



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

FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor

Sammanfattning

Från och med den 1 januari 2018 anges ett bindande minimikrav för europeiska bankers likviditetstäckningskvot genom EU-förordning. Då upphävs även Finansinspektionens (FI:s) föreskrifter om krav på likviditetstäckningskvot FFFS 2012:6. I föreskrifterna har FI ställt krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar, utöver kravet i totala valutor. I EU-förordningen ställs inte något minimikrav i enskilda signifikanta valutor.

De bedömningar som låg till grund för det nationella kravet i FI:s föreskrifter kvarstår. Det svenska banksystemet är koncentrerat och i hög grad sammanlänkat och beroende av fungerande finansieringsmarknader. Samtidigt har Sverige inte euron som valuta vilket gör att svenska banker har begränsad tillgång till likviditetsstöd i en global reservvaluta. FI bedömer fortsatt att detta innebär en förhöjd sårbarhet mot störningar och ett behov av en hög skyddsnivå i bankerna för att täcka kortfristiga likviditetsrisker.

I denna promemoria beskriver FI de ställningstaganden som kommer att tillämpas i tillsynen av likviditetstäckningskvot i enskilda valutor inom ramen för översyn och utvärderingsprocessen (ÖUP) i pelare 2.¹ FI avser att ställa krav på att banker i tillsynskategori 1 och 2 uppfyller en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som separat uppgår till minst 100 procent, förutsatt att dessa valutor är signifikanta för den enskilda banken. I likviditetsriskbedömningen i ÖUP kan FI därutöver ställa ytterligare institutspecifika krav.

De metoder och ställningstaganden som styr FI:s tillsyn utvärderas och utvecklas löpande och kan komma att ändras som en följd av marknads- eller regelverksutveckling eller på grund av ändrad riskbedömning. Förändringar i övergripande ställningstaganden kommer att offentliggöras.

Eventuella synpunkter på ställningstaganden i denna promemoria lämnas till FI senast den 1 februari 2018.

¹ Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna kapital- och likviditetsutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocess.

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Introduktion	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte	4
2 Rättsliga förutsättningar	4
2.1 Särskilt likviditetskrav i pelare 2 enligt tillsynslagen	4
2.2 Särskilt likviditetskrav i pelare 2 enligt LCR-förordningen	5
2.3 Genomlysning av FI:s överväganden och process	5
3 Likviditetstäckning per valuta	6
3.1 Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar	6
3.1.1 FI:s ställningstagande	7
3.1.2 Skälen till FI:s ställningstagande	7
3.1.3 Hantering av derivattransaktioner	8
3.2 Övriga signifikanta valutor	9
3.2.1 FI:s ställningstagande	9
3.2.2 Skälen till FI:s ställningstagande	9
4 Konsekvensanalys	10
4.1 Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden	10
4.2 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder	11
5 FI:s kommande tillsynsarbete	12
5.1 Likviditetsbuffertens sammansättning	12
5.2 Strukturella likviditetsrisker	13
5.3 Avslutande kommentarer	14

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Den senaste finanskrisen 2007-2009 visade att en god hantering av likviditets- och finansieringsrisker är centralt för en banks² överlevnad. Konsekvenserna av krisen var omfattande och medförde höga samhällsekonomiska kostnader. Under de efterföljande åren har regelverken för likviditetsrisk i banker stärkts.

I december 2010 beslutade Baselkommittén ett nytt globalt ramverk för att stärka bankernas kapitaltäckning och likviditetsposition.³ En av åtgärderna var att fastställa ett kvantitativt minimikrav på kortfristig likviditetstäckning som kom att kallas likviditetstäckningskvot (eng. Liquidity Coverage Ratio, LCR). Syftet med ett kvantitativt krav var att stärka bankers motståndskraft mot kortfristiga likviditetsstörningar och att säkerställa självförsäkring hos bankerna via egna likviditetsbuffertar av god kvalitet. Kravet på likviditetstäckningskvot innebär att en bank måste hålla en tillräckligt stor buffert med likvida tillgångar för att klara faktiska och simulerade kassautflöden under en period på 30 dagar med kraftig likviditetsstress.

I juli 2013 publicerades EU:s tillsynsförordning⁴ och tillhörande kapitaltäckningsdirektiv.⁵ Tillsynsförordningen omfattade även bindande bestämmelser om likviditetstäckning baserat på Baselkommitténs standard från 2010. EU-kommissionen fick i uppdrag att ta fram en delegerad förordning där kravet skulle specificeras. Till dess att den bindande minimistandarden för likviditetskravet hade specificerats och införts fullt ut genom delegerad förordning så möjliggjorde detta för tillsynsmyndigheter inom EU att behålla eller införa nationella regler för likviditetsrisk.

Finansinspektionen (FI) använde denna möjlighet och gick därmed före regleringen på EU-gemensam nivå. Den 1 januari 2013 införde FI föreskrifter med krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden, FFFS 2012:6. Det svenska likviditetstäckningskravet baserades på Baselkommitténs standard från 2010 eftersom likviditetskravet enligt tillsynsförordningen inte var specificerat och infört fullt ut.⁶

² I denna promemoria används begreppet banker för alla institut (banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag) som omfattas av kapitaltäckningsreglerna.

³ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010, https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.htm

⁴ 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.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

⁶ Samtidigt publicerade Baselkommittén i januari 2013 en reviderad version av sina riktlinjer för beräkningen av likviditetstäckningskvot som innebär att vissa flödesvikter i beräkningen

I oktober 2014 publicerade EU-kommissionen det harmoniserade likviditetstäckningskravet i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut (LCR-förordningen). Kravet började gälla den 1 oktober 2015 på en nivå på 60 procent som sedan successivt har höjts. Från och med den 1 januari 2018 gäller den slutliga kravnivån på 100 procent och blir då ett bindande minimikrav inom hela EU. Vid denna tidpunkt upphävs därför FI:s nationella föreskrifter FFFS 2012:6 och 2011:37.⁷

1.2 Syfte

Genom att vara tydlig i sin kommunikation om hur tillsyn bedrivs ger FI ökad förutsägbarhet vilket bör bidra positivt till stabiliteten i det finansiella systemet.

I denna promemoria redogör FI för de ställningstaganden som kommer att tillämpas i tillsynen av likviditetstäckningskvot i enskilda valutor inom ramen för pelare 2. Detta är en del av den årliga process där FI löpande bedömer de enskilda bankernas risker, den så kallade översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), som resulterar i FI:s institutspecifika krav på kapital och likviditet.

2 Rättsliga förutsättningar

2.1 Särskilt likviditetskrav i pelare 2 enligt tillsynslagen

Kapitaltäckningsdirektivet ger de nationella tillsynsmyndigheterna rätt att inom ramen för pelare 2 besluta att ett institut ska ha ett särskilt kapitalbas- eller likviditetskrav. Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna processer för att utvärdera behovet av såväl kapital som likviditet, samt hur FI bedriver tillsyn genom ÖUP.

FI har sedan 2014 en etablerad, och för bankerna välkänd, ordning för att fastställa bankernas kapitalkrav i pelare 2⁸, och i allt väsentligt följer förfarandet för att fastställa ett särskilt likviditetskrav samma ordning. FI ska enligt tillsynslagen⁹ besluta ett särskilt likviditetskrav om det är nödvändigt för att täcka de likviditetsrisker som ett institut är eller kan bli exponerat för, liksom för att motverka de risker som institutet utsätter det finansiella systemet för. Ett sär-

ändrades och att fler typer av likvida tillgångar får ingå i likviditetsbufferten förutsatt att dessa accepteras av de nationella tillsynsmyndigheterna.

⁷ Tillsynsförordningen anger att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa ett likviditetstäckningskrav på upp till 100 procent för banker i enlighet med nationell lagstiftning till dess att en bindande minimistandard på 100 procent införs fullt ut den 1 januari 2018. Se beslutspromemoriorna om upphävande på FI:s webbplats: <http://www.fi.se/sv/vara-register/sok-fffs/2017/201719/> respektive <http://www.fi.se/sv/vara-register/sok-fffs/2017/201720/>.

⁸ Kapitalkrav för svenska banker, 2014-09-08, FI Dnr 14-6258.

⁹ 2 kap. 2 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen).

skilt likviditetskrav är alltid riktat mot ett enskilt institut och föregås av den riskbedömning som FI gör inom ramen för en översyn och utvärdering av institutet.¹⁰

Precis som för ett särskilt kapitalbaskrav kommer FI som utgångspunkt inte heller att fatta beslut om ett särskilt likviditetskrav, utan meddelar i stället banken resultatet av FI:s ÖUP, i vilket den enskilda bankens likviditetstäckning fastställs.¹¹

2.2 Särskilt likviditetskrav i pelare 2 enligt LCR-förordningen

Artikel 8.6 i LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbuffertens sammansättning i stort motsvarar nettoutflödena per valuta. Det innebär att om det finns en obalans i förhållandet mellan likviditetsbufferten och nettoutflöden i enskilda valutor kan FI kräva att banken begränsar denna genom att sätta gränser för hur stor andel av de likvida tillgångarna i en valuta som kan täcka likviditetsutflöden i en annan valuta. Begränsningar i en banks valutaobalanser kan endast göras för signifikanta valutor, vilket är en term som anges i förordningen och som betyder att valutan utgör minst 5 procent av en banks totala skulder.¹²

Om FI väljer att införa sådana begränsningar ska det enligt LCR-förordningen anses utgöra ett särskilt likviditetskrav i pelare 2.

Huruvida ett särskilt likviditetskrav tar sin utgångspunkt i LCR-förordningen eller tillsynslagen är av underordnad betydelse eftersom det bara är två olika sätt att åstadkomma samma sak. Det är dessutom svårt att tänka sig en begränsning enligt LCR-förordningen utan att denna också föregås av en riskbedömning inom ramen för ÖUP. Det bör dock tydliggöras att även om de ställningstaganden som FI gör i pelare 2 avseende valutafördelning endast avser euro och US-dollar, så gäller huvudregeln i LCR-förordningen att likviditetsbufferten i stort ska vara i linje med nettoutflödena per valuta. Avsnitt 3.2 beskriver hur FI inom ramen för ÖUP tar hänsyn till bankernas likviditetstäckningskvot i övriga signifikanta valutor.

2.3 Genomlysning av FI:s överväganden och process

FI ser fördelar med att i förväg offentliggöra den metod som ligger till grund för att fastställa särskilda likviditetskrav inom ramen för pelare 2. Även om resultatet av ÖUP, i likhet med ett eventuellt beslut, är specifikt för den enskilda banken är det möjligt för FI att ange de generella utgångspunkter som ligger till grund för de överväganden FI avser göra i tillsynen. De risker som beaktas för

¹⁰ 2 kap. 2 § tillsynslagen genomför artikel 105 kreditinstitutsdirektivet som hänvisar till artikel 97 samma direktiv som FI enligt 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar är skyldig att tillämpa i tillsynen.

¹¹ I enlighet med punkt 9.2 i Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), EBA/GL/2014/13.

¹² I enlighet med artikel 415.2 i förordning (EU) nr 575/2013.

FI:s särskilda likviditetskrav som beskrivs i denna promemoria är gemensamma för de större bankerna som har euro eller US-dollar, eller båda, som signifikant valuta.

FI har som ambition att i hög grad standardisera och offentliggöra de tillsynsmetoder som används i pelare 2 för såväl kapital som likviditet. Syftet med att utveckla metoder och en generell praxis för bedömningar är att säkerställa att bankerna behandlas lika. Regeringen har även betonat vikten av att den så kallade pelare 2-processen är tydlig och transparent och därmed förutsägbar för såväl banker som marknadsaktörer.¹³ FI ska även på sin webbplats tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som tillämpas i ÖUP.¹⁴ FI har i ljuset av detta också som ambition att remittera och publicera de bedömningsmetoder som används inom pelare 2-processen. FI har tidigare publicerat promemorior om metoder för kapitalkrav inom pelare 2.

3 Likviditetstäckning per valuta

3.1 Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar

Det svenska banksystemet är relativt stort, i hög grad inbördes sammanlänkat och beroende av fungerande finansieringsmarknader. I kombination med att Sverige står utanför eurosamarbetet medför detta att banksystemet är särskilt sårbart mot störningar. Mot denna bakgrund anser FI att svenska banker även fortsättningsvis behöver hålla en hög skydds nivå mot kortfristiga likviditetsrisker. I första hand är detta av vikt för den enskilda banken men i förlängningen även för stabiliteten i det finansiella systemet.

Nationella centralbanker kan ge likviditetsstöd till solventa banker till exempel i händelse av marknadsstörningar, när bankerna inte har tillgång till finansiering och likviditetsbuffertarna inte räcker till. Förväntan om statligt likviditetsstöd kan dock skapa problem om det leder till att banker tar alltför höga likviditetsrisker. För svensk del gäller att Riksbanken i en krissituation har begränsade möjligheter att ge likviditetsstöd i andra valutor än svenska kronor. Bankers likviditetstäckning måste därför vara tillräckligt god för att de på egen hand ska kunna hantera tillfälliga likviditetsstörningar.

FI:s utgångspunkt är därmed att bankens likviditetstäckning bör spegla de risker som den kan bli utsatt för. Syftet med kraven på likviditetstäckning är att se till att bankerna själva har en motståndskraft mot kortvarig likviditetsstress.

¹³ Prop. 2013/14:228 s. 229.

¹⁴ 3 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar.

3.1.1 FI:s ställningstagande

FI avser att inom ramen för pelare 2, ställa krav på att banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2¹⁵ har en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som var för sig uppgår till *minst* 100 procent.

Kravet gäller på gruppnivå och under förutsättning att euro eller US-dollar, eller båda, utgör en signifikant valuta¹⁶ för banken.

3.1.2 Skälen till FI:s ställningstagande

De överväganden och bedömningar som låg till grund för FI:s föreskrifter FFFS 2012:6 är fortfarande aktuella. De större svenska bankernas behov av motståndskraft genom att ha tillräckliga likviditetsbuffertar i euro och US-dollar kvarstår även efter att nationella regler ersatts av LCR-förordningen. Behovet av en tillräcklig likviditetstäckning som i dag säkerställs genom föreskrifter kommer därför i fortsättningen att behöva säkerställas inom ramen för ÖUP.

I tider av likviditetsstress söker sig investerare i regel till de mest likvida tillgångarna. Generellt innebär det att investerare efterfrågar tillgångar i så kallade globala reservvalutor där marknadslikviditeten är hög även i tider av finansiell turbulens. Till följd av ett större utbud och jämnare efterfrågan har tillgångar i euro och US-dollar, vilka är de största reservvalutorna, uppvisat lägre prisvolatilitet i perioder av finansiell turbulens jämfört med tillgångar i mindre valutor. Eftersom Sverige står utanför eurosamarbetet, har Riksbanken begränsad möjlighet att ge svenska banker likviditetsstöd i global reservvaluta och i förlängningen i andra mindre valutor. Mot bakgrund av detta anser FI därmed att motståndskraften i de större svenska bankerna stärks med likviditetsbuffertar i valutorna euro och US-dollar.

I ett läge då banker har ett överskott av likvida tillgångar i euro eller US-dollar, som täcker mer än deras nettoutflöden i dessa valutor, kan tillgångar även avyttras och växlas för att fullgöra åtaganden i andra valutor. Likvida tillgångar i reservvalutor kan därmed vid behov användas för att täcka utflöden i andra valutor, exempelvis svenska, danska eller norska kronor.

Sverige har en relativt stor och koncentrerad banksektor där bankerna har nära koppling till varandra och till de internationella finansieringsmarknaderna. Även om likviditetsbuffertar i US-dollar och euro i första hand är viktiga för

¹⁵ Se Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut för den löpande tillsynen och användningen av tillsynsmetoder, 2016-09-26 FI Dnr 16-13938.
http://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2016/osii_pm_kategoriseringfininstitut_20160926.pdf

¹⁶ I enlighet med artikel 415.2 i förordning (EU) nr 575/2013.

den enskilda banken motverkar de även i förlängningen risker för den finansiella stabiliteten i Sverige.

3.1.3 Hantering av derivattransaktioner

Enligt LCR-förordningen ska avtalsenliga in- och utflöden för derivattransaktioner nettoberäknas *per motpart*, under förutsättning att det finns godkända bilaterala motpartsavtal.¹⁷ För enskilda valutor får nettningen per motpart enbart göras inom den valutan. Detta innebär att bankerna redovisar två positioner per enskild valuta och för totala valutor, en derivatskuld under utflöden och en derivatfordran under inflöden.

Enligt FI:s föreskrifter FFFS 2012:6 ska i stället in- och utflöden för avtalsenliga derivattransaktioner nettoberäknas separat *per valuta* samt för totala valutor.¹⁸ Detta innebär att bankerna redovisar en nettoskuld alternativt en nettofordran för derivattransaktionerna i enskilda samt totala valutor.

Vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten, enligt både de svenska föreskrifterna och LCR-förordningen, får bankernas totala inflöden maximalt motsvara 75 procent av totala utflöden. Denna begränsning gäller vid beräkningen av likviditetstäckningskvot i enskilda valutor samt i totala valutor. Som en enskild åtgärd kan övergången till nettning *per motpart* enligt LCR-förordningen innebära att banker som valutasäkrar tillgångar i utländska valutor oftare blir föremål för begränsningen på 75 procent i enskilda valutor. Allt annat lika innebär detta en lägre likviditetstäckningskvot i den enskilda valutan.

3.1.3.1 FI:s ställningstagande

Avtalsenliga in- och utflöden från derivattransaktioner i euro och US-dollar samt övriga signifikanta valutor som förfaller inom 30 kalenderdagar ska nettoberäknas per motpart, i enlighet med LCR-förordningen.

3.1.3.2 Skälen till FI:s ställningstagande

De svenska storbankerna har generellt stora flöden i euro och US-dollar i form av derivattransaktioner. Det beror i stor utsträckning på att bankerna utför valutasäkring åt svenska institutionella investerare, exempelvis livförsäkringsbolag och pensionsfonder, som har placeringstillgångar i dessa valutor.

Det svenska likviditetstäckningskravet baserades på Baselkommitténs standard från 2010 eftersom likviditetstäckningskravet enligt tillsynsförordningen inte var specificerat och infört fullt ut. Standarden reviderades dock på flera punkter efter införandet av FI:s föreskrifter, däribland hantering av derivattransaktioner

¹⁷ I enlighet med artikel 21, 30(4) och 32(5) i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61.

¹⁸ Se 4 kap. 22 § och 5 kap. 11 § i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2012:6) om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden.

som ändrades till netting per motpart. FI väljer nu att inte avvika från europeisk och global överenskommelse i denna fråga.

Även om FI:s pelare 2-krav i enskilda valutor skulle nettoberäknas per valuta skulle bankerna dessutom ändå behöva ta hänsyn till sina nivåer på likviditetstäckningskvoter i signifikanta valutor beräknade enligt LCR-förordningens regler för derivattransaktioner.¹⁹

Slutligen ser FI i inrapporterad data att bankerna inte har haft några svårigheter att uppfylla kraven enligt LCR-förordningen i euro och US-dollar sedan bankerna började rapportera in sina likviditetstäckningskvoter enligt LCR-förordningen i september 2016. Detta tyder på att även om hanteringen av derivattransaktioner är mer strikt enligt EU-reglerna har det inte inneburit så pass stora negativa effekter att bankerna har fått svårigheter att uppfylla kraven i dessa valutor separat.

3.2 Övriga signifikanta valutor

LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbuffertens sammansättning i stort är konsistent med nettoutflödena per valuta. I detta ingår även att banker ska beräkna och övervaka sin likviditetstäckningskvot i varje valuta som omfattas av separat rapportering, det vill säga de valutor som är signifikanta för den enskilda banken.²⁰ Utöver detta ställer EBA:s riktlinjer för ÖUP krav på att banker ska hantera sina likviditetsrisker per valuta.²¹ Likviditetsrapportering i signifikanta valutor ingår därför även i underlaget för FI:s riskbedömning.

3.2.1 FI:s ställningstagande

FI avser inte att ställa ett minimikrav på likviditetstäckning i andra signifikanta valutor utöver euro och US-dollar.

Inom ramen för ÖUP kommer FI fortsätta att mäta och bedöma utfallen av bankernas likviditetstäckningskvot i signifikanta valutor.

3.2.2 Skälen till FI:s ställningstagande

Ett eventuellt krav på att banker ska hålla tillgångar i signifikanta valutor, som till exempel svenska kronor och övriga enskilda nordiska valutor, måste vägas mot effekterna på den finansiella stabiliteten. FI bedömer inte att den totala likviditetsbufferten i bankerna skulle öka vid införande av ytterligare krav i enskilda valutor. FI ser det istället som möjligt att bankerna skulle vikta om sina

¹⁹ Detta p.g.a. att bankerna måste uppfylla det generella kravet på valutasammansättningen i likviditetstäckningskvoten enligt artikel 8.6 i Kommissionens delegerade förordning (EU) (LCR-förordningen).

²⁰ I enlighet med artikel 415.2 i förordning (EU) nr 575/2013 (tillsynsförordningen).

²¹ Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), EBA/GL/2014/13.

likviditetsbuffertar genom att minska sina buffertar i större signifikanta valutor, som till exempel euro och US-dollar, och ersätta dessa med tillgångar i de signifikanta valutor som bankerna har krav i. Utöver detta ser FI ett värde i att bankerna har viss möjlighet att anpassa sammansättningen av sin likviditetsbuffert efter rådande marknadsförutsättningar.

Vidare är utbudet av svenska statspapper eller andra likvida tillgångar av högsta kvalitet relativt begränsat i svenska kronor. Därför måste FI beakta konsekvenserna och potentiella effekter på prissättningen av svenska statspapper som kan uppstå till följd av en ökad efterfrågan, om krav på likviditetstäckning skulle ställas även i svenska kronor.

Ett krav på likviditetstäckning i svenska kronor kan eventuellt även leda till ändrad tillgångskvalitet i bankernas likviditetsbuffertar. Inrapporterad data visar att storbankernas likvida tillgångar i euro och US-dollar generellt sett är av högre kvalitet eftersom dessa till stor del utgörs av statspapper och centralbankstillgångar. Likviditetsbufferten i svenska kronor utgörs däremot i större utsträckning av andra bankers säkerställda obligationer.

FI:s samlade bedömning av bankernas totala likviditetssituation är ett resultat av de individuella likviditetsbedömningar som genomförs inom ramen för ÖUP. FI mäter och bedömer bankernas likviditetstäckningskvot i samtliga signifikanta valutor och som ett resultat av denna bedömning kan FI komma till slutsatsen att det är befogat att ställa ytterligare institutspecifika likviditetskrav i svenska kronor eller i andra signifikanta valutor. Förändringar i övergripande ställningstaganden kommer att offentliggöras av FI och eventuella individuella krav kommuniceras direkt med berörd bank.

4 Konsekvensanalys

4.1 Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden

Berörda banker

I dagsläget tillhör tolv banker tillsynskategori 1 och 2.²² Samtliga av dessa banker rapporterar redan likviditetstäckning i signifikanta valutor till FI, i linje med rapporteringskraven i tillsynsförordningen. En ökning av kostnaderna för rapportering har därmed redan inträffat och är en direkt följd av EU-regelverket.

För de banker som omfattas av de svenska föreskrifterna FFFS 2012:6 innebär pelare 2-kravet på likviditetstäckningskvot på 100 procent i US-dollar och euro inga direkta skillnader mot nuvarande svenska regelverket. FI:s föreslagna pelare 2-krav innebär att fyra ytterligare banker kommer att omfattas jämfört med

²² Se Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut för 2018, 2017-09-29, FI Dnr 17-16066. <http://www.fi.se/contentassets/58c785ac536c4512be8a76158a3d994e/tillsynskategorisering-svenska-kreditinstitut-2018.pdf>

föreskrifterna.²³ Dessa rapporter redan i dag likviditetstäckningskvoter som överstiger FI:s föreslagna pelare 2-krav.

Konkurrensen på marknaden

FI:s bedömning innebär att svenska banker behöver hålla likviditet i valutorna US-dollar och euro enskilt i större utsträckning än vad som följer av LCR-förordningens pelare 1-krav på likviditetstäckningskvot. I viss mån skulle detta kunna försvaga de svenska bankernas konkurrenssituation gentemot internationella aktörer som inte behöver hålla likvida tillgångar i enskilda valutor i samma utsträckning.

FI är i grunden positiv till likvärdiga förutsättningar men anser att det i vissa fall är motiverat att komplettera med ytterligare nationella åtgärder. Samma möjlighet finns även för andra medlemsländer i EU. Under infasningsperioden av LCR-förordningen införde flera andra länder nationella likviditetskrav, till exempel Storbritannien och Danmark.²⁴

Mot bakgrund av FI:s bedömning av sårbarheter för det svenska banksystemet anser FI att det är väsentligt att säkerställa att svenska banker har god motståndskraft mot sina kortfristiga likviditetsrisker. Eftersom de tillkommande kraven stärker enskilda bankers motståndskraft mot likviditetsproblem bör förtroendet för banksystemet som helhet och för de berörda enskilda bankerna åtminstone inte påverkas negativt.

4.2 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder

Ett särskilt likviditetskrav inom pelare 2 kan innebära att svenska bankers kostnad för likviditetsbufferten förändras till följd av en omviktning av portföljen för likvida tillgångar. Men eftersom pelare 2-krav inte innebär någon skillnad för de banker som i nuläget omfattas av de nationella föreskrifterna bör man kunna utgå från att effekten av högre krav på likviditetstäckning i form av likvida tillgångar i euro och US-dollar redan är beaktad i bankernas prissättning.

FI bedömer att konsumenter, företag och samhället i stort kan påverkas positivt då en utebliven åtgärd från FI:s sida skulle kunna öka risken för problem i det finansiella systemet till följd av att kravet på likviditetstäckning enligt FI:s föreskrifter FFFS 2012:6 upphävs. Även om det särskilda likviditetskravet utgår från de risker som den enskilda banken kan utsättas för, kan likviditetsproblem i en bank snabbt spridas till andra banker – och även övergå i solvensproblem

²³ De svenska föreskrifterna har omfattat banker vars balansomsättning överstiger 100 miljarder kronor. Skandiabanken, Landshypotek Bank, Nordnet och Avanza Bank har haft balansomslutningar som understigit 100 miljarder kronor och därmed inte omfattas av FI:s föreskrifter.

²⁴ Se Pillar 2 liquidity CP13/17, 13 July 2017, Bank of England

<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2016/pillar-2-liquidity> och Afgørelse om yderligere likviditetskrav for danske SIFI'er, 21 juni 2016, Finanstilsynet <https://www.finanstilsynet.dk/da/Tilsyn/Tilsynsreaktioner/Afgoerelser/Afgoerelser-2016/SIFI-2016>

på grund av fallande tillgångsvärden. I förlängningen utgör en banks likviditetsproblem således inte enbart en risk för den enskilda banken utan också för det finansiella systemet som helhet. FI gör därför bedömningen att pelare 2-kravet stärker den finansiella stabiliteten.

5 FI:s kommande tillsynsarbete

Denna promemoria har fokuserat på hur FI avser att ställa pelare 2-krav på likviditetstäckning i euro och US-dollar efter att minimikravet enligt LCR-förordningen blir bindande. I sammanhanget är det viktigt att betona att FI:s tillsyn av bankernas likviditets- och finansieringsrisker omfattar fler områden än som har beskrivits i ovan ställningstaganden.

I den samlade ÖUP-bedömningen beaktas bland annat likviditetstäckningskvot i övriga signifikanta valutor, likviditetstäckningskvot under ytterligare stress, bankens överlevnadshorisont med och utan stress samt totala utjämningskapacitet (eng: counterbalance capacity) och finansieringsprofil. FI granskar även bankens interna processer för likviditetsutvärdering samt policyer, processer och rutiner för att mäta och hantera likviditets- och finansieringsrisk.

Ett viktigt område för FI:s analys av likviditet- och finansieringsrisker är bedömningen av kvaliteten på tillgångarna i likviditetsbufferten, särskilt mot bakgrund av skillnaden mellan LCR-förordningen och den tidigare nationella föreskriften. Ett annat område som står i fokus är bedömningen av strukturella likviditetsrisker. Nedan beskrivs dessa områden övergripande.

5.1 Likviditetsbuffertens sammansättning

För att tillgångar ska få ingå i likviditetsbufferten i likviditetstäckningskvoten måste de uppfylla vissa krav. Generellt gäller att utifrån ett antal kriterier klassificeras tillgångarna som mycket likvida (nivå 1) eller något mindre likvida (nivå 2). Tillgångarna tilldelas olika nedsättningar av marknadsvärde i beräkningen av likviditetsbufferten beroende på vilken tillgångsnivå de tillhör, där nedsättningarna är högre för nivå 2-tillgångarna. En konsekvens av övergången till likviditetstäckningskravet enligt LCR-förordningen är att kraven för likviditetsbuffertens sammansättning utifrån tillgångsslag förändras i förhållande till vad som gällt enligt de svenska föreskrifterna. Skillnaden illustreras nedan i diagram 1.

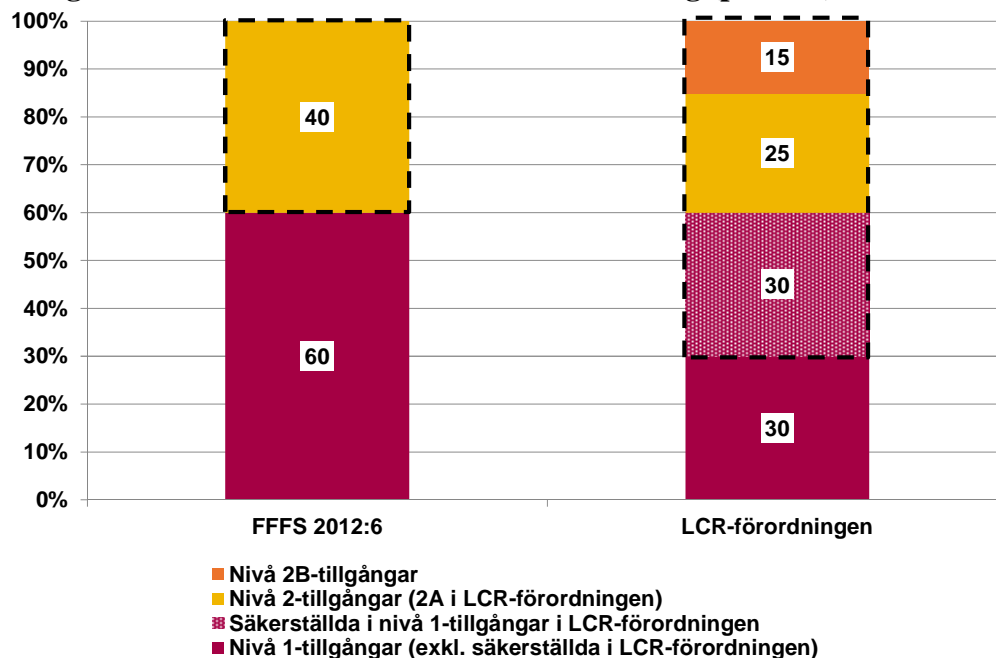
Enligt de nationella föreskrifterna har bankerna fått klassificera centralbanksplaceringar och värdepapper utgivna av stater och centralbanker som nivå 1-tillgångar. I nivå 2-tillgångar har högkvalitativa säkerställda obligationer och vissa andra värdepapper med hög kreditkvalitet ingått.²⁵ Föreskrifterna fastställde att nivå 1-tillgångar måste utgöra minst 60 procent av den totala likviditetsbufferten.

²⁵ Utöver säkerställda obligationer fick även statspapper med en riskvikt på 20 procent och högkvalitativa företagsobligationer medräknas som nivå 2 tillgångar.

I beräkningen av likviditetstäckningskvot enligt LCR-förordningen får säkerställda obligationer med extremt hög kvalitet i viss utsträckning ingå i nivå-1 tillgångarna, utöver centralbanksplaceringar och värdepapper utgivna av stater och centralbanker. Sammantaget får säkerställda obligationer utgöra 70 procent av den totala likviditetsbufferten, dvs. en klart högre andel än enligt de svenska föreskrifterna. Dessutom får säkerställda obligationer som saknar kreditvärdering ingå i de så kallade nivå-2B tillgångarna.²⁶

Med hänsyn till att marknaden för säkerställda obligationer är av stor betydelse för det finansiella systemets funktion i Sverige anser FI att det är viktigt att beakta vilka konsekvenser och incitament som LCR-förordningen medför när det gäller sammansättningen av likviditetsbuffert utifrån tillgångslag.

Diagram 1. Likviditetsbuffertens sammansättning (procent)



Anm. Diagrammet visar reglerna för likviditetsbuffertens sammansättning enligt FI:s föreskrifter (FFFS 2012:6) och LCR-förordningen. Den röda delen i den högra stapeln avser nivå 1-tillgångar exklusive säkerställda tillgångar och den skuggade röda delen avser säkerställda obligationer med extremt hög kvalitet som i LCR-förordningen får tillgodoräknas som nivå 1-tillgångar. De streckade linjerna visar hur stor andel av bufferten som får bestå av säkerställda obligationer i respektive regelverk. Källa: FI

5.2 Strukturella likviditetsrisker

²⁶ I förordningen delas nivå 2-tillgångarna upp i två undergrupper, nivå 2A och nivå 2B. Tillgångarna i den sistnämnda anses minst likvida och är föremål för högre värdenedsättningar än övriga tillgångar i nivå 1 och 2A. Tillgångar som får medräknas i nivå 2B har överhuvudtaget inte tillåtits i de svenska föreskrifterna.

Strukturella likviditetsrisker uppstår i banksektorn till följd av att banker i regel ägnar sig åt löptidsomvandling. Detta innebär att banker även tar likviditetsrisker på lång sikt, i form av refinansieringsrisker, när tillgångar som regel har längre löptid än skulderna. En särskild standard har tagits fram av Baselkommittén, stabil nettofinansieringskvot (eng: Net Stable Funding Ratio, NSFR), där bankens tillgång till stabil finansiering ställs i relation till behovet av finansiering som uppkommer från illikvida tillgångar. Syftet är att begränsa de strukturella likviditetsriskerna som följer av bankernas löptidsomvandling. Kravet har ännu inte införts som ett bindande minimikrav i EU.²⁷

Inom ramen för den löpande tillsynen bedömer FI bankernas likviditetsrisker på medel- och lång sikt. För att kunna göra bedömningen har FI begärt in rapporter som möjliggör löptidsanalys över hela livslängden på balansräkningen (så kallad överlevnadshorisont) fördelad per valuta och bolagsnivå. Inrapporterad data beskriver hur stabilt finansierad banken är i olika fördefinierade tidsfickor. Från och med första kvartalet 2018 ingår denna rapportering som en del av den samlade kapitaltäckningsrapporteringen (eng. COREP). Baserat på uppgifterna arbetar FI med att ta fram ett nytt tillsynsverktyg för analys av bankernas finansiering och balansräkningens struktur, som även kan användas för att bedöma utfallet av stress, när det gäller olika grader av finansiell påfrestning och mätt över olika tidshorisonter.

5.3 Avslutande kommentarer

Sverige har idag välkapitaliserade banker med högre lönsamhet än många av sina europeiska konkurrenter, vilket bidrar till att de har god tillgång till finansiering från internationella investerare. Samtidigt sker strukturförändringar på finansmarknaden som kan leda till nya risker, produkter och aktörer. För att motståndskraften i systemet, i termer av både likviditet och kapital, även fortsättningsvis ska bedömas som god måste FI fortsätta att agera utifrån ett riskbaserat förhållningssätt i sin tillsyn av bankerna. Detta bidrar inte bara till en stabil banksektor utan även till att skapa ett högt förtroende för bankerna. I det löpande arbetet ingår därför att agera proaktivt och att noggrant följa marknads- och regelverksutvecklingen samt att säkerställa att FI:s interna metoder för utvärdering av bankernas likviditets- och finansieringsrisker är relevanta och riskbaserade.

²⁷ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information samt om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, 2016/0360 (COD) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-850-F1-EN-MAIN.PDF>