

# Mot nya nationella och internationella bankregler

AV GÖRAN LIND OCH JOHAN MOLIN

*Göran Lind och Johan Molin är verksamma vid Riksbankens betalningssystemavdelning.<sup>1</sup>*

*Den svenska Banklagskommittén har nyligen lagt fram ett förslag som innebär betydande ändringar i lagstiftningen på det finansiella området. Även Baselkommittén för banktillsyn har presenterat ett förslag till långtgående förändringar i de internationella kapitaltäckningsreglerna. Artikeln behandlar de båda förslagen och identifierar likheter och olikheter dem emellan.*

Under 1990-talet har behovet av en förnyelse av de regelverk som styr banksektorn framträtt allt tydligare. På senare tid har detta behov mötts av några viktiga reformförslag, både på det nationella och på det internationella planet.

I Sverige har detta kommit till uttryck i Banklagskommitténs förslag till genomgripande ändringar i bankrörelselagen. Den internationellt viktiga Baselkommittén för banktillsyn har därtill nyligen publicerat ett förslag till omfattande reformering av bankernas kapitaltäckningsregler. Trots skillnader i utgångspunkter och angreppssätt finns det tydliga paralleller mellan dessa båda förslag. Påfallande likheter finns framför allt vad gäller den allt mer uttalade inriktningen på riskanpassat kapital, riskhantering och genomlysning, alltså öppenhet beträffande bankens ställning och agerande, samt en mer aktiv och riskfokuserad tillsyn.

---

**Under 1990-talet har behovet av en förnyelse av de regelverk som styr banksektorn framträtt allt tydligare.**

---

<sup>1</sup> Göran Lind är rådgivare till riksbanksledningen i frågor rörande finansiell stabilitet. Han är också medlem i Baselkommittén för banktillsyn. Johan Molin är ekonomie doktor och knuten till Riksbankens enhet för finansiella system. Han är även medlem i två av Baselkommitténs permanenta undergrupper, Capital Group och Risk Management Group, samt i den tekniska undergruppen till Europeiska kommissionens rådgivande bankrörelsekommitté (BAC).

## Banklagskommitténs arbete

Trots omfattande och detaljerad särreglering av banker och andra finansiella företag, drabbades Sverige och många andra länder under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet av kris i det finansiella systemet. Med anledning därav tillsatte regeringen 1995 en kommitté, Banklagskommittén, med uppdrag att utreda behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamheter. En del av uppdraget bestod i att också se över behovet av förändringar i Finansinspektionens mål och inriktning.

---

**Ett regelsystem som inte krävde anpassning så snart en ny teknisk lösning eller produkt lanserades.**

---

Banklagskommittén konstaterade i ett tidigt skede att en fortsatt snabb utveckling på det finansiella området innebar risker för att lagstiftningen snabbt skulle bli omodern. Det framstod därför som angeläget att föreslå ett regelsystem som inte krävde anpassning så snart en ny teknisk lösning eller produkt lanserades. Av den orsaken valde kommittén att göra en mer grundläggande översyn av regleringsbehovet. I december 1998 resulterade Banklagskommitténs arbete i ett omfattande delbetänkande, *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:60). Betänkandet innehåller bland annat förslag till ny definition av begreppet bankrörelse och ett förslag till ändringar i bankrörelselagen, där ett antal övergripande paragrafer lyfts fram som styrande för bankernas verksamhet.

### UTGÅNGSPUNKTER

Banklagskommittén pekar på en allmän tendens i lagstiftningen att särreglera finansiella företag, utan att lagstiftarna anger tydliga skäl för detta. Men särregleringar tenderar att snedvrیدا konkurrensen och ge upphov till samhällsekonomiskt ineffektiva lösningar. En viktig utgångspunkt för Banklagskommittén har därför varit att hålla nere mängden särregleringar. Genom att tydliggöra och renodla motiven till reglering skulle man kunna åstadkomma ett regelverk som inte konserverar den existerande strukturen i det finansiella systemet. Därmed skulle detta regelverk inte heller hämma konkurrensen utan bidra till utvecklingen av en effektiv finansiell sektor.

---

**Banklagskommittén valde att utgå ifrån de tjänster som de finansiella marknaderna tillhandahåller.**

---

I stället för att inrikta analysen av regleringsbehovet på befintliga institutioner och institutionsformer, valde Banklagskommittén att utgå ifrån de *tjänster* som de finansiella marknaderna tillhandahåller. Idén var att analysera i vilken grad samhällsbetydelsen och störningskänsligheten hos dessa tjänster kunde ge upphov till särskilda regler-

ingsbehov. Ett sådant *funktionellt perspektiv* ansågs vara en viktig utgångspunkt vid en renodling av regleringsbehovet.

## MOTIVEN FÖR REGLERING

Statens mål med regleringar på det finansiella området brukar uttryckas som att de ska främja *stabilitet* och *effektivitet* samt ge *ett gott konsumentskydd*. Banklagskommitténs analys ledde till slutsatsen att behovet av statliga ingrepp på det finansiella området framför allt gäller åtgärder som stabiliserar systemet. Detta har sin grund i att det finns speciella systemriskerna i det finansiella systemet, det vill säga risker för omfattande störningar som på ett allvarligt sätt skulle kunna skada dess förmåga att fungera.

Oron för en systemkris anses vara störst när det gäller betalningsväsendet. Betalningar, exempelvis via betalkort, checker och kontoöverföringar, är i dag viktiga led i nästan alla ekonomiska transaktioner. Om sådana betalningar inte kan genomföras innebär detta risk för stora effektivitetsförluster i ekonomin, med potentiellt långvariga skadeverkningar som följd.

Stabiliteten i betalningsväsendet är beroende av stabiliteten i banksystemet. Även om bankerna inte formellt har monopol på betalningsförmedling, har de i praktiken en dominerande ställning i betalningsväsendet genom monopolet på inlåningsverksamhet. I takt med ökad koncentration i banksektorn har betalningsväsendets funktionsförmåga dessutom blivit beroende av allt färre institut. Härigenom ökar också riskerna för att problem i en enskild bank får återverkningar på hela systemet.

Risken för spridningseffekter ökar även på grund av skillnaden i likviditet mellan bankernas tillgångar och skulder. Bankernas tillgångar består till stor del av utlåning, som är svårvärderad och därmed också svår att omsätta i likvida medel till rimligt pris med kort varsel, medan en stor del av skulderna kan sägas upp omedelbart och är fasta i nominella termer. Eftersom insättare och andra finansiärer är medvetna om detta förhållande, finns det risk för att misstankar om finansiella problem i en bank leder till en anstormning av uttag, som i sin tur förvärrar bankens finansiella läge. Detta innebär dessutom att även ett ogrundat rykte om obestånd i princip kan bli självuppfyllande. Skillnaden i likviditet mellan tillgångar och skulder innebär följaktligen ett inneboende stabilitetsproblem i traditionell bankverksamhet.

---

**Regleringar på det finansiella området brukar uttryckas som att de ska främja stabilitet och effektivitet samt ge ett gott konsumentskydd.**

---

---

**Risken för spridningseffekter ökar på grund av skillnaden i likviditet mellan bankernas tillgångar och skulder.**

---

Osäkerhet om bankernas exponeringar mot varandra kan i sin tur leda till smittoeffekter i banksystemet. Slutsatsen är att risken för systemkriser i betalningsväsendet är ett viktigt motiv för att reglera bankverksamhet.

Banklagskommittén argumenterar också för att kreditförsörjningsfunktionen kan drabbas av störningar som motiverar en reglering. Även om skälen kan förefalla mindre uppenbara än när det gäller betalningssystemet, har man ansett det lämpligt att även föreslå viss reglering av kreditmarknadsföretagen. Dessa förslag diskuteras emellertid inte närmare här.

Banklagskommittén finner att samhällets mål om effektivitet, samt ett gott konsumentskydd på det finansiella området, i hög grad kan betraktas som generella mål, som gäller hela ekonomin och inte bara den finansiella sektorn. Behovet av särreglering för att uppnå dessa mål är således avsevärt mindre än när det gäller ambitionen att bevara systemstabiliteten. En reglering som fokuserar på systemriskerna har emellertid även den konsekvenser för effektivitet och konsumentskydd, vilka måste beaktas. Dessa konsekvenser bör emellertid så långt som möjligt hanteras i den generella konsumenträttsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen.

#### NY RÄTTSLIG DEFINITION AV BANKER

**Det är stabiliteten i det finansiella systemet, främst betalningsväsendet, som utgör samhällets viktigaste skyddsintresse.**

Banklagskommitténs analys ledde således fram till tydligare formulerade skyddsmotiv: det är stabiliteten i det finansiella systemet, främst betalningsväsendet, som utgör samhällets viktigaste skyddsintresse. Till följd av detta

valde kommittén att föreslå en ny rättslig definition av begreppet banker. I gällande rätt definieras bankrörelse som ”verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel”. Denna äldre definition är sålunda helt inriktad på bankernas inlåningsfunktion.

I den föreslagna nya definitionen blir kopplingen till betalningsväsendet mer central: ”Med bankrörelse avses rörelse i vilken ingår såväl betalningsförmedling via betalsystem, avsett att nå flera från varandra fristående slutliga betalningsmottagare, som mottagande av medel som är tillgängliga för fordringsägaren med mindre än 30 dagars varsel.” Den nya definitionen fångar, enligt Banklagskommittén, bättre in det skyddsvärda i bankrörelserna, det vill säga både betalningsförmedling via generella betalsystem och mottagande av medel som är uppsägbara med kort varsel. Definitionen anses därtill vara mindre snäv och därigenom svårare att kringgå.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> I remissvaren på Banklagskommitténs betänkande framfördes en del kritik mot den nya definitionen. Utformningen av rörelse regler är emellertid inte kritiskt beroende av definitionen.

## NYA RÖRELSEREGLER FÖR BANKER

I dag präglas bankernas rörelser regler av detaljstyrning på många områden, medan andra områden i stort sett lämnats oreglerade.

På grund av omfattande undantagsbestämmelser och ändringar har det varit svårt att urskilja de underliggande principerna för lagstiftningen. Banklagskommittén har eftersträvat en övergång till rörelseregler som mer har karaktär av ramlagstiftning, där några inledande övergripande bestämmelser, ”portalparagrafer”, anger de styrande principerna för bankrörelser. I en sådan ramlag skulle också dagens underförstådda huvudregel, att allt som inte uttryckligen är tillåtet för en bank är förbjudet, ersättas med den motsatta principen. Portalparagraferna, som rör *soliditet*, *riskhantering* och *genomlysning*, behandlas mer ingående nedan.

---

**Banklagskommittén har eftersträvat en övergång till rörelseregler som mer har karaktär av ramlagstiftning.**

---

### *Soliditetsregeln*

Ett av de viktigaste målen för en ny reglering är att se till att enskilda banker är och förblir solida. Det kommer till uttryck i den första, inledande bestämmelsen i förslaget till ny Bankrörelselag (2 kap 1 §), som av Banklagskommittén benämns Soliditetsregeln. Denna regel uttrycks som så, att bankrörelse ska bedrivas så att bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Detta inbegriper, enligt Banklagskommittén, både att banken är motståndskraftig mot eventuella förluster, genom att hålla ett adekvat buffertkapital, och att risken för förluster begränsas, till exempel genom begränsning av enskilda engagemang.

---

**Banken är motståndskraftig mot eventuella förluster, genom att hålla ett adekvat buffertkapital, och att risken för förluster begränsas.**

---

Kravet på buffertkapital syftar inte bara till att göra banken motståndskraftig mot förluster utan är också ett sätt att påverka incitamenten till risktagande. Normalt sett har bankens ägare ett med staten gemensamt intresse av att banken utvecklas väl och inte tar för stora risker. I situationer där en bank är nära konkurs har emellertid bankens ägare lite att förlora på ett ökat risktagande. Incitamenten till ökat risktagande blir dessutom inte mindre av att staten står som yttersta garant för stabiliteten i det finansiella systemet och av att insättarnas medel i hög grad är garanterade genom insättningsgarantin. I vissa situationer föreligger alltså faran av ett opportunistiskt riskbeteende som strider mot fundamentala samhällsintressen. Regler om buffertkapital kan däremot påverka viljan till risktagande hos bankens ägare, eftersom detta kapital fungerar som ett slags självrisk vid konkurs. Risk och kapital är därigenom intimt förknippade med varandra.

Banklagskommittén tar genom sin formulering av soliditetsregeln fasta på denna koppling mellan kapital och risk.

Enligt Banklagskommittén ger Soliditetsregeln genom sin utformning Finansinspektionen ökade möjligheter att inskrida om en bank bedriver sin verksamhet på ett sådant sätt att soliditeten äventyras. Regeln medger inte att Finansinspektionen direkt kan gå in och kräva att banken höjer sitt buffertkapital. Indirekt kan emellertid en sådan effekt bli följderna om banken, för att slippa restriktioner i verksamheten, självvalt väljer att öka kapitalbufferten. På så sätt öppnar den nya portalparagrafen möjligheter för Finansinspektionen att styra bankernas kapitaltäckning på ett sätt som går utöver Kapitaltäckningslagens minimikrav.

---

**Soliditetsregeln kan följaktligen ses som ett komplement till bankernas kapitaltäckningskrav.**

---

Soliditetsregeln kan följaktligen ses som ett komplement till bankernas kapitaltäckningskrav. Kapitaltäckningsreglerna bestäms i hög grad av internationella överenskommelser

och av EU-rätten, och Sveriges möjligheter att utarbeta ett självständigt regelverk är mycket begränsade. Det är främst globaliseringen av bankverksamhet och banketableringar som har stärkt behovet av att skapa internationella standarder för bankkapital, och av att få enskilda länder och enskilda bankinstitut att följa dem. I avsnittet om Baselkommitténs förslag till nya kapitaltäckningsregler diskuteras kapitalkraven närmare.

### *Riskhanteringsregeln*

---

**Bankrörelselagen (2 kap 2 §):**  
"En bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med."

---

En förutsättning för framgångsrika riskbegränsande åtgärder är att man har en god uppfattning om risknivån i rörelsen. Det första ledet i denna process är att identifiera de risker det rör sig om. Därefter gäller det att

uppskatta storleken på risken, både i form av enskilda risker och som rörelsens samlade risk. Riskanalysen bör dessutom kopplas till krav på att en bank i någon mening själv ska kontrollera sina risker och kunna vidta lämpliga riskbegränsande åtgärder. Denna bedömning har dock i det enskilda fallet inga självklara utgångspunkter, utan faller, enligt Banklagskommitténs resonemang, tillbaka på det grundläggande kravet att bankens soliditet inte får äventyras. Det av Banklagskommittén förda resonemanget kan sammanfattas i den andra av den förslagna Bankrörelselagens inledande bestämmelser (2 kap 2 §): "En bank skall identifiera, mäta och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med."

## Genomlysningsregeln

Den tredje portalparagrafen säger att ”Bankrörelse skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att bankens ställning kan överblickas”. God genomlysning bidrar nämligen till att stärka marknadsdisciplinen i banksektorn.

Genom att förstärka de informationskrav som ställs på bankerna, förbättras möjligheterna för bankernas intressenter – aktieägare, insättare, låntagare med flera – att bedöma bankernas risktagande, lönsamhet etcetera. Detta kan således förväntas ha en disciplinerande inverkan på bankernas agerande, kapitaltäckning och risktagande. Större transparens skapar också bättre förutsättningar för en bättre marknadsmässig prissättning av en banks skuldinstrument, vilket i sin tur ökar möjligheterna till en effektivare kapitalallokering.

Regler som förbättrar möjligheten att överblicka bankens tillgångar och analysera värdet på dem underlättar också tillsynsmyndighetens arbete och ger Riksbanken bättre förutsättningar att fullgöra sin uppgift som ”lender of last resort”.

---

**Tredje portalparagrafen:**

**”Bankrörelse skall bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att bankens ställning kan överblickas.”**

---

## TILLSYN

Den föreslagna nya Bankrörelselagen får följdverkningar för den framtida banktillsynens inriktning och dess behov av resurser och kompetens. Kommitténs förslag innebär nämligen att rörelsereglerna ska styra inriktningen på och formerna för tillsynen. Framför allt betyder detta att det är de inledande bestämmelserna om soliditet, riskhantering och genomlysning som ska präglade tillsynen. Därigenom blir även reglerna om tillsyn uttryckta i generella termer. Ansvaret för detaljutformningen av tillsynsarbetet läggs sålunda i högre grad än tidigare på Finansinspektionen själv.

Banklagskommittén föreslår också att Finansinspektionen ska få ett mer ändamålsenligt och flexibelt sanktionssystem till sitt förfogande. Detta innebär att inspektionen kan förfoga över fler medel för att ingripa

och får större utrymme att bedöma vilken åtgärd som är lämplig i en viss situation. Finansinspektionen har i dag skyldighet att återkalla en banks oktroj under vissa omständigheter. Detta sker dock knappast i praktiken, eftersom ett sådant ingripande i regel anses alltför långtgående. Enligt det nya förslaget kan Finans-

---

**Ansvaret för detaljutformningen av tillsynsarbetet läggs sålunda i högre grad än tidigare på Finansinspektionen själv.**

---

---

**Enligt det nya förslaget kan Finansinspektionen, i stället för att återkalla oktrojen, välja att utfärda en varning.**

---

inspektionen, i stället för att återkalla oktrojen, välja att utfärda *varning* om detta anses tillräckligt. Inspektionen ges också en uttrycklig möjlighet att *underlåta att ingripa*, om överträdelsen bedöms som ringa eller om banken vidtar rättelse. I vissa fall kan Finansinspektionen i dag utfärda *föreläggande om åtgärd eller förbjuda verkställighet av beslut*. Som alternativ till dessa båda möjligheter att ingripa föreslås att Finansinspektionen får möjlighet att meddela *anmärkning*.

## Baselkommitténs förslag till nya kapitaltäckningsregler

---

**Förslaget innebär att svagheter i riskhantering och genomlysbarhet kan resultera i höjda kapitaltäckningskrav på en enskild bank.**

---

Banklagskommitténs slutsatser och förslag rörande soliditet, riskhantering, genomlysning och tillsyn har paralleller i det av Baselkommittén för banktillsyn<sup>3</sup> nyligen publicerade förslaget till en reformerad kapitalreglering, *A New Capital Adequacy Framework* (BIS Publication No. 50). Förslaget, som offentliggjordes i juni 1999, innebär en betydande breddning av den traditionella och kvantitativa synen på kapitaltäckning. Kraven har nu kompletterats med en förstärkt tillsyn som bland annat inriktas på riskhanteringen, och på hur en bank beräknar och fördelar sitt kapital i förhållande till sina riskexponeringar. Dessutom innebär förslaget att kraven på genomlysning förstärks i fråga om en banks kapital och riskexponering. Samtliga dessa tre komponenter är sammankopplade, så att exempelvis svagheter i riskhantering och genomlysbarhet kan resultera i höjda kapitaltäckningskrav på en enskild bank. Förslaget beskrivs närmare i följande avsnitt.

### KRITIK MOT 1988 ÅRS BASELÖVERENSKOMMELSE

1988 års Baselöverenskommelse om internationella kapitaltäckningsregler var en politisk kompromiss mellan länder med olika intressen och bankstrukturer. Dessa hänsyn ledde till att reglerna fick en utformning som inte passade alla banker. Exempelvis var de så kallade riskvikterna, som används för att beräkna kapitaltäckningen, grovt tillaxade, och det fanns undantagsregler som gjorde att tillämpningen inte blev enhetlig från land till land. Mot bristerna stod dock kapi-

<sup>3</sup> Baselkommittén för banktillsyn grundades 1975 av centralbankscheferna i G10-länderna. Kommittén består av representanter från de finansiella tillsynsmyndigheterna och centralbankerna i Belgien, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA. Kommittén träffas vanligtvis vid Bank for International Settlements (BIS) i Basel, där den har sitt permanenta sekretariat.



taltäckningsreglernas enkelhet och logiska struktur, vilket ledde till att de tillämpades över hela världen.

Allt eftersom tiden gick och bankverksamheten fortsatte att förändras, framträdde bristerna dock allt klarare. Exempelvis ökade bankernas exponeringar mot marknadsrisker (räntor, valutakurser och aktiekurser) snabbt. Som motdrag utökade Baselkommittén för banktillsyn 1988 års överenskommelse, som dittills omfattat enbart kreditrisker, med kapitaltäckningskrav gällande marknadsrisker i handelsportföljen. Dessa började tillämpas från och med 1997.

En betydande svaghet i kapitaltäckningskraven när det gäller kreditrisker är trubbigheten vid beräkning av riskvikter. För lån till företag och personer finns endast riskvikten 100 procent (det vill säga ett kapitalkrav på 8 procent av lånebeloppet), detta oavsett om låntagaren är finansiellt stark eller svag, välkänd eller okänd. Regeln ger, genom sin trubbighet, incitament att inom respektive riskklass välja de mest riskfyllda krediterna. Därigenom riskerar låneportföljerna att få en övervikt av lån till företag och privatpersoner med genomsnittligt lägre kreditvärdighet.

En ytterligare svaghet i systemet för riskviktning gäller lån till stater och finansiella institut. I Baselöverenskommelsen betraktas lån till stater inom OECD och GAB<sup>4</sup> automatiskt som ”låg risk”, vilket innebär riskvikt och även kapitalkrav på 0 procent, medan stater utanför OECD och GAB åsätts 100 procents riskvikt för krediter i annat än landets egen valuta. Även lån till finansiella institut har riskvikter som är kopplade till om institutets hemland är OECD-/GAB-medlem eller ej. Denna ”klubbmetod” för att bestämma riskvikten kan ses som ett förenklat sätt att särskilja länder med olika hög landrisk och/eller transfereringsrisk. I samband med att OECD-kretsen under 1990-talet vidgades, kom denna emellertid att bli mindre homogen och därmed en sämre indikator på riskförhållanden. Sannolikheten blev allt större för att även OECD-länder skulle hamna i finansiella problem. Så har också skett, exempelvis i Mexico och i Sydkorea.

1990-talet har även kännetecknats av att bankerna allt mer använder olika nya instrument och metoder för att reducera sina kreditrisker. Utöver de traditionella instrumenten såsom garantier och säkerheter kan nämnas nettning, kreditderivat och värde-

---

**En betydande svaghet i kapitaltäckningskraven när det gäller kreditrisker är trubbigheten vid beräkning av riskvikter.**

---

---

**1990-talet har bland annat kännetecknats av att bankerna allt mer använder olika nya instrument och metoder för att reducera sina kreditrisker.**

---

<sup>4</sup> General Arrangement to Borrow.

papperisering. De rådande kapitaltäckningskraven beaktar inte alltid dessa metoder fullt ut. I extrema fall beläggs både ursprungsriskerna och det instrument som används för riskreducering med kapitaltäckningskrav. Detta motverkar på ett olyckligt sätt bankernas gängse incitament till riskreduktion.

En annan brist i kapitaltäckningsreglerna är att de lämnar öppningar för bankerna att ändra eller flytta en riskexponering så att den leder till lägre kapitaltäckningskrav, trots att risken i sig är oförändrad. Sådant ”regelarbitrage” kan exempelvis ske genom omflyttningar mellan handelslagret, det vill säga de kortsiktigt handlade instrumenten, och den ordinarie kreditportföljen, eller genom värdepapperisering med kvarstående risker för banken.

### ARBETET PÅ EN NY BASELÖVERENSKOMMELSE

I början av 1998 beslöt Baselkommittén att under en kort period arbeta intensivt och koncentrerat för att snabbt kunna framlägga förslag till nya kapitaltäckningsregler. Arbetet skulle vara förutsättningslöst såtillvida att inga lösningar på förhand var uteslutna. Däremot skulle vissa bärande tankar genomsyra arbetet:

- Reglerna ska vara universella, det vill säga vara utformade så att de kan tillämpas på bankverksamheter av olika storlek och komplexitet, även om reglerna formellt endast gäller ”internationellt aktiva banker”.
- Den gällande miniminivån för kapitaltäckning, 8 procent, anses rimlig, och de nya reglerna ska inte leda till någon generell sänkning.
- Reglerna ska ge incitament till sund riskhantering och sunt risktagande i banker.
- Reglerna ska underbygga en rättvis konkurrenssituation dels mellan banker, dels mellan banker och andra finansiella institut.

---

**I juni 1999 framlade kommittén ett förslag till nya kapitaltäckningsregler.**

---

I juni 1999 framlade kommittén ett förslag till nya kapitaltäckningsregler. Förslaget har formen av ett ”konsultativt dokument” och har sänts ut till myndigheter, branschorganisationer och andra intresserade över hela världen. Dessa har ombetts kommentera förslaget senast den 31 mars 2000<sup>5</sup>. I det följande redogörs för förslagets innehåll i dess viktigaste delar.

<sup>5</sup> På många punkter innehåller inte förslaget entydiga lösningar utan olika alternativ diskuteras och ”remissinstanserna” ombeds ge och motivera sina preferenser. Ett syfte med detta öppna förfarande är att säkerställa att det slutliga beslutet i största möjliga utsträckning reflekterar de förhållanden under vilka banker agerar.

## De tre pelarna

Utvecklingen under 1990-talet visar tydligt att effektiv tillsyn inte kan baseras enbart på formella och kvantitativa regler. Minst lika viktigt är att bankerna har kvalitativt bra system för att identifiera, övervaka och kontrollera sina risker. Detta ställer krav på bland annat ledningsfunktioner, informationssystem och kontrollsystem. Skapandet av en sund bankstruktur underlättas också av god marknadsdisciplin. För att en sådan ska råda, krävs att banker och myndigheter lämnar tillräcklig information om banksystemets och institutens utveckling så att allmänheten, i vid mening, fortlöpande kan göra sina bedömningar (transparens).

Mot denna bakgrund har förslaget till nya kapitalregler breddats till att omfatta ”tre pelare”: kvantitativa krav, kvalitativa krav samt transparens. De tre pelarna, som innehåller många paralleller till Banklagskommitténs ”portalparagrafer”, beskrivs närmare i det följande.

---

**Förslaget till nya kapitalregler har breddats till att omfatta ”tre pelare”: kvantitativa krav, kvalitativa krav samt transparens.**

---

### KVANTITATIVA KRAV

De kvantitativa kapitaltäckningskraven är summan av kraven gällande kreditrisker, marknadsrisker och ”övriga risker” (främst operativa risker). Ränterisker i bankens kreditportfölj kan i vissa fall komma att beläggas med krav på kapitaltäckning.

#### *Kreditrisker*

Utöver en standardiserad metod, som är tänkt att kunna tillämpas av flertalet banker, öppnas principiellt möjligheter för mer sofistikerade banker att använda interna kreditriskgraderingssystem och -modeller som grund för beräkning av kapitaltäckningskrav.

#### Standardmetoden

Utöver de tidigare riskvikterna på 0, 20, 50 och 100 procent föreslås en kategori med en riskvikt över 100 procent, såsom 150 procent för stora risker (till exempel när kredittagaren har en låg rating). Kommittén överväger dessutom att införa en ännu högre riskvikt för särskilt höga risknivåer, såsom exponeringar mot företagsobligationer med låg kreditkvalitet (junk bonds eller ”skräpobligationer”) eller koncentrerade risker i samband med värdepapperisering. En viktig nyhet är att riskklassificeringen får baseras på ”rating” från godkända ratinginstitut.

---

**En viktig nyhet är att riskklassificeringen får baseras på ”rating” från kända ratinginstitut.**

---

För att minska problemen vid en alltför finfördelad riskklassificering, föreslås att närliggande ”ratinggrader” slås samman i större kategorier. Exempelvis skulle en kategori omfatta alla ratinggrader från AA– och bättre. För låntagare som är icke-finansiella företag föreslås endast två riskklasser. Detta återspeglar också det faktum att endast en liten andel av alla företag utanför USA är kreditklassificerade. För länder och för banker är rating mer allmänt förekommande, vilket möjliggjort fler riskklasser. För länder kommer således den ovan beskrivna OECD-/GAB-kopplingen att ersättas med ratingbetyg. Två alternativa metoder anges i förslaget för riskvägning av banker, där den ena kommer att väljas i det slutliga beslutet: antingen får samtliga banker i ett land samma riskvikt, vilken är riskvikten närmast över den som gäller för bankernas hemland, eller också får bankerna individuell riskvikt baserad på deras ratingbetyg.

**Baselkommittén anser att banker bör vara försiktiga med att ge lån till stater för vilka man saknar god information för kreditbedömningen.**

Baselkommittén anser att banker bör vara försiktiga med att ge lån till stater för vilka man saknar god information för kreditbedömningen. Därför krävs att ett land måste lämna information enligt IMF:s SDDS-standard

för att kunna erhålla lägre riskvikt än 100 procent. För att minska risken vid lån till utländska banker är det viktigt att tillsynen i den utländska bankens hemland bedrivs effektivt. Därför krävs att landet har genomfört, eller är i färd med att genomföra, Baselkommitténs så kallade Core Principles for Effective Banking Supervision, för att kunna erhålla en lägre riskvikt än 100 procent.

Tabellen nedan visar de riskvikter som anges i förslaget. Riskvikterna är dels beroende på typen av låntagare, dels på låntagarens ratinggrad.

**Figur 1.**

	AAA till AA-	A+ till A-	BBB+ till BBB-	BB+ till B-	Under B-	Ej ratad
Länder	0%	20%	50%	100%	150%	100%
Banker- Alt. 1 <sup>6</sup>	20%	50%	100%	100%	150%	100%
Banker- Alt. 2 <sup>7</sup>	20%	50%	50%	100%	150%	50%
Företag	20%	100%	100%	100%	150%	100%

För de risker som inte angivits ovan, såsom krediter till privatpersoner, tillämpas 100 procents riskvikt.

<sup>6</sup> Riskvikt baserad på bankens hemlands rating.

<sup>7</sup> Riskvikt baserad på rating av den individuella banken. Riskexponeringar på banker med kortare än sex månaders löptid får förmånligare riskvikt än den angivna (en nivå lägre, det vill säga 20% i stället för 50% och 50% i stället för 100%), dock aldrig 0 procent.

Vid värdepapperisering är det vanligt att de olika segmenten (trancherna) av de värdepapper som utges kreditbedöms. Ratinggraderna kan sedan omvandlas enligt samma skala som för andra krediter till riskvikter enligt den ovan angivna tabellen. Som nämnts överväger Baselkommittén att använda ett ännu strängare kapitaltäckningskrav, nämligen att hela den beloppsmässiga exponeringen vid vissa mycket riskfyllda trancher vid värdepapperisering måste dras av direkt från bankens kapitalbas. Detta innebär en "riskvikt" på 1 200 procent, det vill säga många gånger högre än för så kallade skräpobligationer. Denna höga riskvikt skulle då inte vara resultatet av en "objektiv" riskbedömning, utan ett uttryck för Baselkommitténs strävan att förmå bankerna att i grunden tänka igenom om de vill ta dessa risker, och i så fall ta ordentligt betalt för dem.

För att kunna tillåta att riskviktningen baseras på extern rating, ställer Baselkommittén krav på ratinginstitutet. De nationella tillsynsmyndigheterna har att godkänna de ratinginstitut som får användas vid riskvikt-

---

**För att kunna tillåta att riskviktningen baseras på extern rating, ställer Baselkommittén krav på ratinginstitutet.**

---

ning för kapitaltäckningsberäkningarna. Myndigheterna ska härvid använda ett antal kriterier som är lika för alla länder och ratinginstitut. De kriterier som angivits av Baselkommittén är objektivitet och transparens i ratingmetoderna, oberoende gentemot externa påtryckningar, trovärdighet, internationell tillgång till ratingresultat och ratingmetoder, samt tillräckliga personella resurser. En ytterligare uppgift är att fastställa hur bedömningsnivåerna i olika ratinginstitut ska kunna jämföras och hur dessa nivåer sedan ska omvandlas till riskvikter och kapitaltäckningskrav. För närvarande pågår arbete inom Baselkommittén för att lösa dessa frågor.

### Interna kreditriskgraderingssystem och kreditriskmodeller

Baselkommitténs mål är att uppnå kapitaltäckningskrav som står i bättre överensstämmelse med en banks speciella riskprofil. Den reviderade standardmetoden syftar till att få fram en metod för detta som skulle

---

**Baselkommitténs mål är att uppnå kapitaltäckningskrav som står i bättre överensstämmelse med en banks speciella riskprofil.**

---

kunna tillämpas av flertalet banker. Baselkommittén anser emellertid att det därutöver kan finnas betydande fördelar med metoder som baseras på bankernas egna kvalitativa och kvantitativa kreditriskbedömningar. Många banker har byggt upp avancerade interna kreditriskgraderingssystem för att sammanfatta risken i individuella kreditexponeringar. I ökande grad används sådana graderingssystem också som hjälpmedel vid kreditbeslut, samt vid riskhantering och riskanalys.

Bankernas egna system har bland annat den fördelen att de kan ta hänsyn till kundspecifik information som externa kreditriskbedömare har svårare att få fram; bankerna har naturligen själva den bästa kunskapen om sina kunder.

I sitt förslag öppnar kommittén därför en möjlighet för bankerna att av den nationella tillsynsmyndigheten få sina interna system prövade och godkända som utgångspunkt för beräkningen av riskvikter i kapitaltäckningskraven. Genom att erbjuda ett alternativ vid sidan av standardmetoden hoppas Baselkommittén kunna uppmuntra bankerna till att fortsätta att utveckla och förbättra de interna systemen för kreditriskhantering och riskmätning. Det återstår emellertid en rad både tekniska och konceptuella problem att lösa, för såväl banker som tillsynsmyndigheter.

En viktig fråga rör valideringen av de interna systemen, det vill säga hur en bank fortlöpande ska kunna visa att dess skattningar av kreditriskerna rimligt överensstämmer med de faktiska kreditriskerna. Ett annat problem rör bristen på enhetlighet i graderingssystem mellan olika bankinstitut. Detta, i kombination med beroendet av subjektiva bedömningar och subjektiva riskfaktorer i interna kreditgraderingar, gör att god jämförbarhet mellan bankinstitutet kan bli svår att uppnå.

---

**Det kan uppstå betydande svårigheter med att översätta interna riskgraderingsmått till specifika kapitaltäckningskrav.**

---

En avgörande fråga är hur interna riskgraderingsmått i praktiken ska översättas till specifika kapitaltäckningskrav. En möjlighet – och den mest troliga på kort sikt – är att en banks kreditriskgraderingar omvandlas i termer av

de standardiserade riskklasserna, vars antal kan ökas för att ge större precision, i ett utvidgat regelverk för kapitaltäckning. Alternativt skulle man kunna tänka sig en mer direkt koppling mellan bankens egna kreditriskberäkningar och kapitaltäckningskraven. För att nå dithän krävs emellertid att en rad metodologiska svårigheter övervinns. Dit hör bland annat skattningen av sannolikhetsfördelningen för kreditförluster, vilket inte är en särskilt enkel uppgift.

I förlängningen av de mest avancerade kreditriskgraderingssystemen sker en utveckling av *portföljbaserade kreditriskmodeller*. I stället för att bara addera individuella kreditrisker tar sådana modeller hänsyn till samvariationen mellan olika ”kreditändelser”. Avsikten med sådana modeller är bland annat att hjälpa bankerna att analysera den globala risktagningen i banken. En portföljbaserad modell, som är väl underbyggd, torde i högre grad än icke portföljbaserade modeller återspegla bankens faktiska risker och är därför eftersträfvansvärd både för banken och för tillsynsmyndigheten.

Portföljbaserade kreditriskmodeller drabbas i minst lika hög grad av problem



liknande dem som drabbar interna riskgraderingssystemen. Basalkommittén har redan tidigare accepterat användningen av avancerade modeller (till exempel Value at Risk) i

---

**Det är betydligt svårare att skapa bra modeller för kreditrisker än för marknadsrisker.**

---

samband med beräkningen av kapitaltäckningskrav för marknadsrisker. Det är dock betydligt svårare att skapa bra modeller för kreditrisker än för marknadsrisker. Det allvarligaste problemet är databrist. För marknadsriskerna finns prisuppgifter från de finansiella marknaderna, vilka publiceras dagligen eller ännu oftare. För att veta utfallet av en lämnad kredit måste man emellertid vanligen vänta till dess den förfaller, vilket kan ligga flera år framåt i tiden. Bristen på historiska tids-serier, i kombination med långa tidshorisonter, försvårar både utformningen av modellen och skattningen av viktiga parametrar. Typiskt sett krävs data som spänner över flera konjunkturcykler för att skatta en kreditförlustprocess.

Även om individuella konkurssannolikheter kan skattas godtagbart kan det uppstå betydande svårigheter när det gäller att kombinera dessa till en portfölj, på grund av brist på data om korrelationer mellan ett stort antal variabler. Databristen gör att modellkonstruktörerna frestas att använda sig av förenklande antaganden som till stor del baseras på subjektiva bedömningar. Hur sådana subjektiva bedömningar påverkar modellernas noggrannhet är inte särskilt väl utforskat. På samma sätt som databristen skapar problem för modellkonstruktörerna försvårar den också valideringen av kreditriskmodellerna, alltså möjligheten att empiriskt bekräfta att modellerna verkligen mäter vad de påstås mäta. Tidshorisonter på ett år eller mer innebär att ett ”opraktiskt” antal år av data behövs för att uppnå en kvalitet motsvarande den som krävs vid valideringen av marknadsriskmodeller.

Övergången från de enklaste interna riskgraderingssystemen till de mest avancerade och vidare till fullfjädrade portföljbaserade kreditriskmodeller sker gradvis, och någon riktigt skarp skiljelinje mellan metoderna går inte att dra. Varje metod torde behöva resultera i något sannolikhetsmått enligt någon förlustdefinition, för att slutligen översättas i konkreta kapitaltäckningskrav. Innan någon av metoderna kan användas för formella kapitaltäckningskrav, måste dock tillsynsmyndigheterna vara övertygade om att modellerna är konceptuellt sunda och empiriskt validerade, samt ger jämförbara kapitaltäckningskrav.

Basalkommittén gör bedömningen att det i dagsläget återstår fler och allvarligare problem att lösa för portföljbaserade kreditriskmodeller än för interna riskgraderingssystem, innan dessa krav är uppfyllda. Kommittén anser därför att det i ett första steg främst är de icke portföljbaserade interna riskgraderingssystemen som kan bli aktuella för att ligga till grund för nya kapitaltäckningskrav.

---

**Baselkommittén gör bedömningen att det i dagsläget återstår fler och allvarigare problem att lösa för portföljbaserade kreditriskmodeller än för interna riskgraderingssystem.**

---

så bereder vägen för en framtida övergång till mer integrerade kreditriskmodeller. Kommittén har för avsikt att i ett senare konsultativt dokument presentera en mer detaljerad analys av sitt förslag.

### Riskreducerande tekniker, inklusive säkerheter och garantier

---

**Baselkommitténs princip för beräkning av krav på kapitaltäckning: den faktiska risk som återstår för banken efter riskreduceringen som ska kapitaltäckas.**

---

Baselkommitténs princip för beräkning av krav på kapitaltäckning när riskreduceringsmetoder används är entydig: det är den faktiska risk som återstår för banken efter riskreduceringen som ska kapitaltäckas, oavsett vilka instrument eller metoder som använts för att minska risken (nettning, derivat, värdepapperisering, säkerheter, garantier eller annat). Principen kan verka självklar, men de nuvarande kapitaltäckningsreglerna har inte i alla lägen följt den. Baselkommittén och dess undergrupper arbetar nu intensivt med att omsätta denna princip till operativa regler.

### *Marknadsrisk*

Marknadsriskerna svarar bara för en liten del av en (genomsnittlig) banks totala risk. Trots detta är de befintliga kapitaltäckningsreglerna för marknadsrisk långt mer utförliga och delvis mer komplicerade än reglerna för kreditrisk. Eftersom kapitaltäckningsreglerna för marknadsrisk är relativt nya föreslås inga ändringar på detta område, utöver de följdändringar som kan komma av andra delar av förslaget. Det bör observeras att riskklassificering baserad på extern rating redan förekommer i de befintliga marknadsrisksberäkningarna.

### *Övriga risk*

---

**Enligt det nya förslaget kommer kapitaltäckningskravet för kreditrisk att mer precist återspegla de faktiska riskerna.**

---

Det rådande kapitaltäckningskravet på 8 procent överstiger vad som är motiverat enbart med hänsyn till kreditriskerna. I kravet ligger nämligen inbäddat kapitaltäckningsbehov för andra risk. Enligt det nya förslaget kommer kapitaltäckningskravet för kreditrisk att mer precist återspegla de faktiska risker-



na. Detta innebär att kapitaltäckningskrav, eller andra hanteringsformer, måste definieras för de ”övriga riskerna”. Den viktigaste av dessa, vilken dessutom under 1990-talet sannolikt ökat i betydelse genom förändringarna i bankverksamheten, är den operativa risken. Den omfattar bland annat risken för kostnader och förluster till följd av tekniska problem, till exempel datakrascher, men sträcker sig mycket vidare än så. Brister i en banks kontrollsystem kan hänföras hit. Nick Leeson var således en operativ risk för Barings Bank. Andra ”övriga risker” är exempelvis *legala risker* och *förtroenderisker* (reputational risks).

Det är svårt att finna en objektiv metod för att beräkna kapitaltäckningskrav för operativa risker och andra övriga risker, detta bland annat eftersom dessa risker kan vara sammansatta av olika faktorer och inte alltid är lätta att kvantifiera. Operativa risker skiljer sig också från kredit- och marknadsrisker genom att det normalt inte råder något mätbart samband mellan risk och avkastning. För flertalet av de operativa riskerna är sannolikheten för ett visst utfall, till exempel ett fullständigt datorhaveri, mycket låg, medan de finansiella konsekvenserna för banken, om de blir verklighet, kan vara avsevärda. En viktig uppgift för Baselkommittén är att ta fram mått som på ett godtagbart sätt kan återspegla den operativa risken och övriga risker. Det är i detta sammanhang väsentligt att finna en metod som ger incitament för banken att reducera dessa risker.

En helt annan typ av ”övrig risk” är ränterisken i bankens låneportfölj (till skillnad från handelslagret). Bankers resultat är mer eller mindre relaterade till den allmänna ränteutvecklingen, bland annat till följd av deras beroende av ränterelaterade intäkter och

---

**En individuell bank ska kunna  
åläggas kapitaltäckningskrav om  
den har ett onormalt stort  
ränteberoende eller ett bristfälligt  
riskhanteringssystem.**

---

kostnader. Det är således obalansen i räntebindningen som avses, det vill säga bankens långfristiga utlåning till bunden ränta, samtidigt som upplåningen övervägande är kortfristig och sker till rörlig ränta. Baselkommittén har under många år arbetat med att ta fram lämpliga metoder för att mäta och hantera, till exempel kapitaltäckta, denna risk. Det har dock inte befunnits lämpligt att rekommendera generella kapitaltäckningskrav, omfattande alla banker. Däremot föreslås förstärkta möjligheter för nationella tillsynsmyndigheter att ålägga en individuell bank kapitaltäckningskrav om den har ett onormalt stort ränteberoende eller ett bristfälligt riskhanteringssystem som gör banken särskilt sårbar för den allmänna ränteutvecklingen.

## KVALITATIVA KRAV – EN AKTIVARE TILLSYNSPROCESS

De kvantitativa kapitalkraven kan se betryggande ut, men i en krissituation eroderas en banks kapital mycket hastigt och 8 procents kapitaltäckning försvinner snabbt. I Sverige erfor vi detta under bankkrisen i början av 1990-talet, när kreditförlusterna steg och värdet på tillgångarna sjönk. Liknande erfarenheter i USA ledde till regler om ”prompt corrective action”. Prompt corrective action innebär att tillsynsmyndigheten ska – och i flertalet fall är reglerna tvingande för att säkra att åtgärder vidtas snabbt – kräva att en bank sätter in lämpliga motåtgärder redan i ett läge när kapitaltäckningen visserligen ligger över 8 procent men är i sjunkande, eller när andra indikationer på problem visar sig. Åtgärderna är tänkta att bli skarpare, ju lägre kapitaltäckningen är. I vissa länder, såsom Storbritannien, har tillsynsmyndigheten laglig rätt att införa högre kapitaltäckningskrav än 8 procent för enskilda banker. Detta görs om myndigheten bedömer att banken tar större risker eller har sämre riskhantering än vad som är normalt för andra banker.

---

**I Baseldokumentet föreslås att:**

**”supervisors expect banks to operate above the minimum regulatory capital ratios and should have the ability to require banks to hold capital in excess of the minimum”.**

---

I Baseldokumentet föreslås att regler liknande dem som återfinns i Storbritannien införs i alla länder. Som en viktig princip anges i förslaget att ”supervisors expect banks to operate above the minimum regulatory capital ratios and should have the ability to require banks to hold capital in excess of the

minimum”. Tillsynens inriktning och intensitet, och även kapitaltäckningskraven, ska i högre grad än hittills relateras till varje banks faktiska risker, allmänna riskbenägenhet och riskstruktur, samt till sättet och förmågan att hantera dessa risker. Varje bank måste ha ett system för intern kapitalallokering, som bland annat beaktar riskkoncentrationen samt volatiliteten på de finansiella marknader där banken uppträder. Tillsynsmyndigheten ska sätta sig in i hur banken beräknar sin riskexponering och fördelar sitt kapital på de olika riskerna. Kapitalberedskapen måste regelbundet ”stress-testas”, genom att den ansvariga funktionen i banken beräknar hur kapitalsituationen påverkas vid en tänkt onormalt oförmånlig utveckling för ett antal av bankens riskexponeringar.

Det ligger i tillsynsprocessens övervägande kvalitativa karaktär att det är omöjligt att i detalj harmonisera reglerna för dess tillämpning i skilda länder och i skilda situationer. Icke desto mindre måste de nya Baselreglerna innehålla relativt konkreta riktlinjer, annars är faran att tillämpningen blir alltför olikartad och därmed undergräver målet om en harmoniserad internationell tillsyn. Baselkom-

mittén arbetar för närvarande med att ta fram sådana riktlinjer, vilka baseras på ett antal indikatorer för den individuella banken. Bland dem som redan föreslagits kan nämnas några: Bankledningens erfarenheter och skicklighet, bankens riskbenägenhet och "track record" inom riskhantering, kvaliteten på riskhanteringssystem och kontroller, vilka marknader banken bedriver verksamhet på, intäkternas volatilitet, det egna kapitalets kvalitet och möjligheten till påfyllningar, graden av stöd och kontroll från aktieägarna, graden av riskkoncentration, strukturen på likviditet och på skulder, bankens legala och organisatoriska struktur, i vilken mån andra tillsynsmyndigheter utövar kontroll över banken.

Samtidigt som det är i hög grad önskvärt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att vidta snabba åtgärder för att förebygga fortsatt kapitalerosion i en bank, är det i första hand bankens egen ledning som ska ta sådana initiativ. Tillsynsmyndigheter ska inte ta över ansvaret för bankers skötsel. Baselkommittén arbetar med att ta fram riktlinjer för "prompt corrective action" vid kapitalminskningar. Dessa riktlinjer blir emellertid med största sannolikhet mindre omfattande än de som gäller i USA.

---

**Baselkommittén arbetar med att ta fram riktlinjer för "prompt corrective action" vid kapitalminskningar. Dessa riktlinjer blir emellertid med största sannolikhet mindre omfattande än de som gäller i USA.**

---

## GENOMLYSNING

Som nämnts förstärks marknadsdisciplinen om bankerna måste offentliggöra mer information om sin kapital- och risksituation.

Arbete pågår i Baselkommittén och dess undergrupper med att ta fram konkreta riktlinjer för bankers rapportering och transparens i samband med kapitaltäckningskraven. Primärt kommer riktlinjerna att inriktas på information som är direkt relaterad till bedömningen av bankernas riskexponering och kapital-situation, samt till riskernas fördelning på olika typer och riskklasser. Även uppgifter om reserveringar för förluster ska lämnas. Dessutom ska banken lämna besked om vilka bokföringsprinciper den tillämpar vid värderingen av tillgångar och skulder, vid förlustreservering och vid intäktsföring. Information ska också lämnas om bankens generella riskstrategi och riskhantering. Givetvis får en avvägning göras, så att kraven på genomlysning inte drivs alltför långt och även omfattar information som av bankledningen betraktas som "strategisk" och därmed hemlig.

## KAPITALKRAV PÅ ALLA NIVÅER

---

**Genom att komplettera kravet på kapitaltäckning på konsoliderad nivå med solokravet, säkrar myndigheten att det sker en utjämning av kapitalet mellan de olika instituten inom en grupp.**

---

De gällande kapitaltäckningsreglerna ska tillämpas på konsoliderad nivå, det vill säga för en bankgrupp eller för en finansiell grupp med en bank som moderföretag. Många länder, såsom Sverige, tillämpar även kapitaltäckningskraven på "solonivå", där varje individuellt bankinstitut inom gruppen måste uppfylla 8-procentskravet på kapitaltäckning. Genom att komplettera kravet på kapitaltäckning på konsoliderad nivå med solokravet, säkrar myndigheten att det sker en utjämning av kapitalet mellan de olika instituten inom en grupp, vilket ökar skyddet för dessa.

De hittillsvarande kapitaltäckningsreglerna har inte varit entydiga beträffande vad som menas med "konsoliderad nivå", exempelvis huruvida "bank holding companies" ska inkluderas. I Baselförslaget innefattas även holdingbolag, och reglerna för konsolidering för kapitaltäckningsändamål är också klarare uttryckta. Dessutom föreslås att de nationella tillsynsmyndigheterna ska tillse att bankerna även har tillräcklig kapitaltäckning på individuell basis (solonivå). De nya reglerna förväntas leda till ökad likformighet i kapitaltäckningskraven mellan olika bankstrukturer och mindre risk för svagheter i kapitaltäckningen inom delar av en bankgrupp. Det är dock enbart bankinstituten inom ett finansiellt konglomerat som omfattas av Baselkraven.

## VAD HÄNDER NU?

---

**Baselkommitténs mål är att presentera de slutliga reglerna före utgången av år 2000.**

---

Som nämnts ska kommentarerna till Baselkommitténs förslag inlämnas senast i mars år 2000. Fram till dess fortsätter arbetet i kommittén inom flera av de sakområden där förslagens allmänna tankar måste omsättas i operativa riktlinjer. Också på branschsidan pågår utvecklingsarbete, exempelvis när det gäller interna graderingssystem och kreditriskmodeller. Kommentarna till Baselförslaget, samt resultaten av det pågående arbetet, kommer att ligga till grund för omarbetningen av förslaget till en slutlig version. Baselkommitténs målsättning är att de slutliga reglerna ska vara presenterade före utgången av år 2000. Därefter tillkommer den tid som krävs för att omsätta reglerna i nationell lagstiftning, vilket inom EU betyder att denna måste föregås av EU-lagstiftning.

Även inom EU pågår ett intensivt arbete kring kapitaltäckningsreglerna. De

EU-direktiv som för närvarande reglerar kapitaltäckningen följer i stort Baselöverenskommelsen 1988. Inom vissa delar av direktiven finns dock betydande skillnader, som till exempel att reglerna gäller alla "credit institutions", det vill säga såväl banker som vissa andra kreditmarknadsinstitut och värdepappersföretag. EU-länderna<sup>8</sup> deltar aktivt i processen för att påverka Baselreglerna, bland annat för att säkra att dessa tillräckligt beaktar speciella europeiska strukturfrågor och företeelser inom bankområdet.

Det pågående utredningsarbetet inom EU täcker ett stort antal områden inom kapitalöversynen. Syftet är att före mars år 2000 kunna presentera väl förankrade och underbyggda kommentarer och reaktioner (och motförslag, om sådana skulle bli aktuella) för Baselkommittén. EU-arbetet utgör också en viktig förberedelse för de ändringar i direktiven som kommer att bli nödvändiga. Trots dessa förberedelser torde det komma att krävas flera år från ett slutligt Baselförslag till dess att motsvarande lagstiftning trätt i kraft i EU och i medlemsländerna.

#### VAD BETYDER DE FÖRESLAGNA FÖRÄNDRINGARNA?

De förväntade effekterna av de i Basel föreslagna förändringarna i regelverket för kapitaltäckning kan sammanfattas i tre punkter:

- En bredare tillsynsprocess. Kvantitativa och kvalitativa krav, samt bättre genomlysning.
- Kapitaltäckningskrav som bättre återspeglar de faktiska riskerna, vilket leder till sundare kreditgivning och riskhantering.
- En mer anpassad tillsyn av varje bank, beroende på dess storlek, struktur, riskbenägenhet och riskhantering.

Förväntningarna på de nya kapitalreglerna bör emellertid hållas på en realistisk nivå. Även om det nya förslaget innebär ett steg i rätt riktning, lär det knappast utmynna i perfekt riskanpassade kapitaltäckningskrav. Detta hänger samman med två förhållanden:

dels är många av de frågor som Baselkommittén har att besluta om mycket svåra, där ideala lösningar, åtminstone i dagsläget, helt enkelt inte står att finna, dels kommer även det slutliga förslaget att vara resultatet av en politisk kompromiss mellan länder med vitt skilda strukturer på sina finansiella system.

---

**Det slutliga förslaget kommer att vara resultatet av en politisk kompromiss mellan länder med vitt skilda strukturer på sina finansiella system.**

---

<sup>8</sup> Åtta av totalt femton EU-länder är representerade i Baselkommittén för banktillsyn.

# Likheter och skillnader mellan Banklagskommitténs förslag och Baselkommitténs förslag

---

**Baselförslaget begränsas till krav på kapitalområdet, medan Banklagskommitténs förslag avser hela bankverksamheten.**

---

Banklagskommitténs och Baselkommitténs förslag utgör svar på brister i befintliga regelverk för bankrörelser. Trots skilda utgångspunkter och angreppssätt har de båda förslagen några påfallande likheter, och i många avseenden kan förslagen ses som viktiga komplement till varandra. Den bärande principen för Baselförslaget, de tre pelarna med kvantitativa kapitaltäckningsregler, riskbaserad tillsyn och krav på genomlysbarhet, har sina direkta motsvarigheter i Banklagskommitténs tre så kallade portalparagrafer om soliditet, riskhantering och genomlysning. Något av grundfilosofin bakom Baselkommitténs förslag till en förstärkt riskbaserad tillsyn återfinns också i Banklagskommitténs förslag till utvidgat ansvar för Finansinspektionen. För att vara effektiva måste kvantitativa regler kombineras med riktad tillsyn samt transparens, vilken låter marknaden disciplinera bankledningarna. En skillnad i utgångspunkterna är att Baselförslaget begränsas till krav på kapitalområdet, medan Banklagskommitténs förslag avser hela bankverksamheten.

Liksom Banklagskommittén är också Baselkommittén starkt medveten om systemriskerna. I det senare fallet gäller det systemriskerna på internationell nivå, alltså faran för att problem i en bank får internationell spridning. Baselförslaget gäller därför i första hand internationellt aktiva banker, men förslaget är skrivet så att det ska kunna tillämpas även för andra finansiella institut (jämför Banklagskommitténs mål att begränsa antalet särbestämmelser inom lagstiftningen).

Det går dock att se en skillnad i angreppssättet: medan Banklagskommittén utgår ifrån att en finansiell funktion ska regleras lika, oavsett inom vilken typ av finansiellt institut den utförs, inriktas Baselkraven primärt på banker. Detta innebär inte nödvändigtvis olika synsätt i grunden, utan är en följd av att Baselkommitténs mandat endast omfattar banker. Ett exempel på att även Baselkommittén, trots sitt begränsade mandat, också tänker i funktionstermer, finns inom området för riskreducerande tekniker. Som nämnts har kommittén som mål för reglerna satt att kapitaltäckningskraven ska vara lika för lika risker, oavsett hur riskreduceringen ägt rum.



I både Stockholm och Basel har man dragit samma slutsats av den snabba utvecklingen inom finansiell verksamhet. Det är inte meningsfullt att ha en detaljerad lagstiftning, eftersom den riskerar att snabbt bli överspelad. I stället gäller det att formulera ramlagar som kan hantera utvecklingen på det finansiella området, men som samtidigt är tillräckligt vägledande för att ge nödvändiga underlag för tolkningar, tillämpningsföreskrifter och liknande.

Sammanfattningsvis är således både Banklagskommitténs och Baselkommitténs förslag exempel på den moderna inriktningen av reglering och tillsyn av finansiell verksamhet. Denna är i sin tur en produkt av utvecklingen inom den finansiella sektorn, där skillnaderna mellan olika typer av institut, transaktioner och instrument blir allt mindre tydliga.

---

**Det är inte meningsfullt att ha en detaljerad lagstiftning, eftersom den riskerar att snabbt bli överspelad.**

---