

# Vilka åtgärder kan vidtas om det sker en oroande riskuppbyggnad i bankerna?

*I rapporten Finansiell stabilitet redogör Riksbanken för sin syn på tillståndet i den finansiella sektorn. Om tecken på en alltför stor riskuppbyggnad syns kommer Riksbanken i ett första skede offentligt och direkt med bankerna kommunicera sin syn, så kallad moral suasion. Om situationen bedöms vara mer akut finns även andra åtgärder att vidta.*

Ett av Riksbankens mål är att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Ett möjligt hot mot detta mål är att det sker en riskuppbyggnad i banksektorn som är kopplad till den makroekonomiska utvecklingen, på det sätt som diskuterats i rapportens andra kapitel. I detta kapitel diskuteras vilka åtgärder som är möjliga att vidta om en alltför kraftig riskuppbyggnad observeras.

Riksbanken är inte ensam om ansvaret för den finansiella stabiliteten. Ansvaret och befogenheterna är fördelade mellan riksdagen, regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken. Flera av de åtgärder som skulle kunna tänkas bli aktuella för att motverka riskuppbyggnaden ligger också inom dessa institutioners kompetensområden.

Makroekonomiska obalanser i form av exempelvis stigande tillgångspriser och kraftig kreditexpansion kan också behöva motverkas av andra skäl än att den finansiella stabiliteten hotas. Ett är att de kan leda till ett ökat inflationstryck och att penningpolitiken kan behöva anpassas med anledning av detta. Detta är en för penningpolitiken normal situation

som resulterar i att styrräntan höjs. Ett annat skäl är att obalanserna skulle kunna leda till fluktuationer i produktion och sysselsättning även när prisstabiliteten inte är hotad. Detta är en problematik som historiskt varit mindre vanlig, men som det kan finnas skäl att analysera ytterligare och återkomma till. I detta sammanhang diskuteras inte dessa andra motiv för staten att försöka motverka de aktuella obalanserna.

Åtgärder som syftar till finansiell stabilitet kan delas upp i åtgärder som är krisförebyggande och åtgärder som har karaktär av krishantering. Till de krisförebyggande hör bland annat regleringen av finanssektorn, av lagar och föreskrifter, Finansinspektionens tillsyn av finansiella institut och Riksbankens övervakning av det finansiella systemet. Till krishanteringen hör bland annat Finansinspektionens möjliga åtgärder för hantering av institut med problem och Riksbankens möjlighet att ge nödkrediter. Åtgärderna är generellt sett inriktade på att hantera situationen i enskilda institut och på att begränsa de spridningseffekter som kan uppstå om ett institut fallerar. Åtgärder inom den ekonomiska

politiken för att motverka till exempel en allmän samhällsekonomisk överhettning medför även normalt en minskad riskuppbbyggnad i den finansiella sektorn. Det finns dock få exempel på att sådana åtgärder använts med enda syfte att undanröja hot mot den finansiella stabiliteten.

Obalanser i bankernas risktagande i kreditgivningen i förhållande till den makroekonomiska utvecklingen kan byggas upp i samband med en kraftig kreditutväxt eller dramatiska ökning av tillgångspriser, eller vilket är mest sannolikt, en kombination av dessa. Aktörerna på marknaden kan inte vid sin prissättning av risker förväntas beakta risken för att hela det finansiella systemet bryter samman och de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med ett sådant sammanbrott. Därigenom föreligger en extern effekt, som kan motivera statliga ingrepp. Den externa effekten består i att bankerna normalt kan förväntas ta ut en lägre riskpremie vid sin kreditgivning än vad som vore motiverat om de även beaktade kostnaden för ett sammanbrott av hela det finansiella systemet. Som en följd av den externa effekten skapas ofta förväntningar om att staten kommer att tillhandahålla nödvändiga skyddsnet vid en finansiell kris. Marknadsaktörerna blir därför mer villiga att ta på sig risk, eftersom de ser det som möjligt att staten räddar bankerna om problemen blir för stora (s.k. moral hazard). Ett omvänt problem för statsmakterna är att när en kris väl inträffar blir marknadsaktörerna mycket ovilliga att ta på sig risk, med följden att kreditutbudet i stort sett upphör och att den ekonomiska tillväxten därmed hämmas.

Även om det mot denna bakgrund kan finnas en skillnad i myndigheternas och marknadens syn på riskerna för obalanser förknippade med den makroekonomiska utvecklingen, kommer det alltid att vara svårt för myndigheterna att avgöra om en viss utveckling är på väg att leda till alltför riskfyllda obalanser. En finansiell kris kommer sannolikt alltid att framstå som jämförelsevis osannolik. Eftersom flertalet av de åtgärder som diskuteras i detta avsnitt är

förknippade med någon form av kostnad, krävs det att myndigheterna har goda grunder för ett sådant ställningstagande.

#### MORAL SUASION

På ett tidigt stadium kan Riksbanken påverka utvecklingen genom att offentligt och i dialog med bankerna uppmärksamma och diskutera tillståndet i den finansiella sektorn, vilket bland annat sker i anslutning till arbetet med rapporten Finansiell stabilitet. Riksbanken redovisar där sin uppfattning om hur hotbilder för det finansiella systemet kan identifieras och hur de sedan bör åtgärdas av marknadsaktörerna. Det rör sig då om en informell påtryckning eller ett resultat av övertygande argumentation, vilket på engelska brukar benämnas "moral suasion", snarare än formella maktmedel.

---

På ett tidigt stadium kan Riksbanken påverka utvecklingen genom att offentligt och i dialog med bankerna uppmärksamma och diskutera tillståndet i den finansiella sektorn.

---

"Moral suasion" kan exempelvis användas för att påverka kreditgivningen. Om bankerna delar Riksbankens bedömning att utlåningstillväxten medför att alltför riskfyllda positioner byggs upp kan dessa välja att förändra sina kreditpolicies, och inta en mer restriktiv hållning till kreditförfrågningar. En annan möjlighet är att de sänker de accepterade belåningsgraderna för lån mot pant i aktier och fastigheter. Fördelen med denna typ av åtgärder är att hög effektivitet uppnås eftersom åtgärderna kan koncentreras direkt på de områden som upplevs som särskilt riskfyllda.

"Moral suasion" är motiverat eftersom Riksbanken intresserar sig för systemeffekten av hela banksektorns beteende. Riksbankens perspektiv skiljer sig från de individuella bankernas, som ägnar sig åt att utvärdera utvecklingen i den egna portföljen. På en utlåningsmarknad med hård konkurrens riskerar bankerna att fästa större vikt vid kortsiktig lönsamhet, tillväxt och ökning av marknadsandelar än vid den långsiktiga risken i kreditgivningen. Inte

minst kraven från aktiemarknaden kan bidra till detta. Särskilt svårt kan det vara att bedöma den långsiktiga makroekonomiska utvecklingen och eventuella effekter på kreditförlusterna om denna blir väsentligt sämre än förväntat. Genom att bankerna inte har skäl att beakta risken för systemkriser har de inte lika starka skäl som myndigheterna att beakta effekterna av makroekonomiska scenarier som skulle få katastrofartade konsekvenser, men vars sannolikhet uppfattas som mycket låg.

---

Riksbanken kan i vissa situationer ge en mer heltäckande bild av riskerna än de individuella aktörerna.

---

Mot bakgrund av detta kan Riksbanken i vissa situationer ge en mer heltäckande bild av riskerna än vad de individuella aktörerna kan. Bankerna kan i sin tur ta intryck av den argumentation Riksbanken för, om de upplever den som trovärdig, eftersom det ligger i deras eget intresse att minska risken för framtida förluster. Riksbanken kan i detta sammanhang ha en katalytisk funktion. Riksbankens bedömning kan också påverka andra marknadsaktörer som har att bevaka bankerna, exempelvis kreditgivare, ratinginstitut och aktieägare, som i sin tur kan utöva påtryckning på bankerna att minska sina risker. I dessa fall är det centralt att bedömningen lämnas offentligt, vilket är ett skäl till att Riksbanken valt att publicera stabilitetsrapporter.

Ett ytterligare skäl till att Riksbankens bedömning kan skilja sig från marknadens är att Riksbanken ibland kan besitta annan information än den som är tillgänglig för bankerna. Ett exempel på detta är när Riksbanken får tillgång till snabb och tillförlitlig information vad gäller internationella finansiella kriser från exempelvis IMF eller genom nätverket av centralbanker. Ett annat exempel är statistik och annan information som Riksbanken och Finansinspektionen tar in från den finansiella sektorn och som endast till vissa delar är tillgänglig för marknaden.

Om man konstaterar att "moral suasion" inte medför att de obalanser som upptäckts vid analyser

och tillsynsaktiviteter rättas till kan det finnas skäl för myndigheterna att mer direkt ingripa för att påverka förloppet. Detta är dock inte helt okomplicerat, eftersom åtgärder som avviker alltför mycket från internationell praxis kan medföra att berörda verksamhetsområden flyttas ut från Sverige eller resultera i att de tas över av utländska konkurrenter som genom reglerna om hemlandstillsyn inte drabbas av samma krav. Exempelvis valde man i Norge för ett par år sedan att höja kapitaltäckning för bostadslån i syfte att dämpa kreditefterfrågan och att förbättra soliditeten i de norska bankerna. Kapitalkravet för den mer riskfyllda företagsutlåningen valde man att lämna oförändrat, eftersom företagsutlåningen var utsatt från ett kraftigt konkurrenstryck från andra nordiska banker.

Ett led i en process som kan leda till informella diskussioner med bankerna kan vara att Riksbanken eller Finansinspektionen närmare undersöker något förhållande i bankerna som har betydelse för riskuppbbyggnaden. Ett exempel på detta är den särskilda granskning av bankernas utlåning till hushållssektorn som Finansinspektionen aviserade nyligen. Ett annat exempel är Riksbankens mätningar av exponeringar för motparts- och avvecklingsrisk i bankerna, som görs för att utvärdera risken för spridningseffekter i det finansiella systemet om en bank fallerar (se vidare kapitel 3). Denna typ av informationsinhämtning fungerar både som ett medel att förbättra grunden för myndigheternas analys och som en signal till marknaden om att myndigheterna fäster särskild vikt vid något specifikt område.

I den mån man överväger mer ingripande åtgärder kan dessa delas in i två kategorier:

- Strukturella regeländringar
- Kvantitativa regler

De traditionella förebyggande åtgärderna borde idealt sett vara så effektiva att sådana extraordinära åtgärder som höjd kapitaltäckning och kvantitativa regleringar med anledning av makroekonomiska

störningar inte skulle behövas. Det stora antal bankkriser som har sin grund i makroekonomiska förändringar visar dock att så hittills inte varit fallet.

#### STRUKTURELLA REGELÄNDRINGAR

Även inom nuvarande regelstruktur kan det finnas möjlighet att förbättra incitamenten för bankerna att hantera den typ av obalanser som här diskuteras, åtgärder som är naturliga med det synsätt på förebyggande regler som finns inom myndighetsfären idag. Denna typ av åtgärder syftar till att åstadkomma en strukturell förbättring av det finansiella systemets funktionsförmåga, som förbättrar möjligheterna för marknadsaktörerna att beakta makroekonomiska förändringar. Det rör sig till skillnad från övriga åtgärder därmed inte om åtgärder som sätts in i vid obalanser, vilket medför att de inte är beroende av en bedömning av huruvida stabilitetshotande obalanser föreligger. I detta sammanhang kan påpekas att Riksbanken har en speciell ställning inom svensk statsförvaltning genom att Riksbanken kan lämna lagförslag direkt till riksdagen.

---

Ett exempel på förändringar skulle vara möjligheten att fondera den riskpremie som finns inbakad i utlåningsräntorna.

---

Ett exempel på sådana förändringar skulle vara möjligheten att fondera den riskpremie som finns inbakad i utlåningsräntorna. Till skillnad mot exempelvis försäkringsbolag får inte bankerna göra redovisnings- och skattemässiga fonderingar av riskpremier, fonder som sedan kan användas när kreditförluster uppkommer. Detta trots att bankerna inte heller kan jämna ut kreditförlusterna över tiden, på samma sätt som är möjligt i försäkringsbolag. Följden blir att bankerna vid en högkonjunktur redovisar en högre vinst än vad som svarar mot det verkliga riskjusterade ekonomiska resultatet, eftersom riskpremierna för förväntade kreditförluster ingår i vinsten. Denna i någon mening artificiella vinst beskattas och aktieägarna kräver normalt att en del av den betalas ut till dem i form av utdelning

Följden blir att hela premien för *förväntade* förluster inte längre finns kvar som reserv i banken när konjunkturen vänder och förlusterna uppträder. Istället måste förlusterna avräknas direkt mot det egna kapitalet, vars egentliga syfte bland annat är att vara en buffert för *oförväntade* kreditförluster.

En ytterligare positiv effekt av fondering av riskpremier skulle vara att bankerna måste tydliggöra riskpremiernas storlek. Detta skulle förhoppningsvis medföra en tydligare prissättning av risk i bankerna och därför göra det lättare för myndigheterna att observera större förändringar i prissättningen av risk. Reserveringar av detta slag förekommer i andra länder, men har av bland annat skatteskal inte kommit att användas i Sverige.

#### KVANTITATIVA REGLER

##### *Höjd kapitaltäckning*

Att kapitaltäckningskravet ska kunna höjas för individuella institut som inte uppfyller tillräcklig kvalitet i sin riskhantering eller på annat sätt tar på sig för stora risker, är en bärande tanke i arbetet med att reformera kapitaltäckningen inom Baselkommittén och EU. Däremot har inte möjligheterna att generellt höja kapitaltäckningskravet om stabilitetshotande makroekonomisk obalanser uppstår diskuterats. En sådan generell höjning av kapitaltäckningskravet i Sverige skulle inte kunna göras utan en lagändring.

Höjd kapitaltäckningsgrad bör medföra att bankernas lån blir dyrare. Detta sker genom att andelen eget kapital av den totala finansieringen ökar samtidigt som eget kapital är en dyrare finansieringsform än lånat kapital. Den ökade finansieringskostnaden medför att bankerna typiskt sett behöver höja räntorna på sin utlåning för att kompensera för denna kostnadsökning. En kapitaltäckningshöjning fungerar därmed i huvudsak på liknande sätt som en räntehöjning. En fördel är att en höjning av kapitaltäckningskravet kan koncentreras enbart till de utlåningssegment som bedöms ha orimlig tillväxt för att dämpa efterfrågan just i dessa segment. En annan

positiv konsekvens av en sådan kapitalkravshöjning är också att kapitalet byggs upp i goda tider, så att bufferten mot förluster i sämre tider blir större. Å andra sidan är effekterna mer osäkra om den internationella konkurrensen gör att det är svårt att höja utlåningsräntorna. Då kan den enda effekten komma att bli försämrade lönsamhet i bankerna.

#### *Valuta- och kreditreglering*

Det finns åtminstone teoretiskt en möjlighet att återgå till den reglerade kreditmarknad som fanns före avregleringen i mitten på 1980-talet. Lagstiftningen finns fortfarande, men det krävs att det föreligger extraordinära omständigheter för att den ska tas i bruk. Denna typ av regleringar ger myndigheterna möjlighet att direkt styra utvecklingen av kreditgivningen genom exempelvis utlåningstak. Problemet med regleringar är att marknaden normalt snabbt finner sätt att kringgå dem. Med dagens internationaliserade och högteknologiska finansmarknader skulle det sannolikt vara ännu lättare att skapa möjligheter för kringgående än under 1970- och 1980-talen, genom att exempelvis erbjuda krediter från utlandet via internet.

#### *Andra kvantitativa regler*

Ett annat exempel på kvantitativa regler skulle kunna vara att myndigheterna fastställer maximal belåningsgrad för olika tillgångar. Idag bestäms detta av varje aktör individuellt, ibland efter vissa branschrekommendationer. Ytterligare ett exempel är Riksbankens lagfästa möjlighet att fastställa kassakrav för bankerna.

#### KAN REPORÄNTAN ANVÄNDAS?

Reporäntan är det medel som Riksbanken har för att uppnå prisstabilitetsmålet. En räntehöjning har även effekter på tillgångspriser och på kreditefterfrågan. Normalt antas att penningpolitiken bidrar till en balanserad makroekonomisk utveckling och då också främjar den finansiella stabiliteten. I den mån den finansiella stabiliteten är hotad utan omedelbara tecken på stigande inflation aktualiseras dock frågan om att höja reporäntan i syfte att säkra finansiell stabilitet. Den osäkerhet som med nödvändighet finns när det gäller att förutse finansiella kriser gör det svårt att hantera situationer av detta slag. Det skulle krävas att Riksbanken bedömer att sannolikheten för en framtida finansiell kris är betydande, för att räntevapnet skulle kunna tänkas användas. Dessutom måste Riksbanken vara övertygad om att en räntehöjning effektivt bidrar till att bromsa det specifika förloppet.

I det fall en finansiell kris verkligen inträffar är situationen annorlunda. Det kommer då att vara penningpolitiskt motiverat att sänka reporäntan, vilket också kommer verka stabiliserande för det finansiella systemet.

#### SAMMANFATTNING

Det finns en rad åtgärder som skulle kunna motverka att makroekonomiska obalanser som hotar det finansiella systemets stabilitet byggs upp. Dessa sammanfattas i tabellen på nästa sida, i vilken åtgärderna rangordnas efter hur nära till hands de kan anses vara att använda för myndigheterna.

**Tabell 4:1.**  
 Åtgärder för att motverka  
 stabilitetshotande makro-  
 ekonomiska obalanser

Typ av åtgärd	Exempel	Ansvarig myndighet
"Moral suasion"	Diskutera riskbilder i rapporten Finansiell stabilitet	Riksbanken/ Finansinspektionen
Skärpt informationsinhämtning/tillsynsåtgärder	Specialgranska bankernas kreditgivning	Riksbanken/ Finansinspektionen
Förändra regelverket	Ge möjlighet för bankerna att fondera riskpremien	Finansinspektionen/ Riksdagen
Höja kapitaltäckningen		Finansinspektionen/ Riksdagen
Höja reporäntan		Riksbanken
Andra kvantitativa regleringar	Reglera belåningsgrader för aktier eller bostäder Införa kassakrav	Finansinspektionen/ Riksdagen/Riksbanken