

Datum 2018-10-09
Talare Erik Thedéen
Möte SNS/SHOF Finanspanel

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Klarar bankerna nästa kris – vilken roll spelar kapitalkrav?

Att diskutera hur bankerna klarar nästa kris är onekligen ett passande ämne i oktober 2018, precis tio år efter finanskrisens svåraste fas. Jag ska försöka beskriva något av vad som gjorts från reglerings- och tillsynsmyndigheternas sida under den här tiden och vad som ännu återstår att slutföra. På en övergripande nivå kan jag konstatera att det svenska banksystemet är mer motståndskraftigt mot kriser idag. En kritisk faktor för motståndskraft i banksystemet är huruvida de enskilda bankerna har hållbara affärsmodeller som kan vara lönsamma även i mycket sämre marknadslägen än idag. Men ur FI:s perspektiv skulle jag vilja peka på tre viktiga orsaker till att det svenska banksystemet är bättre rustat mot kriser idag: högre kapitalkrav och starkare kapitalbaser i bankerna, införandet av reglering och tillsyn inom likviditetsriskområdet, samt skapandet av resolutionsramverk – alltså hur vi hanterar banker i kris. Idag kommer jag framförallt att ta fasta på kapitalkravens roll.

Varför är kapitalkrav ett viktigt verktyg för tillsynsmyndigheter?

De nya kapital- och likviditetsreglerna kommer i huvudsak från Basel 3 som är ett av de åtgärds paket som direkt kan härledas ur finanskrisen. Det fanns tidigt efter krisen en insikt i att utformningen av bankregleringen behövde förändras och ett intensivt arbete under de senaste tio åren har lett fram till denna uppsättning internationella standarder (det är i formell mening inte ett regelverk). Många stora ändringar har gjorts och det mesta är nu klart – men det återstår fortfarande att fullt ut införa Basel 3 i gällande rätt, så att ett nytt regelverk kan användas av tillsynsmyndigheter och av banker.

Hur kommer förändrade kapitalkrav att påverka den svenska finansmarknaden? För att svara på den frågan behöver vi ta ett steg tillbaka och reflektera över varför vi har så långtgående reglering av bankers verksamhet och i synnerhet av det egna kapitalet? Varför ställer myndigheter så mycket krav på SEB, till exempel krav på hur balansräkningen ska se ut, men inte på ett företag som ERICSSON?

I jämförelse med andra slags företag har banker en hög andel skulder i sin finansiering. Detta beror delvis på bankernas roll att ta emot inlåning från allmänheten, men det handlar också om företagsekonomiska överväganden. Skälen bakom företags val av finansieringsformer och konsekvenserna av dessa beslut har varit föremål för relativt omfattande akademisk teoribildning. För banker utgår detta arbete från den höga graden av skuldsättning, det vill säga den låga andelen eget kapital i förhållande till bankers övriga finansiering¹. Detta förhållande är i linje med den teori om kapitalstruktur som presenterades av Modigliani och Miller (1958 och 1963)². Denna teori utgår i sin enklaste form från mycket stiliserade antaganden där räntekostnader inte är skattemässigt avdragsgilla och där konkurser inte förekommer. Under sådana antaganden är företagets värde och finansieringskostnader oberoende av i vilken utsträckning företaget väljer att använda eget kapital eller skulder som finansieringskälla.

Men eftersom räntekostnader är skattemässigt avdragsgilla är det billigare med lånefinansiering och ett företag kan därför öka räntabiliteten genom att välja en så låg andel eget kapital som möjligt. Mot detta står att ett bolag med lågt eget kapital har mindre motståndskraft och därigenom en högre risk att gå i konkurs. Om företaget väljer en hög skuldsättningsgrad så kan dess långivare komma att begära högre ränta som kompensation för den högre konkursrisken. Då ökar kostnaden för lånefinansiering, vilket sätter en övre gräns för hur stor andel lånefinansiering som är optimalt för ett företag. Det finns alltså en disciplinerande marknadsmekanism.

I banksystemet har det i hög grad funnits både underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) statsgarantier, som följer av att stora banker har ansetts vara för viktiga för betalningssystemet och samhällsekonomin för att staten ska tillåta dem att gå i konkurs. Ofta har staten även agerat för att inte heller mindre banker ska försättas i konkurs. Statliga garantier har i praktiken varit ett förlustskydd för dem som lånat ut pengar till bankerna. Genom dessa garantier har en viktig marknadsmekanism satts ur spel; kostnaden för lånefinansiering har inte stigit fullt ut om bankerna ökat risken i sin verksamhet, till exempel genom att välja en hög skuldsättningsgrad. Avdragsrätten för räntekostnaderna tillsammans med garantierna på bankens upplåning gör då att det normalt är

¹ Det kan finnas olika anledningar till att banker väljer att finansiera sig med skulder i stor omfattning. För en bank är till exempel inlåning inte bara en finansieringsform, utan kan också ses som en produktionsfaktor, se Cline, W. R. (2015), "Testing the Modigliani-Miller Theorem of Capital Structure Irrelevance for Banks", *Peterson Institute for International Economics Working Paper* No. 15-8.

² Eftersom staten ställer kapitalkrav på banker kan dessa, till skillnad från traditionella företag, inte bestämma nivån på sin skuldsättning helt själva och det är bara kapital utöver minimikapitalkravet som till fullo kan absorbera förluster ur bankens aktieägars perspektiv. Modigliani och Millers teori om finansiering bygger på att hela det egna kapitalet kan användas som en buffert mot förluster och är bland annat därför inte tillämpligt fullt ut på banker. Se Modigliani, F. och Miller, M. (1958), "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment", *American Economic Review*, vol 48, s. 261-297, samt (1963), "Corporate Income Taxes and the Cost of Capital: A Correction", *American Economic Review*, vol. 53 s. 433-443.

lönsamt för banker att finansiera verksamheten med en mycket stor andel lån³. Om myndigheterna inte ställer kapitalkrav skulle därmed en bank få starka incitament att ha ett mycket begränsat eget kapital.

Hög skuldsättningsgrad hos banker innebär att dessa är känsliga för störningar och förluster: dels därför att oväntat stora förluster faktiskt kan utplåna det egna kapitalet, dels för att redan misstanken om att förlusterna kan bli stora kan rubba förtroendet för banken bland dess kunder och finansiärer. I sådana lägen finns en risk att banker inte kan uppfylla sin roll som kreditgivare och betalningsförmedlare i det finansiella systemet, vilket kan få stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin. I värsta fall kan banker tvingas till ett oordnat fallissemang, med stora spridningseffekter och därmed än värre konsekvenser som följd. Det finns därför ett betydande samhällsintresse i att banker har tillräckligt med kapital för att undvika fallissemang och drivas vidare även om de skulle drabbas av stora förluster. Därför kräver staten att företag som bedriver bankverksamhet måste ha ett kapital som är stort nog för att täcka även de förluster som kan uppstå vid en mycket svår finansiell påfrestning.

Syftet med reglerade kapitalnivåer i bankerna är alltså att säkerställa att de har god motståndskraft även mot stora oförutsedda förluster. Därigenom kan banker fungera bättre i stressade lägen. Detta gäller för stora banker likväl som för små banker. Men det är inte bara enskilda banker, utan det finansiella systemet som helhet, som ska skyddas. Eftersom problem i en större bank kan spridas till andra, måste banker även hålla kapital för att minska sådana systemrisker. Ju viktigare en viss bank är för resten av det finansiella systemet, desto mer omfattande blir risken för farliga spridningseffekter om banken skulle få problem och desto högre behöver därför kapitalkravet vara av systemriskskäl.

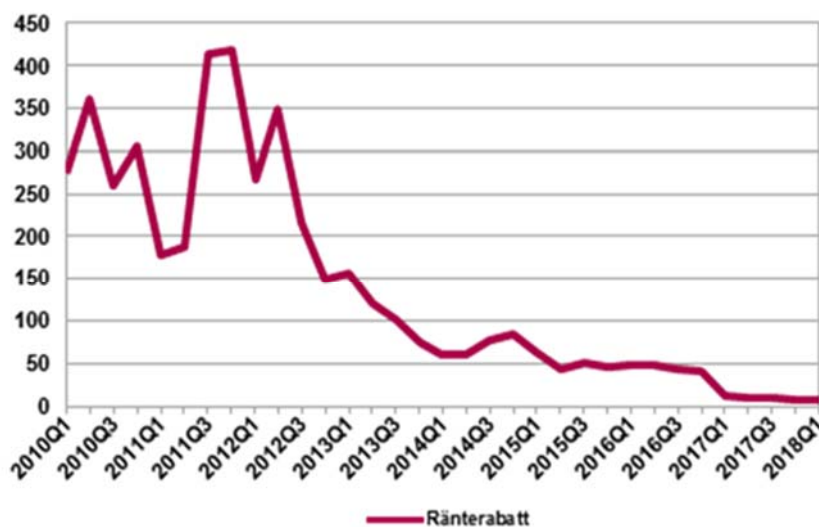
Att motverka Too-Big-To-Fail har varit ett viktigt mål sedan finanskrisen

Av olika historiska anledningar har många länder ett stort inslag av nationella storbanker. Denna marknadsstruktur har vuxit fram genom en kontinuerlig process av konsolidering och strävan efter stordriftsfördelar, vilka ytterligare har förstärkts genom förekomsten av underförstådda statsgarantier. Ett problem med denna utveckling är att stora banker lätt kan bli så viktiga att de utgör stora risker för samhällsekonomin i händelse av en kris, Too-Big-To-Fail inträffar. Det innebär att det uppstår ett läge där det ligger i allmänhetens intresse att bankens verksamhet upprätthålls även om den privata kapitalmarknaden är ovillig att ställa upp med ny finansiering. Då blir, som nämnts ovan, följden ofta att staten genom någon form av stöd garanterar bankens fortlevnad. Sannolikheten att en sådan stödsituation kan inträffa skapar stora problem: förutom att det offentliga får bära kostnader som

³ För mer information om varför banker föredrar skuldfinansiering, se Juks, R. (2010), "Why banks prefer leverage?", *Penning- och Valutapolitik* 2010:3 s. 23-36, Sveriges riksbank.

bankens finansiärer borde ta, så ger det incitament för bankerna att ta alltför höga risker, till exempel genom en snabb kreditexpansion. Banken upplevs som säkrare av obligationsägare och andra skuldinvestorer och får billigare lånefinansiering än vad dess underliggande risktagande borde motivera, något som i sin tur ger ännu högre risker för samhällsekonomin. Att minska den typen av kopplingar mellan stater (skattebetalare) och stora banker, har varit ett mycket viktigt mål med den nya reglering som tagits fram efter finanskrisen.

Det finns olika sätt att göra stora banker mindre kritiska för det finansiella systemet: inte bara genom mer omfattande kapitalkrav av olika slag, utan kanske framförallt genom skapandet av så kallade resolutionsramverk för ordnad hantering av systemviktiga banker som håller på att fallera. En grundbult i detta ramverk är att bankens långivare ska vara med och dela på förlusterna i en bank i fallissemang. För att resolution ska fungera i praktiken krävs att det genom lag har ställts utom tvivel för bankernas skuldinvestorer att vissa slags obligationer kommer att bära förluster i de fall bankens egna kapital inte räcker till. För att sådan skuldnedskrivning och konvertering till eget kapital ska fungera om behovet uppstår, måste bankens balansräkning förberedas i god tid före en kris. I Sverige liksom i övriga EU, pågår detta arbete fortfarande.



Har arbetet med att minska kopplingen mellan stater och banker varit verkningsfullt? Man kan få en indikation på detta genom att försöka skatta ”Too-big-to-fail-premien”, det vill säga den rabatt storbankerna får på sin finansieringskostnad på grund av att marknaden förväntar sig någon form av statligt stöd om banken får problem. FI:s skattningar visar att premien har minskat kraftigt sedan finanskrisen. Skattningarna utgår från kreditvärderingsbolagens bedömning av sannolikheten för statligt stöd. Om bedömningen är att sådant stöd skulle kunna vara aktuellt, så räknas detta in i storbankernas kreditbetyg och ett höjt betyg kan sedan översättas i minskade finansieringskostnader för banken. Den kraftiga minskningen i Too-big-to-fail-premien beror dels på att det implicita åtagandet för svenska staten har minskat genom införandet av resolutionsramverket, dels på FI:s högre kapitalkrav. Men

nedgången i premien förstärks förmodligen också av att marknadens riskpremier i allmänhet har sjunkit, till följd av det stora utbudet av likviditet, så en viss försiktighet i tolkningen är påkallad.

Framväxten av Baselstandarderna

Det kan vara intressant att sätta Basel 3 i ett historiskt sammanhang. Då blir det tydligt dels hur mycket mer omfattande regleringen av banker har blivit, dels hur inställningen till kvantitativa riskmodeller har svängt.

Grunden för bankreglering utformas i olika fora: från G20-organ som Financial Stability Board (FSB) som startades i finanskrisen och Baselkommittén som har en ännu längre historia, till vår regelverksprocess med EU-förordningar, delegerad reglering, direktiv och den svenska nationella tillämpningen. Finansinspektionen deltar i alla dessa sammanhang.

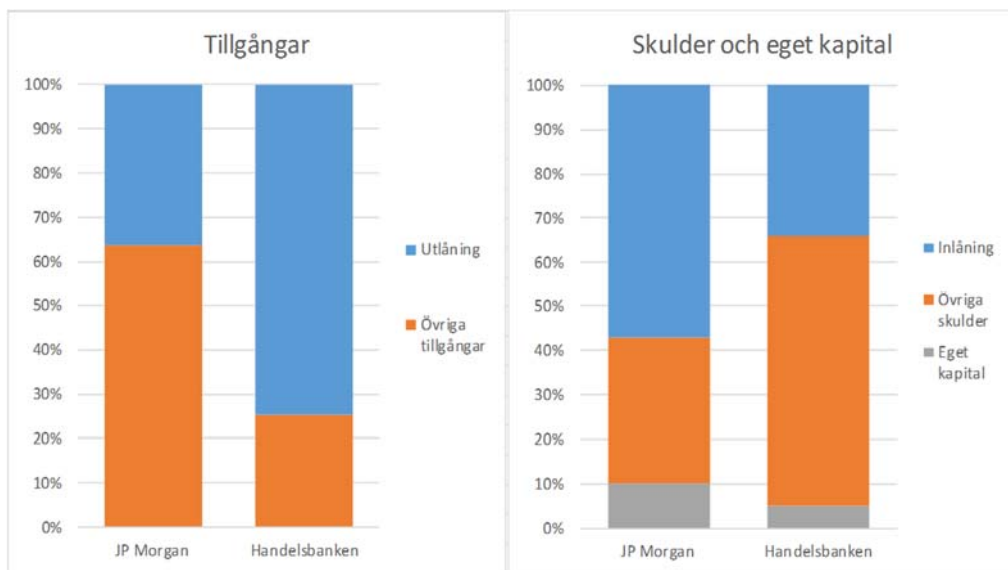
Baselkommittén bildades i mitten av 70-talet för att försöka motverka de motpartsriskerna som hade uppstått mellan olika banker på valutamarknaden efter Bretton-Woods-systemets sammanbrott. Bankreglering var vid den här tiden annars en nationell fråga. Men Baselkommittén utökade, fortsatte arbetet och enades om principer för hur tillsyn av stora, internationellt aktiva banker skulle bedrivas. 1988 hade Baselkommittén tagit fram den första internationella standarden för bankers kapitaltäckning, vilken angav att kapitalet skulle uppgå till minst 8 procent av de riskvägda tillgångarna, vilka räknades fram med enkla schablonvärden. Vid samma tid ledde stora ekonomiska och politiska förändringar till snabb utveckling på bankmarknaderna, framförallt under 90-talet. Samma utveckling gällde för Baselstandarderna; kvantitativa modeller av kreditrisker, operativa risker och marknadsrisker utformades och blev till huvuddelarna av det nya Basel 2-ramverket. Målet var att kapitalet i bankerna skulle användas mer effektivt för ekonomin. Den gamla Basel 1-standardens hade en svag koppling mellan risk och kapitalkrav, vilket innebar att viss utlåning krävde mer kapital än vad kreditrisken motiverade och vice versa. Detta gav fel incitament till bankerna och gjorde att standarden hade fungerat dåligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Basel 2 togs fram 2004, men började inte införas i EU förrän 2007, när finanskrisen redan stod för dörren. Basel 2 baserades på grundantagandet att risker så gott som alltid ska kunna mätas och beräknas, vilket ledde till att bankernas riskmätning, riskmodellering och riskkontroll ökade i omfattning. Banker fick lägre kapitalkrav om de kunde utforma sådana statistiska modeller som regelverket gav möjlighet till. Men nästan omgående, redan innan Basel 2 hunnit införas i EU-bankerna, bedömde Baselkommittén under intryck av den pågående globala finanskrisen att kapitaltäckningen behövde stramas upp. I den akuta fasen av krisen gick arbetet snabbt framåt. Redan 2010 enades man om de första delarna av Basel 3. Det viktigaste syftet var att höja kapitalkraven för stora internationella banker och att även införa ett nytt fokus på likviditetsrisker i reglering och tillsyn. Slutligen, i december 2017, kunde

kommittén enas om det som formellt är färdigställandet av Basel 3. Nu hade pendeln svängt tillbaka, genom att de riskmodeller som styr storbankernas kapitalkrav begränsades och kapitalkravet blev mer schablonmässigt beräknat. Man övergav grundantagandet att så gott som alla risker kan mätas och modelleras. Basel 3 påverkar bankerna redan nu men ska enligt överenskommelsen införas från och med 2022.

Konsekvenserna av nya standarder för kapitaltäckning

Om man blickar framåt, vad blir effekten av Basel 3 för den svenska finansmarknaden? Här finns det särskilt två områden att belysa närmare. En första tydlig slutsats är att harmoniseringen ökar, alltså att kapitalkrav och annan minimireglering kommer att vara mer lika mellan olika länder. Men eftersom de finansiella systemens struktur samtidigt skiljer sig åt betydligt mellan olika marknader har det varit en svår avvägning mellan att antingen anpassa regelverken efter dessa skillnader eller att ha långtgående krav som ska vara lika utformade överallt. Med Basel 3 kommer kapitalkraven att bli mer lika mellan banker och mellan länder - skillnader i bankers verksamhet och risknivå får mindre genomslag.



Svårigheterna med långtgående harmonisering kan åskådliggöras om vi ser närmare på hur annorlunda en amerikansk storbank fungerar jämfört med en svensk. Jag jämför här USAs största bank, JP Morgan Chase, med Sveriges största bank, Svenska Handelsbanken,⁴ och det är uppenbart att skillnaderna är stora, vilket i sig är en följd av att kreditgivning och sparande av historiska skäl har organiserats olika i Sverige och i USA. För Handelsbanken utgörs tre fjärdedelar av tillgångarna av utlåning, medan JP Morgan nästan har en omvänd ordning – utlåning motsvarar bara en dryg tredjedel av bankens

⁴ Skillnader i redovisningsstandarder gör att jämförbarheten mellan de båda bankerna är begränsad, men en översiktlig jämförelse kan ändå göras.

tillgångar. Ser vi närmare på vilken slags utlåning bankerna ägnar sig åt, upptäcker vi att JP Morgan knappast alls har vad vi menar med traditionella bolån på sin balansräkning, men desto större andel kreditkortslån, billån och liknande. I Handelsbankens fall utgörs mer än hälften av utlåningen av lån mot säkerhet i bostäder. JP Morgan har istället mer tillgångar som är kopplade till marknadsrisker och bankens verksamhet på kapitalmarknaderna.

Skillnaderna i tillgångar och affärsmodell mellan bankerna leder också till stora skillnader i finansieringen. I JP Morgans fall utgör olika slags inlåning majoriteten av bankens finansiering, medan Handelsbanken istället har en stor obligationsupplåning, som till nästan hälften utgörs av säkerställda obligationer. Det är mot den här bakgrunden naturligt att amerikanska och svenska tillsynsmyndigheter lägger vikt vid olika frågor när globala standarder för kapitalkrav ska utformas. Ur ett amerikanskt perspektiv är hanteringen av marknadsrisker och likviditetsrisker avgörande, medan det för svensk del är av största vikt att regelverken är väl utformade avseende kreditrisker kopplade till bolån samt hanteringen av säkerställd obligationsupplåning.

Tillsynen får större betydelse

En viktig effekt av att regleringen blir mer likartad, med färre möjligheter till nationell anpassning, är att tillsynen får en ännu viktigare roll, både i form av traditionell löpande banktillsyn och när det gäller hur det nyare området makrotillsyn ska inriktas. Från FI:s håll har vi hittills i hög utsträckning använt de allmänna kapitalkraven för att hantera systemriskerna genom att styra och öka motståndskraften hos banker. Framöver kommer vår tillsynsdialog, i vilken vi ställer specifika krav på enskilda banker, att vara ett viktigare verktyg, liksom sådana makrotillsynsåtgärder som direkt riktar sig mot låntagare i form av hushåll eller företag. Amorteringskravet är ett exempel på en sådan åtgärd.

Trenden mot harmonisering av kapitalkraven påverkar de svenska bankerna. De svenska kapitalkraven har hittills varit lite annorlunda än i många andra länder, de har varit höga och delvis annorlunda uppbyggda. Skälet till detta står att finna i att förutsättningarna här har varit ganska ovanliga. Sverige som land står utanför Euro-zonen, har stabila politiska institutioner, starka offentliga finanser med låg statsskuld och god underliggande ekonomisk tillväxt. Banksektorn har konsoliderats och byggts upp efter 90-talskrisen. Det svenska banksystemet är stort i förhållande till ekonomin och det domineras av en handfull banker som har en hög grad av systemvikt. Dessa svenska särdrag - som också är styrkefaktorer - har både motiverat och möjliggjort höga krav på svenska banker. Tack vare de gynnsamma förutsättningarna i Sverige har banksektorn kunnat uppfylla högt ställda kapitalkrav och samtidigt uppvisa god lönsamhet.

Det har ibland hävdats i den allmänna debatten att höga kapitalkrav skulle ha begränsat de svenska bankernas möjligheter att ge krediter och att höga svenska krav skulle ha hämmat bankernas konkurrensförmåga och lönsamhet. Jag menar att mycket tyder på motsatsen vad gäller de svenska bankerna efter

finansskrisen: trots att våra kapitalkrav har varit höga har kredittillväxten i Sverige stigit och bankernas lönsamhet god. I själva verket verkar det ha funnits viss koppling mellan de relativt höga kapitalkraven i Sverige och den goda lönsamheten för de svenska storbankerna.

Samtidigt som utlåningen vuxit och lönsamheten varit god i bankerna har stora potentiella sårbarheter byggts upp nationellt: priser på bostäder och kommersiella fastigheter och nivån på privat skuldsättning har stigit kraftigt. Riskmedvetandet kan ha påverkats av att vi inte har haft någon kris med höga kreditförluster i Sverige i mannaminne. Storbankernas expansion har även gjort Sverige till ett nordiskt nav i banksektorn, vilket leder till att risker i den svenska banksektorn kan spilla över till resten av Norden och Baltikum.

En fördel med global harmonisering av bankregler i form av striktare minimikrav (alltså krav som varken banker eller myndigheter ska kunna underskrida) kan vara att lägstanivån höjs och att risken därigenom minskar för att regionala bankkriser sprider sig internationellt till andra banker. På så sätt kan tilltron till det globala finansiella systemet öka, vilket främjar handel och integration. Men en annan aspekt på harmonisering är att banker anpassar sig och på sikt leder därmed mer lika krav förmodligen till att bankerna och de finansiella marknaderna blir allt mer lika i sin utformning. Det kan till exempel leda till att bankbaserade finanssystem, som i Europa där kreditgivning i huvudsak sker via banker, utvecklas mot ett mer kapitalmarknadsbaserat system, där krediter oftare återfinns på andra ställen än som direkta tillgångar i bankerna. Om kapitalkravet för viss utlåning i banker ökas kraftigt och förlorar kopplingen till hur risken bedöms på marknaden, så kan man också förvänta sig att den utlåningen framöver i högre grad tillhandahålls av andra aktörer än av banker. Det finns både fördelar och nackdelar med det, men en sådan utveckling ska ske på rättvisande grunder. Det leder över till den andra tydliga slutsatsen: det är viktigt att säkerställa att kapitalkraven är riskbaserade.

Viktiga avvägningar bakom riskbaserade kapitalkrav

Ibland hörs i debatten röster som förordar att kapitalkraven för banker borde vara drastiskt annorlunda. Ibland argumenteras det för att de borde vara lägre, men ofta handlar det om att nivåerna borde vara mycket högre än idag och att kapitalkraven inte borde utgå ifrån att risknivåerna skulle kunna skilja sig åt mellan olika slags banker. Det här är en intressant diskussion, men jag tror det är viktigt att belysa några grundläggande avvägningar.

Den marknad vi som myndighet reglerar, fungerar inte som ett slutet system. De krav vi ställer på de svenska bankerna påverkar hur vårt banksystem kommer att se ut framöver. Dels är den svenska bankmarknaden en del av den inre marknaden, dels är det inte bara banker – för vilka kapitalkrav är tillämpliga - som bedriver finansiell verksamhet. Ett exempel på denna utveckling är hur det sedan finansskrisen i allt högre grad bedrivs kreditgivning från olika slags fonder, som alltså inte är banker och därmed inte är föremål för

de krav som banker står under. Särskilt mer riskfylld utlåning i företagssektorn, till exempel i samband med större investeringar och förvärv, finansieras allt oftare varken av obligationer på kapitalmarknaden eller av utlåning från banker, utan genom direkta lån från fonder (vilka i sin tur kan innehålla ett element av belåning). På så sätt flyttar risker ut från den reglerade banksektorn.

Det är tydligt att regleringskrav, särskilt avseende kapital, påverkar hur banker och andra finansiella företag bedriver sin verksamhet. Väldigt höga kapitalkrav på viss utlåning hos banker kan till exempel medföra att bankerna kräver mer betalt av kunderna för sådana krediter för att uppnå bankens uppställda avkastningskrav. Detta ökar i sin tur attraktionen för företag som inte är banker att erbjuda samma form av utlåning mer kapitalsnålt, billigare för kunderna och samtidigt lönsammare. Även detta mönster väcker alltså frågan om avvägning. Ett nationellt banksystem som är hårt reglerat - och därmed som en konsekvens kan få en begränsad kärnverksamhet - är kanske inte alltid det bästa för den finansiella stabiliteten och samhällsekonomin

Innovation och konkurrens är önskvärda ting, inte minst ur ett konsumentperspektiv, men inte om det sker genom att risknivån i det finansiella systemet ökar och möjligheten att bedriva tillsyn över riskerna samtidigt försvåras. I grunden är jag dock positiv till att utlåningsmarknaden blir mer diversifierad och mindre beroende av bankerna, även om en sådan utveckling självfallet kräver en fortlöpande analys och bedömning.

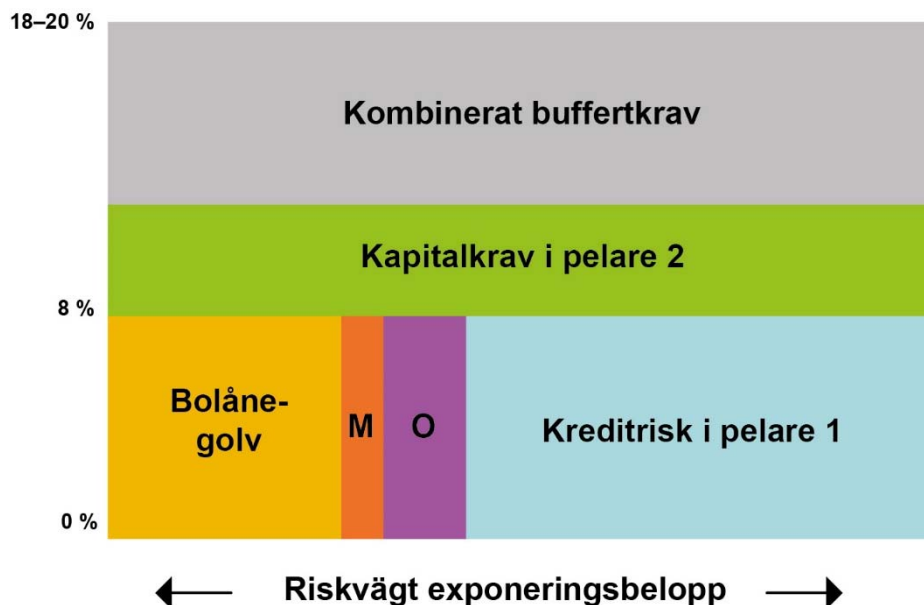
Huruvida de kreditexponeringar som i dagsläget utgör tillgångar i svenska banker i framtiden i högre grad kommer att återfinnas hos utländska banker, eller hos icke-banker, kan alltså påverkas av hur riskbaserade svenska kapitalkrav är. Den ändrade inriktningen i Baselkommittén, från Basel 2 till Basel 3, har till stor del handlat om hur kopplingen mellan risk och kapitalkrav ska se ut. Grundfrågan är enkel, alla håller nog med om att ett högre risktagande ska kräva mer kapital och vice versa. De flesta har också dragit samma typ av lärdomar från finanskrisen, att historiska data och statistisk modellering inte är tillräckligt för att göra en bra framåtblickande riskbedömning på finansiella marknader. Historien upprepar sig sällan på exakt samma sätt. Det finns en fundamental utmaning i att banker, förvisso inom regelverkens gränser, utformar prognosmodeller för sina egna kreditrisker som har en påverkan på bankernas kapitalkrav. Detta kan lätt leda till incitamentsproblem, eftersom banker har ett intresse av att utifrån sina lönsamhetsmål minimera kapitalet som binds i enskilda affärsverksamheter.

Men även om vi inte ska ha en övertro på statistiska modeller så finns det samtidigt uppenbara och objektiva skillnader i förlustrisk mellan olika slags bankverksamhet. Det är till exempel en skillnad mellan att som bank ha en garanti eller annan säkerhet för sitt lån - och att inte ha det. Det finns även ett stort värde i att banker har så god och framåtblickande riskkontroll som möjligt och fattar välinformerade affärsbeslut utifrån sin egen riskbedömning. Detta är inte något som statliga myndigheter bör föreskriva i detalj.

Med Basel 3 så är alltså inte längre grundantagandet att alla risker kan modelleras kvantitativt, vilket är en viktig insikt. I praktiken innebär det att modellering för kapitaltäckningen inte får ske alls för risker där historiska data är otillförlitliga, till exempel för operativa risker, och bara får ske i begränsad omfattning för förlustrisken i utlåning mot andra banker eller mycket stora företag. För risker där förlusthändelser inträffar mer frekvent kan modeller däremot fortfarande användas i hög utsträckning, till exempel för kreditrisker i utlåning mot små- och medelstora företag. Det är viktigt att betona att det finns många områden där kvantitativa riskmodeller är en förutsättning för god analys. Fördelen är att med en mer nyanserad inställning till vad som ska modelleras kvantitativt kan vi få kapitalkrav som återspeglar förlustrisker bättre och mer rättvisande. FI ser därmed inte det minskade inslaget av riskmodeller som en avvikelse från vår ståndpunkt att kapitalkrav ska vara riskbaserade.

Rollen för interna kreditriskmodeller i de framtida kapitalkraven

Det kan i sammanhanget vara värdefullt att försöka beskriva vilken roll interna modeller för kreditrisker har i uppbyggnaden av de svenska kapitalkraven. Efter att vi ändrat utformningen av riskviktsgolvet för bolån så kan man väldigt schematiskt beskriva kapitalkraven enligt diagrammet. Storleken på ytan anger kapitalkravet i kronor och höjden anger kravet uttryckt i procent. Minimikravets nivå är åtta procent och dess motsvarighet i kronor baseras på storleken på det riskvägda exponeringsbeloppet, vilket består av instituttspecifika förlustrisker för framförallt kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker. Ovanpå minimikravet – kapitalkravet enligt pelare 1 – så tillkommer pelare 2 som består av kapitalkrav vi som tillsynsmyndighet ställer på enskilda banker, om vi bedömer att det finns ett behov av högre motståndskraft till följd av särskilda risker eller svagheter. Slutligen tillkommer de kapitalbuffertar som vi enligt EU-regelverket och svensk lag kan ställa på bankerna som grupp, i huvudsak på grund av systemrisker och inte på grund av förlustrisker för de enskilda bankerna.



Ju högre förlustrisker en bank har i sin verksamhet, desto större blir det riskvägda exponeringsbeloppet, på grund av att riskvikterna blir högre. För de svenska bankerna – som alltså har mycket utlåning – är kreditrisker det överlägset största riskslaget. För JP Morgan, som vi jämförde med tidigare, är marknadsriskerna men framförallt operativa risker av relativt större vikt för det riskvägda exponeringsbeloppet och därmed för kapitalkravet. Rollen för interna kreditriskmodeller i kapitalkraven är alltså att – för de större banker som har tillstånd för interna modeller - styra det blå fältets storlek, det vill säga hur brett det ska vara. Om kapitalkraven är riskkänsliga avseende kreditrisker innebär det att det blå fältet kommer att vara olika stort för banker som har olika inriktning på sin utlåningsverksamhet.

Några av de åtgärder vi vidtagit nationellt under de senaste åren har varit att införa ett riskviktsgolv för svenska bolåneexponeringar, att använda systemriskbuffertar och pelare 2-krav för att justera upp kapitalkraven för storbankerna och att i högre grad styra hur bankernas riskmodeller för företagsutlåning ska vara utformade. I takt med att sårbarheter kopplat till skuldsättningen har byggts upp och att vi dragit nya lärdomar, har vi agerat med de verktyg som har stått till buds i syfte att öka det finansiella systemets motståndskraft. Kapitalkraven har dock utvecklats till något av ett lapptäcke, eftersom vi försöker att alltid ha så väl avvägda krav som möjligt - inom ramen för de lagar och regler vi har att tillämpa. Eftersom förändringstakten i regelverken är hög, så blir det också viktigt för oss som tillsynsmyndighet att göra vad vi kan för att säkerställa rättssäkerhet och skapa förutsebarhet. När det gäller framtidens kapitalkrav för banker har vi ofta återkommit till att det finns några principer, eller funktioner, som vi tycker är viktiga för att kapitalkrav ska vara väl utformade. Vi vill att de ska vara riskbaserade så att verksamheter med högre förlustrisker måste ha högre kapital och vice versa, att kraven delvis ställs i form av buffertar så att kapitalet kan användas för att täcka förluster utan att minimikraven bryts, att de täcker in risker i ett brett perspektiv och

alltså även så kallade systemrisk, samt slutligen att kapitalkraven är transparenta och inte mer komplexa än nödvändigt.

Införandet av Basel 3 i regleringen

Jämfört med hur det fungerade med de ”enklare” Basel 1-kraven så täcker kapitalkraven idag in fler av de olika förlustrisker som banker möter, de är högre för vissa verksamheter och lägre för andra – alltså mer riskbaserade än tidigare. Hur kommer då kapitalkraven att utvecklas under de kommande åren? Den harmonisering som redan nämnts är inte bara en trend för minimikapitalkraven enligt Basel, det är också i högsta grad en utveckling som kommer med det nya kapitaltäckningsdirektivet som just nu förhandlas i EU⁵. I det nya direktivet som bär förkortningen CRD5 är ett av syftena att uppnå mer likhet i hur kapitalbuffertar och pelare 2-krav utformas och tillämpas i EU. Detta är alltså i till stor del kapitalkrav som EU infört utöver Baselstandarderna. Det här nya direktivet ligger före Basel 3 i förhandlings-kön i EU och CRD5 kommer därmed att slutföras innan Basel 3, som således blir nästa EU-förhandling på kapitalområdet.

Finansinspektionen har varit med om att ta fram Basel 3 och vi ser den nya standarden som ett bra och viktigt steg framåt. Men vi har också varit tydliga med att det finns aspekter som är mer problematiska. Vi anser att det i grunden var rätt fråga som Baselkommittén ställde i finanskrisen: hur ska kapitalkraven för stora internationella banker bli mer robusta och jämförbara? Så här tio år efteråt kan vi se att det tagits fram flera olika svar på den frågan. Ett viktigt område är som tidigare nämnts resolutionsramverken, som ska möjliggöra krishantering av banker utan att behöva använda statligt stöd. I Basel blev svaret på frågan att, förutom begränsa användningen av kvantitativa riskmodeller, införa bruttosoliditetskrav som ett kapitalkrav helt utan koppling till bankens risknivå och dessutom införa ett så kallat ”output floor” – en golvregel som gör att bankernas riskvikter i hög grad styrs av schablonvärden. Dessa införs som nya krav på kapitalet som banker ska uppfylla.

Viktigt för svenska banker är att tillsynsmyndigheterna i EU har tagit fram ett svar på hur kapitalkraven ur ett EU-perspektiv ska göras mer robusta och jämförbara. Detta arbete sker i form av riktlinjer och tekniska standarder, utan direkt koppling till CRD-förhandlingarna. Utgångspunkten är att förbättra själva riskmodellerna, genom att i högre grad än tidigare reglera hur dessa utformas och används. Bankers interna modeller är redan relativt utförligt reglerade i EU, men även i vår reglering behöver man överge grundantagandet att alla risker kan mätas och modelleras fullt ut. Genom att begränsa modelleringen till de faktorer där statistiska data ger bättre prognosvärde så kan tillförlitligheten i bankers kapitalbaser öka.

⁵ Samma EU-förhandling omfattar även ändringar i Tillsynsförordningen (CRR), Krishanteringsdirektivet (BRRD) och förordningen för Den gemensamma resolutionsmekanismen (SRMR).

Det behövs mer styrning genom tillsynen så att utformningen av modeller blir mer likartad mellan banker och att viktiga begrepp såsom låntagares fallissemang definieras likadant av bankerna. Detta är ett omfattande arbete som kommer pågå under de närmaste två åren och som berör alla stora banker i EU. De flesta av bankernas kapitalmodeller för kreditrisk kommer att behöva göras om och stramas upp så att kreditriskmodellerna resulterar i riskvikter som är mindre beroende av konjunkturläget, har större säkerhetsmarginaler och tar höjd för djupare makroekonomiska nedgångsscenarioer än tidigare. För FI är detta ett viktigt område, där vi löpande kommunicerar våra förväntningar på bankerna. Genom den här formen av löpande tillsyn kan vi också beakta och motverka risker och sårbarheter som vi ser nationellt.

En mer problematisk aspekt av att det tagits fram så många olika nya krav som svar på hur vi ska minska risken att kriser uppstår i banksektorn och att dessa drabbar samhällsekonomin med höga kostnader, är att det samlade regelverk vi nu står inför riskerar att bli väldigt komplext. Hittills har banker haft ett kapitalkrav att leva upp till⁶. Framöver kommer flera olika krav att gälla samtidigt: såväl de olika kapitalkraven i form av riskbaserat, bruttosoliditet, samt golv baserat på schablonmetoder, som resolutionsmyndighetens krav på kapital och nedskrivningsbara skulder (MREL). Dessa krav⁷ påverkar på olika sätt nivån och sammansättningen av bankers kapital och skulder. Och vilket kapitalkrav som är styrande för en viss bank kan komma att variera över tid. Den komplexitet som detta kan resultera i skulle i sig kunna vara en sårbarhet för den finansiella stabiliteten om det uppstår oklarheter om vilka krav som kommer att vara styrande för en viss bank i ett visst läge. Det vore en framgång om EU-införandet av Basel 3 kan sträva efter transparens, genom att vi begränsar onödigt komplexitet och väldigt långtgående detaljreglering, eftersom det annars riskerar att försvåra för såväl banker som tillsynsmyndigheter att arbeta riskbaserat och effektivt.

Vad krävs för att bankerna ska klara nästa kris?

Tillsynen mer i fokus när kapitalkraven harmoniseras

Jag har idag försökt belysa de avvägningar som behöver göras för att kapitalkraven ska bidra till att stärka den finansiella stabiliteten. Regelverket för kapitaltäckning kommer att bli mer harmoniserat, vilket gör tillsynen allt viktigare. Det innebär att FI fortfarande vaksamt kommer att beakta svenska risker och sårbarheter.

Makrotillsynsåtgärder allt viktigare

Verktygslådan innehåller mycket mer än bara kapitalkrav: tillsynsåtgärder ur mikro- och makroperspektiven kommer att vara allt viktigare för oss.

⁶ Vissa banker har dock redan tidigare haft ytterligare ett kapitalkrav att beakta, genom den övergångslösning mellan Basel 1 och Basel 2 som resulterade i ett tillfälligt kapitalgolv, som emellertid inte togs bort som ursprungligen avsetts utan upphörde 1 januari 2018.

⁷ Dessutom införs NSFR (Net Stable Funding Ratio) som är ett minimikrav på finansieringens nivå och löptid i förhållande till bankens tillgångar

Systemriskerna är ett område där vi ser att ramverket kommer att vidareutvecklas. Makrotillsyn innebär inte bara att öka motståndskraften i bankerna utan omfattar i allt högre grad åtgärder för att minska riskupbyggnaden bland låntagare, hos hushåll såväl som företag.

Riskbaserade kapitalkrav fortsatt viktiga, men uppstramade modeller

I banktillsynen pågår ett omfattande arbete där mer robusta modeller för kreditrisker ska öka tillförlitligheten i bankernas kapitalbaser. Att arbeta med tillsyn är också särskilt värdefullt då vi behöver kunna hantera risker som idag återfinns i de svenska bankernas tillgångar men som framöver kanske i högre grad flyttas utanför banksystemet. En utveckling där utlåning i andra former än genom bankerna får en större roll kan i grunden vara positivt då det kan leda till ökad konkurrens, men kräver fortlöpande analys så att nya systemriskerna kan undvikas. Den svenska bankmarknaden är inget slutet system: vilka exponeringar som framöver ska finnas hos bankerna styrs delvis av kapitalkraven - dessa behöver därför vara riskbaserade.

Ingen mekanisk ökning av kapitalkraven, men buffertar behövs

Hur kommer de svenska bankernas kapitalkrav att se ut om ett par år, när den nya regleringen vi diskuterar idag väl har införts? Det är inte möjligt att ge ett definitivt besked i den frågan idag. Men den stora bilden är denna: vi bedömer att de svenska bankerna överlag har tillfredsställande kapitalnivåer givet de riskerna vi ser för närvarande. Den bedömningen står fast. FI har inte för avsikt att mekaniskt låta de totala kapitalkraven öka som en effekt av Basel 3 eller översynen av bankernas kreditriskmodeller. Men för den finansiella stabiliteten är det samtidigt centralt att det finns ett betydande inslag av användbara kapitalbuffertar, vilket gör att det inte går att utesluta att väl avvägda totala kapitalkrav i kronor kan behöva vara högre efter att den nya regleringen införts fullt ut.

Avslutningsvis, låt mig återknyta till temat för mitt anförande, klarar bankerna nästa kris? Jag kan konstatera att motståndskraften på många sätt är starkare än tidigare. Men nästa kris kommer att vara annorlunda. Regelverken på bankområdet kommer aldrig att bli klara, de behöver alltid förbättras.

Krisernas tid är knappast förbi: det kan röra sig om bankkriser eller makroekonomiska kriser, men oavsett vilket så kommer den finansiella stabiliteten att utmanas på nytt. Jag tror att det viktigaste för att skapa god motståndskraft mot kommande kriser är analys och förståelse av riskerna. Detta gäller såväl för FI som för bankerna.