

## REMISSYTTRANDE

2021-03-12

Finansinspektionen  
finansinspektionen@fi.se

Remissyttrande – Synpunkter på FI:s metod för att bedöma pelare 2-vägledning (P2G) i ÖUP (Dnr 20-28036)

SweFinTech arbetar för att främja innovationskraften och konkurrensen på finansmarknaden. Vi anser att Finansinspektionens övergripande ansats för bedömning av pelare 2-vägledning riskerar att missgynna nya och mindre aktörer, och bolag med tillväxtstrategi.

### Sammanfattning

Finansinspektionen har publicerat sin övergripande metod för att bedöma storleken på pelare 2-vägledningen (Pillar 2 Guidance, P2G) i den översyn och utvärdering (ÖuP) de gör av alla kreditinstitut. Pelare 2-vägledning är en typ av kapitalbuffert utöver det regulatoriska kapitalkravet som syftar till att säkerställa att kapitalbasen är tillräcklig för att täcka de risker som en bank är exponerad mot och kunna absorbera eventuella förluster. Pelare 2-vägledningen införs i år i och med den senaste uppdateringen av kapitaltäckningsdirektivet (CRD V). FI har tagit fram en metod som bygger på stresstester för att bedöma storleken på P2G. Metoden är snarlik den som FI använde för att bedöma kapitalplaneringsbufferten. I den uppdaterade versionen har FI dock gjort några förändringar som SweFinTech anser vara problematiska.

Övergripande anser SweFinTech att metoden inte är tillräckligt anpassad för mindre aktörer som är snabbväxande och befinner sig i en investeringsfas och/eller är nya på marknaden och/eller har hög kapitaltäckning för att täcka upp för en expansionsfas. Vi menar också att FI i den publicerade metoden inte är tillräckligt transparent i hur dessa typer av bolag kommer att bedömas. Vidare anser vi att metoden missgynnar aktörer av ovan nämnda slag till förmån för större och mer traditionella banker, samt att risken inte mäts på ett adekvat sätt. Bakgrunden till våra synpunkter presenteras i den mer detaljerade genomgången av FI:s promemoria i nästa sektion.

Punkterna nedan sammanfattar de områden som SweFinTech anser vara problematiska:

- FI är inte tydlig med huruvida de i metoden kommer att titta på en minskning i kapitalnivån eller kapitalkvoten. Beroende på vad FI kommer att utgå från kan bolag med hög kapitalkvot missgynnas. Vidare menar vi att metoden inte tar hänsyn till huruvida utfallet är under eller långt över regulatoriska krav.
- FI lämnar mycket utrymme för kvalitativa bedömningar i sin metod, vilket vi menar riskerar att leda till osäkerhet och en risk för godtycklighet i FI:s bedömning.

- Metoden innebär ett mindre bedömningsunderlag än tidigare och ger sämre information om vilka bedömningsgrunder FI kommer att göra för mindre bolag som inte är inkluderade FI:s makrostresstest eller EBA:s stresstest.
- Genom att utgå från historiska intäkter och kostnader i stress av resultaträkningen, överskattas stressen för bolag som har en tillväxtstrategi eller är nya på marknaden, då dessa företag ofta har tagit höga direkta såväl som indirekta kostnader, t ex i form av kreditförluster, i samband med en expansion samtidigt som intäkterna ofta kommer senare. Eftersom dessa bolag missgynnas riskerar både konkurrensen och innovationskraften på marknaden att hämmas.
- Det tillämpade antagandet om statisk balansräkning riskerar att bli skevt för bolag med hög tillväxt och/eller kort historik, och kan både överskatta och underskatta risken (beroende på nuläget).
- Metoden ger bristfällig information om hur FI kommer att hantera banker som inte använder modeller för skattning av kreditrisk (s k IRK-modeller). Eftersom mindre och nya aktörer i de flesta fall använder schablonmetoden får dessa bolag det svårare att avgöra hur FI kommer bedöma deras kreditrisk.
- Det är i grunden positivt att alla bolag bedöms på samma sätt och att det blir transparent för alla vilka metoder som användes. Förändringen att metoden ska appliceras på samtliga kreditinstitut (inte enbart kategori 1- och 2-institut, som tidigare) menar vi dock borde vara ett skäl till att utveckla en metod som är bättre anpassad till olika typer av affärsmodeller.
- För banker i tillsynskategori 3 och 4 genomförs ÖUP mer sällan än vartannat år. Givet detta är det sannolikt att vägledningen blir missvisande om den inte revideras mer frekvent.

Detaljerade synpunkter på FI:s övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledning

### 1.3 Tillämpningsområde

FI har ändrat sin ansats för vilka institut som ska omfattas av den nya metoden till att metoden ska appliceras på samtliga kreditinstitut. Tidigare omfattades främst institut i tillsynskategori 1 och 2 av FI:s stresstestmetod för bedömning av kapitalplaneringsbufferten medan FI för övriga institut (kategori 3-4) utgick från bolagens egna stresstest och endast i undantagsfall tillämpade sin metod.

Det är i grunden positivt att alla bolag bedöms på samma sätt och att det blir transparent för alla vilka metoder som användes. SweFinTech anser dock att FI:s metod inte är tillräckligt väl anpassad för bolag med affärsmodeller, strategier och metoder för att beräkna kapitalkrav som skiljer sig från traditionella storbanker, samt att FI inte är tillräckligt transparent med hur dessa typer av banker kommer att bedömas. Exempelvis gör vi bedömningen att FI kommer att ha ett mindre bedömningsunderlag för banker som inte tillhör kategori 1-2 eftersom dessa inte är inkluderade i EBA:s och FI:s andra stresstest.

Vidare menar SweFinTech att antagandet om statisk balansräkning blir skevt för bolag med mycket dynamiska balansräkningar. Att använda samma metod för att bedöma kapitalbehovet för en bank i stark tillväxt som för en bank med en de facto statisk balansräkning leder inte till likabehandling, utan snarare till det motsatta, då metoden kan ge skeva utfall som antingen överskattar eller underskattar riskerna för olika typer av bolag. Vänligen se en utförligare beskrivning av detta längre fram i detta svar.

FI gör sin bedömning av relevant pelare 2-vägledning inom ramen för i sin översyn- och utvärderingsprocess (ÖUP). För banker i tillsynskategori 3 och 4 genomförs ÖUP mer sällan än vartannat år. Givet detta riskerar vägledningen att bli missvisande för de senare bankerna (ofta mindre och mer snabbväxande) om den inte revideras mer frekvent.

Eftersom FI förändrar ansatsen vad gäller vilka bolag som metoden ska tillämpas på menar SweFinTech att även metoden bör anpassas så att riskerna och kapitalbehoven för olika typer av bolag uppskattas på ett jämförbart sätt. SweFinTech bedömer inte att den nu publicerade metoden är utformad på ett sådant sätt.

## 2.1 Huvudsaklig stresstestmetod och placering i intervall:

**FI:s förslag:** FI avser att i huvudsak förlita sig på en känslighetsbaserad stresstestmetod. Utfallen kommer att beräknas i riskvägda termer såväl som i bruttosoliditetstermer där förändringar i de riskvägda exponeringsbeloppen endast påverkar de riskbaserade beräkningarna. Metoden kommer att tillämpas för alla banker, men det kan bli aktuellt att exponera bankerna för något olika former av stress, exempelvis för att det ska vara relevant för den aktuella affärsmodellen.

Metoden beräknar minskningen i bankernas kärnprimärkapitalnivå till följd av stressen och utifrån dess utfall kommer FI att placera respektive bank i ett intervall på en skala i termer av avrundade procentsteg. Intervallens storlek skiljer sig åt mellan den riskbaserade pelare 2-vägledningen och bruttosoliditetsvägledningen.

### Beräkningen av vägledningens storlek:

FI skriver i den publicerade metoden att den största minskningen i kapitalnivå under treårsperioden kommer att ange storleken på pelare 2-vägledningen och att det belopp som överstiger kapitalkonserveringsbufferten är det belopp, avrundat uppåt till närmaste halva procentenhet, som banken behöver hålla utöver kapitalkraven och det kombinerade buffertkraven. SweFinTech ser det som att FI beskriver detta på olika sätt på olika ställen i promemorian och beroende på formulering blir innebörden olika och därför till del skiljer sig mot hur beräkningen av storleken på kapitalplaneringsbufferten gjordes tidigare.

- FI skriver på sidan 8 “Den tar sin utgångspunkt i ett stresstest som utifrån en rad antaganden och metodval beräknar vilken minskning av kapitalnivån som banken skulle kunna drabbas av.”
- Därefter skriver man på sidan 9 “Om utfallet för en bank exempelvis skulle bli en minskning av kärnprimärkapitalnivån i relation till det riskvägda exponeringsbeloppet om 3,8 procent kommer det av avrundas till 4,0 procent.”
- Vidare skriver man på sidan 17: “Utfallet i relation till den riskvägda vägledningen bestäms som den största minskningen av kärnprimärkapitalkvoten i stress under den treåriga period som stresstestet omfattar, och utfallet i relation till bruttosoliditetsvägledningen motsvarar den största minskningen av bruttosoliditetskvoten under samma period.”

För kapitalplaneringsbufferten beräknades storleken genom att ta minskningen i kärnprimärkapital plus ökningen i kapitalkrav (ökningen i REA) det sämsta året, i absoluta tal. Detta sattes sedan i relation till storleken på kapitalkonserveringsbufferten och det överstigande beloppet var kapitalplaneringsbufferten.

SweFinTech menar att det blir olika utfall beroende på om man beräknar buffertens storlek genom att titta på förändringen i kärnprimärkapitalnivå jämfört med om man istället tar förändringen i kärnprimärkapitalkvoten som utgångspunkt. En metod baserad på framtida kapitalrelationer beaktar inte ökade krav som uppstår från exempelvis pelare 2-risker eller ökad kontracyklisk buffert. Vidare ger en förändrad kapitalrelation olika skillnader i absoluta tal beroende på startvärdet. Ett högt startvärde för kapitalrelationen ger ett annat resultat än ett lägre, dvs. 2,5% skillnad får olika betydelser i absoluta termer beroende på vad den ursprungliga kapitaltäckningen är.

För att tydliggöra ovanstående har vi i Appendix 1 inkluderat tre olika räkneexempel med hypotetiska siffror som bolag med olika utgångspunkter och olika utfall i stresstesten kan få. I det första exemplet visar vi hur exakt samma exempel kan ge olika utfall beroende på om man tittar på absolut nivå eller kvot. SweFinTech anser att FI bör förtydliga att det är minskningen i kärnprimärkapitalnivå, i kronor och ören, som sedan sätts i relation till ökningen i riskexponeringsbeloppet och kapitalkonserveringsbufferten, och inte skillnaden i kärnprimärkapitalkvot.

#### Kapital i förhållande till kapitalkrav:

Beräkningen av pelare 2-vägledningen görs, oavsett ansats beskriven i föregående stycke, genom att enbart titta på minskningen i kapital och SweFinTech bedömer därför att FI således inte kommer att ta hänsyn till absoluta nivåer på kapital och om banken är över kapitalkraven i det stressade scenariot. Det betyder att en bank som visserligen minskar i kapitalnivå motsvarande mer än 2,5%, men samtidigt är långt över alla kapitalkrav, kommer att åläggas en extra buffert. Samtidigt tolkar vi metoden som att en bank som har en minskning i kapitalnivå som är mindre än 2,5% men samtidigt bryter mot regulatoriska krav i ett stressat scenario inte kommer att få en pelare 2-vägledning. Exempel 2 och 3 i Appendix 1 syftar till att illustrera detta.

SweFinTech anser alltså att metoden inte tar hänsyn till om ett bolag ligger väldigt nära kraven eller om det har kapitaliserat sig för exempelvis expansion och därför står väl rustad att hantera risker och eventuella förluster. Syftet med Pelare 2-vägledningen, enligt artikel 104b i kapitaltäckningsdirektivet, är att kapitalbasen ska vara tillräcklig för att täcka de risker banken är exponerad mot och kunna absorbera eventuella förluster. Vidare framgår av LBF kapitel 6 §2 att en bank har en skyldighet att säkerställa att de kan fullgöra sina förpliktelser. SweFinTech anser att det vore i linje med syftet av pelare 2-vägledning och LBF att FI:s metod tar hänsyn till kapitalbasens storlek och förhållandet till de regulatoriska kraven i sin bedömning av pelare 2-vägledningen. SweFinTech anser vidare att FI i sin metod för att bedöma pelare 2-vägledningens storlek bör beakta huruvida en bank riskerar att understiga de regulatoriska kraven.

## **2.2 Prövning av andra bedömningsgrunder**

**FI:s förslag:** Behovet av en pelare 2-vägledning ska som utgångspunkt bedömas utifrån den känslighetsbaserade stresstestmetodens utfall. Utfallet kan kompletteras med ytterligare bedömningsgrunder för att kunna väga in andra aspekter som inte nödvändigtvis återspeglas av detta stresstest och för att kunna justera för utfall som av något skäl kan framstå som orimliga.

Vid sidan om den känslighetsbaserade stresstestmetodens utfall avser FI därför att i ett separat led att pröva en rad andra och delvis kvalitativa bedömningsgrunder och aspekter. I förekommande fall kommer FI även att beakta två ytterligare kvantitativa bedömningar i form av ett makrobaserat stresstest utfört av FI och det stresstest som leds av EBA.

FI beskriver i metoden att man kommer att pröva en rad andra och delvis kvalitativa bedömningsgrunder och aspekter samt, i förekommande fall, beakta två ytterligare kvantitativa bedömningar, FIs makrobaserade stresstest och EBA:s stresstest.

SweFinTech menar att FI överlag lämnar mycket utrymme för kvalitativa bedömningar i sin metod, vilket leder till osäkerhet och risk för godtycklighet i bedömningen. Vi menar att FI inte är tillräckligt transparent med vilka bedömningsgrunder som kommer att användas och det råder därför onödigt stor osäkerhet kring vad utfallet av FI:s bedömning kommer att vara. FI förtydligar i metoden att hänsyn kommer att tas till EBA:s stresstest samt FI:s makrobaserade stresstest, men dessa stresstester omfattar enbart vissa, större banker. Det gör att det blir mer vikt på utfallet av FI:s eget stresstest för mindre banker.

SweFinTech menar att för nya aktörer med kort och icke-representativ historisk data samt bolag med icke-traditionella affärsmodeller behöver fler kvalitativa bedömningsgrunder tas hänsyn till för att ett rättvisande utfall ska kunna ges. Nya, mindre och icke-traditionella banker riskerar därför att missgynnas av den nya metoden på så sätt att de med denna får betydligt svårare att förutse vad pelare 2-vägledningen kommer att bli, samtidigt som det blir mindre transparent hur FI gör sin bedömning och därmed svårare för bolagen att bemöta densamma. SweFinTech menar att det finns en risk att detta påverkar rättssäkerheten negativt.

FI har tidigare kommunicerat att bankernas egna stresstester kommer att tas i beaktande (i den nya kapitalkravspromemorian, samt vid informationsträffen för bankerna). I den nu publicerade metoden nämns det dock endast på sidan 12: "FI kan i detta led också komma att ta hänsyn till det stresstest som banken gör i sin egen interna kapitalutvärdering liksom dess kapitalplaneringsförmåga." SweFinTech menar att det inte är tydligt i vilka fall och på vilket sätt FI kommer att ta hänsyn till bankens egna stresstest. Vi ser vidare en risk att det är svårare för FI att bedöma riskerna för bolag med icke-traditionella affärsmodeller och som är nyare på marknaden, och menar därför att bolagens egna stresstester kan ge värdefull information för FI att ta hänsyn till. Det skulle även ge ytterligare bedömningsunderlag för de mindre bankerna, och således öka likabehandlingen gentemot de större bankerna i avseende på hur stor vikt som läggs vid FI:s eget stresstest.

SweFinTech anser att FI bör vara mer transparent i vilka bedömningsgrunder som kommer att göras samt att FI ska stå fast vid sitt tidigare uttalande och inkludera bankernas egna stresstester som en stående bedömningsgrund i sin metod.

## Bilaga – Den känslighetsbaserade stresstestmetodens nuvarande utformning

Den känslighetsbaserade stresstestmetoden är uppdelad i övergripande metodval och i en specifik kalibrering av riskparametrar. FI utvecklar och förfinar testet kontinuerligt. Denna bilaga redogör översiktligt för testets huvudsakliga utformning.

### Övergripande metodval

Stresstestet avser ett treårigt förlopp och konstrueras genom förändringar i olika riskparametrar och där den största påfrestningen tillförs företagen under det första året. Något underliggande makroekonomiskt scenario finns inte men kalibreringen av riskparametrarna är avsedda att motsvara en svårartad med inte osannolik finansiell påfrestning. Riskparametrarna kan bland annat innefatta förändringar i följande:

- Marknadsräntor, kreditspreadar, valutakurser och tillgångspriser.
- Kreditförluster och riskvägda tillgångar.
- Operativa förlusthändelser.
- Provisionsintäkter och provisionskostnader, men också andra viktiga intäkt- och kostnadsposter.

Utfallen kommer som utgångspunkt att beräknas genom en så kallad top-down-ansats, det vill säga beräkningarna utförs av FI. Data som ligger till grund för beräkningarna utgörs i stor del av den som bankerna rapporterar till FI i den periodiska inrapporteringen. I viss utsträckning kommer data också att tas in i andra sammanhang, exempelvis i de löpande riskgenomgångar som FI har med bankerna.<sup>13</sup>

Stresstestet utgår från ett startläge med balansräkning, resultaträkning och kapitalstatus från bankernas inrapporterade finansiella data från det föregående året, alternativt de senaste föregående åren. Sammansättningen av tillgångar och skulder hålls generellt sett konstant, men en viss tillväxt av tillgångar och skulder kommer att ingå i kalibreringen där så är motiverat. FI avser exempelvis att göra ett antagande om att i första hand kategori 1-bankerna ersätter delar av de icke-finansiella storföretagens förfallande marknadsfinansiering genom befintliga kreditfaciliteter. För framför allt mindre, snabbväxande banker kan det också bli relevant att bedöma den framtida tillväxten, och bedömningen av den underliggande intjäningen utgår då från flerårig historisk data.

FI gör ett antagande om statisk balansräkning i sin metod. SweFinTech menar att detta antagande riskerar att ge en skev bild av företag som har en hög tillväxt, beroende på vad nuläget är, och för bolag med hög omsättningshastighet på sin balansräkning. För exempelvis bolag som har väldigt kort duration på sina tillgångar, och därmed möjlighet att snabbt ändra sin balansräkning, så krävs det aktiva beslut om fortsatt kreditgivning för att behålla balansräkningen på samma nivå. SweFinTech menar då att det inte är rimligt att anta att sådana bolag kommer att ha en statisk balansräkning om de går in i en recession. Detta gäller särskilt små bolag som inte är systemviktiga och av den anledningen inte har krav på sig att upprätthålla kritisk verksamhet i form av kreditgivning.

Likaså ser SweFinTech det som problematiskt att investeringar, och därmed ökade, kostnader, relaterade till expansion och tillväxt som är gjorda under året för rapportering och dessförinnan (i år alltså det som gjordes under 2020 och tidigare) i metoden används som grund för vilka kostnader banken antas ha i en recession. Att utgå från år 2020 i de kommande tre åren i stresstestet, och använda samma utgångspunkt för kostnader och förluster, kommer att ge en oproportionerligt stor minskning i kapitalnivå redan innan några stressparametrar appliceras.

FI anger visserligen i metoden att det kan bli relevant att bedöma den framtida tillväxten för dessa typer av banker, och att den bedömningen skulle utgå från flerårig historisk data. SweFinTech menar dock att det inte är tydligt hur FI avser att göra den bedömningen, särskilt för nyare bolag med kort historik.

Vidare anser SweFinTech att det inte är tydligt hur FI kommer att kalibrera stress-parametrarna, framförallt hur kreditförlusterna förväntas stressas. FI anger att de för större banker kommer att utgå ifrån bolagens interna modeller för skattning av kreditrisk (s k IRK-modeller). Däremot nämner FI inte hur kreditförlusterna kommer att skattas för de bolag som använder schablonmetoden. Det är därför svårt att veta vilket underlag FI kommer att använda för stress av kreditförluster för banker med schablonmetoden, vilken vanligtvis används av mindre och nya aktörer SweFinTech skulle vilja se en ökad transparens vad gäller hur FI:s bedömning kommer att göras.

## Appendix 1

### Räkneexempel

<b>Exempel 1</b>	<b>År t</b>	<b>År t+1</b>	<b>År t+2</b>	<b>År t+3</b>
Kärnprimärkapital	750	600	500	650
Riskexponeringsbelopp	10 000	10 200	10 300	10 300
Kärnprimärkapitalkrav	450	459	464	464
Kärnprimärkapitalkvot %	7,50%	5,88%	4,85%	6,31%
Delta krav (4.5%)	3,00%	1,38%	0,35%	1,81%
Kapitalkonserveringsbuffert	250	255	257,5	257,5
<b>Minskning i nivå</b>				
Minskning i kärnprimärkapital		-150	-250	-100
Ökning i kapitalkrav		9	14	14
Totalt P2G behov		159	264	114
Överstiger kapitalkonserveringsbuffert		<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
<b>Minskning i kvot</b>				
Skillnad i kvot		-1,62%	-2,65%	-1,19%
Överstiger 2.5% kapitalkonserveringsbuffert		-0,88%	0,15%	-1,31%
P2G absolut belopp		<b>0</b>	<b>15</b>	<b>0</b>

<b>Exempel 2</b>	<b>År t</b>	<b>År t+1</b>	<b>År t+2</b>	<b>År t+3</b>
Kärnprimärkapital	2 000	1 500	1 250	1 500
Riskexponeringsbelopp	10 000	10 000	10 000	10 000
Kapitalkrav	450	450	450	450
Kärnprimärkapitalkvot %	20,00%	15,00%	12,50%	15,00%
Delta krav (4.5%)	15,50%	10,50%	8,00%	10,50%
Kapitalkonserveringsbuffert	250	250	250	250
<b>Minskning i nivå</b>				
Minskning i kärnprimärkapital		-500	-750	-500
Ökning i kapitalkrav		0	0	0
Totalt P2G behov		500	750	500
Överstiger kapitalkonserveringsbuffert		250	<b>500</b>	250
<b>Minskning i kvot</b>				
Skillnad i kvot		-5,00%	-7,50%	-5,00%
Överstiger 2.5% kapitalkonserveringsbuffert		2,50%	5,00%	2,50%
P2G absolut belopp		<b>250</b>	<b>500</b>	<b>250</b>

<b>Exempel 3</b>	<b>År t</b>	<b>År t+1</b>	<b>År t+2</b>	<b>År t+3</b>
Kärnprimärkapital	700	650	600	550
Riskexponeringsbelopp	10 000	12 000	14 000	13 000
Kapitalkrav	450	540	630	585
Kärnprimärkapitalkvot %	7,00%	5,42%	4,29%	4,23%



Delta krav (4.5%)	2,50%	0,92%	-0,21%	-0,27%
Kapitalkonserveringsbuffert	250	300	350	325
<b>Minskning i nivå</b>				
Minskning i kärnprimärkapital		-50	-100	-150
Ökning i kapitalkrav		90	180	135
Totalt P2G behov		140	280	285
Överstiger kapitalkonserveringsbuffert		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Minskning i kvot</b>				
Skillnad i kvot		-1,58%	-2,71%	-2,77%
Överstiger 2.5% kapitalkonserveringsbuffert		-0,92%	0,21%	0,27%
P2G absolut belopp		<b>0</b>	<b>30</b>	<b>35</b>