

Kontracykliska kapitalbuffertar – ett illustrativt exempel

Det nya internationella regelverket för banker, Basel III, införs striktare kapitalregler för banker.⁶¹ Utöver det skärpta kravet på minimikapital införs ett krav på en kapitalbuffert. Om banken inte uppfyller båda dessa krav läggs restriktioner på bankens utdelningar och återköp av aktier etc. Den extra kapitalbufferten ska utgöras av kärnprimärkapital och bestå av två delar – en permanent kapitalkonserveringsbuffert och en kontracyklisk kapitalbuffert. Kapitalkonserveringsbufferten ska uppgå till 2,5 procent av bankernas riskvägda tillgångar medan storleken på den kontracykliska kapitalbufferten kommer att variera över tiden. Denna ruta diskuterar motiven för införandet av kontracykliska kapitalbuffertar. Rutan presenterar även ett enkelt räkneexempel som illustrerar hur buffertarna skulle kunna ha verkat i Norden och i de baltiska länderna före krisen.

Varför införs en kontracyklisk kapitalbuffert?

Att ekonomisk aktivitet tenderar att gå i cykler är ett välkänt faktum. Hög- och lågkonjunkturer avlöser varandra och det finansiella systemet, som utgör en del av ekonomin, uppvisar samma beteende. Händelser i den reala ekonomin påverkar det finansiella systemet och vice versa. Den finansiella krisen visade dessutom att regelverket för banker kan ha förstärkt dessa cykler och därmed bidragit till att äventyra den finansiella och den ekonomiska stabiliteten.

I ljuset av detta införs nu kontracykliska buffertar i det nya kapitaltäckningsregelverket för banker. Dessa buffertar har framför allt två syften. Det första och främsta syftet är att skydda banksektorn mot framtida förluster som kan följa efter en period av alltför kraftig kredittillväxt.⁶² Det andra syftet är att minska procyklikaliteten i kreditutvecklingen genom att bidra till att dämpa alltför kraftiga svängningar i kreditykeln. I konjunkturuppgångar kommer kraftiga kreditexpansioner att aktivera bufferten, vilket innebär att bankerna successivt måste hålla mer kapital. Detta kommer att hålla tillbaka utlåningen och därmed minska risken för överdriven kredittillväxt och stigande tillgångspriser. Vid en konjunkturedgång frigörs bankernas kapital i och med att buffertkravet minskar. Bankerna kommer därmed inte att behöva minska sin utlåning i samma utsträckning och på så sätt bidra till att fördjupa lågkonjunkturen.

61 Se också fördjupningen "Basel III-effekter på de svenska bankerna och Sverige", *Finansiell stabilitet 2010:2*, Sveriges riksbank.

62 Finansiella kriser föregås ofta av kraftig kredittillväxt. Se exempelvis "Global recession och finansiell stabilitet", *Finansiell stabilitet 2009:1*, Sveriges riksbank, för en genomgång av tidigare finansiella kriser.

Grundprincipen för att räkna fram och tillämpa kapitalbuffertar

Eftersom den kontracykliska kapitalbufferten ska motverka risker till följd av för stor kreditillväxt ska bufferten relateras till ett mått på detta. I praktiken behöver den ansvariga myndigheten definiera en variabel som mäter kreditillväxten i ekonomin och ett statistiskt verktyg som delar upp detta mått i en trend och en cyklisk komponent.

Buffertnivån bestäms därefter av hur mycket den cykliska komponenten (kreditgapet) avviker från trenden.

Även om varje land själv bestämmer hur man ska mäta kreditillväxten och vilket statistiskt verktyg man ska använda, har Baselkommittén utvecklat vissa riktlinjer för detta. Riktlinjerna använder förhållandet mellan total kreditgivning⁶³ och BNP som ett mått. Baselkommittén har också utvecklat en formel som tar fram en buffertnivå som beror på hur stor avvikelsen är mot den långsiktiga trenden.⁶⁴ Bufferten som ska bestå av kärnprimärkapital blir positiv om kreditgivningen i förhållande till BNP överstiger den långsiktiga trenden med mer än 2 procentenheter, och den når sin maximala storlek på 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna när avvikelsen är 10 procentenheter eller mer. Myndigheterna får dock bestämma att en högre buffert än 2,5 procent ska gälla om situationen i landet kräver detta.

För inhemska banker som inte har någon utlåning till utlandet gäller det att inom ett år uppfylla det nya kapitaltäckningskravet fullt ut, oavsett deras storlek och bidrag till kreditexpansionen.⁶⁵ För banker med utlåning till kunder i flera länder ska kapitalbufferten beräknas som ett vägt snitt av buffertnivån i de länder där bankens exponeringar finns.

Detta kan illustreras med ett enkelt exempel. Anta att en bank med huvudkontor i land A har exponeringar mot tre länder: A, B och C. Hälften av bankens totala utlåning sker i hemlandet medan 30 och 20 procent sker till låntagare i land B respektive land C. Baserat på kreditillväxten i det egna landet har myndigheterna i land B och C fastställt en kontracyklisk kapitalbuffert på 1 respektive 2 procent. I land A är kapitalbufferten satt till noll. I denna situation skulle banken i fråga behöva ha en buffertnivå på

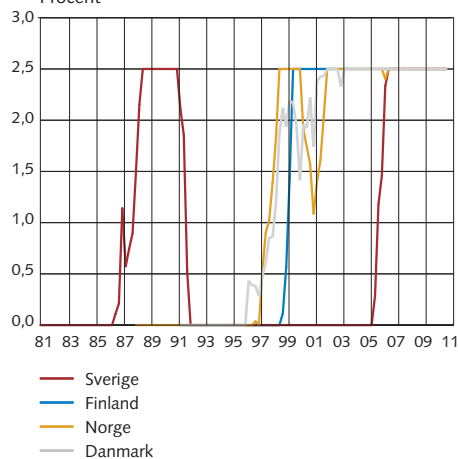
$$0,5 \times 0\% + 0,3 \times 1\% + 0,2 \times 2\% = 0,7\%$$

63 Baselkommittén rekommenderar att en bred definition av kreditgivning används, det vill säga att inte bara bankernas kreditgivning innefattas utan i princip all privatsektor och skuldfinansiering inklusive direkt marknadsfinansiering.

64 För att räkna ut den långsiktiga trenden rekommenderas att man använder ett statistikredskap kallat Hodrick-Prescott-filter. I de beräkningar som är genomförda i denna ruta är utjämningsfaktorn (ofta kallad lambda) satt till 400 000.

65 Om en bank inte har uppnått sin fastställda buffertnivå inom ett år införs restriktioner på utdelningar och återköp av aktier etc.

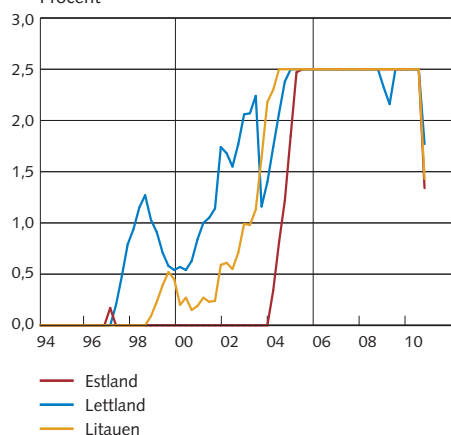
Diagram R3:5 Kontracykliska kapitalbuffertar i Norden
Procent



Anm. Alla länder uppnår den maximala nivån på 2,5 procent i slutet av 2005, vilket gör att linjerna i diagrammet överlappar varandra fram till slutet av 2010.

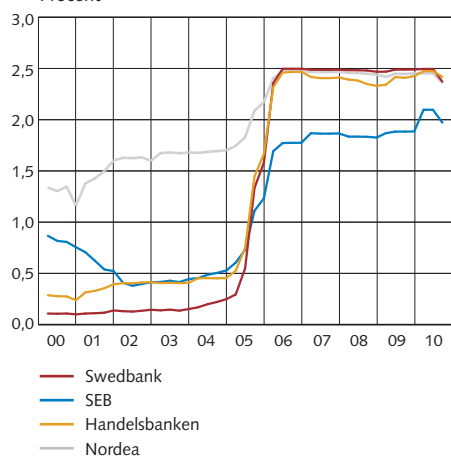
Källor: Reuters EcoWin och Riksbanken

Diagram R3:6 Kontracykliska kapitalbuffertar i de baltiska länderna
Procent



Källor: Reuters EcoWin och Riksbanken

Diagram R3:7 Kontracykliska kapitalbuffertar för svenska banker
Procent



Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken

Enligt Baselkommitténs förslag behöver ett land bara följa ett annat lands buffertnivå upp till 2,5 procent. Det innebär att om land C i exemplet ovan sätter sin kapitalbuffert till 4 procent är det upp till myndigheterna i land A om man vill följa denna nivå eller stanna vid 2,5 procent.

Kontracykliska kapitalbuffertar hade slagit till innan krisen

För att illustrera hur de kontracykliska kapitalbuffertarna enligt formeln skulle ha påverkat de svenska storbankerna har Riksbanken beräknat hur stora buffertnivåerna hade varit i de nordiska och baltiska länderna i enlighet med Baselkommitténs vägledande riktlinjer.

I Sverige skulle bufferten ha varit positiv vid två tillfällen: dels 1987 några år före 1990-talskrisen, dels några år före den senaste internationella finansiella krisen. I de övriga nordiska länderna skulle kapitalbufferten ha aktiverats 1997–1999 och legat på maximal nivå från 2002 och framåt (se diagram R3:5).

I de baltiska länderna skulle bufferten först ha aktiverats i Lettland 1997, sedan i Litauen 1999 och till sist i Estland 2004. För Lettland och Litauen skulle dock buffertnivåerna ha varit relativt måttliga fram till 2001. För alla tre länder skulle buffertnivåerna ha varit maximala på 2,5 procent från 2005, det vill säga några år innan den senaste krisen inträffade (se diagram R3:6). Noterbart är att kreditexpansionen i vissa länder då var så kraftig att den hade kunnat föranleda en högre kapitalbuffert än 2,5 procent.

Eftersom ländernas buffertnivåer är uträknade i efterhand är det framför allt uppbyggnadsfasen som är intressant. Detta eftersom buffertnivåerna, om de hade tillämpats rimligen skulle ha påverkat kreditgivningen i länderna när de väl hade börjat byggas upp. Exempelvis skulle det ha varit relativt dyrare (kostat mer kapital) att låna ut i våra grannländer jämfört med i Sverige under 2000–2005, vilket skulle kunna ha styrt över viss utlåning från dessa länder till Sverige och därmed också ha förändrat buffertnivåerna i respektive land.

Det är också intressant att undersöka hur stor kontracyklisk kapitalbuffert de svenska storbankerna skulle ha ålagts enligt formeln från 2000 och framåt om regelverket kring kontracykliska buffertar existerat då (se diagram R3:7). Under perioden 2000–2005 skulle den svenska kontracykliska kapitalbufferten ha varit satt till noll, men de svenska bankkoncernerna skulle ändå ha haft en positiv kontracyklisk buffert på grund av sin internationella aktivitet, som var olika till andel och fördelning. Exempelvis beror Nordeas relativt stora buffertnivå under denna period på bankens närvaro i Danmark, Finland och Norge, vilka alla skulle ha haft höga nationella buffertnivåer under perioden (se diagram R3:5). Buffertnivåerna för samtliga banker skulle sedan ha ökat kraftigt från 2005 och framåt, vilket hade samman-

fallit med expansionen i de baltiska länderna men framför allt med ökningen av den kontryckliga kapitalbufferten för Sverige.⁶⁶ Närvaron av en kontrycklig kapitalbuffert hade alltså inneburit att de svenska bankerna, allt annat lika, skulle ha varit bättre kapitaliserade när krisen bröt ut än vad som var fallet.

Det bör också poängteras att bankernas positioner i diagram R3:7 skulle ha kunnat vara annorlunda om vissa länder hade valt att sätta högre nationella buffertnivåer än 2,5 procent, och om svenska myndigheter hade valt att följa dessa högre nivåer (se diagram R3:8 och R3:9). För svensk del skulle det ha inneburit att den kontryckliga kapitalbufferten hade överskridit 2,5 procent i mitten av 2006. En generell synpunkt vad gäller beräkningarna som görs i denna ruta är dock att de inte tar hänsyn till den cykliska växelverkan som finns mellan kreditillväxt och kapitalkrav. Allt eftersom kapitalkraven höjs så kommer detta sannolikt även att minska kreditillväxten och därmed minska kreditgapet. Det gör att det är osannolikt att det någonsin blir aktuellt att införa cykliska kapitalkrav av den storlek som stundtals indikeras i diagram R3:8 och diagram R3:9.

Vem ska bestämma nivån på bufferten?

Enligt överenskommelsen i Baselkommittén ska länderna utse en ansvarig myndighet som kvartalsvis ska ta beslut om storleken på den nationella kontryckliga kapitalbufferten. Denna flexibilitet möjliggör för länderna att kunna välja den ordning som bäst lämpar sig för dem. Detta kan vara en fördel med tanke på att bufferten är ett av flera verktyg som kommer att ingå i ett starkare systemriskförebyggande ramverk.

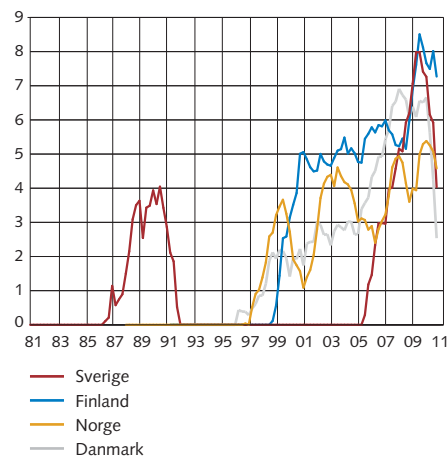
Om ansvaret att besluta om kontryckliga kapitalbuffertar hamnar hos en befintlig myndighet, delas mellan flera myndigheter eller kanske tilldelas en nybildad kommitté eller ett råd är en öppen fråga i Sverige och många andra länder. Den svenska regeringen har i början av 2011 tillsatt en utredning som bland annat ska analysera ansvarsfördelningen och samspelet mellan Riksbanken, Riksgälden, Finansinspektionen och Regeringskansliet (främst Finansdepartementet) inom detta område.⁶⁷ Dessutom ska utredningen se över myndigheternas möjligheter att utkräva ansvar av bankerna, och föreslå nödvändiga förbättringar.

Den finansiella krisen visade tydligt att det inte räcker med att fokusera tillsynen på enskilda finansiella institut. Den måste också inriktas på systemet som helhet. Den nyligen etablerade Europeiska systemrisknämnden (ESRB) har till uppgift att identifiera systemrisk. ESRB bör därför ha en roll i EU-diskussionen om hur kapitalbuffertarna ska tillämpas.

⁶⁶ För SEB är det bankens verksamhet i Tyskland som gör att deras buffertnivå skulle ha varit något lägre än de övriga bankernas

⁶⁷ Se "Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen", 2009/10 RB4, 2010, Sveriges riksdag.

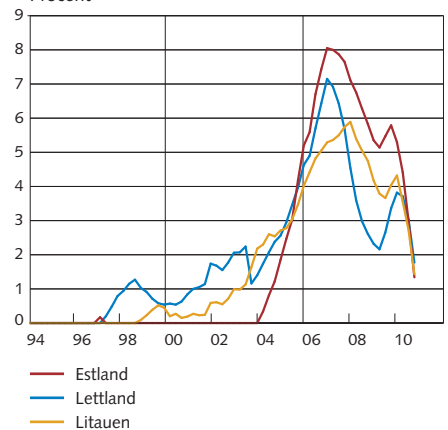
Diagram R3:8 Kontryckliga kapitalbuffertar utan taket i Norden
Procent



Anm. "utan taket" innebär att den kontryckliga bufferten ges möjlighet att överstiga 2,5 procent.

Källor: Reuters EcoWin och Riksbanken

Diagram R3:9 Kontryckliga kapitalbuffertar utan taket i de baltiska länderna
Procent



Anm. "utan taket" innebär att den kontryckliga bufferten ges möjlighet att överstiga 2,5 procent.

Källor: Reuters EcoWin och Riksbanken