

2021-09-10

R E M I S S V A R

Riksgälden
riksgalden@riksgalden.se

FI dnr 21-18360
(Anges alltid vid svar)



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

Kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL) – tillämpning och policy

Dnr RGR 2021/26

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) konstaterar att MREL är ett viktigt krav, styrt av ett komplext regelverk. Trots komplexiteten har Riksgälden lyckats att ta fram en policy som på ett klart sätt beskriver hur myndigheten avser att tillämpa MREL. FI bedömer att Riksgälden har gjort flera väl avvägda val.

Samtidigt ser FI potentiella problem i Riksgäldens förslag. MREL – tänkt att kunna utgöra kapital i en bank som satts i resolution – bör utformas med hänsyn till att de kapitalkrav som gäller i normala tider ska fungera som avsett och – tillsammans med MREL – bidra till det överordnade målet finansiell och samhällsekonomisk stabilitet. Kapitalkraven innefattar buffertar som är utformade så att banker kan stå emot betydande förluster utan att behöva dra ner verksamheten drastiskt eller falla och sättas i resolution. FI bedömer att Riksgäldens förslag inte i tillräcklig grad beaktar att dessa buffertar minskar risken att banker hamnar i resolution och därmed minskar behovet av MREL.

MREL styrs till stor del av tämligen mekaniska regler, men Riksgälden kan påverka utformningen av återkapitaliseringsbeloppet (ÅKB). FI vänder sig mot förslaget att pelare 2-vägledningen via ÅKB ska påverka MREL. Pelare 2-vägledningen syftar till att en bank ska kunna ta vissa förluster utan att bryta mot buffertkraven. Riksgäldens förslag till tillämpning gör att det som i kapitalreglerna är en fullt disponibel buffert via MREL blir ett bindande krav. Tillämpning riskerar därmed begränsa buffertens användbarhet och bankers möjlighet att bära förluster utan att dra ner verksamheten. Dessutom kan det extra kravet uppfyllas med icke efterställda skulder. De är inte lika användbara i resolution som efterställda skulder, vilket talar ytterligare för att nackdelarna med att inkludera pelare 2-vägledningen överväger fördelarna.

FI anser dessutom att Riksgälden snarast bör komplettera sin policy och förklara hur utdelningsrestriktioner kommer att tillämpas.

Inledning

MREL är ett viktigt krav. Dess grundsyfte är att göra det möjligt att hantera en bank som fallerat utan att det hotar den finansiella stabiliteten eller ställer krav på direkt statligt stöd. Men hur MREL utformas påverkar även hur banker fungerar i normala tider. MREL kan dessutom påverka hur en bank agerar i en kris innan den eventuellt hamnar i resolution. Detta måste beaktas för att de samlade kraven som ställs på bankerna ska få en ändamålsenlig utformning.¹

Regelverket för MREL är komplicerat. Det är därför välkommet att promemorian beskriver hur Riksgälden avser att tillämpa kravet. Trots komplexiteten i regelverket är Riksgälden förslag till MREL-policy i sina huvuddrag tydligt. Det är också välkommet att Riksgälden arbetat för att förenkla tillämpningen.

Från FI:s utgångspunkt är det särskilt viktigt att analysera och värdera hur MREL påverkar kapitalkravens funktionssätt utanför resolution. En central del i kapitalkraven är olika buffertfunktioner. De syftar till att göra bankerna motståndskraftiga mot störningar i meningen att de kan bära förluster utan att falla och utan att drastiskt dra ner sin verksamhet. Beroende på hur MREL utformas kan kapitalbuffertarnas användbarhet påverkas i större eller mindre grad. Det finns inbyggda motsättningar mellan de båda regelverken som inte helt kan undvikas, men som måste balanseras. Detta innefattar svåra avvägningar.

FI bedömer att Riksgälden borde ha analyserat dessa avvägningar och hur förslagen påverkar hur regelverket fungerar utanför resolution mer ingående. Vår analys pekar på att tillämpningen av MREL bör justeras för att säkerställa att kapitalkraven och MREL *som helhet* på bästa sätt bidrar till det överordnade målet att värna finansiell stabilitet.

FI utvecklar denna slutsats i det följande. Som utgångspunkt beskriver vi först FI:s övergripande syn på MREL och samspelet med kapitalkraven. Därefter behandlar vi den del där vi anser att tillämpningen bör ändras, nämligen återkapitaliseringsbeloppet. Avslutningsvis kommenterar FI vikten av att som en del av MREL-policyn klargöra hur de utdelningsrestriktioner som Riksgälden kan införa om en bank bryter mot MREL är tänkta att tillämpas.

FI:s syn på relationen mellan kapitalregler och MREL

Att MREL ska utläsas *kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder* visar att MREL är ouplösligt förenat med reglerna för kapitalkrav. Kapitalkraven utgör grunden för MREL både vad gäller utformning och nivå. Dessutom kan kapitalbasen användas för att uppfylla både kapitalkraven och MREL. Det gör det nödvändigt att hantera MREL och kapitalkrav som en helhet och beakta hur

¹ Resolution och MREL gäller även företag som inte är banker, men för enkelhets skull använder vi i remissvaret begreppet *bank* utom där mer precisa definitioner behövs.

de båda kraven *sammantaget* påverkar den finansiella stabiliteten och bankers verksamhet, i resolution och utanför.

MREL syftar till att säkerställa att det finns tillräckligt med kapital och skulder som kan skrivas ned eller konverteras till nytt kapital och på så sätt se till att en bank som satts i resolution har det kapital som behövs för att den ska kunna fortsätta att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. MREL utgör på så sätt ett krav på ett *latent kapital* som ska kunna tas i anspråk om en bank sätts i resolution.

Resolution är ett viktigt redskap för att värna finansiell stabilitet om en bank skulle falla, men utgångspunkten för bankregelverket är att banker bara ska falla i sällsynta undantagsfall. En anledning är att resolution, liksom en banks väg in i resolution, ofrånkomligen är en komplicerad process, som kan bli kostsam för samhällsekonomin och skapa problem för bankens kunder.

Ett grundläggande syfte med de reguljära kapitalkraven är just att göra banker motståndskraftiga och se till att de fallerar enbart i undantagsfall. Det förutsätter att kapitalet dimensioneras så att det kan motstå de förluster som de ändå kan komma att drabbas av, även mycket osannolika sådana (och, givetvis, att banker hanterar risker på ett ändamålsenligt sätt). Att *klara* innefattar här inte bara att överleva – inte falla – utan banken ska ha kapacitet att även i utsatta lägen fortsätta förse sina kunder med de tjänster de efterfrågar. Det centrala målet för resolution – att värna samhällsviktiga tjänster – gäller på så sätt i minst lika hög grad utanför resolution.

FI tillämpar således kapitalreglerna så att bankerna har buffertar som kan användas om de stöter på svårigheter. Om FI bedömer att banken är livskraftig och har förutsättningar att återställa kapitalnivån, kan den således temporärt bryta mot vissa delar av kraven utan alltför kraftiga åtgärder. FI kan också när så bedöms lämpligt sänka vissa delar av kapitalkraven för att på så sätt skapa utrymme för bankerna att verka utan att de bryter mot kraven.

FI vill betona vikten av att den ordningen värnas även vid tillämpningen av MREL. Kraven på *latent kapital* bör utformas så syftet med regelverket för det *ordinarie kapitalet* värnas. Vi vill även peka på att i den del MREL uppfylls av skuldinstrument uppstår refinansieringsrisker. Med ett högre MREL följer därför även större sådana risker. Det är i detta perspektiv FI analyserat Riksgäldens förslag till tillämpning av MREL.

Riksgäldens ställningstagande om marknadsförtroendebeloppet

Riksgäldens ställningstagande: Riksgäldens utgångspunkt är att tillämpa ett marknadsförtroendebelopp och att det ska motsvara det kombinerade buffertkravet exklusive den kontracykliska bufferten, men med tillägg av pelare 2-vägledningen för respektive bank.

FI:s synpunkt i korthet: FI anser att Riksgälden inte bör inkludera pelare 2-vägledningen i ett marknadsförtroendebelopp. Vägledningens funktion som första buffert utanför resolution skulle begränsas, utan att i praktiken ge Riksgälden nämnvärt större möjlighet att rekapitalisera en bank i resolution.

Återkapitaliseringsbeloppets grundfunktion

MREL-reglerna har mekaniska inslag, men i utformningen av det så kallade återkapitaliseringsbeloppet (ÅKB) har Riksgälden större manöverutrymme. FI bedömer att Riksgäldens förslag avseende ÅKB delvis bör omprövas. För att närmare förklara varför är det lämpligt att sätta in ÅKB i sitt sammanhang.

MREL ska bestå av två komponenter: ett *förlustabsorberingsbelopp* (FAB) och ett *återkapitaliseringsbelopp* (ÅKB). Det första ska ta hand om inträffade förluster, det andra ska motsvara det belopp som krävs för att en bank som satts i resolution på nytt ska uppfylla tillämpliga kapitalkrav. Eftersom det är svårt att bedöma hur mycket som kommer att behövas för att rekapitalisera en viss bank finns det några tumregler i lagen.²

En första är att FAB bestäms av minimikraven i pelare 1 och pelare 2 enligt kapitaltäckningsreglerna, det vill säga exklusive buffertkraven. Den regeln är enkel, men har egenskaper som inte är självklara. En är att en bank innan den sätts i resolution antas göra förluster som precis motsvarar kapitalkravet. I så måtto bygger FAB på en mekanisk modell för hur stora förluster en bank kan komma att redovisa och för när ett beslut att en bank fallerar kommer att fattas. De relativt väl tilltagna buffertarna som svenska banker har ovanpå kapitalkraven gör att det krävs mycket stora förluster för att tömma ut kapitalet och minskar därmed sannolikheten att en bank ska fallera. Detta reducerar – allt annat lika – behovet av MREL, som ju fyller en funktion först om en bank fallerar. Även om Riksgälden inte kan beakta de höga buffertkraven i den mekaniska beräkningen av FAB bör dessa beaktas i bestämningen av MREL som helhet.

Reglerna för ÅKB är inte lika mekaniska, men utgår från att kapitalkraven (minimikraven i pelare 1 och pelare 2) före resolution. Givet antagandet att kapitalet är uttömt vid resolutionstidpunkten är det vad som krävs för att banken efter resolution på nytt ska kunna uppfylla samma pelare 1 och pelare 2-krav som före fallissemanget. Det bygger därmed också på antagandet att balansräkningen och de risker som kapitalet ska täcka är oförändrade även efter att banken har fallerat.

Det synsättet bortser från att en bank där skuldnedskrivningar är aktuella har fallerat till följd av förluster. Förluster är liktydigt med att dåliga (och på förhand riskfyllda) tillgångar skrivs av. Följaktligen är det rimligt att förutsätta

² Vi utgår i diskussionen i första hand från riskrelaterat MREL. Det icke riskrelaterade kravet tas upp när skillnaderna motiverar det.

att balansräkningen krymper och att riskfyllda tillgångar försvinner i samband med att en bank sätts i resolution (något FI återkommer till nedan).

Det är vidare värt att notera att en bank som sätts i resolution kontrolleras av Riksgälden. Den bankledning som ansvarat för att banken fallerat ska enligt lag bytas ut. Som led i resolutionsförfarandet har Riksgälden även möjlighet att sälja delar av banken och på andra sätt lägga om dess verksamhet. Särskilt om fallissemangets orsakats av att banken tagit höga risker, finns det skäl att anta att Riksgälden under resolutionsförfarandet kommer att se till att banken går över till en mindre riskfylld affärsmodell. Inte heller i detta avseende är alltså banken i resolution likadan som innan den fallerade. Huvudregeln för ÅKB ger därför med stor sannolikhet ett MREL som ligger högre än det kapitalkrav som kommer att gälla efter att en bank satts i resolution.

Marknadsförtroendebelopp som del av ÅKB

Utöver grundkravet får Riksgälden tillföra ett *marknadsförtroendebelopp* till ÅKB. Om ett marknadsförtroendebelopp används är huvudregeln att det ska motsvara det kombinerade buffertkravet minus den kontracykliska bufferten. Av promemorian framgår att Riksgälden avser att använda den möjligheten. Riksgälden avser även att höja marknadsförtroendebeloppet genom att till grundbeloppet lägga den pelare 2-vägledning som FI angett för respektive bank. Riksgälden anger att syftet är att säkerställa en kapitalnivå som motsvarar den som gäller för jämförbara konkurrenter som inte är i resolution.

FI bedömer att förslaget går längre än vad som är motiverat utifrån regelverkets syfte. Som vi noterar ovan finns flera faktorer som gör att förslaget kan leda till ett alltför högt MREL. FI anser att det är särskilt viktigt att pelare 2-vägledningen inte påverkar MREL. Pelare 2-vägledningen är institutspecifik och syftar till att en bank ska kunna hantera viss finansiell stress utan att bryta mot buffertkraven. Om en bank inte har kapital motsvarande vägledningen, har det i FI:s ramverk främst konsekvensen att banken blir föremål för intensifierad tillsyn.

Riksgäldens förslag till tillämpning gör att det som i kapitalreglerna är en fullt disponibel buffert förvandlas till ett bindande krav i MREL. Kravet kan visserligen uppfyllas med kvalificerade skulder som inte är efterställda, men innebär likväl en skärpning av de *bindande* krav som sammantaget ställs på bankens finansiering.

FI har även tydliggjort att vägledningen ska vara användbar för att täcka förluster och att en bank kommer att få tid för att bygga upp kapitalet igen. Reglerna är i detta avseende desamma för en bank i resolution. Även den måste således ges tid att – under Riksgäldens ledning – återställa kapitalet.³ Detta

³ Regelverket anger att FI kan ge en livskraftig bank tid att bygga upp kapitalet även om förluster gör att buffertkraven inte är uppfyllda. Denna regel gäller även för en bank i resolution.

budskap riskerar att tappa i trovärdighet om Riksgälden anger att även kapital motsvarande pelare 2-vägledningen måste vara återställt direkt efter att en bank satts i resolution. Dubbla budskap om buffertars funktionssätt och tillämpning riskerar att skapa osäkerhet och begränsa deras användbarhet när det gäller att undvika att banker drastiskt drar ner sin verksamhet

Det bör även noteras att FI vid behov snabbt kan fatta beslut om att sänka vägledningen. Om ÅKB inte påverkas av vägledningen, blir det inte lika viktigt att Riksgälden på motsvarande sätt omedelbart justerar MREL. På så sätt blir det mindre risk att det kapital som frigörs av FI:s beslut binds upp inom MREL och därmed motverkar åtgärdens syfte.

FI kommer att publicera pelare 2-vägledningen för banker i tillsynskategori 1 och 2.⁴ Ett syfte är att ge intressenter en komplett bild av bankens aktuella kapitalsituation. Det är en praxis som få andra tillsynsmyndigheter tillämpar. Andra resolutionsmyndigheter har sannolikt således inte möjlighet att på motsvarande explicita sätt inkludera vägledningen i MREL. Svenska banker har konkurrenter som står under tillsyn i andra länder och vars MREL inte omfattar vägledningen. Argumentet att en bank i resolution behöver MREL som innefattar pelare 2-vägledningen för att uppfylla motsvarande krav som sina konkurrenter kan därför ifrågasättas. Likaså är det tveksamt att ökad transparens i FI:s tillämpning av kapitalregelverket ska leda till att MREL blir högre.

Det är dessutom ofrånkomligt att en bank i resolution, efter att skulder skrivits ner eller konverterats, inte uppfyller MREL på samma sätt som banker utanför resolution. Omedelbar likabehandling i detta avseende är således omöjlig att uppnå. Regelverket bygger på att skulder som gör att banken uppfyller MREL får byggas upp gradvis efter en skuldnedskrivning. Att på motsvarande sätt bygga upp kapitalet – anpassat till bankens nya storlek och verksamhetsinriktning – inför det att banken ska tillåtas lämna resolution framstår därmed som naturligt.

MREL ger tillräckligt marknadsförtroende även utan pelare 2-vägledning i ett marknadsförtroendebelopp

Som FI noterar ovan är det ofrånkomligt att en bank som sätts i resolution till följd av problem att uppfylla kapitalkraven (och där skuldnedskrivning och/eller konvertering därför behövs) har gjort stora förluster. Motposten till det förlorade kapitalet är att tillgångar skrivits ner.

Till skillnad från Riksgälden menar FI att det finns legala förutsättningar att justera MREL för att balansomslutningen kan ha minskat till följd av förluster. Enligt lagen (2015:1016) om resolution ska ÅKB – något förenklat –

⁴ Se avsnitt 5.4 i promemorian Nya kapitalkrav för svenska banker, FI dnr 20-20990 (<https://www.fi.se/contentassets/7638443691724cf195f9097b139362d4/nya-kapitalkrav-svenska-banker-20-20990.pdf>).

bestämmas till ett belopp som gör det möjligt att på nytt uppfylla kraven (det vill säga minimikraven och pelare 2-kravet när det gäller det riskvägda kravet) efter genomförande av resolution.⁵ Det framgår vidare att beloppet ska utgå ifrån de senast justerade värdena och justeras motsvarande de särskilda kapitalbaskraven som FI kommer att tillämpa efter genomförandet av resolution.

Det finns inget som säger att Riksgälden inte får justera MREL med hänsyn till att balansomslutningen kommer att ha minskat. Tvärtom är utgångspunkten att MREL ska motsvara kraven *efter* resolution. Det är naturligt att utgångspunkten är de senast inrapporterade värdena och att hänsyn tas till resolutionsplanen, men därtill behöver hänsyn också tas till att balansomslutningen sannolikt kommer att ha minskat till följd av förluster.

Att balansräkningens storlek påverkas är uppenbart för det icke riskvägda tillgångsmåttet. Det gör att ett ÅKB på 3 procent i icke riskvägda termer kommer att motsvara mer än 3 procent av tillgångarna i den nya balansräkningen. Mycket talar för att även de riskvägda tillgångarna minskar till följd av förlusterna, trots att de i någon mån kan påverkas av ändrade riskvikter.

FI har samtidigt förståelse för att det finns många osäkra faktorer när man ska bedöma balansräkningens storlek efter resolution. En *exakt* kvantitativ justering av ÅKB kan därför vara svår att göra. Det hindrar inte att Riksgälden kan beakta dessa förhållanden vid utformningen av ÅKB.

Det faktum att Riksgälden – en statlig myndighet – åtagit sig att rekonstruera banken under resolutionsförfarandet gör att FI bör kunna tillämpa kapital- och rörelseregler med full tilltro till bankens livskraft och på så sätt ge Riksgälden rådrum i enlighet med de generella kapitalreglerna. FI bedömer således att Riksgäldens åtagande att som resolutionsmyndighet sätta banken på fötter är viktigare för marknadsförtroendet än den formella kapitalnivån direkt efter att en bank satts i resolution.

Skälen för ett högt marknadsförtroendepåslag försvagas också av det kan uppfyllas av kvalificerade skulder som inte är efterställda. Sådana skulder är i praktiken svårare att skriva ner eller konvertera än efterställda skulder. De bidrar därmed i praktiken inte till möjligheten att hantera en bank i resolution på samma sätt som övriga delar av MREL.

FI anser sammantaget att ÅKB hamnar på en tillräcklig nivå för att skapa marknadsförtroende även utan att pelare 2-vägledningen inkluderas. Förslaget försämrar dessutom buffertfunktionerna i kapitalregelverket utan att nämnvärt bidra till att i praktiken öka bankernas resolutionsbarhet.

⁵ Se bland annat 4 kap 3 §.

Övriga synpunkter

Riksgäldens syn på utdelningsrestriktioner

Riksgäldens promemoria är avgränsad till frågor relaterade till omfattning, beräkning och uppfyllnad samt infasning av MREL, inklusive krav på efterställning. Det framgår att frågor kring hanteringen av utdelningsrestriktioner till följd av avsteg från MREL kan komma att utvecklas i framtida versioner av Riksgäldens MREL-policy.

FI vill betona att frågor om utdelningsrestriktioner är av stor vikt, särskilt eftersom Riksgälden kan införa dem för banker som uppfyller samtliga kapitalkrav som FI har satt. Det gör att bankernas förväntningar om Riksgäldens policy kan påverka kapitalbuffertarnas användbarhet och därmed bankernas agerande utanför resolution. Det är därför viktigt att Riksgälden snarast förklarar sin principiella hållning till restriktionerna, samt när och hur de kommer att tillämpas.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Maria Blomberg
Biträdande avdelningschef
08-408 981 79

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Thedéen efter föredragning av biträdande avdelningschefen Maria Blomberg. I den slutliga handläggningen även chefsekonomen Henrik Braconier, seniora rådgivaren Lars Hörngren och områdeschefen Karin Lundberg deltagit.