



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

# ANFÖRANDE

DATUM: 2011-11-10  
TALARE: Riksbankschef Stefan Ingves  
PLATS: Bankföreningen, Stockholm

## ■ Basel III - regler för en säkrare banksektor

Jag vill börja med att tacka för inbjudan att tala på detta bankmöte under temat "Basel III – regler för en säkrare banksektor".

I presentationen kommer jag att kort beskriva Basel III-reglerna och de bakomliggande motiven. Därefter tänker jag diskutera egenskaper på den svenska bankmarknaden som är av betydelse för hur vi i Sverige ska implementera Basel III. Innan jag avslutar vill jag också belysa hur myndigheterna i några andra länder med stora banksektorer ser på behovet av reglering.

Helt kort tänkte jag dock börja med att beskriva bakgrunden till bankreglering – varför avancerade ekonomier behöver ett finansiellt system, men också vilka risker det medför.

### **Banker är viktiga i samhällsekonomin**

Bankerna är helt centrala i samhällsekonomin. Bankerna är de enskilt viktigaste aktörerna i det finansiella systemet, vars grundfunktioner ofta anses vara tre. Systemet ska omvandla sparares pengar till produktiva investeringar, se till att vi kan betala varandra när vi byter varor och tjänster, och fördela risk mellan dem som är villiga att ta risk och dem som inte är det.

Genom dessa funktioner är det finansiella systemet och särskilt bankerna en mötesplats för hushållens och företagens ekonomiska aktiviteter. Kanske kan man likna det vid ekonomins motorvägskorsning. I finanssektorn möts hushållens och företagens inkomster och utgifter som trafikflöden i alla väderstreck. Det krävs en robust konstruktion för att det samspelet ska fungera smidigt. När mycket trafik går i hög fart krävs också att konstruktionen har ett tydligt fokus på säkerhet. Ju högre hastighet som ska tillåtas, desto större måste säkerhetsmarginalerna vara.

## ■ **Finanskriser har stora samhällsekonomiska kostnader**

Precis som motorvägstrafik finns det risker i det finansiella systemet. På vägen drabbar inte riskerna bara det egna fordonet utan hela trafikflödet. På samma sätt är de samhällsekonomiska kostnaderna av en finanskris betydande. Detta kan knappast ha undgått någon på senare år.

Vi vet att finansiella kriser har permanenta effekter på tillväxten. Det stora BNP-tapp som blir följden av en djup finansiell kris går oftast inte att ta igen under perioden efter krisen. Normalt får vi ett skift nedåt i BNP-nivåtrend även om goda tider sedan *kan* innebära en återgång till samma *takt* för tillväxten.

De samhällsekonomiska kostnaderna är betydande. Bedömningarna varierar förstås beroende på kris och antaganden, men en uppskattning i forskningens mittfåra ligger på drygt 60 procent av BNP före krisen. Översatt till svenska förhållanden står alltså runt 2 biljoner – 2 000 miljarder – kronor på spel. Det råkar vara samma storleksordning som balansslutningen för tre av de fyra svenska stora bankkoncernerna.

En sådan chock för samhällsekonomin skonar förstås heller inte medborgarna i deras roll som skattebetalare. En finansiell kris slår hårt mot statskassan. En brittisk utredning som nyss presenterades – den s k Vickersrapporten – visar hur finanskrisen sedan 2007 ökat Storbritanniens offentliga nettoskuld med omkring 100 procent av BNP.

## **Basel III förstärker systemets krockkuddar...**

Krisen under de senaste åren har på ett smärtsamt sätt gett oss insikter om det finansiella systemets sårbarhet och dess betydelse för den reala ekonomin. Behovet av större och bättre krockkuddar är uppenbart. Dessa lärdomar ligger bakom den globala Basel III-överenskommelsen.

De viktigaste områdena i Basel III rör de kvantitativa krav på kapital och likviditet som ställs på bankerna.

### ***...med ett ordentligt eget kapital...***

Baselkommitténs analys har lett fram till att bankerna behöver en ordentlig motståndskraft. Krisen har visat på risken för avsevärda förluster.

Därför höjs kraven på kapital – framför allt på kärnprimärkapitalet, *Common Equity Tier 1*, i Basel III.<sup>1</sup> Minimikravet på bankernas egna kapital sätts till 4,5 procent av de riskvägda tillgångarna – mer än en fördubbling av reglerna i Basel II. En kapitalkonserveringsbuffert om 2,5 procent och därutöver en kontracyklisk buffert skapar en kraftfullare stötdämpare än vad som tidigare var fallet. Den kontracykliska bufferten byggs upp i goda tider för att ge fallhöjd vid konjunkturedgångar. Kapitaltäckningskraven kompletteras också med ett rent bruttosoliditetsmått, som innebär att det egna kapitalet inte får understiga 3 procent av de totala tillgångarna.

Under tidigare regelverk har annat kapital, av sämre kvalitet, kunnat stå för en stor del av kapitaltäckningen. Det gäller både *Additional Tier 1*, det vill säga andra instrument som täcker förluster medan banken är aktiv (*going concern*),

<sup>1</sup> Det Basel III definierar som *Common Equity Tier 1* är i princip aktiekapitalet och tidigare vinster.

och *Tier 2*, alltså finansieringsinstrument som kan täcka förluster när banken fallerar (*gone concern*) – till exempel icke-säkerställda skulder med lång löptid som inte kan återkallas. Krisen har visat att det framför allt är kärnprimärkapitalet som man kan räkna med när det blåser snålt.

Sammantaget stärks bankernas kapitalställning avsevärt i förhållande till tidigare regelverk, vilket bidrar till att stärka förtroendet för de enskilda bankerna och för systemet som helhet.

### ***...tydliga mått för likviditet...***

Vi såg hösten 2008 hur bristen på förtroende på finansmarknaderna snabbt ledde till likviditetsproblem. Att bankerna ska kunna hantera likviditetsproblem på kort och lång sikt har därför varit en prioritering för att öka den finansiella stabiliteten. Därför inför Baselkommittén, för första gången, kvantitativa krav på likviditeten hos banker. Basel III arbetar med två likviditetsmått – ett kortsiktigt och ett långsiktigt. Det kortsiktiga måttet bygger i princip på att varje bank ska ha tillräckligt likvida tillgångar för att kunna överleva i minst 30 dagar. Det är svårt att tycka att ett sådant krav är orimligt. Det långsiktiga måttet sätter i princip en gräns för hur stor skillnad det får vara mellan löptiden i en banks tillgångar respektive skulder. Detta begränsar därför löptidsrisken i en bank.

### ***...och särskild reglering av systemviktiga banker***

Ett särskilt fokus ligger på systemriskerna och de mest systemviktiga instituten. Det är ett i hög grad pågående arbete. Hittills har Baselkommittén identifierat knappt 30 globalt systemviktiga banker, så kallade G-SIBs (*global systemically important banks*). Listan offentliggjordes i förra veckan, och inkluderar som ni kanske såg en av de svenska storbankerna.

Kommittén menar att det är särskilt viktigt att dessa banker har en extra stor motståndskraft. De som identifierats som G-SIB ska därför ha en ytterligare kapitalbuffert, vars storlek beror på hur globalt systemviktig den enskilda banken bedömts. Det ska finnas ett ramverk på plats för hur myndigheter i olika länder ska hantera dem om de hamnar på fallrepet. Därutöver ska tillsynen av dessa banker vara särskilt intensiv.

Ett arbete för att identifiera de banker som är regionalt och nationellt systemviktiga kommer inom kort att påbörjas. Det arbetet är förstås särskilt intressant för oss i Sverige.

## **Implementeringen av Basel III bör ta hänsyn till svenska förhållanden**

Det regelverk jag nu mycket översiktligt beskrivit ska till slut bli nationell lag. Det ska i sin helhet vara implementerat 2019, med flera delmål på vägen.

Baselkommittén har varit tydlig med att reglerna och implementeringen av dem utgör en minimistandard. De finansiella systemen ser olika ut i olika länder, och det kan därför finnas skäl för vissa länder att ställa högre krav än de som ställs globalt.

■ Det svenska banksystemet kännetecknas av ett antal egenskaper som gör det litet speciellt i ett internationellt perspektiv – egenskaper som höjer antingen risken för problem eller de samhällsekonomiska kostnaderna om problem uppstår i banksektorn. Dessa egenskaper inkluderar att banksystemet är koncentrerat, stort och internationellt, med betydande implicita statsgarantier, ett stort beroende av marknadsfinansiering speciellt i utländsk valuta och låga riskvikter.

### ***Det svenska banksystemet är koncentrerat***

Det svenska banksystemet är faktiskt ett av de mer koncentrerade i världen. De fyra storbankerna står för omkring tre fjärdedelar av såväl utlåning som inlåning. De svenska storbankerna har stora exponeringar mot varandra, främst genom lån mellan banker och innehav av säkerställda obligationer.

Risker som uppstår i en enskild banks verksamhet kan därmed lätt spridas till de andra storbankerna. Vi såg också i krisen hur osäkerheten om framtida kreditförluster i enstaka banker spillde över på de andra. I en utländsk placerares ögon färdas de svenska bankerna i samma fordon på motorvägen.

### ***Svenska banker är stora och utlandsberoende***

De svenska bankerna är också stora i förhållande till den svenska ekonomin. Tillgångarna i den totala banksektorn motsvarar runt 425 procent av svensk BNP. En anledning till detta är de har en omfattande verksamhet i utlandet. Samtidigt finns få fungerande internationella överenskommelser om hur man ska hantera gränsöverskridande bankkoncerner i en krissituation. Därmed riskerar ett fallissemang för en svensk storbank att bli svårt att hantera. Det gör också att kostnaden för de svenska skattebetalarna riskerar att bli betydande.

### ***Marknaden räknar med att svenska storbanker har implicita statsgarantier***

Marknaden räknar också med att storbankerna har en implicit garanti från staten eftersom de anses vara för stora för att staten ska tillåta dem falla ("too big to fail"). Det gör att dessa banker kan få billigare finansiering än vad som annars skulle ha varit fallet. Den implicita statsgarantin illustrerades tydligt i vårt grannland Danmark när Amagerbanken gick omkull och de danska myndigheterna tvingade seniora långgivare att bidra. Det fick till resultat att kreditvärderingsföretaget Moody's sänkte kreditbetygen för flera danska banker, och kreditförlustförsäkringarna blev dyrare. Moody's motiverade just förändringen med att den implicita statsgarantin hade minskat.

### ***Svenska storbanker har en stor andel marknadsfinansiering, även i utländsk valuta***

Vidare får de svenska storbankerna en stor andel av sin finansiering – ungefär hälften – från de finansiella marknaderna. Av denna marknadsfinansiering är dessutom drygt hälften i utländsk valuta. Integration av finansiella marknader är i grunden något bra. En stor del av upplåningen i utländsk valuta är nödvändig för att möta utlåningsbehovet. Och marknadsfinansiering kan vara

■ bra för att sprida finansieringsriskerna. Men samtidigt ökar risken för importerade chocker. Upplåning i utländsk valuta för utlåning i svenska kronor ökar också beroendet av att swapmarknaden fungerar väl. De svenska storbankerna tar även fortfarande större likviditetsrisker än det europeiska genomsnittet. Oväntade negativa händelser eller störningar på de internationella finansiella marknaderna kan därmed orsaka stora problem för storbankerna och i förlängningen för den svenska samhällsekonomin.

### ***Svenska banker har låga riskvikter***

Av särskild betydelse för Baselreglerna om kapitaltäckning är de låga riskvikterna i Sverige. Bankerna får ju i dag beräkna riskvikter med interna riskklassificeringsmodeller utifrån historiska data över kreditförluster. I ett internationellt perspektiv ger dessa interna modeller mycket låga riskvikter för bland annat svenska bolån. Frågan är hur väl historien under de senaste 20-30 åren avspeglar de risker vi kan stå inför i framtiden.

### **Historien varnar för svag motståndskraft i finanssektorn**

I Sverige hade vi redan före den senaste krisen sett varnande exempel på för låga kapitalnivåer. Kreditavregleringen i mitten av 1980-talet sammanföll med den lägsta soliditetsnivån i svensk bankhistoria. Som några av oss minns växte kreditgivningen under andra hälften av 1980-talet närmast explosionsartat. Den låga soliditeten på 1980-talet skapade en kraftig finansiell hävstång som underlättade den alltför snabba kreditväxten.

Som de flesta av oss minns tog det en ände med förskräckelse. Den låga soliditeten gjorde även bankerna alltför sårbara när tillväxten mattades av. Kraschen i 1990-talets början ledde till bankkris, tre år med negativ tillväxt samt kraftigt stigande arbetslöshet och offentlig skuldsättning. Hävstänger kan som bekant verka åt bägge håll.

### ***Motståndskraften behövs i osäkra tider***

Bara för något år sedan var vi nära en upprepning. Sent 2008 och tidigt 2009 stod Sverige vid randen till en ny bankkris. Det låga förtroendet på finansmarknaderna och stor osäkerhet om utvecklingen i Baltikum gjorde det svårt eller omöjligt för svenska banker att finansiera sig på marknaden. De åtgärder som Riksbanken, Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksgälden vidtog blev avgörande för att rädda situationen.

De svenska bankerna har haft förhållandevis små kreditförluster och reserveringar sedan 2008. Men ingenting säger att banksektorn inte kan drabbas hårdare nästa gång. Låt mig genom en överslagsberäkning ge en uppfattning om hur en kris kan slå mot bankernas egna kapital. 35 av de största bankerna i EU hade under 2007-2010 kreditförluster och reserveringar på omkring 350 miljarder kronor. Samma banker har i dag ett kärnprimärkapital på cirka 780 miljarder kronor. Om vi får lika stora kreditförluster de närmaste åren skulle alltså ungefär 45 procent av bankernas kärnprimärkapital försvinna.

Det viktiga här är kanske inte den exakta storleken på de totala kreditförlusterna – estimaten har varit och är fortfarande osäkra. Det viktiga är

■ att i en sådan situation kommer förtroende att bli hårdvaluta. Osäkerhet om bankernas motståndskraft påverkar förtroendet. När förtroende undermineras försvinner bankernas finansiering. För de svenska bankerna kan det bli extra förödande.

### ***Andra länder med stora banker reglerar hårdare än Basel III***

Tidigare erfarenheter, inte minst från den senaste krisen, betraktas också i andra stora bankländer. Där vill myndigheterna gå fortare fram och sätta ribban högre än minimistandarden i Basel III. Det gäller till exempel de två länder i Europa – Schweiz och Storbritannien – som har banksektorer med större tillgångar i förhållande till BNP än Sverige.

I Schweiz har expertkommittén föreslagit progressiva kapitaltäckningskrav. Ju större och viktigare för ekonomin en bank är, desto högre blir kraven. De två stora bankerna – UBS och Credit Suisse – får ett kapitaltäckningskrav på 19 procent, där minst 10 procent ska vara kärnprimärkapital. Resterande 9 procent kan tillgodoses med så kallade contingent convertibles ("CoCos") – det vill säga skuldinstrument som under vissa omständigheter konverteras till aktiekapital.

I Storbritannien föreslår Vickerskommissionen en struktureseparering av retail och investment banking. Stora retailbanker kommer att ha en extra kapitalbuffert om 3 procent. Förslagen innefattar också att tvinga vissa skuldinstrument med lång löptid att täcka förluster när en bank får problem, det vill säga att införa nedskrivningsbara obligationer eller så kallade 'bail-in bonds'. Totalt ska kapital och dessa nedskrivningsbara obligationer i stora banker uppgå till 17-20 procent.

### **Det är dags att ta diskussionen ett steg vidare**

Givet den svenska bankmarknadens egenskaper, de historiska erfarenheterna och den internationella utvecklingen menar vi på Riksbanken att det finns flera områden som behöver ses över. Det svenska systemet behöver extra stora krockkuddar.

Vi anser att kapitalkraven för svenska storbanks behöver gå utöver dem i Basel III. Kostnaderna för högre kapitaltäckningskrav är begränsade och till stor del privata snarare än samhällsekonomiska. Fördelarna i form av ett säkrare banksystem är avsevärda. En minskad risk för finanskriser är bra för den reala ekonomin, bra för skattebetalarna, och även bra för bankernas aktieägare. Riksbanken kommer inom kort att presentera en rapport som tydligt visar att nyttan av högre kapitaltäckningskrav överstiger kostnaden. Ett högre kapitaltäckningskrav kan också behöva matchas med ett högre krav på bruttosoliditet.

Den Europeiska systemrisknämnden, ESRB, har nyligen lämnat rekommendationer gällande utlåning i utländsk valuta. Riskerna med den typen av utlåning till hushåll såg vi på nära håll i de baltiska länderna för något år sedan. Några av ESRB:s rekommendationer är (i) bättre konsumentinformation och kreditgranskning av låntagare, (ii) att ta höjd för valutarisk i de nationella kapitaltäckningskraven, samt (iii) att övervaka riskerna i likviditetshanteringen. Svenska banker behöver begränsa dessa risker bättre i framtiden.

De svenska bankernas likviditetsmått behöver ta hänsyn till att det i stressade lägen kan vara svårt att få tag på vissa valutor. Basel III:s kortfristiga

■ likviditetskrav behöver också mötas per valuta. Vidare tittar vi på om Riksbankens kassakrav kan spela en roll i detta.

De låga svenska riskvikterna är ett orosmoment. Historiska data förutsäger inte alltid framtiden, och vi ska därför inte lita helt på modellerna. Det kan behövas ett golv för att kombinationen av låga riskvikter och låg kapitaltäckning inte ska bli orimlig.

Det mesta av det jag pratat om här har vi på Riksbanken sagt ett tag. Vi har stött på såväl motargument som uppmuntrande tillrop. Vi har också fått frågan om vi inte kan vara mer precisa. Därför tänkte jag avsluta med att berätta lite om vad som händer i närtid.

### ***Riksbanken kommer att förtydliga sina rekommendationer inom kort***

När motorvägskorsningar planläggs tar trafikplanerarna hänsyn till en mängd faktorer för att trafiken ska flyta smidigt och säkert. Nyttä vägs mot kostnad – och säkerheten prioriteras högt.

Samma förhållningssätt har vi på Riksbanken när vi och andra myndigheter funderar på hur Basel III ska implementeras i Sverige.

Riksbanken kommer inom kort att meddela sin syn på de åtgärder som bör vidtas. Ett exempel är hur mycket högre vi tycker att kapitaltäckningskraven för storbankerna borde vara – utöver miniminivåerna i Basel III.

Ett viktigt steg är årets andra finansiella stabilitetsrapport, som publiceras den 29 november. I anslutning till det kommer vi också att publicera en rapport som analyserar de samhällsekonomiskt lämpliga kapitaltäckningskraven i de svenska storbankerna.

Jag hoppas att rapporterna kommer att bli intressant läsning och tackar för att jag fick komma hit i dag.