



GEMENSAM REGERINGSRAPPORT

Samspel mellan regelverket om kapitaltäckning och krishantering

28 APRIL 2017

FI Dnr 17-6857
Riksgälden RGR 2017/210

Förord

De krav Finansinspektionen och Riksgäldskontoret riktar gentemot företag i den finansiella sektorn syftar till att upprätthålla den finansiella stabiliteten i Sverige. Myndigheternas regelverk är sammankopplade med varandra i sin utformning.

Regeringen gav myndigheterna uppdraget i regleringsbrevet för 2017 att senast den 30 april redovisa hur regelverken om kapitaltäckning och krishantering fungerar och samspelar. Redogörelsen skulle inriktas mot hur de samlade kraven påverkar företagets kapitalstruktur och beteende, den finansiella stabiliteten och vilka effekter som kan uppstå på utlåningsräntor. Även pågående förhandlingar i EU om ändringar i regelverken om kapitaltäckning och krishantering och vilka konsekvenser dessa kan få, exempelvis avseende nationell flexibilitet, skulle beaktas.

Finansinspektionen och Riksgäldskontoret presenterar sina resultat till Regeringskansliet (Finansdepartementet) i denna gemensamma rapport.

Erik Thedéen

Generaldirektör Finansinspektionen

Hans Lindblad

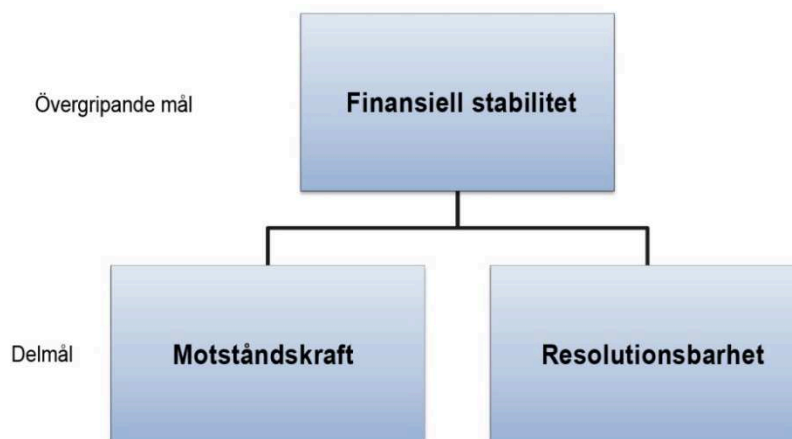
Riksgäldsdirektör

1. Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) och Riksgäldskontoret (Riksgälden) har, på uppdrag av regeringen, tagit fram denna rapport som presenterar myndigheternas syn på det samlade regelverket för kapitaltäckning och krishantering. Bedömningen är att de svenska regelverken och kraven är väl utformade för att minska risken för finansiella kriser och säkerställa en effektiv hantering om en kris ändå skulle uppstå.

Rapporten inkluderar en analys av förslag från EU-kommissionen som kan ge väsentligt ändrade förutsättningar för den nationella utformningen av regelverken. Rapporten visar att den samlade samhällsekonomiska effekten av kommissionens ändringsförslag ur ett svenskt perspektiv till övervägande del vore negativ.

FI och Riksgälden har viktiga roller för att upprätthålla den finansiella stabiliteten i Sverige. FI ska i första hand säkerställa att företagen¹ har tillräcklig motståndskraft för att undvika att finansiella kriser uppkommer. De kapitalkrav som FI ställer på företagen är en central beståndsdel i att etablera sådan motståndskraft. Riksgäldens huvudsakliga uppdrag är att hantera de finansiella kriser som trots allt uppkommer. I detta uppdrag ingår att säkerställa att företagen är resolutionsbara, det vill säga möjliga att hantera genom det särskilda krishanteringsförfarandet resolution. Det åstadkoms bland annat genom att Riksgälden ställer krav på företagen att hålla en viss mängd kapital och nedskrivningsbara skulder, det så kallade minimikravet på kapital och nedskrivningsbara skulder (MREL-kravet).



¹ Med företag avses i denna rapport banker, andra kreditinstitut, värdepappersbolag samt vissa andra företag som omfattas av regelverken för kapitaltäckning och resolution.

Även om kapitalkrav och MREL-krav fyller olika syften finns det nära kopplingar mellan dem. För att målen med det samlade regelverket ska kunna uppnås krävs det därför att kraven utformas, tillämpas och samspelar på ett ändamålsenligt sätt.² FI och Riksgälden anser att det finns ett antal grundläggande principer som ska vara vägledande i detta arbete:

- Kapitalkrav och MREL-krav bör utformas med utgångspunkt i att främja ett sunt riskbeteende hos företagen.
- Myndigheterna bör vara transparenta med hur kraven och därtill kopplade regelverk tillämpas.
- Regelverket och kravens utformning bör ge utrymme för företagen och deras intressenter att på egen hand lösa eventuella problem, förutsatt att effektiva resultat kan uppnås.
- Kraven bör utformas så att myndigheterna ges tillräcklig flexibilitet att vidta situationsanpassade åtgärder.
- Kraven bör ställas med beaktande av det finansiella systemets karaktärsdrag och funktion.
- Kraven bör utformas så att det skapas en tydlig distinktion och ordning mellan resurser som används för att säkerställa motståndskraft respektive resolutionsbarhet.

FI och Riksgälden anser att befintliga kapitalkrav och MREL-krav väl uppfyller dessa principer och att de respektive kraven samverkar för att bidra till det övergripande målet om finansiell stabilitet. Däremot visar den samlade analysen i denna rapport att förslagen till ändringar av gällande EU-regler för svenskt vidkommande skulle vara negativa till övervägande del, jämfört med dagens utformning.

² Med det samlade regelverket avses i denna rapport främst den lagstiftning som styr kapitalkravens och MREL-kravens utformning och tillämpning.

2. Inledning

De tjänster som de finansiella företagen tillhandahåller fyller en viktig funktion i den moderna samhällsekonomin. Samtidigt har enskilda företag såväl som det vidare finansiella systemet i stort från tid till annan blivit föremål för mer eller mindre allvarliga kriser. Dessa har i sin tur ofta haft stora negativa konsekvenser för övriga samhällsekonomin.³ Av denna anledning har de finansiella företagen ålagts mer långtgående krav än i de flesta andra branscher. Det har historiskt framförallt handlat om hur stort eget kapital företagen måste hålla. De senaste åren har nya regelverk tillkommit. Ett av dessa är det så kallade krishanteringsdirektivet⁴ som antogs inom EU under våren 2014. Genom detta direktiv etablerades ett nytt ramverk för att planera inför och hantera finansiella kriser. Bland annat framgår att en särskild resolutionsmyndighet ska utses och därtill har flera nya skyldigheter och befogenheter tillförts tillsynsmyndigheten, det vill säga FI.

I Sverige är Riksgälden resolutionsmyndighet sedan 1 februari 2016. Resolutionsmyndigheten ansvarar för hantering av fallerande företag genom ett särskilt avvecklings- och rekonstruktionsförfarande, kallat resolution. En del av resolutionsmyndighetens ansvar är att ställa krav på de finansiella företagen så att de kan hanteras inom ramen för ett resolutionsförfarande i händelse av fallissemang alternativt, i fallet med jämförelsevis små och mindre komplexa företag, genom ordinarie insolvensförfarande. En viktig del i ansvaret är att fastställa MREL-krav för varje enskilt företag som omfattas av resolutionsregelverket. Kravet syftar till att möjliggöra en effektiv skuldnedskrivning och på sätt säkerställa att det blir företagets aktieägare och långgivare som får bekosta krishanteringen, inte skattebetalarna. Kravet ska enligt reglerna fastställas med utgångspunkt i de kapitalkrav som i Sverige fastställs av FI enligt regelverket om kapitaltäckning.

³ Adamczyk, G. and Windisc, B. (2015) "State Aid to European Banks: Returning to Viability", Occasional papers by the Competition Directorate-General of the European Commission.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014.

Mot bakgrund av de kopplingar som finns mellan kapitalkraven och MREL, bland annat med avseende på att MREL ska fastställas med utgångspunkt i kapitalkraven, har regeringen gett FI och Riksgälden i uppdrag att senast den 30 april 2017 gemensamt i en rapport redovisa:

- hur olika utformningar av de samlade kraven i regelverken om kapitaltäckning och krishantering påverkar de finansiella aktörernas kapitalstruktur,
- vilka beteendeförändringar som olika utformningar av kraven kan leda till,
- hur olika utformningar påverkar den finansiella stabiliteten, och
- vilka effekter på utlåningen till företag och hushåll som kraven kan leda till.

Både kapitaltäcknings- och krishanteringsregelverket är under omförhandling avseende vissa delar och EU-kommissionen presenterade ett förslag på revideringar i november 2016.⁵ Därför ska myndigheterna i rapporten beakta pågående EU-förhandlingar och vilka konsekvenser dessa kan väntas få, exempelvis avseende finansiell stabilitet och nationell flexibilitet.

Avgränsningar och disposition

Tillsyns- och krishanteringsregelverken är omfattande och behandlar många olika typer av befogenheter och krav. Denna rapport begränsar sig huvudsakligen till regler för kapitaltäckning och krav på nedskrivningsbara skulder. Därför tar rapporten endast i viss utsträckning upp frågor kring likviditetsrisker och hur myndigheterna kommer att samagera före och under en kris. Det vidare resolutionsplaneringsarbetet och andra myndigheters agerande och krav berörs inte heller. I rutan nedan ges dock en översiktlig beskrivning av regelverkens vidare innebörd och interaktion.

Rapporten är disponerad som följer. I avsnitt 3 och 4 beskrivs kapital- och MREL-kravens framväxt, funktionssätt och utformning. I avsnitt 5 presenteras de principer som FI och Riksgälden anser ska vara vägledande för det samlade regelverkets utformning. I avsnitt 6 redovisas vilka effekter olika utformningar av kraven skulle få för de berörda företagen, deras kunder och den finansiella stabiliteten i stort.

⁵ Se kommissionens förslag från den 23 november 2016 (COM(2016) 854 final, COM(2016) 850 final, COM(2016) 852 final och COM(2016) 853 final).

FI och Riksgäldens roller i och utanför kristid

Figur 1. Myndigheternas roller i och utanför kristid



FI:s huvudsakliga uppdrag är att bidra till ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter. Uppdraget att bidra till ett stabilt finansiellt system verkställs genom att myndigheten inom ramen för sin regelgivning och tillsyn säkerställer att det ställs ändamålsenliga krav (till exempel kapital- och likviditetskrav) på de finansiella företagen och att företagen efterlever dessa krav.⁶ Även om FI har viktiga uppgifter i händelse av en kris handlar myndighetens uppdrag i första hand om att *förebygga* att kriser uppstår, bland annat genom att se till finansiella företag har god motståndskraft. En del i detta är att FI ska granska och bedöma de återhämtningsplaner som företagen är skyldiga att upprätta. Återhämtningsplaner blir aktuella att tillämpas när företaget hamnar under allvarlig stress. Planerna ska redogöra för vilka åtgärder företagen i en sådan situation själva kan vidta för att bevara eller återställa sin finansiella ställning. FI kan även i krisförebyggande syfte i ett tidigt skede av finansiell stress vidta åtgärder gentemot företagen för att undvika ytterligare försämringar som leder till att resolutionsåtgärder blir nödvändiga (benämnt tidiga ingripanden). Återhämtning och tidiga ingripanden blir aktuella i den gula delen av bilden.

Riksgäldens huvudsakliga uppdrag inom finansiell stabilitet är att hantera fallerande finansiella företag. För att uppfylla detta uppdrag har myndigheten en rad verktyg och befogenheter som kan tillämpas i händelse av kris, antingen inom ramen för ett resolutionsförfarande eller den statliga insättningsgarantin. För att möjliggöra en effektiv krishantering har Riksgälden också viktiga uppgifter och befogenheter utanför kristider. Som resolutionsmyndighet ska Riksgälden bedriva ett planeringsarbete som syftar till att säkerställa att företagen är resolutionsbara, det vill säga möjliga att hantera med resolutionsramverket. Riksgälden ska för varje enskilt företag upprätta individuella planer för hur en kris i företaget ska hanteras, så kallade resolutionsplaner. Kopplat till detta planeringsarbete finns ett antal befogenheter, däribland skyldigheten att besluta om MREL-kravet samt vid behov rikta åtgärder mot enskilda företag i syfte att undanröja väsentliga hinder mot resolution. Sådana åtgärder kan till exempel bestå i krav på att företagen ändrar sin verksamhet i något avseende.

⁶ Det är främst stabilitetsaspekten som beaktas i denna rapport.

3. Kapitalkrav

Kapitalkravens funktion i samhället

Samhällsekonomin är beroende av att det finansiella systemet kan ge krediter samt förmedla betalningar. I det fall systemet inte kan fortsätta tillhandahålla dessa tjänster medför det stora samhällsekonomiska kostnader.⁷ Samtidigt har finansiella företag (huvudsakligen banker) jämfört med icke-finansiella företag en relativt hög skuldsättning, det vill säga att det egna kapitalet är lågt i förhållande till övrig finansiering.

För att det finansiella systemet ska vara stabilt är det viktigt att dessa företag håller tillräckligt med kapital för att kunna absorbera förluster, oavsett orsak till förlusterna. En god motståndskraft hos företagen minskar samtidigt riskerna för att problem ska spridas vidare till andra delar av det finansiella systemet. Detta gäller särskilt vid problem hos systemviktiga företag. Finansiella företag har historiskt både på grund av förväntan om statliga stödåtgärder i händelse av ett fallissemang (den så kallade ”implicita statsgarantin”), men även på grund av explicita garantier som insättningsgarantin, tenderat att ha en lägre soliditet och ett högre risktagande än vad som hade varit samhällsekonomiskt önskvärt. Mot bakgrund av detta har kapitaltäckningsreglerna vuxit fram. Reglerna ställer bland annat krav på att företagen ska ha en viss nivå av kapital och att detta ska vara av god kvalitet som klarar att täcka oförväntade förluster.

Kapitaltäckningsreglernas framväxt

Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) arbetar med att ta fram rekommendationer för globalt harmoniserade regler för banker. År 1988 publicerades den första globala överenskommelsen rörande kapitalkrav, även kallad Basel 1. Under åren som följde uppdaterades regelverket ett flertal gånger för att exempelvis även omfatta kapitalkrav för marknadsrisk och operativa risker.

I takt med att kreditmarknaderna blev allt mer komplexa behövde ramverket utvecklas för att ytterligare stärka banksystemet och främja harmoniseringen. Resultatet blev den så kallade Basel 2-överenskommelsen⁸ som publicerades 2005 och blev införd i svensk lag 2007. I Basel 2 introducerades en högre grad av riskhänsyn och en möjlighet för företagen att, efter tillsynsmyndighetens tillstånd, använda interna

⁷ Krediter förmedlas i huvudsak av kreditinstitut, det vill säga banker och kreditmarknadsföretag.

⁸ Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital standards: A Revised Framework, updated November 2005.

modeller där kapitalkravet beror på risken i de underliggande exponeringarna.

En anledning till att finanskrisen som bröt ut 2007 blev så allvarlig var att banksektorerna hade vuxit i många länder samtidigt som risktagandet och komplexiteten på finansmarknaden var hög. Bankernas kapitaltäckning var bristfällig, både i termer av kapitalets storlek och kvalitet, vilket innebar att de hade svårt att absorbera förluster och återställa sin finansiella ställning. I kölvattnet av krisen genomfördes flera insatser för att stärka den finansiella stabiliteten. Ett resultat blev att Baselkommittén 2010 enades om den så kallade Basel 3-överenskommelsen.⁹ Denna standard innebar bland annat att bankerna behövde hålla mer kapital, att kapitalet skulle vara av bättre kvalitet¹⁰, att kapitalkraven beaktade systemrisk samt att det infördes likviditetskrav.

I EU genomfördes Basel 3-överenskommelsen genom bindande regler 2014. Delar har införts i en direktverkande förordning¹¹ medan andra delar har implementerats via ett direktiv¹². Direktivet har sedan införts i svensk lag. Jämfört med Baselöverenskommelsen, som är en minimistandard, innebär EU-regelverket en mer långtgående harmonisering. Trots det finns det specifika bestämmelser som i vissa fall ger möjligheter och även skyldigheter för de nationella myndigheterna att tillämpa striktare regler.

Vissa delar av Basel 3-överenskommelsen är i skrivande stund inte färdigställda. Den kvarvarande diskussionen avser bland annat begränsningar av de interna modellerna, till exempel införande av mindre riskbaserade metoder som golv på de riskvägda tillgångarna. Interna modeller får användas efter prövning av tillsynsmyndigheten, vilken även utövar tillsyn över modellen. Modellerna har fördelen av att göra riskvikterna (och därmed kapitalkravet) mer riskbaserade. På så sätt får företagen bättre riskhantering och kapital allokeras till livskraftiga investeringar på ett bättre sätt. Samtidigt finns det en risk att modellerna utnyttjas för att minimera riskvikterna eftersom det ligger i bankernas intresse att kapitalkraven är låga. Dessutom antar interna modeller i hög utsträckning att historiska data återspeglar framtiden, vilket inte alltid är tillämpligt. Genom att via tillsyn säkerställa att modellerna ger rättvisande

⁹ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, December 2010, samt uppdateringen i juni 2011.

¹⁰ Det vill säga en högre andel kärnprimärkapital som aktiekapital, vilket är det kapital som minskar först vid förluster. Förluster påverkar resultatet och därmed det egna kapitalet. Det är normalt enklare för banker att ställa in utdelningar än att ställa in kupongutbetalningar på andra kapitalbasinstrument.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013.

resultat, exempelvis på nivåer på sannolikhet för fallissemang samt vilka exponeringar som får modelleras, behålls fördelen av att modellen speglar risk, samtidigt som incitamentsproblematiken minskar.¹³

Kravens utformning

Baselregelverket utgår ifrån att bankerna måste hålla en viss andel kapital i förhållande till de riskvägda exponeringarna i form av ett minimikrav.

Baselkommittén har i tillägg även infört ett antal så kallade makrotillsynsverktyg för att länderna ska kunna hantera systemrisk som uppstår som en följd av procykliskitet samt genom sammanlänkningen i banksystemet. Detta infördes bland annat som kapitalkrav i form av buffertar¹⁴ som ska kunna användas under stressade förhållanden, det vill säga kapitalkrav som bankerna tillåts bryta mot, men där vissa restriktioner uppstår. En buffert skapar ett utrymme till minimikraven, varpå det uppstår en ”kudde” som kan absorbera förluster. De buffertar som finns med i EU-regelverket kan något förenklat delas upp i buffert för systemrisk, buffert för systemviktiga institut, kontracyklisk buffert samt kapitalkonserveringsbuffert. Sammantaget benämns de buffertar som ålagts ett företag för det kombinerade buffertkravet.¹⁵

Tillsynsmyndigheten ska även göra en individuellt samlad bedömning av kapitalbehovet för varje företag. Till skillnad från minimikrav och buffertkrav, vilka ofta benämns kapitalkrav inom pelare 1, kallas kapitalpåslag som uppkommer genom den individuellt samlade kapitalbedömningen för kapitalkrav enligt pelare 2. Pelare 2-kravet omfattar dels förlustrisker för företagen som inte finns med i eller fullt ut fångas av pelare 1, dels risker som företaget utsätter det finansiella systemet för, det vill säga systemrisker.

I tabell 1 beskrivs kapitalkraven schematiskt. Beskrivningen tar inte hänsyn till det golv som finns på kapitalnivån (det så kallade Basel 1-golvet)¹⁶ eller till kapitalplaneringsbufferten som i vissa fall kan få bäring på det totala kapitalkravet.¹⁷

¹³ Se FI:s nya metoder för bankernas riskvikter och kapitalkrav, maj 2016.

¹⁴ Vissa makrotillsynsåtgärder kan införas som minimikrav, till exempel genom ändringar i antagande om fallissemangsrisk och förlust givet fallissemang.

¹⁵ Buffert för systemviktiga institut och buffert för systemrisk överlappar varandra utom när systemriskbufferten endast omfattar exponeringar i Sverige.

¹⁶ Syftet med Basel 1-golvet är att se till att kapitalbasen inte understiger 80 procent av kapitalkravet enligt Basel 1-regelverket.

¹⁷ För mer information se Kapitalkrav för svenska banker, september 2014.

Tabell 1. Fördelning av kapitalkrav och buffertar

	Företagsspecifik risk	Systemrisk/Makrotillsyn
Pelare 1	Minimikrav Kapitalkonserveringsbuffert	Kontracyklisk kapitalbuffert Systemrisikbuffert Buffert för systemviktiga institut
Pelare 2	15 % riskvikt bolån Pensionsrisk Ränterisk i bankboken Koncentrationsrisk	15–25 % riksvikt bolån Systemriskpåslag

Anm. Kraven och buffertarna i tabellen är inte heltäckande.

Företagen brukar även frivilligt hålla en kapitalnivå som ligger över regelverkens krav, med syfte att undvika att bryta mot kraven på grund av vanligt förekommande fluktuationer i kapitalkrav och i värdet av tillgångar och skulder. Denna brukar benämnas ”management buffer”.

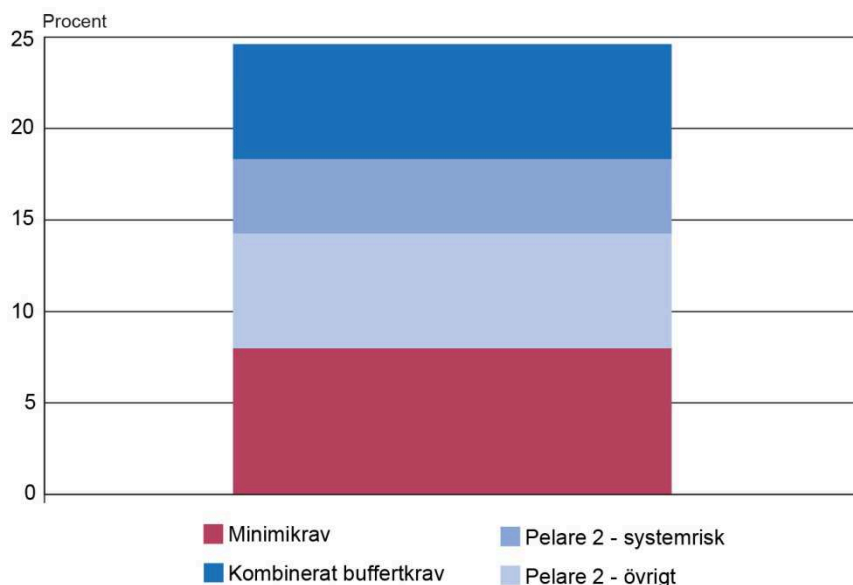
Kapitalkravens utformning i Sverige

Den svenska kalibreringen och tillämpningen tar sin utgångspunkt i följande:

- Kapitalkrav ska vara riskbaserade. Detta är viktigt för att ge incitament till sund riskhantering och undvika kringgående av regler samt för högt risktagande.
- Kapitalkrav ska reflektera systemrisk. Detta innebär att de totala kapitalnivåerna måste vara tillräckligt höga för att möta riskerna i det svenska finansiella systemet med tanke på dess storlek, sammanlänkning, gränsöverskridande verksamhet och beroende av marknadsfinansiering.
- Kapitalkrav ska inkludera ett tillräckligt buffertelement för att ge företagen utrymme att hantera höga oförväntade förluster utan alltför drastiska konsekvenser, och där tillsynsmyndigheten har tillräcklig flexibilitet att hantera situationen givet omständigheterna.
- Kapitalkravens utformning och nivåer ska vara transparenta mot banker, konsumenter och investerare för att öka förutsebarheten på marknaden.

Per det fjärde kvartalet 2016 är de fyra svenska storbankernas¹⁸ kapitalkrav i oviktat genomsnitt 24,6 procent. Detta är internationellt sett en hög nivå.¹⁹

Diagram 1. Oviktat kapitalkrav för storbankerna, fjärde kvartalet 2016



Källa: FI

En viktig milstaple i uppbyggnaden av dagens struktur var när FI ålade storbankerna ett högre kapitalkrav i form av en buffert för systemrisk om 5 procent.²⁰ Baserat på regelverkets utformning implementerades kravet med 3 procent inom buffertarna i pelare 1 och ytterligare 2 procent som ett påslag i pelare 2. I tillägg till den obligatoriska kapitalkonserveringsbufferten fastställer FI kvartalsvis det kontracykliska buffertvärdet som syftar till att i perioder med högkonjunktur och hög kreditillväxt skapa kapitalbuffertar för tider av finansiell oro.²¹

Inom ramen för pelare 2 har FI även infört kapitalkrav både avseende risker som inte täcks av pelare 1-kraven och risker där de inte täcks fullt ut. En väsentlig del av pelare 2-kapitalkravet utgörs av en högre riskvikt för bolån.²² Detta påslag på bolån tar till stor del sikte på systemrisken i denna typ av exponeringar.²³

Liksom systemrisken kan variera över tid, kan även kapitalkraven för systemrisk förändras före, under och efter en systemkris. En anledning är att

¹⁸ Nordea, SEB, Svenska Handelsbanken, Swedbank.

¹⁹ FI, Stabiliteten i det finansiella systemet (2016:2).

²⁰ Gällande sedan 1 januari 2015.

²¹ Sedan 19 mars 2017 tillämpas det svenska kontracykliska buffertvärdet på 2 procent.

²² Riskviktsgolvet på bolån uppgår för närvarande till 25 procent, där upp till 15 procent beror att kreditrisken inte fångas fullt ut i kapitalkraven, medan 15-25 procent beror på den systemrisk som hushållens höga skuldsättning utgör för närvarande.

²³ FI, Stabiliteten i det finansiella systemet (2016:1).

företagens beteende är starkt procykliskt, det vill säga att de lånar ut mycket i goda tider och begränsar utlåningen i sämre tider. Om exempelvis systemriskpåslaget hämmar kredittillförseln eller om systemrisken har materialiserats kan det finnas skäl att sänka kapitalnivån för att säkerställa den finansiella stabiliteten. Om systemrisken eller systemviktigheten i de stora företagen ökar kan det å andra sidan finnas skäl att hålla höga kapitalkrav för att minska risken för fallissemang. Nivån på kapitalkravet för systemrisk behöver därför utvärderas i den specifika situationen. Utformningen av buffertkrav för systemrisk i pelare 1 samt hanteringen av påslag i pelare 2 gör denna hantering möjlig och skapar flexibilitet att anpassa kapitalnivån till utvecklingen av risk över tid.

Brott mot kapitalkraven

För att få en bättre förståelse dels för hur långt *going concern* sträcker sig, det vill säga när företaget fortfarande är livskraftigt, dels för hur den svenska tillämpningen fungerar i praktiken, är det viktigt att ha en bild över vad brott mot de olika kapitalkraven leder till.

Ett företag som bryter mot det kombinerade buffertkravet får automatiska restriktioner som bland annat omfattar begränsade möjligheter att lämna aktieutdelning och betala kuponger på vissa skuldinstrument. Företaget ska också lämna in en kapitalkonserveringsplan till FI om hur företaget ska uppnå det kombinerade buffertkravet. Om FI bedömer att kapitalkonserveringsplanen inte återställer kapitalbasen är FI skyldig att ingripa genom ett föreläggande eller genom att besluta om ytterligare inskränkningar i företagets rätt att göra värdeöverföringar såsom utdelningar. Buffertarna ger därmed företaget handlingsutrymme att återupprätta sitt kapital genom olika typer av åtgärder under FI:s överseende.

I dagsläget har FI inte fattat något formellt beslut om pelare 2. Genom ett kvartalsvis offentliggörande är det dock känt hur stora kraven skulle bli för de största företagen om de beslutades. Så länge ett formellt beslut inte är fattat påverkar kapitalkravet i pelare 2 inte den nivå vid vilken de automatiska restriktionerna kopplade till det kombinerade buffertkravet träder in. I det fall FI formellt fattar ett beslut om pelare 2-kraven kommer dessa att ingå i minimikapitalkravet. När ett företag har betydande finansiella svårigheter kan dock riskbilden förändras på kort tid. Exempelvis kan vissa risker som har inkluderats i bedömningen av pelare 2-kraven ha materialiserats, vilket kan innebära att det inte längre finns grund för att kräva att banken ska ha kapital för dessa. FI kan då anpassa sitt beslut om pelare 2-kraven till de rådande omständigheterna. Upplägget innebär

därmed i praktiken att stora delar av pelare 2 kraven kan betraktas som en ytterligare kapitalbuffert.²⁴

Vid brott mot minimikapitalkravet under pelare 1 (eller Basel-1 golvet) har FI en skyldighet att vidta åtgärder. Ett minimikrav utgör därför en nedre bindande gräns. Lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse ger FI ett antal olika ingripandealternativ, där det mest långtgående är återkallande av tillstånd. Ett företag kan dock istället försättas i resolution, det vill säga ordnad rekonstruktion eller avveckling under statlig kontroll. Detta kan ske om FI bedömer att företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla och givet ett antal andra villkor som prövas av Riksgälden (se vidare avsnitt 4). FI kan då, efter att Riksgälden har bedömt att det saknas förutsättningar för resolution, besluta att återkalla företagets tillstånd. I sådant fall har FI rätt att besluta om hur företagets rörelse ska avvecklas.

Återhämtningsplaner

FI fick i egenskap som tillsynsmyndighet i och med genomförandet av krishanteringsdirektivet ett antal nya befogenheter samtidigt som företagen påfördes en rad nya krav. Det handlar i denna del om att både myndigheter och företag ska vidta diverse krisförberedande åtgärder i syfte att minska risken för och omfattningen av fallissemang. Som en del av dessa krisförberedande åtgärder ska företagen upprätta återhämtningsplaner som beskriver hur deras finansiella ställning kan bevaras eller återställas vid finansiell stress. Utgångspunkten är att företaget på eget initiativ ska ta sig ur en stressad situation.²⁵ Att ett företag går in i en återhämtningsfas behöver inte betyda att det skett ett brott mot kapitalkraven. I återhämtningsplanerna ska företagen nämligen identifiera ett antal indikatorer som visar att företaget är eller är på väg att hamna i allvarlig stress. Planerna ska innehålla ett brett spektrum av åtgärder som kan vidtas i det fall indikatorerna visar att företagets finansiella ställning och livskraft är hotad.

Regeringen har utsett FI till ansvarig myndighet för att begära in, granska och bedöma trovärdigheten i företagens återhämtningsplaner. Som ett led i granskningen har Riksgälden möjlighet att analysera om de åtgärder som framgår av planen utgör ett hinder mot resolution och med utgångspunkt i detta lämna rekommendationer på åtgärder till FI.

²⁴ FI, Stabiliteten i det finansiella systemet (2016:1).

²⁵ En stressad situation kan uppkomma exempelvis på grund av kapital- eller likviditetsproblem.

4. MREL-krav

En ny ordning för att hantera fallerande finansiella företag

Sverige har sedan den 1 februari 2016 en ny ordning för krishantering av banker, värdepappersbolag och vissa andra företag. Den innebär att staten genom Riksgälden – om det krävs för att bevara den finansiella stabiliteten – kan hantera dessa företag genom ett förfarande kallat resolution.

När finanskrisen bröt ut 2007 var det många länder, Sverige inkluderat, som saknade särskilda krishanteringsramverk motsvarande det som nu har införts. De alternativ som stod till buds för myndigheterna var därför att antingen tillåta de krisdrabbade företagen att falla och hantera dem genom de insolvensförfaranden som gäller för företag i allmänhet eller att ge företagen olika former av ekonomiskt stöd. Mot bakgrund av att det normala insolvensförfaranden inte kan tillämpas på större finansiella företag utan att det samtidigt uppstår allvarliga avbrott i det finansiella systemets grundläggande funktioner (till exempel löpande tillgång till transaktionskonton, betalningstjänster och krediter för hushåll och icke finansiella företag) föll valet i de flesta länder på att ge ekonomiskt stöd. Dessa stödformer tog delvis olika form men innebar i många fall att aktie- och inte minst fordringsägare kom jämförelsevis lindrigt undan.

Även om stödåtgärderna bidrog till att dämpa krisens effekter på samhällsekonomin blev det ofta skattebetalarna, och inte företagen och deras finansiärer, som fick betala notan för att hantera krisen (*bail-outs*). I många länder blev de direkta utgifterna för staten avsevärda.²⁶ Utöver det uppenbara problemet att skattebetalarna fick bära risker och i många fall stora förluster, finns också en allvarlig och strukturell problematik i att förväntningar om statliga räddningsaktioner snedvrider incitamenten för företagen och deras investerare. Det riskerar att leda till ett överdrivet risktagande och i förlängningen till ett sämre fungerande finansiellt system. Ett resultat av detta kan bli att finansiella kriser blir mer frekvent förekommande och mer kostsamma när de väl uppstår.

Mot bakgrund av krisens lärdomar påbörjades ett arbete med att ta fram internationellt harmoniserade krishanteringsregler. G-20-organet *Financial Stability Board* färdigställde 2011 en uppsättning principer för hur fallerande finansiella företag bör hanteras.²⁷ Dessa principer har utvecklats

²⁶ Det sammanlagda statliga stödet för återkapitalisering av banker i EU mellan 2008 och 2015 uppgick till cirka 4 300 miljarder kronor. Se Europeiska kommissionens sammanställning: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

²⁷ Financial Stability Board (2011), "Key Attributes of Effective Resolution Regimes

över tid och successivt implementerats i flertalet länder. Inom EU har principerna genomförts genom krishanteringsdirektivet som antogs 2014. Det är genom införande av detta direktiv i svensk rätt som det nya svenska resolutionsregelverket har skapats.²⁸

Med detta regelverk etableras en särskild ordning för att avveckla och rekonstruera krisdrabbade finansiella företag. Det tillåter myndigheterna att under ordnade former hantera fallerande företag samtidigt som de samhällskritiska funktionerna upprätthålls. Huvudprincipen i regelverket är att krishanteringsprocessen ska genomföras så att förluster och återkapitaliseringsbehov täcks med företagets egna resurser och inte genom att staten tvingas träda in med ekonomiskt stöd.

Sammanfattningsvis kan man säga att resolutionsramverket har tre syften:

1. Säkerställa att skattebetalarna slipper bära de direkta kostnaderna för att hantera krisdrabbade företag.
2. Säkerställa att finansiella kriser kan hanteras mer effektivt genom att upprätthålla kritiska verksamheter och därmed minska de indirekta kostnaderna för skattebetalarna och samhällsekonomin i stort.
3. Stärka fordringsägarnas incitament att övervaka företagets risker och därigenom stärka marknadsdisciplinen och på så sätt minska frekvensen och omfattningen av framtida kriser.

Resolutionsmyndigheten (i Sverige Riksgälden) ansvarar för tillämpningen av detta regelverk. Förutom att hantera resolutionsprocessen om ett företag fallerar har resolutionsmyndigheten till uppgift att bedriva ett omfattande planeringsarbete. Det syftar till att myndigheten ska vara väl förberedd om ett fallissemang inträffar. De företagsspecifika förberedelserna sker framförallt genom att resolutionsmyndigheten för varje företag upprättar en så kallad resolutionsplan.

Minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL-kravet)

Att företagets förluster och återkapitaliseringsbehov ska täckas med dess egna resurser åstadkoms genom att Riksgälden, efter att ha försatt ett företag i resolution, genomför en skuldnedskrivning (så kallad *bail-in*). Det innebär att företagets aktiekapital och skulder skrivs ned i den omfattning som är nödvändig för att täcka dess förluster. Därutöver görs en konvertering av

for Financial Institutions”. Sedermera kompletterat genom Financial Stability Board (2015), “Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet”.

²⁸ Krishanteringsdirektivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom lagen (2015/1016) om resolution.

skulder i den omfattning som behövs för att återställa företagets egna kapital och därmed säkerställa fortsatt drift av de delar av verksamheten som ska fortleva.²⁹

En nödvändig förutsättning för att en skuldnedskrivning ska kunna ske på ett effektivt sätt är att företaget har tillräckligt med kapital och skulder som kan påföras förluster och/eller, i fallet med skulder, konverteras till aktiekapital.

Till skillnad från kapital kan det i vissa fall vara svårt eller olämpligt att skriva ner eller konvertera vissa skulder. Regelverket innehåller därför bestämmelser om att vissa skuldsdrag alltid ska undantas från nedskrivning och konvertering, till exempel insättningar som skyddas av insättningsgarantin och säkerställda skulder. Riksgälden kan dessutom under extraordinära omständigheter diskretionärt välja att undanta andra skuldsdrag som annars hade varit kvalificerade för nedskrivning och konvertering.

Förekomsten av dessa undantagsregler gör att företagen skulle kunna finansiera sig på ett sätt som gör att det inte finns tillräckligt med nedskrivningsbara skulder för att kunna genomföra resolution. För att undvika att så sker föreskriver lagen om resolution att företagen ska uppfylla ett särskilt minimikrav på kapital- och nedskrivningsbara skulder (MREL-kravet).³⁰

Riksgälden fastställer storleken på MREL-kravet individuellt för varje företag utifrån de ramar som anges i svensk rätt och relevanta EU-regler.³¹

MREL-kravets utformning

Kravets storlek

De kapitalkrav som FI ställer på företagen syftar huvudsakligen till att spegla deras förlustrisker. Även MREL-kravet avser att fånga förlustrisker, men ska därutöver även spegla det återkapitaliseringsbehov som förväntas uppstå om företaget behöver hanteras genom resolution.

²⁹ Riksgälden kan som ett alternativ till skuldnedskrivning också lämna delar av företagets verksamhet att avvecklas genom konkurs, efter det att kritiska verksamheter har sålts eller överförts till en ny huvudman. Även om detta förfarande är annorlunda åstadkoms samma effekt som vid en skuldnedskrivning, det vill säga att företagets förluster bärs av aktieägare och borgenärer.

³⁰ På engelska *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*.

³¹ Se Riksgäldens rapport "Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder" för närmare information om kravets tillämpning i Sverige.

MREL-kravet kompletterar således kapitalkraven i så måtto att företagen, utöver det förlustbärande kapitalet, ska inneha tillräckligt med ytterligare kapital eller nedskrivningsbara skulder för att vid behov kunna återställa kapitalbasen hos ett företag så att dess kritiska verksamhet kan upprätthållas genom och efter resolution. Återställningen sker som ovan har beskrivits genom att delar av företagets skulder skrivs ned eller konverteras till aktier.

MREL-kravet speglar alltså både det förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehov som bedöms finnas hos varje enskilt företag i händelse av ett fallissemang. Kravet utgörs därför av två delkomponenter: ett förlustabsorberingsbelopp, som i grova termer ska motsvara företagets kapitalkrav, och ett återkapitaliseringsbelopp, som ska motsvara det belopp som krävs för att återställa kapitalet till de kravnivåer som myndigheterna bedömer kommer att gälla för företaget efter resolution och som är nödvändiga för bibehållet marknadsförtroende. Båda beloppen ska beräknas med utgångspunkt i såväl riskvägda som tillämpliga icke riskvägda kapitalkrav (Basel 1-golv och tillämpliga bruttosoliditetskrav).

Utgångspunkten är att beloppen ska motsvara det totala kapitalkravet, vilket betyder att MREL-kravet som huvudregel ska uppgå till dubbla kapitalkravet, riskvägt eller icke riskvägt.³² Regelverket medger dock att Riksgälden får dra av vissa kapitalkravskomponenter vid kalibreringen av det riskvägda MREL-kravet.

Som framgår av avsnitt 3 består kapitalkraven av tre huvudsakliga element (minimikapitalkrav, pelare 2-krav och buffertar). Pelare 2-kraven och buffertarna är i sin tur uppdelade i ett antal olika komponenter. Dessa element och komponenter har olika funktion och är inte alla relevanta att beakta när förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbeloppet bestäms. Riksgälden har därför i sin kalibrering av minimikravet valt att utnyttja möjligheten att exkludera vissa delar av kapitalkraven.

- *Förlustabsorberingsbeloppet* ska spegla de kapitalkrav som är avsedda att täcka företagsspecifika förlustrisker i resolution. Därför exkluderas samtliga kapitalbuffertar samt de delar av pelare 2-kraven som avser täcka makrotillsynsrisker vid beräkningen av förlustabsorberingsbeloppet.
- *Återkapitaliseringsbeloppet* ska spegla det kapitalbehov som finns efter resolution, innefattande dels de kapitalkrav som måste uppfyllas för

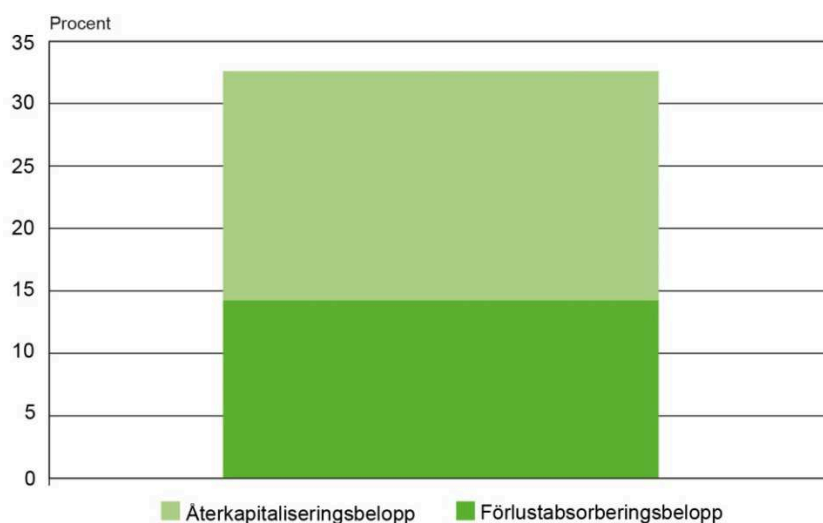
³² Europeiska kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1450 av den 23 maj 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska standarder för tillsyn för att specificera kriterier som avser metoden för att fastställa minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder.

verksamhetstillstånd och som bedöms tillämpliga efter resolution, dels det kapital som bedöms nödvändigt för att upprätthålla ett tillräckligt marknadsförtroende. Mot bakgrund av detta exkluderas samtliga kapitalbufferar ur återkapitaliseringsbeloppet. Däremot exkluderas inga pelare 2-komponenter. Skälet till detta är att även om det är sannolikt att vissa av dessa komponenter inte längre kommer att vara tillämpliga efter resolution kan det inte uteslutas att så alltid kommer vara fallet.³³

I den modell som Riksgälden beslutat baseras inte MREL-kravet på bruttosoliditet eller eftersom befintliga kapitalkrav i Sverige för närvarande inte fastställs på detta sätt. Basel 1-golvet beaktas inte heller eftersom det är under utfasning.

Riksgälden har ännu inte fattat beslut om individuella MREL-krav för de svenska företagen. Om den modell som Riksgälden beslutade om i februari 2017 hade tillämpats per det fjärde kvartalet 2016 skulle de fyra svenska storbankernas MREL-krav som ett oviktat genomsnitt ha uppgått till 32,6 procent av de riskvägda tillgångarna.

Diagram 2. Oviktat MREL-krav för storbankerna baserat på Riksgäldens modell, fjärde kvartalet 2016



Källa: FI och Riksgälden

Uppfyllnad av kravet

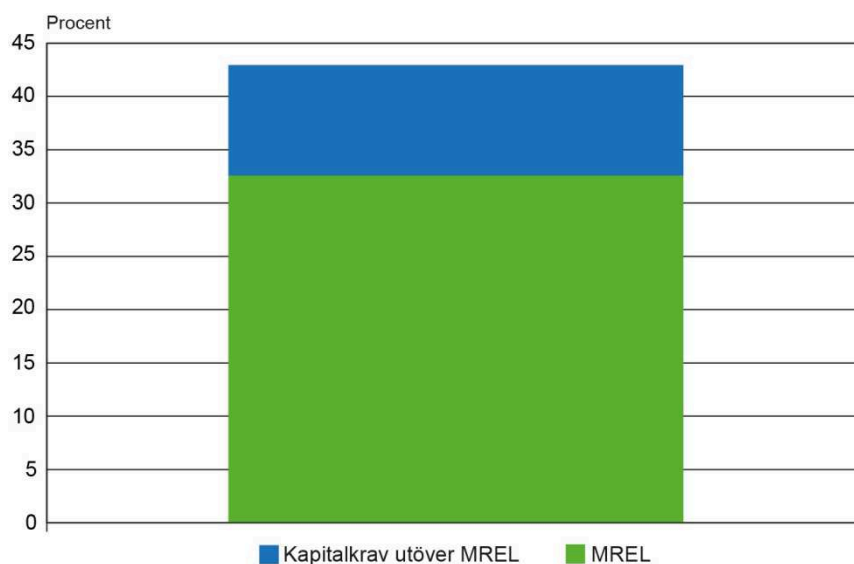
En förutsättning för att resolution ska kunna genomföras genom att använda skuldnedskrivningsverktyget är att MREL-kravet uppfylls med finansiella instrument som kan skrivas ned eller konverteras utan att det leder till allvarliga störningar i det finansiella systemet. Därför ställs vissa krav på

³³ Se avsnitt 3 för närmare förklaring av pelare 2-kravens funktionssätt.

hur kravet ska uppfyllas och vilka egenskaper skulderna ska ha för att kvalificera sig för medräkning i kravets uppfyllnad.

Vad gäller kravets sammansättning tillämpar Riksgälden en princip med innebörden att MREL-kravet bör uppfyllas med en viss andel skuld, det vill säga att kravet får inte enbart uppfyllas med kapitalbasinstrument (fortsättningsvis skuldandelsprincipen). Denna princip fyller två syften, dels bidrar den till att bevara kapitalbufferternas förlustabsorberande funktion³⁴, dels skapar den en renodling av MREL-kravets två delkomponenter: en del som består av kapitalbasinstrument för att täcka förluster och en del som består av medräkningsbara skulder som kan användas för att återställa kapitalbasen. Skuldandelsprincipen gör att företagen, på grund av kapitalkraven, kommer att ha en viss mängd kapital som inte kan användas för att uppfylla MREL-kravet. Detta innebär att det totala krav som ställs på företagen blir högre än det beslutade MREL-kravet. Baserat på samma data som i diagram 2 redovisas denna effekt i diagram 3 nedan.

Diagram 3. Övikttat totalt krav för storbankerna, fjärde kvartalet 2016



Källa: FI och Riksgälden

I fråga om skuldernas egenskaper krävs att ett antal kriterier är uppfyllda för att få medräknas i kravet. Bland annat måste skulderna ha viss återstående löptid och vara efterställda, det vill säga bära förluster före vanliga

³⁴ Kapitalbufferternas förlustabsorberande funktion bevaras genom att företagen inte kommer att kunna tillgodogöräknat allt sitt befintliga kapital för att uppfylla MREL-kravet. Att kapitalet på detta sätt inte kommer att få dubbelräknas innebär att buffertkravet i praktiken läggs ovanpå minimikravet. Som en konsekvens blir detta kapital möjligt för företagen i normalfallet att använda utan att MREL-kravet åsidosätts. På detta sätt tillåts således kapitalbufferterna att fylla sitt avsedda syfte (se avsnitt 3 för närmare beskrivning av kapitalbufferternas funktionssätt).

oprioriterade fordringar som insättningar från större företag och icke efterställda obligationer.³⁵ Genom kravet på efterställning skapas tydlighet kring vilka skuldslag som i första hand kommer att bli föremål för skuldnedskrivning. Det är en viktig beståndsdel för att kravets incitamentsstyrande effekt ska få fullt genomslag.

Att MREL-kravet tillåts uppfyllas med löptidsbestämda skulder gör att det i regelverket som sådant finns en viss inneboende refinansieringsproblematik, det vill säga risken att ett företag bryter mot MREL-kravet vid oförmåga att återfinansiera medräkningsbara skulder. Hur stora dessa refinansieringsrisker blir är en funktion av både storleken på kravet och löptiden på företagets medräkningsbara skulder. Utgångspunkten för utformningen av MREL-kravet är att säkerställa att företagen har tillräcklig förlustabsorberings- och återkapitaliseringskapacitet. Det är således inte lämpligt att hantera refinansieringsriskerna genom att kompromissa med kravets storlek.

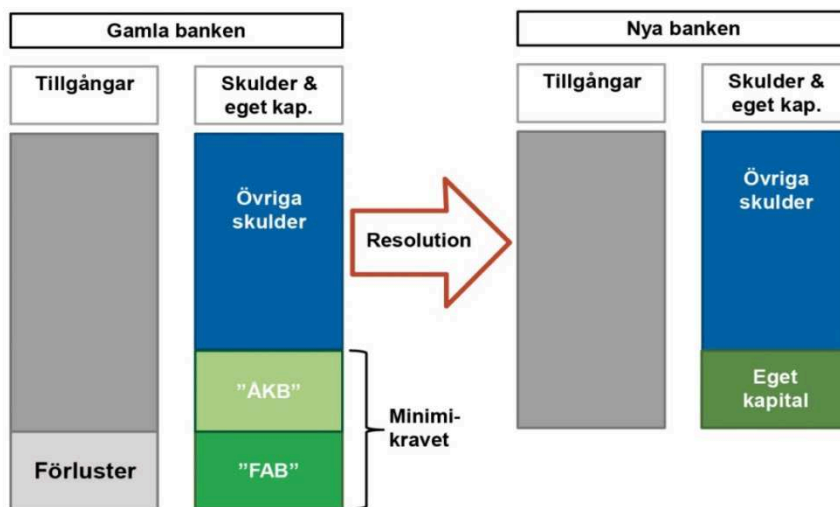
Riksgälden har emellertid i vissa andra avseenden utformat kraven med hänsyn till dessa risker. För det första innebär kravet på efterställning att det är ett särskilt skuldslag som primärt bär nedskrivningsrisken. Detta innebär förvisso inte att refinansieringsrisken för dessa skulder minskar. Däremot gör det att andra typer av skuldinstrument (som primärt inte är de som kommer att skrivas ned i resolution) inte blir lika utsatta för refinansieringsrisker eftersom de befinner sig högre upp i prioritetsordningen.

För det andra är skuldandelsprincipen utformad på ett sätt som innebär att oförmåga att refinansiera förfallande medräkningsbara skulder inte kommer att hanteras på samma sätt som ett åsidosättande av det beslutade MREL-kravet. I stället kommer Riksgälden att inleda en prövning om åsidosättandet utgör ett hinder mot resolution och utifrån detta ta ställning till behov av åtgärder. Den flexibilitet som denna hantering innebär borde underlätta förutsättningarna för företagen att refinansiera medräkningsbara skulder.

Därutöver kommer Riksgälden, som ett led i sitt resolutionsplaneringsarbete, att löpande övervaka löptidsprofilen på företagets medräkningsbara skulder för att säkerställa att företagen inte bär alltför höga refinansieringsrisker.

³⁵ Insättningar som ryms inom insättningsgarantins maximala ersättningsbelopp om 950 000 kronor kan under inga omständigheter skrivas ned. Insättningar från privatpersoner samt små- och medelstora företag över detta belopp har allmän förmånsrätt, vilket innebär att de bär förluster först efter att alla efterställda och oprioriterade fordringar har skrivits ned.

Figur 2. Schematisk beskrivning av skuldnedskrivning och konvertering



Anm. FAB är en förkortning för förlustabsorberingsbelopp och ÅKB för återkapitaliseringsbelopp

I bilden ovan ges en schematisk beskrivning av hur en skuldnedskrivning och konvertering går till för ett företag där hela verksamheten rekonstrueras och drivs vidare. I exemplet uppstår förluster i banken som motsvarar hela förlustabsorberingsbeloppet, vilket innebär att bankens kapitalbas är totalt förbrukad och banken fallerar. Eftersom företaget bedöms vara av betydande vikt för det finansiella systemet försätts den i resolution av Riksgälden, som i enlighet med den beslutade resolutionsplanen för företaget genomför skuldnedskrivning och konvertering för att återställa kapitalbasen. Det belopp som konverteras motsvarar återkapitaliseringsbeloppet, som efter konverteringen utgör det egna kapitalet i det rekonstruerade företaget.

5. Viktiga principer för det samlade regelverket

I avsnitt 3 och 4 har framväxten, funktionssättet och utformningen av kapitalkravet och MREL-kravet beskrivits. I detta avsnitt följer en beskrivning av vilken roll dessa båda krav spelar i det samlade ramverket för finansiell stabilitet och hur de samspelar med varandra. Med utgångspunkt i detta presenteras sedan ett antal principer som FI och Riksgälden anser bör vara styrande för det samlade regelverkets utformning och tillämpning i Sverige.

Det samlade regelverkets syfte och mål

Finansiella kriser är kostsamma för samhällsekonomin. Det ramverk som kringgärdar den finansiella sektorn är därför huvudsakligen utformat utifrån målet att den finansiella stabiliteten ska upprätthållas samtidigt som effektiva finansiella marknader ska värnas. Ytterst syftar ramverket till att bidra till en god samhällsekonomisk utveckling.

Ramverket består av flera olika beståndsdelar som syftar till att dels stärka *motståndskraften* i det finansiella systemet, dels säkerställa de finansiella företagens *resolutionsbarhet*. Motståndskraft och resolutionsbarhet kan därför ses som delmål till det övergripande målet om finansiell stabilitet (se illustration nedan). De respektive delmålen syftar till att 1) minska risken för att finansiella kriser uppstår (motståndskraft) och 2) minska kostnaderna om kriser trots allt uppstår (resolutionsbarhet).

Delmålen uppnås med hjälp av olika medel. De kapitalkrav som ställs på företagen syftar huvudsakligen till att stärka motståndskraften i det finansiella systemet medan MREL-kravet huvudsakligen syftar till att säkerställa att företagen är resolutionsbara.

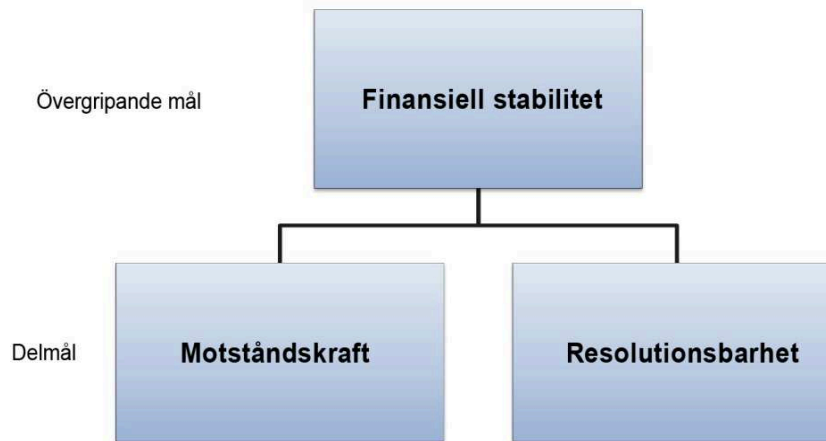
Motståndskraft och resolutionsbarhet, och de medel som används för att uppnå målen, kan således ses som två olika försvarslinjer för att upprätthålla finansiell stabilitet. Båda kraven ställs i *going concern* men ska i normalfallet hantera förluster och återkapitaliseringsbehov i en sekventiell ordning.

Kravens olika syften och utformning gör att de kompletterar varandra, samtidigt som de ytterst syftar till att stärka företagens finansiella bärkraftighet.

Motståndskraft och resolutionsbarhet uppnås emellertid inte enbart genom att kraven säkerställer att företagen håller en viss mängd kapital och nedskrivningsbara skulder. Regelverkets utformning bidrar även till att

marknadsdisciplinen främjas genom att skapa incitament för de finansiella företagen som är förenliga med det övergripande målet om finansiell stabilitet.

Figur 3. Mål och delmål för finansiell stabilitet



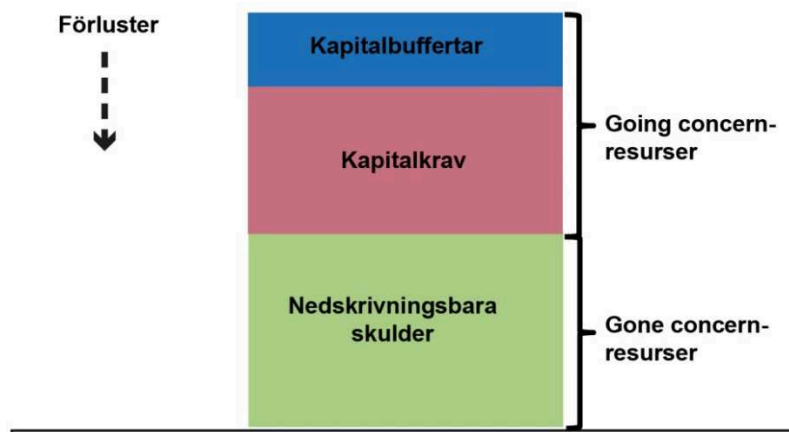
Principer för det samlade regelverkets utformning

För att målen med det samlade regelverket ska kunna uppnås krävs att de respektive kraven utformas, tillämpas och samspelar på ett ändamålsenligt sätt. FI och Riksgälden anser att följande principer bör vara vägledande:

- Kapitalkrav och MREL-krav bör utformas så att de främjar ett sunt riskbeteende hos företagen samt deras ägare och långivare som är förenligt med det övergripande målet om finansiell stabilitet. Detta kommer bland annat till uttryck genom riskbaserade kapitalkrav och en tydligt definierad förmånsrättslig ordning.
- Myndigheterna bör vara transparenta med hur kraven och därtill kopplade regelverk tillämpas, gentemot företagen, marknadsaktörer och den vidare allmänheten. Detta gäller såväl i normala tider som i kristider.
- Regelverket och kravens utformning bör ge utrymme för företagen och deras intressenter att på egen hand lösa eventuella problem, förutsatt att effektiva resultat kan uppnås. Detta åstadkoms genom företagets återhämtningsplanering och genom att myndigheterna tillämpar sina respektive ingripandebefogenheter på ett ändamålsenligt sätt.
- Kraven bör utformas så att myndigheterna ges tillräcklig flexibilitet att vidta de åtgärder som lämpar sig för den specifika situationen. Kraven bör därför ha ett buffertinslag som gör att företagen ges möjlighet att absorbera förluster och får utrymme för återhämtning. En åtskillnad bör därför göras mellan brott mot minimikrav och brott mot buffertkrav. Den svenska tillämpningen av pelare 2-kraven, liksom utformningen av skuldandelsprincipen i MREL, bottenar delvis i denna princip.

- Kraven bör sättas med beaktande av det finansiella systemets karaktärsdrag och funktion. Det svenska finansiella systemets storlek och koncentration samt den stora andelen marknadsfinansiering är exempel på karaktärsdrag som bör vara styrande för utformningen av kraven. Beslut om kravens utformning bör bygga på en konsekvensanalys som förklarar hur kravens syfte uppnås samt vilka effekter de får. Dessutom bör kraven kontinuerligt följas upp och utvärderas.
- Kraven bör utformas så att det i största möjliga uträkning tydliggörs vilka resurser som är avsedda för att säkerställa motståndskraft respektive resolutionsbarhet. Vidare bör kraven utformas så att dessa resurser förbrukas i rätt ordning, det vill säga att kapitalet som huvudregel förbrukas före nedskrivningsbara skulder. Detta kan illustreras enligt nedan.³⁶

Figur 4. Kravhierarki



³⁶ Som beskrivs i avsnitt 4 finns en viss inneboende refinansieringsproblematik kopplad till minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Innebörden av detta är att de nedskrivningsbara skulderna kan förbrukas före kapitalet i det fall företagen inte har förmåga att refinansiera sina nedskrivningsbara skulder. I ett sådant scenario kommer företagen i första hand att bryta mot den skuldandelsprincip som tillämpas inom ramen för MREL-kravet. När så sker blir det Riksgäldens uppgift att bedöma i vilken utsträckning bristen på nedskrivningsbara skulder utgör ett hinder mot resolution och utifrån denna bedömning avgöra vilka åtgärder som företaget bör vidta. Det är endast om bristen på nedskrivningsbara skulder är påtaglig som företagen riskerar att bryta mot det beslutade MREL-kravet.

Samspelet mellan regelverken och myndigheterna

- Att de enskilda företagen har en tillräcklig motståndskraft och är resolutionsbara är inte synonymt. Motståndskraft och resolutionsbarhet utgör olika delmål som möts med delvis olika medel varför ändamåls-enliga krav måste ställas i båda led.
- De respektive kraven bör tillåtas att fylla sina avsedda funktioner. Detta åstadkoms genom tydlighet avseende vilka resurser som är avsedda att användas för förlustabsorbering respektive återkapitalisering. För detta ändamål är den skuldandelsprincip som tillämpas i MREL-kravet viktig eftersom den innebär att kapitalbufferternas förlustabsorberande funktion skyddas samtidigt som återkapitaliseringskapaciteten säkerställs.³⁷
- Samtidigt som kapital- respektive MREL-kraven är utformade för att tjäna delvis olika syften är det viktigt de samlat utgör en väl fungerande helhet. Krav som sätts på nivåer där företagets förmåga att fungera som finansiella intermediärer påtagligt försämras hämmar den samhälls-ekonomiska utvecklingen. Ett alltför lågt sammantaget krav riskerar å andra sidan att leda till ett instabilt system med återkommande kriser och stora samhällsekonomiska kostnader.
- Att kraven ställs separat och delvis ska uppfyllas med olika typer av instrument (kapital och nedskrivningsbara skulder) är inte synonymt med att kalibreringen av kraven bör frikopplas från varandra. Tvärtom är det rimligt att de kapitalkrav som speglar företagsspecifika förlustrisker och som är tillämpliga vid varje tidpunkt ligger till grund för beräkning av MREL-kravet. Myndigheterna anser att detta ger en mer precis och förutsägbar utgångspunkt för kalibrering av MREL än att exempelvis utgå från estimat av historiska förluster.
- En komponent i samspelet mellan regelverken är interaktionen mellan återhämtnings- och resolutionsplaner och hur de i praktiken får bäring i en stressad situation. Myndigheterna anser att återhämtningsplanerna är viktiga för att problem ska kunna hanteras av företagen själva. Det är angeläget att återhämtningsplanerna tillåts spela sin roll så länge de verkställs med effektivt resultat och företaget har en rimlig möjlighet att råda bot på situationen. Det är först när företagets egna återhämtningsåtgärder och andra tillsynsåtgärder inte är tillräckliga för att hantera problem som resolutionsplanerna ska aktiveras. Detta måste emellertid ske vid en tidpunkt som tillåter att resolution kan genomföras på ett effektivt sätt.

³⁷ Skyddet av kapitalbufferternas förlustabsorberande funktion är inte obegränsat. I händelse av allvarliga refinansieringsproblem minskar buffertfunktionaliteten för att upphöra helt om refinansieringsproblemen är så pass omfattande att det beslutade MREL-kravet bryts.

6. Effekter av de samlade kraven

Den svenska lagstiftaren och FI har infört kapitalkrav som är högre än de som minst krävs enligt EU-regelverket. Detta gäller framförallt för systemviktiga företag. Metodiken för att fastställa MREL-kravet är ännu inte fastlagd i många EU-länder.³⁸ Mot bakgrund av den metod som Riksgälden har beslutat om och den information som finns tillgänglig om kommande ramverk i andra jurisdiktioner³⁹ förefaller det dock sannolikt att kraven i Sverige kommer att bli högre också i detta avseende.⁴⁰ Myndigheterna har i föregående avsnitt redogjort för varför det är rimligt att kraven i Sverige ser ut på detta vis.

Alla regleringar medför olika typer av effekter. I samband med att metoden för MREL-kravet beslutades presenterades en analys av de samlade effekterna av kravet. Den analysen visar att de ytterligare kostnader som MREL-kravet medför för företagen är begränsade och avsevärt lägre än de samhällsekonomiska vinsterna av samma krav.⁴¹

I detta avsnitt redogörs för ett basscenario och vilka effekter ett antal alternativa utformningar av kraven skulle få för de berörda företagens beteenden och kapitalstruktur, deras kunder och den finansiella stabiliteten. De alternativa utformningarna baseras på de förändringar av befintliga kapitalkrav och MREL-krav som EU-kommissionen föreslog i november 2016.

Avsnittet inleds med en allmän beskrivning av vilka effekter kraven har för företagens beteenden och därmed den finansiella stabiliteten. Därefter redogörs för basscenariet samt för hur de alternativa utformningarna skulle påverka företagens balansräkningar, i tillägg till möjliga följeffekter på beteende och finansiell stabilitet. Avslutningsvis redovisas en analys av hur utlåningsräntor och BNP skulle påverkas om kraven utformades enligt de alternativa scenarierna.

³⁸ Ett undantag vid sidan om Sverige är Storbritannien. Se Bank of England (2016), "The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL)".

³⁹ Se till exempel Single Resolution Board (2016) – Approach taken in 2016 and next steps.

⁴⁰ Detta gäller för de företag som kommer att omfattas av ett MREL-krav som överstiger kapitalkravet. Majoriteten av alla företag som omfattas av resolutionsramverket kommer inte att bli föremål för MREL-krav som överstiger kapitalkraven. För dessa företag kommer MREL-kravet inte ha några direkta implikationer för kapitalstrukturen.

⁴¹ Se konsekvensanalysen i Riksgäldens rapport "Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder".

Effekter på företagens beteende och finansiell stabilitet

Kapitalkrav och MREL-krav syftar till att reglera skuldsidan på företagens balansräkningar så att de kan bära uppkomna förluster (antingen medan företaget fortfarande är livskraftigt eller efter att det har fallerat) och vid behov återkapitaliseras.

Kapitalkraven är till stor del riskbaserade. Detta innebär att företagen beaktar risken i utlåningen genom att de måste hålla mer kapital för mer riskfyllda exponeringar. Detta gynnar den finansiella stabiliteten genom att företagen inte tar för stora risker. Om de likväl gör det har de bättre motståndskraft för att täcka eventuella oförväntade förluster. Kapitalkraven har även ett betydande buffertinslag som minskar risken att företagen bryter mot minimikraven. Detta innebär att förluster kan hanteras med mer flexibilitet givet den uppkomna situationen. I och med att såväl företagen själva som berörda myndigheter har möjlighet att vidta lämpliga åtgärder kan företagen bära förluster utan alltför drastiska konsekvenser. Ett system med endast minimikrav kan leda till självförstärkande förlopp där företag som hamnar under stress får problem med sin finansiering eller kapitalanskaffning vilket kan förvärra situationen och leda till en negativ spiral. Även om buffertkrav inte helt och hållet tar bort denna effekt begränsas risken.

Att företagens långivare numera löper större risk att bära förluster genom resolutionsregelverket och MREL-kravet skapar ytterligare incitament för långivarna att övervaka företagens risktagande. Det leder i sin tur till ökad marknadsdisciplin i och med att förväntningarna om olika former av statligt stöd till finansiella företag är lägre. Att MREL-kravet måste uppfyllas med en viss andel skuld gör vidare att buffertelementet i kapitalkraven upprätthålls. Om företaget drabbas av förluster kan kapitalbuffertkraven därmed hantera dessa utan att MREL-kravet bryts, så länge skuldandelen väsentligen upprätthålls. Att de skulder som används för att uppfylla MREL-kravet ska vara efterställda stärker förutsättningarna för att kunna genomföra en skuldnedskrivning. Detta genom att förutsebarheten över vilka som kommer att bära förluster i resolution och i vilken turordning ökar. Det kommer samtidigt medföra att företagens skuldsida kommer att förändras i meningen att en del av dagens upplåning måste ersättas av efterställda skulder. Kravet på efterställning är även i linje med EU-kommissionens förslag.

Effekter på företagens kapital- och skuldstruktur

De ekonomiska effekterna av kapitalkravet och MREL-kravet som redovisas i detta kapitel utgår ifrån aggregerade uppgifter för de svenska storbankerna

per det fjärde kvartalet 2016.⁴² Tillsammans står dessa banker för cirka 85 procent av det svenska banksystemets totala tillgångar. Analysen aggregerar samtliga storbankers balansräkningar och belyser därmed inte effekterna för varje enskild bank. Bankerna antas precis uppfylla kraven och antas därmed inte hålla kapital utöver kraven.

EU-kommissionen offentliggjorde i november 2016 ett antal förslag som skulle ge väsentligt ändrade förutsättningar för den nationella utformningen av kapitalkrav och MREL-kravet. Förslaget innehåller bland annat införande av ett bruttosoliditetskrav, vilket påverkar både kapitalkravet och MREL-kravet. Enligt förslaget ska brott mot bruttosoliditetskravet likställas med brott mot minimikapitalkraven. I tillägg föreslår EU-kommissionen att det inte längre ska vara möjligt att beakta makrotillsynsrisker i pelare 2-kraven.⁴³ Förslaget är under förhandling i rådet och Europaparlamentet.

I det följande analyseras vilka effekter de viktigaste förändringarna i kommissionens förslag skulle få på kapitalkrav och MREL. Analysen utgår från hur kraven för närvarande tillämpas utifrån nuvarande regelverk (nedan benämnt basscenario). En utgångspunkt i analysen är att myndigheternas krav och agerande i övrigt inte ändras från i dag, vilket inte behöver vara fallet i verkligheten. Därefter redovisas tre olika scenarier som beskriver implikationerna av olika delar av kommissionens förslag.

Sammanfattningsvis analyseras följande scenarier:

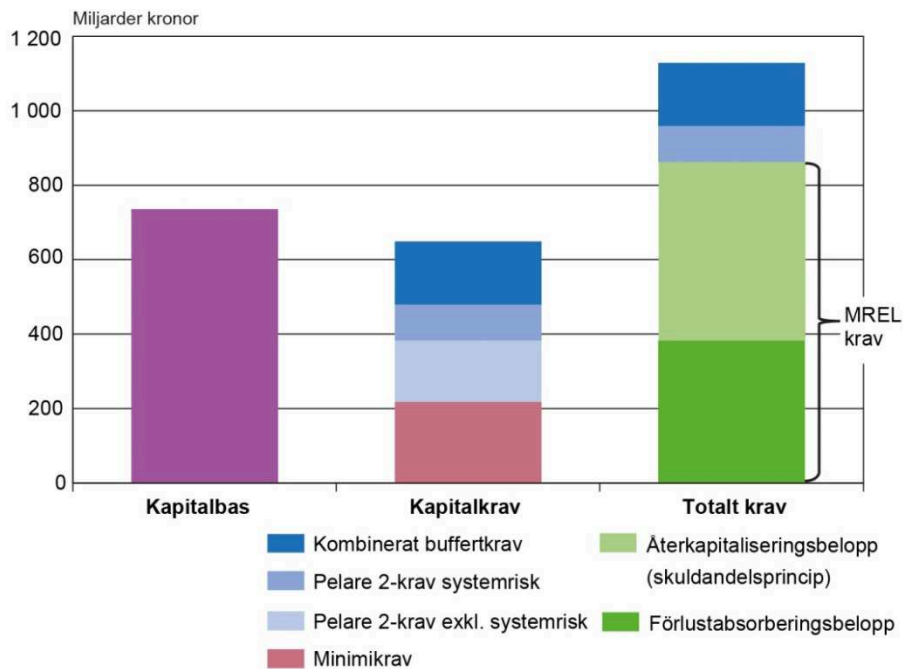
- Basscenario: Faktiskt utfall av kapitalkrav och MREL-krav baserat på hur FI och Riksgälden har valt att utforma kraven utifrån befintliga rättsliga ramar.
- Scenario 1: Införande av bindande bruttosoliditetskrav.
- Scenario 2: Borttagande av möjligheten att inkludera påslag för systemrisk i pelare 2 samt att pelare 2-krav måste vara beslutade.
- Scenario 3: Införande av möjlighet för myndigheterna att tillämpa så kallad pelare 2- och MREL-guidance där påslag för systemrisk kan ingå.

⁴² De svenska bankernas kapitalkrav, fjärde kvartalet 2016.

⁴³ Enligt förslaget kan det fortfarande vara möjligt att beakta systemrisk i pelare 1-kraven, dock genom en betydligt mer komplex beslutsprocess än i pelare 2.

Basscenario: Befintliga kapital- och MREL-krav

Diagram 4. Faktiskt utfall av kapitalkrav samt MREL för storbankerna baserat på befintliga rättsliga ramar



Anm. Förlustabsorberingsbeloppet motsvarar kapitalkravets minimikrav samt pelare 2-krav exklusive systemrisk. De övriga två delarna av kapitalkravet; pelare 2-påslag för systemrisk samt det kombinerade buffertkravet, redovisas ovanför MREL-kravet som en följd av skuldandelsprincipen.

Källa: FI och Riksgälden

Diagram 4 visar kapitalbasen samt kapitalkravet. Dessutom framgår hur stort MREL-kravet skulle bli baserat på dessa uppgifter och med den modell som Riksgälden har fastslagit.

Det bindande minimikapitalkravet utgör cirka 35 procent av det totala kapitalkravet. Detta innebär att det finns stora buffertar, både i form av det kombinerade buffertkravet, systemriskpåslag i pelare 2 samt de övriga icke-beslutade pelare 2-påslagen.

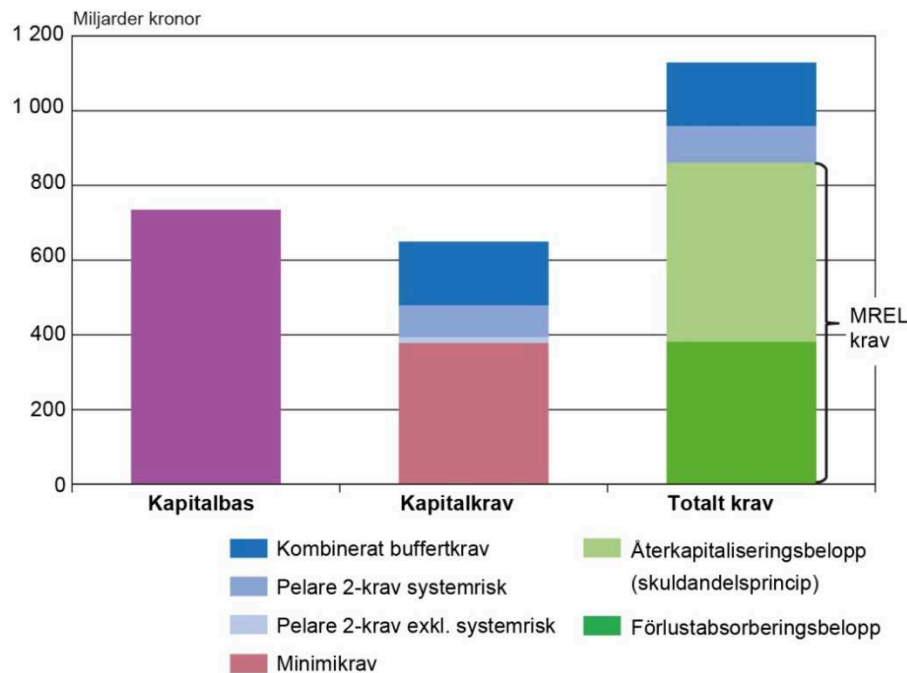
Det totala kravet, inbegripet både kapitalkrav och MREL-krav, uppgår för storbankerna till totalt cirka 1 100 miljarder kronor. Utformningen av MREL-kravet innebär att en viss andel av kravet (återkapitaliseringsbeloppet) enbart får uppfyllas med efterställda skulder. Till följd av detta kan bankerna inte använda delar av kapitalbasen för att uppfylla MREL. Det totala kravet blir i praktiken högre än det beslutade MREL-kravet och kommer att utgöras av summan av totalt kapitalkrav och den del av MREL-kravet (återkapitaliseringsbeloppet) som ska uppfyllas med efterställda skulder. Effekten av detta är att bankerna i normalfallet kan

förbruka kapitalbuffertarna utan att bryta mot MREL. I diagrammet ovan illustreras detta genom att de delar av kapitalkravet som kan förbrukas utan att MREL-kravet bryts är placerade ovanpå MREL.

I dagsläget har de svenska storbankerna få eller inga efterställda skulder som får användas för att uppfylla skuldandelen av MREL. Underskottet uppgår till cirka 500 miljarder kronor. För att uppfylla kraven kommer bankerna att behöva emittera efterställda skulder motsvarande minst detta belopp. Myndigheterna förväntar sig dock inte att detta kommer att innebära att bankernas totala skulder ökar. Istället väntas befintlig upplåning ersättas med efterställda skulder inom ordinarie förfall. På så sätt påverkas inte balansräkningarnas storlek.⁴⁴

Scenario 1: Bruttosoliditetskrav

Diagram 5: Påverkan på kapitalkrav och MREL-krav för storbankerna med hänsyn till bruttosoliditetskrav



Anm. En förenkling har gjorts i beräkning av bindande nivå då bruttosoliditeten har antagits kunna täckas även med supplementärkapital. I EU-kommissionens MREL-förslag blir kravet 6,75 procent av exponeringsbeloppet för Nordea istället för det dubbla bruttosoliditetskravet på 3 procent. Detta är i linje med de globala standarder (Total Loss Absorbing Capacity (TLAC)) som sätts för de globalt systemviktiga instituten, dit Nordea i dagsläget tillhör. Pelare 2-kravet minskar i realiteten inte, men eftersom bruttosoliditetskravet är ett parallellt krav visas endast den delen av pelare 2 som får inverkan.

Källa: FI och Riksgälden.

⁴⁴ Se konsekvensanalysen i Riksgäldens promemoria ”Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder”.

Diagram 5 visar effekten på kapitalkrav och MREL-krav vid införandet av ett bindande bruttosoliditetsmått på 3 procent. Varken den totala nivån på kapitalkravet, MREL-kravet eller det totala kravet påverkas av införandet. Anledningen är att kapitalkravet uttryckt i riskvägda termer i absoluta belopp i dagsläget överstiger det belopp som ges av kravet uttryckt i bruttosoliditet. Däremot blir den stora skillnaden att minimikapitalkravet höjs från cirka 35 procent till cirka 60 procent av det totala kapitalkravet och att en stor del av pelare 2-kravens buffertfunktionalitet därmed går förlorad. När minimikraven höjs på bekostnad av buffertar blir effekten att sannolikheten stiger för att en bank ska bryta mot minimikraven. Detta får även konsekvenser på möjligheterna för företagen att finansiera sig under stress, eftersom investerare blir mer flyktbenägna när kapitalbasen närmar sig minimikraven. En ytterligare effekt av högre icke riskvägt kapitalkrav är att företagen får incitament att ta högre risker än med mer riskbaserade krav.

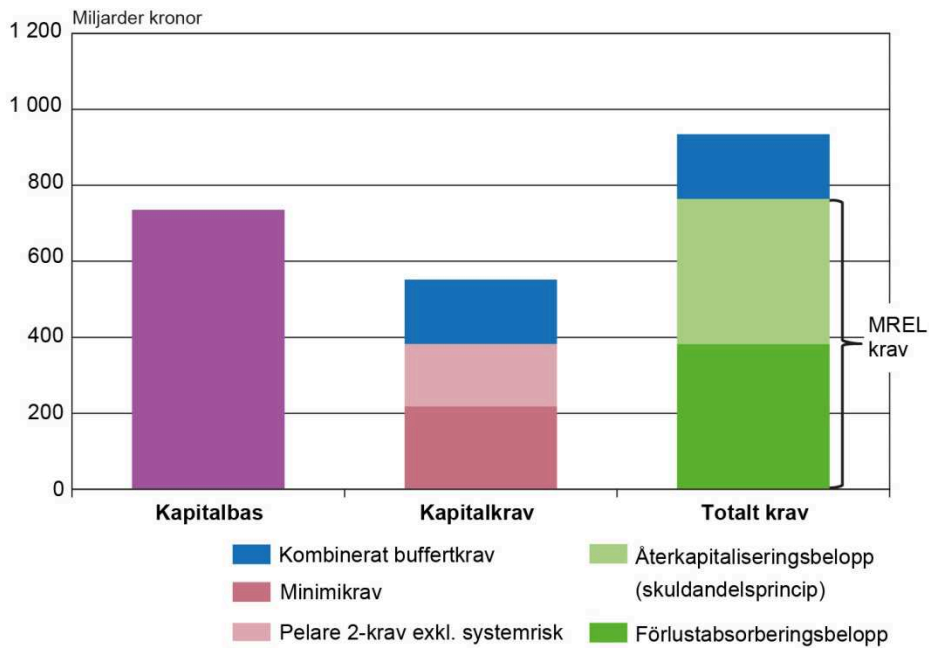
Införandet av ett bruttosoliditetsmått skulle i dagsläget inte ge någon effekt på MREL-kravet. Förklaringen är att MREL-kravet baserat på bruttosoliditet understiger MREL baserat på det riskvägda kapitalkravet. Om MREL baserat på bruttosoliditet blir högre än det riskvägda kravet kommer däremot den buffertfunktionalitet som uppnås genom skuldandelsprincipen att minska eller elimineras.

I sammanhanget kan också nämnas att det i Baselkommittén pågår diskussioner om att införa ett golv för nivån på de riskvägda tillgångarna.⁴⁵ Om ett sådant golv introduceras och blir bindande skulle det på motsvarande sätt som bruttosoliditetskravet kunna ge upphov till incitament för högre risktagande hos företagen och ett minskat buffertinslag i kapitalkraven.

⁴⁵ BIS (2016) Reducing variation in credit risk -weighted assets – constraints on the use of internal model approaches – consultative document, Bank for International Settlements.

Scenario 2: Förändrade pelare 2-krav

Diagram 6. Borttagande av möjlighet att inkludera påslag för systemrisk i pelare 2 samt införande av krav på att pelare 2-kraven ska vara beslutade för storbankerna



Anm. Diagrammet fokuserar på de riskvägda kraven och tar därmed inte hänsyn till införandet av ett bruttosoliditetskrav.

Källa: FI och Riksgälden

En annan del i kommissionens förslag rör tillämpning av pelare 2-krav. Förslaget innebär bland annat att pelare 2-kravet inte längre får omfatta systemrisk. Vidare föreslår kommissionen att pelare 2-kraven ska vara beslutade för varje företag, vilket inte är fallet i Sverige i dagsläget. Om systemrisk i pelare 2 tas bort sjunker det totala kapitalkravet med cirka 100 miljarder kronor, trots att de underliggande riskerna inte har förändrats. Detta sänker allt annat lika företagets motståndskraft. Samtidigt innebär de båda förändringarna att minimikravet samt det beslutade pelare 2-kravet stiger från dagens nivå (basscenariet) på cirka 35 procent till cirka 70 procent av kapitalkravet.

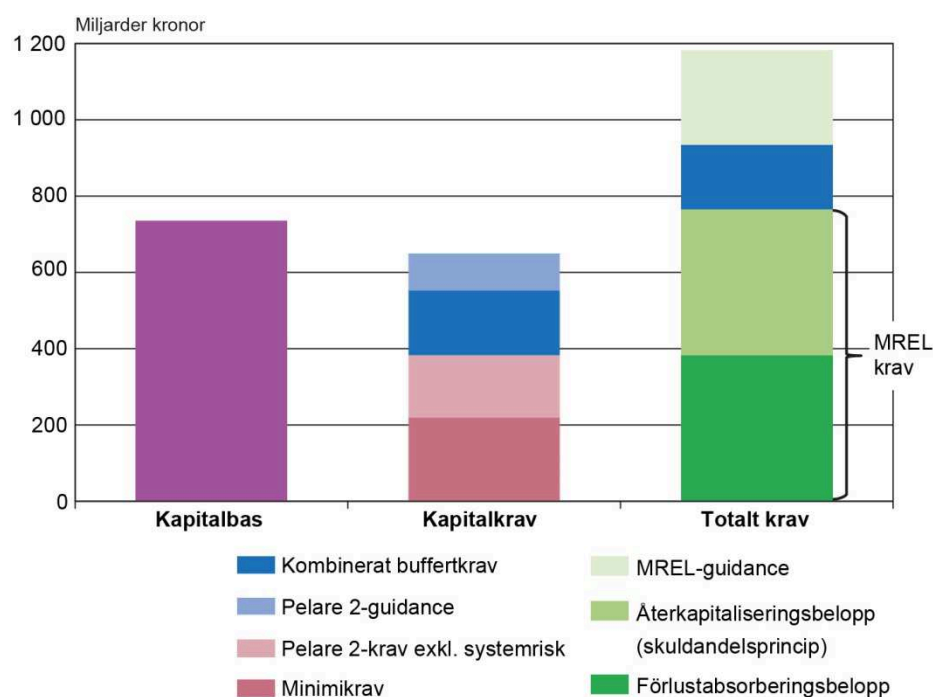
Förändringarna innebär också att det totala kravet sjunker med cirka 200 miljarder kronor, det vill säga den dubbla kapitalkravseffekten. Anledningen är att återkapitaliseringsbeloppet inte längre kan inkludera de pelare 2-påslag som i dag avser systemrisk.

Genom detta förslag skulle myndigheternas möjlighet att beakta de specifika förhållandena som gäller för den svenska finansiella marknaden kraftigt kunna begränsas, särskilt avseende systemrisk. Eftersom Sverige är ett

land med stort finansiellt system har myndigheterna ansett det lämpligt att högre krav ska gälla för större svenska företag och för vissa exponeringar. Detta för att konsekvenserna av fallissemang av stora finansiella företag, eller problem på vissa marknader, innebär betydande negativa konsekvenser för den finansiella stabiliteten. Kapitalkraven blir lägre än i dag vilket ökar sannolikheten för en finansiell kris, antingen genom att ett större finansiellt företag fallerar eller att problem drabbar flera företag samtidigt. Att pelare 2-kraven måste vara beslutade gör också att flexibiliteten minskar för myndigheterna och företagen.

Scenario 3: Tillämpning av guidancebelopp

Diagram 7. Införande av möjlighet för myndigheterna att tillämpa så kallad pelare 2- och MREL-guidance som inkluderar systemrisk



Anm. Diagrammet fokuserar på de riskvägda kraven och tar därmed inte hänsyn till införandet av ett bruttosoliditetskrav. Skuldandelsprincipens tillämpning i fråga om MREL-guidance kan komma att påverka storleken på det totala kravet. I bilden illustreras fallet där skuldandelen är lika med återkapitaliseringsbeloppet.

Källa: FI och Riksgälden

Med utgångspunkt i scenario 2, det vill säga med beslutade pelare 2-krav och borttagande av systemrisk från pelare 2, men där systemrisken i pelare 2 istället kan finnas kvar i form av ett obeslutat krav från

tillsynsmyndigheten⁴⁶ (pelare 2-guidance), skulle dagens totala kapitalkrav kunna behållas. Samtidigt skulle andelen buffertar i kapitalkravet öka jämfört med scenario 2 då minimikravet samt det beslutade pelare 2-kravet skulle sjunka från cirka 70 till cirka 60 procent av kapitalkravet. Buffertinslaget är dock fortfarande väsentligt lägre jämfört med dagens nivå där minimikravet uppgår till cirka 35 procent.

Det beslutade MREL-kravet påverkas inte av förändringen jämfört med scenario 2. Däremot innebär EU-kommissionens förslag att det införs en regel med innebörden att samma kapital inte får användas för att uppfylla både MREL-kravet och det kombinerade buffertkravet. Detta gör att buffertkravet placeras ovanpå MREL-kravet (på motsvarande sätt som åstadkoms via skuldandelsprincipen). Därutöver introduceras en möjlighet för resolutionsmyndigheten att på motsvarande sätt som tillsynsmyndigheten tillämpa ett guidance-belopp (MREL-guidance). Genom guidance-beloppet skapas utrymme för resolutionsmyndigheten att utforma MREL-kravet på ett sätt som möjliggör att företag som genomgår resolution vid behov kan återkapitaliseras till en nivå som motsvarar i princip hela det befintliga kapitalkravet, inklusive buffertar. Om möjligheten att sätta MREL-guidance utnyttjas fullt ut kommer det totala kravet att stiga.⁴⁷ Maximal MREL-guidance skulle enligt förslaget uppgå till summan av pelare 2-guidance som tillsynsmyndigheten har bestämt och det kombinerade buffertkravet (exklusive den kontracykliska kapitalbufferten).

Detta scenario liknar basscenariet i och med att det totala kapitalkravet blir detsamma och att MREL-kravet hamnar på ungefär samma nivå som i dag. Dessutom bevaras delar av den buffertfunktionalitet som befintliga pelare 2-krav skapar. Att vissa pelare 2-krav kommer att behöva beslutas innebär dock att buffertfunktionaliteten och flexibiliteten kommer att vara lägre än vad som är fallet idag, vilket av tidigare nämnda skäl är negativt för den finansiella stabiliteten. Samtidigt innebär möjligheten att tillämpa MREL-guidance att förutsättningarna för att säkerställa företagens resolutionsbarhet stärks i jämförelse med scenario 2.

⁴⁶ Detta är en variant av EU-kommissionens förslag som inkluderar systemrisk och där pelare 2-guidance bestäms av tillsynsmyndigheten. Varianten är inte helt i linje med kommissionens förslag.

⁴⁷ Resolutionsmyndighetens möjlighet att tillämpa MREL-guidance styrs enligt kommissionens förslag – och i detta scenario – delvis av tillsynsmyndighetens tillämpning av capital-guidance. Kravet behöver nödvändigtvis därför inte bli så högt som anges i diagram 7. Av illustrativa skäl antas dock att guidance tillämpas fullt ut i båda led.

Effekter på samhällsekonomin

Analysen av kravens effekter på samhällsekonomin tar sin utgångspunkt i basscenariet, det vill säga dagens kapitalkrav och de MREL-krav som skulle följa med Riksgäldens fastslagna modell.⁴⁸ De skillnader som redovisas är således de marginaleffekter som skulle uppstå vid förflyttning från basscenariet till de alternativa scenarierna. Myndigheterna har gjort en förenklad beräkning i syfte att illustrera hur olika utformningar av kraven påverkar utlåningsräntor och BNP. De antaganden som ligger till grund för modellen finns redovisade i annex I. Den kvantitativa modellen uppskattar den relativa förändringen av finansieringskostnaden för bankerna i de alternativa scenarierna, jämfört med basscenariet. Modellen antar att kostnaderna helt och hållet vältras över på bankernas låntagare. Den förändrade finansieringskostnaden innebär i sin tur förändrade utlåningsräntor och därmed BNP-effekter. Denna effekt har beräknats enligt samma modell som Riksgälden har använt i sin MREL-rapport.

Jämfört med basscenariet är det scenario 2 (borttagande av systemrisk i pelare 2) och scenario 3 (pelare 2- och MREL-guidance) som enligt den använda beräkningsmodellen medför förändringar i det totala kapital- och MREL-kravet. Om krav för systemrisk i pelare 2 inte längre skulle bli tillämpligt kommer kapitalkravet och därmed även återkapitaliseringsbeloppet i MREL att minska. Sammantaget minskar det totala kravet med ungefär 200 miljarder kronor, vilket leder till minskade utlåningsräntor på cirka 0,1 procentenheter. För det fall att möjlighet till att lägga systemrisk i pelare 2- och MREL-guidance införs och tillämpas fullt ut (scenario 3), leder detta till en marginell ökning av utlåningsräntorna.⁴⁹ Detta beror på att det totala kravet (på grund av förändrat MREL, inklusive maximalt guidance-belopp) ökar med cirka 50 miljarder kronor.

Myndigheterna har med hjälp av en ekonometrisk modell uppskattat vilken effekt de förändrade utlåningsräntorna ger på BNP-nivån. Till följd av att utlåningsräntorna minskar blir BNP-effekten i scenario 2 svagt positiv (0,04 procentenheter). BNP-effekten i scenario 3 är försumbar.

Effekter i sammandrag

Tabell 2 sammanfattar de effekter som redovisats ovan, det vill säga effekterna på kravens absoluta nivåer och komposition, hur bankernas

⁴⁸ I Riksgäldens rapport ”Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder” uppskattades de svenska MREL-kraven innebära en ökning av bankernas utlåningsränta om cirka 0,03 procentenheter och en lägre BNP-nivå på cirka 0,01 procentenheter på sikt.

⁴⁹ Ökning på cirka 0,01 procentenheter.

motståndskraft och resolutionsbarhet påverkas samt vad den direkta makroekonomiska effekten blir (sedd i sin isolering).

Tabell 2. Effekter av scenarierna av de samlade kapital- och MREL-kraven

	Effekter på kraven		Effekter för samhället		Effekt för finansiell stabilitet	
	Totalt krav, kr	Andel minimikapitalkrav, %	Effekt på utlåningsräntor	Effekt på BNP	Motståndskraft	Resolutionsbarhet
Basscenario	Ca 1100 mdr	Ca 35				
Scenario 1	Oförändrat	Ökar till ca 60	-	-	↓	-
Scenario 2	Minskar ca 200 mdr	Ökar till ca 70	- 10 bps	+0,04 procentenheter	↓	↓
Scenario 3	Ökar ca 50 mdr om full tillämpning	Ökar till ca 60	+ 1 bps	+/- 0 procentenheter	↓	~0

Sammantagen bedömning

FI och Riksgälden anser att dagens samlade krav med stort inslag av motståndskraft, resolutionsbarhet och där företagen och deras intressenter uppmuntras att beakta risken i den underliggande verksamheten är väl avvägda. Sammantaget bidrar de till att det övergripande målet om finansiell stabilitet kan uppnås.

Analysen i denna rapport visar att de kvantitativa effekterna på bankernas finansieringskostnader och därmed på utlåningsräntor och samhällsekonomin skulle bli små eller försumbara om regelverket för kapital- och MREL-krav förändrades på de sätt som kommissionen har föreslagit. I ett av scenarierna kan förvisso små positiva BNP-effekter skattas men modellen tar samtidigt inte hänsyn till att de förändrade kraven kan ha betydande påverkan på sannolikheten och kostnaderna för framtida kriser – och därmed den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.⁵⁰

Förändringarna skulle nämligen få jämförelsevis långtgående konsekvenser för hur FI och Riksgälden kan utforma sina respektive krav. Som beskrivits ovan anser myndigheterna exempelvis att ett ökat inslag av minimikrav (minskat buffertinslag) riskerar att resultera i ökad sannolikhet för störningar i det finansiella systemet och i förlängningen även en ökad sannolikhet för kriser. Dessutom innebär lägre nivåer på kapitalkrav och MREL-krav, allt annat lika, att både motståndskraften och resolutionsbarheten hos företagen minskar.

⁵⁰ För vidare resonemang kring de positiva effekterna i detta avseende se exempelvis konsekvensanalysen i Riksgäldens rapport "Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder".

Myndigheternas sammantagna bedömning är därför att den samlade samhällsekonomiska effekten av de scenarier som analyseras till övervägande del vore negativa ur ett svenskt perspektiv. Förutom en ökad osäkerhet, som lägre kapitalkrav leder till, skulle den flexibilitet som buffertarna skapar gå förlorad. I tillägg skulle motståndskraften och resolutionsbarheten i de svenska företagen försämrats. Dessa överväganden bör beaktas i de pågående förhandlingarna om ändringar i regelverken för kapital- och MREL-krav.

Annex I – Modellantaganden

Antaganden i modellen

- Kapitalkostnaden för kapitalinstrument (baserat på marknadsdata med vissa antaganden): 8 procent.
- Finansieringskostnad för MREL-instrument: 50 baspunkter högre än motsvarande kostnad för senior icke säkerställd finansiering.
- Finansieringskostnad för senior icke efterställd skuld (baserat på rådande marknadsräntor): 0 procent.
- För det fall kapitalkravet ökar antas merkostnaden vara skillnaden mellan kapitalkostnaden för kapitalinstrument och finansieringskostnad för senior icke säkerställd skuld.
- Om bankerna måste ändra sin balansräkning antas de hålla storleken på balansräkningen konstant, och istället ersätta finansiering på skuldsidan med annan.
- Modellen antar inte att ändrad kapitaltäckning ändrar finansieringskostnaden för övrig skuld, vilket i motsats till vad som kan antas enligt Modigliani-Millers teorem om kapitalstruktur. Exempelvis är det troligt att finansieringskostnaderna för icke efterställda skulder minskar till följd av införande av MREL-kravet eller av ökade kapitalkrav. Detta innebär att de konsekvenser som redogörs för i detta avsnitt kan bli mindre i verkligheten.
- Kreditportföljen i storbankerna (baserat på deras balansräkningar): 8 000 miljarder kronor.
- Analysen förutsätter att en höjning av den totala finansieringskostnaden vältras över på bankernas låntagare helt och hållet och vice versa om upplåningskostnaden minskar. Detta kommer till uttryck i förändrade utlåningsräntor. I den mån inte kostnaderna inte överförs i sin helhet blir de redovisade effekterna på utlåningsräntor och BNP lägre.