

2019-04-10

Dnr RG 2019/235

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

FI:s krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och diversifiering av säkerställda obligationer i likviditetsbufferten

(FI Dnr 19-5338)

Riksgäldskontoret (Riksgälden) välkomnar att Finansinspektionen (FI) fortsätter med kravet på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar. Däremot ser Riksgälden inte några skäl till att införa ett buffertkrav i svenska kronor – en likviditetsbuffert i reservvalutorna euro eller US-dollar framstår som betydligt mer ändamålsenlig i en krissituation. Därtill efterlyser Riksgälden en djupare analys av konsekvenserna för likviditetsriskerna i euro och US-dollar samt konsekvenserna för den svenska statspappersmarknaden av att införa likviditetstäckningskrav i svenska kronor. Riksgälden instämmer vidare i att det förvisso finns goda skäl att begränsa andelen svenska säkerställda obligationer som får lov att ingå i en banks likviditetsbuffert. Dock är det för Riksgälden oklart hur FI kommer fram till att den föreslagna nivån på andelen svenska säkerställda obligationer i likviditetsbufferten är en lämplig maximinivå. Analysen framstår i båda dessa avseenden som ofullständig varför Riksgälden förordar att FI återkommer med en mer fullständig analys innan FI fattar beslut om vad som ska gälla i dessa frågor.

Riksgäldens synpunkter på FI:s ställningstaganden

Ställningstagande 1:

Inom ramen för pelare 2 kräver FI att banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2 ska ha en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som i vardera valutan uppgår till minst 100 procent.

FI anser dessutom att ställa ett pelare 2-krav för varje övrig enskild valuta, inklusive svenska kronor, förutsatt att valutan är signifikant för den enskilda banken. Likviditetstäckningskvoten för dessa enskilda valutor var för sig (inte euro och USD-dollar) behöver uppgå till minst 75 procent. Likviditetstäckningskvoten ska beräknas i enlighet med LCR-förordningen.

Pelare 2-kravet gäller för den konsoliderade situationen i berörda banker. FI kräver att bankerna uppfyller pelare 2-kravet varje dag. Men i likhet med vad som gäller för pelare 1-kravet för likviditetstäckningskvoten är det tillåtet att underskrida kravnivån vid stressade situationer för att täcka oförväntade kassautflöden.

FI kommer att begära att en bank som inte lever upp till pelare 2-kravet tillämpar samma principer för att återställa kravnivån som vid en överträdelse av pelare 1-kravet.

Riksgälden välkomnar ställningstagandet att banker i tillsynskategori 1 och 2 även fortsättningsvis ska ha en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar på minst 100

procent för respektive valuta. Dock bör första stycket i ställningstagandet kompletteras med förtydligandet att ett krav i någon av valutorna endast omfattar de banker där valutan är signifikant.

Som förts fram i tidigare yttrande¹ bedömer Riksgälden att de flesta av bankerna i tillsynskategori 1 och 2 kommer hanteras genom resolution om de fallerar eller sannolikt kommer falla. Det är emellertid inte osannolikt att en bank i resolution, åtminstone inledningsvis, kan få svårt att fullt ut refinansiera förfallande skulder eller på annat sätt få svårighet att på egen hand uppbåda tillräckligt med finansiering. Möjligheten att banken snabbt kan realisera eller pantsätta likvida tillgångar i en sådan situation kan därför vara avgörande för ett ordnat resolutionsförfarande. Ytterst bör bufferten således bestå av så likvida tillgångar som möjligt. Hur pass likvida dessa tillgångar är i en krissituation avgörs bland annat av tillgångarnas valutasammansättning. Tillsammans med den svenska banksektorns stora beroende av marknadsfinansiering i utländsk valuta innebär detta att det är av central betydelse att bankernas likviditetsreserv till stor del består av globala reservvalutor. En likviditetsbuffert i de mer likvida reservvalutorna euro och US-dollar framstår därmed som mer ändamålsenlig än en buffert bestående av tillgångar denominerade i svenska kronor. Riksgälden ser därför inget skäl till att ett likviditetstäckningskrav i svenska kronor om minst 75 procent bidrar till att stärka motståndskraften i det svenska banksystemet – tvärtom riskerar förslaget att försvaga motståndskraften om bankerna minskar sina likvida tillgångar i euro och US-dollar till förmån för tillgångar i svenska kronor. Finansinspektionen borde komplettera promemorian med en analys som visar på vinster och potentiella risker för den finansiella stabiliteten av att införa ett krav i svenska kronor. Dessutom kan Riksbanken relativt enkelt förse banksystemet med svenska kronor om det skulle behövas. Uppstår behovet i utländsk valuta är Riksbankens förmåga till likviditetsstöd däremot begränsad.

Ett likviditetstäckningskrav i svenska kronor måste också vägas mot det faktum att utbudet av svenska statspapper och andra nivå 1-tillgångar i svenska kronor, exklusive säkerställda obligationer, under lång tid har varit, och i nuläget är, relativt begränsat. Riksgälden noterar att FI bedömer att det föreslagna kravet ”ska kunna uppfyllas utan oönskade bieffekter”. Huruvida analysen bakom denna bedömning innefattar prissättningen av och handel med svenska statspapper framgår inte av remisspromemorian. Om så inte är fallet bör analysen kompletteras med detta innan beslut om att införa kravet fattas.

Ställningstagande 2

FI kommer att begränsa andelen säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut som får tillgodoräknas i likviditetsbufferten. Vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten får maximalt 50 procent av den totala likviditetsbufferten utgöras av säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut. Begränsningen gäller för den konsoliderade situationen i berörda banker.

¹ Se Riksgäldens svar på remissen FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor.

Denna begränsning är en precisering av det operativa kravet enligt artikel 8.1 i LCR-förordningen. Pelare 1-kravet för likviditetsbuffertens sammansättning i olika tillgångskategorier enligt artikel 17 i LCR-förordningen gäller fortsatt.

Att begränsa nivån på andelen svenska säkerställda obligationer som kan ingå i likviditetsbufferten förefaller befogat både utifrån ett likviditetsperspektiv och från ett finansiellt stabilitetsperspektiv. Riksgälden noterar dock att den föreslagna maximala nivån på 50 procent är mindre strikt än den maximinivå på 40 procent som gällde tidigare för den *totala* tillåtna andelen säkerställda obligationer (FFFS 2012:6) samtidigt som FI understryker att bedömningarna som låg till grund för det tidigare kravet kvarstår. Det vore önskvärt om FI kan förtydliga hur denna till synes haltande logik hänger ihop. Allt annat lika riskerar en högre tillåten andel säkerställda obligationer leda till att kvaliteten i likviditetsbufferten försämras jämfört med tidigare. Dessutom kan svenska bankers korsägande av säkerställda obligationer vara en kanal för att problem i en krisdrabbad bank sprider sig till resten av banksystemet. I avsaknad av analys förefaller en maximal nivå på 40 procent bättre värna den finansiella stabiliteten.

Övriga synpunkter

Riksgälden är positiv till att både FI:s krav och metod för likviditetskrav inom ramen för pelare 2 offentliggörs. Riksgälden anser dock att även enskilda bankers efterlevnad av kraven bör redovisas offentligt och regelbundet. Som ett minimum bör bankerna som träffas av kravet åläggas att kvartalsvis redovisa likviditetstäckningskvoten för det dagliga genomsnittet över perioden uppdelat per signifikant valuta och på aggregerad nivå för samtliga valutor.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Daniel Westin. I den slutliga handläggningen har även analytikern Anna Olofsson deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Daniel Westin, föredragande