



ANFÖRANDE

DATUM: 2011-02-01
TALARE: Riksbankschef Stefan Ingves
PLATS: Sveriges Finansanalytikers Förening

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

■ Basel III – välbehövliga regler för en säkrare banksektor

Det har gått drygt två år sedan kollapsen av den amerikanska storbanken Lehman Brothers utlöste panik på de globala finansmarknaderna och vi var nära ett omfattande finansiellt sammanbrott. Vad som hade hänt om myndigheterna hade förhindrat Lehman Brothers konkurs får vi aldrig veta. Däremot vet vi att den finansiella oron spred sig som en löpeld över världen. Förtroendet mellan aktörerna på marknaderna försvann och möjligheterna till marknadsupplåning begränsades kraftigt. Många banker fick därför problem att finansiera sig och drabbades av akut likviditetsbrist.

För att stabilisera läget på de finansiella marknaderna tvingades regeringar och centralbanker runt om i världen att vidta exceptionella åtgärder. Med lån till förmånliga villkor, kapitaltillskott, och exceptionellt låga styrräntor lyckades man förhindra ett totalhaveri. Men det har inte varit gratis och än är det inte över. Fram till idag har den amerikanska centralbanken Federal Reserve och den Europeiska centralbanken ECB lånat ut miljarder dollar och euro till bankväsendet för att stoppa krisen. Till det adderas en mängd andra nationella räddningsinsatser. Dessa har i mångt och mycket finansierats genom att stater lånat upp pengar. På så vis har skulder i det finansiella systemet omvandlats till statskulder. För ett antal länder, inte minst Irland, har skuldberget växt sig ohanterligt stort och den finansiella krisen bytt skepnad till en statsfinansiell kris.

Även Sverige har drabbats av den finansiella krisen. Men till skillnad från många andra länder har vi klarat oss ur den relativt bra. Tillväxttakten i den svenska ekonomin är tillbaka på samma nivå som innan krisen, och även andra indikatorer, så som investeringar och hushållens konsumtion pekar uppåt. Jag vill påstå att det främst beror på två faktorer. För det första har de svenska bankerna, med 90-talskrisen i färskt minne, varit mindre riskbenägna än många internationella banker, givetvis med undantag för verksamheterna i Baltikum. För det andra har ovanligt goda förutsättningar i den svenska ekonomin gjort det möjligt för svenska myndigheter att vidta extraordinära åtgärder utan att äventyra våra statsfinanser.

Men även om Sverige klarat sig förhållandevis väl ur krisen den här gången så ska man komma ihåg att som en liten öppen ekonomi är Sverige väldigt beroende av vad som händer i vår omvärld. Det gäller även de svenska bankerna

■ där en betydande del av deras finansiering kommer från internationella finansmarknader. Dessutom har de svenska bankernas verksamhet i utlandet ökat påtagligt de senaste tio åren. Det innebär att det som händer i vår omvärld får ett allt större genomslag hos oss. Och så ser det ut för de flesta länder. Kollapsen i Lehman Brothers är bara ett av många exempel på hur en bank med problem i ett land kan utgöra ett hot mot banker över hela världen.

Krisen uppenbarade bristen på effektiva regler

I en allt mer globaliserad värld är det viktigt att vi har väl utformade globala spelregler som bidrar till stabila finanssektorer i alla länder. Att så inte är fallet har varit uppenbart rätt länge. Men det krävdes en kris för att radera bort alla tvivel om att reformer är nödvändiga. På så sätt är kriser bra. De har en förmåga att ena beslutsfattare och att driva på förändringsprocesser.

Det senaste två åren har det följaktligen ägnats betydande resurser åt att reda ut varför krisen uppstod och hur vi kan minska sannolikheten för att en liknande kris inträffar i framtiden. Politiker och andra beslutsfattare har vänt på i stort sett varenda sten. Man har diskuterat allt från bonussystemens och redovisningens roll i den finansiella krisen till brister i den finansiella tillsynen och svagheter i handeln med derivatinstrument. Men framförallt har man diskuterat bankreglering. Och man har kommit fram till att det nuvarande finansiella regelverket innehåller ett antal fundamentala brister som måste åtgärdas. Mot bakgrund av detta har Baselkommittén¹ tagit fram nya reviderade regler för kapital och likviditet, det så kallade Basel III-regelverket. Jag tänkte ägna dagens tal åt att beskriva vad de nya reglerna innebär, förklara vilka effekter vi kan vänta oss att de får i Sverige och presentera min syn på regelverket. Flera delar är ganska tekniska, men det krävs en grundlig genomgång för att tydliggöra innebörden av de nya reglerna.²

Innan jag börjar vill jag poängtera att även om det har varit stort fokus på att ta fram regler som främjar en stabilare finansiell sektor så är det viktigt att komma ihåg att sektorn också måste vara effektiv så att den kan fortsätta förvalta insättningar, förmedla lån och utföra betalningar. Att hitta en bra balans mellan stabilitet och effektivitet är alltid en viktig uppgift. Min uppfattning är att vi har lyckats bra i den balansgången.

Därför måste vi utveckla Basel II

För lite och för dåligt kapital

Ett grundläggande problem med det nuvarande regelverket är att det tillåter bankerna att hålla alldeles för lite riskbärande kapital och i många fall av alldeles för dålig kvalitet.

¹ Baselkommittén är det internationella organ som sedan 1974 sätter ramar för hur banker ska regleras. Kommittén består av 27 medlemsländer som representeras av nationella centralbanker och tillsynsmyndigheter. Besluten fattas av dess styrande organ "The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision" (GHOS) vilket utgörs av centralbankschefer och chefer för tillsynsmyndigheter från de 27 medlemsländerna.

² En mer övergripande beskrivning av Basel III-regelverket och Riksbankens syn på detta finns i Barbro Wickman-Paraks tal från den 26 november 2010 – "Nytt internationellt regelverk för banker – en välkommen reform".

Enligt Basel II-regelverket består kapitalbasen av två delar: primärkapital och supplementärkapital. Tillsammans ska de motsvara minst åtta procent av bankernas riskvägda tillgångar. Av dessa ska primärkapitalet utgöra minst fyra procent. Därutöver har man fastställt att aktiekapital och upparbetade vinster, så kallat kärnprimärkapital, ska utgöra den dominerande delen av primärkapitalet - detta eftersom det är de här typerna av kapital som kan täcka förluster bäst.

Den här vaga formuleringen av hur mycket kärnprimärkapital en bank måste hålla har orsakat en mängd problem. Inte minst har regleringsorganen världen över kunnat tänja på reglerna för att tillfredsställa bankerna och på så sätt startat ett "race to the bottom" – kapplöpning mot låga kapitalnivåer. I många länder har man nöjt sig med kärnprimärkapitalnivåer på två procent. Det innebär att de resterande sex procenten har kunnat fyllas på med billigare kapitalinstrument av sämre kvalitet. Till skillnad från vanligt aktiekapital och upparbetade vinster har dessa så kallade hybridinstrument skuldliknande egenskaper vilka gör att de endast kan användas för att täcka förluster när en bank har fallerat. Kärnprimärkapitalet däremot, kan användas för att täcka förluster under normala omständigheter då en bank lever vidare.

Inte nog med att de generösa kapitalkraven har bidragit till att försvaga bankernas förmåga att absorbera förluster, de har också gjort det möjligt för banker att expandera sina balansräkningar kraftigt via upplåning. Innan krisen bröt ut var banker med belåningsgrader motsvarande 30 gånger det egna kapitalet inget man lyfte på ögonbrynen för. Men som ni vet skulle låga kapitalnivåer och hög skuldsättning visa sig vara en katastrofal kombination. När krisen bröt ut och man insåg att hybridkapitalets förmåga att täcka förluster var ytterst begränsad var de högt belånade bankerna mer eller mindre försvarslösa. Och det dröjde inte länge innan många av dem tvingades vända sig till regeringar och skattebetalare som fick skjuta till kapital och gå in som delägare. Resten är historia.

Basel II underskattar riskerna i bankernas verksamheter

Det nuvarande Basel II-regelverket fångar heller inte upp bankernas risker i tillräcklig utsträckning. Det finns många exempel på detta. Ett är att regelverk och tillsyn har fokuserat för mycket på riskerna i enskilda banker och för lite på riskerna i systemet som helhet. Man brukar prata om bristen på ett makroprudentiellt perspektiv³. Överlag har man inte tagit tillräcklig hänsyn till systemrisk, det vill säga risker som kan spridas över hela det finansiella systemet. I kapitaltäckningssammanhang tar bristen på systemperspektiv sig uttryck i att bankerna beräknat sina kapitalkrav utifrån riskerna för sin egen verksamhet. Man har alltså bortsett från de negativa externa effekterna som bankerna har på systemet som helhet. På så vis har vi fått ett banksystem med för hög risk och för små buffertar i termer av kapital och likviditet. Detta har också riskerat att skapa skeva marknadspriser på risk, kapital och likviditet.

Ett annat exempel är att de modeller som bankerna använt för att beräkna sina kapitalkrav för marknadsrisk systematiskt underskattar risken för förlust under stressade marknadsförhållanden. Det har resulterat i att kapitalkraven som räk-

³ Begreppet makroprudentiellt är en direkt översättning av det engelska adjektivet "macroprudential", och anger att något – till exempel reglering, tillsyn eller annan övervakning – syftar till att begränsa risken för allvarliga störningar i det finansiella systemet som helhet.

■ nats fram har varit för låga för att instituten ska kunna hantera förluster som uppstår i kraftiga konjunkturnedgångar, likt den vi nyligen upplevt.

Ett tredje och närliggande exempel är att bankerna inte har hållit tillräckligt med kapital för de motpartsrisiker som de är exponerade för i sin handel med derivatinstrument. Eftersom finansiella tillgångar, inklusive derivatinstrument, redovisas enligt verkligt värde-principen så leder förändringar i motpartsrisk via resultaträkningen direkt in på bankernas balansräkning. Att bankerna inte är rustade för att hantera den här typen av risk blev tydligt när Lehman Brothers kollapsade hösten 2008 och de finansiella problemen spred sig som en löpeld mellan marknadens aktörer.

Ett fjärde och sista exempel är att Basel II i många fall förbisett de risker som byggts upp utanför bankernas balansräkningar. Och det är något som många banker har dragit nytt av. Genom att sälja sina bolån till egenhändigt skapade specialbolag som placerats utanför bankens egen balansräkning har bankerna kunnat sälja av sina kreditrisker och därmed pressa ner sina kapitalkrav. Problemet med den här verksamheten är att bankerna inte varit helt avskärmade från specialbolagen. Under krisen ledde riskerna därför direkt tillbaka in i bankernas balansräkningar där det inte fanns något kapital som kunde täcka de förluster som uppstod. Det här problemet var extra tydligt i USA.

Bristande standarder för likviditetshantering

En annan viktig lärdom från krisen är att regelverken har fokuserat alldeles för lite på bankernas likviditetshantering. I det nuvarande Baselregelverket finns det inga bindande regler för hur banker ska hantera sina likviditetsrisker.⁴

Eftersom banker vanligtvis lånar ut på långa löptider och finansierar sig kortsiktigt är likviditetsrisker en naturlig del av bankernas verksamhet. Under åren före krisen kunde man notera att många banker, inklusive de svenska, utsatte sig för allt större likviditetsrisker, dels genom att de ökade sin utlåning, dels genom att de i större utsträckning valde att finansiera utlåningen på marknaderna i stället för att basera den på sin inlåning. Eftersom marknadsupplåning ofta är av kortsiktig natur blev bankerna väldigt känsliga för störningar på de finansiella marknaderna. Under krisen blev detta uppenbart. Förtroendet mellan bankerna försvann och de blev extremt försiktiga med att låna ut pengar till varandra. Marknadsräntorna steg kraftigt och ett stort antal banker hamnade i akut likviditetskris. För att dämpa den stressade situationen valde flera centralbanker inklusive Riksbanken att tillföra likviditet till interbankmarknaderna. Att statliga myndigheter ska behöva gå in med massiva lån för att marknaderna ska fungera är naturligtvis inte rimligt. Med facit i hand är det således ganska lätt att konstatera att regelverken har haft för lite fokus på likviditetsrisker.

⁴ Basel II anger att likviditetsrisken är central i bankers riskhantering och att denna ska innefatta fullgoda system och beräkningsmetoder för en korrekt bedömning av riskens omfattning.

■ ***De konjunkturförstärkande⁵ effekterna i Basel II medverkade till krisen***

Slutligen har man också konstaterat att de konjunkturförstärkande tendenser som Basel II innehåller medverkade till krisen. Förklaringen till detta är regelverkets starka koppling till risk. Under högkonjunkturen som föregick krisen, då riskerna var låga, kunde bankerna expandera sina balansräkningar samtidigt som de med relativt lite kapital kunde visa upp goda kapitaltäckningsciffror. När konjunkturen sedan vände och riskerna ökade, krävdes mer kapital för att nå den föreskrivna minimikapitalnivån. Med ökade risker och minskat förtroende mellan bankerna ökade också marknads kapitalkrav. För att uppfylla dessa tvingades bankerna i många länder att minska sina balansräkningar. Därmed minskade utlåningen till företag och privatpersoner. Detta utlöste en nedåtgående spiral med vikande efterfrågan och minskad investeringsförmåga vilket förstärkte tillbakagången i den globala konjunkturen.

Att vi måste revidera det befintliga regelverket är ganska uppenbart när man radar upp problemen det här viset. Baselkommittén har gjort ett gediget arbete för att korrigera bristerna och jag välkomnar deras förslag till ett nytt internationellt regelverk för banker.

Basel III – vad är nytt?

Basel III är globala minimiregler och handlar om att stärka bankernas förmåga att hantera förluster och att minska sannolikheten för nya finansiella kriser. För att uppnå detta ska bankerna hålla mer kapital av bättre kvalitet. En viktig uppgift för ansvariga beslutsfattare har alltså varit att höja de internationella kapitalkraven. Men det handlar inte enbart om kapital. Tvärtom, Basel III innehåller många viktiga delar, bland annat helt nya krav på bankernas likviditetshantering och begränsningar av skuldnivåerna. Implementeringen av de nya reglerna kommer att ske successivt under en sex års period, med start 2013.⁶ Till följd av marknads och enskilda länders krav kan banker i vissa fall tvingas uppfylla kraven tidigare. Jag kommer att gå in närmare på samtliga delar i Basel III, men låt mig börja med den kanske mest grundläggande förändringen, de reviderade reglerna för kapital.

Högre kapitalnivåer och en ny definition av kapital

Förändringarna i det nya regelverket berör främst primärkapitalet och kärnprimärkapitalet. Jag kommer därför att fokusera på dessa två komponenter. En viktig nyhet är att man fastställer en global miniminivå för kärnprimärkapitalet. Till skillnad från dagens vaga formulering om det egna kapitalets roll i kapitalbasen gör Basel III klart att alla banker ska hålla minst 4,5 procent av sina riskviktade tillgångar i aktiekapital och balanserade vinster. Därtill höjer man den lägsta tillåtna nivån för det totala primärkapitalet från fyra till sex procent.

⁵ I internationella sammanhang använder man vanligtvis begreppet procykliskitet eller procykliska effekter vilket syftar på att kapitalkraven ökar i lågkonjunktur och på så vis spår på en rådande lågkonjunktur.

⁶ För en detaljerad tidsplan för implementeringen av Basel III se Finansiell Stabilitet 2010:2

■ Man introducerar också en kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 procent, bestående av kärnprimärkapital. Det innebär att bankerna rimligen kommer att hålla minst sju procent kärnprimärkapital. Om en bank faller under sju-procentsspärren begränsas bankens möjligheter till vinstutdelning och aktieåterköp. Den andel av vinsten som måste behållas inom banken ökar ju längre under kravet på sju procent som banken befinner sig. Tanken med det här arrangemanget är att man ska tvinga bankerna att ackumulera sina vinster som kapital istället för att dela ut dem till aktieägarna.

Det här är dock ingenting som kommer att beröra Sverige, i alla fall inte direkt. Svenska banker är välkapitaliserade och har en kvot för kärnprimärkapitalet som ligger över sju procent. Däremot kommer vi att se effekter på internationell nivå. Och eftersom vi i hög grad påverkas av vad som sker i vår omvärld kommer även svenska banker och Sverige i allmänhet att gynnas av att bankerna i vår omvärld blir mer motståndskraftiga.

Utöver nivåförändringarna ökar också kraven på kvaliteten i bankernas föreskrivna kapital. Eftersom det egna kapitalet utgörs av skillnaden mellan tillgångar och skulder i balansräkningen påverkas både storleken och kvaliteten på kapitalet i hög grad av hur man värderar en banks tillgångar och skulder. För att säkerställa att bankernas kapital verkligen kan täcka förluster måste de redan idag göra vissa justeringar av det egna kapitalet utifrån vad som faktiskt finns på tillgångssidan. Principerna för hur man gör detta kommer nu att skärpas. Exempelvis måste avdragen göras direkt från kärnprimärkapitalet, till skillnad från idag då man justerar antingen det totala primärkapitalet eller den totala kapitalbasen.

Bankerna kommer inte heller att kunna tillgodoräkna sig tillgångar som utgör kapitalbas i andra finansiella institut. Tanken med en sådan begränsning är att stävja de dominoeffekter som kan uppstå om en bank går i konkurs. Andra betydande tillgångar i balansräkningen som kommer att kräva att kapitalet justeras är goodwill och uppskjutna skattefordringar.

En annan viktig förändring är att hybridkapital inte kommer att få tillgodoräknas i samma utsträckning som förut. Innovativa hybridinstrument med en så kallad "step up" kommer exempelvis att försvinna helt ur primärkapitalet. Anledningen till detta är att det handlar om rent regelarbiterage. Enligt det nuvarande regelverket är det inte tillåtet att tillgodoräkna sig daterade skuldinstrument i kapitalbasen. För att komma runt detta har bankerna emitterat värdepapper med en så kallad step-up, där räntesatsen stiger om inte pappret köps tillbaka före en viss förutbestämd tidpunkt. På så vis har bankerna kunnat signalera till marknaderna att de kommer att återbetala sin skuld vid ett visst datum även om pappret formellt saknar ett datum för förfall.

Basel III innebär alltså en ordentlig skärpning av minimikapitalkravet. Det tycker jag är utomordentligt bra. Jag har länge förespråkat tydligare och striktare regler. Eftersom eget kapital är dyrt i förhållande till andra finansieringskällor kommer ökade kapitalkrav att minska bankernas riskaptit samtidigt som det ökar deras förmåga att hantera förluster. Mer och bättre kapital kommer alltså inte bara att lindra framtida kriser utan också minska sannolikheten för att de uppstår. När det finns en tydlig och enhetlig nivå för kärnprimärkapitalet kommer detta dessutom att minska utrymmet för godtyckliga tolkningar. På så vis minskar utrymmet för att skapa olika konkurrensvillkor vilket bör gynna den globala konkurrensen.

Konjunkturberoende kapitalbuffert⁷

Utöver de nya minimikraven innehåller Basel III en konjunkturberoende kapitalbuffert på maximalt 2,5 procentenheter kärnprimärkapital⁸. Bufferten fungerar som ett dynamiskt kapitalkrav vilket innebär att den varierar över konjunkturcykeln. Tanken är att bankerna ska bygga upp kapital i goda tider som de kan använda för att hantera förluster i dåliga tider.

Enligt Baselkommitténs riktlinjer ska bufferten slå till då kvoten mellan den aggregerade kreditgivningen i ekonomin och BNP-utvecklingen avviker från en genomsnittlig trend. Ju större avvikelser desto större påslag och vice versa. Det är dock inget som sker per automatik. Beslutet om huruvida bufferten ska aktiveras eller inte kommer att ligga hos nationella myndigheter. Eftersom länder utvecklas i olika takt kommer kapitalkravet också att variera mellan olika länder. En bank som är aktiv på flera marknader kommer därför att behöva beräkna sitt kapitalkrav utifrån den geografiska spridningen av sina exponeringar. I likhet med kapitalkonserveringsbufferten är den konjunkturberoende bufferten kopplad till sanktioner på vinstutdelning.

Den konjunkturberoende bufferten är bra av flera anledningar. För det första kan den användas för att motverka de konjunkturförstärkande effekter som ett riskvägt kapitalkrav automatisk innehåller och som resulterar i att vi får en önskad hög kreditexpansion i uppgångar och åtstramningar i nedgångar.

För det andra kan den användas för att begränsa uppbyggnaden av systemrisk. Anledningen till detta är att bufferten baseras på riskerna i ekonomin som helhet, snarare än i varje enskild bank. I tider av hög kredittillväxt, då systemrisk vanligtvis byggs upp, kan bufferten aktiveras och därmed höjs kapitalkravet för alla banker samtidigt, även om bankernas enskilda handlande inte utgör någon risk i sig. Högre kapitalkrav höjer bankernas utlåningsränta och dämpar därmed den samlade kredittillväxten i ekonomin. Och med tanke på att vi i dagsläget saknar verktyg som kan användas för att motverka risker av systemkaraktär är den här typen av kapitalkrav ett välkommet inslag.

Konvertibla skuldinstrument

En fråga som diskuteras lite vid sidan av Basel III är om man ska introducera ytterligare ett sätt för banker att ta in nytt kapital. Traditionellt kan banker liksom andra företag ta in kapital på två sätt, genom att ge ut obligationer eller genom att emittera aktier. Valet av metod skapar ofta en konflikt mellan bankernas ägare och den ansvariga tillsynsmyndigheten. Medan bankernas ägare vanligtvis föredrar det första alternativet eftersom det är billigare⁹ och eftersom de inte vill se en utspädning av sitt aktiekapital kräver tillsynsmyndigheten att bankerna har en viss nivå på aktiekapitalet som kan användas för att hantera förluster. Därför har man börjat diskuteras möjligheten att använda så kallade villkorade konvertibler, även kända som Coco bonds eller Contingent Conver-

⁷ I Basel III-regelverket kallas den konjunkturberoende bufferten för kontracyklisk buffert.

⁸ Den konjunkturberoende kapitalbufferten kan bestå av kärnprimärkapital eller annat kapital som kan absorbera förluster fullt ut. Baselkommittén kommer senare att precisera vilken typ av kapital som bankerna kan tillgodoräkna sig.

⁹ Att ge ut obligationer är av skattemässiga skäl ett mindre kostsamt alternativ att ta in kapital än att emittera aktier. Räntebetalningar på obligationer sker före skatt medan aktieutdelningar görs på den taxerade vinsten.

■ tibles. Det här är ett mellanting mellan obligationer och aktier som emitteras som ett skuldinstrument men som per automatik omvandlas till aktiekapital när en bank får problem. Det är ännu oklart vilken roll den här typen av instrument kommer att kunna spela när bankerna beräknar sitt kapitalkrav. Ett antal frågor kvarstår att lösa – exempelvis vilken typ av händelse som ska utlösa omvandlingen.

Summan av de nya reglerna för kapitalet

Det är många nya regler och nivåer och det kan vara svårt att bilda sig en uppfattning om vad bankernas totala kapitalbehov kommer att landa på. Begränsar man sig till kärnprimärkapitalet kan man konstatera att de nya reglerna innebär att alla banker kommer att behöva hålla aktiekapital och balanserade vinster motsvarande minst 4,5 procent av sina riskviktade tillgångar. Därtill tillkommer kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent och den konjunkturberoende bufferten på maximalt 2,5 procent. I en situation då den konjunkturberoende bufferten är aktiverad fullt ut kommer bankerna alltså att behöva åtminstone 9,5 procent kärnprimärkapital, och det här gäller samtliga banker.

Sedan förs det diskussioner om man ska lägga på ytterligare kapitalkrav på de banker som anses vara systemviktiga. Det finns idag inget beslut om vilka banker det skulle kunna gälla och inte heller om vilka nivåer som skulle kunna bli aktuella. Det är inte ens säkert att åtgärderna mot dessa systemviktiga banker i så fall skulle fokusera på högre kärnprimärkapitalkrav, även om det är troligt. Beslut i dessa frågor är inte att vänta förrän till sommaren. Men om de svenska storbankerna blir aktuella i den här diskussionen bör de ta höjd för ytterligare påslag. Det är inte orimligt att anta att deras totala kapitalbehov skulle kunna komma att landa någonstans mellan 9,5 och 12 procent – som minimum. Enligt våra egna beräkningar har i stort sett alla de svenska storbankerna i dagsläget kapitalnivåer i det här intervallet i det här spannet.

Miniminivån för kärnprimärkapitalet kan givetvis påverkas av hur man ställer sig till att använda konvertibla skuldinstrument. I dagsläget förs det diskussioner om huruvida den här typen av instrument skulle kunna bli aktuella för påslaget för systemviktiga banker. Det är dock fortfarande en öppen fråga. En metod är att kräva såg sex procent coco bonds ovanpå de 12 procent som man har räknat upp här. Totalt potentiellt tillgängligt aktiekapital blir 18 procent.

I anslutning till det här vill jag nämna att Baselkommittén redan har bestämt sig för att använda den här typen av konverterbara instrument för supplementärkapitalet och den del av primärkapitalet som inte utgörs av kärnprimärkapital. Enligt de nya reglerna kommer bankerna endast att få tillgodoräkna sig skuldinstrument som kan konverteras till aktiekapital om den ansvariga tillsynsmyndigheten anser att banken har problem som hotar dess överlevnad.¹⁰

Bruttosoliditet

Ett av de mera omdiskuterade inslagen i Basel III är kravet på bruttosoliditet eller leverage ratio. Måttet syftar till att begränsa bankernas totala skuldsätt-

¹⁰ För att ett skuldinstrument ska få tillgodoräknas som supplementärkapital eller primärkapital måste det tydligt framgå i kontraktet att det kan omvandlas till aktiekapital om den ansvariga tillsynsmyndigheten finner det nödvändigt. Det här gäller för skuldinstrument som emitteras efter 1 januari 2013.

ning och sätter en spärr för hur stor del av balansräkningen som bankerna får finansiera med skulder. För att uppfylla den nya regeln måste bankerna hålla kapital motsvarande minst tre procent av värdet på de totala exponeringarna, eller tillgångarna om man så vill.

Till skillnad från minimikapitalkravet är bruttosoliditeten inte ett riskviktat mått. Det innebär att bankerna inte ska ta hänsyn till vem eller till vad de lånar ut när de beräknar sina totala tillgångar. Dessutom ska de flesta poster utanför balansräkningen räknas med till hela sitt nominella värde. En anledning till att man har tagit fram den här typen av mått är att ett antal banker - inte minst de amerikanska investmentbankerna och Schweiziska UBS – fick stora problem i samband med att finanskrisen bröt ut, just på grund av sin höga skuldsättning.

Många menar dock att ett riskneutralt mått som bruttosoliditeten utgör ett incitament för bankerna att investera i mer riskfyllda tillgångar och att det går stick i stäv med de traditionella kapitaltäckningsreglerna. I Sverige har kritiken från industrin varit extra tydlig. En stor del (ca 40 procent) av de svenska bankernas balansräkningar utgörs nämligen av bostadslån. Eftersom bostadslån bedöms bära en låg risk har de också låga kapitalkrav. Det innebär alltså att banker kan ha stora volymer bostadslån och relativt lite kapital samtidigt som de uppvisar hög kapitaltäckning. När vi nu inför ett mått som inte tar hänsyn till bankernas riskprofil kommer det förmodligen att slå hårdare mot de svenska bankerna än vad det gör i en del andra länder.

Det är förmodligen så, att ett regelverk som inte tar hänsyn till risker kan leda till en sämre prissättning av risk och till ett ökat risktagande. Eftersom banker är vinstmaximerande företag och hög risk generellt sett är förknippad med hög avkastning så kommer det alltid att finnas en vilja att investera i riskfyllda tillgångar. Och högt risktagande kan som vi vet bidra till finansiella kriser med kännbara effekter för samhällsekonomin.

Baserat på det resonemanget kan det verka paradoxalt att Baselkommittén rekommenderar ett bruttosoliditetskrav som inte varierar med risk. Men, man ska komma ihåg – och det här är viktigt – att det traditionella kapitalkravet inte har hindrat banker från att överbelåna sig. Och detta var just ett av de stora problemen under finanskrisen. Så länge ekonomin tuffade på kunde bankerna använda sina belånade balansräkningar som hävstång och göra stora vinster. Men så snart konjunkturen vände och bankerna började göra kreditförluster så hade bankerna knappt något kapital som kunde bära förlusterna. I stället fick regeringar och skattebetalare skjuta till pengar för att rädda de skuldyngda bankerna. Ett sådant förlopp vill vi självklart inte uppleva igen. Därför är det bra att vi inför ett kompletterande kapitalkrav som ser till att banker inte skuldsätter sig för mycket. Tanken med ett bruttosoliditetskrav är att begränsa kredittillväxten när det går bra i ekonomin. Därmed fungerar det som ett komplement till den kontracykliska bufferten och bidrar till att förhindra en extrem expansion av balansräkningarna.

Ännu ett motiv till att införa ett bruttosoliditetskrav är att de flesta större banker använder sig av interna modeller för att skatta riskerna i utlåningen. Om man skattar dessa risker fel, till exempel genom att underskatta riskerna, kan bankerna stå med för litet kapital. Och eftersom stora finansiella kriser lyckligtvis inte händer så ofta och bankernas datamaterial ofta är begränsat finns det en faktisk risk att de underskattar riskerna i sin utlåning. Ett bruttosoliditetskrav som komplement till det vanliga kapitaltäckningskravet fungerar därmed som en extra säkerhetsåtgärd.

Som svar på kritiken från de svenska bankerna finns det ytterligare en faktor jag vill belysa. I Sverige kan bankerna låna ut pengar till hushållen till en väldigt låg risk. Det beror på att de historiska förlusterna för bostadsutlåning i Sverige har legat på mycket låga nivåer. Det kan i sin tur förklaras av en rad olika faktorer. En förklaring är att vi till skillnad från många andra länder inte har en spekulativ bostadsmarknad där hushållen köper flera bostäder i investerings-syfte och på så vis tar på sig en hög risk. En annan är att vi har en legal struktur som gör att en privatperson får leva med sina skulder tills dessa är avbetalade, generellt sett kan man inte bli kvitt sina skulder genom att ansöka om personlig konkurs. En tredje är att vi har socialförsäkrings- och bidragssystem som medför att människor som exempelvis drabbas av arbetslöshet inte förlorar hela sin inkomst. Sannolikheten för att en låntagare inte ska vilja eller kunna betala räntor och amorteringar på sina lån är därför relativt liten. Det här gör att bankerna kan låna ut pengar till en lägre kostnad än vad de annars skulle ha gjort. På så vis kan de alltså driva på kreditexpansionen i ekonomin utan att själva ta någon större risk. Och det är något vi sett under de senaste åren – utlåningen till svenska hushåll har ökat i en oroväckande hög takt. Att det nu införs en övre gräns för hur mycket bankerna kan låna ut utan att öka det egna kapitalet tycker jag är en rimlig åtgärd för att förhindra en överdriven kreditgivning.

Nya standarder för bankernas likviditetshantering

Som jag nämnde inledningsvis har den finansiella krisen också gett oss skäl att överväga mer direkta och specifika likviditetsregleringar. Baselkommittén har därför tagit fram helt nya standarder för hur bankerna ska hantera sin likviditet. Dels har man utformat två kvantitativa mått, *Liquidity Coverage Ratio* och *Net Stable Funding Ratio*, dels kommer man ställa betydligt högre krav på banker-na att redovisa sina likviditetsrisker.

Liquidity Coverage Ratio inriktar sig på bankernas likviditetsbuffertar. Bankerna måste hålla likviditetsreserver som är tillräckligt stora och tillräckligt likvida för att klara ett 30 dagars stressat kassautflöde. Reglerna för vad som får räknas som likvida tillgångar är strikta. Minst 60 procent av reserverna måste utgöras av statspapper, resten kan fyllas på med högkvalitativa och likvida bostadsobligationer och företagsobligationer.

Det andra måttet *Net Stable Funding Ratio* är ett strukturellt mått som inriktar sig på bankernas finansieringsmodeller. Syftet är att bankerna ska minska skillnaderna i löptid mellan sina tillgångar och skulder och sitt beroende av kortsiktig marknadsupplåning. För att uppnå detta måste bankerna matcha sin finansiering och sin utlåning i större utsträckning än de gör idag. Tillgångar med kort löptid kan finansieras med kort finansiering medan långsiktiga illikvida tillgångar, som bostadslån, kommer att behöva mer långsiktig och stabil finansiering. All finansiering med återstående löptid över ett år kommer att räknas som stabil finansiering.

Det här är ett bra och viktigt inslag i det nya Baselregelverket. Och det kommer sannolikt att påverka de svenska bankernas affärsmodeller. I dagsläget uppfyller ingen av de fyra svenska storbankerna det strukturella likviditetsmåttet (NSFR). Det beror främst på att de till stor del finansierar sin utlåning genom kortsiktig marknadsupplåning. Här kommer bankerna att behöva tänka om. Dessutom är det så att ett antal av de svenska bankerna inte heller uppfyller det kortsiktiga måttet (LCR). De här bankerna måste, innan LCR införs, antingen

■ stärka sina likviditetsbuffertar, exempelvis genom att köpa statsobligationer, eller minska sitt kortsiktiga nettoutflöde.

En svaghet med de nya standarderna är dock att de inte innehåller några specifika regler för matchning av löptider per valuta. Det är något som svenska myndigheter bör titta närmare på. Två tredjedelar av de svenska bankernas marknadsfinansiering sker ju i utländsk valuta. En viss andel av denna omvandlas via swap-marknaderna till SEK för att sedan lånas ut. Till följd av detta är de svenska bankerna känsliga för störningar både på primärmarknaderna och swap-marknaderna. Det här var ett problem vi såg under krisen då Riksbanken tvingades låna ut stora summor utländsk valuta. Som mest uppgick våra utestående dollarlån till 30 miljarder dollar.

Ökade kapitalkrav för handelslagret

Som jag nämnde inledningsvis har de nuvarande kapitaltäckningsreglerna haft en allt för optimistisk syn på marknadsrisk. För att korrigera för detta ska bankerna nu komplettera sina beräkningsmetoder så att de tar hänsyn till potentiella förluster även under stressade förhållanden. Det innebär att kapitalkravet för tillgångar i handelslagret kommer att höjas.

Därutöver ska banker som handlar med derivatinstrument utnyttja centrala motparter i större utsträckning än vad de gör idag. Tanken är att minska bankernas motpartsrisiker och på så vis minska spridningsriskerna. För handel där central clearing inte är möjlig eller lämplig introducerar man en mer sofistikerad metod för att beräkna kapitalkraven för motpartsrisk. I stora drag handlar förändringarna om att bankerna kommer att behöva hålla mer kapital för att skydda sig mot förändringar i motpartsrisiker. Det innebär exempelvis att om en motparts CDS-premie stiger så kommer den berörda banken att möta ett högre kapitalkrav.

Det här är naturligtvis bra. En stor del av de förluster som bankerna drabbades av under finanskrisen uppstod just i handeln med finansiella instrument. Det här var i och för sig inget större problem i Sverige utan snarare i USA och vissa andra delar av Europa. Vi har också underskattat kraften i de spridningsriskerna som uppstått till följd av kopplingarna mellan olika aktörer i det finansiella systemet. Om bankerna ska vara rustade för att ta hand om sina förluster på egen hand bör vi sträva efter att utforma kapitalkrav som avspeglar bankernas verkliga risker.

Reaktioner och effekter

Som alltid när man inför striktare regler stöter man på en hel del motstånd. Den vanligaste kritiken mot de nya bankreglerna är att de kommer kosta mycket, både i termer av faktiska kostnader och i termer av effektivitet. Jag är mycket medveten om att striktare regler medför vissa kostnader. Men kostnaderna är värda att ta för att vi ska få ett nytt regelverk som fyller sitt syfte. Vad vi vill ha är ett säkrare finansiellt system. Efter att ha bevittnat resultatet av många finanskriser internationellt och två i Sverige, kan jag också konstatera att kostnaderna för en djup och omfattande bankkris kan bli utomordentligt stora. Blickar man tillbaka kan man notera att finansiella kriser vanligtvis är utdragna processer som följs av långa perioder av hög arbetslöshet och låg BNP-tillväxt. Sådana situationer måste undvikas, men givetvis inte till vilket pris som helst.

■ Vad det handlar om är helt enkelt att utforma regelverk som motverkar framtida ekonomiska kriser samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna för regelverken begränsas.

Vad kostar de nya reglerna?

Man kan lätt få intrycket att alla de nya krav som jag här har gått igenom resulterar i drastiska höjningar av kraven på bankernas kapital. En vanlig och mycket befogad fråga är därför hur de nya reglerna kommer att påverka bankerna och deras kunder.

De senaste månaderna har vi kunnat läsa på löpsedlarna om hur dyra de nya reglerna kommer att bli, framförallt för privatpersoner med bolån. Enligt bankernas beräkningar handlar det om höjda boräntor på upp till en procentenhet. Och ja, det nya regelverket kommer rimligtvis att tvinga bankerna att anpassa sina affärsmodeller vilket kan leda till vissa prisökningar. Det är i och för sig ännu för tidigt att säga exakt vilka kostnader det handlar om, men Riksbanken bedömer att de inte är överdrivet stora. Basel III är en gradvis process som ska börja gälla 2013, men som kommer att få fullt genomslag först den 1 januari 2019. Dessutom är det så att marknaden redan ställer höga krav på bankernas kapital, och man kan konstatera att de svenska bankerna klarar sig bra – de är välkapitaliserade både i termer av nivå och av kvalitet. Några merkostnader för kapitalanskaffning bör det alltså inte vara tal om. Däremot behöver de svenska bankerna behålla det kapital de har idag och bör därför inte göra några extra-utdelningar.

Inte heller bruttosoliditeten ser ut att bli något större problem om bankerna behåller dagens kapitalnivåer. Vi har tittat närmare på de fyra storbankerna (Nordea, Swedbank, Handelsbanken och SEB) och i dagsläget är det ingen av dem som understiger kravet på tre procent.

Däremot har de svenska bankerna svårt att uppfylla de nya likviditetskraven. Den största utmaningen ligger förmodligen i att uppfylla det strukturella kravet. Bankerna har här två alternativ, antingen att dra ner på de åtaganden som kräver stabil finansiering (exempelvis utlåning till bostadsköp) eller att byta ut kortsiktig finansiering mot långsiktig. Det senare alternativet kommer rimligtvis att resultera i att bankernas finansieringskostnader stiger vilket bör pressa upp utlåningsräntorna något. Vi har ännu ingen exakt siffra på vad det kommer att kosta i termer av räntepunkter men vi bedömer att det trots allt kommer att handla om små kostnader.

Hur allt det här sedan kommer att påverka bankernas kunder är svårt att säga. I slutändan är frågan om hur kostnaderna kommer att fördelas mellan bankens ägare och kunder en konkurrensfråga. Men eftersom vi nu inför regler som minskar risken för konkurs tycker jag det är rimligt att anta att bankernas finansierare sänker sina avkastningskrav.

Effekter på realekonomin

Vad tror vi då om effekterna på realekonomin? Ökade räntemarginaler och minskade utlåningsvolymerna kommer troligtvis att ge vissa makroekonomiska effekter i form av minskad BNP. Hur stora är svårt att säga. Baselkommittén har tillsatt två grupper som fått i uppgift att titta närmare på både de direkta och

de långsiktiga makroeffekterna av de nya Baselreglerna.¹¹ Resultatet av deras arbete visar inte på några drastiska kostnader. De uppskattar att Sveriges BNP-nivå under själva implementeringsfasen kommer att bli något lägre (ca 0,3 procent) än vad den skulle bli utan Basel III. Men på längre sikt kommer den nya bankregleringen snarare att leda till högre BNP och välstånd – detta eftersom vi minskar sannolikheten för nya kriser. Att ta fram exakta prognoser är alltså vanskligt. Däremot är det bra att få en uppskattning av vilka nivåer vi pratar om. Och i Sveriges fall kan man konstatera att kostnaderna för Basel III inte kommer i närheten av kostnaderna för en kris. För samhället i stort är det här en mycket lönsam investering i ökad säkerhet.

Basel III är ett steg framåt, men mer kan behövas

Riksbanken välkomnar därför Basel III-reglerna. Med tanke på den omfattande finanskris vi genomlevt de senaste åren och de brister vi identifierat i det nuvarande regelverket så är det kanske inte så svårt att förstå varför vi gör det. Om världens banker hade haft större och bättre buffertar, både av kapital och av likviditet så hade krisen knappast blivit så allvarlig som den blev. Men frågan är om de nya reglerna är tillräckliga. Även om Basel III är ett stort framsteg får man inte glömma att det handlar om globala minimiregler som har kompromissats fram av representanter för 27 länder där strukturerna på de finansiella marknaderna skiljer sig avsevärt åt. Dessutom kommer de inte att nå full effekt förrän 2019.

Jag har här idag belyst ett antal risker som är specifika för svensk ekonomi, inte minst de svenska bankernas beroende av finansiering från de internationella kapitalmarknaderna och hushållens ökande upplåning. Mot den bakgrunden anser jag att det finns goda skäl att fundera på om vi, svenska myndigheter, bör vidta extraåtgärder alternativt gå snabbare fram än planerat i Basel III.

Det finns ett antal åtgärder som jag tycker är värda en djupare diskussion. En är att tidigarelägga introduktionen av de nya likviditetsstandarderna, ett annat att lägga till krav på att bankerna bättre ska matcha sin utlåning i valuta med motsvarande upplåning. Bankernas beroende av likviditet i andra valutor än kronor visade sig ju under krisen vara ett bekymmer som kan vara svårt att hantera. Blir det nödvändigt att dämpa utlåningen till hushållen, utöver den effekt som kommer av Riksbankens räntehöjningar, kan man till exempel införa kassakvoter för sådan utlåning eller höja kapitalkraven alternativt höja riskvikterna för bostadslån. Dessutom tycker jag att vi bör fundera på om en bruttosoliditetsnivå på tre procent är tillräcklig för att bromsa överdriven skuldsättning och hur vi ska ställa oss till konvertibla skuldinstrument som ett tillägg utöver de andra kapitalkraven. Alla dessa alternativ tål att överväga. När jag säger detta ska man samtidigt komma ihåg att det är många beslutsfattare involverade i implementeringsprocessen, både internationellt och i Sverige. Dessutom är det

¹¹ Macroeconomic Assessment Group (MAG) har fått i uppdrag att uppskatta effekterna på räntemarginalerna, utlåningsvolymen och BNP under implementeringen av den nya regleringen, både vad gäller kapital och likviditet. Rapporten från MAG heter "Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements" och finns tillgänglig på www.bis.org. Riksbanken har utgått från MAGs metoder och gjort en egen analys av effekterna av Basel III. Denna presenterades delvis i Riksbankens finansiella stabilitetsrapport som publicerades i november 2010.

Long-term Economic Impact, LEI, har studerat de långsiktiga effekterna av den nya regleringen. LEI ser både till nyttan med och till kostnaderna för den nya bankregleringen. Rapporten från LEI heter "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements" och finns tillgänglig på www.bis.org. Även här gör Riksbanken en egen analys som kommer att publiceras någon gång under 2011.

- så att huvuddelen av den nya regleringen inte ligger under Riksbankens ansvar; den är således inget vi kan besluta om. Däremot kan och bör vi delta i debatten.

Oavsett vad vi kommer fram till så är det viktigt att vi har en öppen och realistisk diskussion om utvecklingen i svensk ekonomi och våra möjligheter att motverka potentiella risker innan vi har en ny kris på halsen. Diskussionerna som pågår i EU om hur kostnaderna ska fördelas vid en kris visar hur svårt det är att reda ut problemen när man väl har hamnat där och det gäller i än högre grad med betydande gränsöverskridande bankverksamhet. Vi bör dra lärdom av detta och diskutera hur vi undviker att hamna där från första början.

Slutligen vill jag också tillägga att det finns ett antal viktiga områden som Basel III inte behandlar. Hit hör hur vi ska hantera banker som får problem, hur vi ska förhålla oss till systemviktiga aktörer och hur vi ska lösa utmaningarna med gränsöverskridande banker. Det här är områden som återstår att reglera och som kommer att diskuteras ivrigt framöver, både i Sverige och inom EU.