

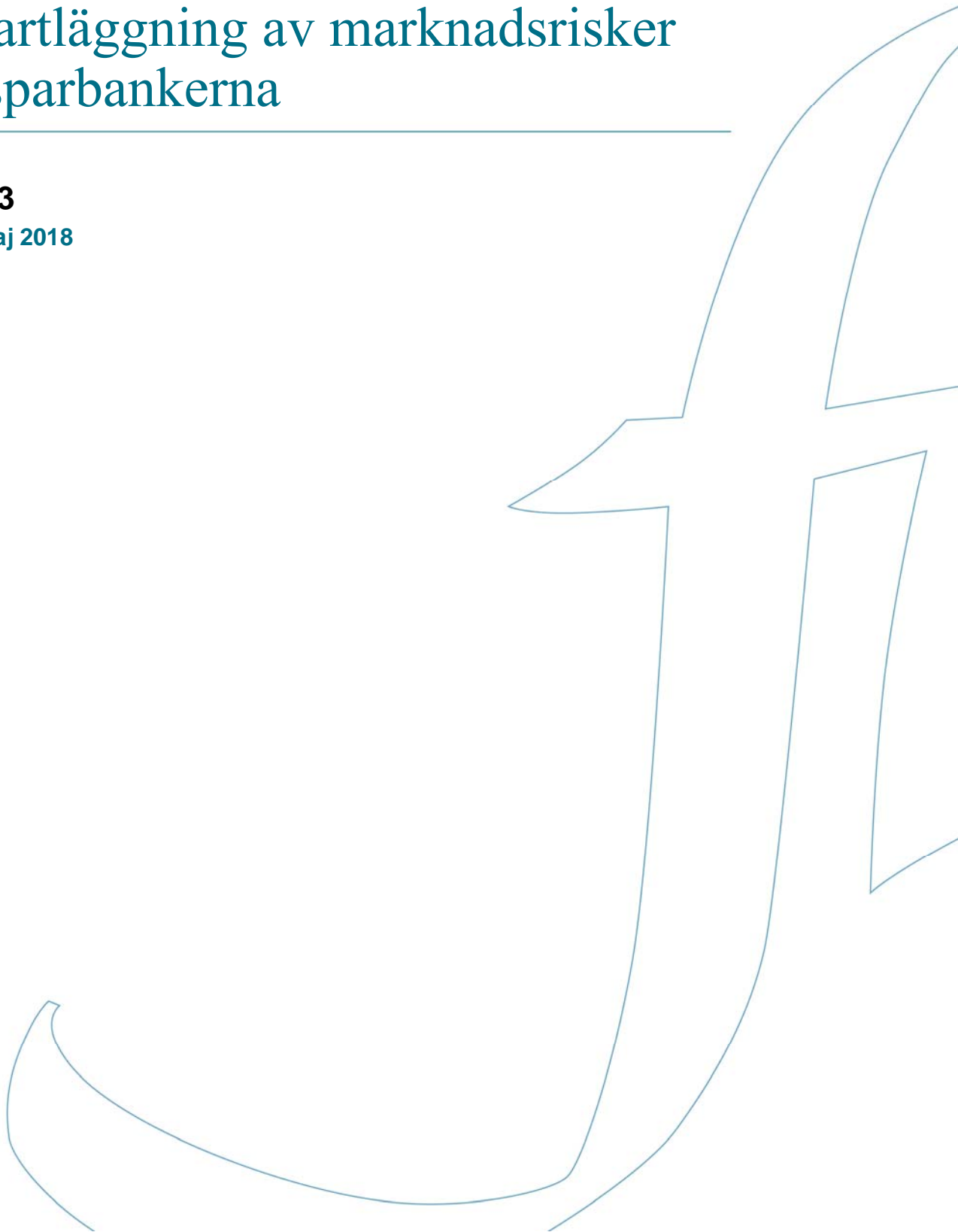


FI-tillsyn

Kartläggning av marknadsrisker i sparbankerna

Nr 3

9 maj 2018



INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
VAD HAR FI UNDERSÖKT?	4
Iakttagelser i tillsynen utgör grunden för kartläggningen	4
Regler och riktlinjer för hantering av marknadsrisker	5
Informationsinsamling	6
VAD SÅG FI I KARTLÄGGNINGEN?	7
Värdepappersinnehaven har flera syften	7
Sammantaget måttliga risker i de övriga innehaven...	8
... men vissa sparbanker äger riskfyllda värdepapper	9
De flesta sparbanker styr risknivån med limiter	9
Vanligt att mäta risknivån genom att följa innehavens kreditbetyg	9
Få sparbanker mäter kreditspreadrisken i innehaven	10
SLUTSATSER	12
De flesta har en acceptabel riskhantering men undantag finns	12
Viktigt med lämplig strategi och styrning av marknadsrisker	13

FI-tillsyn

Finansinspektionen publicerar återkommande tillsynsrapporter i en numrerad rapportserie. Tillsynsrapporterna är en del av FI:s kommunikation.

Rapporterna behandlar genomförda undersökningar och annan tillsyn som FI utför. Genom rapporterna informerar FI om vilka iakttagelser och bedömningar som FI har gjort och om sina förväntningar i olika frågor. Detta kan vara till stöd för företagen i deras verksamhet.

Sammanfattning

Det finns indikationer på att vissa sparbanker inte har tillräcklig kontroll över sina marknadsrisker. Det kan leda till oväntat stora förluster. Beroende på omständigheterna skulle bristen på kontroll också kunna innebära att dessa sparbanker inte följer gällande regler om mätning, styrning och kontroll av marknadsrisker.

Detta framgår av en kartläggning som Finansinspektionen (FI) har gjort av sparbankernas hantering av marknadsrisker och deras innehav i finansiella tillgångar. FI:s bedömning är dock att de flesta sparbanker hanterar sina marknadsrisker på ett acceptabelt sätt.

Kartläggningen visar också att många sparbanker håller en förhållandevis stor del av sina finansiella tillgångar i syfte att ge avkastning till den egna verksamheten. För att uppnå detta syfte accepteras risk i olika utsträckning. FI:s sammantagna bedömning är att de finansiella tillgångarna generellt sett har måttliga risker, men att det finns vissa sparbanker som har en högre risknivå i sina innehav.

I denna rapport redogör vi för slutsatserna av kartläggningen som FI gjorde under vintern 2017–2018. Kartläggningen omfattade de 59 sparbanker som FI har direkt tillsyn över och genomfördes med hjälp av en informationsinsamling och en enkätundersökning. På de områden där kartläggningen har indikerat svagheter och brister kommer vi att följa upp iakttagelserna i vår tillsyn.

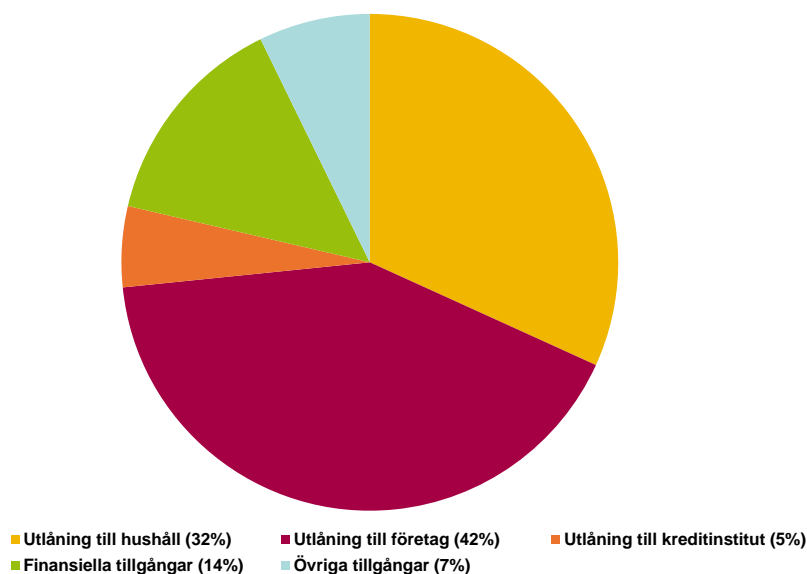
Vad har FI undersökt?

FI gjorde under vintern 2017–2018 en kartläggning för att kontrollera hur sparbankerna mäter, styr och hanterar sina marknadsrisker samt om detta sker enligt gällande regler och riktlinjer för hantering av marknadsrisker. Ytterligare ett syfte var att identifiera vilka risker som sparbankernas innehav i finansiella tillgångar kan innebära.

IAKTTAGELSER I TILLSYVEN UTGÖR GRUNDEN FÖR KARTLÄGGNINGEN

FI utövar direkt tillsyn över 59 sparbanker.¹ De samlade tillgångarna i dessa banker var omkring 390 miljarder kronor i december 2017, vilket innebär att sparbankerna som kollektiv är en av de största aktörerna på den svenska bankmarknaden vid sidan av de fyra storbankerna. Den största delen av sparbankernas tillgångar utgörs av utlåning till hushåll och företag men sparbankerna håller också en del finansiella tillgångar, det vill säga bland annat aktier och räntebärande värdepapper. De finansiella tillgångarna uppgår till 14 procent av sparbankernas totala tillgångar (se diagram 1).

DIAGRAM 1. Sparbankernas tillgångar (december 2017)



Källa: Finansinspektionen.

I FI:s tillsyn ingår att löpande bevaka riskerna och den finansiella utvecklingen i sparbankerna, vilket bland annat sker genom nyckeltalsanalyser. Tillsynen innefattar också fördjupade analyser och undersökningar, samt översyns- och utvärderingsprocessen som riktas mot enskilda företag. I den löpande tillsynen har FI noterat att vissa sparbanker har betydligt större innehav av finansiella tillgångar än genomsnittet för sparbankssektorn. I vissa banker motsvarar de

¹ För en förteckning över dessa sparbanker, se exempelvis "Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut för 2018", <http://www.fi.se/contentassets/58c785ac536c4512be8a76158a3d994e/tillsynskategorisering-svenska-kreditinstitut-2018.pdf>.

finansiella tillgångarna så mycket som dryga 30 procent av de totala tillgångarna och omkring 200 procent av kapitalbasen. FI har dessutom noterat att vissa sparbanker äger finansiella tillgångar som innebär en högre risk, bland annat företagsobligationer med lägre kreditbetyg.²

Att sparbankerna innehar finansiella tillgångar är inte anmärkningsvärt i sig. De flesta banker, oavsett verksamhetsinriktning och storlek, innehar en viss mängd finansiella tillgångar. En viktig anledning till det är att banker behöver ha likvida värdepapper som en likviditetsreserv för att kunna hantera oväntade kassaflöden och leva upp till regelverkets krav på likviditetstäckningsgrad³ (Liquidity Coverage Ratio, LCR). Att inneha finansiella tillgångar är också ett sätt att förvalta överskottslikviditet. För att ta hänsyn till den kreditrisk som innehaven i finansiella tillgångar medför behöver bankerna avsätta en viss mängd kapital. Detta kapital hålls inom ramen för det regelbaserade minimikrav för kapital som benämns pelare 1.⁴ Det kan dock finnas ytterligare risker förknippade med innehaven i finansiella tillgångar, bland annat ränterisk och kreditspreadrisk. Bankerna behöver själva kunna bedöma om deras värdepappersinnehav medför sådana risker och i så fall avsätta ytterligare kapital för att ha en marginal för att förluster kan materialiseras även utifrån dessa risker. Kapital ska då avsättas utifrån en individuell bedömning av bankens risker och riskhantering inom ramen för pelare 2.⁵ För att bankerna inte ska riskera att avsätta för lite kapital, och drabbas av oväntat stora förluster, är det alltså viktigt med en välfungerande riskmätning och en sund riskhantering. Denna kartläggning har därför framför allt varit inriktad på att kontrollera hur sparbankerna mäter, styr och hanterar sina marknadsrisker.

REGLER OCH RIKTLINJER FÖR HANTERING AV MARKNADSRISKER

Bankernas verksamhet regleras bland annat i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Av 6 kap 2 § LBF framgår bland annat att företagen ska mäta, styra och ha kontroll över sina marknadsrisker. Företagen ska också se till att de har en tillfredsställande intern kontroll. Av artikel 138 b) tillsynsförordningen⁶ framgår att företag som beslutar att använda kreditvärderingar från ett externt kreditvärderingsinstitut för att fastställa riskvikter ska använda kreditvärderingarna fortlöpande och konsekvent.

I sin tillsyn följer FI den Europeiska bankmyndighetens (EBA:s) riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (EBA/GL/2014/13). Av avsnitt 6.3 i

2 Med lägre kreditbetyg avses betyg upp till BB+ enligt Standard & Poor's samt Fitch och upp till Ba1 enligt Moody's. Det vill säga kreditbetyg som understiger gränsen för investment grade.

3 Kravet på likviditetstäckningsgrad regleras i tillsynsförordningen; Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

4 Detta regleras i tillsynsförordningen (se not 3). Se även promemorian "Kapitalkrav för svenska banker", FI Dnr 14-6258, för beskrivningar av kapitalkravets beståndsdelar och FI:s syn på detta.

5 Se även promemoria "FI:s metoder för bedömning av enskilda risktyper inom pelare 2". FI Dnr 14-14414.

6 Se not 3.

riktlinjerna framgår bland annat att företagen bör ha en dokumenterad strategi för marknadsrisker, som har godkänts av ledningsorganet, samt en tydligt formulerad riskpolit. Marknadsriskstrategin bör vara lämplig för företagen med hänsyn till deras affärsmodell och ekonomiska förhållanden. Företagen är också skyldiga att införa skriftliga rutiner och en tydlig ansvarsfördelning både för de personer som tar marknadsrisker och för de som övervakar, kontrollerar och rapporterar marknadsrisker. Vad gäller riskhanteringen framgår det att det är viktigt att företagen har system för riskmätning och rapportering som tar hänsyn till alla väsentliga risker. Det bör också finnas interna kontroller och limiter för att se till att marknadsriskexponeringarna inte överstiger acceptabla nivåer. För att kunna hantera eventuella limitöverträdelser bör det finnas metoder och system som säkerställer att sådana händelser snabbt kan rapporteras till lämplig ledningsnivå så att man kan vidta åtgärder.

INFORMATIONSSAMLING

FI tog in information dels genom att sparbankerna fick lämna information om sina innehav i finansiella tillgångar, dels genom att de fick svara på en enkätundersökning. I enkätundersökningen ombads sparbankerna svara på en rad frågor om sina syften med innehaven i finansiella tillgångar, om sina marknadsriskstrategier samt om vilka interna ramverk de har för att styra, hantera och mäta sina marknadsrisker.

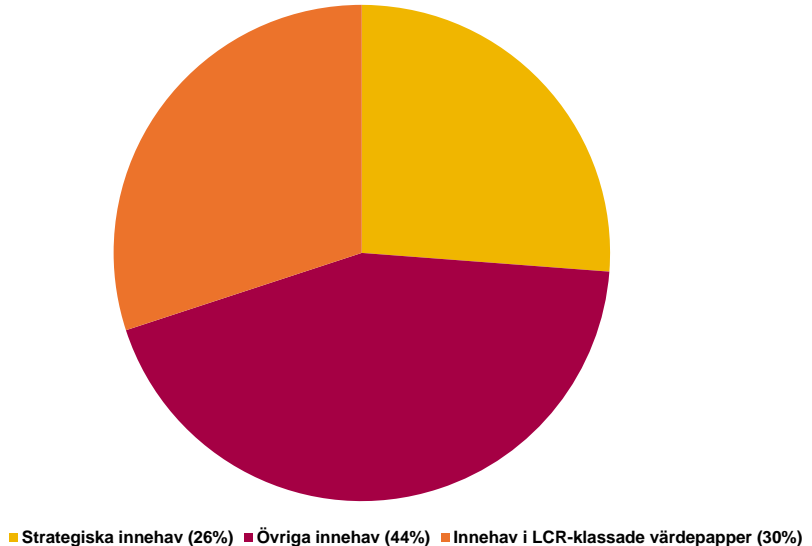
Vad såg FI i kartläggningen?

Kartläggningen visar att en förhållandevis stor del av sparbankernas finansiella tillgångar hålls för att ge avkastning till den egna verksamheten. För att uppnå detta syfte accepterar sparbankerna risk i olika utsträckning. FI:s sammantagna bedömning är att de finansiella tillgångarna generellt sett har måttliga risker, men att det finns vissa sparbanker som har en högre risknivå i sina innehav. Hanteringen av marknadsrisker är ofta relativt enkel, men bedöms vara acceptabel i de flesta fall. Det finns dock vissa sparbanker som inte tycks ha tillräcklig kontroll över sina marknadsrisker.

VÄRDEPAPPERSINNEHAVEN HAR FLERA SYFTEN

Det finns flera skäl till att sparbankerna äger värdepapper. För de första håller samtliga sparbanker högljvida värdepapper som en likviditetsreserv och för att uppfylla LCR. För det andra äger de flesta sparbanker också aktier i Swedbank och vissa andra närstående företag (nedan benämnt strategiska innehav). Sparbankerna är som kollektiv den största aktieägaren i Swedbank och genom de stora innehaven säkerställs både inflytande och samarbete med Swedbank, vilket är viktigt för sparbankernas verksamhet.

DIAGRAM 2. Fördelning av finansiella tillgångar (december 2016)



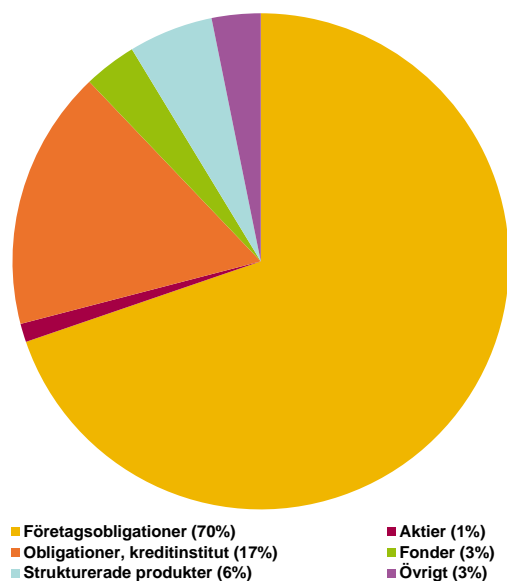
En analys av enkätsvaren och av övriga data som regelbundet rapporteras till FI visar att de likvida värdepapper som räknas in i likviditetsreserven i LCR motsvarar 30 procent av sparbankernas totala innehav i finansiella tillgångar (se diagram 2). Närmare två tredjedelar av detta är säkerställda obligationer med höga kreditbetyg och omkring en tredjedel är kommunobligationer. De strategiska innehaven motsvarar i sin tur 26 procent av de totala finansiella tillgångarna och består till största del av Swedbankaktier. Innehaven i Swedbankaktier är alltså en betydande exponering som dessutom har stor påverkan på flera sparbankers resultat. I denna rapport har vi dock

valt att inte beakta de risker som dessa aktieinnehav kan medföra.⁷ Vi har istället valt att fokusera analysen på den del av de finansiella tillgångarna som varken klassas som likviditetsreserver eller strategiska innehav (nedan benämnd övriga innehav). De här tillgångarna utgörs av placeringar som sparbankerna har i syfte att placera överskottslikviditet och ge avkastning till sin egen verksamhet. I enkätsvaren uppger de flesta sparbankerna att de har flera olika syften med sina finansiella tillgångar. De flesta uppger också att de accepterar risker i olika utsträckning för att erhålla avkastning.

SAMMANTAGET MÅTTLIGA RISKER I DE ÖVRIGA INNEHAVEN...

Som diagram 3 visar består de övriga innehaven till 70 procent av obligationer utgivna av icke-finansiella företag och till 17 procent av obligationer som är utgivna av kreditinstitut. Aktieinnehaven är mycket små vid sidan av de strategiska innehaven. De sista dryga tio procenten av de övriga innehaven är instrument som varken klassas som obligationer eller aktier. Detta handlar om olika typer av investeringsfonder, inklusive hedgefonder och strukturerade produkter. Det kan också handla om andra typer av instrument, bland annat försäkringsprodukter och kreditcertifikat.

DIAGRAM 3. Fördelning av övriga innehav (december 2016)



Källa: Finansinspektionen.

Riskenivån på obligationerna som sparbankerna äger varierar. Men vi kan konstatera att den största delen av de obligationer som sparbankerna äger är utgivna av svenska företag och har kreditbetyget BBB-/Baa3 eller bättre. Det handlar alltså framför allt om obligationer med ett så kallat investment grade-betyg. Efter en genomgång av samtliga sparbankers obligationsinnehav gör FI en sammanvägd bedömning om att riskenivåerna i innehaven kan klassas som måttliga i de flesta sparbanker.

⁷ Bankerna täcker riskerna i dessa innehav med eget kapital enligt artikel 36.1.(f) i tillsynsförordningen.

... MEN VISSA SPARBANKER ÄGER RISKFYLLDA VÄRDEPAPPER

Vissa sparbanker sticker dock ut med en högre risknivå. För det första har FI identifierat vissa sparbanker som håller företagsobligationer med lägre kreditbetyg. Två sparbanker håller obligationer med så låga kreditbetyg som CCC-/Caa3 och ett tiotal sparbanker håller obligationer med kreditbetyget B/B2. För det andra bedömer FI att en del av de instrument som varken kan klassas som aktier eller obligationer är förenade med en högre risker eller hög komplexitet och därmed är svåra att riskmäta. (Dessa instrument ingår i kategorierna fonder, strukturerade produkter och övrigt i diagram 3). Omkring 20 sparbanker äger sådana instrument.

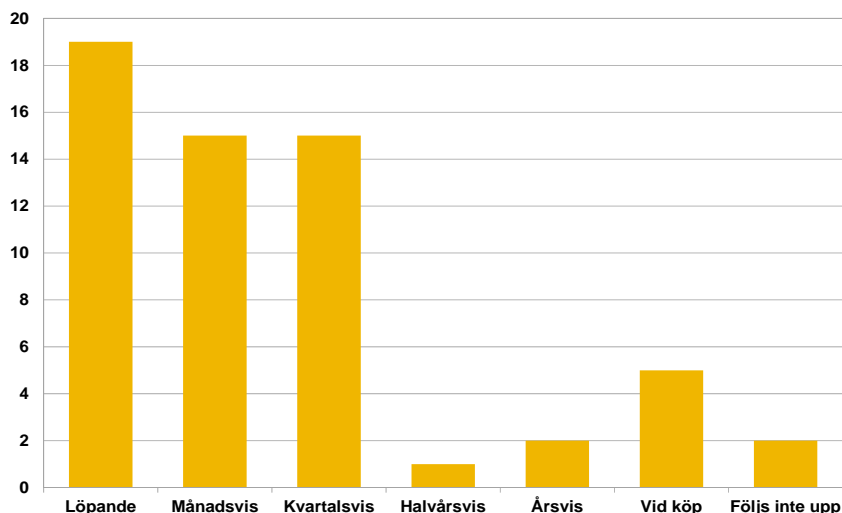
DE FLESTA SPARBANKER STYR RISKNIVÅN MED LIMITER

I enkätundersökningen ställde FI flera frågor om hur sparbankerna styr, mäter och hanterar sina marknadsrisker. Enkätsvaren ger visserligen ingen heltäckande bild av innehållet i bankernas styrdokument, men de ger en övergripande bild av ramarna för riskhanteringen. Utifrån svaren kan FI konstatera att samtliga sparbanker åtminstone har någon typ av riktlinjer för att styra risknivåerna i sina finansiella tillgångar, även om kvalitén i dessa riktlinjer inte har verifierats i denna kartläggning. Nästan alla sparbanker använder sig också av limiter som föreskriver det lägsta tillåtna kreditbetyget som innehaven får ha, samt vilka typer av emittenter och vilka typer av värdepapper som accepteras. En del av sparbankerna har något mer utarbetade limitramverk som även föreskriver hur stor marknadsrisk som maximalt accepteras i förhållande till det egna kapitalet samt vilken duration som maximalt tillåts i värdepappersportföljerna.

VANLIGT ATT MÄTA RISKNIVÅN GENOM ATT FÖLJA INNEHAVENS KREDITBETYG

Enkätundersökningen visar att sparbankerna mäter och följer riskerna i sina finansiella tillgångar i olika utsträckning. Många sparbanker uppger att de använder sig av portföljrapporter från Swedbank som bland annat innehåller information om portföljernas totala duration, snittränta och nyckeltal från standardiserade stresstester. Därtill följer de flesta sparbanker också obligationernas kreditbetyg. I enkätsvaren uppger drygt en tredjedel av sparbankerna att de följer kreditbetygen löpande, medan omkring hälften följer kreditbetyget månadsvis eller kvartalsvis. En femtedel av sparbankerna uppger dock att de uppdaterar kreditbetygen mycket sällan, endast vid köp eller inte alls (se diagram 4).

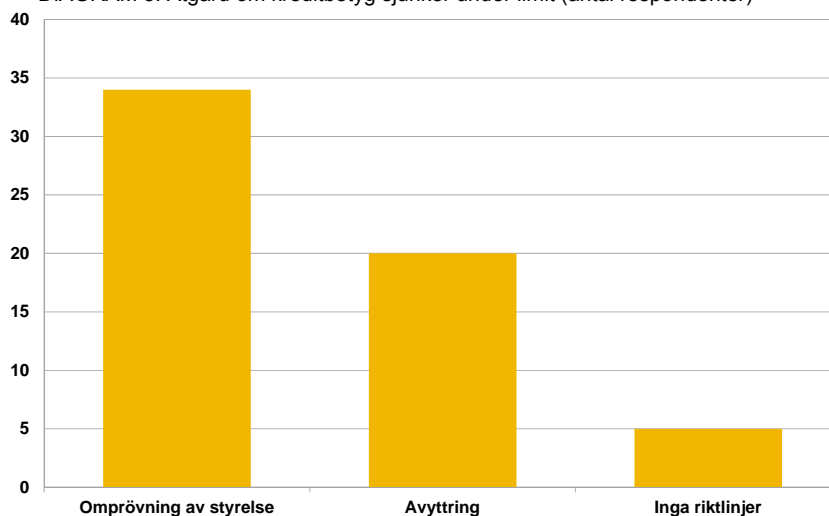
DIAGRAM 4. Uppföljning av kreditbetyg (antal respondenter)



Källa: Finansinspektionen.

Om obligationernas kreditbetyg sjunker så att limiterna för det lägsta tillåtna kreditbetyget bryts, anger majoriteten av sparbankernas riktlinjer att innehavet ska omprövas av styrelsen (34 stycken) eller att innehavet ska avyttras (20 stycken). Fem sparbanker saknar dock riktlinjer för en sådan situation (se diagram 5).

DIAGRAM 5. Åtgärd om kreditbetyg sjunker under limit (antal respondenter)



Källa: Finansinspektionen.

FÅ SPARBANKER MÄTER KREDITSPREADRISKEN I INNEHAVEN

För de sparbanker som äger mycket obligationer utgivna av icke-finansiella och finansiella företag bedömer FI att kreditspreadrisken kan vara en väsentlig risk. Enkätundersökningen innehöll därför även frågor om huruvida sparbankerna mäter kreditspreadrisken i sina obligationsinnehav.

Enkätsvaren visar att endast ett fåtal sparbanker har en kvantitativ modell för att mäta kreditspreadrisken i sina obligationsinnehav. Relativt många sparbanker uppger att de i stället använder sig av FI:s metod för bedömning av ränterisk i bankboken för att mäta

kreditspreadrisken. Valet av denna metod tycks dock grunda sig på en missuppfattning eftersom FI:s metod inte mäter kreditspreadrisken i obligationsinnehaven, utan främst ränterisken i dessa. Med ränterisk menas risk för att värdeförändringar ska uppkomma när det allmänna ränteläget förändras. Detta är skilt från kreditspreadrisk, som vanligtvis avser risken för att värdeförändringar ska uppkomma på grund av att marknadens bedömning av en emittents återbetalningsförmåga förändras. En kreditspread definieras alltså som skillnaden mellan en obligations marknadsränta och räntan på en riskfri obligation med samma löptid. Utöver ränterisken mäter FI:s metod också bankernas risk i förhållande till förändringar i deras egen finansieringskostnad vilket kan uppstå om bankernas tillgångar har en längre löptid än deras finansiering.

Slutsatser

FI drar slutsatserna att sparbankernas hantering av marknadsrisker i de flesta fall är acceptabel och att tillgångarna generellt sett är förenade med måttliga risker. Samtidigt visar kartläggningen att vissa sparbanker inte tycks ha tillräcklig kontroll över sina marknadsrisker, vilket i ett negativt scenario skulle kunna orsaka oväntat stora förluster. Beroende på omständigheterna skulle detta också kunna innebära att vissa sparbanker inte följer gällande regler om mätning, styrning och kontroll av marknadsrisker. FI anser att det är viktigt att sparbankerna säkerställer att deras strategier för marknadsrisker är lämpliga i förhållande till deras verksamhet och övergripande riskstrategi och att riskhanteringen sker i linje med gällande regelverk.

DE FLESTA HAR EN ACCEPTABEL RISKHANTERING MEN UNDANTAG FINNS

Baserat på informationen från kartläggningen konstaterar FI att hanteringen av marknadsrisker i sparbankerna i många fall är förhållandevis enkel utan exempelvis egna kvantitativa modeller som mäter riskerna i innehaven. I de sparbanker som har tydliga riktlinjer och limiter samt innehav med lägre risker och komplexitet bedöms detta vara acceptabelt. FI har samtidigt identifierat vissa sparbanker som utmärker sig genom att de uppvisar brister i mätningen och hanteringen av sina marknadsrisker samtidigt som deras innehav bedöms vara mer riskfyllda. Som tidigare nämnts handlar detta bland annat om att vissa sparbanker inte följer de finansiella tillgångarnas kreditbetyg tillräckligt ofta och att vissa dessutom saknar riktlinjer för att hantera limitöverträdelser. Kartläggningen visar också att vissa sparbanker tycks ha överträtt sina interna limiter och investerat i värdepapper med högre risk än vad som är tillåtet, alternativt att de har köpt värdepapper som sedan har försämrats i kvalitet utan att detta har identifierats och hanterats. Några av sparbankerna tycks också ha uppgett felaktiga kreditbetyg för vissa innehav i det material som de har sänt till FI inom ramen för kartläggningen.

Sammantaget tyder detta på att det kan finnas vissa sparbanker som inte har tillräcklig kontroll över sina marknadsrisker. Dessa sparbanker kan därför behöva utveckla och förbättra kontrollen av sina marknadsrisker. Så länge bristerna består finns det en risk för oväntat stora förluster och därför kan bankerna behöva hålla ytterligare kapital utöver minimikravet för att ta höjd för detta. FI bedömer också att dessa brister, beroende på omständigheterna i de enskilda fallen, skulle kunna medföra att vissa sparbanker inte följer 6 kap 2 § LBF i fråga om mätning, styrning och kontroll av marknadsrisker. Vad gäller uppföljning av kreditbetyg för att fastställa riskviker för kapitaltäckning finns det enligt FI:s bedömning en risk för att vissa sparbanker inte följer artikel 138 b) tillsynsförordningen.

VIKTIGT MED LÄMPLIG STRATEGI OCH STYRNING AV MARKNADSRISKER

Kartläggningen visar att en stor del av sparbankerna delvis äger värdepapper för att ge avkastning till den egna verksamheten och att de därför exponerar sig för marknadsrisk i olika utsträckning. Detta trots att sparbankernas kärnverksamhet ska präglas av låg risk och fokusera på att erbjuda banktjänster till privatpersoner samt små och medelstora företag.⁸ I linje med EBA:s riktlinjer som presenterats tidigare i rapporten anser FI att det är viktigt att sparbankernas marknadsriskstrategier är anpassade efter bankernas övergripande riskstrategier. Det är också viktigt att riskaptiten är anpassad efter den kompetens som finns i sparbankerna. Även om kartläggningen visar att riskhanteringen överlag tycks vara acceptabel och att risknivån i de flesta fall är måttlig, vill FI uppmärksamma samtliga sparbanker på att det är viktigt att de säkerställer att strategierna och aptiterna för marknadsrisk är lämpliga med hänsyn till den egna affärsmodellen och sparbankens ekonomiska förhållanden.

FI ifrågasätter också lämpligheten i att vissa sparbanker investerar i mer riskfyllda eller komplexa instrument som till exempel hedgefonder eller strukturerade produkter. Denna typ av risktagande ställer höga krav på bankens, inklusive styrelsens, förmåga att förstå och hantera större och/eller mer komplexa marknadsrisker. FI anser att det är särskilt viktigt att de sparbanker som har investerat i denna typ av instrument grundligt ser över sin hantering av marknadsrisker och säkerställer att den står i proportion till bankens riskexponering samt att den följer gällande regelverk. Detta bör innefatta att säkerställa att det finns tydliga rutiner och riktlinjer både för de personer som tar beslut om att köpa och sälja värdepapper och för de som övervakar och kontrollerar marknadsriskerna. Vidare bör de sparbanker som äger mer riskfyllda värdepapper säkerställa att innehaven uppfyller kraven i de interna styrdokument, samt att mätningen och rapporteringen av marknadsrisk sker på ett korrekt sätt. På de områden där denna kartläggning har indikerat svagheter och brister kommer FI att följa upp iakttagelserna i sin tillsyn.

⁸ Mer information om sparbankernas affärsmodeller finns att läsa på www.sparbankernasriksförbund.se



Finansinspektionen
Box 7821, 103 97 Stockholm
Besöksadress Brunnsgatan 3
Telefon +46 8 408 980 00
Fax +48 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se

www.fi.se