att det ska ske via Riksgälden. Det är viktigt att lagfästa den ordningen. Det vore i det sammanhanget olyckligt, och emot Riksdagens intentioner, om Riksbanken väljer att kringgå de föreslagna förändringarna och fylla på valutareserven genom att låna i eget namn.

Finansinspektionen stödjer regeringens förslag att valutareserven kan minskas. Kombinationen av en valutareserv för att hantera akuta problem

och Riksgäldens möjlighet att vid behov kunna låna mer för att fylla på eller ytterligare stärka reserven är välavvägd. Riksgälden har kunnat låna upp i tidigare kriser, och bör kunna göra så även i framtiden. Sedan finanskrisen har dessutom reglering av bankernas likviditetsbuffertar tillkommit och ett resolutionsramverk införts. Detta minskar behovet av en stor valutareserv. Finansinspektionen delar Riksgäldens bedömning att det vore olyckligt om Riksbanken kringgick Riksdagens intentioner.

§ 3 Övriga internationella frågor

Ordföranden påpekade att valet i Storbritannien lett till ökad osäkerhet om hur Brexitförhandlingen mellan EU och Storbritannien blir. Förhandlingarna ska starta i juni. Samarbetet mellan de svenska myndigheterna om frågan fungerar bra och Riksrevisionens utvärdering av de svenska myndigheternas beredskap i samband med folkomröstningen om Brexit gav myndigheterna ett gott betyg.

Finansinspektionen informerade om pågående arbete i EU:s tillsynsmyndigheter, bl.a. avseende effekterna av Brexit på gränsöverskridande företag.

§ 4 Scenarioövningar

Stabilitetsrådets kansli informerade om en scenarioövning som ägde rum den 4 maj. Syftet med övningen var att öva svenska myndigheters krishantering av finansiella företag.

Ordföranden underströk att det är ett värdefullt arbete som ska fortsätta och att det är viktigt att lärdomarna från scenarioövningen tas om hand.

§ 5 Kommande arbete

Inför stabilitetsrådets nästa möte den 5 december 2017 kommer rådets medlemmar att fortsätta diskutera flera av de frågor som varit uppe på dagens möte, bl.a. hushållens skuldsättning och bankernas motståndskraft. Kommittén ska gemensamt arbeta med scenarioövningar och en manual för krishantering samt ta om hand lärdomar från redan genomförda scenarioövningar. Vidare ges beredningsgruppen i uppdrag att diskutera arbetet med gränsöverskridande reciprocitet och hanteringen av de överenskommelser som finns. Flera länder har tillämpat det nya ramverket för krishantering och beredningsgruppen ges i uppdrag att analysera erfarenheterna.