

Svenska Bankföreningen

REMISSYTTRANDE

2010-08-16

Finansinspektionen

Per e-post till:

finansinspektionen@fi.se

Förslag till föreskrifter om hantering av likviditetsrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag

(FI Dnr 08-6765)

Sammanfattning

- För de svenska bankerna är det viktigt att reglerna kring likviditetsrisker är väl anpassade till bankernas organisation och affärsmodeller. Av särskild betydelse är att regelverket inte i onödan försvårar för stora gränsöverskridande banker att ha en centraliserad hantering av finansiering och likviditet.
- Bankföreningen vill understryka vikten av att den svenska regleringsprocessen sker i samklang med omvärlden. Om svenska banker regleras striktare än konkurrerande banker i andra länder, eller om den svenska regleringen träder i kraft tidigare än i omvärlden, försämras svenska bankers konkurrensförutsättningar.
- De största svenska bankerna har alla omfattande verksamhet utanför landet. Därför är det viktigt att utformningen av regelverket sker på ett likartat sätt inom EU, och framför allt i de nordiska och baltiska länderna.
- Bankföreningen ser en betydande risk för att Finansinspektionens förslag till föreskrifter om hantering av likviditetsrisker står i strid med ovanstående principer.
- Bankföreningen motsätter sig Finansinspektionens förslag om att information om likviditetsrisker som löpande rapporteras till Finansinspektionen också måste offentliggöras av bankerna. Förslaget skulle tvinga bankerna att offentliggöra känslig information.

Generella synpunkter

Finansinspektionens förslag till kvalitativa regler för hantering av likviditetsrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag är en av de viktigare regeländringarna efter finanskrisen. Finanskrisens epicentrum handlade just om likviditetsproblem för det globala banksystemet. Ett problem som hade sin botten i att förtroendet för marknadens aktörer brast. En viktig lärdom efter den djupa finanskrisen är därför att likviditetsriskhanteringen i det globala banksystemet måste utvecklas.

G:\Övrigt\REMISS\Finansinspektionen\2010\10-056 Likviditetsrisker.docx

Postadress	Gatuadress	Telefon	Telefax	Bankgiro	Plusgiro
Box 7603 S-103 94 STOCKHOLM www.bankforeningen.se	Regeringsgatan 38	08-453 44 00	08-796 93 95	700-1779	505-8

Bankerna har redan vidtagit åtgärder i syfte att bättre kunna parera framtida störningar. Det är dock samtidigt viktigt att de globala marknaderna kännetecknas av relevanta regleringar och inte minst en proaktiv och fokuserad tillsyn från centralbanker och tillsynsmyndigheter. Finansinspektionen nämner endast marginellt i slutet av remisspromemorian att den föreslagna regleringen också måste kombineras med uppföljning av tillsynsmyndigheten. Tyvärr finns en övertro till vad regleringar i sig kan uppnå. Väl så viktig är bankernas egen kompetens och professionalism och centralbankers och tillsynsmyndigheters förmåga att analysera riskerna i finansmarknaden och tidigt föra en initierad och fokuserad dialog med de finansiella företagen.

Bankföreningen vill därför särskilt ta upp frågan om att det är väl så viktigt att tillsynen utvecklas i takt med att nya regleringar införs som att regleringarna kommer på plats. Det handlar inte bara om att följa upp regler och bocka av efterlevnad av dessa utan även om att förstå bankernas affärsmodeller, deras riskhanteringsmodeller och deras verksamhetsförutsättningar.

För de svenska bankerna är det viktigt att reglerna kring likviditetsrisker är väl anpassade till bankernas organisation och affärsmodeller. Av särskild betydelse är att regelverket inte i onödan försvårar för stora gränsöverskridande banker att ha en centraliserad hantering av finansiering och likviditet. Som FI konstaterar i remisspromemorian finns det betydande kostnadsfördelar, men också stora effektivitetsvinster, med att kunna hantera likviditet på central nivå i en bankgrupp. Vi vill därför framhålla vikten av att FI inom ramen för det europeiska samarbetet fortsatt driver linjen att likviditetsrisker hanteras mest effektivt centralt inom en bankgrupp.

Finansmarknaden är gränsöverskridande. I Europa måste fokus vara att säkerställa att målen för den interna marknaden uppfylls. Den föreslagna regleringen har sitt ursprung i EU-direktiv och rekommendationer från Baselkommittén och CEBS.

Många av Bankföreningens medlemmar har en stor del av sin verksamhet utanför hemlandet. Det är därför oroande att Finansinspektionen i remisspromemorian konstaterar att reglerna blir olika implementerade i Europa, och också i Norden och Baltikum, både vad gäller fokus och tillämpningsområde. När regler som de Finansinspektionen nu föreslår införs på olika sätt och vid olika tidpunkter uppstår inte bara en kostnad för bankerna utan det är också en faktisk risk att reglerna i sig leder till en för företagen ineffektiv riskhantering. För att bankerna ska kunna sköta sin riskhantering på ett professionellt sätt kan det leda till dubbla processer. En process för att tillfredsställa tillsynsmyndigheterna i varje land och en för banken som på gruppnivå ger en helhetssyn av risker, upplåningsmöjligheter och marknadsförutsättningar.

Bankföreningen vill därför peka på vikten av att införande av regler inom EU, och framför allt i Norden och Baltikum, måste vara bättre samordnat. Målet måste alltid vara lika regler för lika verksamhet och samma införandetidpunkt. Att medvetet införa andra regler i Sverige än i andra länder gagnar inte förtroendet för svensk finansmarknad.

En ytterligare aspekt som vi inledningsvis vill lyfta fram är att regleringen av likviditetsrisker bör ta hänsyn till den stora spännvidden av företag som träffas av regelverket. Verksamhetsförutsättningarna är väldigt olika i en stor gränsöverskridande bankgrupp jämfört med till exempel en nationell bank eller ett mindre värdepappersbolag. Vi ser en risk i att regelverket i

grunden är framtaget för att snarare beakta den stora bankens än det lilla värdepappersbolagets verklighet. Därför finns det skäl att i det fortsatta arbetet med mer kvantitativa regler ta särskild hänsyn till hur verksamheten bedrivs i mindre företag, till exempel när det gäller vilka tillgångar som får ingå i likviditetsreserven.

Mot bakgrund av de föreslagna reglernas betydelse är det otillfredsställande att Finansinspektionen valt att remittera förslaget till bankerna under kort tid mitt i semesterperioden. Bankföreningen är medveten om att FI har en hög arbetsbelastning men vill ändå peka på att remisstiden, särskilt under sommaren, bör vara minst två månader och att införande av nya regler bör ske tidigast tre månader efter beslut av FI. Regelförslagen innebär att bankernas ska ändra i organisationer, instruktioner, intern rapportering och publicering av uppgifter. Om regelverket ska få en trovärdighet måste tillräcklig tid ges för implementeringen.

Implementeringsfrågor

Bankernas likviditetsriskhantering kommer under de närmast året att regleras på nytt sätt. Finansinspektionens aktuella förslag om nya föreskrifter gäller kvalitativa regler för riskhanteringen. Därutöver diskuteras inom Baselkommittén och inom EU kvantitativa likviditetsmått. Sammantaget kommer redan beslutade regler och de som är under diskussion att få ingripande effekter på bankernas organisation, affärsmodeller och prissättning. Det är därför av yttersta vikt att den svenska regleringsprocessen sker i samklang med omvärlden. Om svenska banker regleras striktare än konkurrerande banker i andra länder, eller om den svenska regleringen träder i kraft tidigare än i omvärlden, påverkas svenska bankers kostnader och konkurrensförutsättningarna försämrats. FI skriver i remisspromemorian att man inte kan "utesluta att de finansiella företagen försöker vältra över kostnaderna för det nya regelverket på kunderna". Det är en helt korrekt slutsats eftersom bankverksamhet är en affärsmässig verksamhet som ska gå med vinst. Höjda kostnader kommer därför att reflekteras i höjda priser.

En tidig, långtgående reglering av likviditetsrisker i Sverige medför också att vi riskerar att tvingas ändra det svenska regelverket när väl det internationellt bestämda reglerna blivit klara. Vi vill därför uppmana FI att nogsamt följa såväl den internationella regelutvecklingen som implementeringsprocessen i de viktigaste konkurrentländerna och ta stor hänsyn till dessa faktorer i det fortsatta svenska regelarbetet. Särskilt viktigt är det, som nämnts tidigare, att så långt möjligt åstadkomma likartade regelverk på de svenska bankernas "hemmamarknader", dvs. i första hand de nordiska och baltiska länderna.

Detaljerade synpunkter

1 kap. Inledande bestämmelser

Finansinspektionen föreslår i 2 § bland annat att föreskriften ska tillämpas inte bara på grupp-nivå utan även på enskild nivå. Dock föreslås att kravet på likviditetsreserv under vissa förutsättningar behöver uppfyllas enbart på grupp-nivå.

Bankföreningen har förståelse för att den av såväl FI som bankerna eftersträfvade gruppsynen inte kan uppnås fullt ut. Som vi anför inledningsvis är det dock viktigt att FI även fortsättningsvis driver linjen att likviditetsrisker hanteras mest effektivt centralt inom en bankgrupp.

Ett av de krav som ställs för tillämpning på gruppnivå är att det finns *legalt bindande ömsesidiga åtaganden om fullgott likviditetsskydd* mellan alla företag i gruppen. Bankföreningen hyser viss tveksamhet inför möjligheten att teckna denna typ av avtal mellan alla företag i en grupp. Ett problem kan vara aktiebolagsrätten. Vi vill särskilt ifrågasätta innebörden av ordet ”fullgott”. Enligt vår mening kan det aldrig vara fråga om ett helt obegränsat åtagande om likviditetsskydd mellan alla företag i en företagsgrupp. Därför förespråkar vi att ett annat begrepp, förslagsvis ”tillräckligt”, används.

FI föreslår också att dotterföretag i en utländsk finansiell företagsgrupp som står under grupp-tillsyn inom EES, under vissa förutsättningar, ska kunna uppfylla kraven vad avser likviditetsreserv om det tillsammans med övriga företag i gruppen uppfyller kraven på gruppnivå. Bankföreningen ställer sig bakom detta förslag. Det är dock av yttersta vikt för våra medlemsföretag att utländska myndigheter, som ansvarar för tillsynen över svenska bankers utländska dotterbolag, tillämpar motsvarande synsätt. I annat fall är det svårt för svenska banker att hantera sina likviditetsrisker på ett effektivt sätt. Vi vill således framhålla betydelsen av att FI verkar för att motsvarande skrivning tas med i åtminstone de länder där de svenska bankerna har omfattande verksamhet, dvs. i första hand Norden och Baltikum.

Ett frågetecken som den föreslagna texten reser är i vilken grad finansiering av verksamheten kan ske centralt på gruppnivå. Flertalet stora banker har centrala finansieringsprogram som ger stora kostnads- som effektivitetsmässiga fördelar. Det vore olyckligt om regelverket för likviditetsrisker skulle tvinga bankerna att använda sig av lokala låneprogram, något som skulle drabba kunderna i form av sämre kreditvillkor.

En detaljsynpunkt är att FI i 2 § fjärde stycket skriver att *tillgångar* ska vara fritt överflyttbara. När motsvarande skrivning återkommer i 3 kap. 1 § andra stycket används i stället begreppet överföra *likviditet*. Bankföreningen har tidigare lämnat synpunkten att likviditet är ett bättre begrepp i detta sammanhang. I vilket fall bör samma begrepp användas såvida inte betydelsen är annorlunda.

2 kap. Organisatoriska krav

Bankföreningen hade i den tidigare remissomgången många synpunkter på detta avsnitt. Flertalet av synpunkterna har tillgodosetts och allmänt sett är förslaget nu bättre. En viktig aspekt är emellertid att det tydliggörs i föreskriften att styrelsen inte ska fatta beslut om detaljer utan fokusera på strategierna och de övergripande riktlinjerna. I remisspromemorian anförs att ”... styrelsen inte bör tillföras frågor av operativ karaktär såsom godkännande av instruktioner ...” vilket är en syn som det finns anledning att på ett bättre sätt klargöra i föreskriften.

3 kap. Identifiering och mätning av likviditetsrisker

Finansinspektionen föreslår i 4 § att kassaflöden från tillgångar i likviditetsreserven enligt 4 kap. ska hänföras till de tidsintervall där tillgången tidigast kan omvandlas till betalningsmedel.

Bankföreningen anser att det inte bör vara tvingande att hänföra dessa kassaflöden till de tidsintervall där tillgången tidigast kan omvandlas till betalningsmedel. För att möjliggöra olika scenarion anpassade till olika bankers verksamhet bör ordet "ska" bytas ut mot ordet "kan".

Finansinspektionen föreslår vidare i samma paragraf att man som huvudprincip ska använda dagliga tidsintervall vid beräkning av kassaflöden.

Bankföreningen har inget att erinra mot detta men vill anföra att det bör tydliggöras i föreskriften att det även vid användning av dagliga tidsintervall måste vara möjligt att använda exempelvis mer än ett år som en sista tidsficka.

Finansinspektionen föreslår i 8 § två huvudantaganden för stresstester, nämligen att företaget inte längre har tillgång till icke säkerställd marknadsfinansiering och att det sker stora uttag i inlåningen från allmänheten.

Bankföreningen håller med om att de två antagandena som FI framhåller är viktiga att beakta i ett stressat scenario. Vi ställer oss dock tveksamma till att i en föreskrift peka ut just dessa två antaganden eftersom det för olika företag är olika typer av händelser som är viktiga att beakta i ett stresstest. Ett alternativ vore att istället tydliggöra att stresstestet ska genomföras utifrån konservativa antaganden eller utifrån ett hårt stressat scenario.

4 kap. Hantering av likviditetsrisk

Finansinspektionen föreslår i 1 § ett antal faktorer som ska finnas med i den likviditetsstrategi som styrelsen ska besluta.

Bankföreningen har tidigare framfört synpunkten att de dokument som ska beslutas av styrelsen inte bör vara alltför detaljerade. Ett skäl är att en detaljstyrning genom dokument fastställda av styrelsen kan begränsa företagets flexibilitet i en krissituation. Ett exempel är att FI föreslår att likviditetsstrategin ska omfatta fördelning på olika löptider och valutor. Det vore enligt vår uppfattning olyckligt om styrelsen på förhand beslutade att till exempel en viss andel av finansieringen skulle ske i en viss valuta. Ett sådant beslut skulle avsevärt begränsa bankens flexibilitet när det gäller att anpassa sig till förändrade marknadsförutsättningar.

Finansinspektionen anför i 4 § att företaget ska skilja på tillgångar som är ianspråktagna som säkerheter och övriga tillgångar.

Bankföreningen vill framhålla att bankernas erfarenhet är att det är svårt och i vissa fall inte möjligt att få information från centralbanker om vilka tillgångar som är ianspråktagna som säkerhet.

Finansinspektionen föreslår i 5 § att företagen ska hålla en avskild reserv av högkvalitativa tillgångar.

Bankföreningen vill framhålla att definitionen av vilka tillgångar som får ingå i ett företags likviditetsreserv är av stor betydelse för bankerna. Därför är det viktigt att FI på detta område

inte avviker från vad som beslutas på internationell nivå och framför allt att man i Norden och Baltikum kan enas om en gemensam definition.

Finansinspektionen föreslår i 9 § att företagen ska ha en beredskapsplan för hantering av likviditetsrisker. Denna ska bland annat ange hur företagen ska agera i olika krissituationer.

Bankföreningen håller med om att en beredskapsplan ska finnas. Som föreskriftstexten är skriven ("*Beredskapsplanen ska innehålla tydliga instruktioner för hur företaget ska agera i olika krissituationer*") kan man dock få intrycket att beredskapsplanen för varje typ av krissituation ska innehålla ett konkret handlingsalternativ, dvs. att det ska vara en direkt koppling mellan en händelse och ett specificerat handlingsalternativ. Ett sådant synsätt vore mycket olyckligt eftersom man inte på förhand kan veta exakt hur en krissituation uppstår och utvecklas och vilka åtgärder som är mest effektiva att vidta. I stället bör det av beredskapsplanen tydligt framgå hur ansvarsfördelningen ser ut inom banken och vilka möjliga handlingsalternativ som finns för att lösa olika typer av krissituationer.

5 kap. Offentlig information

Finansinspektionen föreslår omfattande offentliggörande av information avseende likviditetsrisker. Bland annat föreslås i 3 § följande: "*Företaget ska åtminstone lämna information om storleken och sammansättningen av dess likviditetsreserv, storleken och fördelning på olika finansieringskällor samt värdena på de olika riskmått och nyckeltal som löpande rapporteras till tillsynsmyndigheterna.*"

Bankföreningen inser, och ställer sig bakom, behovet av mer och bättre information om likviditetsrisker. Vi motsätter oss dock kraftfullt den föreslagna skrivningen i 3 § om offentliggörande av värdena på de olika riskmått och nyckeltal som löpande rapporteras till tillsynsmyndigheterna. Detta skulle kunna tolkas som att all information som lämnas till tillsynsmyndigheter också ska offentliggöras. En sådan tillämpning är helt orimlig och kan få allvarliga följder. Dessutom avviker den, enligt vad vi känner till, både från kraven i EU-direktiv och från implementering av likviditetsregelverk i andra EU-länder. En konsekvens av FI:s förslag är exempelvis att de, i många fall känsliga, uppgifter som lämnas till följd av Finansinspektionens föreskrifter om rapportering av likviditetsrisk (FFFS 2007:3) skulle behöva offentliggöras av bankerna. Samma sak skulle gälla för de uppgifter som ska lämnas inom ramen för den så kallade testrapporteringen. FI har dessutom aviserat att rapporteringsföreskriften ska omarbetas med ikraftträdande vid halvårsskiftet 2011 vilket sannolikt medför att ännu mer information av känslig karaktär skulle behöva offentliggöras. Vidare kan en långtgående tolkning vara att även information som företagsgruppen lämnar till utländska tillsynsmyndigheter skulle behöva offentliggöras. Mot denna bakgrund anser vi att FI i föreskriften bör ta bort kopplingen mellan vad som rapporteras till tillsynsmyndigheter och vad som ska offentliggöras. Detta sker lämpligen genom att i den ovan citerade meningen sätta punkt efter ordet "nyckeltal".

Bankföreningen vill särskilt uppmärksamma att Baselkommittén under sommaren 2010 fattat beslut om att införandet av det långfristiga likviditetsmålet Net Stable Funding Ratio (NSFR) ska skjutas fram till år 2018. En följd av detta bör naturligtvis vara att FI inte från och med hösten 2010 (testrapporteringen) ska ställa krav på bankerna att rapportera detta mått. Om sådana krav ändå ställs är det av yttersta vikt att den nu aktuella föreskriftens regler om of-

fentlig information inte medför att bankerna tvingas offentliggöra måttet tidigare än banker i andra delar av världen.

Konsekvensanalys

Finansinspektionens konsekvensanalys leder inte oväntat till att myndigheten bedömer att intäkterna av en bättre riskhantering överstiger de kostnader bankerna kommer att ha för att implementera reglerna. Bankföreningen gör ingen egen bedömning av detta eftersom regel-förslaget redan är beslutat i EU och vi utgår från att konsekvensanalyser är korrekt gjorda. Bankföreningen vill dock återigen peka på vikten av att Finansinspektionen samordnar rap-porteringen inom EU och åtminstone i Norden och Baltikum så att samma rapporterings-formulär används i alla länder.

Vad gäller de samhällsekonomiska effekterna av förslaget pekar Finansinspektionen på att kreditförsörjningen kan komma att påverkas. Bankföreningen vill här peka på behovet av att Finansinspektionen gör en konsekvensanalys av alla de regleringar som nu diskuteras så att man kan få en överblick över effekterna på bankerna och samhällsekonomin de kommande åren, såväl vad gäller kapitaltäckning och likviditetsrisk som redovisningsregler. Att bedöma de samhällsekonomiska effekterna av det remitterade förslaget isolerat ger en mycket begrän-sad bild av vilka effekter kommande regelverk kan komma att få på samhällsekonomin.

Synpunkter på föreslagen testrapportering

Ett stort antal banker har av FI anmodats att under hösten 2010 inleda så kallad testrappor-tering avseende likviditetsrisker. Bankföreningen motsätter sig att rapportering avseende framtida likviditetskvoter initieras under en tid då det fortfarande är osäkert hur dessa kvoter kommer att formuleras på internationell nivå. Risken är stor att svenska banker, till hög kost-nad, tvingas upprätta rapporteringssystem som sedan måste ändras när de internationella kra-ven fastställs.

Dessutom är såväl förberedelsetid som rapporteringstid alltför kort. Trots att den första rap-porteringen ska avse 30 september 2010 har FI ännu inte presenterat hur rapporteringskravet ska utformas. Detta ger bankerna, och särskilt de banker som inte tidigare har testrapporterat, en orimligt kort förberedelsetid. Även tiden för rapportering efter varje månadsslut är alltför kort för att information av hög kvalitet ska kunna lämnas.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Johan Hansing
Chefsekonom