

2021-02-15

REMISSPROMEMORIA



FI dnr 20-28036

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker

Sammanfattning

Som en del av att EU:s nya kapitaltäckningsregelverk införs i Sverige kan Finansinspektionen (FI) fastställa en så kallad pelare 2-vägledning för varje bank som omfattas av tillsynslagen. FI ska bedöma vad som är en lämplig nivå på bankens kapitalbas för att till exempel täcka risker och hantera framtida stressade situationer utöver vad som redan täcks av minimikraven, de särskilda kapitalbaskraven och det kombinerade buffertkravet, eller kravet på en bruttosoliditetsbuffert. Om FI kommer fram till att mer kapital behövs ska FI meddela banken detta genom pelare 2-vägledningen.

I denna promemoria redogör FI för den övergripande ansats som myndigheten avser att tillämpa för att bedöma pelare 2-vägledningen. Förslaget bygger vidare på de besked som FI lämnade i november 2020 i promemorian ”Nya kapitalkrav för svenska banker” (kapitalkravspromemorian).¹

Det framgår av förarbetena till den nya tillsynslagen att pelare 2-vägledningen kan bedömas utifrån dels stresstester, dels andra aspekter. FI avser att som utgångspunkt använda ett kvantitativt stresstest för att bedöma storleken på det kapital som banken bör ha. Resultatet av stresstestet kommer sedan att kompletteras med andra relevanta aspekter innan den vägledning som meddelas banken fastställs utifrån en samlad bedömning.

I promemorian utvecklar FI också sin syn på användbarheten av det kapitalutrymme som skapas genom vägledningen.

¹ För mer information se promemorian ”Nya kapitalkrav för svenska banker” (FI Dnr 20-20990), november 2020, FI.

Innehåll

1	Bakgrund och introduktion.....	3
1.1	Bakgrund och syfte	3
1.2	FI:s tidigare besked om pelare 2-vägledningen	4
1.3	Tillämpningsområde	6
1.4	Rättsliga förutsättningar	7
1.5	Ärendets beredning	7
2	Övergripande ansats	8
2.1	Huvudsaklig stresstestmetod och placering i intervall	8
2.1.1	Skälen för FI:s ställningstagande	8
2.2	Prövning av andra bedömningsgrunder	11
2.2.1	Skälen för FI:s ställningstagande	11
3	Användning av det kapitalutrymme som skapas genom pelare 2- vägledningen	13
4	Offentliggörande	14
4.1	Pelare 2-vägledningens storlek	14
4.2	FI:s metoder	14
5	Förslagets konsekvenser.....	15
5.1	Konsekvenser för bankerna	15
5.2	Konsekvenser för FI	15
	Bilaga – Den känslighetsbaserade stresstestmetodens nuvarande utformning .	16

1 Bakgrund och introduktion

1.1 Bakgrund och syfte

Genom EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder (bankpaketet) förändras regelverket för de svenska bankernas kapitalkrav.² Bankpaketet är ett resultat av förhandlingar på global nivå inom ramen för samarbetet i Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) och rådet för finansiell stabilitet (FSB). Bankpaketet ändrar EU:s kapitaltäckningsregelverk i huvudsak genom ändringar av den så kallade tillsynsförordningen³ samt genom ändringar av det så kallade kapitaltäckningsdirektivet.⁴ Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater och förändringarna ska i huvudsak tillämpas från och med den 28 juni 2021. Ändringarna som har gjorts av kapitaltäckningsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom i huvudsak lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Förändringarna trädde i kraft den 29 december 2020.

Det övergripande syftet med de ändrade regelverken är att ytterligare minska riskerna i EU:s banksektor genom att både stärka bankernas motståndskraft mot kriser och att säkerställa att samhällskritiska verksamheter kan upprätthållas vid en kris. FI redovisade i kapitalkravspromemorian hur myndigheten avser att tillämpa de nya reglerna i Sverige.

Som en del av de nya reglerna införs vad FI har valt att kalla en *vägledning i pelare 2* (nedan pelare 2-vägledning). Syftet med pelare 2-vägledningen är att banken ska ha en tillräcklig kapitalbas för att täcka risker som inte täcks av andra krav och kunna absorbera förluster vid en finansiell påfrestning. På så sätt skapas en tröskel innan brott mot de olika buffertkraven medför automatiska utdelningsrestriktioner. Ingen svensk bank omfattas av en bruttosoliditetsbuffert i pelare 1. För de banker som har bruttosoliditetskravet

² Förslagen i denna promemoria rör de företag som omfattas av tillsynslagen. Det innefattar kreditinstitut inklusive banker, och vissa värdepappersbolag, både på solonivå och på gruppnivå. I promemorian benämns alla dessa företag som "banker". Från och med juni 2021 kommer dock de allra flesta värdepappersbolagen i stället att bli föremål för ett särskilt kapitaltäckningsregelverk för värdepappersbolag. De kommer därför i praktiken inte att påverkas i någon större utsträckning av det som följer av denna promemoria.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag kallas för tillsynsförordningen. Ändringarna i bankpaketet införs genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2019/876 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 samt förordning (EU) nr 648/2012. Denna ändringförordning har sedan till viss del ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/873 vad gäller vissa anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag kallas för kapitaltäckningsdirektivet. Ändringarna i bankpaketet införs genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 om ändring av direktiv 2013/36/EU.

som det mest restriktiva kravet utgör därför vägledningen en buffert för att motverka att minimikravet bryts.

Det kapital som anges i en pelare 2-vägledning kan beräknas genom stresstester, men det kan även baseras på andra aspekter. I den här remisspromemorian redogör FI på ett övergripande plan för hur myndigheten avser att bedöma det kapital som kan komma att anges i en pelare 2-vägledning, med tyngdpunkt på den del som ges av stresstester. FI kan komma att återkomma med närmre preciseringar också kring övriga aspekter, utöver vad som kommer att framgå av denna promemoria, vid ett senare tillfälle. För det fall FI avser att tillämpa nya delmetoder eller förändra de befintliga på ett sådant sätt att utfallet påverkas materiellt och om det är av relevans för ett flertal banker avser FI att remittera dessa kompletteringar i särskild ordning.

1.2 FI:s tidigare besked om pelare 2-vägledningen

Enligt de nya reglerna ska FI genom pelare 2-vägledningen meddela de berörda bankerna sin uppfattning om vad som är en lämplig nivå på deras respektive kapitalbaser för att till exempel täcka risker och hantera framtida stressade situationer som inte redan täcks av minimikraven, de särskilda kapitalbaskraven och det kombinerade buffertkravet, eller kravet på en bruttosoliditetsbuffert. Pelare 2-vägledningen ersätter den kapitalplaneringsbuffert som FI tidigare tillämpat. I det följande summeras de besked som FI tidigare har gett vad gäller pelare 2-vägledningens utformning.

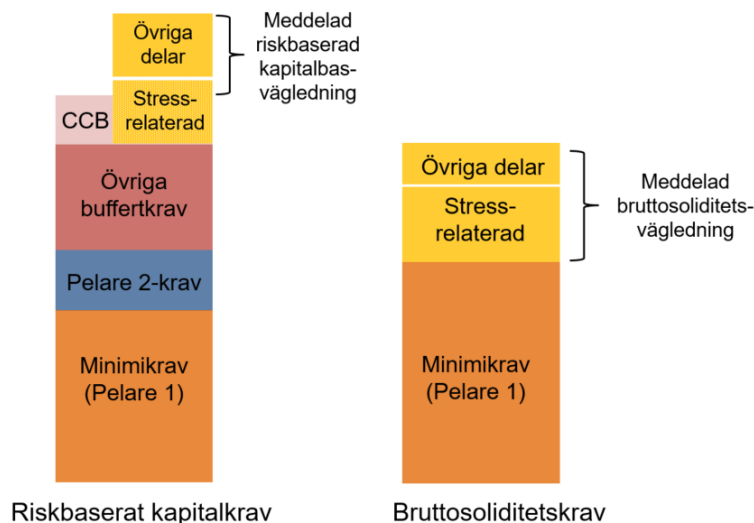
FI avser att som utgångspunkt använda stresstester för att bedöma storleken på pelare 2-vägledningen. Myndigheten kan därtill komma att inkludera andra komponenter i vägledningarna.

FI kommer för varje bank att bestämma en:

- en riskbaserad pelare 2-vägledning uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna, respektive
- en bruttosoliditetsvägledning uttryckt i procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet.

Det kapitalbehov som bestäms genom den riskbaserade pelare 2-vägledningen ska räknas av mot kapitalkonserveringsbufferten. Det innebär att den riskbaserade pelare 2-vägledning som banken underrättas om kommer att ange den nivå som överstiger kapitalkonserveringsbufferten. Någon motsvarande avräkning görs inte för bruttosoliditetsvägledningen eftersom det inte finns någon motsvarighet till kapitalkonserveringsbufferten i reglerna för bruttosoliditet. Diagram 1 visar schematiskt hur vägledningen förhåller sig till de övriga kapitalkravskomponenterna.

Diagram 1 Vägledningarnas övergripande utformning



Källa: FI

Anmärkning: Kapitalkonserveringsbuffert förkortas CCB (capital conservation buffer). Storleken på de olika delarna i diagrammet, och staplarnas förhållande till varandra ska inte ses som en indikation på hur bestämmelserna faktiskt kommer att tillämpas.

FI kommer som utgångspunkt att underrätta banken om både en riskbaserad vägledning och en bruttosoliditetsvägledning för den högsta organisatoriska nivå som myndigheten har tillsyn över. Det innebär att FI underrättar banken om vägledningen på gruppnivå (konsoliderad situation) om det finns en grupp under svensk tillsyn, och annars på solonivå. Om det finns särskilda skäl kan FI komma att underrätta om en vägledning också på solonivå även när gruppnivån står under svensk tillsyn.

Den riskbaserade pelare 2-vägledningen och bruttosoliditetsvägledningen kommer endast att kunna uppfyllas med kärnprimärkapital. Då FI i övrigt kommer att besluta och uttrycka pelare 2-kraven som en procentsats av de totala riskvägda tillgångarna, respektive av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet, kommer myndigheten även att ange vägledningen på samma sätt. FI kommer också att offentliggöra underrättade vägledningar.

Om en bank bryter mot vägledningen får det inte automatiskt några konsekvenser. Samtidigt följer av lag att FI har möjlighet att vidta åtgärder om en bank inte håller en tillräcklig kapitalbas för att uppfylla den vägledning som myndigheten har underrättat banken om. FI kan exempelvis intensifiera sin uppföljning av banken i tillsynen eller besluta om ett pelare 2-krav. Förenklat beskrivet kan FI därmed helt eller delvis ersätta vägledningen med ett särskilt kapitalbaskrav. Det kan i sin tur leda till att banken inte uppfyller det kombinerade buffertkravet och att den därmed automatiskt får restriktioner för till exempel vissa värdeöverföringar.

Vad gäller storleken på pelare 2-vägledningen bedömer FI i nuläget att den för de flesta banker kommer att uppgå till 1,0–1,5 procent av de riskvägda

tillgångarna och 0,2–0,5 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Nivåerna kan komma att variera mellan banker och kan i enskilda fall bli lägre eller högre än vad dessa intervall anger.

Den vägledning som FI underrättar en bank om kommer att gälla fram till dess att myndigheten meddelar den om en ny vägledning.

1.3 Tillämpningsområde

För alla banker som träffas av tillsynslagen, där bestämmelser om pelare 2-vägledningen har införts, ska FI bedöma vad som är en lämplig total kapitalbasnivå för respektive bank och utifrån den meddela banken en pelare 2-vägledning, där så är relevant. Alla dessa banker kan således komma att få en sådan vägledning fastställd.

FI gör årligen en tillsynskategorisering enligt Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer (EBA:s riktlinje) om översyn- och utvärderingsprocessen (ÖUP).⁵ Kategoriseringen omfattar svenska kreditinstitut och utländska kreditinstituts svenska filialer och görs bl.a. för att visa hur FI tillämpar proportionalitet i sin tillsyn. Tillsynskategoriseringen fastställs under hösten varje år och offentliggörs på FI:s webbplats.⁶

Kategoriseringen syftar bland annat till att ge FI underlag att bestämma frekvens och omfattning av respektive banks ÖUP. FI kommer att göra sin bedömning av relevant pelare 2-vägledning inom ramen för ÖUP:n.

Som utgångspunkt kommer FI att se över bedömningen

- årligen för banker i tillsynskategori 1
- vartannat år för banker i tillsynskategori 2.

FI kan komma att avvika från denna periodicitet om det finns skäl för det. För banker i tillsynskategori 3 och 4 genomförs ÖUP mer sällan så länge det inte finns någon indikation på betydande risker för den ekonomiska sundheten eller bristande efterlevnad av regelverk.

Lagstiftningen som reglerar pelare 2-vägledningen trädde i huvudsak i kraft den 29 december 2020. Reglerna om bruttosoliditet träder dock i kraft först den 28 juni 2021. Vad gäller tidpunkten för den första underrättelsen om lämplig

⁵ Reviderade riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) och stresstester för tillsynsändamål och om ändring av EBA/GL/2014/13 av den 19 december 2014.

⁶ För mer information om FI:s metod för själva kategoriseringen se promemorian ”Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut och filialer för den löpande tillsynen och användningen av tillsynsmetoder” (FI Dnr 19-18524), september 2019, FI. För mer information om nu gällande kategorisering se promemorian ”Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut och utländska kreditinstituts svenska filialer för 2021” (FI Dnr 20-1930), september 2020, FI.

pelare 2-vägledning kommer FI att göra sin bedömning av dels den riskbaserade vägledningen, dels bruttosoliditetsvägledningen i samband med den första ÖUP som banken omfattas av efter att respektive ändring i tillsynslagen har trätt i kraft.⁷

1.4 Rättsliga förutsättningar

Möjligheten för FI att bestämma lämpliga kapitalbasnivåer och utifrån detta underrätta bankerna om sina respektive pelare 2-vägledningar framgår av 2 kap. 1 c § i tillsynslagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att vägledningen får bestämmas på basis av stresstest, men också av andra överväganden.⁸ Vägledningen kan alltså bestämmas av det kapital som bedöms nödvändigt med hänsyn till stresstester, men också av kapital som på grundval av andra aspekter bedöms nödvändigt.

Vägledningen får enligt samma förarbeten täcka risker som omfattas av beslut om särskilt kapitalbaskrav endast i den mån vägledningen täcker aspekter av dessa risker som inte redan täcks av det särskilda kapitalbaskravet.

Vägledningen får alltså användas för att täcka samma risker som redan täcks av det särskilda kapitalkravet, men det behöver riktas mot andra aspekter av dessa risker.

Vägledningen ska enligt samma förarbete vara institutspecifik. På motsvarande sätt som för det särskilda kapitalkravet kan FI använda olika bedömningsmetoder för att bestämma vägledningens storlek. Metoderna genererar ett institutspecifikt resultat eftersom de tar hänsyn till varje banks enskilda exponeringar.

Det finns inget hinder i regelverket mot att använda förenklade stresstest för vissa kategorier av banker. Det framgår också av punkten 388 i EBA:s riktlinje att förenklade stresstester kan användas.

1.5 Ärendets beredning

I remisspromemorian om FI:s tillämpning av de nya kapitalkraven för svenska banker som publicerades den 25 september 2020, aviserade FI sin avsikt att ta fram en ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen och att remittera ett förslag under våren 2021.

Den 1 december 2020 ordnade FI ett informationsmöte för branschföreträdare och redogjorde där för sina övergripande planer för att utforma ansatsen. Myndigheten presenterade bl.a. sin avsikt att utgå från olika stresstester, att allokera bankernas utfall i olika intervall och informerade om att en kvalitativ bedömning skulle göras av utfallen.

⁷ Se vidare promemorian ”Tillämpning av kapitalkrav tills FI:s nästa beslut om särskilda kapitalbaskrav efter en översyn och utvärdering” (FI dnr 20-28013), december 2020, FI.

⁸ Prop. 2020/21:36, sid 113.

2 Övergripande ansats

Detta avsnitt redogör på ett övergripande plan för den ansats som FI avser använda för att bedöma pelare 2-vägledningen, såväl den riskvägda som den bruttosoliditetsbaserade.

Ansatsen bygger på två led. Den tar sin utgångspunkt i ett stresstest som utifrån en rad antaganden och metodval beräknar vilken minskning av kapitalnivån som banken skulle kunna drabbas av. Utfallen från stresstestet kommer att avrundas till olika intervall. Därefter följer ett andra led i vilket FI kommer att väga in andra kvantitativa och kvalitativa bedömningsgrunder.

Utifrån en samlad bedömning av de två leden kommer FI att fastställa de procentuella kapitalpåslag som myndigheten finner lämpliga för att bankerna ska kunna möta de risker som FI har identifierat inom ramen för denna bedömning, och som inte redan täcks av de andra delarna av kapitalkravet. Genom att bedöma ett flertal aspekter samlat kan FI också säkerställa att det inte sker några alltför kraftiga omotiverade förändringar i utfallen från ett år till ett annat.

Den vägledning som FI utifrån denna ansats finner lämplig kommer att meddelas bankerna; i fallet med den riskbaserade vägledningen dock efter avräkning mot kapitalkonserveringsbufferten.

2.1 Huvudsaklig stresstestmetod och placering i intervall

FI:s förslag: FI avser att i huvudsak förlita sig på en känslighetsbaserad stresstestmetod. Utfallen kommer att beräknas i riskvägda termer såväl som i bruttosoliditetstermer där förändringar i de riskvägda exponeringsbeloppen endast påverkar de riskbaserade beräkningarna. Metoden kommer att tillämpas för alla banker, men det kan bli aktuellt att exponera bankerna för något olika former av stress, exempelvis för att det ska vara relevant för den aktuella affärsmodellen.

Metoden beräknar minskningen i bankernas kärnprimärkapitalnivå till följd av stressen och utifrån dess utfall kommer FI att placera respektive bank i ett intervall på en skala i termer av avrundade procentsteg. Intervallens storlek skiljer sig åt mellan den riskbaserade pelare 2-vägledningen och bruttosoliditetsvägledningen.

2.1.1 Skälen för FI:s ställningstagande

Huvudsaklig stresstestmetod

FI bedömer det lämpligt att som huvudsaklig stresstestmetod använda en känslighetsbaserad metod. För detta ändamål har FI vidareutvecklat den metod

som FI använt sig av för att bestämma kapitalplaneringsbufferten.⁹ Metoden har byggts ut för att kunna ta hänsyn till fler risker vad gäller de större bankerna. Den har även anpassats för att också kunna tillämpas på mindre banker.

Metoden konstrueras genom antaganden om förändringar av olika riskparametrar, exempelvis kreditförluster, räntenetto, provisionsnetto och finansnetto. Den bygger därmed inte på något underliggande makroekonomiskt scenario. Enligt metoden antas för kategori 1-bankerna också en viss tillväxt i balansräkningen i form av ersättning av förfallande marknadsfinansiering hos befintliga kunder. Stresstestmetoden används för att bedöma vilka negativa förändringar i tillgängligt kapital som kan uppstå både i riskbaserade termer och i bruttosoliditetstermer. För den riskbaserade beräkningen ingår också förändringar i de riskvägda exponeringsbeloppen.

Beräkningen görs utifrån den senast inrapporterade resultat- och balansräkningen, alternativt för de senast föregående åren, och avser ett treårigt förlopp. Om FI av något skäl skulle bedöma att resultat- och balansräkningen inte är representativ, exempelvis om den påverkats av större uppenbara engångseffekter, kan en justering för detta komma att göras för att bättre kunna uppfylla stresstestets framåtblickande syfte.

Genom att basera stresstestet på föregående års resultat finns det en risk att modellen får vissa procykliska inslag. Det vill säga att en svag makroekonomisk utveckling som resulterar i kreditförluster för bankerna kan innebära att de får högre pelare 2-vägledningar. Detta skulle i sin tur kunna leda till en kreditåtstramning och därmed ytterligare press på den ekonomiska aktiviteten. FI strävar i möjligaste mån efter att undvika sådana procykliska inslag i reglering och tillsynsverktyg. FI kommer därför att följa detta och se över olika sätt att hantera denna effekt i sin fortsatta metodutveckling.

Den känslighetsbaserade stresstestmetoden kommer att tillämpas på alla banker i kategori 1–4, dock med vissa variationer. Stresstestets resultat kommer att anges både i riskviktade termer och i termer av bruttosoliditet. Se bilagan för ytterligare detaljer om testets tänkta utformning.

Intervall för riskviktad vägledning

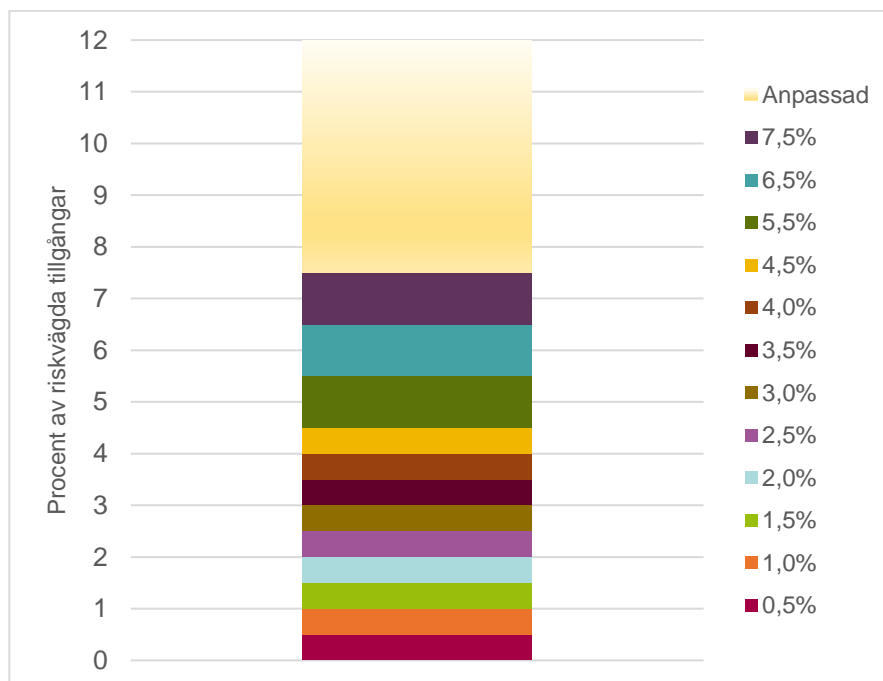
Diagram 2 åskådliggör de olika intervall som FI avser placera bankerna i vad gäller riskviktade termer. Stegen upp till nivån 4,5 procent är 0,5 procentenheter och därefter 1,0 procentenhet upp till 7,5 procent. I de fall det sammanvägda utfallet från stresstesterna överstiger den senare nivån och banken därmed placeras i det högsta intervallet kommer FI göra en särskild bedömning för att avgöra vad som är en lämplig nivå.

⁹ Se promemorian ”Stresstestmetod för bedömning av kapitalplaneringsbuffert” (FI dnr 15-11526), augusti 2016, FI.

Om utfallet för en bank exempelvis skulle bli en minskning av kärnprimärkapitalnivån i relation till det riskvägda exponeringsbeloppet om 3,8 procent kommer det avrundas till 4,0 procent. Allt annat lika kommer den vägledning som banken underrättas om efter avräkning mot kapitalkonserveringsbufferten (som ligger på 2,5 procent) i detta exempel att uppgå till 1,5 procent.

Att avrunda utfallen på det här sättet gör bl.a. att vägledningen blir mer stabil över tid och ökar också jämförbarheten mellan olika banker. Det avspeglar också att resultatet av stresstestet är FI:s bästa bedömning av vad som kan hända i en hypotetisk stressituation, men inte en exakt prognos om ett framtida utfall.

Diagram 2 Intervall för den riskbaserade vägledningen

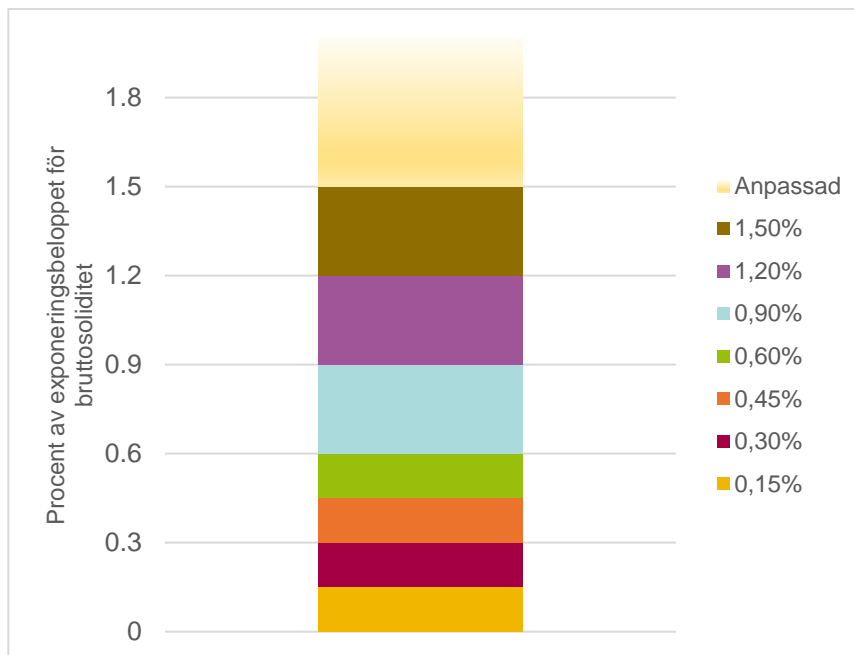


Källa: FI.

Intervall för bruttosoliditetsvägledning

Diagram 3 åskådliggör de intervall som FI avser inordna bankerna i sett till bruttosoliditet. Stegen upp till nivån 0,6 procent är 0,15 procentenheter, och därefter 0,3 procentenheter upp till 1,5 procent. I de fall det sammanvägda utfallet från stresstesterna överstiger 1,5 procent och banken därmed placeras i det högsta intervallet kommer FI göra en särskild bedömning för att avgöra vad som är en lämplig nivå.

Diagram 3 Intervall för bruttosoliditetsvägledningen



Källa: FI.

2.2 Prövning av andra bedömningsgrunder

FI:s förslag: Behovet av en pelare 2-vägledning ska som utgångspunkt bedömas utifrån den känslighetsbaserade stresstestmetodens utfall. Utfallet kan kompletteras med ytterligare bedömningsgrunder för att kunna väga in andra aspekter som inte nödvändigtvis återspeglas av detta stresstest och för att kunna justera för utfall som av något skäl kan framstå som orimliga.

Vid sidan om den känslighetsbaserade stresstestmetodens utfall avser FI därför att i ett separat led att pröva en rad andra och delvis kvalitativa bedömningsgrunder och aspekter. I förekommande fall kommer FI även att beakta två ytterligare kvantitativa bedömningar i form av ett makrobaserat stresstest utfört av FI och det stresstest som leds av EBA.

2.2.1 Skälen för FI:s ställningstagande

Kvalitativa bedömningsgrunder

FI anser att det varken är lämpligt eller möjligt att mekaniskt förlita sig på resultatet av ett visst stresstest. Det kvantitativa utfallet måste granskas och vid behov kompletteras med andra bedömningsgrunder och aspekter.

Det är inte möjligt för FI att ange alla de andra bedömningsgrunder som kan komma att ingå i detta steg. Det skulle dock kunna handla om sådant som inte ingår i den känslighetsbaserade stresstestmetoden, men som har bäring på

bankens stresskänslighet, exempelvis om det skett stora förändringar i en banks affärsmodell eller balansräkning som inte har fångats upp i inrapporterad data, eller att de risker som banken främst är utsatt för inte fångas av stresstestet. Likaså kan stora inslag av komplicerade riskreduceringstekniker, såsom värdepapperiseringar och kreditgarantier, behöva vägas in. Stora inslag av förvärvade fordringar och överlikviditet kan också ge skäl till en ytterligare bedömning. Det kan också bli aktuellt för FI att titta närmare på utfallen för en bank med exceptionellt god eller dålig lönsamhet. I den mån bankens interna modeller har brister som lett till kapitalpåslag kan detta också behöva prövas inom ramen för en kvalitativ bedömning. FI kan i detta led också komma att ta hänsyn till det stresstest som banken gör i sin egen interna kapitalutvärdering liksom dess kapitalplaneringsförmåga. Det kan också bli relevant för FI att väga in andra aspekter än dessa exempel.

Makrobaserad stresstestmetod

FI använder makrostresstester som ett verktyg för att bedöma enskilda bankers motståndskraft men också stabiliteten i det finansiella systemet. Under de senaste åren har myndigheten tagit fram ett antal modeller för olika delar av bankernas resultat, balansräkningar och riskvägda tillgångar. Modellerna har sammanfogats till en metod.¹⁰ I syfte att bedöma lämplig pelare 2-vägledning kommer FI även att beakta utfallet från den makrobaserade stresstestmetoden för berörda banker (i första hand de större bankerna; se nedan).

Metoden liknar på flera sätt den känslighetsbaserade stresstestmetoden, men den skiljer sig såtillvida att den tar sin utgångspunkt i ett svårartat hypotetiskt makrofinansiellt scenario. På samma sätt som den känslighetsbaserade stresstestmetoden, tar den makrobaserade metoden sikte dels på förluster för bankerna och förändringar i deras balansräkningar, dels på deras huvudsakliga inkomstposter. Dessa relateras till utvecklingen för olika makrovariabler med framför allt historiska relationer, men även utifrån vissa antaganden, för att se hur kapitalkvoterna påverkas, både i riskvägda termer och i bruttosoliditetstermer.

Metoden, och de olika delmodellerna, har utvecklats med utgångspunkt i aggregerad portföljdata som storbankerna har rapporterat till FI i den regelstyrda periodiska inrapporteringen, och till viss del även från andra källor.

Den makrobaserade stresstestmetoden kan för närvarande tillämpas på kategori 1- och vissa kategori 2-banker. FI har för avsikt att över tid kunna utvidga metoden till de flesta bankerna i kategorierna 1 och 2.

¹⁰ Se promemorian ”Makrobaserade stresstester av svenska banker: resultat och metod hösten 2020” (FI dnr 20-22103), november 2020, FI, för en beskrivning av modellen i sin helhet liksom det scenario som den aktuella versionen tar sin utgångspunkt i.

EBA:s stresstestmetod

EBA leder och samordnar vart annat år stresstester av de största bankerna i EU. Testet är av ”bottom-up”-karaktär, det vill säga bankerna utför själva många av beräkningarna men utifrån en konsekvent metod och ett makrofinansiellt scenario som tas fram i en EU-gemensam process. Tillsynsmyndigheterna inom EU ansvarar för kvalitetsgranskning av resultatet.

Stresstestet syftar till att bedöma vilken inverkan olika typer av stress har på bankernas kapitaltäckning. De banker som ingår i testet estimerar påverkan på kreditrisk, marknadsrisk, motpartsrisk och operativ risk samt på deras huvudsakliga inkomstposter utifrån det svårartade scenario som Europeiska systemrisknämnden (ESRB) bestämmer.¹¹

FI har för avsikt att beakta utfallet från EBA:s stresstest vid bedömningen av lämplig pelare 2-vägledning. Under 2021 kommer det att kunna tillämpas på kategori 1- och vissa kategori 2-banker.

3 Användning av det kapitalutrymme som skapas genom pelare 2-vägledningen

FI anser det vara av stor vikt att buffertkapital är användbart i praktiken så att buffertarna, genom att fungera som en krockkudde, ger banken tid och möjlighet att återhämta sig från finansiella påfrestningar. Med pelare 2-vägledningen kan FI agera både utifrån ett enskilt instituts situation, men också utifrån flera institut. FI kan minska vägledningens storlek exempelvis om de risker som föranlett FI att meddela banken om en vägledning har materialiserats. FI kan också agera kommunikativt, exempelvis genom att under generellt stressade perioder kommunicera hur FI avser att agera om vägledningen inte längre skulle uppfyllas.

Kapital är i sig användbart, men bankens möjligheter att underskrida kapitalkraven utan att FI bedömer att banken har fallerat, eller sannolikt kommer att falla, minskar ju längre ner i kapitalkravets delar banken befinner sig. Pelare 2-vägledningen är placerad ovanpå minimikraven och det kombinerade buffertkravet och till skillnad från brott mot det kombinerade buffertkravet är brott mot vägledningen inte förenade med några automatiska restriktioner vad gäller exempelvis utdelning eller kupongbetalningar på primärkapitalinstrument. I praktiken innebär det att FI har ett stort handlingsutrymme att agera utifrån den specifika situationen om vägledningen inte är uppfylld. Det handlingsutrymmet kommer FI alltså att nyttja för att ge banken tid för återhämtning, när det finns förutsättningar till det.

¹¹ Se EBA (2020), ”EBA publishes the methodology for the 2021 EU-wide stress test”, november 2020, <https://eba.europa.eu/eba-publishes-methodology-2021-eu-wide-stress-test>, för mer information om den senaste versionen av stresstestet.

4 Offentliggörande

Som FI tidigare har meddelat avser myndigheten att offentliggöra pelare 2-vägledningens storlek samt den ansats som används för att fastställa denna.

4.1 Pelare 2-vägledningens storlek

FI offentliggör redan i dag kvartalsvis promemorian ”De svenska bankernas kapitalkrav” för banker i tillsynskategorierna 1 och 2. I promemorian redovisas nivåerna på bankernas kapitalkrav och kapitalbas på gruppnivå, där det finns en sådan, och annars på solonivå vid utgången av respektive kvartal.¹²

FI avser att på samma sätt som för minimikraven, pelare 2-kraven och buffertkraven offentliggöra de nivåer som följer av pelare 2-vägledningarna för de större bankerna. Detta för att ge en fullständig bild av de totala kapitalkraven. Det är också den praxis FI fram till nu tillämpat avseende obeslutade pelare 2-krav. Externa iakttagare kommer därmed kunna avgöra om en bank opererar med ett kapital som överstiger eller understiger den kapitalnivå som den har underrättats om genom en vägledning. Med ett offentliggörande blir det också tydligt hur mycket kapital banken väljer att hålla utöver de totala kapitalkraven. FI avser därför att offentliggöra underrättade vägledningar, i tillägg till övriga krav, primärt för de större banker som redan i dag omfattas av FI:s kvartalsvisa offentliggörande.

4.2 FI:s metoder

FI kommer att bedöma lämplig pelare 2-vägledning i samband med att myndigheten gör en ÖUP för respektive bank. FI avser vidare att i möjligaste mån redogöra för de metoder som myndigheten använder för att komma fram till vad som är en lämplig storlek på pelare 2-vägledningen.

Denna promemoria redogör för den övergripande ansatsen samt den känslighetsbaserade stresstestmetoden. När det gäller de två andra metoderna finns det makrobaserade stresstestet redovisat på FI:s webbplats och metoden för EBA:s stresstest offentliggörs på EBA:s webbplats.

När det gäller de känslighetsbaserade och makrobaserade stresstesten har FI också för avsikt att i samband med bankernas ÖUP:er även publicera en kalibreringspromemoria där de numeriska variabler som har ingått i det aktuella årets tester kommer att redogöras för mer i detalj. Detta eftersom den exakta kalibreringen kan komma att skilja sig något från år till år.

¹² Se promemorian ”De svenska bankernas kapitalkrav, tredje kvartalet 2020” (FI Dnr 20-11344), november 2020, FI, för mer information samt den senast publicerade versionen.

5 Förslagets konsekvenser

Pelare 2-vägledningen är en del av de regelverksändringar vad gäller bankernas kapitaltäckning som genomförs från och med 2021. FI redogjorde i kapitalkravspromemorian för de samlade förändringarnas konsekvenser och denna bedömning gäller alltså, både vad gäller effekten för de berörda företagen och för FI.

5.1 Konsekvenser för bankerna

FI bedömer att pelare 2-vägledningen för de flesta banker kommer att uppgå till 1,0–1,5 procent av de riskvägda tillgångarna och 0,2–0,5 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Nivåerna kan komma att variera mellan olika banker och kan bli lägre eller högre än vad dessa intervall anger.

Sett i ljuset av de samlade förändringar som följer av bankpaketets genomförande står FI fast vid sin bedömning att det totala riskbaserade kapitalkravet inte kommer att förändras i någon större utsträckning för de största bankerna. För huvuddelen av övriga banker kan de riskbaserade kraven komma att öka med 5–10 procent, framförallt till följd av att fler kommer att få en pelare 2-vägledning jämfört med hur många som varit ålagda en kapitalplaneringsbuffert.

För vissa banker kan bruttosoliditetskravet och bruttosoliditetsvägledningen bli det i praktiken mest restriktiva kravet. Detta är dock inte i första hand en konsekvens av FI:s tillämpning utan följer av det nya regelverket.

5.2 Konsekvenser för FI

Tillämpningen av pelare 2-vägledningen kommer att medföra ett merarbete för FI, bl.a. till följd av att bedömningar kommer att behöva göras för fler banker än vad som varit fallet med den i sammanhanget jämförbara kapitalplaneringsbufferten. FI bedömer dock att merkostnaderna huvudsakligen kommer att rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

Bilaga – Den känslighetsbaserade stresstestmetodens nuvarande utformning

Den känslighetsbaserade stresstestmetoden är uppdelad i övergripande metodval och i en specifik kalibrering av riskparametrar. FI utvecklar och förfinar testet kontinuerligt. Denna bilaga redogör översiktligt för testets huvudsakliga utformning.

Övergripande metodval

Stresstestet avser ett treårigt förlopp och konstrueras genom förändringar i olika riskparametrar och där den största påfrestningen tillförs företagen under det första året. Något underliggande makroekonomiskt scenario finns inte men kalibreringen av riskparametrarna är avsedda att motsvara en svårartad med inte osannolik finansiell påfrestning. Riskparametrarna kan bland annat innefatta förändringar i följande:

- Marknadsräntor, kreditspreadar, valutakurser och tillgångspriser.
- Kreditförluster och riskvägda tillgångar.
- Operativa förlusthändelser.
- Provisionsintäkter och provisionskostnader, men också andra viktiga intäkts- och kostnadsposter.

Utfallen kommer som utgångspunkt att beräknas genom en så kallad top-down-ansats, det vill säga beräkningarna utförs av FI. Data som ligger till grund för beräkningarna utgörs i stor del av den som bankerna rapporterar in till FI i den periodiska inrapporteringen. I viss utsträckning kommer data också att tas in i andra sammanhang, exempelvis i de löpande riskgenomgångar som FI har med bankerna.¹³

Stresstestet utgår från ett startläge med balansräkning, resultaträkning och kapitalsituation från bankernas inrapporterade finansiella data från det föregående året, alternativt de senast föregående åren. Sammansättningen av tillgångar och skulder hålls generellt sett konstant, men en viss tillväxt av tillgångar och skulder kommer att ingå i kalibreringen där så är motiverat. FI avser exempelvis att göra ett antagande om att i första hand kategori 1-bankerna ersätter delar av de icke-finansiella storföretagens förfallande marknadsfinansiering genom befintliga kreditfaciliteter. För framför allt mindre, snabbväxande banker kan det också bli relevant att bedöma den framtida tillväxten, och bedömningen av den underliggande intjäningen utgår då från flerårig historisk data.

¹³ Även en särskild informationsinhämtning kan behövas för att bedöma aspekter av framförallt kreditrisk och marknadsrisk, till exempel intjäningsrisk avseende räntenetto och förändringar av värden på marknadstillgångar, som inte framgår av tillgänglig information.

Utfallet i relation till den riskvägda vägledningen bestäms som den största minskningen av kärnprimärkapitalkvoten i stress under den treåriga period som stresstestet omfattar, och utfallet i relation till bruttosoliditetsvägledningen motsvarar den största minskningen av bruttosoliditetskvoten under samma period.

Förändringen av totalresultatet efter skatt och utdelning motsvarar förändringen av kärnprimärkapitalet. Om företagen gör vinst görs avdrag för skatt enligt gällande bolagsskatt och om det finns en offentliggjord utdelningspolicy antas att utdelning görs i linje med denna.

Specifik kalibrering för banker i tillsynskategori 1 och 2

Nedan redogörs närmre för några metodval som är specifika för bankerna i tillsynskategorierna 1 och 2.

Stress av intjäningen

Stress av den underliggande intjäningen påverkar framför allt räntenettet, provisionsnettot och det finansiella nettoresultatet. Förändringen av räntenettet baseras på förändring av marknadsräntor och räntemarginaler. För provisionsnettot och finansnettot kommer bedömningen i huvudsak baseras på schablonantaganden. Liknande antaganden kommer vara nödvändiga för att bedöma övriga intjäningskällor, såsom leasingintäkter, erhållna utdelningar och intäkter från investeringar och samriskföretag.

Förändringar av nettopensionstillgångar som reserverats till förmånsbestämda pensionsplaner påverkar bankernas kapitalbas genom övrigt totalresultat. Pensionstillgångar utvecklas i linje med värden på tillgångar och skulderna påverkas av förändringar av räntenivåer genom diskonteringsräntan.¹⁴

Kreditförluster och andra oväntade förluster

FI avser att kalibrera kreditförlustnivån utifrån den kreditriskdata som företagen med tillstånd att använda intern modell för att bedöma sitt kapitalbehov för kreditrisk i pelare 1 rapporterar in till myndigheten. Bedömningen kan även påverkas av redovisade historiska förluster för de svenska bankerna. FI kan också komma att använda information från analys av mikrodata för hushåll och företagsexponeringar som FI har tillgång till eller kommer att få tillgång till i framtiden. De förlustkvoter (kreditförlustnyckel) som används är i huvudsak bankspecifika.

Bedömning av operativa förluster kalibreras mot en viss andel historiska nettointäkter.

¹⁴ FI kan ta hänsyn till bankernas antaganden för diskonteringsräntan, men också göra aktuariella antaganden, till exempel som avser framtida inflation.

Stress av tillgångar och skulder på balansräkningen

Ett antagande görs om en viss tillväxt i balansräkningen hos kategori 1-bankerna i form av ersättning av förfallande marknadsfinansiering hos befintliga storföretagskunder. Antagandet baseras på att bankerna agerar på detta sätt utifrån affärsmässiga skäl, exempelvis för att bevara långvariga kund- och investerarelationer, för att minimera ryktesrisk eller för att minska en potentiellt större förlust på redan givna krediter genom viss ytterligare utlåning för att hjälpa kunden igenom en finansiellt utmanande situation.

Stress av riskvägda tillgångar

Utöver påverkan från balansräkningens sammansättning kan de riskvägda exponeringarna för kreditrisk påverkas av förändringar i olika riskparametrar. Riskvikterna ökar på grund av kreditriskmigration för de portföljer där kreditrisken kapitaltäcks med interna modeller. Ökningen av det riskvägda exponeringsbeloppet dämpas genom tillämpningen av riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 1, men kommer också att påverkas av införandet av riskviktsgolvet för kommersiella fastighetsexponeringar.

Riskvägda tillgångar kan påverkas om redovisningsvalutan försvagas. Vidare tilldelas förfallna kreditexponeringar noll i riskvikt för kreditportföljer där företagen har tillåtelse att använda en intern modell.

Specifik kalibrering för banker i tillsynskategori 3 och 4

Den föreslagna metoden för bankerna i kategori 3 och 4 utgår från den som tillämpas på bankerna i kategorierna 1 och 2, men med vissa förenklingar. Det beror delvis på att vissa risker är mindre relevanta för banker med mer begränsad affärsmodell jämfört med de större bankerna. Till exempel förväntas modellen inte innebära någon ökning av det riskvägda exponeringsbeloppet för kreditrisk för banker som inte tillämpar interna modeller. Pensionsrisken bedöms också vara liten.

Metoden för stress av intjäningen är snarlik den för de större företagen eftersom den i stor utsträckning baseras på periodisk rapporteringsdata. Eftersom framför allt de mindre företagen har stora variationer i intjäningen över tid finner FI det dock rimligt att bedöma den underliggande intjäningen som ett genomsnitt över flera tidigare år (beroende på tillgång på data). Eftersom några banker i kategorierna 3 och 4 har betydande leasingverksamhet kommer denna också att stressas explicit.

För vissa mindre bolag, framför allt de som har stor andel konsumentkreditlån med hög risk i sin utlåning, behöver kalibreringen av kreditförlustnivån justeras jämfört med de större bankerna.