

■ Skärpta kapitalkrav för svenska banker – effekter på makroekonomin

Finansinspektionen har nyligen presenterat skärpta kapitalkrav för svenska banker. De huvudsakliga inslagen i de skärpta kraven är en höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån och en kontrycklig kapitalbuffert. Denna fördjupning analyserar på ett övergripande plan de makroekonomiska effekterna av de skärpta kapitalkraven. Det främsta syftet med Finansinspektionens åtgärder är att öka motståndskraften i det svenska bank-systemet. Åtgärderna bedöms påverka utlåningsräntor, kreditvolymer och tillväxt i begränsad omfattning.

Den 8 maj i år kom Finansinspektionen (FI) med besked om skärpta kapitalkrav för svenska banker. Förutom tidigare aviserade krav på 12 procent kärnprimärkapital i storbankerna från januari 2015²⁴ innehåller FI:s besked två huvudsakliga beståndsdelar:

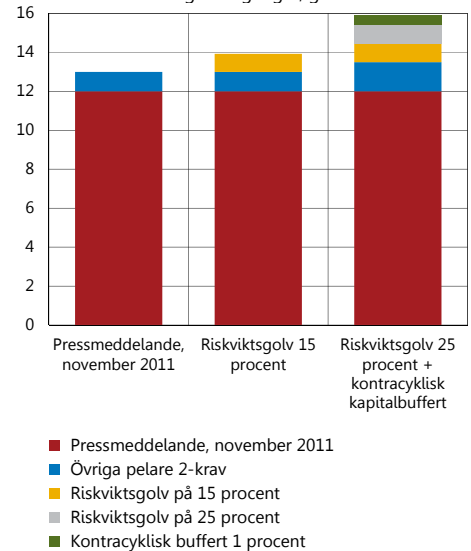
- riskviktsgolvet för svenska bolån höjs från 15 till 25 procent
- en kontrycklig kapitalbuffert införs, och buffertvärdet sätts till 1 procent²⁵

Höjningen av riskviktsgolvet till 25 procent aviserades av FI i november 2013, och effekterna av den åtgärden beaktades därmed inför det penningpolitiska beslutet i december. Den kontryckliga kapitalbufferten är ett nytt makrotillsynsverktyg som FI kan använda i samband med att det nya kapitaltäckningsregelverket träder i kraft i augusti, och har därför inte beaktats fullt ut vid tidigare penningpolitiska beslut. Beståndsdelarna av de nya kapitalkraven illustreras i diagram A23. Som ett genomsnitt för de svenska storbankerna motsvarar höjningen av riskviktsgolvet för bolån från 15 till 25 procent ett extra kärnprimärkapitalkrav på cirka 1 procentenhet, medan den kontryckliga kapitalbufferten står för ytterligare cirka 0,5 procentenhet.²⁶

Huvudsyftet är att stärka motståndskraften i bankerna

Både höjningen av riskviktsgolvet och den kontryckliga kapitalbufferten är exempel på makrotillsynsåtgärder, alltså åtgärder som syftar till att minska systemriskerna i ekonomin.²⁷ Detta kan ske genom att

Diagram A23. Krav på kärnprimärkapital för svenska storbanker
Procent av riskvägda tillgångar, genomsnitt



Anm. Övriga pelare 2-krav avser Finansinspektionens schablonvärden. De nya kapitalkraven innebär att dessa övriga pelare 2-krav i högre utsträckning än tidigare ska täckas med kärnprimärkapital; därav den större blå fyrkanten i stapeln längst till höger i diagrammet. För riskviktsgolven och den kontryckliga bufferten avser beräkningarna viktade genomsnitt för de fyra storbankerna. Se fotnot 24 avseende pressmeddelandet från november 2011.

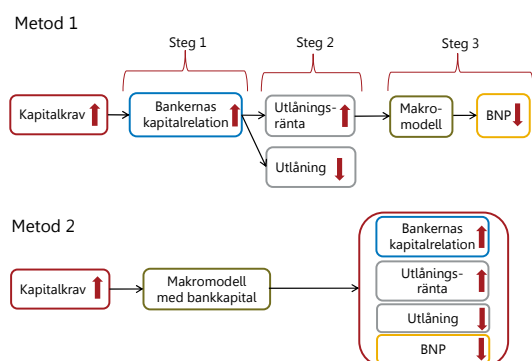
Källa: Riksbanken

²⁴ I ett pressmeddelande från november 2011 från Finansinspektionen (FI), Finansdepartementet och Riksbanken presenterades ett förslag som innebar att de svenska storbankerna från januari 2013 skulle ha minst 10 procent kärnprimärkapitalrelation, och från januari 2015 minst 12 procent.

²⁵ I beskedet den 8 maj angavs inget förslag till buffertvärde, men FI meddelade senare att man förordar 1 procent. Riksbanken anser dock att bufferten bör sättas till 2,5 procent. Se rekommendationen och fördjupningen "Den kontryckliga kapitalbufferten" i Finansiell stabilitet 2014:1, Sveriges riksbank. Denna fördjupning baseras dock på FI:s föreslagna nivå på 1 procent. FI har meddelat att man kommer med sitt slutgiltiga beslut i september.

²⁶ Riskviktsgolvet för svenska bolån införs som en del av FI:s samlade kapitalbedömning under det som kallas pelare 2 i kapitaltäckningsregelverket. Bankerna åläggs ett extra kärnprimärkapitalkrav i kronor som motsvarar en höjning av riskviktsgolvet på bolån från 15 till 25 procent. Bankernas rapporterade riskvägda tillgångar påverkas dock inte av riskviktsgolvet, eftersom dessa beräknas inom ramen för regelverket i pelare 1. Riskviktsgolvet på svenska bolån innebär därmed en ökning av kärnprimärkapitalkravet i förhållande till bankernas riskvägda tillgångar. För en närmare beskrivning av hur riskviktsgolvet för bolån påverkar kapitalkraven för bankerna, se fördjupningen "Minimikrav på bankernas kapital vid höjda riskvikter på bolån" i Finansiell stabilitet 2013:2, Sveriges riksbank samt "Kapitalkrav för svenska banker", promemoria 2014-05-08, Finansinspektionen. Det kontryckliga buffertvärdet på 1 procent avser riskvägda tillgångar i Sverige. I genomsnitt har storbankerna cirka 35 procent av sina totala riskvägda tillgångar i Sverige, vilket innebär ett kärnprimärkapitalkrav från bufferten på cirka 0,35 procent. Siffran 0,5 procent inkluderar ett extra kärnprimärkapitalkrav som tillkommer på grund av att riskviktsgolvet på bolån beaktas vid beräkningen av det kapitalkrav som följer av bufferten. Se även anmärkning till diagram A28.

²⁷ FI menar att riskviktsgolvet på 15 procent avsåg att hantera att bankernas internt bestämda riskvikter inte avspeglade riskerna för kreditförluster, medan höjningen av riskviktsgolvet till 25 procent avsåg att hantera de systemriskerna som bolånen ger upphov till. Se "Kapitalkrav för svenska banker", promemoria 2014-05-08, och "Stabiliteten i det finansiella systemet", rapport 2014-06-12, Finansinspektionen.

Diagram A24. Olika metoder för att analysera effekter av kapitalkrav

Källa: Riksbanken

öka motståndskraften i det finansiella systemet och genom att dämpa en alltför kraftig kreditillväxt.

Det primära syftet med de nya åtgärderna från FI är att öka motståndskraften i det svenska banksystemet mot bakgrund av den kraftiga skulduppbyggnad som skett bland hushållen under lång tid. Högre kapitalkrav gör att det finansiella systemets motståndskraft mot störningar ökar, vilket minskar sannolikheten för en finansiell kris.²⁸ Exempelvis minskar risken för att ett kraftigt fall i de svenska bostadspriserna utvecklas till en bankkras om bankerna har mer kapital för att absorbera kreditförluster.

Högre kapitalkrav kan också medföra högre utlåningsräntor, minskade lånevolymer och lägre BNP

De höjda kapitalkraven kan också få andra effekter på makroekonomin i form av högre utlåningsräntor, minskade utlåningsvolymer och lägre BNP. Effekterna på utlåningen till hushållen kan ses som en positiv bieffekt eftersom de kan bidra till att dämpa hushållens skuldsättning, medan effekterna på BNP kan ses som en negativ bieffekt eller kostnad. En analys av de makroekonomiska effekterna av kapitalkrav innehåller flera beståndsdelar.

Den första frågan gäller i vilket utsträckning bankernas faktiska kapitalrelation påverkas av de skärpta kraven.²⁹ *Den andra frågan* gäller effekterna på bankernas utlåning och räntesättning förutsatt att de ökar sina kapitalrelationer.³⁰ *Den tredje frågan* gäller hur makroekonomin påverkas av bankernas förändrade beteende.

De tre frågorna ovan kan antingen analyseras stegvis eller tillsammans med hjälp av en makroekonomisk modell som innehåller kapitalrelationer i bankerna (se diagram A24).

Riksbankens tidigare analyser av effekter på makroekonomin av kapitalkrav

Riksbanken presenterade 2010 och 2011 analyser av effekterna av höjda kapital- och likviditetskrav i samband med införandet av Basel III.³¹ I en första analys med hjälp av data över bankernas balansräkningar indikerades att en ökning av kapitalrelationerna i storbankerna med en procentenhet skulle medföra som mest 0,1 procentenhets högre utlåningsränta och 2 procents lägre utlåningsvolymer (se steg 1 och 2 i övre halvan av diagram A24).³² Effekterna bygger på antagandet att bankerna ökar sina faktiska kapitalrelationer lika mycket

²⁸ För en internationell studie över sambandet mellan kapitalnivåer i banker och sannolikheten för finansiella kriser, se R. Barrell, E. P. Davis, D. Karim och I. Liadze, "Bank regulation, property prices and early warning systems for banking crises in OECD countries", Discussion Paper no. 330, National Institute of Economic and Social Research, 2010.

²⁹ För detaljer kring detta, se exempelvis fördjupningen "Minimikrav på bankernas kapital vid höjda riskvikter på bolån" i Finansiell stabilitet 2013:2, Sveriges riksbank.

³⁰ I princip kan detta ske på tre sätt: För det första kan man direkt öka nivån på det egna kapitalet genom exempelvis upparbetade vinster; för det andra kan man minska sina tillgångar genom exempelvis minskad utlåning och för det tredje kan man minska de riskvägda tillgångarna genom att omfördela sin utlåning mot sådan som har relativt sett lägre riskvikter alternativt öka användningen av så kallade interna modeller när utlåningen riskviktas.

³¹ Dessa analyser fokuserade på de konjunkturella effekterna av högre kapitalkrav. En analys av de långsiktiga effekterna finns beskrivna i "Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys", Riksbanksstudie publicerad 2011-12-06, Sveriges riksbank.

³² Se fördjupningen "Basel III – effekter på de svenska bankerna och Sverige" i Finansiell stabilitet 2010:2, Sveriges riksbank.

som kraven ökar³³ (med 1 procentenhet) och att bankerna uppnår den högre kapitalrelationen genom att förändra sina balansräkningar enligt ett historiskt normalt mönster. Effekten på utlåningsräntorna beräknades med hjälp av det historiska sambandet mellan räntemarginalen och mängden kapital i bankerna.

Med dessa resultat som grund presenterades en analys av effekterna på BNP av att bankernas utlåningsräntor ökade (se steg 3 i övre halvan av diagram A24).³⁴ Experimenten gjordes med hjälp av Riksbankens makromodell Ramses, och indikerade att BNP-nivån minskade med som mest mellan 0,2 och 0,5 procent, där skillnaderna avspeglar olika antaganden för penningpolitiken.³⁵

Riksbanken har även tagit fram en makromodell där tidsvarierande kapitalkrav och penningpolitik kan analyseras tillsammans (se nedre halvan av diagram A24).³⁶ Experiment i modellen tyder på att en ökning av kapitalkravet med 1 procentenhet leder till som mest cirka 0,7 procents lägre utlåning och cirka 0,5 procents lägre BNP, när penningpolitiken tillåts reagera enligt normalt mönster.³⁷

De ovanstående resultaten ger en grov indikation på de makroekonomiska effekterna av FI:s besked. Höjningen av riskviktsgolvet motsvarar en höjning av kapitalkravet med cirka 1 procentenhet. Det indikerar att utlåningsräntorna för ekonomin som helhet stiger med 0,1 procentenhet, att utlåningen minskar med mellan 0,7 och 2 procent och att BNP minskar med mellan 0,2 och 0,5 procent, beroende på om penningpolitiken antas reagera.

Den kontryckiska kapitalbufferten innebär cirka 0,5 procentenhets extra kapitalkrav, och jämfört med höjningen av riskviktsgolvet blir effekterna därmed ungefär hälften så stora.

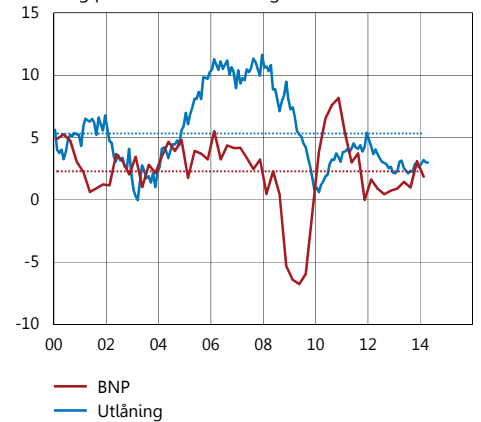
Med tanke på att utlåningen de senaste 15 åren vuxit med drygt 5 procent per år i genomsnitt måste effekterna på utlåningen betraktas som små (se diagram A25). På motsvarande sätt kan effekterna på BNP sägas vara begränsade, i relation till den genomsnittliga BNP-tillväxten på drygt 2 procent per år (se diagram A25).³⁸

Effekterna på makroekonomin av FI:s åtgärder generellt sett små, men positivt att hushållen påverkas mer än företagen

En sammantagen bedömning av vad FI:s åtgärder betyder i *dagsläget* kan göras utifrån de tre delfrågorna som beskrivits ovan.

Den första frågan gäller hur bankernas kapitalrelationer påverkas av FI:s åtgärder. Diagram A26 visar de fyra storbankernas faktiska kapitalrelationer och de nya kapitalkrav som FI:s besked innebär.³⁹

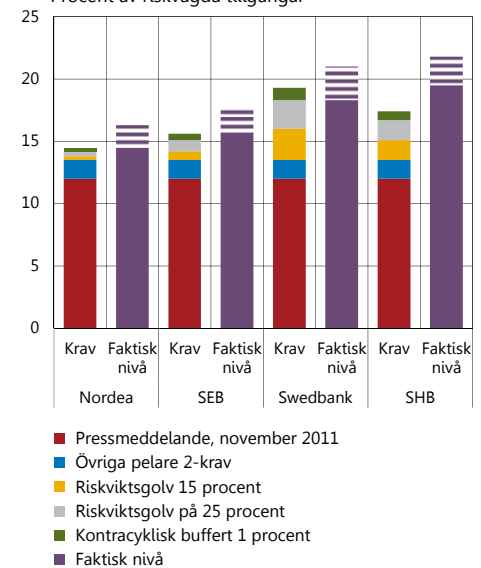
Diagram A25. BNP och utlåning
Årlig procentuell förändring



Anm. Utlåning avser MFI's utlåning till icke-finansiella företag och hushåll enligt finansmarknadsstatistiken justerat för omklassificeringar samt köpta och sålda lån från 2006. Serierna avser reala termer där utlåning är deflaterad med KPIF. Streckade linjer avser genomsnitt för perioden 2000 till sista utfall.

Källa: SCB

Diagram A26. Totala krav och faktiska nivåer på de svenska storbankernas kärnprimärkapitalrelationer
Procent av riskvägda tillgångar



Anm. I diagrammet har för så kallade övriga pelare 2-krav använts schablonvärden från Finansinspektionen. Streckad del av stapeln för faktisk nivå är en prognos baserad på vinstprognoser från SME Direkt för resterande del av innevarande räkenskapsår och ett antagande om oförändrade riskvägda tillgångar. Därmed ger den en indikation på bankernas förmåga att ytterligare stärka sin kärnprimärkapitalrelation. De faktiska kapitalrelationerna är hämtade från bankernas kvartalsrapporter från första kvartalet 2014. Sedan dess har Swedbank fått tillstånd av FI att använda en ny metod för att beräkna sina riskvägda tillgångar, som därigenom minskar. Detta medför att Swedbanks faktiska kärnprimärkapitalrelationen ökar från 18,3 till 21,7 procent. Se fotnot 24 avseende pressmeddelandet från november 2011.

Källor: Finansinspektionen, SME Direkt och Riksbanken

³³ Om bankerna inte ökar sina kapitalrelationer lika mycket som kraven ökar – exempelvis på grund av att de redan tagit höjd för väntade ökning av kraven eller vill hålla en mindre buffert än tidigare i förhållande till kraven – skulle effekterna på räntor och utlåning bli mindre.

³⁴ Se fördjupningen "Effekter av Basel III på den makroekonomiska utvecklingen" i Penningpolitisk rapport, februari 2011, Sveriges riksbank.

³⁵ I experimentet antogs att kapitalnivån i bankerna ökade med 1 procentenhet över en fyraårsperiod. Den maximala effekten uppnåddes dock efter först 32 kvartal.

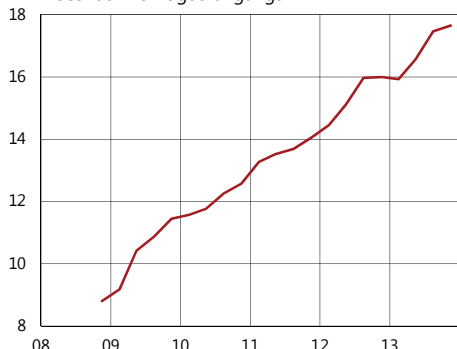
³⁶ Se M. Jonsson och K. Moran, "Kopplingarna mellan penningpolitik och makrotillsyn", Penning- och valutapolitik, 2014:1, Sveriges riksbank.

³⁷ Endast utlåning till företag finns dock med i modellen.

³⁸ På lång sikt kan effekterna på utlåning och BNP dessutom antas bli ännu mindre, eftersom högre kapitalnivåer i bankerna gör dem säkrare, vilket sannolikt medför lägre finansieringskostnader och därmed mindre behov av höjda utlåningsräntor och minskad utlåning.

³⁹ Att effekterna av det höjda riskviktsgolvet blir olika för de olika storbankerna beror huvudsakligen på skillnader i andelen bolån i utlåningen. Även för den kontryckiska kapitalbufferten blir effekterna olika, eftersom storbankernas andelar av exponeringar i Sverige skiljer sig åt.

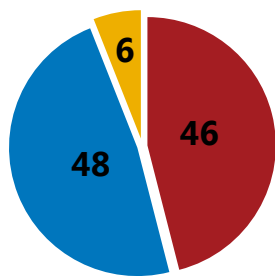
Diagram A27. Utveckling av de svenska storbankernas kärnprimärkapitalrelationer
Procent av riskvägda tillgångar



Anm. Kärnprimärkapitalrelation enligt Basel II utan övergångsregler, oviktat genomsnitt.

Källor: SNL Financial och Riksbanken

Diagram A28. Fördelning av utlåning i Sverige som får extra kapitalkrav vid en kontracyklisk kapitalbuffert
Procent

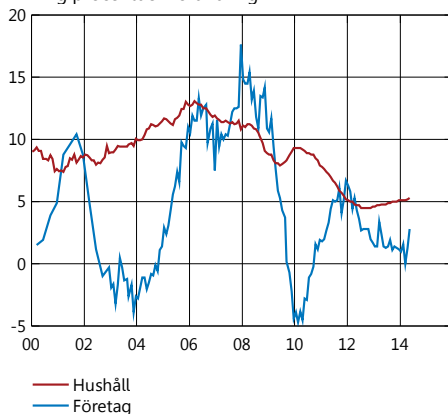


■ Hushåll ■ Företag ■ Övrigt

Anm. Siffrorna avser riskvägd utlåning. Vid beräkning av det kapitalkrav som följer av kapitalbufferten beaktar FI riskviktsgolvet på bolån på 25 procent. Fördelningen i diagrammet visas därför med 25 procent riskviktsgolvet på bolån. Utan riskviktsgolvet skulle fördelningen vara: företag 68 procent, hushåll 24 procent och övrigt 9 procent.

Källa: Finansinspektionen

Diagram A29. Utlåning till hushåll och företag
Årlig procentuell förändring



Anm. MFI:s utlåning till hushåll och icke-finansiella företag enligt finansmarknadsstatistiken justerat för omklassificeringar samt köpta och sålda lån från 2006.

Källa: SCB

Det är tydligt att bankerna de senaste åren har ökat sina kärnprimärkapitalrelationer i takt med att kraven har skärpts (se diagram A27).⁴⁰

Detta stöder hypotesen att bankernas faktiska kärnprimärkapitalrelation påverkas av kraven och att bankerna sannolikt kommer att öka sina kärnprimärkapitalrelationer framöver.⁴¹ Mot bakgrund av bankernas goda vinstutveckling bedöms dock bankerna ha mycket goda förutsättningar att göra detta (se diagram A26).

Den andra frågan gäller hur bankernas utlåning och utlåningsräntor påverkas av att bankerna ökar sina kapitalrelationer.⁴² Höjningen av riskviktsgolvet innebär ett extra kapitalkrav på bolån och bedöms därför enbart påverka boräntor till hushåll. Riksbankens bedömning är att bankernas bolåneräntor stiger med cirka 0,2 procentenheter. Detta är samma bedömning som i den penningpolitiska uppföljningen i december 2013, i samband med att FI hade aviserat åtgärden.⁴³

Den kontracykliska kapitalbufferten innebär ett extra kapitalkrav på all utlåning i Sverige (se diagram A28). Därför bedöms bufferten påverka både hushålls- och företagsräntor. Men effekten på dessa räntor är mycket begränsad, cirka 0,05 procentenheter vardera.⁴⁴

Den tredje frågan gäller hur makroekonomin påverkas av de båda åtgärderna. För ekonomin som helhet bedöms effekterna i termer av BNP bli mycket begränsade. De senaste åren har utlåningen till företagen utvecklats relativt svagt medan utlåningen till hushållen fortsätter att växa relativt snabbt, samtidigt som hushållens skuldsättning ökar (se diagram A29). Därför är det positivt att de båda åtgärderna sammantaget främst bedöms påverka bankernas bolåneräntor. På så vis kan de bidra till att dämpa hushållens skuldsättning utan att inverka nämnvärt på företagsutlåningen. Effekterna på hushållens skuldsättning bedöms dock vara små.

Starkt motståndskraft i banksystemet den huvudsakliga effekten av FI:s åtgärder

Sammantaget bedöms den huvudsakliga effekten av FI:s åtgärder vara att motståndskraften i det svenska banksystemet stärks. På så vis minskar risken att hushållens skuldsättning i slutändan leder till problem i de svenska bankerna med allvarliga effekter på makroekonomin som följd. De direkta effekterna på tillväxten i hushållens skuldsättning bedöms vara små.

⁴⁰ Se även kapitel 4, "Utvecklingen i de svenska bankkoncernerna", Finansiell stabilitet 2014:1, Sveriges riksbank.

⁴¹ Empiriska studier från andra länder tyder också på att banker anpassar sin kapitalrelation relativt mycket till kapitalkraven ändras. Se exempelvis W. B. Francis och M Osborne, "On the Behavior and Determinants of Risk-Based Capital Ratios: Revisiting the Evidence from UK Banking Institutions", *International Review of Finance*, 10(4), sid. 485–518, 2010 samt J. Bridges, D. Gregory, M. Nielsen, S. Pezzini, A. Radia och M. Spaltro, "The impact of capital requirements on bank lending", Bank of England Working Paper 486, 2014.

⁴² För internationella studier som undersöker sambandet mellan bankutlåning och kapitalkrav, se till exempel M. Drehmann och L. Gambacorta, "The effects of countercyclical capital buffers on bank lending", *Applied Economics Letters*, 19(7), sid. 603–608, 2012, W. B. Francis, och M. Osborne, "Capital requirements and bank behavior in the UK: Are there lessons for international capital standards?", *Journal of Banking & Finance* 36(3), sid. 803–816, 2012 och J. Bridges, D. Gregory, M. Nielsen, S. Pezzini, A. Radia och M. Spaltro, "The impact of capital requirements on bank lending", Bank of England Working Paper 486, 2014, samt J. Noss och P. Toffano, "Estimating the impact of changes in aggregate bank capital requirements during an upswing", Bank of England Working Paper 494, 2014.

⁴³ Detta är i linje med effektberäkningarna av Basel III, som redogjorts för ovan, eftersom utlåningen till hushåll utgör ungefär hälften av bankernas utlåning i Sverige, vilket betyder att den totala volymviktade utlåningsräntan till både hushåll och företag stiger med cirka 0,1 procentenhet.

⁴⁴ Även detta är i linje med effektberäkningarna av Basel III, eftersom 1 procentenhet ökat kapitalkrav där beräknades ge 0,1 procentenhets högre utlåningsränta i ekonomin som helhet, och den kontracykliska bufferten motsvarar cirka 0,5 procentenhet ökat kapitalkrav.