

2016-09-26

P R O M E M O R I A



FI Dnr 16-13938

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

Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut för den löpande tillsynen och användningen av tillsynsmetoder

Sammanfattning

I denna promemoria redogörs för hur Finansinspektionen (FI) delar in kreditinstitut som står under myndighetens tillsyn i olika tillsynskategorier.¹ Enligt Europeiska bankmyndighetens (Eba) riktlinjer bör den behöriga myndigheten dela in alla kreditinstitut som står under myndighetens tillsyn i fyra olika kategorier.² Tillsynskategoriseringen som presenteras i denna promemoria förändrar inte FI:s arbetssätt och har inte heller någon direkt påverkan på instituten eller deras verksamhet, utan syftet med promemorian är att belysa hur FI tillämpar proportionalitet i tillsynen.

FI strävar efter att arbeta riskbaserat i sin tillsyn, vilket kan uppnås genom att myndigheten tar hänsyn till institutens storlek, systemviktighet, risk och omfattning av verksamheten när tillsynsresurserna fördelas. På så vis kan FI allokera sina resurser på ett effektivt och proportionerligt sätt. Syftet med detta tillvägagångssätt är att tillsynen ska bli så effektiv som möjligt i ett samhällsekonomiskt perspektiv och samtidigt undvika en oproportionerligt stor börda för institut i förhållande till reglernas ändamål.

Genom tillsynskategoriseringen tillämpar FI Ebas riktlinjer. Det huvudsakliga syftet med kategoriseringen (punkt 1 nedan) är att visa hur FI tillämpar proportionalitet i arbetet med översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), som bland annat innefattar en bedömning av företagens interna kapital- och likviditetsutvärdering. FI har även identifierat två kompletterande syften med kategoriseringen (punkt 2 och 3 nedan) som myndigheten har valt att använda för att öka förståelsen för tillsynarbetet. Kategoriseringen har alltså följande tre syften i FI:s arbete:

1. Frekvens och omfattning av FI:s fullödiga ÖUP av enskilda institut un-

¹ I denna promemorian beskriver FI enbart tillsynen av kreditinstitut, alltså banker och kreditmarknadsbolag.

² "Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP)" (på svenska: Översyns- och utvärderingsprocess), EBA/GL/2014/13, se <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-review-and-evaluation-srep-and-pillar-2/guidelines-for-common-procedures-and-methodologies-for-the-supervisory-review-and-evaluation-process-srep->

der tillsyn. Detta är det primära syftet med tillsynskategoriseringen och en direkt tillämpning av Ebas riktlinjer.

2. Utformningen av FI:s övriga löpande tillsyn.³
3. Utformningen och tillämpningen av FI:s tillsynsmetoder. En del av FI:s metoder riktar sig inte alltid mot samtliga institut, utan oftast mot de mest systemviktiga. Tillsynskategoriseringen förtydligar FI:s proportionalitetsbedömning i detta avseende.⁴

Indelningen av instituten i tillsynskategorierna baseras på en kvantitativ bedömning av graden av systemrisk som instituten utsätter det finansiella systemet för. Enligt Ebas riktlinjer ska kategoriseringen ta hänsyn till institutens storlek, struktur och interna organisation samt verksamhetens karaktär, omfattning och komplexitet. Enligt riktlinjerna kan den behöriga myndigheten välja vilken metod som ska användas för kategoriseringen.

FI har valt att använda den så kallade O-SII-modellen⁵, som identifierar så kallade övriga systemviktiga institut (O-SII) i enlighet med Ebas riktlinjer.⁶⁷ Även O-SII modellen har alltså som ändamål att bedöma det enskilda kreditinstitutets grad av systemviktighet. Med O-SII-modellens rangordning som grund blir instituten som är aktuella för tillsynskategoriseringen tilldelade någon av kategorierna 14. Utfallet av rangordningen kompletteras med en kvalitativ bedömning, där FI bland annat tar hänsyn till Ebas beskrivning av de fyra kategorierna (se bilaga 1). Indelningen av instituten i de olika kategorierna återspeglar omfattningen av FI:s tillsyn.⁸

FI kommer hädanefter att publicera en uppdaterad tillsynskategorisering årligen som baseras på den senaste fastställda rakningen enligt OSII-modellen. Om det finns goda skäl har FI även möjlighet att ändra kategoriseringen för enskilda institut baserat på en kvalitativ bedömning, oavsett institutets poäng och rangordning i O-SII-modellen.

³ FI:s tillsyn kan delas upp i tre olika typer: löpande tillsyn (t.ex. ÖUP), undersökningar och händelsestyrd tillsyn. Det är viktigt att notera att undersökningar och händelsestyrd tillsyn kan medföra en hög tillsynsintensitet även för institut i de lägre prioriterade tillsynskategorierna.

⁴ Ett aktuellt exempel på tillsynsmetod är FI:s promemoria "Stresstestmetod för bedömning av kapitalplaneringsbuffert", se <http://www.fi.se/Tillsyn/Skrivelser/Listan/FI-slar-fast-stresstestmetod-for-att-bedoma-kapitalplaneringsbuffert/>

⁵ Se FI:s promemoria "Identifiering av och kapitalpåslag för övriga systemviktiga institut (O-SII)", se http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2015/pm_O-SII%2020151012.pdf.

⁶ Engelska: other systemically important institutions, O-SII.

⁷ Eba Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs), Eba/GL/2014/10.

⁸ Se

http://www.fi.se/upload/10_Om%20FI/10_Verksamhet/S%C3%A5%20styr%20FI/tillsynstrategi.pdf

1. Bakgrund

Enligt Ebas riktlinjer om gemensamma metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP⁹) bör den behöriga myndigheten dela in alla kreditinstitut som står under dess tillsyn i fyra olika kategorier. Det primära syftet med kategoriseringen är att indikera intensiteten, omfattningen och frekvensen av ÖUP för samtliga kreditinstitut som står under myndighetens tillsyn. För detta ändamål rekommenderar Eba att myndigheten utgår från en bedömning av graden av systemrisk som de enskilda instituten bedöms utsätta det finansiella systemet för.

Utöver den direkta tillämpningen av riktlinjerna, som beskrivs ovan, har FI identifierat två kompletterande syften med kategoriseringen. Det ena gäller en mer generell prioriteringsbedömning av omfattningen av FI:s övriga tillsyn av de enskilda instituten, utöver ÖUP. Det andra kompletterande syftet är att kategoriseringen kan användas för att förtydliga vilka av FI:s tillsynsmetoder som är tillämpliga för olika institut, beroende på deras kategoritillhörighet. FI strävar efter att publicera de metoder och ställningstaganden som anger till exempel hur vissa kapitalkrav inom Pelare 2 tillämpas i tillsynen. Dessa metoder förtydligar FI:s praxis och riktar sig inte alltid till samtliga institut, utan oftast till de mest systemviktiga. Tillsynskategoriseringen kan förtydliga FI:s proportionalitetsbedömning i detta avseende.

Viktigt att notera är dock att kategoriseringen endast är en utgångspunkt för tillsynsmyndighetens prioritering av tillsynsresurserna. En mängd olika faktorer, av tillfällig eller permanent natur, kan motivera en annan nivå på FI:s tillsyn än vad kategoriseringen indikerar.

I riktlinjerna beskriver Eba karakteristikor för typiska institut som ingår i respektive kategori. Eba specificerar även miniminivåer för frekvensen och omfattningen av ÖUP för var och en av de fyra kategorierna (se bilaga 1). Enligt riktlinjerna bör institut som tillhör den högsta tillsynskategorin (kategori 1) bli föremål för en bedömning av samtliga ÖUP-delarna (en fullödig ÖUP) minst en gång om året. Vidare säger riktlinjerna att en fullödig ÖUP bör göras minst vartannat år av institut som tillhör kategori 2, medan institut som tillhör kategori 3 och 4 bör bli föremål för en fullödig ÖUP minst vart tredje år. Riktlinjerna specificerar ytterligare ett antal utgångspunkter vad gäller frekvens och intensitet på tillsynen av instituten mot bakgrund av vilken tillsynskategori de tillhör. För alla institut, oavsett kategori, ska tillsynsmyndigheten till exempel kvartalsvis övervaka nyckelindikatorer och en gång per år ska en nulägesbild av institutets tillstånd formuleras.

Ebas riktlinjer anger också att den behöriga myndigheten bör basera kategoriseringen på uppgifter från data som instituten är skyldiga att rapportera till myndigheten. Vidare bör kategoriseringen ses över regelbundet eller i samband

⁹ På engelska: Supervisory Review and Evaluation Process (SREP).

med viktiga företagshändelser som större avyttringar, förvärv eller andra strategiska åtgärder som sker inom institutet.

2. Metodval för kategorisering av institut

2.1 Introduktion

Syftet med kategoriseringen är att tillhandahålla en utgångspunkt för myndighetens tillämpning av proportionalitetsprincipen. Kategoriseringen bör alltså stämma överens med omfattningen och intensiteten av FI:s tillsyn av de enskilda instituten.

I linje med Ebas riktlinjer gör FI en bedömning av vilken grad av systemrisk som instituten utsätter det finansiella systemet för, som sedan ligger till grund för kategoriseringen.

FI har redan tidigare tagit fram och tillämpar en metod för att rangordna kreditinstitut efter grad av systemviktighet. I FI:s metod för att identifiera så kallade övriga systemviktiga institut (O-SII) beräknas en relativ poäng, eller en rangordning, för varje kreditinstitut under tillsyn, enligt den så kallade O-SII modellen.¹⁰ Poängsättningen baseras på en uppsättning indikatorer som avser att fånga institutets systemviktighet. I modellen beaktas institutets storlek, dess betydelse för de samhällsekonomin, komplexitet och sammanlänkning. Storleken på institutet indikeras av omfattningen av dess verksamhet enligt balansräkningen. Betydelse för samhällsekonomin kan indikeras av exempelvis omfattningen av betalningsförmedling och omvandling av sparande till utlåning. Komplexitet kan indikeras av hur många marknader institutet agerar på eller vilka och hur många affärsområden det är verksamt inom. Sammanlänkning är ett mått på hur hopkopplat institutet är med det övriga finansiella systemet, vilket till exempel omfattningen av korsägande av säkerställda obligationer kan ge en bild av.

2.2 Ställningstagande

Som utgångspunkt för tillsynskategoriseringen avser FI att använda den så kallade O-SII modellen.

FI har valt att använda den existerande O-SII-modellen som grund för att rangordna och kategorisera instituten under tillsyn. Modellen rangordnar instituten utifrån ett antal indikatorer för systemviktighet och har därmed samma syfte som tillsynskategoriseringen ämnar ha. FI bedömer att enkelhet, tydlighet och förutsägbarhet talar för att använda denna existerande modell. Att införa en ny modell, som mäter systemviktighet på ett annat sätt, bedöms inte ge en bättre eller mer rättvisande kategorisering av instituten.

¹⁰ Se FI:s promemoria ”Identifiering och kapitalpåslag för övriga systemviktiga institut (O-SII)”, publicerad den 12 oktober 2015.

FI avser att tillämpa kategoriseringen i enlighet med Ebas riktlinjer, det vill säga för att avgöra frekvensen och omfattningen av ÖUP. I linje med riktlinjerna anser FI att graden av institutens systemviktighet är en lämplig utgångspunkt för detta ändamål. FI har även identifierat två kompletterande syften med kategoriseringen, nämligen hur (och för vilka institut) FI avser att tillämpa sina tillsynsmetoder och för att indikera omfattningen av övrig tillsyn, utöver ÖUP. FI anser att systemviktigheten är en viktig faktor att beakta även vad gäller omfattningen av den övriga tillsynen, och att kategoriseringen är lämplig att tillämpa även inom detta område. Vidare anser FI att kategoriseringen är en bra kommunikationsform när FI ska förklara hur olika tillsynsmetoder tillämpas. Att använda kategoriseringen även för dessa sekundära syften bidrar till att öka transparensen i FI:s tillämpning av proportionalitet.

3. Fastställande av kategorisering

FI kommer att meddela resultatet av rangordningen och kategoriseringen av kreditinstitut årligen, eller oftare vid behov. Kategoriseringen kommer att baseras på den kvantitativa bedömningen av institutens systemviktighet som ges enligt poängsättningen i O-SII-modellen, med tillägg av en kvalitativ bedömning. Antalet institut inom respektive kategori kan variera över tid då rangordningen enligt O-SII-modellen kan förändras.

För att fastställa den exakta indelningen kommer FI alltså att komplettera O-SII-modellens kvantitativa rangordning med en kvalitativ bedömning. FI har för avsikt att varje år genomföra en rättvisande kategorisering som är förenlig med dess huvudsakliga och kompletterande syften. Om FI vid något tillfälle bedömer att det finns goda skäl att avvika från den aktuella tillsynskategoriseringen kan myndigheten när som helst flytta institutet till en mer, eller mindre, tillsynsintensiv kategori: Detta gäller oavsett vilken plats i rangordningen som institutet har enligt O-SII-modellen.

FI noterar att Ebas riktlinjer i detalj anger miniminivåer för intensiteten i den löpande tillsynen, mot bakgrund av vilken tillsynskategori (se bilaga 1). FI avser att följa riktlinjernas miniminivåer för tillsynens intensitet i den utsträckning dessa överensstämmer med FI:s riskbaserade tillsynstrategi. Ett exempel där miniminivåerna i dagsläget inte helt stämmer överens med FI:s riskbaserade tillsynsmodell är kraven på att minst vart tredje år göra en fullständig bedömning av alla ÖUP-delarför de minst systemviktiga instituten (kategori 4).

FI kommer i dagsläget att genomföra ÖUP i enlighet med miniminivåerna enligt Ebas riktlinje för institut som ingår i kategori 1–3. Däremot kommer det i dagsläget inte att göras en fullständig ÖUP av institut i kategori 4 så ofta som vart tredje år (vilket är det intervall riktlinjen anger). Dessa institut representerar en låg eller marginell andel av samlade svenska banktillgångar och ur riskhänseende bedöms dessa institut ha en försumbar påverkan på finansiell stabilitet i Sverige, vilket också framgår av O-SII-poängen. Samtidigt kan även dessa mindre institut utgöra väsentliga risker ur till exempel konsumentskyddsper-

spektivet. Vilka av kategori 4-instituten som kommer att bli föremål för fullödig ÖUP under ett visst år, kommer att bestämmas utifrån en samlad riskbaserad analys med såväl kvantitativa som kvalitativa inslag. Även om det ett givet år inte görs en fullödig ÖUP för ett institut så kategoriseras alla institut årligen. Dessutom övervakas nyckeltal för alla institut regelbundet under året och en nulägesbild av institutets tillstånd formas en gång per år.

Tidpunkten för den årliga översynen och publiceringen av tillsynskategorisering inför nästkommande år, kommer normalt att ske under det innevarande årets tredje kvartal (med senaste årliga uppdateringen av O-SII-poängen som grund). FI har valt denna tidpunkt för att förändringar i tillsynskategoriseringen ska kunna beaktas i tillsynsplaneringen för nästkommande år (se bilaga 1). Dessutom behöver FI tid att informera berörda institut om kategoriseringen och inkludera instituten i ytterligare informationsinsamlingar tillsammans med de övriga institut som ingår i de mest systemviktiga kategorierna.

I samband med den årliga översynen av tillsynskategoriseringen kommer FI som tidigare nämnts även att göra en kvalitativ bedömning där andra variabler än O-SII-modellen ingår. För att göra den bedömningen görs en komplettering med information som FI får genom tillsynsaktiviteter och analys av inrapporterad data.

Bilaga 1

Beskrivning av tillsynskategorierna enligt Ebas riktlinjer:

Nedan följer en beskrivning av vilka typer av institut som bör ingå i de fyra kategorierna som specificeras i Ebas riktlinjer:

Kategori 1

Globala systemviktiga institut (G-SIIs) och andra systemviktiga institut (O-SIIs).¹¹ I förekommande fall kan andra institut ingå i kategorin efter beslut av den behöriga tillsynsmyndigheten. Detta som en följd av en bedömning av institutets storlek och interna organisation samt verksamhetens karaktär, omfattning och komplexitet.

Kategori 2

Andra medelstora och stora institut än de som ingår i kategori 1. Dessa institut haren inhemsk eller betydande gränsöverskridande verksamhet inom flera affärsområden, även annat än bankverksamhet, och erbjuder krediter och finansiella produkter till privatpersoner och icke-finansiella företag. I kategorin ingår även icke-system viktiga specialiserade institut med betydande marknadsandelar inom sina affärsområden, i betalningssystem eller finansiella börser/marknadsplatser.

Kategori 3

Små och medelstora institut som inte uppfyller kraven för kategori 1 eller 2. Dessa institut har en inhemsk eller obetydlig gränsöverskridande verksamhet inom ett begränsat antal affärsområden. De erbjuder i huvudsak kreditprodukter till privatpersoner och företag samt har ett begränsat utbud av finansiella produkter. Specialiserade institut med mindre betydande marknadsandelar inom sina affärsområden, betalningssystem eller på finansiella börser/marknadsplatser.

Kategori 4

Alla andra icke-komplexa nationella institut som inte tillhör kategorierna 1–3 (exempelvis institut med begränsad verksamhet och obetydliga marknadsandelar inom sina affärsområden).

¹¹ Institut som avses i artikel 131 i direktiv 2013/36/EU.

Minimivåer på tillsyn och bevakning av institut utifrån dess tillsynskategorisering, enligt Ebas riktlinjer:

Kategori	Monitorering av nyckelindikatorer	Bedömning av alla ÖUP-delar*	Sammanfattning av bedömning av ÖUP**	Engagemangsnivå/ Dialog
1	Kvartalsvis	Årligen	Årligen	Fortlöpande engagemang och dialog
2	Kvartalsvis	Vartannat år	Årligen	Fortlöpande engagemang och dialog
3	Kvartalsvis	Vart tredje år	Årligen	Riskbaserat engagemang och dialog
4	Kvartalsvis	Vart tredje år	Årligen	Engagemang minst vart tredje år

* En fullödig ÖUP.

** En nulägesbild av institutens tillstånd inom ramen för ÖUP.