

PM

DATUM: 2011-11-25



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR [Diarienummer]

■ Högre kapitaltäckningskrav för de stora svenska bankgrupperna

Riksbanken anser att högre kapitaltäckningskrav bör ställas på de fyra svenska bankgrupperna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. Med användande av definitionerna i Basel III-regelverket anser Riksbanken att kravet för kärnprimärkapitalet bör uppgå till 10 procent av riskvägda tillgångar den första januari 2013 och 12 procent den första januari 2015. Dessa nivåer inkluderar den så kallade kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent, men inte den så kallade kontryckliga bufferten. De föreslagna högre kraven minskar systemrisken i det svenska finansiella systemet och ökar förtroendet för det svenska bankväsendet. De svenska bankgrupperna har goda förutsättningar att klara dessa högre krav på kärnprimärkapitalet. Denna PM utgör en bakgrund till Riksbankens ställningstaganden om nya kapitalkrav på svenska banker.

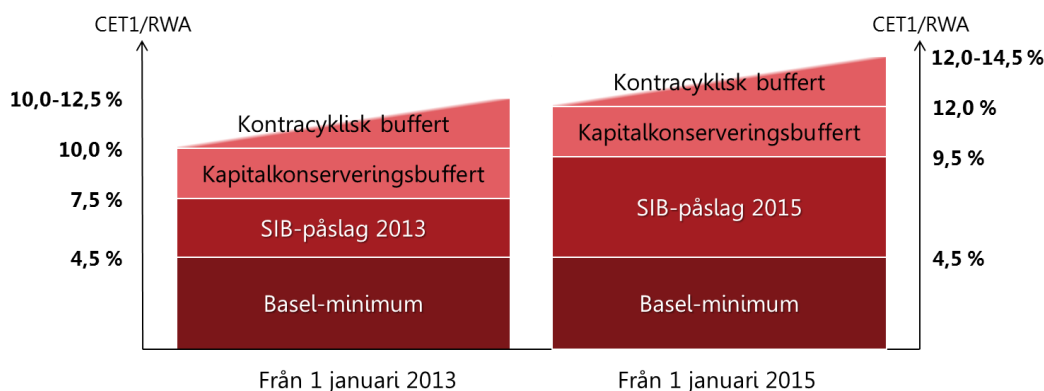
Motiv för regleringen

För att öka det finansiella systemets motståndskraft mot nya kriser och se till att bankerna bättre kan hantera en finansiell kris om en sådan skulle uppstå, anser Riksbanken att kapitaltäckningskravet för de fyra stora svenska bankgrupperna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank bör vara högre än miniminivån som Baselkommittén för banktillsyn föreslår i Basel III-regelverket.

Med användande av definitionerna i Basel III-regelverket anser Riksbanken, Finansdepartementet och Finansinspektionen att kravet för kärnprimärkapitalet bör uppgå till 10 procent av riskvägda tillgångar den första januari 2013 och 12 procent den första januari 2015.¹ Dessa nivåer inkluderar den så kallade kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent, men inte den så kallade kontryckliga bufferten.

¹ Kvoten mellan kärnprimärkapital och riskvägda tillgångar benämns också kärnprimärkapitalrelation, exempelvis i Riksbankens rapport Finansiell stabilitet.

Framtida krav på kärnprimärkapital för de svenska storbankerna i jämförelse med kraven i Basel III



Anm. Kraven avser kärnprimärkapital i förhållande till riskvägda tillgångar definierat i enlighet med Basel III-överenskommelsen. Notera att en kontracyklisk buffert under särskilda omständigheter kan uppgå till nivåer över motsvarande 2,5 procent av riskvägda tillgångar.

Källa: Riksbanken

Skälet till att Riksbanken, Finansdepartementet och Finansinspektionen rekommenderar att det ställs högre kapitaltäckningskrav på de fyra svenska bankgrupperna är att det i det svenska bankväsendet finns omständigheter som medför risker som inte fullt ut täcks av Basel III-regelverket.

- En omständighet är att det svenska banksystemet är koncentrerat. Det innebär att de svenska storbankerna har stora exponeringar mot varandra, främst genom interbanklån och innehav av varandras säkerställda obligationer. Risker som uppstår i den enskilda bankens verksamhet kan därmed lätt spridas till de andra storbankerna.
- En annan omständighet handlar om att de svenska storbankerna har en stor andel marknadsfinansiering i utländsk valuta. Oväntade negativa händelser eller störningar på de internationella finansiella marknaderna kan därmed orsaka stora problem för storbankerna och i förlängningen för den svenska samhällsekonomin.
- En tredje omständighet är att marknaden räknar med att storbankerna har en implicit garanti från staten (även känd som "too-big-to-fail"), vilket gör att de kan få billigare finansiering än vad som annars skulle ha varit fallet. Den implicita statsgarantin riskerar därmed att leda till felaktig prissättning av krediter. Detta kan i sin tur medföra att kredittillväxten blir för hög och att obalanser byggs upp i det finansiella systemet.
- En fjärde omständighet är att de svenska bankerna är stora i förhållande till den svenska ekonomin. En anledning till detta är att bankerna bedriver en omfattande utlandsverksamhet. Samtidigt saknas det fungerande internationella överenskommelser för hur man ska hantera stora gränsöverskridande bankgrupper i en krissituation. Det gör att ett fallissemang i en svensk storbank riskerar att bli svårt att hantera och kan skapa osäkerhet om hur kostnaderna ska fördelas mellan de inblandade länderna.

■ Sammantaget innebär dessa omständigheter att om en eller flera svenska storbanker måste räddas undan fallissemang med hjälp av statliga insatser riskerar det att orsaka samhället omfattande kostnader. Kostnaderna kan uppkomma dels i form av direkta offentliga utgifter för rekapitaliseringar och infriade garantier, dels i form av de stora produktionsbortfall som ofta följer i spåren av en finansiell kris.

Högre kapitaltäckning skulle medföra att bankernas motståndskraft mot fallissemang ökar samtidigt som aktieägarna skulle få bära en större del av kostnaden om ett fallissemang inträffar. Högre kapitaltäckning skulle också göra det lättare för bankerna att få tillgång till marknadsfinansiering i ett läge där de finansiella marknaderna är stressade. Bankerna skulle således få bättre förutsättningar att hantera stressade lägen utan offentliga ingripanden.

Högre kapitalkrav skulle emellertid även kunna medföra samhällsekonomiska kostnader i form av dyrare banktjänster och dämpad kreditgivning. Sådana kostnader måste vägas mot den långsiktiga nyttan som högre kapitaltäckningskrav ger i termer av mindre frekventa och kostsamma systemkriser.

Omständigheterna ovan tyder på att såväl risken för att problem i en storbank utvecklas till systemkris som de samhällsekonomiska kostnaderna av en kris i Sverige är högre än i många andra länder. Det finns därför särskilt stor anledning att minska riskerna för en kris i Sverige genom att införa högre kapitaltäckningskrav. En samlad bedömning ger vid handen att den samhällsekonomiska nyttan är större än kostnaderna. Även andra länder, som exempelvis Schweiz, Storbritannien och Österrike, argumenterar utifrån liknande resonemang för högre kapitaltäckningskrav än minimikraven i Basel III-överenskommelsen.

De svenska bankgrupperna har i dagsläget en hög kapitaltäckning i ett internationellt perspektiv och ligger förhållandevis nära föreslagna nivåerna. Bankerna har därför goda förutsättningar att uppfylla de föreslagna nivåerna på kärnprimärkapitalet, även under konservativa antaganden. Förslaget minskar därför systemrisken i det svenska finansiella systemet och ökar förtroendet för det svenska bankväsendet.

Förslagets relation till det internationella regelverket

Den globala Basel III-överenskommelsen anger de minimikrav på kapitaltäckning i banker som varje land bör införa. Basel III-överenskommelsen är inte formellt bindande för svenska banker. För att bli bindande måste den genomföras i nationell rätt via EU-rätten eller genom svensk lagstiftning. I detta syfte har EU-kommissionen föreslagit en rad ändringar av gällande EU-regler för bland annat kreditinstituts och värdepappersbolags kapitaltäckning, skuldsättningsgrad och likviditet.

Basel III-överenskommelsen tillåter att varje land utifrån sina egna förutsättningar inför högre krav på sina banker. Frågan om de enskilda medlemsstaterna ska ha rätt att i lag ställa högre kapitaltäckningskrav än de som kommer att föreskrivas i EU-lagstiftningen är dock fortfarande en öppen fråga i den europeiska lagstiftningsprocessen.