



Kommittédirektiv

Översyn av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder

Beslut vid regeringssammanträde den 13 april 2023

Sammanfattning

Makrotillsyn är ett nytt politikområde som syftar till att identifiera och hantera risker i det finansiella systemet som helhet. Området är under utveckling och förändring och en rad åtgärder har vidtagits på området, bl.a. låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder såsom bolånetak och amorteringskrav. Varje nytt politikområde behöver granskas och analyseras.

En kommitté ska därför analysera hur låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder kan utformas för att hantera makroekonomiska risker och konsumentskydd och på det sättet bidra till en ändamålsenlig tillämpning av åtgärderna.

Kommittén ska som huvuduppgift

- analysera vilka makroekonomiska risker som är förenade med hushållens skuldsättning, och
- analysera hur låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder kan motverka makroekonomiska risker som är förknippade med hushållens skuldsättning.

Kommittén ska beakta Europeiska systemrisknämndens rekommendationer om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument.

I uppdraget ingår inte att överväga ändringar i myndighetsstrukturen på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Makrotillsyn

Huvuddragen

Makrotillsyn handlar om att identifiera och hantera riskerna i det finansiella systemet som helhet. Detta görs genom att stärka det finansiella systemets förmåga att återhämta sig efter störningar och minska uppbyggnaden av risker som kan få allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och samhällsekonomin (systemrisker). Åtgärder kan vidtas i syfte att öka motståndskraften för finansiella företag, t.ex. inom ramen för EU:s kapitaltäckningsregelverk, eller hushåll och icke-finansiella företag, t.ex. olika slag av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder.

År 2010 uppmanade G20-länderna Finansiella stabilitetsnämnden (FSB), Internationella valutafonden (IMF) och Banken för internationell betalningsutjämning (BIS) att ta fram ett ramverk för makrotillsyn. Samtidigt etablerades Europeiska systemrisknämnden (ESRB) inom EU. ESRB övervakar och analyserar systemrisker och har möjlighet att meddela varningar och rekommendationer till EU:s medlemsstater.

Rekommendationerna är inte bindande, men mottagarna av rekommendationerna bör följa dem eller lämna godtagbara skäl för att inte göra det enligt modellen ”reagera eller förklara”. ESRB lämnade under 2013 en rekommendation om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument. De mellanliggande målen fungerar som operativa specifikationer av makrotillsynens slutmål. Med slutmål avses att bidra till att värna stabiliteten i det finansiella systemet som helhet, bl.a. genom att stärka det finansiella systemets förmåga att återhämta sig efter störningar och minska uppbyggnaden av systemrisker. Rekommendationen innehåller fem mellanliggande mål:

- Minska och förhindra alltför hög kredit tillväxt och skuldsättningsgrad.
- Minska och förhindra alltför stor löptidsobalans och bristande marknadslikviditet.
- Begränsa direkta och indirekta koncentrationer av exponeringar.
- Begränsa systemeffekterna av dåligt anpassade incitament i syfte att minska s.k. moralisk risk.
- Stärka de finansiella infrastrukturernas motståndskraft.

Vid en internationell utblick kan konstateras att medlemsstaterna i EU har vidtagit makrotillsynsåtgärder av olika slag (esrb.europa.eu/national_policy).

I Sverige har regeringen utsett Finansinspektionen att vara makrotillsynsmyndighet.

Låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder

Finansinspektionen har vidtagit tre låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder.

Bolånetaket (2010) – som går tillbaka till tiden före ESRB:s rekommendation om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument – innebär att krediter mot säkerhet i form av pant i bostad bör begränsas så att belåningsgraden för bostaden inte överstiger viss andel av bostadens marknadsvärde vid tidpunkten för krediten. Syftet är att motverka en osund utveckling på kreditmarknaden där företagen kan komma att använda allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel, eftersom en sådan utveckling riskerar att utsätta konsumenter för oacceptabla risker och skada förtroendet för kreditmarknaden.

Det första amorteringskravet (2016) innebär att nya bolån ska amorteras ned till 50 procent av skulden med 1 respektive 2 procent per år, beroende på om belåningsgraden understiger eller överstiger 70 procent (det ursprungliga kravet). *Det andra amorteringskravet* (2018) innebär att nya bolåntagare med bolån som överstiger 4,5 gånger bruttoårsinkomsten ska amortera minst 1 procent av skulderna utöver det ursprungliga kravet (det förstärkta kravet). Regeringen har lämnat sitt medgivande till att de två kraven införs. Liksom bolånetaket har amorteringskravet också har ett konsumentskyddande syfte.

Låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder har utvärderats av Finansinspektionen vid flera tillfällen, senast i Finansinspektionens rapport *Låntagarbaserade åtgärder vid hög inflation och stigande räntor* den 14 oktober 2022 (dnr 22-23763). Också Riksrevisionen har utvärderat låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder (*Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt* [RiR 2018:2]).

Den rättsliga regleringen

Bolånetaket kommer till uttryck i allmänna råd från Finansinspektionen (*Finansinspektionens allmänna råd* [FFFS 2016:33] om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad). De gäller vid tillämpning av

de allmänna sundhetskraven för kreditinstitut och bostadskreditinstitut i 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, förkortad LBF, och 4 kap. 1 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter, förkortad LVB.

Amorteringskrav och krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden regleras i grunden i lag. Kraven riktar sig till kreditinstitut och bostadskreditinstitut.

Amorteringskrav innebär att ett institut som till enskilda personer lämnar krediter som är förenade med säkerhet i bostad ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen (6 kap. 3 b § LBF och 4 kap. 12 a § LVB).

Krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden innebär att ett instituts rörelse ska drivas på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden (6 kap. 3 c § LBF och 4 kap. 12 b § LVB).

Finansinspektionen har bemyndigats att meddela föreskrifter om amorteringskrav och krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden (15 kap. 1 § LBF och 7 kap. 1 § LVB samt 5 kap. 2 § förordningen [2004:329] om bank- och finansieringsrörelse, förkortad LBF, och 12 § förordningen [2016:1033] om verksamhet med bostadskrediter, förkortad LVB). Finansinspektionen har emellertid endast utnyttjat bemyndigandet om amorteringskrav (Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2016:1] om amortering av krediter mot säkerhet i bostad och Finansinspektionens allmänna råd [FFFS 2020:3] om undantag från amorteringskrav på grund av särskilda skäl).

Amorteringskrav och krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden har också ett konsumentskyddande syfte (prop. 2015/16:89 s. 15 och prop. 2017/18:22 s. 23).

Om det under kreditens löptid skulle uppstå särskilda skäl för det, får ett företag medge att en kredittagare under en begränsad period inte amorterar (11 § Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2016:16] om amortering av krediter mot säkerhet i bostad). Särskilda skäl kan vara att kredittagaren på grund av sjukdom, arbetslöshet eller motsvarande får eller kan antas få

nedsatt inkomst. I undantagsfall behöver de särskilda skälen inte avse omständigheter som är hänförliga till den enskilda kredittagaren. Således kan särskilda skäl även vara en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi. De särskilda skälen bör i regel vara av ett sådant slag att de inte kan förutses när kreditavtalet ingås med kredittagaren. Vid en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi bör det dock vara möjligt för ett företag att i direkt anslutning till att kreditavtalet ingås, medge att kredittagaren under en begränsad period inte amorterar enligt föreskrifterna med hänvisning till att det finns särskilda skäl (Finansinspektionens allmänna råd [FFFS 2020:3] om undantag från amorteringskrav på grund av särskilda skäl).

Regeringen gav den 22 december 2022 Finansinspektionen i uppdrag att kartlägga hur institut under vintern 2022–2023 har tillämpat undantaget från amorteringskrav på grund av särskilda skäl. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2023.

Uppdraget att analysera vilka makroekonomiska risker som är förenade med hushållens höga skuldsättning

Hushållens skuldsättning kan medföra risker både för den enskilde och för samhällsekonomin. Hur låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder påverkar hushållens motståndskraft mot ekonomiska störningar beror på en rad faktorer och hur åtgärderna är utformade. Amorteringskrav kan göra att hushåll lånar mindre, vilket innebär att deras boendeutgifter inte påverkas i samma utsträckning av stigande räntor. Men ett sådant krav kan också tränga undan annat sparande då hushållen i stället behöver ”tvångsspara” i bostaden. Detta kan leda till att hushållen har mindre likvida buffertar för att hantera stigande räntor eller inkomstbortfall. Det kan också begränsa hushållens möjligheter att styra om sitt kassaflöde från amorteringar till buffertsparande vid sämre tider. Bolånetaket innebär att ett bolån maximalt bör utgöra 85 procent av bostadens värde och att övrig del behöver finansieras på annat sätt, t.ex. med eget sparande eller krediter utan säkerhet (blancolån). Bolånetaket kan därför bidra till att hushåll lånar mindre och köper billigare bostäder. Men för hushåll som inte redan äger en bostad kan bolånetaket innebära en högre tröskel för inträde på bostadsmarknaden. För hushåll som har stark återbetalningsförmåga via goda inkomster men lägre förmögenhet innebär bolånetaket att låneutrymmet begränsas om man inte är beredd – eller har möjlighet – att komplettera bolånet med ett blancolån. Blancolånen innebär som regel högre räntebetalningar och amorteringstakt, vilket påverkar denna gruppens känslighet för t.ex. ett inkomstbortfall.

Finansinspektionen har motiverat vidtagna låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder med att de ska minska makroekonomiska risker som kan vara förknippade med hushållens skuldsättning och konsumentskydd. Enligt Finansinspektionens utvärderingar har dessa åtgärder lett till att nya bolånetagare lånar mindre och köper billigare bostäder än vad de skulle ha gjort om dessa åtgärder inte hade varit på plats (Finansinspektionens rapport Samlad utvärdering av makrotillsynsåtgärder, 2021, dnr 21-17295). Enligt Finansinspektionen har vidtagna låntagarbaserade åtgärder på det sättet stärkt hushållens motståndskraft mot stigande räntor (Finansinspektionens rapport Låntagarbaserade åtgärder vid hög inflation och stigande räntor, 2022, dnr 22-23763). Som Finansinspektionen har framhållit finns samtidigt en diskussion om hur väl låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder kan hantera, och minska, de makroekonomiska riskerna förknippade med hushållens skuldsättning. Det finns även en diskussion om hur åtgärderna bidrar till att stärka hushållens motståndskraft i kriser och potentiella effekter för välfärden av åtgärderna (FI-analys nr 33: Hushållens skulder och motståndskraft i kriser, 2021, dnr 21-15717).

Sammanfattningsvis bör det analyseras om verktygen för vidtagna låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder har en ändamålsenlig utformning utifrån syftet att begränsa riskerna med hushållens skuldsättning.

Kommittén ska därför

- analysera vilka makroekonomiska risker som är förenade med hushållens skuldsättning,
- analysera hur låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder kan motverka makroekonomiska risker som är förknippade med hushållens skuldsättning,
- analysera hur åtgärderna påverkar hushållens motståndskraft vid kriser, inbegripet att den nuvarande ordningen för undantag från amorteringskrav på grund av särskilda skäl har en ändamålsenlig utformning,
- analysera de välfärdseffekter som låntagarbaserade åtgärder kan medföra, inbegripet effekter för förstagångsköpare,
- belysa effekter av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder i en makroekonomisk modell där hushållen skiljer sig från varandra (s.k. heterogena agenter), och
- belysa hur låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder påverkar bostadspriserna.

Uppdraget att analysera om amorteringskravet bör kunna gälla på portföljnivå

Till skillnad från amorteringskrav är krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden inte begränsade till åtgärder som gäller enskilda krediter utan kan också gälla ett instituts samlade kreditportfölj (prop. 2015/16:89 s. 14 och 15 samt prop. 2017/18:22 s. 22). Också vid en internationell utblick kan det konstateras att låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder – såsom vid tillämpning av kravet på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden – kan gälla ett instituts samlade kreditportfölj. Sådana åtgärder förenas i allmänhet med olika former av undantag.

Makroekonomiska risker kan uppkomma som en följd av hushållens samlade skuldsättning medan behovet av konsumentskydd tar sin utgångspunkt i ett enskilt hushålls skuldsättning. Låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder skulle i princip kunna ställas som krav på varje enskilt bolån eller på kreditgivarens samlade kreditportfölj. Utformningen av en låntagarbaserad åtgärd, eller kombinationen av flera åtgärder, syftar till att både förebygga makroekonomiska risker och bidra till ett högt konsumentskydd. I konsumentskyddet ligger att kopplingen mellan låntagarbaserade åtgärder och syftet att öka hushållens motståndskraft bör komma till uttryck på ett för hushållen tillgängligt sätt. Samtidigt bör de negativa konsekvenserna av åtgärderna minimeras.

Det skulle kunna göras gällande att bestämmelserna om amorteringskrav i 6 kap. 3 b § LBF och 4 kap. 12 a § LVB ryms inom ramen för bestämmelserna om krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden i 6 kap. 3 c § och 4 kap. 12 b § LVB (prop. 2017/18:22 s. 22).

Kommittén ska därför

- analysera för- och nackdelar med att amorteringskrav är begränsade till åtgärder som gäller enskilda krediter och inte kan gälla ett instituts samlade kreditportfölj, och
- vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Uppdraget att analysera beredningen av myndighetsföreskrifter

Innan Finansinspektionen meddelar föreskrifter om amorteringskrav eller krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas (5 kap. 2 a § första stycket FBF och 13 § första stycket FVB).

Kravet på regeringens medgivande motiveras i huvudsak av att Finansinspektionens föreskrifter kan få betydande makroekonomiska effekter och att de därför bör förankras i demokratisk ordning, inte minst för att skapa förutsättningar för en samlad budgetprocess (prop. 2015/16:89 s. 19 samt prop. 2017/18:22 s. 26 och 27). Prövningen innebär att regeringen ska medge eller inte medge Finansinspektionens föreskrifter. Till grund för prövningen ligger Finansinspektionens förslag till föreskrifter och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget (5 kap. 2 a § andra stycket FBF och 13 § andra stycket FVB). I en granskningsrapport, Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt (RiR 2018:2), har Riksrevisionen framhållit att regeringen utförligt bör redovisa sin bedömning av konsekvenserna av föreskrifterna, eftersom det bidrar till öppenhet vid användning av låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder. Regeringen har instämt i att prövningen i lämplig utsträckning bör innehålla en motivering (skr. 2017/18:255 s. 9).

Kommittén ska därför

- analysera för- och nackdelar med att föreskrifter om amorteringskrav och krav på institut att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden kräver regeringens medgivande.

En särskild fråga är om låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder som gäller ett instituts samlade kreditportfölj, dvs. inte enskilda krediter, bör prövas av regeringen, oavsett makroekonomiska effekter.

Kommittén ska därför

- analysera om behovet av regeringens medgivande bör vara beroende av om ett krav gäller enskilda krediter eller ett instituts samlade kreditgivning, och
- vid behov lämna de författningsförslag som är nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för hushåll, företag och det allmänna. Kommittén ska

också beskriva och beräkna eventuella offentligfinansiella konsekvenser, inbegripet eventuella konsekvenser för berörda myndigheter. Arbetet med konsekvensbeskrivningar ska ske löpande under utredningstiden. Om de förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Kommittén ska även i övrigt tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, ha dialog med och inhämta upplysningar från dels svenska och utländska myndigheter såsom Boverket, Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges riksbank respektive BIS, ESRB och IMF, dels intresseorganisationer såsom Byggföretagen, Sparbankernas Riksförbund och Svenska Bankföreningen, dels svenska och internationella forskare.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

(Finansdepartementet)