

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 2016-00245,
DNR 2016-00246

ER REF FI Dnr 16-2703,
ER REF FI Dnr 15-13020

2016-04-12

ESTABLISHED 1668

Remissyttrande om Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden samt FI:s tillsyn över bankernas beräkningar av riskvikter för företagsexponeringar

Riksbanken välkomnar Finansinspektionens förslag att förbättra bankernas användning av interna modeller för beräkning av riskvikter och att Finansinspektionen inför nya kapitalkrav inom pelare 2.

Det pågår i dagsläget ett omfattande internationellt arbete med att åtgärda flera av de brister som har identifierats med bankernas interna modeller och regleringen av dessa. Riksbanken ställer sig positiv till att Finansinspektionen utvecklar kraven på svenska bankers interna modeller för beräkning av kapitalkravet för kreditrisk i avvaktan på att nya internationella regler kommer på plats. Det är viktigt att Finansinspektionen så långt som möjligt säkerställer att bankernas interna modeller speglar bankernas verkliga risker och ställer tillräckliga krav på kapital. Detta arbete bör göras i ljuset av de förändringar som för närvarande diskuteras inom Basel-kommittén.

Riksbankens välkomnar Finansinspektionens förslag att införa ett löptidsgolv och att skärpa kraven på bankernas PD-estimat

Riksbanken välkomnar Finansinspektionens förslag att införa ett löptidsgolv. Det är viktigt att detta genomförs i avvaktan på att de nya internationella överenskommelserna kring bankernas interna metoder införs.

När svenska storbanker beräknar kapitalkravet för sina företagsexponeringar behöver de ta hänsyn till exponeringarnas löptid. I allmänhet gäller att ju kortare löptid ett lån har desto lägre blir kapitalkraven.¹ I takt med att bankerna erhållit godkännande för att använda interna modeller har de genomsnittliga löptiderna som bankerna använder i kapitalkravsberäkningarna minskat för vissa exponeringar. Samtidigt är det svårt att se att löptiderna i praktiken har blivit kortare. Riksbanken delar Finansinspektionens bedömning att detta riskerar att underskatta den risk som exponeringarna ger upphov till och att bankernas kapitalkrav därmed blir allt för låga.

¹ Se "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards"
<http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>

Riksbanken välkomnar också förslaget att skärpa kraven på hur bankerna ska skatta sannolikheten för fallissemang för olika exponeringar (PD-estimat).

Banker som använder interna modeller behöver som en del i beräkningen av riskvägda tillgångar ta fram PD-estimat. Vid denna skattning använder bankerna i allmänhet historiska observationer av fallissemangsfrekvenser för att fastställa de slutliga estimaten. För att säkerställa att dessa estimat inte underskattar den verkliga risk som föreligger är det viktigt att de historiska observationer som underbygger estimaten innehåller tillräckligt många tidsperioder av finansiell stress.

Riksbanken delar Finansinspektionens uppfattning att andelen så kallade nedgångsperioder som i dagsläget ligger till grund för beräkningen av PD-estimaten och därmed riskvikterna sannolikt underskattar de verkliga riskerna.

Som Finansinspektionen påpekar baseras de nuvarande PD-estimaten på en lång tidsperiod där svensk ekonomi har utvecklats relativt väl och tillväxten har varit jämförelsevis högre än i många andra länder. Om denna period till alltför stor del får ligga till grund för bankernas PD-estimat finns det en överhängande risk att bankerna underskattar hur stora förlusterna kan bli i ett sämre ekonomiskt läge. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för både den finansiella stabiliteten och realekonomin.

Fler tveksamheter kring bankernas interna modeller

En förutsättning för att bankerna ska ha tillräcklig motståndskraft för att hantera tider av finansiell stress är att de har tillräckligt med eget kapital. Bankernas kapitalnivåer och de krav som ställs på dessa är således av stor betydelse för den finansiella stabiliteten och för den samhällsekonomiska utvecklingen i stort.

De svenska storbankernas kapitalrelationer, det vill säga deras egna kapital i relation till de riskvägda tillgångarna har ökat betydligt de senaste åren.² Denna utveckling har till största delen drivits av att bankernas riskvikter har minskat snarare än att bankernas kapital har ökat. Även om en del av nedgången i riskvikterna troligtvis kan förklaras av lägre risker beror en stor del av nedgången på att bankerna nu använder andra modeller för att skatta riskerna i sina låneportföljer.³ Finansinspektionen uppskattade att storbankernas genomsnittliga riskvikter minskade från 47 procent till 23 procent mellan 2006 och 2013. Omkring 20 procentenheten av minskningen berodde på att bankerna ändrat metod för att bestämma riskvikterna. Vidare uppskattade Finansinspektionen att endast mindre del av minskningen i riskvikter berodde på att den faktiska risken i bankernas verksamhet hade minskat.

På global nivå har det också under de senaste åren vuxit fram en oro bland flertalet reglerare och marknadsaktörer kring bankernas interna modeller och huruvida de underskattar de risker som bankernas exponeringar medför. En sådan underskattning av riskerna kan leda till att riskvikterna och kapitalkraven blir alltför låga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

² Se "Kapitalkrav för de svenska storbankerna-Riksbankens ståndpunkt", promemoria till Stabilitetsrådets möte i juni 2015, Sveriges riksbank.

³ Se "Stabiliteten i det finansiella systemet", december 2014, Finansinspektionen.

De svagheter som har framförts är bland annat att bankerna saknar tillräckligt relevant data över historiska förluster. I många fall har bankerna inte data från en tillräckligt lång tidsperiod, vilket gör att osäkerheten kring modellernas träffsäkerhet ökar. Ytterligare ett problem med användandet av historisk data är att det inte nödvändigtvis ger en god prediktion av framtiden. Interna modeller är dessutom komplexa i allmänhet och regelverket lämnar stundtals utrymme för olika tolkningar. Såväl Baselkommittén som vissa branschorganisationer har påpekat att detta ger upphov till stora skillnader i bankernas interna metoder. Detta kan medföra att identiska exponeringar kan få olika riskvikter och kapitalkrav beroende på vilken banks metod som tillämpas. Ytterligare svagheter med modellerna är att de i alltför stor omfattning fokuserar på den enskilda bankens risker och därför inte fångar strukturella sårbarheter och risker som kan finnas i banksystemet som helhet.⁴ Det finns således flera svårigheter med att mäta risken i bankernas verksamhet på ett tillfredställande sätt. Därtill har bankerna incitament att ha låga riskvikter eftersom det ger ett lägre kapitalkrav.

Det pågår i dagsläget ett omfattande arbete i Baselkommittén med att åtgärda flera av de brister som har identifierats i bankernas interna modeller.⁵ Som en del i detta arbete föreslås bland annat att användandet av interna modeller ska avskaffas helt för vissa typer av exponeringar. Vidare föreslås omfattande förändringar och begränsningar av flertalet av de parametrar som ligger till grund för bankernas interna beräkningar av riskvägda tillgångar. Dessa åtgärder är tänkta att minska den oönskade variationen av riskvägda tillgångar som noterats bland internationellt verksamma banker och som underminerar förtroendet för bankers kapitaltäckning.⁶

Arbetet med att revidera ramverket kring de interna modellerna behöver fortsätta

De exakta effekterna på bankernas riskvägda tillgångar och kapitalkrav som Finansinspektionens föreslagna åtgärder medför ges inte av remisspromemoriorna.

Införandet av ett löptidsgolv för storbankernas företagsexponeringar kommer att leda till en ökning av bankernas kärnprimärkapitalkrav med 0,2-0,6 procent av riskvägda tillgångar beroende på vilken bank som föreligger, enligt Finansinspektionens beräkningar.

Vidare förväntas de svenska storbankernas genomsnittliga riskvikter för företags-exponeringar efter Finansinspektionens föreslagna metod för skattningar av PD-estimat ligga något över 30 procent, vilket är väsentligt lägre än den genomsnittliga riskvikten på företagsexponeringar på omkring 60 procent i euroområdet.⁷ Riksbanken ser de föreslagna förändringarna som ett välkommet steg att förbättra regelverket för användning av de interna modellerna vid beräkning av kapitalkrav. Baselkommitténs pågående arbete med översyn av de internationella reglerna för bankernas interna modeller kommer ytterligare att bidra till ett stärkt förtroende för kapitaltäckningsregelverket och banksystemets motståndskraft.

⁴ För en översikt av svagheter med bankernas interna modeller se "Kapitalkrav för de svenska storbankerna-Riksbankens ståndpunkt", promemoria till Stabilitetsrådets möte i juni 2015, Sveriges riksbank.

⁵ Se till exempel "Consultative Document Reducing variation in credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches", <http://www.bis.org/bcbs/publ/d362.pdf>

⁶ Se "Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book", <http://www.bis.org/publ/bcbs256.pdf>

⁷ Se Remisspromemoria FI:s tillsyn över bankernas beräkningar av riskvikter för företagsexponeringar, 2016, Finansinspektionen.



På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

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

Föredragande har varit Tomas Edlund.