

REMISSYTTRANDE

Er referens 16-9877

2018-01-26

Finansinspektionen

finansinspektionen@fi.se

Förslag till föreskrifter och allmänna råd om kreditriskhantering

Svenska Bankföreningen, Sparbankernas Riksförbund och Finansbolagens Förening (nedan organisationerna) välkomnar en översyn av de allmänna råden FFFS 2004:6. Mer än ett decennium har gått sedan de allmänna råden trädde i kraft och i och med att den samhällsliga och tekniska utvecklingen ständigt går framåt finns behov av en översyn av de allmänna råden.

Organisationerna motsätter sig dock att de nu gällande allmänna råden, FFFS 2004:6, omvandlas till föreskrifter. Det underlag som presenteras ger inte vid handen att de brister som FI noterat är av sådan dignitet att det framstår som nödvändigt att införa hårdare krav för att komma tillrätta med noterade brister. Av FIs konsekvensanalys framgår att samtliga av de stora företagen antas följa befintliga allmänna råd och att så även gäller för 90 procent av de små företagen. Beskrivningen visar snarare på ett problem av begränsad omfattning som lämpligen bör omhändertas inom ramen för FIs tillsyn.

Mot bakgrund av bestämmelserna i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och dess förarbeten tillsammans med de uttalanden som görs i regeringskansliets promemoria Upplösning av Sparbankernas Säkerhetskassa och vissa andra frågor, Fi2017/03554/B, kan det också starkt ifrågasättas om såväl befintliga som kommande bemyndiganden ger FI stöd för att besluta föreskrifter med den detaljeringsgrad som nu föreslås.

Sedan finanskrisen 2008 har ett flertal nya krav införts på olika författningsnivåer inom såväl kapitaltäckningsområdet som bolagsstyrningsområdet liksom andra

områden. Det redovisade underlaget saknar helt en analys av de effekter som dessa åtgärder medfört för den finansiella stabiliteten och skyddet för intressenterna.

Sammantaget anser organisationerna därför att det saknas grundläggande förutsättningar för att i dagsläget införa nya föreskrifter.

Ett beslut avseende föreskrifterna kan väntas tidigast mot sommaren 2018. Detta, tillsammans med att förslagets konsekvenser för företagen är klart underskattade, innebär att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten är orimlig. Eftersom det inte heller har presenterats några bärande skäl till varför en så snabb process skulle vara nödvändig framstår det som högst rimligt att ikraftträdandet sker tidigast vid årsskiftet 2018/19.

Organisationerna lämnar nedan synpunkter på de olika delarna i förslaget till föreskrift samt remisspromemorian. Det bör dock redan nu framhållas att kraven i många stycken är oklara och svårtillämpade bl.a. med hänsyn till att kraven också återfinns i annan reglering.

Remisspromemorian – Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

FI anger att kreditförluster spelat en stor roll vid de finanskriser som inträffat genom åren. Området är alltså centralt för den finansiella stabiliteten varför FI anser att det inte är tillräckligt att reglera kreditriskhanteringen genom allmänna råd. Målet med föreskrifterna är enligt FI att förbättra kreditriskhanteringen i kreditinstitut och värdepappersbolag, vilket kan understödja ett högt förtroende för dessa och bidra till stabiliteten i det finansiella systemet. FI hänvisar även till uttalanden från IMF 2011 och 2016 samt till ett uttalande från ESRB 2011.

Organisationerna som håller med om att kreditförluster har spelat en roll vid de senaste finanskriserna, kan samtidigt konstatera att en omfattande reglering därefter har tillkommit för den finansiella sektorn för att stärka den finansiella stabiliteten. Kapitäläckningskraven har skärps med bl.a. krav på buffertar. Amorteringskrav har införts som skärpts i omgångar liksom skärpta krav på likviditet och krav på återhämtningsplaner i den nya lagen om resolution. Nya krav har också införts avseende styrelsens och VDs kompetens och erfarenhet liksom krav på maximalt antal uppdrag som dessa befattningshavare kan inneha samtidigt. Sedan finanskrisen 2008 har således en rad regleringsåtgärder vidtagits för att stärka den finansiella stabiliteten.

Det av FI presenterade underlaget saknar helt en analys av de effekter dessa åtgärder har givit. Att ange den finansiella stabiliteten som grund för en uppgradering

av nuvarande allmänna råd till föreskrifter framstår därför varken som befogad eller trovärdig.

Enligt FI är avsikten med föreskrifterna att dessa även ska förbättra kreditriskhanteringen i berörda företag. FI påpekar dock i sin konsekvensbedömning att samtliga av de stora företagen antas följa befintliga allmänna råd och att så även gäller för 90 procent av de små företagen. FIs beskrivning av hur marknaden antas fungera i dagsläget belägger inte nödvändigheten eller behovet av en ny reglering. Beskrivningen visar snarare på ett problem av begränsad omfattning som lämpligen bör omhändertas inom ramen för FIs tillsynsverksamhet än genom en skärpt reglering för branschen som helhet.

1.3 Regleringsalternativ

FI framhåller att allt sedan de allmänna råden infördes 2004 har flera kreditriskundersökningar genomförts där FI uppmärksammat brister i företagets kreditriskhantering, däribland brister i företagets kreditprövningar och dokumentation. FI menar att det genom bindande föreskrifter på området kommer att framgå tydligare vad som fordras av företagen. FI lyfter även att en tydligare reglering skulle underlätta tillsynen av företagen.

Organisationerna har tidigare konstaterat att det saknas en analys av de effekter som den regelvåg som påbörjades efter finanskrisen 2008 har haft för den finansiella stabiliteten och för företagets interna styrning och kontroll. Mot denna bakgrund och med beaktande av att de problem som FI refererar till synes vara hänförliga till en mindre krets av FIs tillsynsobjekt framstår det inte som motiverat att införa nya föreskrifter. Att vissa problem uppmärksammas bör därför inte i sig föranleda att hårdare reglering ska införas.

Även om en förflyttning från allmänna råd till föreskrifter skulle underlätta FIs tillsyn kan detta inte ensamt utgöra grund för en reglering. Det bör kunna krävas att genomförd behovs- och konsekvensanalys entydigt visar på ett behov av en sådan reglering och att effekterna av en utebliven reglering skulle medföra allvarliga konsekvenser för kreditriskhanteringen, den finansiella stabiliteten eller tillsynen. Om kreditriskhanteringen i stort fungerar tillfredsställande, som synes framgå av FIs underlag, måste det ifrågasättas om det inte finns alternativa lösningar till regleringsförslaget. Detta innebär inte att det inte kan finnas behov av att förtydliga de befintliga allmänna råden i vissa avseenden.

Sammantaget krävs – innan nya regler övervägs – att en analys genomförs av dels de regleringsåtgärder som redan vidtagits för att stärka den finansiella stabiliteten, dels de problem som inte kan avhjälpas med en uppdaterad version av befintliga allmänna råd och dels de för- och nackdelar som en ny reglering skulle medföra i jämförelse med att uppdatera de befintliga allmänna råden. För det fall det

framkommer indikationer på att föreskrifter framstår som den enda möjliga vägen framåt för att stärka den finansiella stabiliteten eller hantera eventuella brister i kreditriskhanteringen, måste det först säkerställas att lag och bemyndiganden ger utrymme för att i föreskrift uppställa handlingskrav. Om de rättsliga förutsättningarna inte ger utrymme för tydliga föreskrifter bör föreskrifter inte meddelas. Vaga eller otydliga krav måste undvikas för att skapa såväl rättssäkerhet som förutsägbarhet eftersom avsteg från en föreskrifts bestämmelser eller en felbedömning från företagets sida kan föranleda en sanktion.

1.4 Rättsliga förutsättningar

FI hänvisar till 16 kap. 1 § 4 lagen om bank- och finansieringsrörelse, 5 kap. 2 § 5 förordning om bank- och finansieringsrörelse samt till det kommande bemyndigandet avseende 8 kap. 1–6 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Organisationerna noterar att bemyndigandet i 16 kap. 1 § 4 infördes i ett sent skede i lagstiftningsprocessen genom förslag från Finansutskottet, betänkande 2003/04:FiU15. Utskottet konstaterar mycket kortfattat att regeringen föreslår övergripande bestämmelser om ett kreditinstituts rörelse. Bland annat ska ett kreditinstituts rörelse drivas på ett sådant sätt att dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. I kapitlet finns vidare bestämmelser om riskhantering, genomlysning, sundhet samt riktlinjer och instruktioner. Bestämmelserna är rambestämmelser. Utskottet anser att det därför är lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ska vidtas för att uppfylla de krav på soliditet m.m. som avses i 6 kap. 1–5 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse. Ett tillägg med denna innebörd bör därför göras i 16 kap. 1 § bank- och finansieringsrörelse.

Eftersom utskottet inte närmare redogör för hur bemyndigandet bör avgränsas måste ledning sökas i förarbetena till dessa bestämmelser i lagen om bank- och finansieringsrörelse. I prop. 2002/03:139 s. 273 ff. redogörs för bestämmelserna om ett företags rörelse såvitt avser soliditet, likviditet, genomlysning, riskhantering och sundhet. Det kan därvid noteras att soliditetsregel kortfattat avser företagets risknivå i förhållande till buffertkapitalets storlek. Av bestämmelsen att ett instituts rörelse ska drivas på ett sätt att dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras följer, enligt förarbetena, en skyldighet att dels anpassa storleken och risknivån i rörelsen efter kapitalstyrkan (soliditet), dels upprätthålla en tillräcklig likviditet. Avseende genomlysning framgår av förarbetena att kravet på genomlysning bör avse både det sätt som rörelsen drivs på och hur den organiseras. Det påpekas vidare att, när det gäller rörelsens drivande, bör det innebära att företagets tillgångar ska vara överblickbara och företagets ställning möjlig att värdera med någorlunda säkerhet. Det anges vidare att kravet på genomlysning inte kan mätas efter någon absolut måttstock utan beror på företagets omständigheter i övrigt.

När det gäller riskhantering anges i de nämnda förarbetena att rörelsereglerna bör ta sikte på att begränsa det totala risktagandet. Huvudambitionen med reglerna bör vidare, enligt nämnda förarbeten, vara att företagen bygger upp fungerande system för riskhantering. I förarbetena utvecklas närmare vad kravet på riskhantering kan avse där bl.a. följande anges. Det finns ett legitimt intresse för staten att påverka hur beslutssystemen inom ett institut ser ut. Därmed är det inte sagt att det bör finnas lagbestämmelser som styr det materiella innehållet i beslut som faller inom ramen för den inom institutet tillåtna verksamheten. Det är fullt tillräckligt att lagstiftningen kräver system som ser till att det finns tillräckligt beslutsunderlag, att besluten fattas på lämplig nivå och att någon, slutligen styrelsen, får en bild av den helhet som följer av de enskilda besluten. En detaljreglering av alla de aspekter som ryms inom begreppet riskhantering skulle bli mycket omfattande. Speciellt tvivelaktigt är detta i ljuset av en tänkbar utveckling mot alltmer olika institut med mycket skilda inriktningar på rörelsen. Att under sådana förhållanden ställa upp enhetliga riskhanteringsregler ter sig i det närmaste ogörligt och i vart fall inte önskvärt. Strikta och enhetliga regler på det här området riskerar att bromsa utvecklingen av ändamålsenliga riskhanteringssystem avpassade för varje enskilt instituts rörelse. Av angivna skäl är det mest ändamålsenligt att lägga fast vissa ramkrav i en övergripande bestämmelse om riskhantering. Kommittén föreslår därför att det av bestämmelsen skall framgå att en bank och ett kreditmarknadsföretag skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som deras rörelser är förknippad med. De nämnda kraven är långtgående eftersom de kan ha vittgående konsekvenser för institutets hela rörelse och organisation. Detta är också naturligt eftersom all bank- och finansieringsrörelse i viss bemärkelse går ut på att hantera risker. Även om den tänkta rambestämmelsen kan synas oprecis lägger den fast de oeftergivliga krav som måste ställas på institutens riskhanteringssystem oavsett hur de närmare utformas. Bestämmelsens karaktär av rambestämmelse kommer att innebära både större möjligheter för och ställa större krav på tillsynsmyndigheten, som skall avgöra om varje enskilt instituts riskhanteringssystem uppfyller bestämmelsens krav. En sådan förändring ligger emellertid i linje med den allmänna utvecklingen från kvantitets- till kvalitetsinriktad lagstiftning och tillsyn. Tillsynsmyndighetens möjlighet att på olika sätt närmare utveckla vilka krav som bestämmelsen innebär bör inte drivas så långt att en utveckling från institutens sida av nya och ändamålsenliga riskhanteringssystem, i meningen informations-, besluts- och kontrollsystem, hindras. Det bör alltid finnas en möjlighet för ett enskilt institut att utveckla speciella system avpassade till dess speciella rörelse.

Beträffande sundhet framgår av angivna förarbeten att bestämmelsen i första hand riktar sig mot förhållanden som helt klart är olämpliga och förtroendeskadliga och att med dessa förutsättningar kommer oundvikligen en bestämmelse av detta slag i hög

grad gälla förhållandet mellan företaget och dess kunder. Vidare påpekas att ett av de områden om bestämmelsen avser att träffa är företagets missbruk av sin typiskt sett starkare ställning gentemot enskilda kunder som företaget skulle kunna utnyttja otillbörligt.

Efter denna relativt sett långa inledning bör den slutsatsen kunna dras att förarbetena avser att ge en ram för kraven men att de inte är avsedda att reglera företagets verksamhet i detalj. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter hänförliga till dessa bestämmelser bör därmed inte, såsom uttrycks i förarbetena, drivas så långt att företagets möjlighet till utveckling hindras.

När det gäller bestämmelserna i 8 kap. 1–3 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse framgår det av förarbetena, prop. 2002/03:139 s. 318 ff., att trygghets- och säkerhetsregeln bör ersättas med en bestämmelse som anger att ett institut inför ett kreditbeslut ska pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Det är således fråga om åtgärder som ska vidtas innan en kredit lämnas.

Frågan behandlas även i promemorian Upplösning av Sparbankernas Säkerhetskassa och vissa andra frågor. Där förklaras att syftet med ett sådant bemyndigande i första hand är att skapa stabila kreditinstitut genom att begränsa risken för kreditförluster hos instituten. I skälen till förslaget förklaras att ändamålet med ett bemyndigande är att FI ska kunna lägga fast principer för de mest centrala delarna av kreditprocessen och klargöra vilka åtgärder som kreditinstituten ska vidta för att uppfylla kraven i 8 kap 1–4 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse således om kreditprovning, beslutsunderlag samt dokumentation.

Inte heller i fråga om det utvidgade bemyndigandet i nämnda promemoria torde således utrymme finnas för någon detaljreglering av företagets kreditprocesser. Istället ska det röra sig om principer för uppfyllelse av lagbestämmelserna. Det kan därför ifrågasättas vilka möjligheter det nya bemyndigandet faktiskt ger FI att meddela detaljföreskrifter avseende kreditprocesser m.m. Den aktuella lagtexten innehåller redan utpräglade principbaserade regler för de mest centrala delarna av kreditprocessen och kan därigenom inte utan vidare låta sig brytas ned i principer på lägre nivå.

Sammantaget kan det därför starkt ifrågasättas om befintliga såväl som kommande bemyndiganden ger stöd för att besluta föreskrifter med den detaljeringsgrad som FI nu föreslår. Det finns därför, enligt vår mening, anledning att först analysera hur långt dessa bemyndiganden sträcker sig innan nya krav införs i föreskriftsform. Mot denna bakgrund framstår det som mer rimligt att göra en översyn och uppdatera de nu gällande allmänna råden.

1 kap. förslaget till föreskrift - Tillämpningsområde och definitioner

1 kap. 5 § Definitioner

Dualitetsprincipen: principen om att ingen person ensam ska handlägga en transaktion genom hela beslutsprocessen. Av beslutspromemorian framgår att även om definitionen har omformulerats avses definitionen inte få en ny innebörd.

Organisationerna har inget att invända mot att en dualitetsprincip fortsatt ska gälla. Det bör emellertid noteras att även om det inte är FIs avsikt att ändra innebörden av begreppet kommer begreppet lyftas in en kontext av föreskrifter, dvs. hårda regler. Detta innebär att tolkningen av hur principen kan eller ska appliceras i en organisation blir viktig framför allt i förhållande till företagets datoriserade lösningar. Inom ramen för ett allmänt råd gavs företagen möjlighet att tillämpa principen och syftet med densamma med hänsyn tagen till verksamhetens organisation och systemstöd. Det måste således klargöras att principen ska kunna tillämpas teknikneutralt och att företagen ska kunna använda lösningar som bejaktar dualitetsprincipen inom olika nivåer oavsett graden av automatisering.

Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen synes vokabulären i sig något förlegad då det på den finansiella marknaden redan förekommer digitala och helautomatiska lösningar, dvs. utan någon inblandning av en eller flera personer.

Grupp av kunder med inbördes anknytning/samlimitering: Gruppbegreppet ska ha samma innebörd som i artikel 4, punkt 39, i förordning 575/2013/EU. Definitionen av samlimitering har ändrats något i förhållande till det allmänna rådet, FFFS 2004:6, för att bättre harmoniera med tillsynsförordningen. I promemorian anges att företaget i samband med kreditprövningen ska utreda, identifiera och dokumentera behovet av samlimitering för en grupp kunder med inbördes anknytning. FI hänvisar bl.a. till FFFS 2014:12 där det framgår att företaget ska göra en noggrann analys av samtliga exponeringar som överstiger två procent av företagets eller gruppens godtagbara kapital när det bestämmer stora exponeringar mot en grupp av kunder med inbördes anknytning.

Organisationerna konstaterar att definitionen har vidgats och fått ett mycket brett tillämpningsområde som kan komma att medföra problem vid bedömningen av om en grupp ska anses föreligga eller inte. Detta blir framför allt gällande i fråga om konsumenter. En befintlig bolånekund eller en person med inbördes anknytning till en bolånekund som önskar köpa eller leasa t.ex. en elektronikprodukt med en ny kredit måste "gruppbedömas" för att företaget ska kunna bedöma om krediterna ska samlimiteras. Detta framstår varken som ett proportionellt eller rimligt krav. För att uppnå en rimlig kravnivå måste tillämpningsområdet antingen tydligt avgränsas bl.a. avseende mindre krediter alternativt måste kravet göras mer flexibelt så att orimliga resultat kan undvikas.

Kreditbeslut: beslut om att bevilja eller avslå en kredit, ändra villkor i en tidigare beviljad kredit, beslut om nedskrivningar, återföringar av nedskrivningar, bortskrivningar samt andra beslut om värdeförändringar av en kredit.

Organisationerna konstaterar att definitionen av termen kreditbeslut innebär såväl en ändring som en utvidgning i förhållande till nu gällande praxis genom att det i begreppet även inkluderas beslut om nedskrivningar, bortskrivningar samt andra beslut om värdeförändringar av en kredit. Således ska varje enskild ändring av reserven för kreditförlust med avseende på ett enskilt kreditengagemang, hanteras i enlighet med bestämmelserna i förslagets 5 kap. För varje ändring av reserven ska dokumentation upprättas som åtminstone visar vilken instans och vilka personer som fattat beslutet samt vilka kreditvillkor som därvid beslutats liksom de överväganden som legat till grund för beslutet.

Till detta kommer att de nya redovisningsprinciper, IFRS9, som trädde i kraft vid årsskiftet kommer att innebära att merparten av genomförda reserveringar (nedskrivningar) kommer att ske rent maskinellt genom interna beräkningsmodeller utvecklade inom respektive institut.

Sammantaget innebär förslaget således en onödig omgång med betungande administrativa uppgifter som saknar betydelse för riskhanteringen. De olägenheter som förslaget medför uppväger inte de eventuella fördelar som förslaget kan medföra varför bestämmelsen bör tas bort.

Återbetalningsförmåga: kredittagarens förmåga att fullgöra en kredit i enlighet med kreditavtalet.

Organisationerna konstaterar att definitionen att fullgöra en kredit i enlighet med kreditavtalet är oklar. En kredittagare kan i och för sig sägas fullgöra ett åtagande enligt kreditavtalet genom att återbetala krediten, men krediter fullgörs inte, de återbetalas. Begreppet kreditavtalet bör därför ersättas med krediten och begreppet fullgöra ersättas med termen återbetala. Vidare bör på motsvarande sätt ordet kreditavtalet ersättas med ordet krediten i 6 kap. 3 § förslaget. Organisationerna föreslår dock, som framgår nedan, att 6 kap. 3 § helt tas bort.

2 kap. förslaget till föreskrift – Styrning och ansvar

F1 föreslår i detta kapitel regler som till stora delar överlappar FIs föreskrifter och allmänna råd 2014:1.

Organisationerna menar att finns en tydlig skillnad mellan vad som framgår av förarbetena till lagstiftningen och det som framgår av Finansinspektionens förslag till

föreskrift och tillhörande beslutspromemoria. I förarbetena, prop. 2002/03:39 s. 273 ff., betonas behovet av att ge företagen utrymme att ha olika riskhanteringssystem men att detta också ställer större krav på tillsynsmyndigheten. Fls förslag till föreskrift snävar in, i motsats till den inställning som redovisas i förarbetena, kraven på hur riskhanteringssystem, riskkaptit och riskstrategier skall vara utformade. Även om en sådan likriktning skulle underlätta Fls tillsynsarbete måste det anses framstå som klarlagt att detta inte var syftet med lagstiftningen. En alltför hög grad av likriktning i detta hänseende kan även i sig kan skapa systemrisk. Såvitt framgår har någon ändring av den inställning som redovisas i nämnda förarbeten inte gjorts. Utgångspunkten för en ny reglering måste därför ta avstamp i dessa förarbeten.

Vidare finns en fara med att ställa i stort sett samma krav på företagen avseende riskhantering, dokumentering och kontroll i olika författningar. Nya skärpta krav på styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut infördes 2014 genom Fls föreskrifter 2014:1. Syftet med FFFS 2014:1 är, enligt beslutspromemorian, att säkerställa att kreditinstitut har en god styrning, riskhantering och kontroll. Bland annat ställs specifika krav på riskhantering. Reglerna i FFFS 2014:1 ska vidare säkerställa att styrelseledamöterna är medvetna om företagets risker och att de säkerställer att företaget har nödvändiga riskhanteringsprocesser och kontrollsystem. FFFS 2014:1 reglerar, förutom styrelsens och VDs ansvar, även riskhanteringen i företaget såsom riskrapportering, riskkultur, limiter och riskbedömning. Det kan därför ifrågasättas vilket mervärde, om något, som förslagets krav på styrning och ansvar ger företagen. Dubbla krav som överlappar varandra riskerar i stället att skapa otydlighet och en administrativ organisation som inte gagnar en tydlig och god struktur och kontrollapparat. Ett exempel i detta hänseende är frågan om riskkaptit som hanteras på olika sätt i FFFS 2014:1 och de nu föreslagna föreskrifterna. Kap. 2 bör därför tas bort helt.

3 kap. förslaget till föreskrift – Identifiering och mätning

3 kap. 1 § ändamålsenliga processer

Fl föreslår att ett företag ska ha ändamålsenliga processer för att löpande identifiera, mäta, internt rapportera och kontrollera nivån på företagets kreditrisker inklusive sannolikheten för fallissemang och förlust vid fallissemang.

Organisationerna anser att den föreslagna bestämmelsen utgör en upprepning av delar av bestämmelsen i 6 kap 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse samt i FFFS 2014:1 5 kap. 1 § och bör därför utgå. Lagbestämmelsen innehåller visserligen inget uttryckligt krav på att företagets processer måste vara ändamålsenliga. Det faller emellertid på sin egen orimlighet att ett företag skulle kunna uppfylla kraven i bestämmelsen genom att ha icke ändamålsenliga processer. Detsamma gäller "sannolikheten för fallissemang och förlust vid fallissemang". Den föreslagna

bestämmelsen är för övrigt näst intill identisk med den förslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 §, bortsett från att den senare inte innehåller något krav på ändamålsenlighet.

Den föreslagna bestämmelsen saknar således funktion och bör följaktligen tas bort.

3 kap. 2 § effektiva system

FI föreslår i andra stycket att processerna ska vara utformade med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och komplexitet. Företagets processer, metoder och system ska vidare göra det möjligt att analysera riskerna och riskkänsligheten i kreditportföljen.

Organisationerna välkomnar att proportionalitetsprincipen tas in i bestämmelsen. Dock ger utformningen inte någon ytterligare ledning för hur proportionalitetsprincipen ska tillämpas. Det kan ifrågasättas vilket mervärde den föreslagna bestämmelsen ger.

3 kap. 3 § interna metoder

FI föreslår i första stycket att företag ska ha interna metoder för att rangordna krediter efter risknivå.

Organisationerna anser att innebörden av bestämmelsen inte bör ändra på den möjlighet som företagen har enligt gällande regelverk att använda riskklassificeringsmodeller som tillhandahålls av extern part. Av denna anledning behöver FI närmare förklara vad som avses med kravet på att underliggande data ska vara tillförlitliga och fullständiga.

FI föreslår i andra stycket att ett beslut om förändring av interna metoder för att rangordna krediter efter risknivå ska föregås av en skriftlig analys av hur förändringen kan komma att påverka företagets samlade kreditrisk, kreditportföljens sammansättning, diversifiering och koncentration.

Organisationerna konstaterar att bestämmelsen är oklar eftersom en riskklassificeringsmodell primärt har funktionen att mäta kreditrisk och förändringar i metoden kan således inte medföra effekter i de hänseenden som FI anger.

3 kap. 4 § omprövning

FI föreslår att ett företag ska ompröva samtliga krediter minst en gång om året. Omprövningen ska ha ett framåtblickande perspektiv. Omprövningen ska ske individuellt när det fordras enligt företagets interna regler. Av promemorian framgår bl.a. att gruppvis omprövning kan göras för mindre krediter eller homogena portföljer t.ex. bolån. Om en omprövning görs gruppvis och sådan bedömning visar att kreditriskerna har ökat bör bedömningen följas upp med en kvalitativ analys.

Inledningsvis ställer sig organisationerna frågande till bestämmelsens placering. Kapitel 3 reglerar identifiering och mätning av kreditrisk och kapitel 4 reglerar kreditprövningen, varför bestämmelsen bättre hör hemma i kapitel 4. Av andra stycket nämnda paragraf kan utläsas att det är fråga om att reglera formerna för löpande bedömning av kreditrisken i enskilda krediter, vilket innebär att paragrafen bör placeras i kapitel 4. Av pedagogiska skäl bör regeln om omprövning placeras sist i det kapitel som handlar om kreditprövning. Omprövning definieras som "förnyad bedömning av företagets kreditrisk för den aktuella perioden".

Det som beskrivs i de två första styckena i paragrafen hanteras i sin helhet i kap. 4 och 5 i föreskriften varför paragrafen är onödig och kan tas bort. Bestämmelsen om valutakursen bör dock flyttas och behandlas som ett allmänt råd, se nedan 4 kap. 6 §.

Bestämmelsens omfattning måste klargöras bl.a. i förhållande till definitionen av kreditbeslut och de krav i annan reglering som ställs på företagen att bedöma, hantera och att återkommande till FI rapportera sina risker. Förändringar i kreditrisk mäts och följs normalt upp med riskklassificering (se 3 kap. 3 § ovan) som är framåtblickande, vanligtvis med ett år. Det är inte så att varje kredit för vilken en betydande försämring noteras, måste bli föremål för omprövning oftare än årligen. Ett kreditengagemang som är riskklassificerat i den allra bästa riskklassen, som på grund av försämring i något avseende flyttas ned ett eller två steg på en tiogradig skala är förvisso att se som en betydande försämring men kan fortfarande vara ett kreditengagemang med mycket bra kreditkvalitet som inte behöver omprövas oftare än årligen. Det är därför viktigt att krav på ökad omprövningsfrekvens kopplas till förändring av kreditrisken.

FI anger i promemorian att gruppvis omprövning kan göras för mindre krediter, vilket framstår som rimligt. För att förtydliga kraven i föreskriften bör möjligheten att tillämpa gruppvis omprövning uttryckas i föreskriften. En kvalitativ analys ska vidare, enligt FI, göras om kreditriskerna har ökat. Det måste ses som högst sannolikt att förändringar i en grupp av krediter kommer att identifieras vid varje omprövning vilket skulle få till följd att kvalitativa bedömningar måste genomföras, dvs. bedömningar av de enskilda krediterna oavsett väsentlighet eller risk. Det förefaller exempelvis orimligt att behöva ompröva varje bostadskredit om det sker en prisförändring på bostadsmarknaden. När det gäller företagskrediter finns bestämmelser i andra författningar som reglerar hur företagen ska hantera olika risker t.ex. tillsynsförordningen avseende kreditvärdering. Det bör klargöras i vilka avseenden gällande krav inte anses tillräckliga.

Av bestämmelsen framgår även att omprövningen ska ha ett framåtblickande perspektiv och innefatta en prövning av fallissemangsrisk. Detta är något som

redan framgår av bestämmelserna om kreditprövning (4 kap. 4 § förslaget) och behöver därför inte anges i bestämmelsen om omprövning.

I paragrafens andra stycke anges att en individuell omprövning både ska beakta den enskilda som den samlade riskbilden. Varken föreskriften eller remisspromemorian ger någon förklaring till hur de två begreppen enskild och samlad riskbild är avsedda att förstås. Begreppen bör därför förklaras.

Sammanfattningsvis bör bestämmelsen arbetas om och det bör klart framgå att frekvensen för omprövning av krediter ska vara riskbaserad vilket bör komma till uttryck i bestämmelsen som reglerar omprövning. Vidare bör den omplaceras till 4 kap.

4 kap. förslaget till föreskrift – Kreditprövning

4 kap. 1 § sunda och väldefinierade kriterier

FI föreslår att det införs en typ av sundhetsbestämmelse.

Organisationerna anser att bestämmelsen inte tillför någon konkretisering av lagens krav och den därför bör tas bort.

4 kap. 2 § samlimitering

Organisationerna anser, av pedagogiska skäl, att bestämmelsen bör placeras så att den kommer efter de i sammanhanget betydligt mera fundamentala bestämmelserna i de föreslagna 3 - 5 §§.

Samlimitering definieras i förslaget som sammanläggning av krediter, någon närmare förklaring av bestämmelsens syfte ges varken i föreskriftsförslaget eller i remisspromemorian. Det framgår inte heller vilken bedömning de sammanlagda krediterna ska underkastas. Syftet med kravet måste utvecklas och tydligt framgå av föreskriften.

4 kap. 4 och 5 § känslighetsanalys m.m.

FI föreslår att kreditprövningen ska omfatta en känslighetsanalys av kredittagarens återbetalningsförmåga och risken för värdeförsämring i ställda säkerheter. Kravet gäller oavsett typ av låntagare och kredit.

Organisationerna anser att kravet i 4 kap. 4 § på "god bild av kredittagarens återbetalningsförmåga, ställda säkerheter och andra kreditriskreduceringar", inkluderar en bedömning av vilka känslighetsanalyser som krävs. Att som här ställa detta krav vid samtliga kreditprövningar förefaller överdrivet och riskerar att leda till alltför schablonmässiga ansatser. Bestämmelsen i 4 kap. 5 § föreslås därför ändras enligt följande "Kreditprövningen ska göras framåtblickande, med utgångspunkt i

tillgänglig historik och inkludera relevanta känslighetsanalyser”. Bestämmelserna om kreditprövning ska täcka en mångfald av produkter under lång tid framåt. Det är därför viktigt att utformningen ges viss flexibilitet.

4 kap. 6 § annan valuta

FI föreslår att företag ska ge kredittagaren adekvat information om riskerna med en kredit i annan valuta.

Organisationerna noterar att beträffande bostadskrediter finns redan bestämmelser om bostadskrediter i utländsk valuta i 6, 20 a - c §§ konsumentkreditlagen som bl.a. innehåller krav på att tillhandahålla information. Det är därför oklart vad förslagets bestämmelse tillför i denna del.

När det gäller näringskrediter kan det ifrågasättas varför det införs ett informationskrav mellan näringsidkare avseende risker med att ta en kredit i en annan valuta än den som kunden (näringsidkaren) har sin huvudsakliga intjäning i. Det måste förklaras hur kravet förhåller sig till t.ex. internationella företag. Kravet kommer att påföra företagen en utredningsbörda genom att dessa måste utreda om kundens (näringsidkarens) huvudsakliga intjäning är i en annan valuta än lånevalutan.

Vidare noteras att den föreslagna bestämmelsen inte behandlar kreditprövning varför bestämmelsen om informationsplikt i förhållande till kredittagare är felplacerad och om den ska behållas bör den därför flyttas.

Organisationerna kan förstå motivet bakom informationskravet såvitt avser kursrisk, men konstaterar att informationskravet i vissa fall även ska omfatta andra risker, vilket framgår av ordet ”åtminstone”. Eftersom den aktuella bestämmelsen behandlar krediter i främmande valuta bör informationskravet begränsas till kursrisken. Om informationen även ska innefatta andra förhållanden måste bestämmelsen preciseras med de risker som avses.

5 kap. förslaget till föreskrift – kreditbeslut

Organisationerna kan konstatera att dessa bestämmelser överlappar bestämmelserna i FFFS 2014:1. Detta framgår även av remisspromemorian. Som nämnts ovan, kap. 2, riskerar dubbla regleringar skapa otydliga och svårtolkade regler vilket enbart leder till merarbete utan att möjliggöra för företagen att upprätthålla en god styrning och kontroll. Dessutom innehåller förslaget till föreskrift otydliga krav, bl.a. kravet på att kreditbeslut ska fattas i enlighet med en sund riskkultur. Som tidigare påpekats lämpar sig diffusa krav illa i föreskriftsform. Av rättssäkerhetsskäl och för att bestämmelserna ska vara förutsägbara måste krav i föreskriftsform ange vad myndigheten faktiskt förväntar sig av företagen. Ett avsteg

från föreskriftens bestämmelser eller en felbedömning från företags sida kan föranleda en sanktion. Det måste anses vara myndighetens ansvar att tillse att krav i författningar, framför allt i föreskriftsform, är så tydliga att det klart framgår vilket beteende myndigheten önskar frammana. Kap. 5 bör tas bort helt.

Relationen mellan 4 kap. och 5 kap.

Organisationerna konstaterar att förslaget till föreskrifter har separata kapitel för kreditprövningen och kreditbesluten. En konsekvens av förslagets konstruktion är att hanteringen av kreditpropåer som aldrig leder till kreditbeslut och faktisk riskexponering också kommer att omfattas av regleringen. Endast för de kreditärenden som i slutänden leder till faktisk riskexponering finns behov av reglering. Mot denna bakgrund bör texten omarbetas så att reglerna bara tar sikte på fullbordade kreditförhållanden.

6 kap. förslaget till föreskrift – Krediter med förhöjd risk

6 kap. 1 § betydande ökning av kreditrisken

FI ger i förslaget exempel på betydande ökning av kreditrisken såsom att *en* kredittagare får försämrad återbetalningsförmåga.

Organisationerna noterar att FI i sin remisspromemoria påpekar att begreppet "en betydande ökning av kreditrisk" används i föreskriften eftersom det är förenligt med IFRS 9. I detta sammanhang är det viktigt att betona att ifrågasvarande begrepp har olika innebörd i IFRS 9 och i CRR och att det varken är lämpligt eller rimligt att den betydelse som begreppet har i IFRS 9 också tillämpas för kreditprocessen. För att inte skapa otydlighet bör hänvisningen till IFRS 9 i remisspromemorian tas bort.

Vidare bör exemplifieringen i föreskriften såvitt avser vad som ska anses utgöra en betydande ökning av kreditrisken, omformuleras. Försämrad kreditförmåga hos en kredittagare behöver inte innebära en betydande ökning av kreditrisken.

6 kap. 2 § omprövning

FI har i anslutning till bestämmelsen lämnat förslag till allmänna råd om handlingsplaner för krediter för vilka betydande ökning av kreditrisken har noterats.

Organisationerna anser att det allmänna rådet är överflödigt eftersom det inte tillför något nytt i förhållande till 6 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Nämda paragraf i lagen uppställer krav på att företaget ska ha kontroll över riskerna i verksamheten. Idén om handlingsplaner riskerar därför att uppfattas som ett onödigt formkrav. Framför allt med beaktande av att föreskriften också uppställer krav på omprövning som i sig innehåller krav på hantering av kreditrisk. Rådet bör därför tas bort.

6 kap. 3 § fullgöra kreditavtal

FI föreslår att om ett företag har identifierat att en kredittagare sannolikt saknar förutsättningar att fullgöra kreditavtalet ska företaget utan dröjsmål verka för att minska kreditrisken.

Organisationerna anser att bestämmelsen är överflödigt eftersom ett företag alltid är skyldigt att se till att risker, såväl på aggregerad nivå som på enskild nivå, ligger inom den nivå som har beslutats. Vidare saknas behov av en bestämmelse som ställer krav på att företaget ska verka för att minska kreditrisken i fall där kredittagaren bedöms sakna återbetalningsförmåga. Ett företag är redan på grund av annan reglering, skyldigt att löpande ha kontroll över sina tillgångar och att kunna hantera de risker som förekommer. I konsekvens med vad som anges ovan, under 1 kap 5 § p 12 Återbetalningsförmåga, bör i och för sig ordet kreditavtalet ersättas med ordet krediten.

7 kap. förslaget till föreskrift – Krediter till en jävskrets

Inledningsvis bör noteras att bestämmelserna i 8 kap. 5 och 6 §§ bank- och finansieringsrörelselagen omfattar tillhandahållande av tjänster till en jävskrets. Lagens tillämpningsområde är därmed inte avgränsat till enbart krediter utan alla typer av tjänster som ett företag kan tillhandahålla jävskretsen. Det kan därför starkt ifrågasättas om bestämmelserna i 7 kap. hör hemma i en författning som syftar till att reglera hantering av kreditrisker.

Enligt förslaget titel synes dock bestämmelserna endast avse krediter till en jävskrets vilket också genomsyrar bestämmelserna i nämnda kapitel. Samtidigt refererar föreskriften i vissa paragrafer till lagens benämning "tjänster till en jävskrets". Det måste därför förtydligas vilket tillämpningsområden som avses med uppställda krav, krediter och/eller tjänster till en jävskrets.

7 kap. 2 § ledande ställning

FI föreslår en exemplifierande definition av delegat i ledande ställning. I paragrafen hänvisas bl.a. till FFFS 2011:1 1 kap. 4 §.

Organisationerna noterar att det i olika fora har påpekats att otydligheten i 8 kap 5 § första stycket 2 bank- och finansieringsrörelselagen behöver förklaras för att inte skapa problem för företagen. För att ge företagen den vägledning som efterfrågats bör bestämmelsen förtydligas. Vad som ska avses med anställda i ledande ställning bör utvecklas närmare, det räcker således inte med att hänvisa till FFFS 2011:1. Vidare bör begreppet ledningsgrupp preciseras och vissa frågetecken rätas ut. Måste gruppen och envar av de i gruppen ingående personerna ha beslutanderätt i institutsgemensamma frågor? Måste personerna ha ett ansvar för ett signifikant

affärsområde eller större dotterbolag? Viss ledning kan hämtas från förarbetena till aktiebolagslagens regler om föreskrifter från bolagsstämman avseende ersättning till *ledande befattningshavare*.

Normalt är det endast VD som ansvarar inför styrelsen men VD kan ha en stor mängd befattningshavare som rapporterar till honom/henne. I remisspromemorian anges att det skall vara fråga om personer på "högsta nivå" i företaget. Det bör därför förtydligas att företagen har möjlighet att avgränsa kretsen till de fåtal personer som faktiskt är på den "högsta nivån".

I remisspromemoria anges att även ersättarna för VD skall ingå i gruppen. Endast den som faktiskt trätt in som VD bör omfattas, dessförinnan saknar titeln vice VD betydelse i detta hänseende. En konsekvens blir därför att skrivningen om vice VD ska strykas. Detsamma bör gälla för ställföreträdare för andra befattningshavare.

Beträffande annan aktie- eller andelsägare än staten med ett större innehav än tre procent av kapitalet så bör det förtydligas att kravet endast omfattar fysiska personer.

7 kap. 3 § väsentligt ekonomiskt intresse

Organisationerna anser att begreppet *väsentligt ekonomiskt intresse* bör preciseras eller så bör ytterligare vägledning ges för tolkning av begreppet. Det måste klargöras om det är fråga om ett objektiva eller subjektiva kriterium. Begreppet väsentligt ekonomiskt intresse bör avse den som har rätt till 20 procent av avkastningen.

7 kap. 4 § särskilda processer

Organisationerna anser att enskilda tjänster inom ramavtal (typ elektroniska tjänster i internetbankerna) inte ska kräva särskilda beslutsformer. Motsvarande borde gälla kreditlimiter. Om en kreditlimit beslutas för en jävsperson skall det i enlighet med institutets normala rutiner kunna fattas kreditbeslut på andra ställen inom institutet inom den ramen så länge krediterna är på institutets "sedvanliga villkor".

De skyddssyften som bestämmelserna en gång byggde på har tillgodosetts genom den omfattande reglering som tillkommit efter krisen 2008. Klart höjda kapitalkrav, nya krav på likviditet, återhämtningsplaner, intern styrning, riskhantering och kontroll mm. syftar bl.a. till att skydda insättarnas medel och mot att instituten förorsakas omfattande kreditförluster.

4 Förslagets konsekvenser

FI föreslår att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 augusti 2018.

Bankföreningen konstaterar att FIs konsekvensanalys inte är kompatibel med den verklighet som företagen lever i. De nya kraven kommer att medföra väsentligt högre kostnader än vad som framgår av remisspromemorian. Förutom att samtliga berörda personer inom företagen måste ges tid att ta till sig de nya kraven ska nya instruktioner tas fram och internberedas. Nya krav innebär även utveckling av befintliga IT-system vilket kräver tid för utredning, beställning, kravställande, utveckling, validering, programtester, regressionstester med mera. I detta sammanhang bör noteras att en enklare förändring av IT-systemen kräver minst 100–200 timmar. Är det fråga om mer komplicerade ändringar tar det betydligt längre tid än så. Förändringarna måste också införlivas i verksamheten. Det omfattar såväl privatrådgivare som företagsrådgivare samt övrig berörd personal. I en större bank kan det röra sig om 4000 anställda som behöver få instruktioner om nya interna regler.

Med hänsyn till att förslagets konsekvenser för företagen är klart underskattade och att de slutliga kraven sannolikt kommer att publiceras tidigast våren 2018 framstår det som orimligt att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 augusti 2018. Det har inte heller presenterats några tydliga skäl till varför ett snabbt införlivande skulle vara nödvändigt. Det framstår därför som rimligt att ikraftträdandet infaller tidigast vid årsskiftet 2018/19.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Hans Lindberg

SPARBANKERNAS RIKSFÖRBUND



Ewa Andersen

FINANSBOLAGENS FÖRENING



Lars Zacharoff