

Nytt verktyg för att hantera banker i kris – skuldnedskrivning

I juni nådde Europas finansministrar en politisk överenskommelse om det föreslagna regelverket för hantering av banker⁷⁶ i kris – krishanteringsdirektivet. Nu förhandlas direktivets slutliga utformning mellan EU:s ministerråd⁷⁷ och Europaparlamentet. I korthet ska krishanteringsdirektivet innehålla bestämmelser om planer och verktyg för att myndigheter ska kunna ingripa då banker befinner sig i olika stadier av ekonomiska problem. Riksbanken är generellt positivt inställd till tydliga regler kring hantering av banker i kris och till att den privata sektorn i högre utsträckning än i dag ska kunna stå för kostnaderna för denna hantering. Krishanteringsdirektivet syftar till att minska risken för finansiell instabilitet och till att minimera samhällets kostnader för hantering av banker i kris. Bland annat ska det ge myndigheter ett antal verktyg för att rekonstruera eller avveckla en bank som inte bedöms vara livskraftig. I denna fördjupningsruta beskrivs ett av dessa verktyg – det så kallade skuldnedskrivningsverktyget – ”bail-in”.⁷⁸

Under finanskrisen gick den offentliga sektorn i ett flertal EU-länder in med offentliga medel och stöttade banker som hamnat i stora ekonomiska svårigheter. Detta gjordes för att förhindra spridning av krisen och därigenom mildra konsekvenserna för samhället. Ett syfte med krishanteringsdirektivet är att ge stater verktyg för att hantera banker i kris utan att behöva skjuta till offentliga medel.

Skuldnedskrivningsverktyget är ett sådant verktyg.

Skuldnedskrivningsverktyget ger en så kallad krishanteringsmyndighet⁷⁹ rätten att i kombination med andra åtgärder skriva ned bankens skulder för att täcka förluster eller konvertera skulderna till aktiekapital för att återkapitalisera banken enligt en i förväg uppgjord turordning. Det innebär att behovet av att använda offentliga medel för att återkapitalisera banken senareläggs, minskar eller undviks helt. Syftet är att bankens fordringsägare, snarare än skattebetalarna, i framtiden ska bidra till återkapitalisering av banker i kris. Syftet är också att snabbt återkapitalisera banken samtidigt som hela eller delar av bankens verksamhet kan fortsätta fungera.

EU-förslaget

Av förslaget till krishanteringsdirektivet framgår vilka skulder som kan bli föremål för bail-in (det vill säga som kan skrivas ned eller konverteras till aktiekapital). Dessutom innehåller det en beräkningsmetod för ett minimikrav vars syfte är att säkerställa att banker har en tillräcklig förmåga att hantera förluster vid ett eventuellt fallissemang

⁷⁶ Med banker avses kreditinstitut och värdepappersföretag.

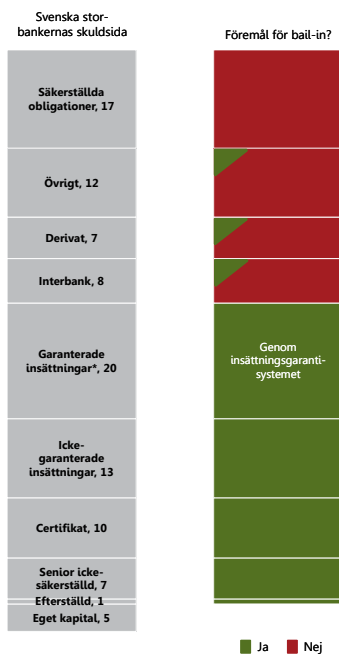
⁷⁷ Även kallat Rådet. Består i det här fallet av ekonomi- och finansministrar från EU-länderna.

⁷⁸ Den svenska översättningen av förslaget till krishanteringsdirektivet använder ordet skuldnedskrivningsverktyg (på engelska ”bail-in tool”). Verktyget innefattar dock både nedskrivning av skulder och konvertering av skulder till aktiekapital.

⁷⁹ Varje land ska utse en sådan krishanteringsmyndighet som ska ansvara för planeringen inför en finansiell kris.

Diagram R4:1. Skuldinstrument som kan bli föremål för bail-in

Aggregerat de fyra svenska storbankerna, procent av totala skulder och eget kapital, september 2013



Anm. Notera att illustrationen är baserad på koncernnivå och inte på institutnivå.

* Andelen garanterade insättningar för alla utom SEB är antaganden baserade på beräkningar från Barclays.

Källor: Bankernas resultatrapporter. Barclays research, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms 11148/13 och Riksbanken.

och bestämmelser om när undantag från att använda skuldnedskrivningsverktyget får göras. Nedan beskrivs dessa delar av förslaget.

Skuldinstrument som kan bli föremål för bail-in

Grundtanken är att bankens alla fordringsägare ska kunna bidra till en återkapitalisering. Det har dock inte ansetts lämpligt att använda verktyget på alla typer av bankens skulder, då vissa kan vara för systemkritiska eller för komplexa för att verktyget ska kunna tillämpas. Förslaget till krishanteringsdirektivet innebär att skulder mot säkerhet (till exempel säkerställda obligationer och repor), interbanklån med löptid under sju dagar⁸⁰ samt vissa övriga skulder såsom skulder till anställda och leverantörer undantas från bail-in och skrivs alltså inte ned eller konverteras till aktiekapital. Största delen av derivatkontrakten på skuldsidan undantas också⁸¹ (se diagram R4:1 för en illustration av vilka skuldinstrument som kvalificerar för bail-in och inte).

Enligt förslaget till krishanteringsdirektivet ska - för att absorbera förluster och återkapitalisera banken - i första hand aktiekapitalet reduceras eller kraftigt spädas ut⁸² och i andra hand ska skuldnedskrivningsverktyget, givet ovanstående undantag, tillämpas i följande ordning:

1. Efterställda skulder (till exempel konvertibler).
2. Icke säkerställda obligationer, certifikat och icke garanterade insättningar från stora företag.⁸³
3. Icke garanterade insättningar från små och medelstora företag⁸⁴ och privatpersoner samt skulder till den Europeiska investeringsbanken.
4. Garanterade insättningar (kan bli föremål för bail-in genom insättningsgarantisystemet).

Garanterade insättare kommer även fortsättningsvis att vara helt skyddade. På vissa punkter innebär det nya ramverket till och med en förbättring för insättarna eftersom det gör att en bank i kris kan fortsätta att fungera och insättarna har därmed kontinuerligt tillgång till sina insättningar utan det avbrott som i dag kan uppstå vid en konkurs. Om alla andra instrument som är föremål för bail-in har blivit nedskrivna eller konverterade till aktier kan insättningsgarantisystemet däremot lida förluster.

⁸⁰ Interbanklån med ursprunglig löptid under sju dagar motsvarar en stor del av interbanklånen. Även skulder med en återstående löptid på under sju dagar som uppkommit genom deltagande i system för överföring av betalningar och värdepapper undantas.

⁸¹ Detta eftersom hänsyn tas till alla nettningssavtal och ställda säkerheter vilket gör att derivatbeloppet som kan bli föremål för bail in är betydligt mindre än beloppet som syns på bankernas skuldsida under redovisningsstandarden IFRS. Under IFRS måste ett antal kriterier uppfyllas för att derivat under ett nettningssavtal ska få nettas på balansräkningen. Riksbankens tolkning är att förslaget till krishanteringsdirektivet inte ställer upp kriterier liknande IFRS och att även ställda säkerheter kommer att beaktas, vilket gör att en mycket liten del av derivaten som nu finns på storbankernas balansräkningar (de sju procenten i diagram R4:1) kommer kunna bli föremål för bail-in.

⁸² I första hand kärnprimärkapitalet. Sedan skrivs övriga tillämpliga kapitalinstrument ner eller konverteras innan skuldnedskrivningsverktyget används.

⁸³ Kategorin inkluderar även de övriga skulder som inte undantas, till exempel de interbanklån som har ursprunglig löptid på över sju dagar.

⁸⁴ Mikroföretag samt små och medelstora företag enligt definitionen i artikel 2.1 i rekommendation 2003/361/EG.

Beräkning av minimikrav

Det finns en risk att banker skulle kunna strukturera om sina skuldsidor på ett sätt som gör att skuldnedskrivningsinstrumentet inte blir verkningfullt, till exempel genom att emittera enbart sådana skulder som undantas från bail-in. Om en sådan bank sedan hamnar i kris skulle det inte finnas tillräckligt mycket skuldinstrument att skriva ned eller konvertera för att återkapitalisera banken genom skuldnedskrivningsverktyget. Ett annat exempel är att bankerna skulle kunna välja att finansiera sig på korta löptider. Investerare i skuldinstrument med korta löptider har en tendens att dra sig tillbaka i tider av finansiell stress och det skulle således också kunna leda till att det inte finns tillräckligt mycket skulder kvar att skriva ned eller konvertera för att återkapitalisera banken när den inte längre bedöms vara livskraftig.

För att motverka denna risk och säkerställa att banker har en tillräcklig förmåga att täcka förluster vid ett eventuellt fallissemang ska varje medlemsstat se till att deras banker vid varje tidpunkt håller tillräckligt mycket kapital och tillräckligt mycket skuldinstrument med längre löptider som kan bli föremål för bail-in. Detta kommer att regleras genom ett minimikrav, en kvot, där bankerna måste hålla sig över en minsta tillåten nivå. I förslaget till krishanteringsdirektivet finns en beräkningsmetod för detta minimikrav:

$$\frac{(\alpha + \beta + \gamma)}{(\delta + \alpha) - \theta} \geq x$$

där:

α = Kapitalbas,

β = Icke säkerställda skuldinstrument med återstående löptid > 1 år,

γ = Insättningar från stora företag,⁸⁵

δ = Totala skulder,

θ = Derivatskulder.

Variabeln x i den ovanstående kvoten betecknar alltså minimikravet. I förslaget fastställs inga enhetliga miniminivåer för x på EU-nivå. Detta blir i stället upp till de nationella krishanteringsmyndigheterna att göra i samråd med tillsynsmyndigheterna. Nivån ska bestämmas per bank.

Undantag från skuldnedskrivning

Under förhandlingarna om krishanteringsdirektivet har det framförts att skuldnedskrivning är ett relativt oprövat verktyg som eventuellt inte kan användas vid en systemkris på grund av risken för spridningseffekter. Det finns därför ett undantag i förslaget till krishanteringsdirektivet som säger att under exceptionella omständigheter kan myndigheterna få använda alternativa lösningar, såsom återkapitalisering av banken med statliga medel. Detta får dock ske

⁸⁵ Insättningar från företag som inte definieras som mikroföretag eller små och medelstora företag enligt definitionen i artikel 2.1 i rekommendation 2003/361/EG.

först efter godkännande av EU-kommissionen⁸⁶ och efter att skulder och kapitalbas motsvarande minst åtta procent av bankens totala skulder och kapitalbas eller 20 procent av dess riskvägda tillgångar har skrivits ned eller konverterats till aktier.⁸⁷ Svenska myndigheter får använda sig av det andra alternativet, det vill säga 20 procent av de riskvägda tillgångarna.⁸⁸

Eventuella konsekvenser och tidsplan

Införandet av skuldnedskrivningsverktyget kan leda till att det blir dyrare för banker att finansiera sig med icke säkerställda skuld-instrument men effekten på de totala finansieringskostnaderna är mer svårbedömd.

Det uttalade målet är att EU:s ministerråd och Europaparlamentet ska ha kommit överens om krishanteringsdirektivet före slutet av 2013. Det bör även nämnas att skuldnedskrivningsverktyget skiljer sig ifrån övriga resolutionsverktyg vad gäller tidpunkten för ikraftträdande. För att ge investerare i skuldinstrument som kommer att bli föremål för bail-in tid att anpassa sig föreslås att verktyget inte måste tillämpas förrän senast fyra år efter att direktivet trätt i kraft. Övriga delar av direktivet ska börja tillämpas redan efter ett år.

⁸⁶ EU-kommissionens uppgift är att föreslå nya lagar och övervaka att medlemsländerna följer EU-lagarna.

⁸⁷ Staten får i en sådan situation gå in med kapital motsvarande högst fem procent av bankens skulder och kapitalbas.

⁸⁸ Detta eftersom Sverige har fonderade medel (stabilitetsfonden) som överstiger tre procent av garanterade insättningar. Motsvarande flexibilitet finns inte för euroländer som har tillgång till Europeiska stabilitetsmekanismen, ESM, eller för banker med balansräkningar som är större än 900 miljarder euro. I dagsläget är det inget annat land än Sverige som har fonderade medel som överstiger tre procent av garanterade insättningar. I framtiden kan dock icke-euroländer som byggt upp sina fonder också få använda alternativet 20 procent av riskvägda tillgångar.

Ordlista

Balansräkningsrecession: En balansräkningsrecession kan uppkomma när en finansiell kris har föregåtts av en kraftig och lånefinansierad prisuppgång på någon tillgångsmarknad. Den arbetslöshet och den osäkerhet om den framtida utvecklingen som uppstår till följd av krisen kan leda till att hushåll och företag väljer att återställa sina balansräkningar, det vill säga minska sina skulder kraftigt när tillgången faller i värde. I och med detta kommer merparten av deras inkomster under en tid efter krisen att gå till amorteringar snarare än till konsumtion och investeringar, vilket fördjupar krisen ytterligare.

Basel II: Internationellt regelverk för finansiella institut som huvudsakligen reglerar bankernas kapitaltäckning, det vill säga hur mycket kapital en bank måste hålla i förhållande till den risk den tar. Regelverket innehåller också krav på bankernas riskhantering respektive offentliga information. Basel II implementerades i Sverige under 2007.

Basel III: Internationellt regelverk för finansiella institut som ersätter Basel II-reglerna för bankernas kapitaltäckning. Jämfört med Basel II innehåller Basel III höjda kapitalkrav och regler för kapitalbuffertar. Dessutom reglerar Basel III bankernas sätt att hantera likviditet. Basel III ska implementeras gradvis fram till 2019.

Belåningsgrad: Låntagarens skuld i relation till marknadsvärdet på säkerheten för lånet. Till exempel motsvarar ett hushålls belåningsgrad på en bostad hushållets skulder med bostaden som säkerhet dividerade med bostadens marknadsvärde.

Bolånetak: Finansinspektionens allmänna råd om en maximal belåningsgrad på 85 procent av bostadens värde. Gäller endast nya lån.

Bruttomarginal på bolån: Skillnad mellan ett kreditinstituts utlåningsränta och dess upplåningskostnad för ett bolån i förhållande till utlånat belopp.

Bruttosoliditet: Måttet anger bankernas eget kapital i förhållande till deras totala tillgångar reducerat för omvända repor, derivat och försäkringstillgångar.

CDS, Credit Default Swap: Kontrakt mellan aktörer på kreditmarknaden som syftar till att överföra kreditrisken i en tillgång, exempelvis en obligation, från en aktör till en annan. Köparen av ett CDS-kontrakt köper kreditskydd från säljaren av CDS-kontraktet mot att betala en premie under kontraktets livslängd eller till dess att en kredithändelse inträffar. Om en kredithändelse inträffar överlämnar köparen den försäkrade tillgången till säljaren i utbyte mot det nominella värdet av tillgången.

CDS-premie: Årlig kostnad i räntepunkter för att köpa ett CDS-kontrakt.

Certifikat: Ett värdepapper för handel på penningmarknaden som ges ut av till exempel en bank eller ett företag i syfte att låna pengar. Löptiden är maximalt ett år.

CRR/CRD IV, Capital Requirements Regulation/Capital Requirements Directive IV: Förslag till EU-förordning med direktiv som implementerar Basel III-överenskommelsen. Regelverket innehåller bland annat regler om bankers kapitaltäckning, skuldsättningsgrad och likviditet.

Disponibel inkomst: Summan av alla inkomster som en person eller ett hushåll förfogar över minus skatter och avgifter.

EBA, European Banking Authority: Europeiska bankmyndigheten som upprättar gemensamma reglerings- och tillsynsstandarder inom EU samt utför stresstester på europeiska banker.

ESM, European Stability Mechanism: Ett permanent internationellt finansinstitut som euroländerna grundat för att säkra stabiliteten i euroområdet. ESM ska ersätta de tidigare krishanteringsfonderna, såsom EFSF.

ESRB, European Systemic Risk Board: Europeiska systemrisknämnden ansvarar för makrotillsynen av det finansiella systemet inom EU.

Icke säkerställda obligationer: En obligation där innehavaren inte har särskild förmånsrätt vid en eventuell konkurs. Icke säkerställda obligationer innebär normalt högre kreditrisk än säkerställda obligationer, vilket medför att upplåningskostnaderna blir högre.

Intecknade tillgångar: Tillgångar som vissa fodringsägare har prioritet till om låntagaren inte skulle kunna betala sin skuld.

Interbankmarknaden: Finansiell marknad där bankerna handlar räntor och valutor sinsemellan.

Intjäning: Resultat före kreditförluster.

Kapitalkonserveringsbuffert: Ett krav på buffertkapital som består av kärnprimärkapital. Om bufferten inte är helt fylld måste banken behålla en del av vinsten för att förbättra kapitalrelationen. Buffertkravet måste vara fullt implementerat i januari 2019.

Kapitalmarknad: Samlingsnamn för aktiemarknaden, kreditmarknaden och derivatmarknaden.

Konkursgrad: Antalet konkurser dividerat med antalet företag.

Kreditgap: Avvikelsen från trenden i utlåningen från monetära finansiella institut till företag och hushåll i förhållande till BNP.

Kreditrisk: Risken att en låntagare inte fullgör sina förpliktelser.

Kreditvillkor: Villkor som fastställs i ett låneavtal, exempelvis ränta och avbetalningsplan. Kreditvillkor kan även innefatta den maximala belåningsgrad som tilläts för ett bostadslån.

Kärnprimärkapital: Primärkapital med avdrag för kapitaltillskott och reserver som får ingå i kapitalbasen som primärt kapital enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Kärnprimärkapitalrelation: Kärnprimärkapital i relation till riskvägda tillgångar.

LCR, Liquidity Coverage Ratio eller kortfristig likviditetskvot: Likviditetsmått definierat av Baselkommittén som mäter en banks förmåga att hantera ett stressat nettoutflöde av likviditet under 30 dagar. LCR på 100 procent innebär något förenklat att en banks likviditetsreserv är tillräckligt stor för att banken ska kunna hantera ett oväntat likviditetsutflöde i 30 dagar.

Likviditet: Mått på ett företags eller en organisations betalningsförmåga på kort sikt. Kan även beskriva hur snabbt det är möjligt att omsätta en tillgång till pengar.

Likviditetsbuffert: Medel som ett institut håller för att säkra sin kortsiktiga betalningsförmåga.

Likviditetsrisk: Risken att inte kunna klara sina betalningsförpliktelser på grund av brist på likviditet. Likviditetsrisk i ett finansiellt instrument innebär att en placering inte kan omsättas till likvida medel överhuvudtaget eller utan att förlora kraftigt i värde.

Likviditetsstöd: Åtgärder som en centralbank kan vidta för att stödja ett eller flera finansinstituts betalningsförmåga på kort sikt i syfte att undvika en allvarlig störning i det finansiella systemet och stärka förtroendet för betalningsväsendet.

NSFR, Net Stable Funding Ratio eller strukturell likviditetskvot: Likviditetsmått definierat av Baselkommittén. Måttet ställer en banks stabila finansiering i relation till dess illikvida tillgångar under ett stressat scenario som pågår i ett år.

Osäkra fordringar: Fordringar där betalningarna sannolikt inte kommer att fullföljas enligt kontraktsvillkoren. Osäkra fordringar ingår med sitt fulla belopp i balansräkningen, även om endast delar av dessa fordringar täcks av säkerheter.

Pelare 2: Det grundläggande kapitalkravet (Pelare 1) föreskriver att en bank vid varje tidpunkt ska ha en kapitalbas som minst motsvarar summan av kapitalkraven för kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker. Dessutom ska kapitalbasen även täcka kapitalkravet för ytterligare identifierade risker i verksamheten som inte fångas upp i Pelare 1, så kallad intern kapitalutvärdering (Pelare 2). Pelare 2 är ett individuellt kapitalkrav som varierar mellan olika banker. För svenska banker bestäms Pelare 2-kravet av Finansinspektionen. Medan Pelare 1-kapitalkravet är offentligt och påverkar de riskvägda tillgångarna är Pelare 2-påslaget i dagsläget inte offentligt och påverkar heller inte bankernas riskvägda tillgångar.

Provisionsnetto: Intäkter minus kostnader för sålda finansiella tjänster när de inte betraktas som ränta, exempelvis betalningstjänster, aktiehandel, kapitalförvaltning och kortverksamhet.

Reserveringar: Reserveringar för sannolika kreditförluster.

Riskpremie: Den extra avkastning investerare kräver i kompensation för att de tar en högre risk.

Riskvikt: För att räkna fram bankens riskvägda tillgångar multiplicerar man, något förenklat, utlånat belopp med en riskvikt. Riskvikten bestäms utifrån hur troligt det är att låntagaren inte kan fullgöra sina låneåtaganden och varierar således mellan låntagarna – en hög riskvikt innebär större risk än en låg riskvikt.

Riskvägda tillgångar: Tillgångar på balansräkningen och åtaganden utanför balansräkningen värderade efter kredit-, marknads- och operativ risk enligt kapitaltäckningsreglerna, se Basel II och Basel III.

Räntenetto: Skillnad mellan ränteintäkter från utlåning minus räntekostnader för upp- och inlåning.

Skuldkvot: Hushållens totala skulder som andel av disponibel inkomst.

Stibor: Stockholm Interbank Offered rate.

Styrränta: Ränta som en centralbank sätter i penningpolitiskt syfte. I Sverige är det reporäntan samt in- och utlåningsräntan till banksystemet. Reporäntan är Riksbankens viktigaste styrränta.

Säkerställd obligation: En obligation där innehavaren har särskild förmånsrätt vid en eventuell konkurs. Säkerställda obligationer innebär normalt lägre kreditrisk än icke säkerställda obligationer, vilket medför att upplåningskostnaderna blir lägre.

Valutaswap: En överenskommelse om att köpa, respektive sälja en valuta till dagens kurs för att sedan sälja, respektive köpa tillbaka samma valuta vid ett bestämt tillfälle i framtiden till en given kurs.

Värdepapperisering: En finansieringsmetod genom vilken ett antal lån (exempelvis bostadslån eller kontokortskrediter) sätts ihop, och säljs vidare till ett speciellt skapat bolag som i sin tur finansierar sig genom att ge ut värdepapper på marknaden.

Återföringar: Tidigare kvartals reserveringar för sannolika kreditförluster som återförs.