



Finansinspektionen
Box 7821
103 97 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2014-403-STA

Er ref: FI Dnr 14-6258

Remissyttrande om Kommande kapitalkrav på banker

2014-06-26

ESTABLISHED 1668

Riksbanken välkomnar i stort de förslag som Finansinspektionen framför i remisspromemorian "Kapitalkrav för svenska banker".

Riksbanken delar Finansinspektionens bedömning att de fyra största bankerna i Sverige ska hålla ytterligare 5 procent i kärnkaptital för att omhänderta de strukturella risker som de utgör för det finansiella systemet. Därmed uppfylls den överenskommelse om ökade kapitalkrav för systemviktiga banker som träffades mellan Finansinspektionen, Riksbanken och Finansdepartementet i november 2011.

Riksbanken ställer sig även bakom Finansinspektionens förslag att höja riskvikterna på svenska bolån för att omhänderta de strukturella risker som följer av bankernas ökade bolåneexponeringar. En höjning till 25% framstår som väl avvägd i dagsläget.

Riksbanken välkomnar Finansinspektionens ambition att skapa en mer transparent process för den samlade kapitalbedömning i pelare 2. Mot bakgrund av att en så pass stor andel av bankernas kapitalkrav ligger inom pelare 2 anser dock Riksbanken att de bör grundas på formella beslut även i normala fall. Riksbanken menar att det skulle leda till stärkta incitament för instituten att uppfylla de kapitalkrav som ställs på dem och samtidigt leda till en större rättsäkerhet för instituten.

Riksbanken välkomnar Finansinspektionens beslut att aktivera den kontracykliska bufferten och delar Finansinspektionens syn att buffertvärdet ska fastställas utifrån en kvalitativ bedömning och att kvantitativa indikatorer inte bör användas mekaniskt. Finansinspektionen bör dock överväga att införa en kortare infasningsperiod än 12 månader.

Det särskilda kapitalbaskravet inom pelare 2

Riksbanken välkomnar Finansinspektionens förslag att i detalj offentliggöra de delar i pelare 2 baskrav¹ som har makrotillsynssyften, för samtliga större berörda företagsgrupper. Riksbanken ställer sig också positiv till Finansinspektionens avsikt att skapa en schabloniserad bedömningsprocess för de övriga risktyper som ingår i pelare 2 baskrav och att offentliggöra metoderna för denna bedömning. Därmed blir det mer tydligt vilka kapitalkrav som instituten möter och när eventuella restriktioner i verksamheten kan bli aktuella.

I likhet med gällande praxis har Finansinspektionen inte för avsikt att fatta några formella pelare 2-beslut i normala fall. Det grundar sig på uppfattningen att både Finansinspektionen och instituten får en större handlingsfrihet i förhållande till den aktuella situationen om ett formellt beslut inte har fattats. Om företagen däremot inte anpassar sina kapitalnivåer i enlighet med vad Finansinspektionen har kommunicerat eller om de saknar en trovärdig plan för att återställa kapitalet kan det enligt Finansinspektionen bli nödvändigt att fatta ett formellt beslut.

Riksbanken instämmer i att det är viktigt att kunna beakta den specifika situation och de omständigheter som ett institut befinner sig vid den tidpunkt som det kan vara aktuellt att fatta ett formellt beslut. Det kan i denna bedömning även finnas skäl att väga in olika cykliska faktorer. Riksbanken vill i detta sammanhang framhålla att införandet av den kontracykliska kapitalbufferten ökar flexibiliteten i tillsynen och minskar risken att den finansiella stabiliteten ska hotas av procykliska krav. Riksbanken har också förståelse för att det är både tids- och resurskrävande att fatta eller ändra ett formellt beslut och att riskbilden kan ändras på kort tid när ett institut har betydande finansiella svårigheter.

Riksbankens sammantagna bedömning är dock att Finansinspektionen också i normala fall bör fatta formella beslut om pelare 2 baskrav. Även om det kan vara både önskvärt och relevant med en viss grad av flexibilitet i situationer då institutet befinner sig i finansiella svårigheter anser Riksbanken att fördelarna med att fatta formella beslut också i normala fall överväger nackdelarna.

Det faktum att en så pass stor – och mellan instituten varierande – andel av det totala kapitalkravet ligger inom pelare 2 ställer krav på Finansinspektionen att vara så transparent som möjligt. För att marknadsdisciplinen ska fungera är det viktigt att marknadsaktörerna kan skapa sig en fullständig bild av ett instituts riskprofil. Om inte marknadsaktörerna vet hur mycket kapital som instituten behöver hålla utöver minimikraven, kommer det t.ex. inte att vara möjligt att bedöma vid vilken kapitalnivå som instituten kommer att bli föremål för olika restriktioner avseende utdelningar eller räntebetalningar på primärkapitaltillskott. Ett sätt att åstadkomma en bättre bild av riskerna i ett institut är att de särskilda kapitalbaskrav som Finansinspektionen har ålagt instituten att uppfylla har sin grund i formella beslut. Ett sådant förfarande är också positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

¹ Riksbanken sluter sig i detta remissyttrande till samma terminologi som i Finansinspektionens promemoria.

Riksbanken gör också bedömningen att institutens inställning till risk skulle kunna komma att utvecklas i oönskad riktning om Finansinspektionen redan i förväg kommunicerar att formella beslut snarare ska ses som undantag än regel. För instituten kan det i en sådan situation uppstå incitament att ta större risker, i hopp om att Finansinspektionen i det fall riskerna materialiseras kommer att avstå från att fatta ett formellt beslut. En sådan bank skulle i mindre utsträckning ta hänsyn till de automatiska sanktionerna vid överträdelse av buffertkraven i pelare 1. Det kan i sin tur leda till att instituten utvecklar affärsmodeller som är anpassade efter att stora delar av deras kapitalkrav inte är rättsligt bindande. Riksbanken ser en risk att detta i förlängningen skulle kunna minska marknadens förtroende för de kapitalkrav som ställs på svenska institut.

Det bör även uppmärksammas att om en bank skulle bli föremål för de automatiska restriktioner som följer av buffertlagen kommer det, i avsaknad av formella beslut, att ske vid lägre kapitalnivåer än om ett beslut hade fattats. Riksbankens bedömning är att det sannolikt kommer att vara svårare att hitta väl anpassade vägar att återställa kapitalet ju lägre kapitaltäckning en bank har, inte minst för att finansieringskostnaderna avseende både skuld- och kapitalinstrument kommer att vara högre.

I det fall Finansinspektionen väljer att inte ändra nuvarande beslutspraxis vore det ändå önskvärt om åtminstone delar av pelare 2-baskrav kunde vara föremål för formella beslut, även i normala fall. Det gäller framförallt kapitalpåslagen för systemviktiga banker och höjningen av riskviktsgolvet för svenska bolån. I avsaknad av formella beslut är det inte tydligt hur Finansinspektionen kommer att säkerställa att berörda institut uppfyller de ökade kapitalkraven för systemviktiga banker. Riksbanken tycker därför att det vore värdefullt om Finansinspektionen kunde klargöra de rättsliga möjligheterna att fatta formellt beslut om delar av pelare 2-baskraven.

Ökade kapitalkrav för systemviktiga banker

Finansinspektionen föreslår att de fyra storbankerna ska åläggas en systemriskbuffert på 3 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp från och med 2015, och därutöver ett påslag om 2 procent av totala riskvägda tillgångar för systemrisk inom pelare 2-baskrav.

Riksbanken delar Finansinspektionens bedömning att det finansiella systemet och i förlängningen samhällsekonomin i stort är utsatt för strukturella risker genom de fyra storbankernas storlek, dominerande marknadsställning och nära sammankoppling.

Finansinspektionens förslag att de fyra storbankerna ska åläggas ett extra kapitalkrav på 5 procent av riskvägda tillgångar för att omhänderta de strukturella risker som de utgör för det finansiella systemet, är därför välkommet och i linje med den överenskommelse som träffades mellan, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksbanken i november 2011.

Enligt direktivet och den av regeringen föreslagna tillsynslagen har Finansinspektionen möjlighet att fatta beslut om en systemriskbuffert motsvarande 3 procent av institutens totala riskvägda tillgångar. För högre nivåer krävs godkännande från Rådet på grundval av ett förslag från EU-kommissionen och rekommendationer från ESRB och EBA.

Mot bakgrund av de begränsade möjligheter som EU-rätten ger Sverige att genomföra novemberöverenskommelsens kapitaltäckningskrav inom pelare 1 får det anses rimligt att systemriskpåslag utöver 3 procent åläggs instituten i form av ett särskilt pelare 2-baskrav.

■ Det ändrar dock inte Riksbankens principiella uppfattning att det vore önskvärt att genomföra de ökade kapitalkraven för systemviktiga banker inom Pelare 1.

Riskviktsgolv för bolån

Finansinspektionen föreslår att riskviktsgolvet för svenska bolån höjs från 15 till 25 procent. Syftet är att omhänderta de systemriskerna som de svenska bolånen orsakar. Vid beräkningen av det kapitalkrav som riskviktsgolvet resulterar i föreslår Finansinspektionen att samtliga kapitalkrav enligt pelare 1 inkluderas, inklusive det kontracykliska kapitalbuffertvärdet för Sverige. För storbankerna ska dessutom det fulla kapitalbehovet för systemrisk beaktas.

Riksbanken delar Finansinspektionens bedömning att det i dagsläget är väl avvägt att höja golvet för riskvikterna på bolån till 25 procent.

Riksbanken ställer sig även bakom Finansinspektionens förslag att införa höjda riskviktsgolv som en pelare 2-åtgärd, i stället för att utnyttja tillsynsförordningens artikel 458. Eftersom syftet med det höjda riskviktsgolvet är att långsiktigt stärka företagets motståndskraft framstår det som ett mer ändamålsenligt tillvägagångssätt än att vidta tidsbegränsade åtgärder med stöd av artikel 458.

Finansinspektionen har även för avsikt att höja riskvikterna för norska bolån för de svenska företag som är aktiva på den norska bolånemarknaden. Detta sker med anledning av att Finanstilsynet i Norge planerar att skärpa kraven på riskvikterna för norska bolån och har rekommenderat Sverige att göra det samma. Riksbanken har inget att invända mot detta förslag.

Den kontracykliska kapitalbufferten

Mot bakgrund av de ökade systemriskerna är det motiverat att införa en kontracyklisk kapitalbuffert i syfte att stärka bankernas motståndskraft. Riksbanken välkomnar därför Finansinspektionens beslut att bufferten kommer att aktiveras.

Riksbanken delar Finansinspektionens uppfattning att det är lämpligt att använda Baselkommitténs standardmetod för att beräkna buffertriktvärdet, inte minst för att öka möjligheterna till jämförelser mellan olika länder. Riksbanken anser dock att denna metod i dagsläget ger missvisande resultat, vilket riskerar att leda till en alltför låg nivå på den kontracykliska bufferten. Bakgrunden till detta ställningstagande finns redovisat mer i detalj i Finansiell stabilitetsrapport 2014:1.ⁱ

I promemorian skriver Finansinspektionen att buffertriktvärdet kommer att vara en del av den sammantagna bedömningen vad gäller nivån på buffertvärdet men kommer inte att vara en avgörande faktor. Riksbanken delar Finansinspektionens syn att buffertvärdet inte bör fastställas mekaniskt utifrån buffertriktvärdet och att det behövs en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till flera olika kvantitativa indikatorer.

Enligt Finansinspektionens analys kan det kontracykliska buffertvärdet komma att sättas såväl högre som lägre än vad buffertriktvärdet indikerar. Mot bakgrund av bristerna i Baselkommitténs standardmetod är det därför önskvärt att Finansinspektionen redovisar vilka övriga indikatorer som kommer att ligga till grund för deras beslut samt hur dessa indikatorer har beräknats.

Riksbanken anser även att Finansinspektionen behöver vara mer tydlig i sin analys av de kvantitativa och kvalitativa faktorer som ligger till grund för bedömningen av den kontracykliska kapitalbuffertens storlek. Riksbankens syn på riskerna och det lämpliga buffertvärdet presenteras i Finansiell stabilitetsrapport 2014:1.

Riksbanken delar inte Finansinspektionens uppfattning att åtgärder för att hantera strukturella systemrisk, exempelvis en höjning av riskviktsgolvet, gör det motiverat att fastställa buffertvärdet till en lägre nivå än buffertriktvärdet. Dessa åtgärder fyller olika syften i makrotillsynen.

Finansinspektionen nämner att det enligt regeringens lagförslag finns möjlighet att välja en kortare infasningsperiod än 12 månader om det finns särskilda skäl. Införandet av ramverket för den kontracykliska kapitalbufferten i ett läge då kreditgivningen ökat kraftigt under en längre tid skulle kunna utgöra sådana särskilda skäl. I det fall nivån på buffertvärdet aviseras några månader innan det formella beslutet skulle bankerna dessutom ges möjlighet att gradvis anpassa sig även med en kortare formell infasningsperiod än 12 månader. Det vore därför önskvärt att antingen välja en kortare infasningsperiod än 12 månader eller motivera varför en sådan kortare infasningsperiod inte bedöms lämplig.

Riksbanken välkomnar ställningstagandet att Finansinspektionen ska samråda med relevanta myndigheter och inhämta synpunkter från berörda innan buffertvärdet fastställs. Det är även i linje med vad regeringen skriver i förarbetena till den nya buffertlagen.

Kontracykliska buffertvärden för exponeringar utanför Sverige

Finansinspektionen anger att de redan från buffertlagens ikraftträdande kommer att erkänna det kontracykliska buffertvärde som ansvarig myndighet i annat EES-land har beslutat. Därmed skapas likvärdiga konkurrensförhållanden, vilket minskar riskerna för att företag flyttar sin verksamhet till länder med mer fördelaktiga villkor. Riksbanken instämmer i denna bedömning och ställer sig bakom Finansinspektionens förslag.

Vidare anger Finansinspektionen att för länder utanför EES kommer man inte att sätta ett kontracykliskt buffertvärde som är högre än det värde som har fastställts av landet. Detta ställningstagande kommer regelbundet att omprövas enligt Finansinspektionen. Riksbanken vill i detta sammanhang särskilt påpeka att Finansinspektionen bör förbehålla sig rätten att sätta högre kontracykliska buffertvärden än de värden som fastställs av länder utanför EES om det bedöms vara lämpligt i enskilda fall.

■ På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Karolina Ekholm, Martin Flodén, Per Jansson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Anna Lindquist

ⁱ Ur FSR 2014:1 (ss. 30-31): "Enligt Baselkommitténs standardmetod för den kontracykliska kapitalbufferten skulle alltså bufferten ha aktiverats i Sverige redan 2005. Buffertvärdet skulle ha varit 2,5 procent under en stor del av tiden sedan dess. De senaste åren har dock kreditgapet minskat något, vilket innebär att en mekanisk tillämpning av standardmetoden i dagsläget skulle ge en buffert på 1,25 procent. Ungefär två tredjedelar av kreditgapet är kopplat till utlåning till hushållen och en tredjedel är kopplat till utlåning och marknadsfinansiering till icke-finansiella företag. Minskningen i buffertvärdet från 2,5 procent sedan 2011 bedöms dock vara missvisande eftersom den till stor del beror på att Sverige har haft en hög kredittillväxt under en längre period vilket gör att den mekaniska trenden har fortsatt att öka under senare år. När nu kreditgivningen i förhållande till BNP ökar i en långsammare takt hinner trenden ifatt vilket gör att kreditgapet minskar. Utvecklingen var likartad i början av 90-talet då trenden fortsatte att öka under finanskrisen efter att kredittillväxten varit hög under andra halvan av 80-talet. Nedgången från 2,5 procent sedan 2011 i den buffertnivå som standardmetoden ger bedöms således inte vara ett tecken på minskade risker.