

PM

DATUM: 2015-07-03



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

Kapitalkrav för de svenska storbankerna – Riksbankens ståndpunkt¹

Sammanfattning

I november 2011 beslutade svenska myndigheter att det riskvägda kapitalkravet för de svenska storbankerna² ska vara minst 12 procent kärnprimärkapital i förhållande till bankernas riskvägda exponeringsbelopp³. I efterhand har det visat sig att det finns mycket som talar för att den nivån troligtvis är för låg.

Erfarenheter efter 2011 pekar på att kostnaderna med att införa högre kapitalkrav troligen överskattades samtidigt som nyttan underskattades. Även internationella studier som tillkommit sedan dess indikerar att kapitalnivån bör vara högre än 12 procent. Dessutom har storbankernas riskvikter, som påverkar det riskvägda kapitalkravet, minskat sedan 2011. Minskningen har till stor del drivits av att bankerna numera i en allt högre utsträckning använder interna modeller för att beräkna sina riskvikter till skillnad från tidigare då schablonmetoder användes. Det kapitalkrav som beslutades 2011 binder därför idag upp en mindre mängd kapital i förhållande till bankernas risk än vad det gjorde 2011.

Sammantaget talar detta för att kapitalkravet bör justeras upp. Hur stor uppjusteringen bör vara kräver dock ytterligare analys än den som gjorts inom ramen för denna promemoria.

Sedan 2011 har Finansinspektionen infört ytterligare kapitalkrav för svenska banker genom bland annat ett riskviktsgolv för svenska bolån och den kontracykliska kapitalbufferten. Men de kraven infördes huvudsakligen för att möta andra risker än de som beaktades i överenskommelsen från 2011. Därför bör de inte vägas in i diskussionen om huruvida kravet som infördes 2011 är väl avvägt.

Det finns fördelar men också nackdelar med de metoder som bankerna använder i sina interna modeller för att beräkna de riskvikter som det riskvägda kapitalkravet bygger på. Såväl tillsynsmyndigheter som banker och andra marknadsaktörer har i många fall ifrågasatt tillförlitligheten i de riskvikter som bankerna beräknar med interna modeller. Framförallt finns en oro att bankerna underskattar riskerna och därmed håller för lite kapital. För att minska den risken bör det nuvarande riskvägda kapitalkravet kompletteras med andra typer av kapitalkrav såsom t.ex. ett nytt generellt riskviktsgolv eller ett bruttosoliditetskrav.

¹ Denna promemoria skrevs som ett underlag till Stabilitetsrådets möte i juni 2015.

² Med de svenska storbankerna avses Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank.

³ Med riskvägt exponeringsbelopp menas tillgångarnas värde justerat för risk

1. Inledning

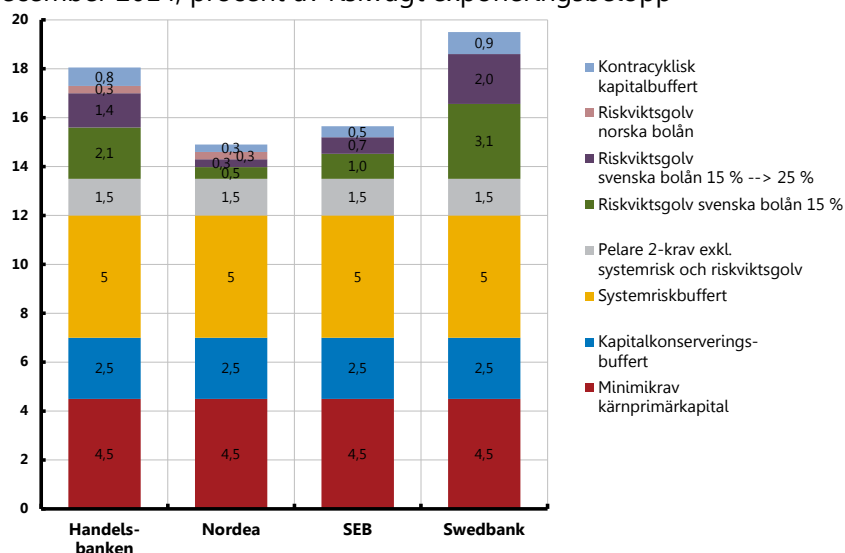
Mot bakgrund av lärdomarna från den globala finanskrisen har kapitalkraven höjts för banker världen över. I december 2010 slöts den så kallade Basel III-överenskommelsen, som bland annat fastställde att globalt verksamma banker bör hålla kärnprimärkapital som motsvarar minst 7 procent i av bankens riskvägda exponeringar (BCBS, 2010a). I juni 2013 antogs denna globala minimistandard också i ett EU-direktiv, som omfattar samtliga kreditinstitut inom EU (EU, 2013). Året därpå införlivades direktivet med svensk lagstiftning (Sveriges riksdag, 2014).

Men av olika skäl är det svenska banksystemet särskilt känsligt för störningar. Därför enades Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksbanken i november 2011 om att ställa ytterligare kapitalkrav på de fyra svenska storbankerna utöver det som följer av Basel III-överenskommelsen och EU-regelverket. Enligt den här så kallade novemberöverenskommelsen, ska de svenska storbankerna hålla minst 12 procent kärnprimärkapital i förhållande till sina riskvägda exponeringar.⁴

Det fanns också vissa specifika risker i det svenska banksystemet, som inte beaktades i överenskommelsen 2011. Därför har ytterligare krav införts sedan dess, för att hantera just dessa risker. De ytterligare kraven innefattar bland annat ett kapitalkrav i form av ett riskviktsgolv på 25 procent som berör bankernas bolån, samt en så kallad kontryckisk kapitalbuffert.⁵ Sammantaget uppgår kärnprimärkapitalkravet för de svenska storbankerna totalt till mellan 15 och 19 procent av deras respektive riskvägda exponeringsbelopp (se diagram 1).⁶ Eftersom den här promemorian fokuserar på att utreda om det krav som fastställdes i november 2011 behöver justeras eller inte, kommer de senare tillkomna kraven inte att inkluderas i analysen.

Diagram 1. De svenska storbankernas kärnprimärkapitalkrav

December 2014, procent av riskvägt exponeringsbelopp



Anmärkning: Storleken på pelare 2-kravet är i dagsläget inte publikt men Finansinspektionen använder en schablon på 1,5 procent av riskvägt exponeringsbelopp i sina offentliga publikationer. Källa: Finansinspektionen (2014)

⁴ De övriga bankerna har ett kärnprimärkapitalkrav på 7 procent.

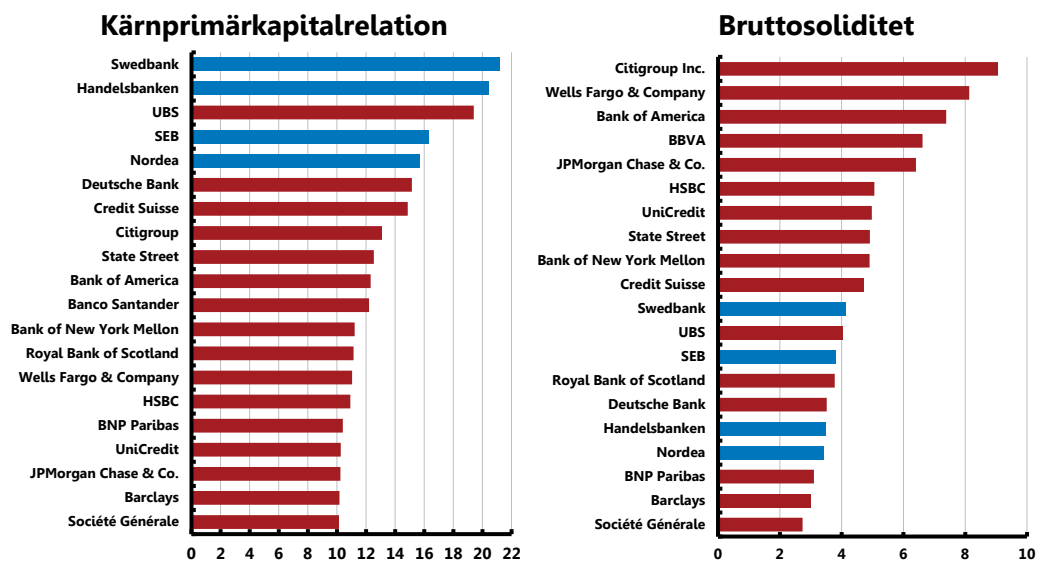
⁵ Utöver detta har varje bank ett institutspecifikt kapitalkrav inom det som kallas pelare 2. Även detta krav ligger utanför det som beslutades i överenskommelsen från 2011. Syftet med kravet är att fånga risker som är specifika för den enskilda banken och risker som inte fångas av övriga krav. Det institutspecifika kravet är således utöver systemriskkravet om 2 procent och riskviktsgolvet för bolån, även om dessa också ligger inom pelare 2.

⁶ Storbankernas faktiska kärnprimärkapitalrelationer uppgår i dag till mellan 15 och drygt 21 procent (Finansinspektionen, 2015).

Svenska storbanker redovisar höga kärnprimärkapitalrelationer i ett internationellt perspektiv. Deras position relativt andra banker blir däremot annorlunda om man tittar på bankernas bruttosoliditet, som är ett icke-riskvägt kapitaltäckningsmått (se diagram 2 och 3).

Diagram 2 och 3. Svenska bankers kärnprimärkapitalrelationer och bruttosoliditet i jämförelse med andra systemviktiga banker⁷

December 2014, procent



Anm. Med bruttosoliditet avses här bankernas kärnprimärkapital i förhållande till deras totala tillgångar, vilket alltså därmed skiljer sig något från Baselkommitténs definition.

Källa: SNL.

Syftet med den här promemorian är alltså att undersöka om det kapitalkrav som infördes i samband med 2011 års novemberöverenskommelse bör höjas och – eventuellt – kompletteras med andra typer av kapitalkrav. Analysen omfattar inte hur stor den kontryckliga kapitalbufferten bör vara.⁸

⁷ Jämförelsegruppen omfattar globala systemviktiga banker för vilka relevant information finns tillgänglig via SNL.

⁸ För Riksbankens åsikt i frågan om den kontryckliga buffertens storlek, se Sveriges riksbank (2015)

2. Internationellt och nationellt arbete med kapitalkrav

2.1 Den internationella regleringsagendan

Sverige är inte ensamt om att se över kapitalkraven för banker. I Baselkommittén och i många länder runt om i världen pågår för närvarande ett omfattande arbete med att öka tillförlitligheten i och tilltron till bankernas redovisade kapitalnivåer. En stor del av detta arbete grundar sig i en oro för att de interna modeller som stora banker använder för att beräkna sina riskvikter underskattar risken i bankernas exponeringar, och leder till att bankerna har kapitalrelationer som varken är tillförlitliga eller tillräckligt jämförbara mellan bankerna.⁹

Baselkommittén har därför påbörjat en översyn av reglerna för bankernas interna modeller. Syftet är att öka trovärdigheten i bankernas riskvikter genom att i viss mån minska bankernas flexibilitet i hur de interna modellerna kan användas för att beräkna riskvikterna. Kommittén har uttalat att även andra åtgärder kan behövas för att säkerställa att bankerna är tillräckligt kapitaliserade. Därför har de arbetat fram förslag om nya golvregler, som kopplas till en ny schablonmetod för beräkning av det riskviktade kapitalkravet. Genom att sätta ett golv för hur lågt bankernas riskvikter kan sjunka begränsas också hur mycket bankernas kapitalkrav kan minska. Baselkommitténs medlemmar har också enats om en definition av ett icke-riskvägt kapitalkrav, det så kallade bruttosoliditetskravet. För närvarande pågår ett arbete om vilken nivå ett sådant krav bör sättas på för att bäst komplettera det riskbaserade kapitalkravet (BCBS, 2014).

Parallellt med översynen diskuterar Baselkommittén och Financial Stability Board (FSB) hur de ska införa krav på förlustabsorberande kapital och skulder ("Total Loss Absorbing Capacity", TLAC). TLAC ska kunna användas vid resolution av en systemviktig bank, och utgör därmed också ett komplement till de befintliga kapitalkraven.

2.2 Højningar av kapitalkrav på nationell nivå

I samband med novemberöverenskommelsen 2011 blev Sverige ett av de första länderna som införde ett kapitalkrav på sina största banker som är högre än den globala minimistandarden. Sedan dess har flera länder följt efter. Dit hör exempelvis Nederländerna, Schweiz, Storbritannien och USA. Även i dessa länder har analyser visat att systemviktiga banker behöver högre kapitalkrav. I vissa fall höjs de riskvägda kapitalkraven och i andra fall höjs de icke-riskvägda kraven.

I tabell 1 framgår att de krav som införts i dessa länder inte entydigt är högre eller lägre än i Sverige. Det är också svårt att jämföra nivån på kapitalkrav i olika länder, dels för att banksystemen är olika, dels för att data och antaganden som använts för att komma fram till kraven inte alltid är offentligt tillgängliga. Man ska också komma ihåg att högre kapitalkrav endast är ett av många sätt att öka motståndskraften i ett banksystem. I Storbritannien planerar man till exempel att minska systemriskerna genom att delvis separera bankernas in- och utlåningsverksamhet från handelsverksamheten. Men trots att det är svårt att jämföra nivån på kapitalkrav i olika länder är det intressant att redogöra för hur man resonerat när man infört högre krav i länder som har banksystem som delar några eller flera egenskaper med det svenska.

⁹ Se till exempel Haldane (2012), Tarullo (2014), The Economist (2012) samt Barclays (2012), som bland annat diskuterades i FT Alphaville 25 maj 2012.

Tabell 1. Överblick av kraven som införts i Nederländerna, Storbritannien, USA och Schweiz

Land	Krav som höjts	Nivå på krav efter höjning	Införs
Nederländerna	Kärnprimärkapital	10 %	2016–2019
Schweiz	Bruttosoliditet	4 till 4,9 %	Före 2019
Schweiz	Kärnprimärkapital	10 %	Före 2019
Storbritannien	Bruttosoliditet	Upp till 4,05 %	2016–2019
USA	Bruttosoliditet	5 till 6 %	2016–2019

Källa: De Nederlandsche Bank (2014), Finma (2014), Bank of England (2014) och Federal Reserve (2014)

2.3 Argumenten bakom höjda krav är relevanta även för Sveriges del

Argumenten för de höjningar som gjorts i andra länder är delvis desamma som de som använts för att motivera att Sverige behöver högre krav än de globala minimikraven. Bland dessa argument ingår att ländernas banksystem är ovanligt stora och sammankopplade. Dessutom har ett antal andra argument lyfts fram, som vi redogör för nedan.

Flera nationella myndigheter¹⁰ framhåller att det än i dag verkar finnas kvar en uppfattning om att de aktörer som anses vara "too big to fail", för stora för att gå omkull, har implicita statsgarantier. Så länge som den uppfattningen finns kvar, finns det även incitament för t.ex. aktieägare och borgenärer att ta överdrivet stora risker, eftersom det blir staten som får stå för en del av notan om riskerna materialiseras.

Uppfattningen om att vissa aktörer är "too big to fail" snedvrider också konkurrensbilden på ett sätt som missgynnar de mindre bankerna. De stora bankerna gynnas av att de får en implicit garanti som de mindre inte får. Det är därför negativt för konkurrensen på bankmarknaden och kan på ett osunt sätt uppmuntra till konsolidering och koncentration inom den finansiella sektorn.

Ländernas analyser lyfter också fram att hög kapitaltäckning är särskilt viktigt för systemviktiga banker. Det ger nämligen banken mer tid att agera i ett krisläge och hitta lösningar för att skydda sina systemviktiga funktioner. Högre systemvikt tenderar också att vara förknippad med en mer komplex organisationsstruktur och fler affärsområden, vilket i sin tur innebär mer komplicerad och tidskrävande krishantering.

Det bör noteras att såväl USA som Storbritannien och Schweiz planerar att höja det icke-riskvägda kapitalkravet med motivering att det är en viktig komponent för att garantera stabiliteten i det finansiella systemet.

3 Flera rapporter pekar på att kapitalnivån bör höjas

När Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksbanken beslutade att de svenska storbankernas kärnprimärkapital ska uppgå till minst 12 procent av bankernas riskvägda exponeringar baserade de bland annat sitt beslut på rapporten

¹⁰ Se bland annat De Nederlandsche Bank (2014), OCC, Federal Reserve och FDIC (2014) samt Finansinspektionen (2015a).

■ “Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker” (Sveriges riksbank, 2011), akademiska studier och rapporter från andra policyorganisationer. I det här avsnittet går vi igenom dessa källor, för att se om det har tillkommit ny information som på något sätt förändrar slutsatserna från hösten 2011. Dessutom redogör vi för en del av den forskning som gjorts på området sedan Riksbankens rapport publicerades.

3.1 Riksbankens rapport om lämplig kapitalnivå i de svenska storbankerna

Riksbanken gjorde 2011 en uppskattning av vilka kapitalnivåer som är lämpliga ur ett svenskt samhällsekonomiskt perspektiv i en rapport (Sveriges riksbank, 2011). Den rapporten byggde i sin tur till viss del på andra internationella studier, främst BCBS (2010). Rapporten tog också hänsyn till svenska förhållanden och gjorde beräkningarna utifrån det svenska banksystemet.¹¹ Här redogör vi för slutsatserna i rapporten och hur de står sig i dag.

För att få fram vilka kapitalnivåer som är lämpliga (optimala) ur ett svenskt samhällsekonomiskt perspektiv uppskattades nyttan och kostnaden som ökade kapitalnivåer ger upphov till på lång sikt. Nyttan av ökade kapitalnivåer följer av att sannolikheten för kostsamma bankkriser minskar. Kostnaden uppkommer eftersom bankerna antas höja räntorna och minska utlåningen när kapitalnivåerna höjs. Nyttan av ökade kapitalnivåer leder alltså till att BNP blir högre, medan kostnaden leder till att BNP blir lägre. Den lämpliga kapitalnivån är följaktligen den nivå som ger högst BNP på lång sikt. Rapporten kom fram till att för de svenska storbankerna borde detta ligga någonstans mellan 10 och 17 procent av deras riskvägda exponeringsbelopp. Det motsvarade en bruttosoliditet på 3,5–6 procent vid tiden för studien.¹²

Anledningen till att rapporten angav kapitalnivån som ett intervall var att man använde flera olika metoder för att beräkna såväl den samhällsekonomiska nyttan som kostnaden av högre kapitalnivåer. Intervallet 10 till 17 procent är ytterligheterna av utfallen av de olika möjliga kombinationerna av metoderna.

Förmodligen underskattar dock rapporten den samhällsekonomiskt lämpliga kapitalnivån för de svenska bankerna. Nedan går vi igenom vad som talar för att nyttan av högre kapitalnivåer underskattas i rapporten:

- När kostnaden av en bankkris beräknades i rapporten togs endast begränsad hänsyn till den globala finanskrisen 2007–2009. Det berodde på att det då inte var möjligt att till fullo uppskatta konsekvenserna av krisen.¹³ Sedan rapporten skrevs hösten 2011 har kostnaden för krisen ökat mer än väntat. Det talar därmed för att nyttan av högre kapitalnivåer också är större än som då antogs.
- Sedan finanskrisen har banksektorn i Sverige vuxit ytterligare i relation till BNP. En större banksektor innebär att framtida bankkriser kan bli ännu mer kostsamma än tidigare kriser och nyttan av högre kapitalnivåer blir därmed högre.

¹¹ I rapporten framhålls också några svenska förhållanden som talar för att kapitalkravet för svenska banker ska vara högre än den internationella miniminivån i Basel-regelverket. Dessa förhållanden är främst att Sverige har ett stort banksystem i förhållande till BNP, att systemet är tätt sammanlänkat, att bankerna till hög grad är beroende av marknadsfinansiering samt att bankerna har en stor andel utlandsfinansiering. Detta är samma faktorer som lyftes fram i novemberöverenskommelsen.

¹² Detta utgår från tabell 7 i appendix A i Sveriges riksbank (2011).

¹³ För att beräkna nyttan av högre kapitalnivåer används därför en genomsnittlig kostnad för tidigare kriser. Därmed menar rapporten att om större hänsyn skulle tas till de faktiska effekterna av denna kris så skulle den uppskattade nyttan av högre kapitalnivåer troligen också blivit högre.

- - Beräkningarna i rapporten tog inte hänsyn till att stater och centralbanker försöker mildra konsekvenserna av bankkriser genom olika typer av kostsamma räddningsåtgärder och att effekterna av kriserna förmodligen blivit betydligt värre utan dem. Statliga räddningsåtgärder kan dessutom ofta ha negativa effekter på de offentliga finanserna. De senaste årens statsfinansiella problem inom EU är ett exempel på det. Om dess kostnader hade inkluderats så skulle den sammanlagda kostnaden för en bankkris ha ökat. Därmed underskattades nyttan av högre kapitalnivåer även i detta avseende i rapporten.
 - I rapporten används en mycket strikt definition av bankkriser för att analysera hur högre kapitalnivåer minskar sannolikheten för bankkriser. En bankkris antogs uppstå först när banker blir insolventa, men i verkligheten uppstår bankkriser ofta redan innan bankerna blir insolventa. Sannolikheten för att en bankkris ska inträffa vid olika kapitalnivåer är därmed rimligtvis högre än vad rapporten kommer fram till.
 - Beräkningarna inkluderar inte att konsekvenserna av en bankkris förmodligen skulle bli mindre vid högre kapitalnivåer på grund av att bankerna då har en större förmåga att hantera förluster. Att den aspekten inte fanns med i rapporten beror på att det finns begränsat med forskning kring hur högre kapitalnivåer påverkar effekten av en bankkris.

Här går vi igenom vad som talar för att kostnaderna för högre kapitalnivåer överskattas i rapporten:

- - I rapporten gjordes antagandet att aktieägare fortsätter att ha samma avkastningskrav på bankkapital när kapitalnivån ökar. Men avkastningskraven bör rimligen minska om bankerna håller mer kapital eftersom det minskar risken för att bankerna ska fallera. Om aktieägarnas, och därmed bankernas, avkastningskrav minskar så skulle samhällskostnaden med högre kapital bli lägre eftersom bankerna inte skulle öka sina utlåningsräntor i lika stor utsträckning.
 - I rapporten togs inte hänsyn till att bankernas upplåningskostnader bör minska när bankernas kapitalnivåer ökar. Därmed skulle det tala för att kostnaden med högre kapitalnivåer har överskattats även ur denna aspekt.
 - I rapporten beaktades inte heller att bankerna troligtvis inte kan överföra hela den ökade kapitalkostnaden till låntagarna på grund av konkurrens mellan bankerna. Det gäller framför allt om även mindre banker, som inte omfattas av de högre kapitalkraven, konkurrerar på samma marknad som de större bankerna. Det är den här konkurrensen som till viss del kan förklara varför utlåningsräntorna har ökat mindre än befarat till följd av de högre kapitalnivåerna i Basel III, se exempelvis Caruana (2014). Det talar för att man överskattar den samhällsekonomiska kostnaden med högre kapitalnivåer i rapporten även ur denna aspekt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de antaganden man gjorde i rapporten ledde till att man troligtvis underskattade nyttan med högre kapitalnivåer, medan man troligtvis överskattade kostnaderna. Sedan rapporten publicerades har det inte heller skett några strukturella förändringar av det svenska banksystemet som skulle kunna motivera ett lägre intervall, som till exempel att banksystemet har blivit mindre till storlek eller mindre komplext och sammankopplat. Detta tyder således på att det kapitalkrav på 12 procent som beslutades i novemberöverenskommelsen 2011 var i underkant.

3.2 Internationella rapporter pekar på att kapitalnivåerna bör höjas

Under de senaste åren har flera rapporter publicerats där man argumenterar för att högre kapitalkrav är positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det finns många typer av kapitalkrav, men de rapporter som direkt kan jämföras med nivån i novemberöverenskommelsen är de som tittar på krav för kärnprimärkapital. En av dessa är Miles et al. (2012) som analyserat den samhälleliga nyttan och kostnaden med högre kapitalkrav i Storbritannien och nått slutsatsen att den sammanvägda samhällsnyttan maximeras vid en kärnprimärkapitalnivå på 16–20 procent.

Norges Bank har publicerat en rapport (Kragh-Sörensen, 2012) där man försökt hitta den optimala kapitalnivån för norska banker genom att applicera samma metodologi som i Sveriges riksbank (2011), men på norsk data. Författaren drar slutsatsen att den optimala nivån för kärnprimärkapital ligger mellan 13 och 23 procent. Dock framhålls att analysen, precis som Riksbankens tidigare rapport, innehåller ett antal områden med stor osäkerhet, och att man valt att göra vissa försiktiga antaganden. Man konstaterar också att uppskattningen av optimala kapitalnivåer skulle varit högre om man hade gjort andra antaganden i rapporten.

Admati et al. (2013) konstaterar att kapitaltäkningsreglerna under Basel II medförde alltför låga kapitalnivåer för bankerna. Författarna analyserar olika argument till varför en hög nivå av eget kapital hos bankerna skulle vara dyrt för samhället och ha en negativ effekt på kreditmarknaden. De finner att dessa argument antingen är felaktiga, svaga, eller irrelevanta eftersom de blandar ihop samhälleliga kostnader med privata. De når därefter slutsatsen att det inte är orimligt med ett icke-riskvägt kapitalkrav, det vill säga bruttosoliditetskrav, för banker på 20 till 30 procent.

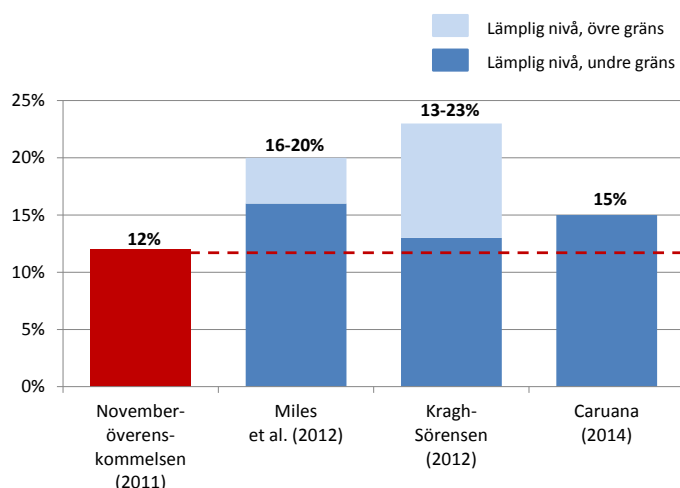
EU-kommissionen (2014) har publicerat en detaljerad rapport om den finansiella regleringsagendan, där de tar ett samlat grepp på kapitalkrav tillsammans med övriga reformer och regleringar, som BRRD. I rapporten söker man alltså inte efter en lämplig nivå av kapital, utan tittar på dagens situation och den reglering som har införts eller är planerad att införas. EU-kommissionen skriver att reglerna ofta medför kännbara kostnader, men att dessa kostnader oftast drabbar finansiella intermediärer samt deras aktieägare och anställda. Dessutom vägs kostnaderna upp av att reglering medför vinster för det bredare samhället, bland annat genom att stärka motståndskraften i det finansiella systemet och minska sannolikheten för en kris.

EU-kommissionen skriver vidare att kostnaderna med kapitalkrav inte bör analyseras isolerat utan att man också behöver se till de ovan nämnda vinsterna för samhället. Men de menar också att de studier som har tittat på vad striktare regler skulle kosta inte kan användas som en relevant måttstock, eftersom de oftast är baserade på förhållanden som rådde före finanskrisen då systemet var skört, överbelånat och närmade sig en kris.

Det finns också flera rapporter som pekar på att kostnaderna med högre kapitalkrav i realiteten blivit mindre än väntat. Caruana (2014) konstaterar att de stora negativa effekterna som vissa fruktade skulle drabba realekonomin och det finansiella systemet (t.ex. genom högre utlåningsräntor) inte har materialiserats. Bankers avkastning på eget kapital har fallit, så som man kan förvänta sig när skuldsättningen går ned och den riskfria räntan är låg. Caruana konstaterar att nivåer upp till 15 procent kärnprimärkapital i förhållande till riskvägt exponeringsbelopp är gynnsamma för ekonomin. Även Cecchetti (2014) konstaterar att de kostnader som befarades komma när man höjde kapitalkraven har varit låga hittills. Cecchetti delar därför Caruanas syn att man bör överväga att höja kraven ytterligare.

- Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att flera studier indikerar att den lämpliga kapitalnivån i en banksektor är högre än de 12 procent som beslutades 2011.

Diagram 4. Sammanställning av lämpliga kärnprimärkapitalnivåer i studier



Anmärkning: Notera att 12 procent används som jämförelsepunkt för de svenska kapitalkraven. Övriga svenska kapitalkrav infördes huvudsakligen för att bemöta specifika risker i det svenska systemet (se kapitel 1), och är därför inte fullt relevanta för jämförelsen.

4 Betydelsen av interna modeller för kapitalrelationerna

4.1 Minskade riskvikter till följd av övergång till interna metoder motiverar en höjning av kapitalkravet

En banks kärnprimärkapitalrelation uttrycks som en procentsats och kan lite förenklat sägas bero på hur mycket kapital banken har i förhållande till sina tillgångar – det vill säga bankens bruttosoliditet¹⁴ – och hur höga tillgångarnas genomsnittliga riskvikter är (se ekvation 1).

Ekvation 1.

$$\text{Kärnprimärkapitalrelation} = \frac{\text{Kärnprimärkapital}}{\text{Tillgångar} * \text{Genomsnittliga riskvikter}}$$

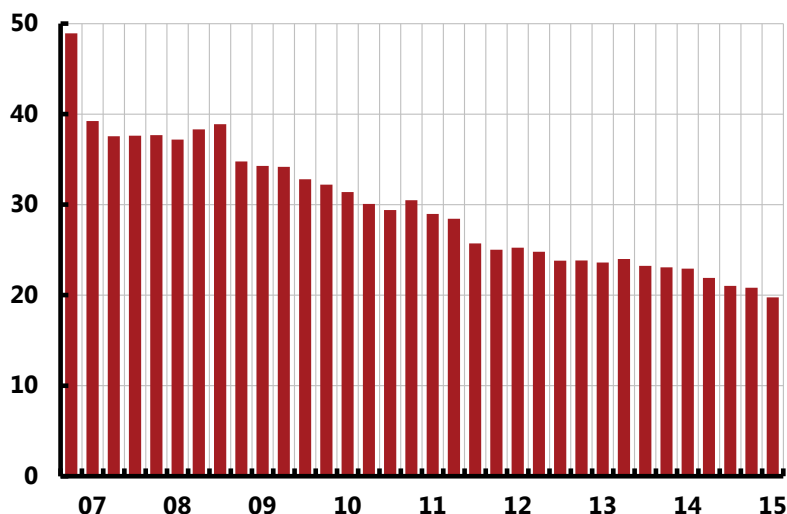
På samma sätt är en banks riskvägda kapitalkrav en funktion av en procentsats i förhållande till riskvikterna. Det faktum att dessa relationer är beroende av tillgångarnas riskvikter är viktigt i sammanhanget eftersom riskvikterna har minskat sedan 2011, då överenskommelsen slöts om att bankernas kärnprimärkapitalkrav skulle uppgå till 12 procent (se diagram 5). Det innebär således att bankerna behöver hålla en mindre mängd kapital i förhållande till sina tillgångar än innan minskningen av riskvikterna. Detta hade varit rimligt om hela riskviktsminskningen hade berott på att bankerna minskat sin *faktiska risk*. Men minskningen har istället till stor del drivits av att bankerna har ändrat det sätt de beräknar sina riskvikter på. Sedan 2007 då

¹⁴ Notera att Baselkommitténs definition skiljer sig något åt från denna definition.

Basel II implementerades i Sverige får nämligen bankerna efter Finansinspektionens godkännande beräkna sina riskvikter med interna metoder istället för den så kallade schablonmetoden¹⁵. I dagsläget används interna metoder för att beräkna drygt 75 procent av storbankernas riskvägda exponeringsbelopp. Och genom ett ökat användande av interna metoder har riskvikterna blivit lägre.

Diagram 5. Storbankernas genomsnittliga riskvikter

Procent



Anmärkning: Med bankernas genomsnittliga riskvikter avses här REA-densitet; det vill säga bankernas riskvägda exponeringsbelopp (REA) dividerat med deras totala tillgångar. Notera att riskviktsgolvet för bolån inte påverkar riskvikterna direkt utan läggs på som ett extra kapitalkrav.

Källa: Bankernas resultatrapporter.

Att bankerna använder interna metoder är i enlighet med regelverket. Likväl måste det konstateras att denna övergång har medfört att riskvikterna sjunkit mer än vad bankernas risk faktiskt har gjort. Det innebär därför att kapitalkravet om 12 procent i dag binder upp en mindre mängd kapital i förhållande till bankernas risk än det gjorde när kravet infördes 2011. Detta talar för att kapitalkravet behöver justeras upp. Justeringen skulle behöva vara proportionell mot den effekt som övergången till interna metoder har haft på riskvikterna.

Med de data som finns tillgängliga i dagsläget går det inte att säga hur stor del av den riskviktsminskning som har skett efter 2011 (då novemberöverenskommelsen slöts) som har drivits av att bankerna fortsatt att gå över till interna modeller.¹⁶ Men Finansinspektionen har uppskattat storleken av motsvarande effekt för perioden december 2006 till december 2013. I undersökningen noterade Finansinspektionen att storbankernas genomsnittliga riskvikter minskade från 47 procent till 23 procent under denna period (se diagram 6). 20 procentenheter av minskningen berodde på att bankerna ändrat metod för att bestämma riskvikterna medan endast 5 procentenheter berodde på att de hade minskat den faktiska risken i sin verksamhet

¹⁵ När en bank väl bestämt sig för att använda interna metoder för en del av sina exponeringar måste den också enligt regelverket successivt gå över till att använda dem även för övriga exponeringar. Finansinspektionen kan dock ge undantag för exponeringar för vilka riskvikterna inte lämpar sig att beräkna med interna metoder.

¹⁶ När beräkningen sker med interna metoder tar bankerna själva fram vissa parametrar på basis av historisk förluststatistik, som sedan används i en av Basalkommittén förutbestämd formel. Denna formel ger sedan riskvikterna och kapitalkravet. En bank kan antingen använda en grundläggande eller en avancerad intern metod. Skillnaden häremellan är att bankerna beräknar fler av parametrarna själva i den avancerade metoden.

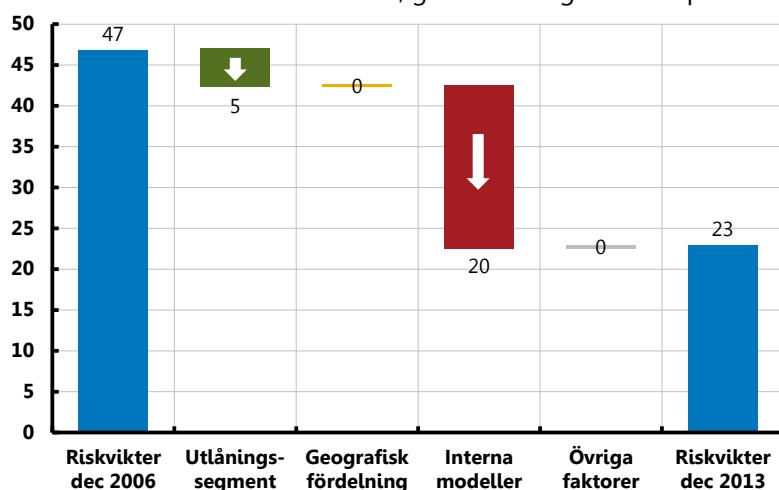
- genom att skifta sin utlåning till mindre riskfyllda exponeringar (summan av utlåningssegment och geografisk fördelning i diagram 6).¹⁷

Även om vi alltså inte kan säga hur stor effekt övergången till interna metoder har haft på riskvikterna efter 2011 är det troligt att effekten inte är försumbar. Det skulle således tala för att kapitalkravet behöver justeras upp för att motsvara samma mängd kapital i förhållande till bankernas faktiska risk som det gjorde 2011.

Det ska nämnas att Finansinspektionen genomförde en uppkorrigerig av kapitalkravet när de införde det så kallade riskviktsgolvet för svenska bolån. Detta gjordes i maj 2013 eftersom riskvikterna ansågs ha blivit för låga för svenska bolån. Någon liknande korrigerig har emellertid inte gjorts för bankernas övriga exponeringar.

Diagram 6. Riskviktsförändring i de svenska storbankerna

December 2006 – december 2013, genomsnittlig riskvikt i procent



Anmärkning: Övriga faktorer avser ett antal faktorer vars individuella effekt på riskvikterna inte kunde uppskattas av Finansinspektionen. Dessa är bland annat modelloptimeringar och konjunkturfuktuationer. Notera att riskviktsgolvet för bolån inte är inräknat här, eftersom det inte direkt påverkar riskvikterna utan läggs på som ett extra kapitalkrav.

Källa: Finansinspektionen (2014b)

RUTA: Storbankernas faktiska motståndskraft har ökat mindre än vad ökningen i deras kärnprimärkapitalrelationer antyder

Ovan konstaterade vi att övergången till interna metoder har medfört att bankernas riskvikter har sjunkit mer än vad minskningen i deras faktiska risk innebär. Vi har också konstaterat att det skulle kunna innebära att det kapitalkrav som beslutades 2011 bör korrigeras upp för att motsvara samma motståndskraft som när novemberöverenskommelsen slöts.

Ett annat sätt att illustrera effekten av att bankerna har gått över till interna metoder är att titta på hur höga bankernas rapporterade kapitalrelationer hade varit om de inte skulle ha ändrat sitt beräkningsätt. Det vill säga, istället för att titta på vad kapitalkravet i novemberöverenskommelsen motsvarar med dagens riskvikter, tittar vi här på vad bankernas rapporterade kapitalrelationer hade varit om bankerna inte hade utvecklat nya interna metoder under den här perioden.

Detta kan vara intressant eftersom det ofta antas att en ökning av bankernas

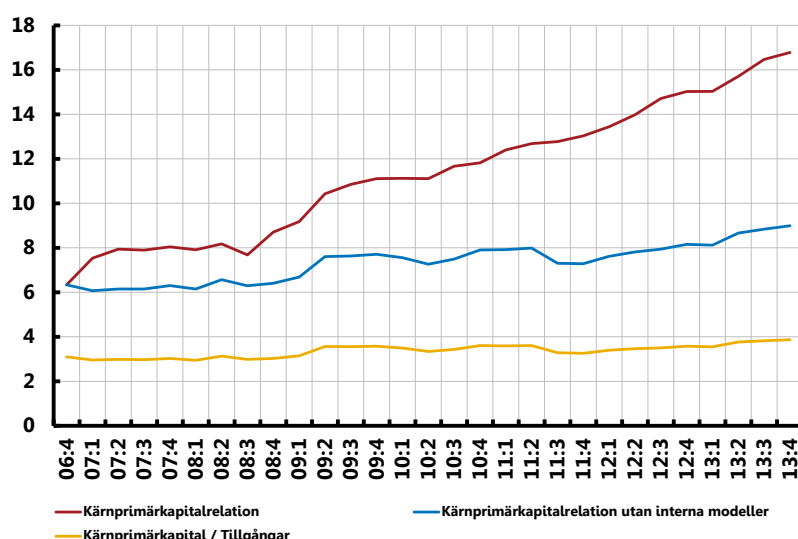
¹⁷ För mer information om bidrag till riskviktsminskningen se Finansinspektionen (2014b).

kapitalrelationer reflekterar en motsvarande ökning av deras motståndskraft mot förluster. Men eftersom en stor del av minskningen av storbankernas riskvikter beror på att de förändrat sitt beräkningssätt kan inte hela uppgången av kapitalrelationerna sägas spegla en större motståndskraft. Om vi däremot justerar för den del av uppgången i kapitalrelationerna som beror på övergången till interna modeller får vi en annan bild av ökningen i motståndskraft.

Under perioden 2006 till 2013 ökade storbankernas genomsnittliga rapporterade kärnprimärkapitalrelation från 6,3 till 16,9 procent (se röd graf i diagram R1). Men om vi justerar kapitalrelationerna för den del av riskviktsminskningen som beror på att bankerna har gått över till interna metoder uppgår kärnprimärkapitalrelationen för storbankerna till endast cirka 9 procent i slutet av 2013 (se blå graf i diagram R1).¹⁸ Den här uppskattningen antyder att den faktiska motståndskraften i de svenska storbankerna troligtvis har ökat betydligt mindre sedan Basel II infördes, än vad som verkar vara fallet när man endast tittar på bankernas rapporterade kapitalrelationer.¹⁹

Diagram R1. Storbankernas kärnprimärkapitalrelationer med och utan riskviktseffekt från interna modeller, samt kärnprimärkapital/totala tillgångar

Procent



Anm. Den röda linjen visar storbankernas kärnprimärkapitalrelation med bankernas redovisade riskvikter medan den blå linjen visar hur hög relationen hade varit om man hade exkluderat den del av riskviktsminskningen som har drivits av övergången till interna modeller under perioden som diagrammet omfattar. I diagrammet antas effekten vara jämnt fördelad över hela perioden på så sätt att de interna modellerna minskar riskvikterna lika mycket varje kvartal. Notera att riskviktsgolvet för bolån inte påverkar det riskvägda exponeringsbeloppet utan läggs på som ett extra kapitalkrav. Den röda linjen är således opåverkad av riskviktsgolvet.

Källa: Bankernas resultatrapporter, Finansinspektionen och Riksbanken

¹⁸ Finansinspektionens undersökning avsåg enbart bankernas kreditrisk. Men eftersom kreditrisk står för runt 80 procent av bankernas kapitalkrav och eftersom bankerna i stor utsträckning använder interna metoder även för marknadsrisk och operativ risk antas resultatet utgöra en rimlig uppskattning för bankernas hela verksamhet.

¹⁹ Detta implicerar inte att riskvikterna enligt Basel I nödvändigtvis var mer rättvisande än dagens riskvikter, utan endast att den faktiska motståndskraften i banksystemet inte har stigit i så stor utsträckning som ibland görs gällande. Det bör också noteras att den kapitalrelation på 9 procent som beräknats här inte går att rakt av jämföra med det krav på 12 procent som beslutades i novemberöverenskommelsen. Det är alltså inte så att man från denna beräkning kan sluta sig till att bankerna i termer av motståndskraft inte lever upp till novemberöverenskommelsen. Anledningen är att kapitalkravet i novemberöverenskommelsen baserades på de riskvikter som rådde 2011, och som därmed hade påverkats av den utökning av interna modeller som skedde innan 2011, medan den framräknade siffran på 9 procent exkluderar även denna effekt.

4.2 Nackdelarna med interna modeller motiverar att icke-riskvägda kapitalkrav införs som komplement

Möjligheten för bankerna att beräkna sina riskvikter med interna metoder infördes för att få en starkare koppling mellan riskvikter och tillgångars risk. På så sätt kunde man göra kapitalkraven mer riskkänsliga. Bankernas modeller är nämligen ofta bra på att riskdifferentiera mellan exponeringar, vilket innebär att de fångar *skillnaden* i risk mellan olika typer av exponeringar väl. Detta är önskvärt eftersom det säkerställer att mer riskabla exponeringar kräver mer kapital än mindre riskabla exponeringar. På så sätt upprätthålls en effektiv kapitalallokering och dessutom kan det öka bankernas incitament att förbättra sin riskhantering och kontroll.

Men på senare tid har en oro vuxit fram för att de interna modellerna ibland underskattar *nivån* på risken i exponeringarna och att kapitalkravet därmed blir för lågt. Såväl reglerare som banker och marknadsaktörer har uttryckt tvivel om hur väl de riskvikter som bankerna beräknar med hjälp av sina modeller speglar riskerna på ett riktigt sätt och om de ger jämförbara kapitalrelationer mellan olika banker.²⁰ Bland annat publicerade Baselkommittén tre rapporter under 2013 där man analyserade bankernas riskvikter som beräknas med interna modeller.²¹ En slutsats från det arbetet var att det finns stora skillnader i bankernas riskvikter även för identiska portföljer.

Nedan listar vi några av de tillkortakommanden som uppmärksammats med de interna modellerna.

- Bankerna saknar ofta tillräckligt god data över historiska förluster. I de flesta fall har bankerna inte data som täcker en hel kreditykel, vilket gör att de sannolikt inte kan fånga alla förluster. Detta gäller framför allt händelser som inträffar väldigt sällan, vilket är just de händelser som banker ska hålla kapital mot.
- Ytterligare ett problem är att historisk data, ens med en lång historik, inte nödvändigtvis är god prediktion av framtiden. Strukturella förändringar är svåra att fånga med databaserade modeller.
- Interna modeller är ofta väldigt komplexa, och regelverket lämnar stort utrymme för egna tolkningar. Såväl Baselkommittén som bankernas egna branschorganisationer har påpekat att detta ger upphov till stora skillnader mellan bankernas metoder.²²
- Ett annat problem är bristen på transparens. Stora internationellt aktiva banker använder ofta ett stort antal olika modeller. Varje modell mäter risken i en viss del av bankens verksamhet, och påverkas dessutom ofta av landsspecifika variationer i regelverken. För de största bankerna, som de så kallade G-SIBs, kan det handla om flera dussin modeller. Det gör det svårt för externa aktörer, som investerare, men även myndigheter, att utvärdera kvaliteten i bankernas modeller.²³ Eftersom de svenska storbankerna använder marknadsfinansiering i stor utsträckning och därmed är beroende av investerarnas förtroende, är denna poäng av särskild vikt för dem.

²⁰ Se till exempel Haldane (2012), Tarullo (2014), The Economist (2012), Barclays (2012) och Bruno, Nocera och Resti (2014).

²¹ Se BCBS (2013a, 2013b, 2013c).

²² Se BCBS (2013a, 2013b, 2013c) samt IIF (2014).

²³ Detta problem diskuteras bland annat av Le Lesle och Avramova (2012).

- Bankernas incitament är relativt entydigt att försöka minska sina riskvikter eftersom lägre riskvikter ger ett lägre kapitalkrav. Lägre kapital ger bättre möjlighet att konkurrera på marknaden och att öka sin avkastning. Tryck från investerare att kräva mer kapital eller högre avkastning om de anser att bankernas riskvikter sjunker omotiverat lågt skulle kunna fungera som en balanserande kraft. Tillsynsmyndighetens godkännande krävs också för att en bank ska få använda en ny modell. Men olika marknadsmisslyckanden gör att dessa faktorer sannolikt inte helt kan uppväga bankernas incitament att minska riskvikterna.²⁴ De här marknadsmisslyckandena inkluderar bristfällig transparens kring modellerna som gör det svårt att analysera och jämföra bankernas riskvikter, ojämn eller otillräcklig konkurrens, samt förekomsten av implicita statsgarantier,

Som nämndes i del 2.1 pågår ett arbete inom Baselkommittén med att förbättra trovärdigheten hos bankers kapitalisering, se BCBS (2014a). Vissa av de åtgärder som föreslås är tänkta att direkt stärka regelverket för interna modeller, bland annat genom att minska flexibiliteten för bankerna när de använder modellerna. Andra syftar till att öka den yttre kontrollen av modeller genom att förbättra graden av transparens kring beräkningen av riskvikterna, och i förlängningen öka trovärdigheten för bankernas kapitalrelationer. Stor vikt läggs också vid åtgärder som ska komplettera de nuvarande kapitalkraven som till stor del beräknas med interna metoder. Det handlar då om generella riskviktsgolv som kopplas till en ny schablonmetod samt det icke-riskvägda måttet bruttosoliditetskravet.

Riksbanken anser att detta är ett väldigt viktigt arbete. Åtgärderna för att minska de största bristerna med interna modeller är högst nödvändiga. Samtidigt behövs komplement till det här sättet att beräkna bankernas kapitalnivåer och kapitalkrav. Här fyller det riskviktsgolv som kommittén arbetar med en viktig roll. Men även kapitalmått som är helt oberoende av riskvikter är önskvärda som komplement eftersom bankers kapitalisering bör mätas på flera olika sätt. De flesta studierna visar också att bankers bruttosoliditet varit bättre än andra kapitalmått när det gäller att förutspå förluster och finansiella problem i bankerna (se exempelvis Blundell-Wignall och Roulet (2013) och Haldane (2012)).²⁵

5 Avslutande diskussion

Överenskommelsen mellan svenska myndigheter 2011 innebar att de svenska storbankernas kapitalkrav sattes över den internationella miniminivån som Baselöverenskommelsen innebär. Sedan dess har bankerna ökat sina kapitalnivåer betydligt. Det beror till stor del på att bankernas riskvägda exponeringsbelopp har minskat. Denna minskning har i sin tur drivits av att bankerna gått över till interna modeller snarare än att det drivits av att bankerna minskat den faktiska risken i sin verksamhet. Detta innebär att den ökning som har kunnat observeras i storbankernas riskvägda kapitalnivåer inte motsvaras av en lika stor ökning i faktisk motståndskraft.

Det riskvägda kapitalkravet har en del fördelar genom att det kopplar samman bankernas kapitalkrav med riskhantering. Samtidigt kan vi konstatera att allt mer kritik riktas mot det riskvägda kapitalkravet i allmänhet, och de interna modellerna i synnerhet. Basel III-överenskommelsen har inneburit att kvalitén på bankernas kapital har förstärkts jämfört med tidigare regelverk. Men utan ett sätt att mäta risk som är

²⁴ I Finansinspektionen (2015) konstaterades att de svenska storbankerna fortfarande åtnjuter fördelarna av en implicit statsgaranti till ett uppskattat värde på 6-14 miljarder kronor.

²⁵ För en djupare diskussion om fördelarna med ett bruttosoliditetskrav se Wagman (2013) och Sveriges riksbank (2014).

■ både trovärdigt och jämförbart över tiden riskerar riskvägda kapitalkrav att leda till alltför låga kapitalkrav. Detta leder oss till två slutsatser:

1. En skärpning av det riskviktsbaserade kapitalkravet för de svenska storbankerna bör övervägas. Erfarenheter och studier sedan 2011 tyder på att det kapitalkrav på 12 procent som då beslutades troligtvis var för lågt. Dessutom binder kravet upp en mindre mängd kapital i förhållande till bankernas risk i dag än vad det gjorde när det infördes, eftersom riskvikterna har sjunkit till följd av att bankerna har utökat användandet av interna modeller. Det här talar alltså för att kapitalkravet bör justeras upp. Men för att närmare bestämma hur mycket kapitalkravet behöver korrigeras upp måste ytterligare analys göras.
2. Det riskvägda kapitalkravet bör kompletteras med kapitalkrav som inte är beroende av interna modeller. Visserligen skulle en del av problemen med modeller kunna motverkas av ett förbättrat regelverk, men komplexiteten och bristen på transparens i de interna modellerna gör att problemen med att bedöma om bankerna har tillräckligt med kapital för sina risker i stora delar ändå skulle kvarstå. Därför behövs komplement till det nuvarande riskvägda kapitalkravet, såsom t.ex. ett nytt riskviktsgolvt eller ett bruttosoliditetskrav.

Ett vanligt argument mot att höja kapitalnivåerna är att det kan leda till att riskerna i bankerna istället kommer att flyttas till den så kallade skuggbankssektorn.²⁶ I dagsläget pågår det ett omfattande arbete internationellt, främst inom FSB, för att minska eventuella systemriskerna från skuggbankssektorn samt att förbättra övervakningen av den. Den svenska skuggbankssektorn är i dagsläget förhållandevis liten jämfört med de svenska bankerna och också i en internationell jämförelse (Hansson, Oscarius och Söderberg, 2014). Dessutom är i stort sett alla svenska skuggbanker reglerade och under tillsyn. Däremot bör utvecklingen av skuggbankssektorn i Sverige noggrant följas framöver, oavsett om kapitalnivåerna för bankerna höjs eller inte, eftersom denna sektor skulle kunna påverka det finansiella systemet negativt. Om den ger upphov till systemriskerna bör riskerna begränsas på liknande sätt som för bankerna.²⁷ Att högre kapitalnivåer för bankerna kan leda till att en del av riskerna flyttas till skuggbankssektorn bör därför inte vara en anledning till att inte utreda en skärpning av bankernas kapitalkrav.

En annan aspekt som ofta bärs fram som ett argument mot att höja kapitalkraven är att det rådande makroekonomiska läget med en låg inflation skulle kunna förvärras om kapitalkraven höjdes och bankerna därigenom skulle strama åt sin utlåning genom att höja räntorna. Den exakta tidpunkten för att höja kapitalkraven bör naturligtvis utredas noga, men den principiella frågan om högre kapitalkrav är inte beroende av detta argument.

²⁶ Detta diskuterades också i Sveriges riksbank (2011).

²⁷ Internationellt, bland annat inom EU, diskuteras det mycket om olika makrotillsynsverktyg även för skuggbanker, som ska kunna användas för att kunna begränsa eventuella systemriskerna från dessa.

■ Referenser

Acharya, Viral and Sascha Steffen (2014), "Benchmarking the European Central Bank's Asset Quality Review and Stress Test – A Tale of Two Leverage Ratios", *Working paper Center for European Policy Studies*, november 2014.

Admati, Admati, Peter DeMarzo, Martin Hellwig och Paul Pfleiderer (2013), "Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Socially Expensive", *Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2013/23*, oktober 2013.

Bank of England (2014), *The Financial Policy Committee's review of the leverage ratio*, oktober 2014.

Barclays (2012), *Bye, Bye Basel? Making Basel more relevant*, Barclays Equity research, maj 2012.

BCBS (2010), *An assessment of the longterm economic impact of the new regulatory framework*, Basel Committee on Banking Supervision, augusti 2010.

BCBS (2010a), *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, december 2010

BCBS (2013a), *Analysis of risk-weighted assets for market risk in the trading book*, Basel Committee on Banking Supervision, januari 2013.

BCBS (2013b), *Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, Basel Committee on Banking Supervision, juli 2013.

BCBS (2013c), *Second report on risk-weighted assets for market risk in the trading book*, Basel Committee on Banking Supervision, december 2013.

BCBS (2014), *Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Basel Committee on Banking Supervision, januari 2014.

BCBS (2014a), *Reducing excessive variability in banks' regulatory capital ratios: a report to G20*, Basel Committee on Banking Supervision, november 2014.

Blundell-Wignall, Adrian och Caroline Roulet (2012), "Business Models of Banks, Leverage and the Distance-to-Default", *OECD Financial Market Trends*, Vol. 2012/2, s. 7–34.

Bridges, Jonathan, David Gregory, Mette Nielsen, Silvia Pezzini, Amar Radia och Marco Spaltro (2014), "The impact of capital requirements on bank lending", *Bank of England working paper*, No. 486, januari 2014.

Bruno, Brunella, Giacomo Nocera och Andrea Resti (2014), "The credibility of European banks' risk-weighted capital: structural differences or national segmentations?", *Bocconi University working paper*, oktober 2014.

Caruana, Jamie (2014), *How much capital is enough?*, Bank of International Settlements, tal på IESE Business School conference on "Challenges for the future of banking: regulation, supervision and the structure of banking", London, 26 november 2014.

Cecchetti, Stephen G. (2014), "The jury is in", *Centre for Economic Policy Research Policy Insight*, nr. 76, december 2014.

De Nederlandsche Bank (2014), *DNB imposes additional capital buffer requirement on Dutch systemic banks*, press release, april 2014.

EU-kommissionen (2014), "Economic Review of the Financial Regulation Agenda", *EU commission staff working document SWP 158*, maj 2014.

EU (2013), *Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms*, Europeiska unionen.

Finansinspektionen (2013), *Risikviktsgränser för svenska bolån*, maj 2013.

Finansinspektionen (2014), *Kapitalkrav för svenska banker*, september 2014.

Finansinspektionen (2014b), *Stabiliteten i det finansiella systemet*, december 2014

Finansinspektionen (2015), *De svenska bankernas kapitalkrav fjärde kvartalet 2014*, februari 2015.

Finansinspektionen (2015a), *Den implicita statliga garantin till systemviktiga banker*, april 2015.

Finma (2014), *FINMA details TBTF decrees*, press release, maj 2014.

Haldane, Andrew (2012), *The dog and the frisbee*, tal på Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium, "The Changing Policy Landscape", Jackson Hole, Wyoming, Bank of England, augusti 2012,

Hansson, Daniel, Louise Oscarius och Jonas Söderberg (2014), "Skuggbanker ur ett svenskt perspektiv", *Penning- och valutapolitik*, 2014:3, Sveriges riksbank, s. 24 – 59.

IIF (2014), "Risk sensitivity: the important role of internal models", *Institute of International Finance*, september 2014.

Kragh-Sørensen, Kasper (2012), "Optimal capital adequacy ratios for Norwegian banks", *Norges Bank staff memo no. 29*, december 2012.

Le Lésle, Vanessa och Sofiya Avramova (2012), "Revisiting Risk-Weighted Assets – why do RWAs differ across countries and what can be done about it?", *IMF working paper WP/12/90*, mars 2012.

Miles, David, Jing Yang och Gilberto Marcheggiano (2012), "Optimal bank capital", *The Economic Journal*, vol. 123 (567), s. 1 -37.

OCC, Federal Reserve och FDIC (2014), "Regulatory Capital Rules: Regulatory Capital, Enhanced Supplementary Leverage Ratio Standards for Certain Bank Holding Companies and Their Subsidiary Insured Depository Institutions", *Federal Register*, vol. 79 (84), maj 2014.

- Sveriges riksbank (2011), *Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys*, december 2011.

Sverige riksbank (2014), *Finansiell stabilitet 2014:2*, december 2014.

Sverige riksbank (2015), *Remissyttrande om Förslag till ändring av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde (DNR 2015-00424)*, juni 2015.

Sveriges Riksdag (2014), "Lag (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag", *Svensk författningssamling*.

Tarullo, Daniel, (2014), *Rethinking the Aims of Prudential Regulation*, tal på Federal Reserve Bank of Chicago Structure Conference, maj 2014.

The Economist (2012), "Risk-weighted assets - DIY capital", *The Economist*, 8th december 2012.

Wagman, Katarina (2013), "Bruttosoliditet – vad är det och behövs det?", *Ekonomiska kommentarer*, nr 5 2013, Sveriges riksbank.

■ Appendix – höjningar av kapitalkrav i andra länder

A.1 Höjning av kärnprimärkapitalkravet i Nederländerna

Den nederländska centralbanken (De Nederlandsche Bank, DNB) meddelade 2014 att den avser att införa en ytterligare systemriskbuffert för landets största banker. Denna buffert ska bestå av kärnprimärkapital och läggs ovanpå de obligatoriska riskvägda kapitalkraven på EU-nivå som är 7 procent²⁸. Kravet gäller för de tre största bankerna ING, ABN Amro och Rabobank. Dessa banker måste därmed hålla en buffert på 3 procent av det riskvägda exponeringsbeloppet utöver de obligatoriska kapitalkraven på EU-nivå, och får därmed ett totalt kärnprimärkapitalkrav på minst 10 procent.

I de analyser som banat väg för beslutet om det ytterligare kravet betonar DNB att den finansiella krisen under 2007 och 2008 visat att stora bankers problem får allvarliga konsekvenser för det finansiella systemet, och även för realekonomin. De anser vidare att det är särskilt viktigt med höga kapitalkrav eftersom Nederländernas banksystem är både stort och koncentrerat. Nederländernas finansiella sektor har stora likheter med Sveriges finansiella sektor, sett till såväl banksektorns storlek i relation till BNP som till faktumet att ett fåtal stora banker dominerar sektorn.

A.2 Höjning av såväl riskvägda som icke-riskvägda kapitalkrav i Schweiz

Den schweiziska finansinspektionen (Finma) färdigställde i början på 2014 ett åtgärds paket för systemviktiga banker som inkluderar höjda kapitalkrav. För de två största bankerna Credit Suisse och UBS höjs såväl det riskvägda som det icke-riskvägda kapitalkravet med de nya reglerna.

Det totala kapitalkravet blir enligt de nya kraven 19,2 procent för UBS och 16,7 procent för Credit Suisse, varav 10 procent ska utgöras av kärnprimärkapital. Man höjer även bruttosoliditetskravet till 4,9 procent för UBS och 4,0 procent för Credit Suisse. UBS har högre krav baserat på dess högre marknadsandel på den schweiziska marknaden. Målet med de höjda kraven är att minska sannolikheten för fallissemang, få flexiblare krishantering samt förstärka bankernas incitament att minska storlek och risktagande. Det senare anses vara särskilt angeläget för systemviktiga institutioner.

I en analys skriver Finma att kapitalisering är särskilt viktigt för systemviktiga banker, då det ger bankens ledning och motparter, såväl som reglerande myndigheter, mer tid att agera i ett krisläge, bland annat för att hitta lösningar för att skydda bankens systemviktiga funktioner. Man konstaterar också att högre systemrisk ofta går hand i hand med en mer komplex organisationsstruktur och fler affärsområden, vilket i sin tur medför en mer komplex och tidskrävande krishantering.

A.3 Höjt bruttosoliditetskrav och andra åtgärder i Storbritannien

Storbritannien har föreslagit ett höjt bruttosoliditetskrav för systemviktiga banker, kallat Supplementary Leverage Ratio Buffer. Utöver basen på 3 procent tillkommer ett extra krav som varierar mellan banker och som sätts till 35 procent av bankens riskvägda systemviktsbuffert. Denna kalibrering är inte färdigställd, men resultatet kan bli ett totalt bruttosoliditetskrav på upp till 4,05 procent. Sir John Vickers, som lett den kommitté inom Bank of England som utredde frågan, sade i samband med offentliggörandet av det höjda kravet att det är uppenbart att systemviktiga banker ska ha högre bruttosoliditetskrav i linje med deras högre riskvägda kapitalkrav. I

²⁸ Minimikapitalkravet på 4,5 procent och kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent.

tillägg till de höjda kraven planerar Storbritannien även att minska den risk som är förknippad med stora banker genom att delvis separera dessa bankers in- och utlåningsverksamhet från handelsverksamheten – så kallad "ring-fencing".

A.4 Höjning av det icke-riskvägda kapitalkravet i USA

Även USA:s centralbank Federal Reserve (Fed) meddelade under 2014 att den avser höja kapitalkraven för landets största banker. Det är dock det icke-riskvägda kapitalkravet som höjs, det vill säga bruttosoliditetskravet. Detta sker genom att man inför ett så kallat Supplementary Leverage Ratio (SLR)²⁹ som är USAs implementering av bruttosoliditetskravet i Basel III. De åtta banker i USA som anses systemviktiga samt tillhörande dotterbolag omfattas av SLR, och får därigenom ett bruttosoliditetskrav på 5 till 6 procent. Sedan tidigare har också samtliga banker i USA ett generellt bruttosoliditetskrav på 4 procent, kallat US Leverage Ratio. US Leverage Ratio skiljer sig dock från Basel III-måttet i utformning och diskuteras därför inte vidare i denna promemoria.

Angående SLR understryker Fed att en stark kapitalbas är synnerligen viktigt för de största och mest sammankopplade bankerna i landet, eftersom kapitalbrist hos dessa banker riskerar att få märkbara konsekvenser för ekonomin och även bidra till stress i det finansiella systemet, såväl nationellt som internationellt. Fed pekar också på att högre kapitalkrav för dessa institut fungerar som en buffert av privat kapital som kan utnyttjas före det att det statliga garanti- och resolutionssystemet sätts in, och minskar sannolikheten för att problem hos dessa institut ska leda till störningar i ekonomin.

Fed pekar också på att USA, och många andra länder, vidtog åtgärder efter krisen för att hindra riskspridning och återställa stabiliteten i det finansiella systemet. Enligt Fed finns det dock ändå kvar en uppfattning om att vissa banker är "too big to fail", vilket innebär att de förväntas få stöd av staten om de skulle få finansiella problem, så kallad implicit statsgaranti. Så länge som denna uppfattning kvarstår så finns även incitamenten till överdrivet risktagande kvar eftersom eventuella kostnader till följd av för högt risktagandet till viss del antas betalas av staten. Genom höjda kapitalkrav skulle däremot sannolikheten minska för att staten ska behöva ge stöd till banken och därmed minskar den implicita garantin. Fed pekar dessutom på att "too big to fail" snedvrider konkurrensbilden, eftersom dessa institut kan finansiera sig till en lägre kostnad än mindre banker till följd av den implicita statsgarantin. Denna snedvridning missgynnar de mindre bankerna, är skadlig för konkurrensen och kan på ett osunt sätt uppmuntra till konsolidering och koncentration inom den finansiella sektorn.

Fed skriver vidare att de riskvägda och icke-riskvägda kapitalkraven kompenserar för potentiella svagheter hos varandra, och att dessa krav är som mest effektiva när de samexisterar. De för fram att det icke-riskvägda kravet har en central roll genom att mildra de pro-cykliska egenskaperna hos riskvägda kapitalkrav. Fed anser att bruttosoliditetskravet bidrar till att kompensera för möjligheten att riskvägda mått underskattar den risk som finns hos stora mängder tillgångar – tillgångar som ser fullt stabila ut i normala tider, men som kan bli mycket mer riskfyllda i perioder av stress.

²⁹ SLR skilde sig initialt från Basel III på ett antal punkter, men justerades i september 2014 för att bättre överensstämmer med Basel III-måttet. Justeringarna rörde främst de komponenter som räknas in i nämnaren, såsom derivatexponeringar.