

Fördjupningar

Konjunkturcykeln och regelverket för banker

Bankernas resultat är starkt beroende av konjunktursvängningar, främst genom effekterna på kreditförlusterna. Detta beaktas endast delvis i de regler som styr hur bankverksamhet får bedrivas. Baselkommittén för banktillsyn utarbetar för närvarande nya kapitaltäckningsregler för banker.³⁶ I detta avsnitt diskuteras hur de cykliska svängningarna i bankernas resultat i kombination med de nya reglerna kan komma att påverka bankernas kapitalkrav och kreditgivning. Dessutom diskuteras ett särskilt sätt att anpassa redovisningen för att hantera konjunkturpåverkan genom att använda så kallade dynamiska reserveringar.

DE NYA KAPITALTÄCKNINGSGREGLERNA


I juni 1999 presenterade Baselkommittén för banktillsyn ett konsultativt dokument med förslag till hur kapitaltäckningsreglerna för banker borde utformas i framtiden. Efter synpunkter från olika remissinstanser (främst internationella aktörer i finansbranschen) samt ytterligare bearbetning av Baselkommittén har förslaget preciserats. I januari 2001 sändes det preciserade förslaget ut för en remissomgång.³⁷

Eftersom det för den långivande banken är förenat med en kostnad att hålla kapital, får banken incitament att mer noggrant än hittills ta hänsyn till relationen mellan en exponerings risk och dess intäkt.

Kapitaltäckningsreglerna innebär att kapitaltäckningsgraden, dvs. kapitalets storlek i förhållande till de riskvägda tillgångarna, ska vara minst 8 procent. Enligt nuvarande regler bestäms tillgångarnas riskvikt enligt enkla schabloner. Enligt de nya reglerna är det tänkt att riskvikterna bättre ska återspegla kreditrisken, dvs. risken för att en låntagare inte kommer att fullgöra sina förpliktelser.

³⁶ Baselkommittén för banktillsyn grundades 1975 av centralbankscheferna i G10-länderna. Kommittén består av representanter från centralbankerna och de finansiella tillsynsmyndigheterna i Belgien, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA. Kommittén har sitt permanenta sekretariat vid Bank for International Settlements (BIS) i Basel.

³⁷ Se A New Capital Adequacy Framework (1999 BIS Publication No. 50) och Consultative Document: Overview of the New Basel Accord (2000, Basel Committee on Banking Supervision). För en beskrivning av principerna bakom förslaget se även Mot nya nationella och internationella bankregler av Göran Lind och Johan Molin i Penning- & valutapolitik 1999:3.



Eftersom det för den långivande banken är förenat med en kostnad att hålla kapital, får banken incitament att mer noggrant än hittills ta hänsyn till relationen mellan en exponerings risk och dess intäkt. Förutsättningarna blir då också bättre för att en ökad risk ska avspeglas i bankens prissättning. Detta innebär inte att banker förhindras att ta risker, men att de får ytterligare incitament att göra en noggrann bedömning av riskerna och relatera dem till den förväntade avkastningen.

I Basalkommitténs förslag anges tre metoder för att beräkna kapitalkrav på kreditrisk: en standardmetod, som till viss del baseras på externa kreditbedömningar gjorda av så kallade ratinginstitut samt två ansatser – en ”grundläggande” och en ”avancerad” – som bygger på bankernas interna metoder för kreditriskvärdering (”internal ratings”). En exponerings kreditbetyg ska i princip uppdateras löpande, vare sig ratingen är extern eller intern.

Svårigheten är dock att finna riskvärderingsmetoder som är tillräckligt framåtblickande. Förlustdata finns ofta enbart för ett begränsat antal år bakåt i tiden. Därmed omfattas sällan flera konjunkturcykler. Vidare är prognoshorisonten ofta kortsiktig. Det finns därför en risk för att den framtida konjunkturutvecklingen inte beaktas i tillräcklig utsträckning och att de metoder som ligger till grund för fastställande av kreditbetyg i högkonjunktur därmed underskattar framtida kreditrisker och i lågkonjunktur överskattar dem.

Vid användande av kreditriskvärderingsmetoder med otillräcklig framåtblick finns risken att kreditbetygen ändras först när den nya konjunkturfasen är ett faktum. Med de nya kapitaltäckningsreglerna kan därmed bankernas kapitaltäckningskrav komma att variera kraftigt med konjunktursvängningarna.

Redan med dagens regler kan en banks kapitaltäckningsgrad komma att minska i en lågkonjunktur. Om resultatet är tillräckligt konjunktürkänsligt uppstår nämligen en förlust, som minskar det egna kapitalet. Därmed minskar också *täljaren* i kvoten mellan kapitalbasen och de riskvägda tillgångarna, dvs. kapitaltäckningsgraden.

Med de nya reglerna kan denna effekt på kapitaltäckningsgraden förstärkas, eftersom även *nämnaren* är konjunktürkänslig. Vid en konjunkturbedgång ökar risken för att kreditbetyget för en given tillgång försämras, vilket kan leda till att tillgångens riskvikt ökar. Detta betyder att en bank med en given tillgångsmassa totalt sett kan få en lägre kapitaltäckningsgrad vid en lågkonjunktur än vid en högkonjunktur. Vid en konjunkturbedgång riskerar därför banken hamna i en situation där den inte kan uppfylla kapitaltäckningskravet på 8 procent. Banker kan normalt förbättra kapitaltäckningen genom att exempelvis sälja tillgångar, dra tillbaka krediter eller öka det egna kapitalet. Sådana åtgärder kan emellertid vara svåra för en bank att genomföra i en lågkonjunktur. Låntagare kan vid ekonomisk nedgång ofta inte betala tillbaka en kredit. En åtgärd som syftar till att dra tillbaka ett lån riskerar leda till att låntagaren istället går i konkurs. Det kan också vara svårt att erhålla nytt eget kapital genom nyemission, särskilt om banken har lönsamhetsproblem.

Om många banker samtidigt hamnar i de problem som diskuteras ovan skulle detta kunna fördjupa och förlänga en lågkonjunktur.

Det beror på att utbudet på krediter totalt sett kan komma att minska om kapitalkravet sätter begränsningar för bankernas kreditgivning.

En kreditåtstramning tenderar att uppstå i en konjunkturfas då ekonomin snarare har behov av stimulans.

En sådan kreditåtstramning tenderar alltså att uppstå i en konjunkturfas då ekonomin snarare har behov av stimulans. Fenomenet brukar benämnas kapitaltäckningsreglernas *procyklicitetseffekt*.

Uppbyggnaden av obalanser sker ofta i goda tider. Om kreditrisken underskattas i en högkonjunktur, är det möjligt att bankens kapitaltäckningsgrad inte motsvarar de risker som byggs upp och felaktigt framstår som betryggande. I högkonjunktur blir kapitalkravet lågt samtidigt som goda resultat bygger upp det egna kapitalet. Det betyder att kapitaltäckningskravet inte blir någon restriktion för kreditgivningen och kreditutbudet således stort. På samma sätt som en lågkonjunktur kan förstärkas om många banker samtidigt drabbas av förhöjda kapitalkrav, kan alltså underdimensionerade kapitalkrav bidra till överhettning i en högkonjunktur.

Det finns alltså inslag i de nya kapitaltäckningsreglerna som skulle kunna förstärka en rådande konjunkturutveckling. Styrkan i dessa ska dock inte överdrivas:

För det första förstärker kapitaltäckningsreglerna incitamenten till ett sundare risktagande i bankerna, vilket totalt sett torde öka stabiliteten i det finansiella systemet.

En bank med sund riskvärdering bygger av självbevarelsesdrift upp en extra kapitalbuffert under goda tider, eftersom banken erfarenhetsmässigt vet att kreditförlusterna blir högre under en kommande lågkonjunktur.

För det andra bygger en bank med sund riskvärdering av självbevarelsesdrift upp en extra kapitalbuffert under goda tider, eftersom banken erfarenhetsmässigt vet att kreditförlusterna blir högre under en kommande lågkonjunktur.

För det tredje ger också de nya kapitaltäckningsreglerna vissa möjligheter att hantera de ovan diskuterade procyklicitetsproblemen, framför allt genom den kvalitativa tillsynsprocess, som utgör den andra pelaren i förslaget. Tillsynsmyndigheterna förväntas härigenom utvärdera bankernas kapitalbehov i förhållande till deras risker och om nödvändigt ingripa. Baselförslaget ger också tillsynsmyndigheten möjlighet att på individuell basis höja kapitaltäckningskravet för en bank. En sådan möjlighet skulle exempelvis kunna användas för att anpassa kapitaltäckningskraven med hänsyn till individuella bankers känslighet för konjunktorens utveckling. Det bör dock framhållas att detta inte utretts i arbetet med den andra pelaren och att en sådan användning av den reser andra frågeställningar.

Ett kompletterande sätt att mildra problemen skulle kunna vara att anpassa redovisningsreglerna för banker, så att den cykliska ef-

fekten på bankernas resultat minskade. I nästa avsnitt diskuteras en metod som skulle kunna användas för detta – dynamiska reserveringar.

DYNAMISKA RESERVERINGAR

Idén med dynamiska reserveringar bygger i grunden på principen att såväl intäkter som kostnader ska redovisas i samma ögonblick som de uppstår. Förutom sina löpande kostnader tar banken hänsyn till två faktorer när den prissätter ett lån. För det första vill banken ha betalt för *den förväntade förlusten*, dvs. vad den erfarenhetsmässigt i genomsnitt brukar förlora på den aktuella lånetypen. För att kompensera sig för den förväntade förlusten bakar banken in en ”försäkringspremie” i den utlåningsränta den begär. För det andra vill banken ha betalt för risken att förlusten blir ännu större än den förväntade. Priset på lånet innehåller därför också en ”riskpremie”.

Såväl försäkringspremien som riskpremien är således komponenter i de ränteintäkter som lånet genererar och som efterhand under lånets löptid bokförs i bankens resultat. Däremot behandlas de kostnader som är förknippade med de två premieintäkterna olika i redovisningen. Banken är skyldig att avsätta kapital för oförväntade förluster, alltså principiellt sett motsvarande riskpremien, i samma stund som risken uppstår. Däremot behöver den inte göra några reserveringar motsvarande försäkringspremien förrän kostnaden faktiskt materialiseras.³⁸ Det är på grund av att materialiseringen – i form av konkurser och betalningssvårigheter – av denna latent kostnad tenderar att följa en starkt cyklisk trend som kreditförluster och därmed bankernas resultat samvarierar starkt med konjunkturcykeln.

Förutsatt att banken avsatt de premieintäkter som genererats under goda tider utgör cyklikaliteten i bankens lönsamhet inte ett problem. I sådant fall kommer kapitalet, som då består av såväl försäkringspremier som riskpremier, att växa under goda tider för att sedan minska under sämre tider när det används som buffert – bankens kapital varierar i detta fall således cykliskt. Det finns dock en risk att försäkringspremieintäkterna från de goda åren inte har avsatts utan istället har transfererats till aktieägare i form av utdelningar eller återköp.³⁹

En möjlig lösning skulle kunna vara att låta banken redan när lånet utfärdas göra en avsättning motsvarande den försäkringspremie som tillämpas vid prissättningen.

38 Enligt nuvarande praxis gör banken reserveringen när förlusten är konstaterad eller på säkra grunder bedöms som mycket sannolik.

39 Det finns ett flertal möjliga förklaringar till varför detta skulle kunna ske. Exempel på sådana är moral hazard (bankerna räknar med att få offentligt stöd i en kris), brister i bankernas corporate governance (bankens ledning är kortsiktig då bonusprogram, fallskärmsavtal m.m. gör bankens nuvarande lönsamhet viktigare för dem än resultatet sett över längre sikt), effekter av visst signaleringsbeteende (banken väljer att redovisa problem i kreditstocken först när det är som minst ”skadligt”, vilket är när andra banker också har problem).



Om bankerna inte har avsatt kapital motsvarande försäkringspremieintäkterna skulle det innebära att bankerna tvingas använda det kapital som ursprungligen har avsatts för oförväntade förluster till att även täcka kreditförluster som i en statistisk mening var förväntade. Då uppstår de tidigare diskuterade problemen med att uppfylla kapitaltäckningskraven.

En möjlig lösning skulle kunna vara att låta banken redan när lånet utfärdas göra en avsättning motsvarande den försäkringspremie som tillämpas vid prissättningen. Genom en sådan *dynamisk reservering* får banken bära den med premien förknippade kostnaden när den uppstår istället för när den eventuellt materialiseras.⁴⁰

Spanien är ett av få länder som nyligen börjat tillämpa dynamiska reserveringar i praktiken. Spanska banker har sedan ett år tillbaka varit skyldiga att i sina reserveringar även ta hänsyn till den latent konkurrenskostnaden i låneportföljen. Denna del av kreditrisken fångas upp av en så kallad *statistisk reservering*. Genom att använda den enskilda bankens egen kreditförlusthistoria i olika lånesegment skattas den genomsnittliga kreditförlustnivån över tiden i respektive lånesegment.⁴¹ Baserat på dessa skattningar och låneportföljens aktuella sammansättning kan sedan den statistiska reserveringen beräknas. Om (troligtvis i en högkonjunktur) den statistiska reserveringen överstiger den som görs för konstaterade och befarade förluster, avsätts differensen till en särskild fond, den ”statistiska” fonden. Om det motsatta fallet gäller (troligtvis i en lågkonjunktur) kan banken i motsvarande grad utnyttja fonden för att minska kreditförlustreserveringen i resultatet. Konsekvensen blir att spanska banker, allt annat lika, kommer att redovisa en över tiden jämnare utveckling av kreditförluster och resultat än andra banker.

Dynamiska reserveringar är alltså en redovisningsteknisk metod som gör det möjligt att periodisera den latent kostnaden i låneportföljen. Därigenom kan bankens redovisade resultat påverkas och således också bankens möjligheter att dela ut kapital till aktieägarna. I Spanien motiveras det nya systemet av främst två skäl.

Den latent kreditkostnaden tydliggörs redan från början vilket tillför en mer framåtblickande dimension till det traditionella mer reaktiva systemet.

Dels tydliggörs den latent kreditkostnaden redan från början, vilket tillför en mer framåtblickande dimension till det traditionella, mer reaktiva systemet. Denna information kan vara viktig för såväl bankens egen ledning som för externa analytiker vid bedömningar av bankens framtida utveckling. *Dels* minskar cykikaliteten i bankernas resultat, vilket torde minska risken för att flera banker drabbas av problem samtidigt.

⁴⁰ Reserveringarna är dynamiska i den meningen att de fördelar den latent kreditkostnaden över lånets hela löptid till skillnad från nuvarande ”statiska” reserveringar som görs först vid den specifika tidpunkt då kreditkostnaden materialiseras.

⁴¹ Databasen måste omfatta minst en hel konjunkturcykel samt vara godkänd av tillsynsmyndigheten.

En annan viktig aspekt på dynamiska reserveringar är hur dessa ska behandlas rent skattemässigt. Om den dynamiska reserveringen inte beskattas skulle detta ge ett motiv för bankerna att så tidigt som möjligt göra reserveringar för den latent kostnaden i låneportföljen. Följden skulle bli ett mindre beskattningsbart kapital i goda tider och ett något högre beskattningsbart kapital i sämre tider. En del har hävdats att ett sådant system kan ge banken alltför stora möjligheter till resultatmanipulering och skatteplanering, vilket är anledningen till att skattemyndigheter generellt sett varit mycket kritiska till dynamiska reserveringar. Denna potentiella nackdel måste dock vägas mot nackdelen att ha ett mindre stabilt bankväsende. Nackdelarna kan även avsevärt reduceras dels genom att tillsynsmyndigheten i varje period måste godkänna de dynamiska reserveringar som gjorts, dels genom att begränsa beloppet som den statistiska fonden maximalt får uppgå till.

Den nuvarande reserveringsmetoden tenderar att förvränga bilden av bankens faktiska lönsamhet över tiden – resultatet framställs som mer cykliskt än vad det egentligen är.

Den nuvarande reserveringsmetoden tenderar att förvränga bilden av bankens faktiska lönsamhet över tiden – resultatet framställs som mer cykliskt än vad det egentligen är. Detta kan i goda tider leda till en överskattning av vinsterna och av kreditportföljens kvalitet vilket i sin tur kan leda till att nödvändiga avsättningar ej görs eller till att problem upptäcks onödigt sent. På samma sätt finns det i sämre tider en risk för att banksektorn försvagas och ytterligare fördjupar lågkonjunkturen. Under dessa förutsättningar skulle dynamiska reserveringar kunna ha en stabiliserande effekt på bankernas resultat och kapital och därmed också på finanssektorn som helhet.

Ökad transparens är sannolikt ett viktigt komplement för att tydliggöra låneportföljens latent kostnad. Bättre redovisning av låneportföljens olika beståndsdelar samt de kredit- och marknadsriskerna som är anknutna till dessa är därför principiellt önskvärd. Den tredje pelaren i Baselkommitténs förslag till nya kapitaltäckningsregler innehåller relativt omfattande krav på publik redovisning av bankers risker, riskvärdering och riskhantering. Redovisningen baseras dock på tidigare erfarenheter och inte på prognoser om framtiden. Om informationen vore tillräckligt detaljerad skulle marknadsanalytikerna och myndigheterna ha möjligheter att värdera riskerna i ljuset av den aktuella, t.ex. konjunkturella, utvecklingen öka.

Riksbankens sammanfattande bedömning är att Baselreglernas grundläggande princip om att så långt möjligt relatera kapitalkraven till de underliggande riskerna är sund och bidrar till finansiell stabilitet.

Riksbankens sammanfattande bedömning är att Baselreglernas grundläggande princip om att så långt möjligt relatera kapitalkraven till de underliggande riskerna är sund och bidrar till finansiell stabilitet. Förslaget till nya kapitaltäckningsregler innehåller dock vissa mekanismer, som kan förstärka de cykliska effekterna på bank-

sektorn och den procykliska inverkan som banksektorn i sin tur riskerar få på samhällsekonomin. Sådana problem kan delvis hantteras inom ramen för Baselförslagets andra pelare, den kvalitativa tillsynsprocessen. Denna skulle kunna kompletteras med regler för dynamiska reserveringar. Åtgärder för att öka transparensen i bankernas exponeringar bör också övervägas.

Operativa incidenter i banksystemet – två exempel

De svenska bankerna blir, liksom övriga samhället, alltmer beroende av data- och kommunikationssystem. Detta medför att brister i programvara kan ge allvarliga konsekvenser inte bara för enskilda banker utan också för betalningssystemet i övrigt. Mindre dataavbrott sker nästan dagligen i bankerna. Under det senaste halvåret har Riksbanken och Nordbanken även drabbats av två allvarliga och långvariga störningar. Nedan beskrivs de två händelserna, följt av en diskussion om konsekvenserna för betalningssystemet och de systemriskerna som liknande händelser kan innebära.

RIKSBANKEN

I oktober 2000 drabbades RIX, Riksbankens datasystem för avveckling av stora betalningar mellan bankerna, av en allvarlig störning. Ett antal eurobetalningar skickades två gånger, vilket innebar att bokföringen blev felaktig. De svenska bankerna visste därmed inte den verkliga ställningen i svenska kronor vid dagens slut och kunde inte effektivt utjämna överskott och underskott mellan varandra. Felet hittades först efter två dagar och kunde hänföras till det kommunikationssystem som länkar bankerna till RIX-systemet. Det tog ytterligare tre dagar att rätta till felet och att testa den nya lösningen.

Tack vare en väl etablerad reservrutin kunde betalningsströmmarna mellan bankerna fortsätta utan nämnvärda problem under dessa dagar.

Tack vare en väl etablerad reservrutin kunde betalningsströmmarna mellan bankerna fortsätta utan nämnvärda problem under dessa dagar.

NORDBANKEN

Vid årsskiftet drabbades Nordbanken vid ett flertal tillfällen av störningar i sitt datasystem. Problemen, som startade med ett första avbrott mitt under mellandagshandeln, upphörde inte förrän tre dagar in på det nya året. Effekterna av störningarna blev extra omfattande eftersom antalet transaktioner alltid är avsevärt högre kring årsskiftet än normalt. Att bankens datasystem tidvis kunde fås att fungera avvärdade vad som annars hade kunnat bli en allvarlig situation.

Problemen kunde bland annat härledas till en programvara som ändrats under julveckan. Situationen förvärrades av fel i program-