

20.12.2018

Offentligt

## Makrotillsynsstrategi för Finansinspektionens direktion

Finansinspektionens direktions makrotillsynsstrategi tjänar som underlag för direktionen i dess arbete som nationell beslutsfattare inom makrotillsynspolitik. Makrotillsynspolitik är framåtblickande och klart proaktiv. Strategin konkretiserar de mål, myndighetsansvar och åtgärder som bidrar till att uppfylla det primära målet för makrotillsynen. Till helheten hör utöver beslut om makrotillsynsverktyg också att väcka offentlig debatt om dessa frågor.

Finansinspektionen utvärderar årligen utfallet av den förda politiken, de tillgängliga verktygens effektivitet och strategins aktualitet. Genom regelbunden uppdatering av strategin säkerställs att den är väl anpassad till en föränderlig omvärld.

Det primära målet för makrotillsynspolitik är att minska sannolikheten för finansskriser och andra allvarliga störningar i det finansiella systemet och deras allvarliga konsekvenser för den reala ekonomin och därmed främja långsiktig ekonomisk tillväxt.

Genom makrotillsynsstrategin skapas en logisk helhet av policymål, indikatorer och verktyg. Strategin belyser sambandet mellan olika policymål och de systemrisk som utgör hot mot uppfyllelsen av det primära målet och beskriver hur verktygen kan användas för att stöda måluppfyllelsen.

Det övergripande primära målet för makrotillsynspolitik indelas i mellanliggande mål och operativa policymål. Med hjälp av indikatorer och regelbunden analys görs bedömningar av risker som hotar de mellanliggande målen och hur allvarliga de är.

Finansinspektionens direktions lagstadgade uppgift är att fatta beslut om tillämpningen av makrotillsynsverktyg i Finland. Finansinspektionens direktion har definierat tre mellanliggande mål för makrotillsynspolitik:

1. Förebygga en alltför kraftig ökning av utlåningen till hushåll, icke-finansiella företag och hela den privata sektorn och tillhörande risker samt överskuldssättning.
2. Förebygga sådana systemrisk som följer av enskilda kreditinstituts systemviktighet och det finansiella systemets strukturella sårbarheter.
3. Förbättra risktoleransen i det finansiella systemet som helhet.

Genom makrostabilitetsanalysen identifieras systemrisk som, om de realiseras, skulle kunna äventyra uppfyllelsen av det primära målet. Systemriskerna kan indelas i cykliska och strukturella systemrisk. De cykliska systemriskerna härrör vanligen från kraftiga fluktuationer i utlåning och tillgångspriser som hänger samman med ekonomiska och finansiella konjunkturer. De strukturella systemriskerna är däremot kopplade till långvariga och långsamt framskridande drag hos ekonomin och det finansiella systemet. Exempel på sådana strukturella sårbarheter är den privata sektorns stora skuld och ett stort och koncentrerat banksystem.

Uppbyggnaden av risker och sårbarheter och riskernas negativa konsekvenser begränsas med hjälp av makrotillsynsverktyg. Verktygen varierar i fråga om typ, transmissionskanal och effekt. Makrotillsynspolitik är en förhållandevis ny form av ekonomisk politik. Av den anledningen tas nya analysmetoder fram för att bedöma mak-

20.12.2018

Offentligt

rotillsynsverktygens effekter och skapa en mer heltäckande bild av läget. Analysarbetet till stöd för makrotillsynspolitiken ger mer information till underlag för beslutsfattandet.

Makrotillsynspolitiken har också sina begränsningar: makrotillsynsverktygen kan inte ensamma förhindra uppbyggnaden av ekonomiska obalanser. En bedömning av makrotillsynspolitikens utfall ska därför även beakta samverkan mellan andra policysektorer och regelverk.

Med hjälp av kommunikation görs makrotillsynspolitiken och dess mål begripliga och godtagbara trots de kostnader som politiken medför på kort sikt. Kommunikationen kan vidare användas för att styra förväntningarna om den framtida makrotillsynspolitiken och därmed påverka beteendet hos de ekonomiska aktörerna. Likaså spelar kommunikationen en nyckelroll när det gäller att öka beslutsfattarens redovisningskyldighet och sörja för en genomskinlig beslutsprocess.

### **I bakgrunden till ekonomiska och finansiella kriser ligger ofta överhettning av bostads- och kreditmarknaden**

Den ekonomiska historien visar att överhettning av bostads- och kreditmarknaden ofta har legat i bakgrunden till de allvarligaste ekonomiska och finansiella kriserna.

Under de senaste 20 åren har hushållens skuldsättning mer än fördubblats i Finland. Det finns risk för att skuldsättningen ökar ytterligare. Den höga skuldsättningen och skuldökningen utgör betydande risker för stabiliteten i det finansiella systemet och i ekonomin som helhet. En hög skuldsättning förstärker chockerna mot ekonomin, då skuldsatta ekonomiska enheter vanligen kraftigt minskar sin konsumtion och sina investeringar vid ekonomiska störningar.

Direktionens beslut om hantering av risker och sårbarheter stöds av en förhandsanalys (ex ante) av effekterna av olika alternativa policyval och verktyg. I analysen undersöks olika policyalternativ med avseende på hur effektivt de minskar sårbarheter, dimensionering av alternativen och icke-önskvärda sideeffekter. I princip ska alltid sådana verktyg som riktar sig mest effektivt och direkt mot riskerna användas för att minska en identifierad makrotillsynsrisk eller sårbarhet.

Finansinspektionens direktion analyserar sina tre mellanliggande mål i nuläget med hjälp av följande operativa policymål:

- Ökningstakten för utlåningen till hushåll (inkl. lånebetalningskostnader) överskrider inte ökningstakten för hushållens årliga disponibla inkomster på medellång sikt (mellanliggande mål 1)
- Ökningstakten i utlåningen för hela den privata sektorn överstiger inte ökningstakten för nominella BNP på medellång sikt (mellanliggande mål 1)
- Kapitaltäckningen, bruttosoliditetet, likviditeten och upplåningsstrukturen för systemviktiga kreditinstitut och hela kreditinstitutssektorn är starka i förhållande till identifierade systemriskerna och ligger över genomsnittet för EU-länderna (mellanliggande mål 2)
- För att säkerställa en effektiv makrotillsynspolitik och förhindra att policyåtgärderna kringgås ställs vid behov sådana makrotillsynskrav som lagen medger också för andra aktörer som tillhandahåller finansiella tjänster än kreditinstitut (mellanliggande mål 3).

20.12.2018

Offentligt

Direktionen för en framåtblickande makrotillsynspolitik. Effekterna av verktygen kan komma med lång eftersläpning och effekterna av besluten följs upp aktivt. Att proaktivt förebygga uppbyggnaden av risker är också ett mjukare alternativ än att avlägsna redan realiserade sårbarheter.

Efter makrotillsynsbesluten följer en analys av effekterna av åtgärderna (ex post). Syftet med analyserna är att klargöra om åtgärderna har haft önskad effekt och om de varit rätt avvägda i förhållande till den identifierade sårbarheten och det ekonomiska läget.

### **Tillgängliga verktyg för att uppnå de mellanliggande målen**

Beslutsfattaren bör ha tillgång till minst ett verktyg för varje mellanliggande mål.

De primärt tillgängliga verktygen för *mellanliggande mål 1* är det kontracykliska buffertkravet och den maximala belåningsgraden.

Övriga tillgängliga verktyg är systemriskbuffertkrav och riskviktskrav. Centrala verktyg såsom maximal skuldkvot i förhållande till inkomsterna (DTI-tak), maximal skuldbetalningskvot (DSTI-tak), amorteringskrav och löptidsbegränsningar kan inte användas med bindande verkan enligt finsk lag.

De primärt tillgängliga verktygen för *mellanliggande mål 2* är G-SII/B och O-SII-buffertkraven för globalt och nationellt systemviktiga kreditinstitut och systemriskbuffertkraven.

Övriga tillgängliga verktyg är riskviktskrav och maximal belåningsgrad.

Beträffande *mellanliggande mål 3* saknar den finländska lagstiftningen för närvarande makrotillsynsverktyg för andra finansiella institut än kreditinstitut. I brist på bindande verktyg meddelar Finansinspektionen vid behov rekommendationer och varningar till finansmarknadsaktörerna om risker mot den finansiella stabiliteten som eventuellt byggs upp eller förstärks utanför kreditinstitutssektorn.

Som ett led i den årliga översynen av strategin gör Finansinspektionens direktion och de experter på Finansinspektionen, Finlands Bank och finansministeriet som bereder besluten en bedömning av tillgängliga verktyg och behovet av eventuella förändringar i verktygen. Påtagliga förändringar i verktygen förutsätter ändringar i lagstiftningen.

20.12.2018

Offentligt

**Mål och verktyg för makrotillsynspolitiken i Finland**

Primärt mål	Mellanliggande mål	Operativt policymål	Verktyg
Minska sannolikheten för finanskriser och andra allvarliga störningar i det finansiella systemet och deras negativa konsekvenser för den reala ekonomin och därmed främja långsiktig ekonomisk tillväxt	Förebygga en alltför kraftig ökning av utlåningen till hushåll, icke-finansiella företag och hela den privata sektorn och tillhörande risker samt överskuld-sättning	Ökningstakten för utlåningen till hushåll (inkl. lånebetalningskostnader) överskrider inte ökningstakten för hushållens årliga disponibla inkomster på medellång sikt	Tillgängliga verktyg <i>Maximal belåningsgrad</i> <i>Kontracykliskt buffertkrav</i> <i>Övriga buffertkrav</i>  Eventuella ytterligare verktyg <i>Maximal skuldkvot (DTI-tak) eller maximal skuldbetalningskvot (DSTI-tak)</i> <i>Löptidsbegränsning och amorteringskrav</i>
		Ökningstakten i utlåningen för hela den privata sektorn överstiger inte ökningstakten för nominella BNP på medellång sikt	Tillgängliga verktyg <i>Kontracykliskt buffertkrav</i> <i>Övriga buffertkrav</i> <i>Maximal belåningsgrad</i>
	Förebygga sådana systemrisk som följer av enskilda kreditinstituts systemviktighet och det finansiella systemets strukturella sårbarheter	Kapitaltäckningen, bruttosoliditeten, likviditeten och upplåningsstrukturen för systemviktiga kreditinstitut och hela kreditinstitutssektorn är stark i förhållande till identifierade systemrisker och ligger över genomsnittet för EU-länderna.	Tillgängliga verktyg <i>Konserveringskapitalbuffert</i> <i>G-SII/B- och O-SII-buffertar</i> <i>Systemriskbuffert</i> <i>Artiklarna 124, 164 (riskvikter, LGD) och 458 (riskvikter, kapital- och likviditetskrav) i CRR.</i>  Eventuella ytterligare verktyg <i>Utveckla EU-lagstiftningen bl.a. med avseende på bruttosoliditets- och likviditetskrav över miniminivån</i>
	Förbättra risktoleransen i det finansiella systemet som helhet.	För att säkerställa en effektiv makrotillsynspolitik och förhindra att policyåtgärderna kringgås ställs vid behov sådana makrotillsynskrav som lagen medger också för andra aktörer som tillhandahåller finansiella tjänster än kreditinstitut	Tillgängliga verktyg <i>Rekommendationer och varningar</i>  Eventuella ytterligare verktyg <i>Utsträcka ändamålsenliga makrotillsynsverktyg till alla finansmarknadsaktörer</i>