

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 2010-550-STA

ER REF FI Dnr 09-9654

Remissyttrande om förslag till ändringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om kapitaltäckning och stora exponeringar

2010-08-26

Riksbanken ställer sig positiv till att Finansinspektionen föreslår skärpta krav på vad som får räknas in i kapitalbasen då kapital av hög kvalitet bidrar till finansiell stabilitet och minskar behovet av finansiellt stöd från samhället om en bank drabbas av problem. Erfarenheter från finanskriser visar att riskkoncentrationer i många fall leder till stora problem för enskilda banker. Riksbanken välkomnar därför Finansinspektionens förslag som innebär en förstärkning av regler för stora exponeringar.

Synpunkter på förslag avseende kapitalbasen

Riksbanken fäster stor vikt vid att bankernas kapitalbas är av hög kvalitet eftersom detta ökar skyddet för bankerna i en problemsituation och därmed minskar risken för fallissemang och behov av finansiellt stöd från samhället. Viktiga kriterier när det gäller kvaliteten är (1) att kapitalet får disponeras av banken för att täcka dess förluster utan att banken först måste förklaras i konkurs, (2) att utdelningar och räntor på kapitalet inte behöver erläggas om bankens finansiella situation inte tillåter detta, (3) att kapitalet är mycket långsiktigt och (4) att kapitalet är i sin helhet inbetalat till banken (dvs. utlovade men ej inbetalda belopp får inte inräknas).

EUs kapitaltäckningsdirektiv, och således Finansinspektionens föreslagna föreskrifter, baseras i stort på samma synsätt som Riksbankens ovan angivna. Kapitaltillskott som i hög grad uppfyller kriterierna tillåts ingå med en hög andel av kapitalet medan tillskott som i mindre grad uppfyller kriterierna endast får ingå till en liten del, eller inte alls. Riksbanken noterar dock att de nya reglerna kommer att innebära en uppmjukning i förhållande till vad som hittills gällt i Sverige, där mer strikta regler för att få inräkna kapitaltillskott har tillämpats. Riksbanken har stött denna striktare linje. Direktivets stärkta krav på kapitaltillskottens kvalitativa egenskaper samt värdet av att uppnå harmoniserade regler inom EU innebär dock att Riksbanken kan godta de föreslagna, kvantitativt mer generösa, begränsningsreglerna för kapitaltillskott. Det är viktigt att Finansinspektionen ges befogenheter och resurser för en aktiv analys av individuella kapitalinstrument för att säkerställa att dessa även i praktiken uppfyller kriterierna. Som exempel kan

nämnas att en tvångsförlängning eller konvertering av kapitalinstrument inte får utlösa andra återverkningar som motverkar syftet med förlängningen/konverteringen, såsom cross defaults. Dessutom ska sådana instrument undvikas som teoretiskt sett är långsiktiga, men där marknaden förväntar sig inlösen (och, under normala omständigheter, omsättning) vid en tidigare tidpunkt. Riksbanken stöder Finansinspektionens uttalade avsikt att vara restriktiv med att bevilja bankers återköp av kapital i förtid.

Synpunkter på förslag avseende stora exponeringar

En erfarenhet både från Sveriges bankkris på 1990-talet och den senaste finanskrisen är att riskkoncentrationer i många fall leder till stora problem för enskilda banker. Direktivet och Finansinspektionens föreskrifter innebär en betydande förstärkning av de hittillsvarande reglerna, vilket Riksbanken välkomnar. De nya reglerna kommer att sätta striktare gränser för stora exponeringar, öka rapporteringskraven från banker till Finansinspektionen och ge möjlighet för Finansinspektionen och andra myndigheter att förbättra analysen av förekommande koncentrationer. Allt detta bidrar till ökad stabilitet i det finansiella systemet. En avgörande skillnad i synsätt har ägt rum: Tidigare riskvägdes alla stora exponeringar, dvs. reglerna tillät betydligt större exponeringar mot motparter med låg risk än mot motparter med hög risk. Enligt det nya synsättet, grundat på kriserfarenheterna, ska risken inte vägas annat än i undantagsfall, utan ses som en "noll eller ett-risk". Om en bank har en mycket stor exponering mot en motpart och denne fallerar är detta lika allvarligt för bankens finansiella situation, oavsett motpartens tidigare (dvs. före fallissemang) riskvikt. Riksbanken delar detta synsätt.

Reglerna för stora exponeringar mellan finansiella institut har skärpts. Riksbanken stöder detta eftersom riskkoncentrationer på interbankmarknaden i flera fall haft långtgående negativa följder för den övergripande stabiliteten i det finansiella systemet. Samtidigt måste reglerna utformas så att inte den viktiga likviditetstillförseln via interbankmarknaden otillbörligt hämmas. En hård åtstramning kan få orimliga följder särskilt för små länder med en koncentrerad banksektor och en internationellt sett liten valuta – såsom Sverige. Direktivet tillåter nationella undantag för att möta detta problem. Riksbanken anser att det undantag direktivet medger utgör en rimlig avvägning mellan syftet med regleringen och svenska bankers behov av en fungerande interbankmarknad.

Finansinspektionen föreslår att exponeringar mot säkerställda obligationer ska tas upp till 10 procent av det nominella beloppet vid bestämmande av stora exponeringar. Dessutom får motpartsexponeringar mot finansiella institut uppgå till 100 procent av bankens kapitalbas, vilket innebär att en banks exponering mot en annan banks värdepapper i form av säkerställda obligationer får uppgå till upp till tio gånger bankens kapitalbas. Detta är förenligt med direktivet som tillåter nationell tillämpning på denna punkt. Normen för beräkning, det vill säga 10 procent, syftar till harmoniserad tillämpning i de nordiska länderna. Genom sin legala konstruktion och sitt strikta krav på kreditkvaliteten i de underliggande lånen har säkerställda obligationer ett långtgående skydd mot fallissemang, vilket gör att förlustrisken för innehavaren är låg. Riksbanken instämmer dock i Finansinspektionens eget uttalande i remisspromemorian: "Det föreligger trots allt en koncentrationsrisk vid alltför stora exponeringar oberoende av exponeringens

riskprofil". På grund av detta kunde det vara lämpligt att överväga effekterna av en högre beräkningsnorm än 10 procent för att begränsa bankernas koncentrationsrisk, förutsatt att Finansinspektionen finner att en sådan skärpning vore förenlig med en fortsatt välfungerande marknad för dessa instrument. Samtidigt är det viktigt att uppnå en nordisk regelharmonisering. I syfte att följa och reducera koncentrationsrisken oavsett vilken beräkningsnorm som väljs rekommenderar Riksbanken att Finansinspektionen ålägger instituten att fortlöpande rapportera, hantera och begränsa koncentrationsrisken inom tillgångsslaget, exempelvis med avseende på motparter och geografisk spridning.

Reglerna för beräkning av stora exponeringar anger att exponeringar mot en grupp av inbördes relaterade motparter ska summeras och ses som en enda motpart. För motparter med tydliga inbördes ägandeförhållanden, såsom moder-, syster- och dotterbolag, är reglerna tydliga. Riksbanken menar dock att de inbördes relationerna inte stannar vid detta när det gäller riskkoncentrationer. Finansinspektionen kommer därför att behöva ytterligare riktlinjer för att tolka reglernas tillämpning för motparter med andra inbördes beroendeförhållanden, exempelvis ett företag som är ensam underleverantör till ett annat företag. Riksbanken är beredd att stödja Finansinspektionen i ett gemensamt agerande för att internationellt samordnade riktlinjer utformas inom relevant organisation, helst på global nivå.

Förslaget till Finansinspektionens föreskrifter nämner inget om exponeringar inom det långgivande institutets egen finansiella grupp. Detta kommer eventuellt i lagtexten, men Finansinspektionen bör redan i sina föreskrifter eller andra texter förbereda hur sådana regler ska tolkas och tillämpas. Riksbanken stöder de beslut som tidigare tagits i CEBS som innebär att interna fordringar inom en finansiell grupp inom samma land, och där konsoliderad tillsyn tillämpas, inte behöver begränsas. När det gäller fordringar inom den finansiella gruppen, men gentemot dess dotterbolag utanför det egna landet, behöver dessa, enligt diskussionerna inom CEBS, inte begränsas om tillsynsmyndigheten i bankens hemland finner att fordran kan återbetalas enligt avtal utan hinder från värdlandet. Reglerna för interna fordringar inom en finansiell grupp är av stor betydelse både för konkurrensen och för den finansiella stabiliteten, även den gränsöverskridande. Ett beslut kan också få följder för hur finansiella företag väljer att strukturera sig. Oavsett vilka regler som beslutas måste de därför analyseras noga och tillämpas på samma sätt i alla länder. Frågan bör därför beredas globalt, till exempel inom Baselkommittén för banktillsyn.

Riksbanken stöder Finansinspektionens förslag till ökad rapportering om stora exponeringar från bankerna. Detta ger bättre möjligheter än hittills för myndigheterna att utföra en övergripande analys av koncentrationsriskerna på systemnivå. Information torde redan finnas i bankerna, för deras egen riskanalys, så kravet innebär ingen nämnvärd merkostnad för instituten.

Flera finanskriser har också pekat på behovet att kontrollera och hantera koncentrationer av exponeringsrisker gentemot vissa branscher och geografiska områden (även inom samma stat). Exempelvis införde amerikanska myndigheter under år 2007 gränsvärden för bankgruppers exponering mot låntagare med anknytning till kommersiella fastigheter. Baselkommitténs Core Principles for Effective Banking Supervision rekommenderar att myndigheter och banker bör

■ rapportera och begränsa sin exponering mot riskfyllda branscher och geografiska områden. Riksbanken föreslår, som ett första steg, att Finansinspektionen bör ställa ökade krav på bankerna att fortlöpande rapportera sina totala exponeringar – inte enbart de enskilda stora exponeringarna – fördelade på lämpliga branscher och geografiska områden. Det förtjänar att nämnas att bankerna i Europa inte ens själva haft kunskap om sina totala exponeringar mot enskilda europeiska länder, vilket försvårat myndigheternas och internationella organisationers hantering av de aktuella finansiella problemen i vissa europeiska länder.

Riksbanken utgår från att begränsningsreglerna för stora exponeringar gäller "vid varje tidpunkt" och inte enbart vid rapporteringstillfällena. För tydlighetens skull synes det därför lämpligt att explicit införa detta begrepp i Finansinspektionens föreskrifter såsom tidigare gjorts beträffande kapitaltäckningskraven.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Mattias Persson efter föredragning av Göran Lind.

Mattias Persson

Göran Lind