

Överbelåning är en gemensam nämnare i de flesta ekonomiska kriser. Trots det finns det inga direkta restriktioner i det finansiella regelverket för hur mycket bankerna kan belåna sig. Åren före krisen kunde exempelvis många banker expandera sina verksamheter kraftigt med hjälp av skuldfinansiering samtidigt som de visade upp god kapitaltäckning. För att minska de risker som är förknippade med hög skuldsättning har Baselkommittén, som utformar internationella rekommendationer för bankstandarder, enats om att införa ett nytt kapitalkrav – ett bruttosoliditetskrav. Det nya kapitalkravet syftar till att sätta ett tak för hur mycket bankerna kan belåna sig, oavsett vilken risk deras verksamhet anses utgöra. Den här ekonomiska kommentaren förklarar vad bruttosoliditetskravet innebär och visar att det på ett bra sätt kan komplettera det traditionella kapitalkravet. De svenska bankerna skulle redan idag klara det föreslagna kravet på bruttosoliditet även om de i genomsnitt ligger något under det internationella genomsnittet på 3,8 procent.

Krav på bruttosoliditet – vad är det och behövs det?

Katarina Wagman¹

Författaren är verksam vid Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet.

Trots att det snart gått fem år sedan den globala finanskrisen bröt ut brottas centralbanker och politiker världen över fortsatt med ekonomiska utmaningar. I krisens inledningsskede såg det ut som om problemen var koncentrerade till den amerikanska bostadsmarknaden men det skulle snabbt visa sig att det fanns allvarliga brister i stora delar av det finansiella systemet, inte minst i Europa. Ett grundläggande problem var att många banker hade för lite kapital av tillräckligt hög kvalitet för att kunna hantera de förluster som uppstod. Att så blev fallet berodde bland annat på att det fanns luckor i det finansiella regelverket som gällde före krisens utbrott. Vissa banker, bland andra de amerikanska investmentbankerna, kunde exempelvis pressa ner sitt kapitalkrav genom att flytta sina tillgångar från balansräkningen till den oreglerade sektorn. Ett annat problem var att det visade sig finnas en osäkerhet kring hur väl de riskvikter² som ligger till grund för beräkningarna av kapitalkravet återspeglar bankernas verkliga risker och därmed deras kapitalbehov³. Dessutom fanns det en övertro på vissa typer av kapitalinstrument. Det handlade exempelvis om det så kallade hybridkapitalet, en blandning av kapital och skuld, som visade sig ha en betydligt sämre förmåga att kompensera för förluster än vad man tidigare trott.

Finanskrisen blottade dessa brister och blev startskottet för ett omfattande internationellt reformarbete. Under hösten 2010 presenterades ett nytt reviderat ramverk för bankreglering (Basel III), vilket innebär såväl en skärpning av kapitalkravet, både vad gäller nivå och kvalitet på kapitalet, som striktare regler för bankernas likviditetshandling. Basel III-regelverket introducerar även ett nytt kapitalkrav, ett så kallat bruttosoliditetskrav (eng. "*Leverage Ratio*").⁴ Det liknar det traditionella kapitalkravet på så vis att det syftar till att säkerställa att banker har tillräckligt mycket kapital för att kunna täcka förluster. Skillnaden är att det inte utgår från riskvikter. I stället sätter det ett tak för bankernas belåning utifrån storleken på respektive banks kapital och dess ovtikade tillgångar. Därmed skapas en gräns för hur mycket bankerna kan expandera sina balansräkningar, även om deras verksamheter anses vara relativt riskfria.

Hur är bruttosoliditetskravet utformat?

Bruttosoliditetskravet uttrycks som kvoten mellan kapital och totala tillgångar. Det innebär att en bank med lite kapital och stora skulder kommer att få svårt att uppfylla kravet, medan en bank med mycket kapital och små skulder sannolikt kommer att vara mindre berörd. För att uppfylla kravet måste en bank hålla så kallat primärkapi-

1. Författaren vill tacka Albina Soultanaeva, Per Sonnerby, Olof Sandstedt, Malin Alpen, Anders Rydén, Elias Bengtsson, Erik Lenntorp, Martin W Johansson, Johanna Fager Wettergren och Susanna Engdahl, Tomas Edlund, och Jonas Niemeyer för värdefulla synpunkter.

2. Att tillgångarna är riskvägda innebär att tillgångarnas värde justeras utifrån den risk de anses bära i enlighet med gällande kapitaltäckningsregler.

3. Problematiken med riskvikterna gällde inte endast nya och komplexa instrument så som strukturerade produkter utan även konventionella tillgångar som bostadslån och statsobligationer. Dessutom omfattade den både riskvikter som baseras på schablonmetoder och kreditbetyg och sådana som baseras på mer avancerade, interna modeller som bankerna kan tillämpa givet godkännande från Finansinspektionen. För en mer utförlig diskussion om svagheter i bankernas interna modeller, se Riksbankens remissyttrande om riskviktsgolvet för svenska bolån som finns tillgängligt på www.riksbank.se.

4. I Basel III är bruttosoliditetskravet uttryckt som ett verktyg för mikrotillsyn, d.v.s. ett verktyg som syftar till att begränsa risker i enskilda institut. I vissa länder har man diskuterat om ett tidsvarierande bruttosoliditetskrav skulle kunna utgöra ett kontryckligt makrotillsynsverktyg, d.v.s. ett verktyg som syftar till att minska riskerna för det finansiella systemet som helhet och som jämnar ut kreditgivningen över konjunkturcykeln. Den här kommentaren fokuserar på ett bruttosoliditetskrav så som det är uttryckt i Basel III, d.v.s. som ett statiskt mikrotillsynsverktyg.

tal⁵ motsvarande minst tre procent av värdet på sina totala tillgångar. Lite förenklat innebär det att en bank inte får belåna sig mer än 33 gånger sitt eget kapital.

Tanken är att bruttosoliditetskravet ska vara ett enkelt och transparent mått. Till skillnad från det traditionella kapitalkravet utgår bruttosoliditetsregleringen därför inte från det riskviktade värdet på bankens tillgångar utan från dess bokförda värde. Därutöver lägger man till åtaganden som bokförs utanför balansräkningen såsom kreditlöften till företag och hushåll samt derivat. Den här typen av åtaganden ingår visserligen även i det riskviktade kapitalkravet, dock i mindre omfattning eftersom man där tar hänsyn till hur riskfyllt åtagandet anses vara (se exempel 1 i diagram- och exempelbilagan). För att måttet ska bli jämförbart länder emellan justerar man även för olikheter mellan olika redovisningsstandarder⁶.

Att bruttosoliditetskravet bortser från tillgångarnas riskprofil innebär att bankerna inte ska ta hänsyn till vem eller till vad de lånar ut när de beräknar sina totala tillgångar. Kravet begränsar dessutom användningen av riskreducerande åtgärder, såsom nettning av tillgångar och skulder, och av säkerheter.

Enligt Basel III-överenskommelsen ska regleringen införas som ett rapporterings- och publiceringskrav i januari 2015, med en strävan att övergå till ett bindande minimikrav i januari 2018.⁷ Hur kravet kommer att vara utformad i detalj är dock ännu inte klart. Så sent som den 26 juni publicerade Baselkommittén ett konsultationsdokument med förslag till utformning av bruttosoliditetsregleringen.⁸ För att investerare och andra marknadsaktörer ska förstå hur bruttosoliditetsregleringen är utformad föreslår Baselkommittén här att bankerna inte enbart ska redovisa sina bruttosoliditetskvoter utan även en sammanställning av de totala tillgångarna.

Bruttosoliditetskravet används redan av ett antal länder, men i olika former

Både Kanada och USA har använt sig av bruttosoliditetskrav sedan tidigt 1980-tal. Kravens utformning skiljer sig dock från definitionen i Basel III-överenskommelsen, vad gäller både omfattning och utformning. Basel III-versionen lägger exempelvis större vikt vid åtaganden som inte tas upp på balansräkningen, framför allt i jämförelse med den amerikanska versionen som enbart utgår från de tillgångar som finns på balansräkningen.⁹ En annan viktig skillnad är att den amerikanska bruttosoliditetsregleringen tidigare inte omfattade investmentbanker. Det var också de bankerna som fick stora problem under krisen, just på grund av aggressiv skuldfinansiering. I dag existerar bara två av de fem investmentbanker som då undantogs från regleringen (Goldman Sachs och Morgan Stanley). De har nu omvandlas till holdingföretag och faller därför under normala bankregler.

Sedan några år tillbaka ställer även schweiziska myndigheter krav på bruttosoliditeten i sina två storbanker UBS och Credit Suisse. I själva verket använder de sig av två varianter, ett temporärt krav som infördes under den akuta fasen av finanskrisen och ett permanent krav som infördes i januari i år. Det förstnämnda syftar till att begränsa bankernas exponeringar mot utlandet och omfattar därför inte inhemsk utlåning. Det gör däremot den variant som infördes i januari år och som också har en definition som liknar Baselkommitténs förslag.

5. Primärkapital är en regleringsmässig definition av kapital som bland annat utgörs av eget kapital och upparbetade vinster samt vissa tillåtna hybridkapitalinstrument, d.v.s. kapitalinstrument som är ett mellanting mellan ett lån och en aktie.

6. Banker som redovisar under de europeiska redovisningsreglerna, IFRS, visar generellt sett högre skuldsättningsgrad än banker som redovisar enligt amerikanska US GAAP. Anledningen till detta är att IFRS har en striktare syn på kvittning av tillgångar och skulder än vad US GAAP har. Bruttosoliditetsregleringen justerar för detta genom att den bortser från den kvittning som tilläts i redovisningssyfte och i stället hänvisar till de kvittningsregler som anges i det nuvarande kapitaltäckningsregelverket.

7. Baselkommittén utfärdar rekommendationer om minimiregler som blir bindande först då de införlivas i nationell lagstiftning. Som medlem i EU omfattas Sverige av EU:s regelverk och deltar i beslutsprocessen när nya gemensamma regler ska utarbetas och beslutas. Implementeringen av Basel III-överenskommelsen sker i form av ett nytt EU-direktiv och en ny EU-förordning, vilka brukar benämnas CRD IV respektive CRR.

8. Konsultationsdokumentet finns tillgängligt på www.bis.org och är öppet för kommentarer t.o.m. 20 september 2013.

9. De amerikanska redovisningsreglerna har dock justerats efter krisen och omfattar nu vissa åtaganden som tidigare placerades utanför balansräkningen och därmed inte räknades med i bruttosoliditetsregleringen. I den kanadensiska bruttosoliditetsregleringen inkluderas vissa specifika åtaganden utanför balansräkningen, exempelvis direkta lånesubstitut och repotransaktioner.

Svenska banker klarar den föreslagna bruttosoliditetsregleringen

De svenska storbankerna skulle redan idag klara ett bruttosoliditetskrav på tre procent. I ett internationellt perspektiv ligger dock de svenska bankerna förhållandevis lågt. Genomsnittet för de fyra svenska storbankerna är 3,4 procent vilket ska jämföras med det globala genomsnittet på 3,8 procent.¹⁰ En viktig anledning till att svenska banker hamnar under det globala snittet är att en stor del av deras balansräkningar utgörs av bostadsutlåning, som har låga riskvikter och därmed kräver lite kapital i absoluta termer i jämförelse med bostadsutlåning i många andra länder.

Eftersom bruttosoliditetskravet ska fungera som ett komplement till det traditionella kapitalkravet är det viktigt att förstå hur de två kraven förhåller sig till varandra över tid, det vill säga vilket som blir mer restriktivt.¹¹ Det kan man avgöra genom att titta på hur mycket kapital, i absoluta termer, som bankerna måste hålla för att uppfylla de olika kraven. En sådan beräkning illustreras i diagram 1 och 2. Den kanske viktigaste observationen i den här jämförelsen är att bruttosoliditetskravet skulle ha blivit mer restriktivt i förhållande till kapitalkravet under åren före krisens utbrott, en period då många banker, både i och utanför Sverige, expanderade sina balansräkningar kraftigt. I övrigt verkar det som om bruttosoliditetskravet skulle ha varit mer restriktivt än ett kapitalkrav på sex procent under större delen av observationsperioden, men att ett kapitalkrav på tio procent skulle ha blivit mer restriktivt. Det är inte något oväntat utfall. Bruttosoliditetsregleringen på tre procent är nämligen kalibrerad efter de kapitalrelationer som anges i Basel III, det vill säga minimikravet för primärkapital på sex procent plus en kapitalkonserveringsbuffert¹² på 2,5 procent, och inte efter de högre kapitalkrav som har förordats av svenska myndigheter.¹³

Bruttosoliditetskravet – ett bra komplement

De flesta tillsynsmyndigheter och beslutsfattare är överens om att ingen enskild reglering hade kunnat förhindra finanskrisen och att det behövs flera olika verktyg för att undvika framtida kriser eller åtminstone minska risken för att de uppstår.

Åsikterna om huruvida bruttosoliditetskravet bör ingå i en sådan verktygslåda är dock delade. Vissa menar att bruttosoliditetskravet straffar banker som generellt sett tar små risker och att bankerna därför uppmuntras till att investera i mer riskfyllda tillgångar. Andra menar att bruttosoliditetskravet bör tilldelas en viktigare roll i det finansiella regelverket och att det riskkänsliga kapitalkravet och bruttosoliditetsregleringen bör vara lika bindande. Motiveringen är att det traditionella kapitalkravet har blivit alltför komplext och att vissa beräkningar har visat att ett enkelt krav som den överenskomna bruttosoliditetsregleringen är bättre på att förutspå vilka banker som riskerar att få problem än ett riskkänsligt kapitalkrav.¹⁴

Det ligger något i båda sidors argument. Det är just därför bruttosoliditetskravet ska utgöra ett komplement till det traditionella kapitalkravet snarare än ett substitut. Ett regelverk som inte tar hänsyn till risk kan leda till samhällsekonomisk ineffektivitet och till ett ökat risktagande. Samtidigt kan felaktigt skattade risker också bidra till obalanser. Därför arbetar Baselkommittén nu intensivt med att se över de mer avancerade modellerna för att mäta risk, men även de enklare så kallade schablonmetoderna. Det finns således god anledning att behålla det traditionella kapitalkravet samtidigt som man bygger in säkerhetspärar i systemet, exempelvis i form av ett bruttosoliditetskrav. För det ska tilläggas att bruttosoliditetskravet bara är ett av många komplement

10. Bruttosoliditeten hos de svenska bankerna bygger på Riksbankens egna beräkningar. Eftersom dessa till viss del bygger på approximationer skiljer de sig något från de siffror som presenteras i Baselkommitténs rapport, "Basel III monitoring", som finns tillgänglig på www.bis.org.

11. Att validera framtida reglering utifrån historiska data är alltid vanskligt. Bankerna har visserligen börjat anpassa sig till de nya striktare kapitalkraven men i det tidsintervall som används här måste man ta hänsyn till att bankernas kapitalnivåer är anpassade till tidigare regelverk. På grund av bristfälliga data, bland annat om bankernas åtaganden utanför balansräkningarna, bygger analysen till viss del på approximationer vilket gör analysunderlaget något osäkert.

12. Kapitalkonserveringsbufferten är ett nytt element inom Baselregelverken. Den är utformad för att bankerna i goda tider ska bygga upp en kapitalbuffert som direkt kan minskas i händelse av förluster. Om bankerna använder bufferten begränsas deras möjlighet till aktieutdelning, återköp av aktier och/eller utbetalningar av bonusar.

13. De högre kapitalkraven avser kärnprimärkapital. Det skiljer sig från primärkapital vilket utgör basen i bruttosoliditetskravet och vilket har används för uträkningarna i den här ekonomiska kommentaren.

14. Se Andrew G. Haldane och Vasileios Madouros (2012), "The dog and the frisbee".

till det traditionella kapitalkravet. Ett annat exempel är regelverket för mätning och kontroll av stora exponeringar.¹⁵

Ett exempel på hur bruttosoliditetskravet kan utgöra ett viktigt komplement till det mer riskkänsliga kapitalkravet får man genom att studera de svenska bankernas balansräkningar och deras agerande för att nå upp till det nya kärnprimärkapitalkravet på 10 procent av de riskvägda tillgångarna. Bankerna har visserligen ökat sina kapitalnivåer både genom upparbetade vinster och nyemissioner. Men de förbättrade kapitalrelationerna är framför allt ett resultat av att de har minskat sina riskvägda tillgångar. (Se diagram 3). Detta har de gjort genom att lämna riskfyllda projekt till förmån för mindre riskfyllda aktiviteter. Men bankerna har också klassificerat om delar av sina låneportföljer så att en större andel av tillgångarna riskklassificeras utifrån bankens egna interna modeller, vilket i de flesta fall innebär lägre riskvikter än de förutbestämda schablonmetoderna. I det senare fallet har alltså riskvikterna minskat trots att den faktiska kreditrisken som är förknippad med lånen sannolikt inte har förändrats. Ett bruttosoliditetskrav som bortser från riskvikter skulle kunna säkerställa att bankerna inte enbart förbättrar sina kapitalrelationer genom att använda mer avancerade riskmodeller utan även genom att utöka sitt kapital, eller genom att minska sina balansräkningar samtidigt som de håller kapitalet oförändrat.

Vad gäller frågan om komplexitet i utformningen av det riskkänsliga kapitalkravet så arbetar Baselkommittén även här intensivt. Det är ett viktigt arbete, inte enbart för det traditionella kapitalkravet utan även för bruttosoliditetskravet som har visat sig bli mer komplicerat än vad man ursprungligen hade tänkt sig. Måttet kräver nämligen en del svåra beräkningar, avvägningar och antaganden. Svårigheterna rör framför allt finansiella instrument vars redovisade värden inte alltid ger en rättvisande bild av en banks totala exponeringar. De här justeringarna av instrumentens värden är visserligen nödvändiga för att man ska få en korrekt bild av bankernas belåningsgrader men det är också viktigt att Baselkommittén som nu färdigställer detaljerna i bruttosoliditetsregleringen, inte låter strävan efter perfektion leda till att man gör avkall på transparens och enkelhet. För varken det mer riskkänsliga kapitalkravet eller bruttosoliditetsregleringen är eller kommer att bli perfekta. Men tillsammans har de potential att utgöra ett mer stabilt ramverk än det hittills rådande.

15. Den 26 mars i år presenterade Baselkommittén ett förslag på ett nytt reviderat ramverk som ska säkerställa att bankerna inte utsätter sig för alltför stora kreditrelaterade koncentrationsrisker. Förslaget finns tillgängligt på Baselkommitténs hemsida och är öppet för kommentarer till och med den 28 juni 2013.

Diagram- och exempelbilaga

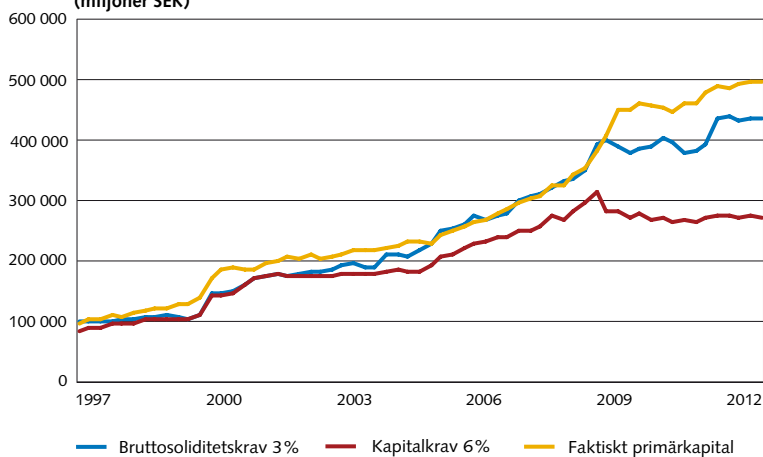
Exempel 1. Skillnaden mellan det traditionella kapitalkravet och bruttosoliditetskravet

T	S+EK	Tillgång/åtagande	Riskviktat kapitalkrav	Bruttosoliditetskrav
100	80	På balansräkningen	$100 * \text{riskvikt} * 0,08$	$100 * 0,03$
	20			
(100)		Utanför balansräkningen	$100 * \text{CCF} * \text{riskvikt} * 0,08$	$100 * \text{CCF} * 0,03$

Det lagstadgade kapitalkravet anger en lägsta nivå för hur mycket kapital bankerna måste hålla i förhållande till sina riskviktade tillgångar. Dessa beräknas genom man multiplicerar exponeringsbeloppet för varje kreditexponering med en riskvikt som varierar mellan 0 och 1 250 procent.

För poster utanför balansräkningen anger Baselregelverket så kallade konverteringsfaktorer (CCF) som anger hur stor del av åtagandena som ska kapitaltäckas. I det traditionella kapitaltäckningskravet varierar konverteringsfaktorerna mellan 0 och 100 procent. I bruttosoliditetskravet däremot tilldelas i stort sett alla åtaganden en konverteringsfaktor på 100 procent, med undantag för de åtaganden som banken kan avsluta ovillkorligen, och utan att i förväg varna kunden, vilka tilldelas en konverteringsfaktor på 10 procent. Hit räknas exempelvis utlovade kreditkortsgränser som banken har obetingad rätt att dra tillbaka.

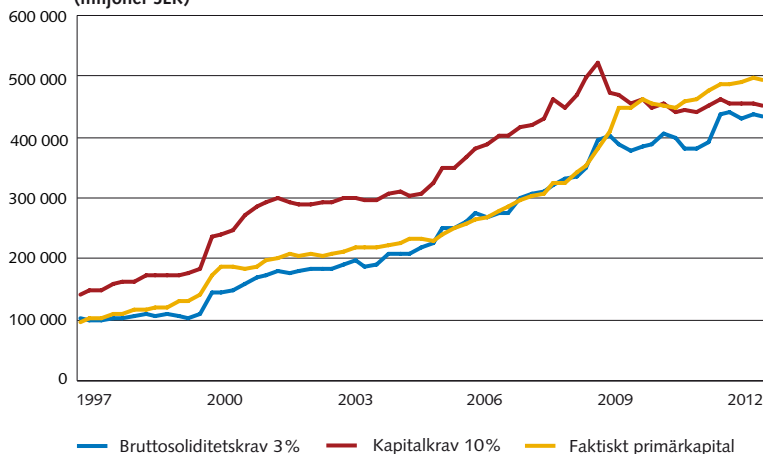
Diagram 1. Bankernas regleringsmässiga kapital i förhållande till olika kapitalkrav (miljoner SEK)



Anm. Diagrammet visar bankernas faktiska primärkapitalnivå och den mängd primärkapital som de måste hålla för att uppfylla minimikravet för primärkapital under Basel III (sex procent) och ett bruttosoliditetskrav på tre procent. Notera att mängden kapital som krävs för att uppfylla bruttosoliditetskravet bygger på Riksbankens egna beräkningar. Eftersom dessa till viss del bygger på approximationer är mängden inte direkt jämförbar med den som skulle behövas för att uppfylla ett bruttosoliditetskrav på tre procent så som det definieras i Basel III.

Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken

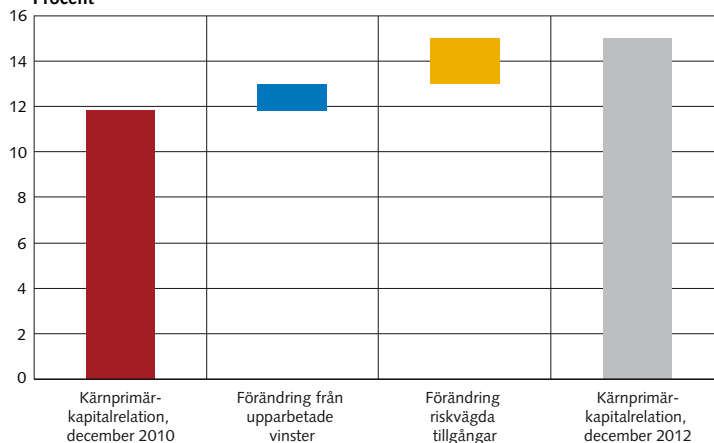
Diagram 2. Bankernas regleringsmässiga kapital i förhållande till olika kapitalkrav (miljoner SEK)



Anm. Diagrammet visar bankernas faktiska primärkapitalnivå och den mängd primärkapital som de måste hålla för att uppfylla den överenskomna bruttosoliditetsregleringen på tre procent och det nuvarande kärnprimärkapitalkravet på tio procent. Notera att mängden kapital som krävs för att uppfylla bruttosoliditetskravet bygger på Riksbankens egna beräkningar. Eftersom dessa till viss del bygger på approximationer är mängden inte direkt jämförbar med den som skulle behövas för att uppfylla ett bruttosoliditetskrav på tre procent så som det definieras i Basel III.

Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken

Diagram 3. Förändringar i bankernas kärnprimärkapitalrelationer Procent



Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken