

Likviditetskrav och likviditetsstöd

Några kritiska tankar

Lars Hörngren

2010-04-28



RIKSGÄLDEN
SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE

Huvudpunkter

- Rätt att ställa krav på mer kapital och att skärpa tillsynen av likviditetsrisker, men bindande likviditetskvoter riskerar att bli dyrt utan att lösa grundproblemet
- Se likviditetshantering som ett försäkringsproblem
- Reglerna för statens likviditetsstöd till solida banker och till det finansiella systemet måste bli tydligare
- [Vad som än görs med regelverket i spåren på finanskrisen får det följder som vi inte har förutsett]

En bank måste ta likviditetsrisker

- Finanskrisen visar att likviditetsrisker kan få förödande effekter på samhällsekonomin
- En bank kan inte ta bort likviditetsrisken genom att samla på sig likviditet om den ska förbli bank
 - ”Narrow banks” som bara håller likvida tillgångar erbjuder ingen reell tillgångsomvandling
- Men hur stora risker ska de få ta? Och hur bedömer vi hur stora riskerna är? Och hur bör vi styra deras risktagande?

What is surely needed now is a calm and comprehensive review of what the principles of bank liquidity management should be. (...) What I do know is that the exercise ought to be done in terms of general principles, rather than by setting required ratios or minimums.”

Charles Goodhart (2007)

Likviditetskvoter

- Ett bindande minimikrav på likviditet är ingen buffert utan sätter endast ett högre golv
- Med de mest likvida tillgångarna låsta i en buffert kan en bank tvingas möta påfrestningar genom att använda mindre likvida tillgångar – detta ökar risken för störningar och smittoeffekter

Likviditetskvoter

”Avsikten är att de ska ha överskottslikviditet”

- Minimikraven binder ändå likvida tillgångar som inte är användbara för banken själv eller för utlåning till andra banker
- Godkända tillgångar låses i likviditetsbuffertar – försämrar likviditeten i de marknader som förväntas fungera bäst i kris
- Basel-förslaget bygger på ett tufft stressscenario – ett högt golv med extra buffert ger höga kostnader

Likviditetskvoter

”Tillsynsmyndigheten kommer att bevilja dispens i kris”

- Hur funkar det i praktiken, t.ex. om det finns krav på öppen redovisning?
- Kommer långivare att dra en suck av lättnad eller blir rusningen än värre?
- Varför ha stora privata lager som sällan kommer till användning när det går att ta fram likviditeten från ett centrallager när den behövs?
- Varför inte i stället se likviditetshantering som ett försäkringsproblem?

Självförsäkring är ineffektivt och dyrt

- Lösningen är **statlig återförsäkring**: Staten (via centralbanken) utfäster sig att ge likviditetsstöd till solida banker mot krav på säkerhet och straffränta
- Eliminerar risken för att solida banker bringas på fall
- Centralbanken den enda aktör som inte behöver oroa sig för sin egen likviditet – kan ge lån enbart baserat på bankens soliditet
- Med högre initiala kapitalkrav är det mer sannolikt att en bank kvalificerar för likviditetsstöd vid en störning (och mindre sannolikt att det blir en störning)

En bank kan ta **för stora** likviditetsrisker

- Problem: Banker tar större likviditetsrisker om de är försäkrade, t.ex. via korta värdepapperslån
- Åtgärder mot moral hazard krävs:
 - Tillsyn och ingripande, men **under Pelare 2**
 - Kapitalkrav med koppling till likviditetsrisken?
 - Likviditetsriskavgifter (Perotti & Suarez, 2009)?
 - Skatt på kortfristig marknadsupplåning?
 - Straffränta med koppling till ex ante likviditetsrisk?



En bank kan ta **för stora** likviditetsrisker

- Prismekanismer är mer effektiva styrmedel än minimikvoter; jfr tullar kontra importkvoter
- Kapital och effektiva metoder för rekonstruktion eller övertagande av insolida banker är bästa medlen mot moral hazard oavsett risktyp – likviditetskvoter hanterar endast en riskkälla



Statligt likviditetsstöd

- För att likviditetsstöd ska fungera som återförsäkring och främja finansiell stabilitet måste reglerna vara tydliga
- Baselförslaget är otydligt om centralbankens roll – ”bra med tillgångar som är belåningsbara i centralbanken”, men hur centralbanken tänks agera i en kris framgår inte
- Illavarslande: Ökad tonvikt på självförsäkring och otydligare återförsäkring ökar stabilitetsriskerna

Just as it is the metier of God to have mercy on sinners, however heinous the sin, so it is the metier of Central Banks to provide liquidity to systemic financial institutions, however dubious are the assets on their balance sheets.

Charles Goodhart (2009)

Likviditetsstödsregler i Sverige

- Riksbankslagen är otydlig – gör klart att solida banker ska kunna få likviditetsstöd från Riksbanken
- Är banken inte solid men systemviktig ska staten ta över för rekonstruktion, men behövs fortsatt likviditetsstöd bör det komma från Riksbanken

Centralbankens roll

- Effektiv krishantering förutsätter nära samverkan mellan myndigheter: Är det förenligt med centralbankens självständiga ställning?
- Ja: Självständigheten motiveras av ett kortsiktigt incitamentsproblem i penningpolitiken som löses genom full delegering av styrmedlet – räntan
- Instruktionsförbudet i lag avser penningpolitiken
- Finansiell stabilitet är ett separat område – centralbanken har en viktig roll, bl.a. därför att den har unika möjligheter att ge likviditetsstöd

Centralbankens roll

- Vad skulle motivera ett instruktionsförbud avseende finansiell stabilitet och likviditetsstöd?
- Skulle regeringen förbjudas att besluta i frågor som för finansiell stabilitet?
- Nej: Delegering till centralbanken av alla styrmedel som behövs för att säkra finansiell stabilitet är otänkbar

Centralbankens roll

- Samverkan och samarbete nödvändigt vid finanskris och regeringen måste bära huvudansvaret
- Riksbanken har en central roll, men likviditetsstöd är en legitim angelägenhet även för regeringen
- Kreditrisken tas ändå alltid av staten – centralbanken ska ersättas för förluster enligt EU:s förbud mot monetär finansiering av statsskulden
- Stämmer detta synsätt med ECB-stadgan?
- Inte om man frågar ECB, men stadgan handlar om penningpolitik och måste tolkas med eftertanke

Slutsatser

- Höj kapitalkraven och inför effektiv rekonstruktionsordning
- Skärp tillsynen och kraven på likviditetshantering, men gör det under Pelare 2 (jfr leverage ratio)
- Undersök förutsättningarna att ta ut mer styrande avgifter för tillgång till likviditetsstöd
- Tydliggör centralbankens ansvar för likviditetsförsäkring till systemet och till solida banker
- Gör klart att centralbanken i arbetet med finansiell stabilitet måste samarbeta med andra statliga aktörer