

Basel III – vad och varför?

JONAS NIEMEYER*

Jonas Niemeier är verksam vid Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet

Den globala finansiella krisen som startade 2007 har lett till att många länder har skärpt regleringen av banker. Dessa förändringar följer i de flesta fall de skärpningar av de internationella standarder för bankreglering som har beslutats av Baselkommittén. I denna artikel förklarar jag vad Baselkommittén är, bakgrunden till de striktare standarderna, vad dessa standarder innebär och varför de är viktiga för Sverige och de svenska bankerna.

Frågor som tas upp i artikeln

Många länder har efter den internationella finansiella krisen som startade 2007 infört skärpta regler för banker. En stor del av dessa nationella förändringar har drivits fram och koordinerats genom globala överenskommelser om striktare regler. De nya globala standarderna för bankreglering innebär att kraven på bankernas kapitaltäckning har ökat och det har ställts nya krav på bankers likviditet. Den största delen av dessa förändringar har genomförts efter globala överenskommelser inom den så kallade Baselkommittén, som har varit dominerande i globala normbildningen för bankreglering efter krisen. Det kan därför finnas ett behov av att närmare studera ett antal frågeställningar:

1. Vad är Baselkommittén?
2. Varför behöver banker speciell reglering?
3. Varför var de gamla reglerna inte tillräckliga?
4. Vad är de största skillnaderna mellan de gamla och nya reglerna?
5. Vad återstår att göra?
6. Vad betyder de nya reglerna för Sverige?

I artikeln försöker jag svara på dessa frågor i tur och ordning.

Vad är Baselkommittén?

Baselkommittén för banktillsyn (på engelska "Basel Committee on Banking Supervision") kallas normalt bara för Baselkommittén. Den arbetar med att främja global finansiell stabilitet genom att förbättra och harmonisera såväl bankreglering som tillsyn av banker men också genom att försöka påverka bankers agerande för att de bättre ska kontrollera och

* Jag vill tacka Claes Berg, Tomas Edlund, Camilla Ferenius, Eva Forssell, Mattias Hector, Reimo Juks, Göran Lind, Jesper Lindé, Johan Molin, Kasper Roszbach, Anders Rydén, Olof Sandstedt, Amelie Stierna och Gabriel Söderberg för värdefulla synpunkter. Alla återstående felaktigheter förblir mitt eget ansvar. De åsikter som uttrycks i denna artikel är författarens egna och ska inte uppfattas som Riksbankens ståndpunkt.

minska sina risker. Det försöker kommittén uppnå genom att dels vara den huvudsakliga standardsättaren för globala bankregler, dels utgöra ett forum för samarbete kring frågor som rör tillsyn av banker.¹

Medlemmarna i Baselkommittén är centralbanker och tillsynsmyndigheter från flertalet länder med stora finansiella sektorer. Medlemskretsen speglar också en önskan om att det ska finnas en geografisk spridning bland medlemmarna. För närvarande (februari 2016) är 27 länder samt EU representerade i Baselkommittén.² Formellt rapporterar kommittén till en sammanslutning som kallas Governors and Heads of Supervision (GHoS) som i sin tur består av centralbankscheferna och tillsynscheferna i medlemsländerna.

Baselkommittén tar bland annat fram minimistandarder för bankregleringar. Länder är därför fria att införa strängare regler i sina länder men inte regler som är mindre stränga. Kommittén tar också fram vägledning för hur banker och tillsynsmyndigheter bör bete sig. Dessa vägledningar "guidelines" och "sound practices" är inte lika bindande som standarder men visar ändå på vad kommittén anser att banker och myndigheter bör göra eller vad den anser är lämpligt beteende.

Kommittén träffas normalt fyra gånger per år och har ett trettiotal undergrupper som arbetar med att diskutera olika tillsynsfrågor eller ta fram nya regleringsförslag. Bank for international settlements (BIS) bidrar dessutom med ett sekretariat som består av drygt 20 personer.

Formellt är Baselkommittén inte en myndighet eller ens en juridisk person. Det är en informell sammanslutning av myndigheter som har bestämt sig för att träffas regelbundet för att diskutera reglerings- och tillsynsfrågor. Fokus i regleringarna ligger på "internationellt aktiva banker", egentligen bankkoncerner. Trots detta saknar kommittén entydiga definitioner av man avser med såväl "internationellt aktiva" som "banker". Definitionerna varierar därför mellan länder men i de flesta fall är det ändå ganska klart vilka institut som avses. Alla medlemmar i Baselkommittén har förbundit sig att verka för att främja global finansiell stabilitet samt implementera och använda Baselkommitténs standarder i respektive land. Alla överenskommelser måste ju införas i respektive lands nationella lagstiftning för att bli giltiga. I formell mening har Baselkommittén därför ingen makt. Det är istället

1 Se Basel Committee on Banking Supervision (2013a) som innehåller Baselkommitténs stadgar.

2 Baselkommitténs medlemmar består av centralbanker och tillsynsmyndigheter från 27 länder: Argentina, Australien, Belgien, Brasilien, EU (representerade av ECB och euro-ländernas Gemensamma tillsynsmekanism "Single Supervisory Mechanism (SSM)"), Frankrike, Hong Kong, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Ryssland, Saudi-Arabien, Schweiz, Singapore, Spanien, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA. Därutöver deltar ett antal observatörer: Bank for International Settlements (BIS), Chile, Europeiska bankmyndigheten (European Banking Authority – Eba), Europeiska Kommissionen, Förenade Arabemiraten, Internationella valutafonden (IMF), Malaysia, samt Basel Consultative Group. Den sista är en Baselkommittégrupp där centralbanker och tillsynsmyndigheter från ett antal ytterligare länder är representerade. Ursprungligen bestod Baselkommittén av G10-länderna plus några andra länder med stora finansiella sektorer. Medlemskapet har successivt utvidgats, och syftet har varit att a) inkludera länder med betydande finansiella sektorer och b) uppnå en global spridning av medlemskapet. Den senaste större utvidgningen skedde 2009, då först Australien, Brasilien, Indien, Kina, Mexiko, Ryssland och Sydkorea, och därefter Argentina, Indonesien, Saudiarabien, Sydafrika and Turkiet blev medlemmar, se Basel Committee on Banking Supervision (2009a) och Basel Committee on Banking Supervision (2009b). 2014 blev ECB och euro-ländernas Gemensamma tillsynsmekanism "Single Supervisory Mechanism (SSM)" samt Indonesiens tillsynsmyndighet fullvärdiga medlemmar samtidigt som representanter från Chile, Förenade Arabemiraten och Malaysia upptogs som observatörer.

respektive lands lagstiftande myndigheter som fattar de formella besluten. I vissa länder har denna makt delvis delegerats till tillsynsmyndigheter. I praktiken är dock Baselkommittén den centrala globala standardsättaren för bankreglering och eftersom alla medlemmar förväntas följa de överenskommelser som sluts spelar kommittén en betydande roll för de globala bankreglerna.

BASELKOMMITTÉNS BESLUSFATTANDE

Innan Baselkommittén når en överenskommelse om nya regler ägnar man mycket tid åt ett omfattande och långvarigt förberedande arbete. Normalt ger Baselkommittén ett uppdrag till en undergrupp att diskutera och ta fram ett förslag. En stor del av överenskommelserna sker därför i praktiken i dessa undergrupper. I mer kontroversiella frågor ger själva kommittén vägledning till undergruppens vidare arbete. Detta arbete kan ta ett par år. När det sedan finns ett mer konkret förslag på nya standarder skickas förslaget ut på en publik konsultation där banker, intresseorganisationer, myndigheter och andra kan kommentera och kritisera förslagen. Detta är en viktig del av arbetet för att se till att förslagen får avsedd effekt. En annan viktig del av beslutsfattandet är att samla in och analysera dataunderlag från banker och andra institut för att närmare studera konsekvenserna av olika förslag. Normalt baseras analyserna på data från över 200 banker i hela världen. I analysunderlaget ingår de allra största bankerna men även data från mindre banker. Först när kommittén har beaktat konsultationssvaren och analyserat konsekvenserna med hjälp av data från bankerna, fattar den beslut i frågor om nya standarder.

Ett beslut i Baselkommittén baseras på konsensus och sker inte via omröstningar. Det innebär att alla medlemmar måste acceptera, eller i alla fall tolerera, förslaget för att det ska bli en överenskommelse. Samtidigt är alla medlemmar väl medvetna om hur viktigt det är med globala överenskommelser på detta område. Om de flesta andra medlemmar kan gå med på överenskommelsen, så motsätter sig därför inte gärna enskilda medlemmar den, även om man kanske inte är helt nöjd med alla delar. I princip blockerar därför ett enskilt land ytterst sällan en överenskommelse, speciellt inte om det är ett litet land som Sverige. Det är dock viktigt att alla medlemmar kan acceptera och försvara de överenskommelser som de är med och accepterar eftersom de sedan ska implementera reglerna i den nationella lagstiftningen. Om ett land absolut vägrar införa en regel så finns det ingen högre instans som andra länder kan klaga till. Beslutsfattandet genom konsensus skapar ett speciellt förhandlingsklimat i kommittén, där behovet av att övertyga andra och kompromissa står i fokus, snarare än att tydliggöra skillnader i åsikter. I större frågor sanktioneras normalt Baselkommitténs beslut av Governors and Heads of Supervision (GHoS) och i politiskt riktigt känsliga frågor kring nivåer med mera fattas beslutet i praktiken av GHoS, efter beredning i Baselkommittén och undergrupper.

FRÅN BASELREGLER TILL SVENSKA REGLER

Eftersom Sverige är ett EU-land så implementeras Baselöverenskommelser normalt via EU-rätten innan de införs i svensk lag. EU:s lagstiftningsprocess börjar med att EU kommissionen lägger fram ett lagförslag. På finansmarknadsområdet förhandlar därefter de olika EU-ländernas finansdepartement (ytterst ministerrådet) för att komma fram till en gemensam ståndpunkt. Parallellt behandlas lagförslaget av Europaparlamentet. För att det ska bli EU-lag måste förslaget godkännas av både ministerrådet och Europaparlamentet. EU-regleringen kan ske genom antingen en EU-förordning eller ett EU-direktiv. En EU-förordning blir direktverkande i alla medlemsländer medan ett EU-direktiv förutsätter att medlemsländerna inför reglerna i nationell rätt. Om det är ett EU-direktiv måste reglerna alltså tas in i svensk lag som beslutas av riksdagen eller i någon annan sorts författning, till exempel föreskrifter som beslutas av regeringen eller en myndighet.

Bankregler behöver ofta innehålla tekniska detaljer som inte passar i en EU-förordning eller ett EU-direktiv. Det gör att EU-förordningar och EU-direktiv ofta kompletteras med mer detaljerade regler. Därför kompletteras direktiv och förordningar ofta med riktlinjer beslutade av Europeiska bankmyndigheten (Eba) eller av så kallade delegerade akter eller genomförandeakter som beslutas av kommissionen.

BASEL ÄR INTE BARA REGLER

Under de senaste fem åren har Baselkommittén inte bara fattat beslut om en rad nya regler utan också utvärderat hur respektive land har infört regelverket. Dessa utvärderingar görs av personal från andra centralbanker och tillsynsmyndigheter och utvärderingarna publiceras.³ Om det finns avvikelser påpekas detta och i många fall har länder justerat sin lagstiftning och sina regler redan innan utvärderingarna är klara för att säkerställa att de egna reglerna överensstämmer med Baselregelverket. Dessa publika utvärderingar har därmed skapat ett tryck på länderna att införa regelverken så som det var tänkt. De har också minskat skillnaderna mellan de olika ländernas bankregler. I några fall kvarstår skillnader. Bland annat har EU inte implementerat riktigt alla delar av den så kallade Basel III-överenskommelsen, utan avviker på några mindre punkter. Utvärderingarna tydliggör sådana skillnader.

Baselkommitténs regelverk för banker har utvecklats successivt. Flera av de ursprungliga tankegångarna och koncepten är fortfarande aktuella. De olika regelverken som diskuteras, Basel I, Basel II, Basel 2,5 och Basel III är snarast successiva utvecklingar av ett regelverk än helt nya självständiga regelverk. För att förstå dagens regelverk och de diskussioner som nu förs är det därför viktigt att sätta frågorna i ett historiskt ljus. Därför redogör jag i nästa avsnitt översiktligt för Baselkommitténs historia.

³ I Basel-terminologi kallas dessa utvärderingar för Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP).

BASELKOMMITTÉNS HISTORIA⁴

Baselkommittén bildades 1974 för att förbättra den globala finansiella stabiliteten genom att skapa ett forum för samarbete mellan länder kring frågor om banktillsyn. När valutasamarbetet inom Bretton Woods-systemet upphörde 1973⁵, uppstod betydande valutarisiker hos vissa internationellt aktiva banker. I juni 1974 drog till exempel den västtyska tillsynsmyndigheten tillbaka banktillståndet för den tyska banken Herstatt när man upptäckte att valutaexponeringarna var tre gånger större än bankens kapital. Av liknande skäl tvingades även den amerikanska banken Franklin National Bank of New York stänga senare samma år. I båda fallen ledde det till betydande förluster för banker i andra länder och störningar i det finansiella systemet. Det blev uppenbart att något behövde göras för att minska sådana risker. Centralbankscheferna i G10-länderna⁶ beslutade därför i slutet av 1974 att skapa en kommitté som senare kom att kallas Baselkommittén.

Fokus på tillsyn

Det initiala syftet med kommittén var att säkerställa att alla internationellt aktiva banker stod under tillsyn samt att tillsynen var tillräcklig och konsistent över landsgränser. Den första överenskommelsen, den så kallade "**the Concordat**", slöts redan 1975 och angav principer för tillsyn av bankers utländska filialer.⁷ Principerna uppdaterades och utvidgades 1983⁸ och 1990⁹. 1992 omformulerades de och blev minimistandarder för tillsynen av internationellt aktiva banker.¹⁰ I mitten av 1990-talet samarbetade Baselkommittén med en grupp som hette "Offshore Group of Banking Supervisors" för att vidareutveckla principer för hur tillsynsmyndigheter för samarbeta kring tillsynen av banker som verkar i flera länder.¹¹ Dokumentet har sedan dess erkänts av 140 länder i världen och därmed blivit normen för samarbete mellan tillsynsmyndigheter i hemländer och värdländer.

Samtidigt utvecklade Baselkommittén grundläggande principer för hur tillsynen bör bedrivas mer allmänt. De brukar kallas "Basel Core Principles". Den första versionen av dessa grundläggande principer för effektiv banktillsyn slogs fast i september 1997,¹² och har sedan successivt reviderats och uppdaterats 2006¹³ och 2012¹⁴. Dessa grundläggande principer används även av Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken när de

4 Denna beskrivning är inspirerad av Basel Committee on Banking Supervision (2015d) som innehåller en något längre beskrivning av Baselkommitténs historia. Goodhart (2011) innehåller en ännu mer utförlig beskrivning av Baselkommitténs historia fram till 1997.

5 Bretton Woods-systemet var ett valutasystem med fixerade valutakurser knutna till guld. Systemet var grunden för valutakurser mellan världens viktigaste valutor från 1945 till 1973.

6 G10-länderna bestod av Belgien, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA.

7 Se Basel Committee on Banking Supervision (1975).

8 Se Basel Committee on Banking Supervision (1983).

9 Se Basel Committee on Banking Supervision (1990).

10 Se Basel Committee on Banking Supervision (1992).

11 Se Basel Committee on Banking Supervision (1996c).

12 Se Basel Committee on Banking Supervision (1997).

13 Se Basel Committee on Banking Supervision (2006).

14 Se Basel Committee on Banking Supervision (2012a).

utvärderar olika länders finansiella system. De har därmed fått en betydelse långt utanför Baselkommitténs medlemskrets.

Fokus även på reglering – Basel I

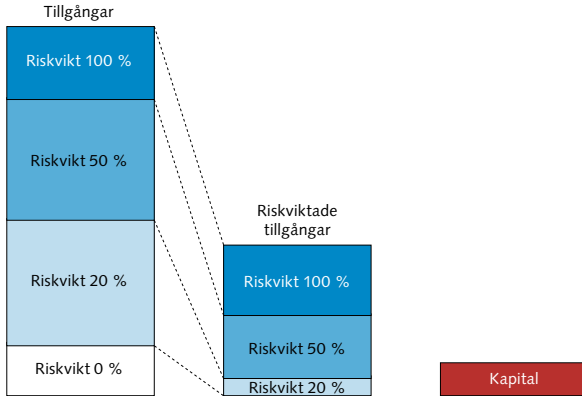
Redan i början av 1980-talet blev det dock klart att Baselkommittén inte endast kunde fokusera på rena tillsynsfrågor. Kriserna i Latinamerika i början av 1980-talet förstärkte oron att bankers kapitaltäckning inte var tillräcklig och att det kunde skapa spridningseffekter till andra länder. Det fanns därför ett ökande behov av vissa minimiregler för hur stor internationellt aktiva bankers kapitaltäckning måste vara. I mitten av 1980-talet började Baselkommittén därför ett arbete för att nå en överenskommelse om vissa miniminivåer för kapitaltäckningen. Syftet var att stärka stabiliteten i det internationella banksystemet och att minska de konkurrensfördelar som uppstod när kraven på bankernas kapitaltäckning skiljde sig åt mellan länderna. Efter en offentlig konsultation av förslaget antogs det som brukar benämnas **Basel I**, eller "**the Accord**", i juli 1988.¹⁵ Basel I-överenskommelsen innebar något förenklat att banker behövde ha eget kapital på minst 8 procent, justerat för exponeringens risk, se nedan.

Basel I utgår från att kreditrisken i bankens exponeringar är olika för olika typer av exponeringar och att kapitalkravet därför behöver riskjusteras. Riskjusteringen gjordes genom att man kategoriserar bankens kreditrisker i fyra olika riskklasser.¹⁶ De mest riskfyllda exponeringarna (till exempel företagsutlåning) fick 100 procent i riskvikt. Något mindre riskfyllda exponeringar (till exempel bolån) fick 50 procent i riskvikt. Vissa andra exponeringar (till exempel utlåning till andra banker) fick 20 procent i riskvikt och de allra säkraste (till exempel vissa statspapper) fick 0 procent i riskvikt. Genom att multiplicera riskvikterna med exponeringarnas storlek fick man fram de riskvägda tillgångarna. Överenskommelsen innebar att internationellt aktiva banker – för att täcka kreditriskerna – behövde ha kapital som uppgick till minst 8 procent av dessa riskvägda tillgångar, se även Figur 1. Samma grundläggande idé med riskvikter finns fortfarande kvar idag. En riskvikt på 100 procent innebär med andra ord att en bank måste täcka exponeringen med 8 procent kapital, medan resterande 92 procent kan vara inlåning från insättare eller upplåning från marknaderna. En riskvikt på 50 procent innebär att kravet på eget kapital är 4 procent av exponeringens storlek. Enligt överenskommelsen skulle länderna implementera de nya kapitaltäckningsreglerna senast i december 1992.

¹⁵ Se Basel Committee on Banking Supervision (1988).

¹⁶ Egentligen var det fem riskklasser. Utöver de listade fanns det en på 10 procent men den kom knappt att användas så jag bortser från den i denna artikel.

Figur 1. Riskvägda tillgångar



Redan från början var det meningen att minimiregelverket skulle utvecklas över tiden eftersom den finansiella sektorn kontinuerligt utvecklas och förändras. I november 1991 kom den första förfiningen, då Baselkommittén preciserade definitionerna av bankernas förlustavsättningar och reserveringar för framtida förluster.¹⁷ Vidare förfiningar kring hur bankerna kunde beräkna nettot av olika motpartsexponeringar kom i april 1995¹⁸ och i april 1996¹⁹.

Samtidigt arbetade Baselkommittén med att täcka in flera risker. Banker utsätts inte enbart för kreditrisker, det vill säga risken att låntagaren inte kan eller vill betala tillbaka hela beloppet och i tid. En annan stor risk är marknadsrisk, som är risken att marknadspriset på en tillgång kan variera. Om banken köper och säljer en tillgång kan den göra förluster i denna trading. Därför publicerades i januari 1996 det så kallade **marknadsrisktillägget** eller **"the Market Risk Amendment"**²⁰ som är en överenskommelse om hur mycket kapital bankerna behöver för att täcka marknadsrisk från exponeringar i till exempel valuta, ränteinstrument, aktier, råvaror och derivat. Reglerna för marknadsrisk justerades sedan 1997 och 2005.²¹

Marknadsrisktillägget innebar alltså att Baselkommittén gjorde en konceptuell skillnad mellan bankboken där traditionella kreditrisker bedöms och kapitaltäcks, och handelslagret där marknadsrisker bedöms och kapitaltäcks. Det nya marknadsrisktillägget innebar också att banker för första gången, under vissa strikta villkor, tilläts använda egna interna modeller för att uppskatta sina risker och därmed det kapital de måste ha.

17 Se Basel Committee on Banking Supervision (1991).

18 Se Basel Committee on Banking Supervision (1995).

19 Se Basel Committee on Banking Supervision (1996b).

20 Se Basel Committee on Banking Supervision (1996a).

21 Se Basel Committee on Banking Supervision (2005). Som en del av Basel III har Kommittén i januari 2016 beslutat ändra marknadsriskreglerna, se Basel Committee on Banking Supervision (2016b). Jag återkommer till detta på sid 80.

Basel II

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet blev det allt tydligare att de kategorier som fanns för kreditrisker inte fullt ut speglade de risker som bankerna tog. Reglerna i Basel I innebar att all företagsutlåning fick 100 procent i riskvikt oavsett vilken risk det fanns i utlåningen till företaget. Banken behövde alltså lika mycket kapital för all företagsutlåning, oavsett om det var ett etablerat företag med stabilt kassaflöde eller ett helt nystartat företag på en osäker marknad. Likaså fick alla bolån 50 procent i riskvikt oavsett risken hos låntagaren. Inte heller här gjordes någon differentiering mellan bolåntagare som med stor sannolikhet skulle återbetala i tid och sådana som var riskfullare för banken. Baselkommittén bedömde att det behövdes en bättre riskjustering i kapitalberäkningarna och tog därför fram en ny version av regelverket. **Basel II**-överenskommelsen slöts i juni 2004 efter sex års intensivt arbete.²² Medlemsländerna skulle implementera det nya regelverket senast i slutet av 2006. Förfiningar och utvidgningar till marknadsrisk och operativa risker följde under 2005²³ och i juni 2006 publicerades ett mer heltäckande Basel II-regelverk.²⁴ I och med Basel II blev Baselregelverket mer riskkänsligt men också mer komplext. Medan Basel I-överenskommelsen består av totalt 30 sidor består Basel II-överenskommelsen av hela 347 sidor text. Den här avvägningen mellan riskkänslighet och enkelhet är något som Baselkommittén har brottats med ända sedan dess.

Basel II består av tre olika pelare. **Pelare 1** är de kvantitativa minimikapitalkrav som ska finnas enligt lag. Kapitalkraven omfattar såväl kreditrisk som marknadsrisk och operativa risker. Inom varje område finns det så kallade *schablonmetoder*, det vill säga standardmetoder som i lag anger vilka riskvikter som ska användas för olika typer av exponeringar och därmed hur mycket kapital som krävs. Schablonmetoderna kan sägas vara en förfining av det som fanns i Basel I. Dessutom finns det *interna modeller*, där bankerna istället själva får skatta vissa parametrar, om de har tillräckligt med data och får tillsynsmyndighetens godkännande. För marknadsrisk innebär det att bankerna kan få möjlighet att använda sig av olika egna modeller för att mäta value at risk (VaR).²⁵ För operativa risker beror kapitalkravet på bankens storlek och på bankens tidigare operativa förluster.²⁶ För kreditrisk finns det två olika interna modeller, den grundläggande interna riskklassificeringsmetoden (grundläggande IRK) och den avancerade interna riskklassificeringsmetoden (avancerad IRK).

I båda IRK-metoderna mäts risken huvudsakligen i fyra dimensioner:

1. Sannolikhet för fallissemang eller "Probability of Default" – **PD**,
2. Förlust givet fallissemang eller "Loss Given Default" – **LGD**,
3. Exponering vid fallissemang eller "Exposure At Default" – **EAD**, och
4. Löptid, eller Maturity – **M**.

²² Se Basel Committee on Banking Supervision (2004a).

²³ Se Basel Committee on Banking Supervision (2005).

²⁴ Se Basel Committee on Banking Supervision (2006a).

²⁵ Value at Risk, (VaR) är ett mått på marknadsrisken i en investering. Ett VaR på 95 procent för 10 dagar är det maximala belopp som banken riskerar att förlora under 10 dagar med en sannolikhet på 5 procent.

²⁶ Operativa risker inkluderar till exempel legala risker och bedrägeririsker.

Den förväntade förlusten beräknas genom att ta hänsyn till M och sedan multiplicera $PD * LGD * EAD$. Kapitalet är till för att täcka de förluster som inte är förväntade. De förväntade förlusterna ska banken täcka genom avgifter och sin prissättning. Genom att beräkna de förväntade förlusterna enligt ovan kan banken, givet vissa antaganden som finns angivna i Basel II-regelverket om hur förluster fördelar sig, beräkna de icke-förväntade förlusterna. I den grundläggande IRK får banken skatta PD medan LGD och EAD anges i lag för varje exponeringsklass. I den avancerade IRK får banken även skatta LGD och EAD .

Eftersom de interna modellerna generellt leder till lägre kapitalkrav för bankerna infördes också ett golv i Basel II-överenskommelsen. Det innebär att bankernas riskvikter inte får minska alltför mycket när bankerna använder sig av interna modeller. Golvet sattes så att bankernas riskvägda tillgångar inte skulle få sjunka till mindre än 80 procent av vad de hade varit under Basel I-modellen. Detta så kallade **Basel I-golv** var ursprungligen tänkt att vara temporärt men har inte tagits bort utan kvarstår fortfarande, även om vissa länder inte längre tillämpar det.

Pelare 2 kompletterar minimikraven enligt pelare 1 med individuella krav för varje enskild bank och baseras på tillsynsmyndighetens utvärdering av bankens samlade risker. Tillsynsmyndigheten ska beakta alla risker även de som inte omfattas av reglerna i pelare 1. Det kan röra sig om mer kvalitativa frågor som legala risker, strategiska risker, ryktesrisker, företagsledningsfrågor eller hur effektivt bankens interna riskrapporteringssystem är men även specifika risker som till exempel ränterisken i bankboken. Den sista av dessa risker är kopplad till vad som händer med bankens intjäning, balansräkning och risker om räntan förändras. Under pelare 2 kan tillsynsmyndigheten lägga på ytterligare kapitalkrav på banken för att täcka sådana risker. Dessa kapitalkrav blir då specifika för den enskilda banken och berör inte andra banker.

Pelare 3 innehåller detaljerade krav på vilka risker och exponeringar som banken måste offentliggöra. Syftet är ytterst att minska asymmetrin i informationen så att marknadsaktörer bättre kan uppskatta bankens risker. Det utsätter bankerna för en marknadsdisciplin. Ytterst bottnar Pelare 3-kraven på att det är svårt för en utomstående att uppskatta en banks risk. Baselkommittén vill minska det informationsunderläge som marknadsaktörerna har genom att ställa högre krav på vad bankerna måste kommunicera till marknaden.

Jämfört med Basel I ställde Basel II också betydligt högre krav på tillsynsmyndigheterna. De tvingades att skaffa sig detaljerad kunskap om bankernas interna modeller. De tvingades också lära sig att utvärdera och godkänna sådana modeller. Dessutom ökade deras behov av att koordinera arbetet med att godkänna sådana interna modeller med tillsynsmyndigheter i andra länder eftersom många banker har dotterbanker i andra länder och modellerna i flera fall används i flera länder.

När den globala finansiella krisen bröt ut 2007–2008, var Basel II-regelverket helt nytt. Krisen skapade dock ett behov av att revidera Baselregelverket i grunden vilket ledde fram till Basel III. Jag återkommer till Basel III längre fram men för att fullt ut förstå Basel III finns det anledning att först kort repetera varför banker är speciella och varför de behöver regleras mer än andra företag.

Varför behöver banker speciell reglering?

Det finns flera skäl till att banker behöver särskild reglering. För det första har banker specifika likviditetsrisker. För det andra är banker speciellt viktiga för samhällsekonomin. Genom att vara själva kanalen för de allra flesta betalningar är banker livsviktiga för nästan all annan ekonomisk verksamhet. För det tredje visar erfarenheten att bankkriser är mycket kostsamma för samhället. De externa effekterna av bankkriser är betydande. För det fjärde, och som en följd av de första argumenten, kan det vara svårt för staten att låta större banker gå omkull eftersom de kan vara systemviktiga. Det vet bankerna och marknadsaktörerna naturligtvis, vilket gör att bankerna ibland räknar med implicita garantier från staten. Det snedvrider i sin tur bankernas incitament och risken är att de tar större risker i sin verksamhet än de annars skulle göra, vilket i så fall också leder till högre risker i samhället i stort. I de kommande delavsnitten diskuterar jag de här fyra argumenten mer i detalj.

BANKER HAR SPECIELLA LIKVIDITETSRIKES

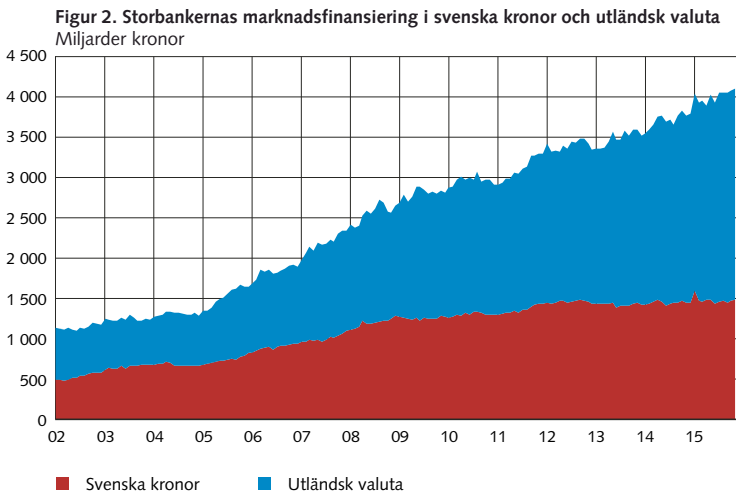
En traditionell bank tar emot inlåning från företaget och allmänheten. Det är till exempel privatpersoners löne- och sparkonton, samt företags likvida medel i banken. Detta redovisas som en skuld för banken. Samtidigt lånar banken ut medlen till andra företag och hushåll. Utlåningen, till exempel i form av bolån och företagslån, redovisas som en tillgång för banken.

Den största delen av bankens inlåning är omedelbart tillgänglig för de företag och hushåll som har satt in medlen och dessutom är den bestämd i nominella termer. Insättaren kan använda medlen direkt och om hon har satt in 100 kronor så är de värda 100 kronor (plus eventuell ränta), oavsett hur banken har placerat tillgångarna. Eftersom de flesta insättare också använder sig av dessa medel för att sköta sina betalningar vill de ha dem nominellt bestämda och inte avhängiga av värdet på bankens tillgångar. För att göra sina betalningar verkar de flesta personer föredra att ha bankkonton snarare än fondkonton, där ju värdet kan variera både upp och ned. Samtidigt är bankens utlåning långfristig. Denna skillnad mellan å ena sidan bankens kortfristiga och nominellt bestämda insättningar (skulder) och å andra sidan dess långsiktigt utlånade tillgångar skapar speciella likviditetsrisker för banken. Om alla insättare vill ta ut pengarna samtidigt kan banken få problem, eftersom den riskerar att inte ha tillräckligt med likvida medel. När insättningarna är nominellt bestämda får de som först vill plocka ut medlen ut det fulla beloppet och de som kommer sist riskerar att bli utan. När insättarna inser detta kan det uppstå så kallade uttagsanstörningar då alla vill plocka ut sina pengar samtidigt, före alla andra. Det kan räcka med ett rykte om att banken går dåligt för att insättarna ska vilja plocka ut sina pengar innan andra gör det.²⁷ Eftersom bankens utlåning är långfristig kan banken inte kräva tillbaka pengarna som de har lånat ut som bolån eller till olika företag. Därmed riskerar banken att få likviditetsproblem.

²⁷ Se Diamond och Dybvig (1983).

Ett sätt att minska sådana problem är att införa en insättningsgaranti.²⁸ Trots att insättningsgarantier har införts i de flesta länder har uttagsanstormningar förekommit även under senare år.²⁹ Det tyder på att insättningsgarantier minskar men inte nödvändigtvis helt eliminerar problemet med uttagsanstormningar. Dessutom kan insättningsgarantier skapa moral hazard-problem. Insättningsgarantin minskar insättarnas incitament att kontrollera banken tillräckligt. Insättningsgarantierna som behövs för att minska risken för uttagsanstormningar förstärker därmed i sin tur statens behov att kontrollera bankernas risktagande.

De svenska storbankerna³⁰ finansierar sig inte bara via insättningar från allmänhet och företag. Sedan flera år kommer en stor del av de svenska bankernas finansiering från marknadsaktörer, ofta i utlandet. Det är till stor del utländska fonder och andra professionella placerare som lånar ut till de svenska bankerna. Figur 2 illustrerar detta genom att visa att bankernas marknadsfinansiering i utländsk valuta är betydande och växande.



Även om marknadsfinansiärer inte kan plocka ut sina pengar precis när de vill så är inte problemet med uttagsanstormningar obefintligt med denna typ av finansiering. Bankerna behöver nämligen regelbundet förnya upplåningen och har de då inte ett högt förtroende hos dessa utländska placerare kan finansieringen försvinna snabbt. Denna del av bankernas finansiering täcks inte heller av insättningsgarantier.

BANKER ÄR VIKTIGA FÖR SAMHÄLLSEKONOMIN

Banker är centrala aktörer för att säkerställa ekonomins betalningar och kreditförsörjning. När de svenska bankerna ska betala varandra så sker det via Riksbankens betalningssystem

28 De flesta länder har också infört en insättningsgaranti som innebär att insättare får ersättning, upp till en viss nivå på insättningen, om banken går omkull. I Sverige täcks insättare upp till motsvarande 100 000 euro.

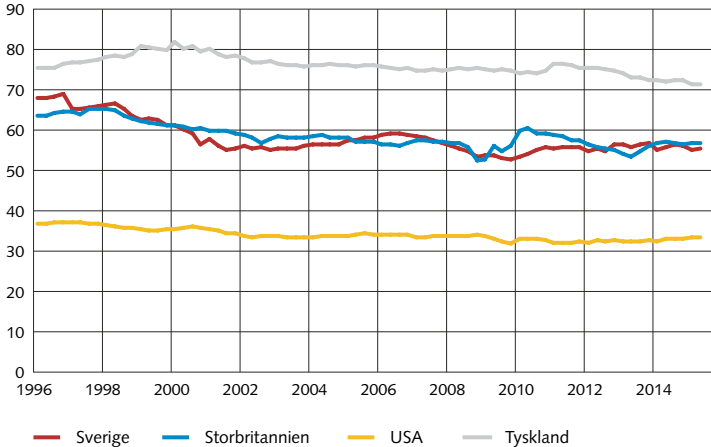
29 Ett exempel är den brittiska banken Northern Rock som utsattes för en uttagsanstormning i september 2007.

30 Begreppet "de svenska storbankerna" används i denna artikel för att avse bankkoncernerna Nordea, SEB, Svenska Handelsbanken och Swedbank.

RIX. Där passerar cirka 430 miljarder kronor under en genomsnittlig bankdag.³¹ Det innebär att belopp motsvarande hela den årliga svenska BNP passerar RIX på mindre än två veckor. Om någon av storbankerna skulle få allvarliga problem skulle effekterna därför redan samma dag kunna bli dramatiska för de andra bankerna och i förlängningen för hela den svenska ekonomin. Naturligtvis finns det reservrutiner och andra säkerhetsarrangemang för att undvika sådana effekter men det visar ändå på bankernas betydelse för ekonomin.

Banker står också för en stor del av kreditgivningen i ekonomin. Bland EU-länderna står bankerna för runt 55–80 procent av den totala kreditgivningen, se Figur 3.³² Om större banker går omkull kan det därför få stora återverkningar på kreditgivningen och andra finansiella tjänster i ekonomin.

Figur 3. Bankernas andel av total utlåning i ett urval länder
Procent



BANKKRISER HAR STORA SAMHÄLLSEKONOMISKA KOSTNADER

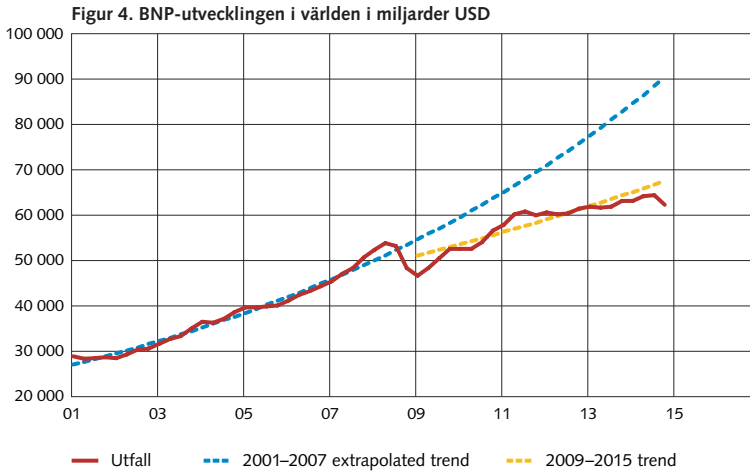
Finansiella kriser har inträffat i många hundra år.³³ Moderna banker har en något kortare historia men bankkriser har ändå förekommit regelbundet under de senaste 200 åren. Gemensamt för kriserna har varit att de också innebär stora samhällsekonomiska kostnader.³⁴

31 För mer data se till exempel Sveriges riksbank (2015a), sid 23.

32 Kreditförsörjningen via banker är lägre i vissa länder, till exempel USA, där företagen till större del använder sig av marknadsfinansiering. Det är inte heller helt lätt att uppskatta den totala kreditgivningen i ekonomin. Det finns också ett antal definitionsfrågor, till exempel hur finansiering av olika dotterbolag i koncerner ska betraktas. Är det kreditgivning eller endast internttransaktioner? Om dessa interna transaktioner undantas från total kreditgivning så ökar bankernas andel i Sverige till cirka 80 procent av total kreditgivning.

33 Se Reinhart och Rogoff (2009).

34 Se till exempel Basel Committee on Banking Supervision (2010a), Basel Committee on Banking Supervision (2010b) och Haldane (2010).



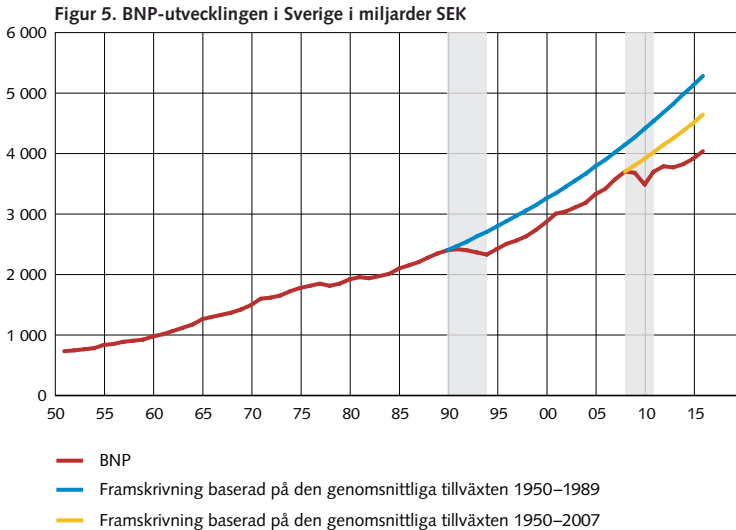
Anm. Data består av säsongsjusterade kvartalsvis data på BNP i miljarder USD (där aktuella valutakurser har använts) från följande länder: Argentina, Belgien, Brasilien, Frankrike, Hong Kong, Indien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Ryssland, Schweiz, Singapore, Spanien, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA.
Källa: BIS³⁴

Figur 4 visar hur den globala finanskrisen 2007–2010 påverkade BNP-utvecklingen i världen. Den röda linjen visar den faktiska BNP-utvecklingen i en lång rad länder. Den blå streckade linjen visar en trend som baseras på data från 2001 till 2007, som extrapolerats. Annorlunda uttryckt kan man säga att om BNP hade utvecklats på samma sätt efter 2007 som den gjorde under perioden 2001 till 2007 så hade BNP i genomsnitt följt den blå streckade linjen. Den gula streckade linjen visar istället trenden efter den globala finansiella krisen 2007–2010. Visserligen varierar BNP en del upp och ned över tiden men trenden är ändå ganska tydlig.

Figuren visar på tre saker. För det första ledde den globala finansiella krisen till att BNP föll kraftigt. För det andra är BNP-fallet permanent i den meningen att ekonomin inte har återhämtat sig från det efter krisen. Trenden för BNP-nivån ligger avsevärt över det faktiska utfallet efter krisen. För det tredje är den genomsnittliga BNP-tillväxten klart lägre efter krisen. I dagsläget ligger BNP 30 procent lägre än om utvecklingen hade fortsatt enligt den tidigare trenden. För de länder som finns med i figuren motsvarar den aggregerade förlusten i BNP sedan krisen mer än 700 000 miljarder kronor. I många länder har även arbetslösheten ökat kraftigt under krisen och det har varit svårt att få ned den till tidigare nivåer. Eftersom krisen har varit långvarig ökar risken att de som är arbetslösa blir det permanent vilket ytterligare ökar de långsiktiga kostnaderna av krisen både för samhället i stort och för de drabbade individerna.

35 Se Basel Committee on Banking Supervision (2015e).

Om vi tittar på BNP-utvecklingen i Sverige i samband med bankkriserna i Figur 5 så är den också tydlig. Den röda linjen visar BNP-utfallet. Den blå linjen visar trenden baserat på data från 1950–1989 och den gula linjen visar trenden baserat på data från 1950–2007.³⁶



Anm. De gråa områdena anger de två finansiella kriserna.
 Källor: Konjunkturinstitutet och Riksbanken

Figur 5 visar tydligt att Sverige har genomlidit två bankkriser, 1990–1994 och 2008–2011. Under båda kriserna föll BNP kraftigt och ekonomin har inte återhämtat sig tillräckligt efteråt för att kompensera för fallet. Även om trenden i Sveriges fall inte är lägre än tidigare är nivån efter kriserna lägre än vad som angavs av tidigare trender. Kriserna innebär alltså en permanent förlust för ekonomin. Det är vidare intressant att notera att de två stora börskrascherna 1987 och 2000 inte ger några nämnvärda avtryck i BNP-kurvan. Det är bara de två bankkriserna som skapar de stora fallen i BNP. Inga andra händelser påverkar BNP till närmelsevis lika mycket.

IMPLICITA STATLIGA GARANTIER

Eftersom vissa banker kan vara så viktiga för ekonomin, har stater i flera fall i historien tvingats gå in med olika räddningsåtgärder i en kris.³⁷ Att låta en förlustgivande bank gå i oordnad konkurs kan ibland skapa oacceptabla samhällsekonomiska kostnader. Vid finansiella kriser kan stater därför tvingas till räddningsåtgärder som innebär att de stora

³⁶ Den höga ekonomiska tillväxten under 1950- och 1960-talen påverkar visserligen trendberäkningarna uppåt men även om beräkningarna skulle börja 1970 så erhålls liknande resultat om man tillåter för mer sofistikerade beräkningar till exempel med en linjär-kvadratisk trendlinje. Det viktiga här är dock inte hur trenden har beräknats utan att data bara visar på två tydliga brott i utfallet på BNP och båda sammanfaller med de två finansiella kriser Sverige har genomlidit under perioden.

³⁷ Se också Llewellyn (1999).

förlustgivande bankerna fortlever i någon form. Detta skapar så kallade implicita garantier från staten till storbankerna.

Eftersom vissa banker och marknadsaktörer förväntar sig att staten ska stötta banker som hamnar i kris, minskar storbankernas incitament att själva bygga upp de buffertar som skulle dämpa sannolikheten för en bankkris. Om bankerna har större krockkuddar i termer av extra kapital och likviditet innebär det att den förväntade avkastningen på kapitalet riskerar bli lägre och därmed också avkastningen till aktieinnehavarna.³⁸ Om bankerna tar större risker kan de också få högre intäkter. När bankerna förväntar sig statliga räddningsaktioner i kris ökar därför sannolikheten att de ökar sitt risktagande, eftersom de tror att staten griper in och tar en del av förlusterna om det går dåligt. Går det bra så får banken (och aktieägarna) dela på vinsten. Om det går dåligt så får staten stå för notan. Det här beteendet brukar betecknas som ett moral hazard-problem. Hade det gällt någon annan typ av företag hade staten troligen låtit det gå i konkurs på normalt sätt. Då hade konkurrens lett till att långgivarna hade fått stå för förlusterna. Om långgivarna vet att de riskerar att få stå för förluster om företaget går i konkurs får de incitament att kontrollera företagets risker. Eftersom konsekvenserna av att sätta en stor bank i konkurs kan vara så pass allvarliga för samhällsekonomin och marknadsaktörer tror att staten kan komma att gå in med räddningsåtgärder, försvagas den disciplinerande effekt som långgivarna har på ett vanligt företag.

Sammantaget innebär de här fyra argumenten att det finns tydliga ekonomiska motiv för staten att säkerställa att bankerna har tillräckligt med kapital och likviditet för att minska risken att bankkriser uppstår. Om bankerna var helt oreglerade skulle de hålla mindre buffertar än vad som är optimalt för samhällsekonomin, med tanke på deras viktiga roll i det finansiella systemet. Alla länder ställer därför större och mer långtgående krav på sina banker än på andra företag. Frågan är dock hur dessa krav ska vara utformade och om de till exempel behöver skärpas.

Varför var de gamla reglerna inte tillräckliga?³⁹

När den globala finansiella krisen bröt ut 2007 hade Baselkommittén precis antagit Basel II-reglerna. De flesta av Baselkommitténs medlemsländer hade implementerat de nya reglerna men de hade ännu inte tagit effekt överallt. USA hade till exempel inte implementerat dem ännu. Den globala finanskrisen var som framgick av Figur 4 djup och kostsam för många länder. Det var därför klart för ledande beslutsfattare att det då existerande regelverket inte var tillräckligt, utan behövde skärpas.⁴⁰

38 Enligt Modigliani och Miller (1958) är kostnaden för ett företags finansiering oberoende av finansieringskällan. I praktiken gör dock bland annat skatteskillnader att finansiering via aktiekapital är dyrare än via lånekapital.

39 Denna del är inspirerad av Basel Committee on Banking Supervision (2015e).

40 Se till exempel G20-ledarnas uttalande från toppmötet i april 2009, G20 (2009).

Det fanns ett antal problem som Basel II inte tog om hand:

1. Bankerna hade för små kapitalbuffertar för att kunna stå emot de påfrestningar som uppkom under krisen.
2. Skuldsättningen var för hög i det finansiella systemet och bankernas kapitalnivåer var för låga för att täcka de risker uppstod till följd av skuldsättningen.
3. Kredittillväxten var för hög och prissättningen av risk för låg.
4. System- och spridningsriskerna visade sig vara större än man hade trott. Många finansiella institut var beroende av varandra och hade alltför likartade exponeringar. Så när en bank fick problem spred sig dessa snabbt till andra banker vilket skapade systemproblem.
5. När externa kreditvärderingsföretag samtidigt sänkte många bankers kreditbetyg fick det procykliska effekter.⁴¹
6. Bankerna hade för små likviditetsbuffertar och tog samtidigt för stora likviditetsrisker.
7. Många nya finansiella instrument hade blivit så komplexa att varken banker, marknadsaktörer eller tillsynsmyndigheter, insåg hela risken i dem.

De här problemen ledde sammantaget till att krisen förvärrades och att många marknadsaktörer tappade tilltron till bankerna. Misstron spred sig dessutom snabbt till övriga delar av den finansiella sektorn och till realekonomin. Som vi har sett i Figur 4 och 5 ledde det till betydande förluster i ekonomisk aktivitet och kraftiga fall i BNP.

Vad är de största skillnaderna mellan de gamla och nya reglerna?

Som en direkt följd av den globala finanskrisen kom Baselkommittén i juli 2009 överens om ett modifierat regelverk för handelslagret, det vill säga de exponeringar som banken har och där avsikten är att banken ska handla i dem. Detta modifierade regelverk brukar kallas **Basel 2,5**.⁴² Syftet med Basel 2,5 var att snabbt åtgärda några av de risker som hade blivit uppenbara under den globala finansiella krisen, där kapitalet som beräknats för att täcka exponeringarna i handelslagret inte var tillräckliga för att täcka de förluster som uppkommit i handelslagret. Skärpningarna innebar att bankerna bland annat behövde hålla mer kapital för värdepapperiseringar och komplexa exponeringar i handelslagret. De banker som tilläts använda sig av interna modeller skulle också beräkna en variant av value at risk (VaR) där de antog att marknadsoron var större än tidigare antaget. Syftet var dels att minska risken att bankerna skulle underskatta sitt behov av kapital dels att minska procyklikaliteten.

Basel 2,5 var dock bara en partiell lösning och Baselkommittén insåg att mer behövde göras. Därför arbetade kommittén på ett större reformpaket som har kommit att kallas

41 Procykliska effekter uppstår när regleringar förstärker svängningar i den finansiella konjunkturen, se vidare sid 76.

42 Se Basel Committee on Banking Supervision (2009c).

Basel III. Det nya regelverket för kapitalkraven antogs i december 2010 med en smärre justering i juni 2011.⁴³ Regelverket är bland annat till för att:

- öka kvaliteten och kvantiteten på bankernas kapital,
- fånga fler typer av risker än tidigare,
- öka bankernas motståndskraft genom att införa kapitalbuffertar,
- minska procyklikaliteten i regelverket,
- minska systemriskerna,
- säkerställa att bankerna har en miniminivå av likvida medel,
- begränsa löptidsskillnaden mellan bankernas tillgångar och skulder,
- begränsa bankernas skuldsättning och minska beroendet av bankernas egna modeller,
- begränsa bankernas stora exponeringar mot enskilda motparter,
- förstärka regelverket för exponeringar i handelslagret.

De nya reglerna ska fasas in successivt till 2019, och först 2023 ska alla förändringarna vara genomförda. I avsnitten nedan redogör jag i tur och ordning för de olika komponenterna i det nya regelverket.

ÖKA KVALITETEN OCH KVANTITETEN PÅ BANKERNAS KAPITAL

En banks kapital kan i princip indelas i tre komponenter, kärnprimärkapital (CET1), annat primärkapital (tier 1) och supplementärkapital (tier 2). Kärnprimärkapitalet består i huvudsak av aktiekapitalet och tidigare vinster. Det är det kapital som bäst och enklast täcker förluster. Om banken gör förluster är det detta kapital som först får bära förlusterna. Att definiera primärkapital och supplementärkapital är däremot inte helt enkelt. I princip kan man säga att dessa former av kapital är hybridinstrument, det vill säga ett mellanting mellan eget kapital och klassiska skuldinstrument. Annat primärkapital kan vara vissa former av hybridkapital, så kallat kapitaltillskott om det uppfyller vissa förutsättningar. Supplementärkapital består till största delen av vissa typer av förlagslån. Sådana lån har lägre prioritet än andra skulder och täcker därför förluster vid konkurs före dessa andra skulder. Om banken gör förluster ska först kärnprimärkapitalet användas för att täcka förlusterna. Om det inte räcker ska banken använda annat primärkapital. Om det inte räcker och banken fallerar ska supplementärkapitalet användas för att täcka förlusterna. Så var det i alla fall tänkt.

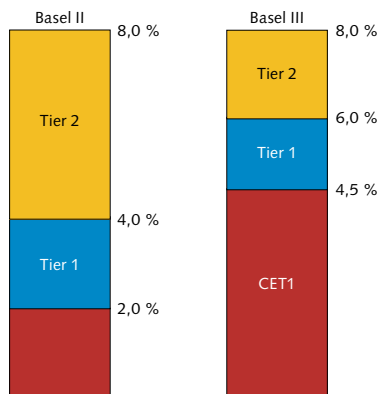
Ett problem hos flera banker i olika länder under krisen var att en del former av kapital som antogs vara förlustbärande inte täckte förluster så som det var tänkt. Kärnprimärkapitalet täckte förluster men i flera länder tvingades staten gå in och täcka förlusterna medan ägarna till hybridinstrumenten (såväl annat primärkapital och supplementärkapital) i många fall gick skadeslösa ur krisen. För dessa former av hybridkapital har det därför införts **striktare regler**, för att de ska få inkluderas i kapitalberäkningarna. De måste till exempel automatiskt omvandlas till aktiekapital om kapitaltäckningen faller alltför mycket.

⁴³ Se Basel Committee on Banking Supervision (2011a).

Basel III innebär också en skärpning av **nivån på kapitalet**. Totalt kapital kan bestå av kärnprimärkapital, annat primärkapital och supplementärkapital. I Basel II fanns det ett krav på banken att ha minst åtta procent totalt kapital i förhållande till de riskvägda tillgångarna. Samtidigt krävdes att minst fyra procent av bankens riskvägda tillgångar skulle vara i form av kärnprimärkapital och annat primärkapital. Av det totala kapitalkravet kunde alltså hälften bestå av supplementärkapital. Därutöver krävdes, något förenklat, att minst hälften av primärkapitalet bestod av kärnprimärkapital. I praktiken kunde banken alltså klara sig med två procent kärnprimärkapital. Under Basel III höjdes nivån på kapitalkravet, så att minst 4,5 procent av de riskvägda tillgångarna måste vara kärnprimärkapital och minst sex procent primärkapital.

I Figur 6 visar jag skillnaderna i kraven på bankernas minimikapital enligt Basel II och Basel III. Det framgår tydligt att bankerna behöver ha mer kärnprimärkapital (den bästa sortens kapital) under Basel III än under Basel II.

Figur 6. Minimikapitalkraven enligt Basel II och Basel III



Utöver minimikraven innehåller Basel III också krav på kapitalbuffertar. Jag återkommer till detta längre fram. Kapitalbuffertarna innebär de facto att bankernas kapitalbehov ökar ytterligare.

FÅNGA FLER TYPER AV RISKER

En annan förändring med Basel III är att bankerna nu behöver ha kapital för att täcka fler risker. Som jag nämnt tidigare innehöll Basel 2,5 skärpningar av reglerna för kapitaltäckning av värdepapperiseringar⁴⁴ och komplexa exponeringar i handelslagret. I Basel III har kapitaltäckningskraven också skärpts för exponeringar utanför balansräkningen och vissa värdepapperiseringar och återvärdepapperiseringar⁴⁵, för den bank som värdepapperiserar sin portfölj. Även en större del av motpartsriskerna täcks in. Ett exempel är att det infördes

44 En värdepapperisering innebär att banken som har beviljat en mängd lån, strukturerar om dessa lån och säljer dem till olika investerare.

45 En återvärdepapperisering, innebär att banken strukturerar om redan värdepapperiserade produkter och värdepapperiserar dem igen.

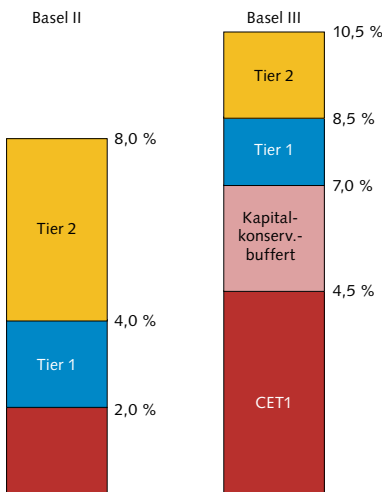
kapitalkrav för risken att kreditvärdigheten hos motparten ändras (Credit Valuation Adjustment CVA), det vill säga risken att banken gör en förlust till följd av marknadsvärdesförändringar orsakade av försämringar av kreditkvaliteten av institutets motpart.

ÖKA BANKERNAS MOTSTÅNDSKRAFT GENOM ATT INFÖRA KAPITALBUFFERTAR

Den globala krisen visade att bankerna inte hade tillräckliga kapitalbuffertar utöver miniminivåerna. Det fanns inte heller några harmoniserade krav på vad som skulle hända om bankerna inte uppfyllde kraven enligt Basel II-reglerna. Det var upp till varje enskilt land att specificera konsekvenserna. Det gjorde att myndigheterna ibland kom in för sent med åtgärdsplaner och bankerna inte var tillräckligt snabba med att åtgärda en del problem. Baselkommittén tog därför i samband med Basel III-överenskommelsen ett första steg till att ange gemensamma ramar för vad konsekvenserna blir om banken bryter mot reglerna.

Basel III inför nämligen krav på att bankerna ska ha kapitalbuffertar utöver miniminivåerna. Den så kallade kapitalkonserveringsbufferten uppgår till 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna och kommer ovanpå bankernas minimikapitalkrav, se Figur 7. Utöver kapitalkonserveringsbufferten införs med Basel III också en kontracyklisk buffert (se nästa avsnitt) och en extra buffert för de globalt sett systemviktigaste bankerna (se nästnästa avsnitt).

Figur 7. Kapitalkrav inklusive kapitalkonserveringsbuffert enligt Basel II och Basel III



Alla dessa kapitalbuffertar måste bestå av kärnprimärkapital (CET1). De tre olika buffertarna (kapitalkonserveringsbufferten, den kontracykliska bufferten och bufferten för systemviktiga banker) bildar tillsammans en gemensam totalbuffert. Om bankens kapital sjunker så att det uppfyller minimikraven men inte kravet på totalbufferten måste banken behålla en del av vinsten för att bygga upp kapitalet. Banken kan alltså inte använda den delen av vinsten för att dela ut till aktieägarna eller betala bonusar. Ju mer banken bryter mot totalbufferten desto större andel av vinsten måste banken spara och lägga till kapitalet.

MINSKA PROCYKLICALITETEN I REGELVERKET

Finanskrisen visade också tydligt att banker ofta reagerar likartat. I goda tider tar banker på sig mer risk och i kristider omvärderar ofta bankerna exponeringar på samma sätt och ser större risker i dem. Det finns en tendens att många banker underskattar riskerna i goda tider och överskattar dem i dåliga tider. I kristider blir investerare också mindre villiga att ta på sig risk. Det brukar kallas för att riskaversionen ökar. Sammantaget riskerar detta att öka svängningarna i ekonomin. Det gjorde att Baselkommittén bestämde sig för att införa en explicit makrotillsynsdimension i Basel III. Det traditionella Baselregelverket fokuserar på de risker som banken tar på sig och försöker säkerställa att bankerna har tillräckligt med kapital för att täcka dessa risker. Den nya makrotillsynsdimensionen av regelverket fokuserar istället på de risker som banken *skapar* för ekonomin i ett större perspektiv. Ju större de samhällsekonomiska riskerna är desto större kapital behöver banken ha.

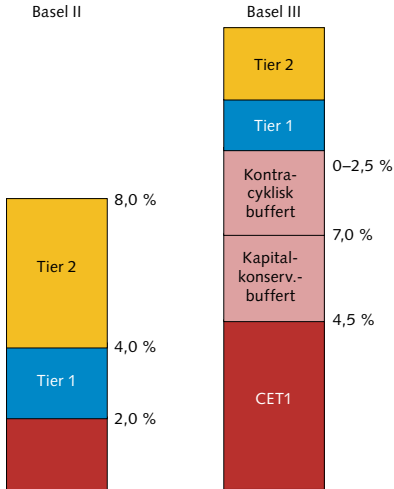
Basel III-överenskommelsen innebär att länder kan införa en kontracyklisk kapitalbuffert. Tanken är att den kontracykliska bufferten ska bygga upp bankernas motståndskraft i goda tider. När priser och utlåning stiger snabbt ökar de aggregerade riskerna med kreditgivning. Då kan myndigheterna införa krav på att bankerna höjer sin buffert. Detta ökar kapitalbehovet och motståndskraften hos bankerna. Det kan dessutom möjligen bidra till att bromsa uppgången. När kreditcykeln vänder och kreditförlusterna växer är det tanken att banken ska kunna använda bufferten för att täcka förluster och säkerställa att utlåningen till den reala sektorn inte faller för mycket. Tanken är alltså att den kontracykliska bufferten ska variera över tiden, säkerställa att bankerna har tillräckligt med kapital och motverka de cykliska tendenserna i kreditgivningen genom att kräva att bankerna har mer kapital i goda tider och mindre i dåliga tider.

På samma sätt som övriga buffertar ska den kontracykliska bufferten bestå av kärnpriärkapital och för denna buffert gäller dessutom en obligatorisk reciprocitet. Det innebär att om en bank lyder under lagar och tillsyn i land A och banken har en exponering mot en motpart i land B är det land B:s nivå för den kontracykliska buffert som ska gälla. Det är alltså landet där exponeringen finns som avgör hur stor den kontracykliska bufferten ska vara för den exponeringen och inte landet där banken finns. Basel III-kravet innebär att land A ska erkänna land B:s buffert upp till en nivå på 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna och tillämpa den på sina banker. Myndigheterna i land B får sätta en högre kontracyklisk buffert än 2,5 procent och myndigheterna i land A får, men behöver inte, erkänna dessa högre nivåer. Banken räknar sedan ut sin totala kontracyklisk buffert som ett vägt snitt av sina exponeringar mot olika länder med de kontracykliska buffertar som gäller i dessa länder.⁴⁶

Om den kontracykliska bufferten uppgår till 2,5 procent i alla länder som banken verkar i innebär detta att totalbufferten blir 2,5 procent högre, se Figur 8.

⁴⁶ Basel Committee on Banking Supervision (2011a) innehåller själva regelverket medan Basel Committee on Banking Supervision (2010d) innehåller ytterligare detaljer hur bankerna ska räkna på den kontracykliska bufferten.

Figur 8. Kapitalkrav inklusive hel kontracyklisk buffert enligt Basel II och Basel III



Eftersom de flesta internationellt aktiva banker har exponeringar mot många olika länder och det inte är särskilt troligt att myndigheterna i alla länder samtidigt beslutar om en kontracyklisk buffert på 2,5 procent blir effekten på en bank i normalfallet betydligt mindre.

MINSKA SYSTEMRISKERNA

En annan del av makrotillsynsåtgärderna som ingår i Basel III-överenskommelsen är att ställa hårdare krav på de banker som genererar de allra största systemriskerna. Vissa banker är för stora och systemviktiga för att tillåtas gå omkull. Det är därför viktigt att de har större kapitalbuffertar så att sannolikheten att de går omkull minskar. Baselkommittén har tagit fram en modell för att uppskatta storleken på konsekvenserna om någon av världens största banker fallerar. Tanken är att om konsekvenserna är stora måste sannolikheten för att banken fallerar minska i motsvarande mån så att sannolikheten gånger konsekvensen blir ungefär lika för alla banker.

Cirka 30 namngivna banker i världen, däribland Nordea, har utsetts till globalt systemviktiga banker (G-SIBs). Baselkommittén har därför beslutat att dessa banker ska ha en ytterligare kapitalbuffert på mellan 1 procent och 2,5 procent (potentiellt ännu mer) av sina riskvägda tillgångar, utöver kapitalkonserveringsbufferten och eventuell kontracyklisk buffert.⁴⁷ Precis som för de övriga kapitalbuffertarna har Baselkommittén bestämt att buffertkapitalet ska bestå av kärnprimärkapital.⁴⁸

Därutöver har Baselkommittén tagit fram principer som ska vägleda länder som vill utse fler banker som systemviktiga i respektive land, så kallade inhemska systemviktiga banker.⁴⁹

47 FSB publicerar årligen i november listan på globalt systemviktiga banker. För listan 2015, se Financial Stability Board (2015a).

48 Ramverket för globalt systemviktiga banker antogs i november 2011, se Basel Committee on Banking Supervision (2011b) och uppdaterades i juli 2013, se Basel Committee on Banking Supervision (2013d).

49 Se Basel Committee on Banking Supervision (2012b).

SÄKERSTÄLLA ATT BANKERNA HAR EN MINIMINIVÅ AV LIKVIDA MEDEL

Ett problem i krisen var också att bankernas likviditet inte var tillräcklig. Baselkommittén har därför utvecklat två likviditetskrav, ett kortsiktigt krav på likviditetstäckningsgrad ("Liquidity Coverage Ratio" – LCR) och ett långsiktigt krav på stabil nettofinansieringskvot ("Net Stable Funding Ratio" – NSFR).⁵⁰

Likviditetstäckningsgraden (LCR) syftar till att minska risken att banken får kortfristiga likviditetsproblem. Tanken är att säkerställa att bankerna har tillräckligt med likvida tillgångar för att klara en period på 30 dagar när likviditeten sätts på prov i ett stressat scenario. LCR uttrycks som en kvot.

I täljaren sätts bankens likvida tillgångar. I nämnaren anges bankens uppskattade netto-utflöde över en period på 30 dagar under den antagna likviditetsstressen, genom att ta förväntat utflöde av likvida tillgångar i stress under 30 dagar minus förväntat inflöde av likvida tillgångar i stress under 30 dagar. Kravet enligt Baselregelverket är att bankens LCR ska vara minst 100 procent vilket innebär att den måste ha likvida tillgångar som är minst lika stora som det förväntade stressade nettokassautflödet under 30 dagar.

$$LCR = \frac{\text{likvida tillgångar}}{\text{utflöde under 30 dagar under stress} - \text{inflöde under 30 dagar under stress}}$$

BEGRÄNSA LÖPTIDSSKILLNADEN MELLAN BANKERNAS TILLGÅNGAR OCH SKULDER

Det andra likviditetsmättet, nettofinansieringskvoten, tar syfte på vad som brukar kallas bankernas löptidsomvandling. I avsnittet om bankernas likviditetsrisker på sid 66 förklarade jag att bankerna har speciella likviditetsrisker eftersom skuldsidan i balansräkningen (det vill säga huvudsakligen inlåning och marknadsfinansiering) är kortsiktig och snabbt kan försvinna medan tillgångssidan (det vill säga huvudsakligen utlåning) är långsiktig vilket innebär att bankerna inte kan återkalla den på kort varsel. Man kan säga att bankerna omvandlar kortsiktig inlåning till långsiktig utlåning. Denna löptidsomvandling är en viktig del av bankverksamheten och en nyttig samhällsekonomisk funktion. Samtidigt utsätter den bankerna för likviditetsrisker. Baselkommittén bedömde därför att denna risk behövde begränsas och införde nettofinansieringskvoten (NSFR).

NSFR är definierad som kvoten mellan bankens tillgängliga stabila finansiering och dess behov av stabil finansiering under ett stressat scenario på ett år.⁵¹

$$NSFR = \frac{\text{tillgänglig stabil finansiering under ett år}}{\text{behov av stabil finansiering under ett år}}$$

⁵⁰ Både LCR och NSFR beslutades i princip i december 2010, se Basel Committee on Banking Supervision (2010c). Förfiningar och preciseringar av LCR-kravet publicerades i januari 2013, se Basel Committee on Banking Supervision (2013b).

⁵¹ Förfiningar och preciseringar av NSFR-kravet publicerades i oktober 2014, se Basel Committee on Banking Supervision (2014d).

Bankerna måste, enligt Baselregelverket, ha en NSFR på minst 100 procent. Något förenklat kan man säga att det innebär att banken måste ha tillräckligt med stabil finansiering på ett års sikt för att täcka sitt behov av stabil finansiering på ett års sikt.

BEGRÄNSA BANKERNAS SKULDSÄTTNING OCH MINSKA BEROENDET AV BANKERNAS EGNA MODELLER

Ytterligare en regelförändring i Basel III är Baselkommitténs beslut att införa ett bruttosoliditetskrav ("leverage ratio").⁵² Det finns i huvudsak tre motiv till detta krav.

För det första blev det uppenbart under den globala finanskrisen att vissa banker hade mycket litet kapital i förhållande till sina totala tillgångar. Vissa tillgångar har låg riskvikt och då behövs inte heller så mycket kapital, men vissa banker tog under krisen på sig en mycket hög skuldsättning. Hög skuldsättning kan vara lönsamt för banken men innebär också risker, inte bara för banken utan även i ett mer samhällsekonomiskt perspektiv. Problemen som ska lösas vid en kris blir större ju större skuldsättningen är. När krisen väl har slagit till spelar inte heller riskvikterna någon roll utan då är det värdet på tillgångarna som är det väsentliga.

För det andra är det svårt att uppskatta risken i vissa tillgångar. Det kan bero på att det inte finns tillräckligt med data för att skatta risken på ett tillräckligt tillförlitligt sätt. I många fall är också bankernas interna riskmodeller så komplexa att det är svårt att genomskåda eventuella svagheter. Risken är därför att bankens modell både är felspecificerad och bygger på för litet data för att korrekt skatta riskerna med olika exponeringar. Detta brukar kallas modellrisk.

För det tredje måste bankerna få tillstånd från tillsynsmyndigheten för att de ska få använda sina egna interna modeller för att skatta exponeringens risk och därmed kapitalkrav. Möjligheterna att använda interna modeller ger dock bankerna incitament till att underskatta riskerna och därmed hålla mindre eget kapital än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. I normalfallet är det nämligen dyrare för banken att finansiera sig med eget kapital än med inlåning eller marknadsfinansiering.⁵³ Incitamenten att skatta de riskvägda tillgångarna för lågt kan leda till att bankens kapitaltäckning blir för låg. Som Martin Noréus, tillförordnad generaldirektör på Finansinspektionen, noterade i ett tal: "Samtidigt har bankerna starka incitament att minska riskvikterna, för att på så sätt få ner kapitalkravet och minska den faktiska kapitalbasen, vilket i förlängningen ökar avkastningen på det egna kapitalet. Användandet av interna modeller ger bankerna en sådan möjlighet att minska sina riskvikter."⁵⁴

52 Bruttosoliditetskravet publicerades först i december 2010, se Basel Committee on Banking Supervision (2011a). Preciseringar av exponeringsbeloppet och en del andra förtydliganden publicerades i januari 2014, se Basel Committee on Banking Supervision (2014a).

53 Enligt Modigliani och Miller (1958) är kostnaden för ett företags finansiering oberoende av finansieringskällan. I praktiken gör dock bland annat skatteskillnader att finansiering via aktiekapital är dyrare än via lånekapital.

54 Se Noréus (2015).

Som ett komplement till det vanliga kapitalkravet har Baselkommittén därför beslutat att införa ett bruttosoliditetskrav. Det är ett krav som inte utgår från de riskvägda tillgångarna. Istället ska banken ha tillräckligt med kapital för att täcka de bokförda tillgångarna och en del av de tillgångar som finns utanför balansräkningen.

$$\text{Bruttosoliditet} = \frac{\textit{kapital}}{\textit{totala tillgångar} + \textit{vissa poster utanför balansräkningen}}$$

I januari 2016 beslöt Governors and Heads of Supervision (GHoS) att bruttosoliditetskravet skulle sättas till 3 procent, men att kravet skulle sättas högre för de globalt systemviktiga bankerna (G-SIBs).⁵⁵ Hur mycket högre dessa krav blir ska kommittén bestämma under 2016.

BEGRÄNSA BANKERNAS STORA EXPONERINGAR MOT ENSKILDA MOTPARTER

Redan före finanskrisen hade de flesta länder infört någon form av begränsning av hur stora exponeringar banker fick ha mot enskilda motparter eller grupper av motparter. Det fanns dock inte ett globalt regelverk för detta, och reglerna varierade mellan länderna.

År 2014 fattade därför Baselkommittén beslut om att införa ett harmoniserat regelverk för stora exponeringar.⁵⁶ En utgångspunkt i det vanliga kapitaltäckningsregelverket är att banken har en väldiversifierad portfölj av exponeringar. Om exponeringarna blir för stora så fungerar inte riskviktssystemet på avsett sätt. Det är också viktigt att de enskilda exponeringarna inte tillåts bli så stora att de kan äventyra bankens fortlevnad. Baselkommitténs regelverk innebär att en bank inte får ha en exponering som överstiger 25 procent av bankens primärkapital mot en enskild motpart eller grupp av motparter. I detta sammanhang räknas till exempel exponeringar mot alla bolag i en koncern som en gemensam grupp av motparter eftersom ett moderbolag ofta stödjer dotterbolagen vid problem.

FÖRSTÄRKA REGELVERKET FÖR EXPONERINGAR I HANDELSLAGRET

Under 2007 och 2008 var oron och volatiliteten på de finansiella marknaderna hög. Det var då uppenbart att det fanns stora svagheter i hur banker kapitaliserade sina marknadsrisker och exponeringar i handelslagret. En del akuta åtgärder beslöts därför år 2009 med det som brukar kallas Basel 2,5.⁵⁷ Samtidigt startade kommittén en mer övergripande översyn av kapitaltäckningen av marknadsrisker, vilket resulterade i ett beslut i början av 2016 om nya standarder för handelslagret.⁵⁸

De nya reglerna, som ska vara implementerade i de nationella lagstiftningarna i januari 2019, innebär flera förändringar. Det blir svårare för bankerna att flytta exponeringar mellan handelslagret och bankboken, vilket innebär att bankerna får svårare att minimera

55 Se Basel Committee on Banking Supervision (2016a).

56 Se Basel Committee on Banking Supervision (2014b).

57 Se Basel Committee on Banking Supervision (2009c).

58 Se Basel Committee on Banking Supervision (2016b).

kapitaltäckningen genom att flytta exponeringar till den del där kapitaltäckningen är lägst. Bankerna ska använda en ny modell "expected shortfall" istället för value at risk (VaR) för att skatta risken i stressade situationer. Det gör att man måste ta större hänsyn till extrema utfall och de mest osannolika händelserna. De nya reglerna tar också större hänsyn till effekterna av att marknadslikviditeten kan försämrats. Givet att bankerna får tillstånd från tillsynsmyndigheten kan de få använda interna modeller för *delar* av verksamheten och behöver inte använda dem för hela handelslagret.

ÖVRIGA FÖRSLAG

Efter den globala finanskrisen har Baselkommittén och andra beslutsfattare även skärpt vissa andra regler för bankerna.

Baselkommittén har bland annat harmoniserat och utvidgat reglerna för vilken information som bankerna måste offentliggöra.⁵⁹ Syftet med dessa så kallade **pelare 3-krav** är att underlätta för marknadsaktörer att bedöma och jämföra olika banker, deras kapital, likviditet och risker. Det pågår fortfarande arbete med att utveckla Pelare 3-kraven eftersom alla regelförändringar och definitioner inte är beslutade ännu, och transparenskraven måste utgå från övrig reglering.

Vidare beslutade Financial Stability Board (FSB)⁶⁰ i november 2015⁶¹ om ytterligare ett relaterat och viktigt regelverk. Det gäller införandet av regler kring totalt förlustabsorberande kapital ("Total Loss Absorbing Capacity – **TLAC**"). Detta regelverk syftar till att säkerställa att de globalt systemviktiga bankerna inte bara har tillräckligt med kapital utan även skulder som kan skrivas ned eller konverteras till kapital om banken får problem. Eftersom dessa banker är systemviktiga kan de inte alltid gå i konkurs utan att det uppstår stora negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Det gör samtidigt att de som har köpt bankernas obligationer tar på sig mindre risk än i andra bolag. De implicita garantierna uppfattas som störst för dessa banker, vilket gör att det finns förväntningar om att staten går in och räddar banken innan obligationsinnehavarna behöver täcka förlusterna. Det gör i sin tur att obligationsinnehavarna inte har den disciplinerande effekt som de borde ha på banken för att se till att riskerna för banken går omkull begränsas. Tanken med TLAC är att säkerställa att de globalt systemviktiga bankerna kan fortsätta tillhandahålla vissa kritiska funktioner. Det är också viktigt att förstärka obligationsinnehavarnas disciplin genom att i förväg definiera att vissa av dem kan behöva ta förluster. Myndigheterna kan till exempel bestämma att obligationerna antingen skrivs ned, det vill säga får ett lägre värde, eller konverteras till kapital, det vill säga får en större risk om banken hamnar i kris. TLAC-kravet innebär att banken från år 2022 ska ha denna typ av nedskrivningsbara obligationer, inklusive totalt kapital, på minst 18 procent av de riskvägda tillgångarna. På samma sätt

59 Se Basel Committee on Banking Supervision (2015a).

60 Financial Stability Board (FSB) är en medlemsdriven organisation bestående av finansdepartement, centralbanker och tillsynsmyndigheter från i huvudsak G20-länderna. FSBs syfte är på ett internationellt plan koordinera arbetet med att utveckla och främja implementeringen av effektiva regler och effektiv tillsyn för att främja global finansiell stabilitet (se: www.fsb.org).

61 Se Financial Stability Board (2015b).

som för bruttosoliditetskravet finns det också ett krav som relateras till totala tillgångar och poster utanför balansräkningen. Detta TLAC-krav uppgår till minst 6,75 procent.

Det räcker dock inte med att komma överens globalt om vissa minimikrav. Det är också viktigt att alla länder implementerar regelverken i sin nationella lagstiftning. Som jag har nämnt tidigare har Baselkommittén därför beslutat sig för att utvärdera av hur olika länder har infört reglerna i sin lagstiftning. Dessa utvärderingar genomförs av kollegor från andra länder och slutrapporten publiceras. Detta har satt en betydande press på länderna att faktiskt genomföra reglerna på samma sätt, och därmed ökat genomslaget för Baselkommitténs överenskommelser.

Ett annat viktigt område för Baselkommittén är att främja en effektiv tillsyn av reglerna. I september 2012 antogs nya reviderade principer för effektiv banktillsyn.⁶² Dessa så kallade grundläggande principer för tillsyn används av IMF och Världsbanken när de utvärderar olika länders finansiella system och har därför bäring långt utanför Baselkommitténs medlemskrets. Baselkommittén har också tagit fram principer bland annat för effektivare tillsynssamarbete över gränsöverskridande banker⁶³, för hur bankernas möjligheter att aggregera data bör se ut⁶⁴, för hur tillsynsmyndigheter bör hantera problembanker⁶⁵ samt för hur tillsynsmyndigheterna bör beakta företagsledningsfrågor i bankerna.⁶⁶

SAMMANFATTNING

Sammanfattningsvis har Basel III satt tydligare och striktare begränsningar för hur bankerna kan bedriva sin verksamhet. Förutom de specifika gränser som regelverket för stora exponeringar sätter upp, behöver bankerna nu hitta sin optimala modell för bankverksamhet givet fyra olika kvantitativa begränsningar:

- Det riskvägda kapitalkravet inklusive de buffertar som har införts,
- Bruttosoliditetskravet,
- Likviditetstäckningskravet (LCR), och
- Nettofinansieringskvoten (NSFR).

De tidigare Basel II-reglerna fokuserade enbart på det första måttet. Baselkommitténs förhoppning är att dessa mer omfattande regler ska minska risken för finansiella kriser i framtiden.

62 Se Basel Committee on Banking Supervision (2012a).

63 Se Basel Committee on Banking Supervision (2014c).

64 Se Basel Committee on Banking Supervision (2013c).

65 Se Basel Committee on Banking Supervision (2015b).

66 Se Basel Committee on Banking Supervision (2015c).

Vad återstår att göra?

De regleringar som har tillkommit efter den globala finansiella krisen är inte helt färdiga. Ett antal uppgifter återstår.

En uppgift som återstår är att bestämma hur stort **bruttosoliditetskravet** ska vara för de globalt systemviktiga bankerna. Baselkommittén ska fastställa detta under 2016. I detta sammanhang planerar kommittén också att bestämma hur det så kallade Basel I-golvet ska ersättas med ett nytt golv. Istället för att vara baserat på Basel I är detta nya golv tänkt att vara baserat på schablonmetoderna för att beräkna kreditrisken och marknadsrisken. Exakt hur det nya golvet ska utformas och kalibreras återstår fortfarande att besluta.

Under 2014 och 2015 har Baselkommittén också fokuserat på att analysera om det ska sättas striktare begränsningar på bankernas interna modeller, genom att begränsa värdena på de parametrar som bankerna får uppskatta i de interna modellerna för kreditrisk, till exempel PD, LGD och EAD. Det är också möjligt att det inte längre ska vara tillåtet att modellera vissa typer av exponeringsklasser med interna modeller. Istället skulle endast schablonmetoderna få användas för dessa exponeringsklasser. Exakt hur dessa regler ska utformas återstår fortfarande, men kommittén väntas fatta beslut i slutet av 2016.

Ytterligare en fråga som diskuteras i Baselkommittén är hur bankers exponeringar mot stater och andra offentliga organ ska behandlas. Idag ger regelverket i praktiken tillsynsmyndigheter en möjlighet att låta banker använda noll i riskvikt på sina exponeringar mot stater och offentliga organ. Även i regelverket för stora exponeringar finns det ett undantag för denna typ av exponeringar, vilket innebär att banker kan ha hur stora exponeringar som helst mot stater och vissa offentliga organ. Eftersom den globala finansiella krisen tydligt visade att bankernas statsexponeringar inte var riskfria, har Baselkommittén bestämt att se över om och hur regelverket behöver förändras. Denna översyn sker omsorgsfullt, gradvis och har ett holistiskt perspektiv. Det är också oklart exakt när översynen blir klar.

Baselkommittén håller också på att ta fram nya regler för kapitaltäckningen av operativa risker. Det innebär en total översyn av beräkningsmetoderna för dessa risker. Det mesta lutar åt att Baselkommittén inte kommer att tillåta banker att använda interna modeller för dessa risker. Alla banker kommer därför att tvingas använda sig av schablonmetoder att kapitaltäcka sina operativa risker. Baselkommittén har inte fattat beslut om dessa modeller än men planerar att fatta beslut om de nya reglerna under 2016.

En annan aktuell fråga är principerna för att skatta ränterisken i bankboken. Ränterisken försöker fånga vad som händer med bankens intjäning, tillgångar, skulder och risker om det allmänna ränteläget förändras. Baselkommittén har tidigare tagit fram principer för hur ränterisken ska bedömas men lämnat detta åt nationella myndigheter att ta fram detaljerna i kraven.⁶⁷ För närvarande pågår en översyn av dessa principer för att säkerställa att bankerna kapitaltäckar denna risk tillräckligt och att skillnaderna mellan hur olika länder applicerar reglerna minskar. Baselkommittén planerar att fatta beslut om de nya principerna under 2016.

⁶⁷ Se Basel Committee on Banking Supervision (2004b).

Slutligen kommer Baselkommittén att utvärdera effekterna av det nya regelverket. Det innebär bland annat att kommittén ska medverka till att alla länder inför reglerna som det var tänkt. En viktig del i detta är de landspecifika utvärderingarna. Eftersom det nya regelverket införs gradvis kommer utvärderingarna också att behövas följas upp. Dessutom kommer kommittén att behöva undersöka om förändringarna i standarderna har fått önskad effekt.

Vad betyder de nya reglerna för Sverige?

Slutligen kan det vara av intresse att kort belysa vad dessa nya globala regelverk betyder för Sverige och de svenska bankerna.

För det första kan vi konstatera att den globala finanskrisen tydliggjorde att Sverige är mycket beroende av omvärlden. Ur ett strikt svenskt perspektiv är det därför viktigt att andra länder åtminstone följer Basels beslutade minimistandarder så att det inte i dessa länder uppstår finansiella stabilitetsrisker som föder in i Sverige och skapar problem här. Den globala finanskrisen 2007–2011 påverkade ju Sverige stort, även om de flesta av problemen inte hade ett svenskt ursprung.

För det andra är det viktigt att notera att Basels regelverk är minimistandarder och resultatet av kompromisser. Det gör att reglerna inte alltid är ideala för alla länder. Länder med speciella risker kan behöva avvika från dem genom att införa strängare regler. Vi måste därför själva bedöma vad som behövs för att begränsa riskerna i det svenska banksystemet. Sverige är en liten, öppen ekonomi med omfattande utrikeshandel och stora finansiella flöden över gränserna. Det gagnar välfärden. Det gör dock att den svenska ekonomin är mer utsatt för risker än många andra länders ekonomi.

Sammantaget är det därför extra viktigt att vi följer de internationella reglerna. För att säkerställa konkurrenskraften hos de svenska bankerna och ytterst hos den svenska ekonomin får det inte finnas någon tvekan om att svenska myndigheter och banker följer internationella standarder.

Det finns i huvudsak fyra skäl som talar för att svenska storbanker behöver mer kapital och bättre likviditet än banker i andra länder.⁶⁸

För det första är de svenska storbankerna i stor omfattning beroende av finansiering från utlandet, vilket illustreras tydligt i Figur 2. Det innebär att förtroendet hos de utländska investerarna blir extra betydelsefullt. Om de utländska investerarnas förtroende för de svenska storbankerna försvagas och de drar tillbaka eller kraftigt minskar sin finansiering så skulle det få snabba och långtgående konsekvenser för det svenska banksystemet. Det är därför viktigt att de svenska storbankerna har tillräckligt med kapital och likviditet för att upprätthålla detta förtroende.

För det andra är de svenska bankerna stora i förhållande till den svenska ekonomin, med totala tillgångar som motsvarar cirka 400 procent av Sveriges totala BNP. Det gör att eventuella problem i de svenska storbankerna skulle få stora effekter på svensk ekonomi. Samma

⁶⁸ Se Sveriges riksbank (2011).

argument som Baselkommittén använde när man motiverade de högre kapitalkraven för systemviktiga banker kan användas i en svensk kontext.

För det tredje är den svenska bankmarknaden koncentrerad. Det medför att de svenska storbankerna har stora exponeringar mot varandra, främst genom interbanklån och innehav av varandras säkerställda obligationer. Risker som uppstår i den enskilda bankens verksamhet kan därmed lätt spridas till de andra storbankerna.

För det fjärde och som en följd av de tre ovanstående skälen så kan marknadsaktörer, banker och investerare uppfatta det som att de svenska storbankerna har en implicit garanti från staten. Det gör också att de kan få billigare finansiering än vad som annars skulle ha varit fallet. Den implicita statsgarantin riskerar därmed att leda till felaktig prissättning av krediter. Detta kan i sin tur medföra att kreditillväxten blir för hög och att obalanser byggs upp i det finansiella systemet. Vidare blir också det implicita åtagandet för staten stort eftersom storbankerna är så stora. Därför är det extra viktigt med tillräckligt stora och effektiva krockkuddar i form av kapital och likviditet.

Visst går det också att argumentera för att se svenska storbankerna har låga risker och kanske inte behöver så mycket mer kapital än banker i andra länder. Två omständigheter som talar för detta är att de svenska bankerna har låga historiska kreditförluster och att de har en stor andel bolån med låga risker på balansräkningen. Ett problem med det första argumentet är att historiska förluster under en 30–40-års-period, vilket är ett vanligt tidsintervall för bankernas interna modeller, kanske inte ger tillräckligt underlag för att skatta risker inte alltid inträffat så ofta. Bolåneproblem i länder som Danmark, Irland, Nederländerna och USA har inte alltid inträffat så ofta. Risken finns därför att svenska banker underskattar riskerna. Ett problem med det andra argumentet är att problem med bolån ofta är korrelerade. Om, och det bör poängteras att det är *om*, Sverige får ett stort fall i bostadspriserna så kommer det rimligen att slå på en stor mängd bolån samtidigt. Det kan skapa betydande samhällsekonomiska problem även om husägare fortsätter att betala på sina bolån och det därför inte skapar direkta kreditförluster hos bankerna. Det troliga är istället att konsumenterna drar ned på sin konsumtion vilket skapar större risker i bankernas företagsutlåning och för samhällsekonomin i stort. Givet den höga korrelationen kan sådana effekter bli betydande.

RIKSBANKENS REKOMMENDATIONER

Sammantaget har Riksbanken därför gjort bedömningen att de speciella förhållanden som kännetecknar de svenska bankerna och den svenska ekonomin motiverar att man inför striktare krav för de svenska bankerna än de internationella minimireglerna. Riksbanken har därför i sina finansiella stabilitetsrapporter infört ett antal rekommendationer.⁶⁹ Några av de viktigaste av dessa rekommendationer är att de fyra storbankerna ska:

- ha minst 12 procent i riskvägt kapitalkrav (inklusive kapitalkonserveringsbufferten och bufferten för systemviktiga institut),

⁶⁹ Se Sveriges riksbank (2015b).

- uppfylla LCR inte bara totalt utan även i EUR respektive USD,⁷⁰
- uppfylla NSFR så snart som möjligt,
- ha en bruttosoliditet på minst 5 procent.

Allt detta syftar till att främja den finansiella stabiliteten och minska risken att vi får problem liknande de som har drabbats Sverige under de två finanskriserna 1990–1994 och 2007–2011 som medförde stora samhällsekonomiska kostnader och kostade varje svensk många tusenlappar.

⁷⁰ Riksbanken vill också att bankerna har en LCR på minst 60 i svenska kronor.

Referenser

- Basel Committee on Banking Supervision (1975), "Report to the Governors on the Supervision of Banks' Foreign Establishments", september 1975 se <http://www.bis.org/publ/bcbs00a.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1983), "Principles for the Supervision of Banks' Foreign Establishments", maj 1983, se <http://www.bis.org/publ/bcbsc312.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1988), "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", juli 1988, se <http://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1990), "Information Flows between Banking Supervisory Authorities", april 1990, se <http://www.bis.org/publ/bcbsc313.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1991), "Amendment of the Basle Capital Accord in Respect of the Inclusion of General Provisions/general loan-loss reserves in capital", november 1991, se <http://www.bis.org/publ/bcbs09.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1992), "Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishments", juli 1992, se <http://www.bis.org/publ/bcbsc314.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1995), "Treatment of Potential Exposure for Off-Balance-Sheet Items", april 1995, se <http://www.bis.org/publ/bcbs18.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1996a), "Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks", januari 1996, se <http://www.bis.org/publ/bcbs119.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1996b), "Interpretation of the Capital Accord for the Multilateral Netting of Forward Value Foreign Exchange Transactions", april 1996, se <http://www.bis.org/publ/bcbs25.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1996c), "The Supervision of Cross-Border Banking", oktober 1996, se <http://www.bis.org/publ/bcbs27.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (1997), "Core Principles for Effective Banking Supervision", september 1997, se <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2004a), "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework", juni 2004, se <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2004b), "Principles for the Management and Supervision of Interest Rate Risk", juli 2004, se <http://www.bis.org/publ/bcbs108.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2005), "The Application of Basel II to Trading Activities and the Treatment of Double Default Effects", juli 2005, se <http://www.bis.org/publ/bcbs116.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2006a), "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework – Comprehensive Version", juni 2006, se <http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2006b), "Core Principles for Effective Banking Supervision", oktober 2006, se <http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2009a), "Expansion of Membership Announced by the Basel Committee", press release 13 mars 2009, se <http://www.bis.org/press/p090313.htm>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2009b), "Basel Committee Broadens its Membership", press release 10 juni 2009, se <http://www.bis.org/press/p090610.htm>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2009c), "Revisions to the Basel II Market Risk Framework", juli 2009, se <http://www.bis.org/publ/bcbs158.pdf>.

- Basel Committee on Banking Supervision (2010a), "An Assessment of the Long-Term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements", augusti 2010, se <http://www.bis.org/publ/bcbs173.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2010b), "Final Report: Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements", december 2010, se <http://www.bis.org/publ/othp12.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2010c), "Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring", december 2010, se <http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2010d), "Guidance for National Authorities Operating the Countercyclical Capital Buffer", december 2010, se <http://www.bis.org/publ/bcbs187.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2011a), "Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems", december 2010 (reviderad i juni 2011), se <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2011b), "Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement: Rules Text", november 2011, se <http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2012a), "Core Principles for Effective Banking Supervision", september 2012, se <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2012b), "A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks", oktober 2012, se <http://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2013a), "Charter", januari 2013, se <http://www.bis.org/bcbs/charter.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2013b), "Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and Liquidity Risk Monitoring Tools", januari 2013, se <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2013c), "Principles for Effective Risk Data Aggregation and Risk Reporting", januari 2013, se <http://www.bis.org/publ/bcbs239.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2013d), "Global Systemically Important Banks: Updated Assessment Methodology and the Higher Loss Absorbency Requirement", juli 2013, se <http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2014a), "Basel III Leverage Ratio Framework and Disclosure Requirements", januari 2014, se <http://www.bis.org/publ/bcbs270.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2014b), "Standards – Supervisory Framework for Measuring and Controlling Large Exposures", april 2014, se <http://www.bis.org/publ/bcbs283.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2014c), "Principles for Effective Supervisory Colleges", juni 2014, se <http://www.bis.org/publ/bcbs287.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2014d), "Basel III: The Net Stable Funding Ratio", oktober 2014, se <http://www.bis.org/bcbs/publ/d295.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2015a), "Standards – Revised Pillar 3 Disclosure Requirements", januari 2015, se <http://www.bis.org/bcbs/publ/d309.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2015b), "Guidelines for Identifying and Dealing with Weak Banks", juli 2015, se <http://www.bis.org/bcbs/publ/d330.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2015c), "Guidelines – Corporate Governance Principles for Banks", juli 2015, se <http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2015d), "A Brief History of the Basel Committee", oktober 2015, se <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>.

Basel Committee on Banking Supervision (2015e), "Finalising Post-Crisis Reforms: An Update – A Report to G20 Leaders", november 2015, se <http://www.bis.org/bcbs/publ/d344.htm>.

Basel Committee on Banking Supervision (2016a), "Revised Market Risk Framework and Work Programme for Basel Committee is Endorsed by its Governing Body", pressmeddelande 11 januari 2016, se <http://www.bis.org/press/p160111.htm>.

Basel Committee on Banking Supervision (2016b), "Standards: Minimum Capital Requirements for Market Risk", januari 2016, se <http://www.bis.org/bcbs/publ/d352.pdf>.

Diamond Douglas W., och Philip H. Dybvig (1983), "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity". *Journal of Political Economy* 91 (3): 401–419.

Financial Stability Board (2015a), "2015 Update of List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)", 3 november 2015, se <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>.

Financial Stability Board (2015b), "Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet", 9 november 2015, se <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>.

G20 (2009), "London Summit – Leaders' Statement, 2 April 2009", se http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/London_Declaration.pdf.

Goodhart, Charles (2011), *The Basel Committee on Banking Supervision – A History of the Early Years 1974–1997*, Cambridge University Press.

Haldane, Andrew (2010), "The \$100 Billion Question", tal vid Institute of Regulation & Risk, Hong Kong, 30 March 2010, se <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2010/speech433.pdf>.

Llewellyn, David (1999), "The Economic Rationale for Financial Regulation", FSA Occasional Papers Series No 1 april 1999, se http://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/PGAF/Texto_2_David_Llewellyn.pdf.

Modigliani, Franco och Merton H. Miller (1958), "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment", *The American Economic Review* Vol. 48, No. 3 (Jun., 1958), pp. 261–297.

Noréus, Martin (2015), "Amorteringskrav och riskvikter – två aktuella frågor för makrotillsynen", tal av Finansinspektionens tillförordnade generaldirektör vid UBS Nordic Financial Services Conference, 10 september 2015, se http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/80_Presentationer/2015/mn_tal_UBS_150910.pdf.

Reinhart, Carmen M. och Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.

Sveriges riksbank (2011), "Högre kapitaltäckningskrav för de stora svenska bankgrupperna", november 2011, se <http://www.riksbank.se/sv/Press-och-publicerat/Pressmeddelanden/2011/Nya-kapitalkrav-pa-svenska-banker/>.

Sveriges riksbank (2015a), *Finansiell Infrastruktur 2015*, april 2015 se http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/Fin_infra/2015/rap_finansiell_infrastruktur_150415_sve.pdf.

Sveriges riksbank (2015b), *Finansiell Stabilitet 2015:2*, november 2015, se http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/FSR/2015/FSR_2/rap_fsr2_151125_sve.pdf.