

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU12

Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionens granskning av ändamålsenligheten i delar av arbetet med finansiell stabilitet och makrotillsyn är enligt utskottet ett viktigt bidrag i analysen och utvecklingen av detta politikområde. Granskningen avser åren 2007–2017 och berör såväl regeringens som Finansinspektionens arbete.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionens granskning visar att makrotillsynen i allt väsentligt fungerar ungefär som det var tänkt och i linje med Europeiska systemrisknämndens rekommendationer. Sedan finns det vissa avvikande inslag. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen förtydligar målet för Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag. Dessutom bör Finansinspektionen redogöra för olika instruments för- och nackdelar. Vidare bör regeringen tillhandahålla underlag för sina ställningstaganden till de makrotillsynsåtgärder som kräver dess medgivande. Den samverkan som finns mellan berörda myndigheter om sårbarheter och risker för den finansiella stabiliteten fungerar enligt Riksrevisionen väl. Samtidigt bör myndigheterna fortsätta att utveckla samarbetet när det gäller valet av instrument så att fler typer av åtgärder analyseras och jämförs i syfte att uppnå finansiell stabilitet på ett effektivt sätt.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Förändringar i regelverket och terminologin över tid kan enligt regeringen ha bidragit till en viss brist i transparens, men regeringen anser inte att målen för makrotillsynen i dag är otydliga. Dock håller regeringen med om vikten av transparens och att den bör tillhandahålla skriftliga underlag för sina ställningstaganden till de makrotillsynsåtgärder som kräver dess medgivande. Regeringen håller också med om att samverkan mellan berörda myndigheter fungerar väl, men anser samtidigt att ytterligare krav på samråd och samordning mellan myndigheter om val av makrotillsynsåtgärder skulle kunna försvåra ansvarsutkrävandet.

Utskottet instämmer i vikten av transparens och tydlighet i genomförandet av makrotillsynen och välkomnar det som regeringen anför om att kontinuerligt utveckla ramverk och sätten som såväl myndigheter som regering kommunicerar om genomförandet av politikområdet. Utskottet utgår också från att regeringen kontinuerligt ser över styrningen av sina myndigheter så att det riksdagsbundna målet om finansiell stabilitet kan uppnås. I det arbetet är det rimligt att regeringen beaktar det Riksrevisionen säger om ett tydligare mål för FI:s makrotillsynsuppdrag och hur myndigheten ska väga olika mål mot varandra. Slutligen välkomnar utskottet att regeringen i enlighet med Riksrevisionens rekommendation i fortsättningen avser att tillhandahålla skriftliga underlag för de ställningstaganden till makrotillsynsåtgärder som kräver regeringens medgivande. Det kommer enligt utskottet att kunna bidra ytterligare till trovärdigheten för politiken och dess genomförande.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionen.

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2017/18:255 Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets överväganden	6
Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet	6
Riksrevisionens granskningsrapport	6
Regeringens svarsskrivelse	10
Motionen	12
Kompletterande information	12
Utskottets ställningstagande	12
Särskilt yttrande	15
Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet (SD)	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelsen	16
Följdmotionen	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet

Riksdagen avslår motion

2017/18:4189 av Oscar Sjöstedt och Dennis Dioukarev (båda SD) och lägger skrivelse 2017/18:255 till handlingarna.

Stockholm den 13 november 2018

På finansutskottets vägnar

Elisabeth Svantesson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Elisabeth Svantesson (M), Fredrik Olovsson (S), Gunilla Carlsson (S), Niklas Wykman (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jessika Roswall (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Sven-Olof Sällström (SD), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M) och Charlotte Quensel (SD).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2017/18:255 Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet behandlas Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:2. Riksrevisionen har i rapporten granskat hur makrotillsynen genomförs och hur berörda myndigheter samverkar i frågor som rör makrotillsynen.

Riksdagen överlämnade den 18 januari 2018 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Den 23 januari 2018 anordnade finansutskottet en öppen utfrågning om finansiell stabilitet och makrotillsyn. Ett av underlagen för utfrågningen var Riksrevisionens här aktuella granskningsrapport. I utfrågningen medverkade finansmarknadsminister Per Bolund, dåvarande riksrevisor Ingvar Mattson, Finansinspektionens generaldirektör Erik Thedéen, riksgäldsdirektör Hans Lindblad och riksbankschef Stefan Ingves. Anteckningar från denna utfrågning finns i bilaga 2 i finansutskottets betänkande 2017/18:FiU22 Finansiell stabilitet och finansmarknadsfrågor.

Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten till riksdagen den 9 maj 2018. Riksdagen beslutade den 19 juni 2018 att skjuta upp ärendet till riksmötet 2018/19 (bet. 2017/18:FiU50).

En motion har väckts med anledning av regeringens skrivelse.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionen. Riksrevisionens granskning av ändamålsenligheten i delar av arbetet med finansiell stabilitet och makrotillsyn är enligt utskottet ett viktigt bidrag i analysen och utvecklingen av detta politikområde.

Jämför det särskilda yttrandet (SD).

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen skriver i rapporten att regeringen i spåren av den globala finanskrisen har vidtagit omfattande åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten. Vid sidan av den traditionella tillsynen över enskilda finansiella företag, s.k. mikrotillsyn, har makrotillsyn införts. Det huvudsakliga ansvaret för makrotillsynen har Finansinspektionen (FI). Ett väl fungerande finansiellt system skapar goda förutsättningar för hushållen att spara och låna och för företagen att investera. Makrotillsynen förväntas bidra till det finansiella systemets stabilitet, och därigenom till den ekonomiska tillväxten, men kan också påverka kreditmarknadens funktion och i förlängningen hålla tillbaka den ekonomiska tillväxten.

Ett av riksdagens mål för finansmarknadsområdet är att det finansiella systemet ska vara stabilt. Europeiska systemrisknämnden (European systemic risk board, ESRB) har ansvaret för makrotillsynen i unionen och utfärdar rekommendationer. Rekommendationerna är inte bindande, men om avsteg görs ska de motiveras. Mot bakgrund av att makrotillsynen nu funnits på plats i några år finns det enligt Riksrevisionen anledning att granska hur tillsynen fungerat så här långt med avseende på bl.a. makrotillsynens mål, riskbedömning, val av instrument och samverkan mellan de berörda myndigheterna.

Syfte och genomförande

Riksrevisionen har granskat ändamålsenligheten i vissa delar av arbetet med den finansiella stabiliteten och makrotillsynen. Frågeställningarna är följande:

- Är regeringens syfte med och FI:s mål för makrotillsynen specificerade på ett sätt som bidrar till att riksdagens mål för finansmarknadsområdet nås?
- Har FI en strategi för makrotillsynen där tillgängliga instrument används transparent och effektivt för att bidra till myndighetens mål?

- Har berörda myndigheters samverkan bidragit till god samordning av analyser och klarlagt behovet av lämpliga åtgärder?

För att bedöma de berörda myndigheternas arbete med makrotillsynen och dess bidrag till den finansiella stabiliteten tar Riksrevisionen i granskningen utgångspunkt i rekommendationerna från ESRB.

Riksrevisionen har inte granskat makrotillsynens organisatoriska hemvist eller dess författningsstöd.

Granskningens resultat och slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den svenska makrotillsynen i flera avseenden följer ESRB:s rekommendationer, men att den har ett antal avvikande inslag som regeringen och FI bör beakta för att säkerställa att makrotillsynen bedrivs så effektivt som möjligt.

Målet för makrotillsynen är inte tillräckligt tydligt

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppdrag till FI är otydligt vad gäller målet för makrotillsynen. Det gäller särskilt om, och i så fall hur, FI ska beakta den målkonflikt som kan uppstå när det gäller att hitta balansen mellan åtgärder för ett stabilt finansiellt system och för en god ekonomisk utveckling. FI:s breda tolkning av myndighetens uppdrag riskerar enligt Riksrevisionen dessutom medföra att makrotillsynen blir mindre effektiv och att eventuella målkonflikter förstärks.

Riksrevisionens granskning visar att regeringens syfte med den finansiella stabilitetspolitiken överlag är i linje med ESRB:s rekommendation. Slutmålet för makrotillsynen enligt ESRB är att bidra till den finansiella stabiliteten, där en stabil finanssektor i sin tur förväntas bidra till den ekonomiska tillväxten. Riksrevisionen noterar dock att regeringen i sin instruktion till FI betonar behovet av avvägningen mellan ett stabilt finansiellt system och en god ekonomisk utveckling. Även om detta inte är motsägelsefullt i sig, makrotillsynsåtgärder kan både gynna och hämma den ekonomiska tillväxten, anser Riksrevisionen att formuleringen är otydlig när det gäller hur regeringen ser på målen för FI:s verksamhet och hur den vill att FI ska hantera potentiella målkonflikter.

När det gäller FI:s tolkning av myndighetens mål för makrotillsynen bedömer Riksrevisionen att den avviker från ESRB:s rekommendation. Riksrevisionen uppfattar det som att FI sätter målet om en balanserad utveckling på kreditmarknaden på samma nivå som målet om finansiell stabilitet, medan ESRB rekommenderar ett mellanliggande mål i form av en balanserad utveckling på kreditmarknaden som en operativ specifikation för att bidra till stabiliteten i det finansiella systemet som helhet. Riksrevisionen menar här att FI:s tolkning av myndighetens uppdrag har medfört att myndigheten vidtagit åtgärder med hänvisning till makrotillsyn utan att ha som mål att bidra till den finansiella stabiliteten. Dessutom noterar Riksrevisionen

att FI:s uppdragsbeskrivning när det gäller makroekonomisk stabilitet i och med detta sträcker sig utanför riksdagens mål för finansmarknadsområdet.

Oklar koppling mellan risker och åtgärder

Riksrevisionen noterar att FI har upprättat ett ramverk som i grova drag förklarar hur myndigheten arbetar med att identifiera sårbarheter i det finansiella systemet och hur den avser att använda de makrotillsynsinstrument som omfattas av dess befogenheter. I så måtto kan makrotillsynen i Sverige enligt Riksrevisionen sägas uppfylla ESRB:s rekommendation om ramverk. Riksrevisionen bedömer dock att makrotillsynen inte är tillräckligt transparent och förklarlig, vilket ESRB rekommenderar att den ska vara. Det saknas bl.a. en beskrivning av hur FI med sin metod ser på sambanden mellan dels (avsaknaden av) sårbarheter och makrotillsynens slutmål, dels (förekomsten av) sårbarheter och valet av makrotillsynsinstrument.

Riksrevisionen anser att FI har en makrotillsynsstrategi med indikatorer för att övervaka utvecklingen av systemrisk, som är i linje med ESRB:s rekommendation. Riksrevisionen menar dock att FI:s genomförande av makrotillsynen har brister i transparens när det gäller identifiering av systemrisk och behovet av åtgärder. Riksrevisionen kan inte se att FI har en policystrategi för beslut om makrotillsynsåtgärder som är i linje med ESRB:s rekommendation, dvs. vägledad av indikatorer, med undantag för FI:s beslut om den kontracykliska kapitalbufferten. Med ”vägledad av indikatorer” menar ESRB att beslut om åtgärder ska fattas med stöd av en uppsättning indikatorer tillsammans med en expertbedömning. I detta ser Riksrevisionen ingen motsättning till FI:s makrotillsynsramverk, enligt vilket beslut om åtgärder ska föregås av en grundlig analys eftersom besluten innefattar en avvägning av förtjänster mot risker och kostnader.

Då sårbarheter enligt FI fyller samma syfte som ESRB:s mellanliggande mål anser Riksrevisionen att FI på förhand skulle kunna ange vilka makrotillsynsinstrument (ett eller flera) som skulle kunna bli aktuella för att hantera olika sårbarheter. Riksrevisionen bedömer att FI:s tillämpning av makrotillsynsinstrument avviker från ESRB:s rekommendationer genom att myndighetens redogörelser för alternativa åtgärder är betydligt smalare än vad som är rimligt. Riksrevisionen anser att FI:s redogörelser för alternativa åtgärder bör utvidgas till att i högre grad följa ESRB:s vägledande förteckning över makrotillsynsinstrument med koppling till olika mellanliggande mål, men med anpassning till den uppsättning sårbarheter FI använder som operativt stöd.

Väl fungerande men begränsad samverkan mellan myndigheter

Riksrevisionen bedömer att samverkan i makrotillsynsfrågor mellan de myndigheter som har till uppgift att bidra till den finansiella stabiliteten till stora delar fungerar bra, men att samverkan om valet av makrotillsynsinstrument till vissa delar präglas av begränsningar. Det saknas, inom ramen för Finansiella stabilitetsrådet, heltäckande jämförelser av

effektiviteten hos olika typer av åtgärder som kan bidra till den finansiella stabiliteten.

Den samverkan som finns mellan berörda myndigheter om sårbarheter och risker för den finansiella stabiliteten fungerar enligt Riksrevisionen väl. FI, Riksgäldskontoret (Riksgälden) och Riksbanken har tillgång till delvis olika informationskällor och gör sina stabilitetsbedömningar från delvis olika utgångspunkter. Riksrevisionen menar att dessa delvis komplementära bedömningar torde förbättra möjligheten att identifiera sårbarheter och störningar som utgör risker för den finansiella stabiliteten. ESRB:s rekommendation om en lämplig samordningsmekanism med relevanta organ på nationell nivå är därmed uppfylld, enligt Riksrevisionen.

Riksrevisionen bedömer att de berörda myndigheterna har en lämplig samordningsmekanism med relevanta organ på nationell nivå i form av Finansiella stabilitetsrådet. När det däremot gäller samverkan mellan de berörda myndigheterna om valet av makrotillsynsinstrument finns det enligt Riksrevisionen utrymme för förbättringar. FI:s beslut om makrotillsynsåtgärder bedöms dra nytta av såväl Riksbankens analyser som regelbundna möten inom ramen för stabilitetsrådet. I förhållande till ESRB:s rekommendationer bedömer dock Riksrevisionen att det saknas breda analyser och konstruktiva diskussioner i valet av lämpliga instrument.

För de makrotillsynsåtgärder som kräver regeringens medgivande bedömer Riksrevisionen att processen kring medgivandena fungerar på ett tillfredsställande sätt. Regeringen motiverade kravet på ett medgivande med att vissa makrotillsynsåtgärder kan ha potentiellt stor påverkan på svensk ekonomi och de offentliga finanserna samt kan ingripa i den enskildes ekonomi. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att regeringen utförligt redovisar sin bedömning av konsekvenserna i dessa avseenden eftersom det bidrar till transparensen vid användning av makrotillsynsinstrument. I fallen med det ursprungliga och det skärpta amorteringskravet har regeringen inte publicerat några egna sådana analyser eller bedömningar, konstaterar Riksrevisionen.

Riksrevisionens rekommendationer

Makrotillsynen är ett förhållandevis nytt inslag i svensk politik, och såväl analysmetoder som samarbetsformer har förändrats under den granskade perioden. Mycket har fallit på plats, men det är enligt Riksrevisionen viktigt att fortsätta utvecklingen och anpassa styrningen så att de avsedda målen nås så effektivt som möjligt. Med detta i beaktande rekommenderar Riksrevisionen följande:

- Regeringen bör förtydliga målet för FI:s makrotillsynsuppdrag och samtidigt klargöra hur FI ska väga olika mål mot varandra.
- FI bör ange mellanliggande mål i linje med ESRB:s rekommendation, eller tydligare motivera och beskriva hur sårbarheter används som ett operativt stöd för beslut om åtgärder.

- FI bör utarbeta och tillämpa ett mer detaljerat ramverksdokument i syfte att säkerställa makrotillsynens effektivitet och göra den mer transparent och förutsägbar. Inom ramen för detta bör FI tydligare än i dag redogöra för de olika instrumentens för- och nackdelar.
- Regeringen bör tillhandahålla underlag för sina ställningstaganden till de makrotillsynsåtgärder som kräver dess medgivande, och således komplettera FI:s analyser med makroekonomiska och fördelningspolitiska analyser.
- De myndigheter som har till uppgift att bidra till den finansiella stabiliteten bör fortsätta att utveckla samarbetet om valet av instrument, så att fler typer av åtgärder analyseras och jämförs i syfte att uppnå finansiell stabilitet på ett effektivt sätt.

Regeringens svarsskrivelse

Regeringen framhåller att makrotillsynen är ett nytt politikområde under utveckling. Som varje nytt politikområde behöver det granskas och analyseras, och Riksrevisionens rapport bidrar till det.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Flera förändringar i regelverket för makrotillsynen har skett sedan 2014. Förändringar i regelverket och terminologin kan enligt regeringen ha bidragit till en viss brist i transparens, åtminstone om analysen görs i ett kronologiskt perspektiv. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att målen för makrotillsynen i dag skulle vara otydliga. Regeringen hänvisar till att den senast i propositionen Ytterligare verktyg för makrotillsyn (prop. 2017/18:22) redogjorde för vad makrotillsynen ska syfta till att uppnå och hur finansiella obalanser kan medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Regeringen konstaterar även att ESRB i sin utvärdering av hur EU:s medlemsländer uppfyller dess rekommendationer om makrotillsynen, som publicerades i februari 2017, ansåg att Sverige helt följer rekommendationerna.

Regeringen instämmer i att det är viktigt med transparens och tydlighet i genomförandet av makrotillsynen. Regeringen framhåller också att FI har utvecklat ett tydligt ramverk och kommunikation kring detta. Under 2018 och 2019 kommer FI att arbeta med att utveckla och redovisa metoder för att utvärdera makrotillsynen enligt ett uppdrag i regleringsbrevet. Det lär enligt regeringen även finnas skäl att kontinuerligt utveckla både ramverk och sätten som myndigheter och regering kommunicerar om genomförandet av makrotillsynen.

Regeringen delar bedömningen att samverkan mellan de myndigheter som har till uppgift att bidra till den finansiella stabiliteten fungerar väl. Informationsutbytet inom Finansiella stabilitetsrådet är välfungerande. Regeringen menar dock att det finns en naturlig gräns för vad samverkan kan innehålla när det kommer till att fatta beslut om åtgärder inom respektive

myndighets uppdrag och mandat. Det är enligt regeringen viktigt att poängtera att Finansiella stabilitetsrådet inte är eller bör bli ett beslutande organ. Regeringen instämmer därför inte i synen att samverka om valet av makrotillsynsåtgärder präglas av andra begränsningar än vad som naturligt följer av det institutionella upplägget. FI har tilldelats ansvaret för makrotillsynen och har därför att själv föreslå åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. Ytterligare krav på samråd om och samordning av val av makrotillsynsåtgärder än vad som följer av den sedvanliga ordningen med remittering av FI:s förslag, skulle enligt regeringen kunna försvåra ansvarsutkrävande.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

I FI:s regleringsbrev för 2018 har regeringen gett myndigheten i uppdrag att utvärdera bl.a. verktygen för makrotillsyn och redovisa metoder för identifiering av makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker.

Regeringen instämmer i vikten av transparens när det gäller användningen av makrotillsynsinstrument. Enligt regeringen finns det därför skäl att införa en ordning där regeringen i samband med ett medgivandebeslut tillhandahåller sina ställningstaganden skriftligt för att på så sätt bidra till transparens och trovärdighet för politiken och dess genomförande. I den händelse att regeringen inte skulle ge sitt medgivande till en åtgärd som FI föreslagit blir det enligt regeringen av särskild vikt för ansvarsutkrävandet att regeringen redogör för sitt ställningstagande. Det skriftliga ställningstagandet kan även behöva utformas med hänsyn till att regeringen överväger andra åtgärder som kan ha en koppling till de problem som FI:s åtgärd syftar till att lösa. Dessa åtgärder kan vara budgetpåverkande och behöver då hanteras inom ramen för budgetprocessen. Den skriftliga redogörelsen för regeringens ställningstagande bör vidare anpassas till vad som kan anses befogat, med hänsyn till omfattningen och betydelsen av ett visst beslut.

Regeringen betonar slutligen att detta inte förändrar kraven på FI, som ansvarig makrotillsynsmyndighet, att analysera och konsekvensutvärdera föreslagna makrotillsynsåtgärder och att iaktta sedvanliga krav på exempelvis remittering inför beslut om föreskrifter.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.

Regeringen har inhämtat Finansinspektionens synpunkter på rapporten

Regeringen har inhämtat FI:s synpunkter på de iakttagelser och rekommendationer i rapporten som avser FI:s verksamhet. FI:s synpunkter redovisas i regeringens skrivelse.

Motionen

I kommittémotion 2017/18:4189 av Oscar Sjöstedt och Dennis Dioukarev (båda SD) framhålls att en ändamålsenlig makrotillsyn som främjar ett stabilt finansiellt system och en god ekonomisk utveckling är av yttersta vikt för att Sverige ska vara motståndskraftigt vid framtida lågkonjunkturer. Samtidigt bör regelverket för makrotillsyn vara välavvägt för att det inte ska bli alltför restriktivt gentemot framför allt nya och befintliga bolånetagare.

Motionärerna pekar på att regeringen till skillnad från Riksrevisionen anför att målen för makrotillsynen är tydliga och hänvisar till att den i proposition 2017/18:22 Ytterligare verktyg för makrotillsyn redogjorde för vad makrotillsynen ska syfta till att uppnå och hur finansiella obalanser kan medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. I likhet med vad som framfördes i Sverigedemokraternas reservation under riksdagsbehandlingen av den propositionen, anser motionärerna att FI:s makrotillsynsuppdrag bör förtydligas och myndigheten förses med en uppsättning av definierade regleringsverktyg som den kan använda under givna förutsättningar. Det bör också klargöras hur myndigheten ska väga olika mål mot varandra, anser motionärerna.

Kompletterande information

Regeringen hänvisar i skrivelsen till att den i regleringsbrevet för 2018 gett FI i uppdrag att utvärdera verktygen för makrotillsyn och redovisa metoder för identifiering av makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Uppdraget ska slutredovisas den 14 juni 2019, men FI publicerade en delrapport som beskriver arbetets inriktning och prioriteringar den 8 juni 2018 (FI dnr 18-10718). Fokus i delrapporten är FI:s arbete med att analysera och hantera riskerna med hushållens skulder. Exempelvis jämförs i delrapporten de förväntade effekterna av det skärpta amorteringskravet med förväntade effekter av alternativa åtgärder som att höja kapitalkraven på bankerna, sänka bolånetaket eller införa ett skuldkvotstak (analysen begränsas till åtgärder i FI:s egen verktygslåda).

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionens granskning av ändamålsenligheten i delar av arbetet med finansiell stabilitet och makrotillsyn är enligt utskottet ett viktigt bidrag i analysen och utvecklingen av detta politikområde. Utskottet har i spåren av finanskrisen behandlat frågor om finansiell stabilitet och makrotillsyn i flera sammanhang. Inte bara i Sverige utan också internationellt har området präglats av ett intensivt reformarbete. För utskottets del är det viktigt att följa och ha uppsikt över frågor som rör finansiell stabilitet, inte minst eftersom erfarenheten visar att konsekvenserna av finansiella kriser kan bli omfattande. Som ett led i utskottets bevakning av detta område kallar utskottet numera årligen regeringen och de ansvariga myndigheterna till en offentlig utfrågning

om den finansiella stabiliteten. Vid den senaste utfrågningen den 18 januari i år utgjorde Riksrevisionens här aktuella granskning om makrotillsynen ett av underlagen till utfrågningen.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionens granskning visar att makrotillsynen i allt väsentligt fungerar ungefär som det var tänkt och i linje med ESRB:s rekommendationer. Sedan finns det vissa avvikande inslag.

Den första delfrågan i granskningen handlar om målet för makrotillsynen. Är regeringens syfte med och FI:s mål för makrotillsynen specificerade på ett sätt som bidrar till att riksdagens mål för finansmarknadsområdet uppnås? Granskningen visar att regeringens syfte med den finansiella stabilitetspolitiken överlag är i linje med ESRB:s rekommendation, där slutmålet för makrotillsynen är att bidra till den finansiella stabiliteten. Samtidigt anser Riksrevisionen att regeringens uppdrag till FI är otydligt, särskilt när det gäller den målkonflikt som kan uppstå mellan åtgärder för ett stabilt finansiellt system och för en god ekonomisk utveckling. Regeringen menar att förändringar i makrotillsynens regler och terminologi kan ha bidragit till viss brist på transparens om analysen görs i ett kronologiskt perspektiv, men delar inte bedömningen att målen för makrotillsynen i dag skulle vara otydliga. Regeringen hänvisar också till att den senast i propositionen Ytterligare verktyg för makrotillsyn redogjorde för vad makrotillsynen ska syfta till att uppnå (prop. 2017/18:22, bet. 2017/18:FiU19, rskr. 2017/18:120). Riksdagen beslutade i bred politisk enighet om dessa lagändringar som ger FI ytterligare verktyg för makrotillsyn. Lagändringarna trädde i kraft så sent som den 1 februari i år. Som utskottet framhöll i samband med beredningen av ärendet är det nya regelverket ett viktigt led i att förtydliga ansvar och befogenheter inom makrotillsynen och i arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet. Samtidigt ska tilläggas att frågan om styrningen mot och uppfyllelsen av det riksdagsbundna målet om finansiell stabilitet är komplex. Ansvaret för finansiell stabilitet delas mellan regeringen och flera myndigheter, däribland en myndighet direkt under riksdagen (Riksbanken) som inte i formell mening omfattas av målet på finansmarknadsområdet. Makrotillsynen är endast en (om än viktig) pusselbit i att värna finansiell stabilitet, där exempelvis även finanspolitik och penningpolitik har stor betydelse. Makrotillsynen är vidare ett område som har utvecklats snabbt under senare år och som kommer att behöva utvecklas även framöver. Liksom regeringen anser utskottet att det är viktigt att fortsätta analysera och utveckla detta politikområde. Därtill utgår utskottet från att regeringen kontinuerligt ser över styrningen av sina myndigheter, så att det riksdagsbundna målet om finansiell stabilitet kan uppnås. I det arbetet är det rimligt att regeringen beaktar det Riksrevisionen säger om ett tydligare mål för FI:s makrotillsynsuppdrag och hur myndigheten ska väga olika mål mot varandra.

Den andra delfrågan i Riksrevisionens granskning handlar om kopplingen mellan risker och åtgärder. Riksrevisionens bedömer att makrotillsynen inte är tillräckligt transparent och förklarlig, och menar exempelvis att FI:s redogörelser för alternativa åtgärder är smalare än vad som är rimligt.

Regeringen instämmer i att det är viktigt med transparens och tydlighet i genomförandet av makrotillsynen. Utskottet delar denna syn och välkomnar det som regeringen anför om att kontinuerligt utveckla ramverk och sätten som såväl myndigheter som regering kommunicerar om genomförandet av politikområdet. Det är vidare bra att regeringen gett FI i uppdrag att utveckla och redovisa metoder för att utvärdera makrotillsynen. Uppdraget ska slutredovisas den 14 juni 2019. Utskottet har noterat att FI publicerade en delrapport den 8 juni 2018, som bl.a. jämför de förväntade effekterna av alternativa åtgärder för att hantera riskerna med hushållens höga skuldsättning. Exempelvis jämförs i delrapporten de förväntade effekterna av det skärpta amorteringskravet med de förväntade effekterna av alternativa åtgärder som att höja kapitalkraven på bankerna, sänka bolånetaket eller införa ett skuldkvotstak.

Den tredje och sista delfrågan i Riksrevisionens granskning handlar om samverkan mellan de myndigheter som har till uppgift att bidra till den finansiella stabiliteten. Riksrevisionen bedömer att samverkan mellan myndigheterna till stora delar fungerar bra men att det finns utrymme för förbättringar när det gäller samverkan om valet av makrotillsynsinstrument. Här menar regeringen att ytterligare krav på samråd om valet av makrotillsynsåtgärder, än vad som följer av den sedvanliga ordningen med remittering av FI:s förslag, skulle kunna försvåra ansvarsutkrävande. Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen i denna fråga. Samtidigt vill utskottet framhålla den viktiga iakttagelsen att samverkan mellan berörda myndigheter om sårbarheter och risker för den finansiella stabiliteten fungerar väl. Som Riksrevisionen påpekar har FI, Riksgäldskontoret och Riksbanken tillgång till delvis olika informationskällor och gör därför också sina stabilitetsbedömningar från delvis olika utgångspunkter. Detta förbättrar möjligheten att identifiera sårbarheter och störningar som kan utgöra risker för den finansiella stabiliteten.

Utskottet välkomnar slutligen att regeringen i fortsättningen avser att tillhandahålla skriftliga underlag för de ställningstaganden till makrotillsynsåtgärder som kräver dess medgivande. Den rådande ordningen, att FI ska inhämta regeringens medgivande innan ytterligare verktyg för makrotillsyn införs, syftar till att förstärka möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande, särskilt mot bakgrund av att vissa makrotillsynsåtgärder kan ha potentiellt stor påverkan på såväl den enskildes ekonomi som svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Att regeringen nu avser att tillhandahålla underlagen för regeringens medgivande skriftligen kommer enligt utskottets bedömning att kunna bidra ytterligare till trovärdigheten för politiken och dess genomförande.

Mot den här bakgrunden anser utskottet också att kommittémotion 2017/18:4189 av Oscar Sjöstedt och Dennis Dioukarev (båda SD) är besvarad. Utskottet föreslår därmed att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionen.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet (SD)

Dennis Dioukarev (SD), Sven-Olof Sällström (SD) och Charlotte Quensel (SD) anför:

Som anføres i Sverigedemokraternas kommittémotion 2017/18:4189 är en ändamålsenlig makrotillsyn som främjar ett stabilt finansiellt system och en god ekonomisk utveckling av yttersta vikt för att Sverige ska vara motståndskraftigt vid framtida lågkonjunkturer. Riksrevisionen rekommenderar i rapporten regeringen att förtydliga målet för FI:s makrotillsynsuppdrag och samtidigt klargöra hur FI ska väga olika mål mot varandra.

Mot bakgrund av att utskottet i sitt ställningstagande framhåller att regeringen bör beakta det Riksrevisionen säger om ett tydligare mål för FI:s makrotillsynsuppdrag, anser vi inte att det behöver riktas ett särskilt tillkännagivande om detta till regeringen. Av det skälet ha vi valt att inte lämna någon reservation.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:255 Riksrevisionens rapport om finansiell stabilitet.

Följdmotionen

2017/18:4189 av Oscar Sjöstedt och Dennis Dioukarev (båda SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förtydliga målet för Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag och samtidigt klargöra hur Finansinspektionen ska väga olika mål mot varandra och tillkännager detta för regeringen.