

Datum: 2016-03-09
Talare: Erik Thedéen
Möte: SNS-hur mycket kapital ska
bankerna ha?

Hur mycket kapital ska svenska banker ha?

Banker är speciella, brukar det heta. Och dom är speciella på främst två sätt, om man ser till deras balansräkningar:

- Dom har likvida skulder och illikvida tillgångar. Stora delar av finansieringen kan därför försvinna mycket snabbt, och då kantraras banken
- Dom har lite eget kapital, dvs. låg soliditet jämfört med t ex ett industriföretag. Detta innebär dålig förmåga att absorbera förluster.

Dessa sårbarheter i kombination med vår moderna ekonomis beroende av ett fungerande banksystem, gör att det krävs statlig reglering och tillsyn.

Det vi ska tala om idag gäller den andra av dom ömma punkterna – det begränsade egna kapitalet.

Den första frågan man kan ställa är varför banker har så lite eget kapital. Den huvudförklaring som brukar framföras är att både banker och myndigheter insett att ett banksystem som havererar är en samhällsekonomisk katastrof. Alltså måste staten på det ena eller andra sättet gå in med åtgärder om den risken skulle uppstå. Detta problem brukar benämnas som att banker är ”too big to fail” i varje fall om det handlar om större banker. Detta stimulerar risktagandet. Och varför ska bankerna hålla en massa kapital om staten täcker förlusterna och när man tjänar bättre på att lånefinansiera sig, speciellt när räntekostnader är skattemässigt avdragsgilla? Detta minskar förmågan att ta hand om riskerna.

Staten å sin sida inser förstås att det inte är så lyckat att bankerna kan övervältra stabilitetshotande förluster på staten. Därför reglerar staten bankernas verksamhet, bl.a. genom att bankernas kapital och förlustabsorberande förmåga måste uppfylla vissa minimikrav, dvs. det ställs krav på kapitaltäckning. Den typen av krav har i olika skepnad funnits i regelverken i decennier. Och i slutet av 1980-talet utvecklades en internationell standard, i form av det som sen kommit att kallas Basel 1.

Så det är om både nivån på kapital och hur den ska bestämmas som diskussionen handlat om, och som vi ska diskutera här idag. Vad är en rimlig nivå och hur uppnås den utan att skapa negativa bieffekter för samhällsekonomin, eller för incitamentsstrukturen i bankerna?

När man går in i en sådan här diskussion kan det ofta och snabbt bli väldigt tekniskt; om olika buffertar, riskvikter, golv, modeller och beräkningsmetoder. I viss mån är det oundvikligt att det blir krångligt när det ska omsättas i praktiken, men det är viktigt att inte glömma bort att det ändå kokar ner till väldigt basala frågor om hur banker fungerar, hur regler fungerar och hur samhällsekonomin påverkas.

Rätt nivå på kapitaltäckningen?

Inga självklara svar

Kapitalkraven i Sverige har skärpts sedan finanskrisen. Mätt utifrån dagens balansräkningar har storbankerna cirka 100 miljarder kronor mer i kapital än de hade 2008. Få banker i världen är idag så välkapitaliserade som de svenska, och de har kapital klart över EU:s miniminivåer. Räcker det, eller bör dom ha ännu mer kapital? Eller har dom rentav onödigt mycket?

Man kan ge olika svar på detta, och från lite olika utgångspunkter. En utgångspunkt är att se på bankernas risker och utifrån detta bedöma hur stor kapitalbuffert man behöver för att klara en viss förlustnivå. Här kan olika former av stresstester ge indikationer på hur mycket som behövs, givet olika scenarier. Här har det gjorts ett antal olika stresstester på svenska banker senare år, som resulterat i ganska modesta kapitalförluster. Dessutom förefaller motståndskraften ha förbättrats de senaste åren. Stresstester ska tolkas med försiktighet, men så mycket kan ändå sägas att resultaten i vart fall inte talar för att kapitalstyrkan skulle vara för låg.

En annan ansats är att bedöma vilken kapitaltäckning som i någon mening är optimal på en övergripande nivå. Då tar man utgångspunkt i vilken nivå som ger den bästa långsiktiga effekten på BNP. Lite förenklat innebär analysen att man väger de positiva effekterna av bättre finansiell stabilitet mot ökade kostnader för kreditgivningen. I en studie som Riksbanken gjorde 2011 landade detta i ett intervall på 10-17 procent av de riskvägda tillgångarna, i en annan studie från 2013 (som avsåg Storbritannien) blev intervallet 16-20 procent. De totala kapitalkraven uppgår i dag till 22 procent av bankens riskvägda tillgångar i genomsnitt för de svenska storbankerna. Av detta måste ungefär 17 procenten täckas med högkvalitativt kärnprimärkapital. Utöver kapitalkraven håller bankerna ytterligare kapital som en slags frivillig buffert för att inte riskera att bryta mot kraven. Även den typen av analys skulle kunna tala för att den nivå vi har idag i det stora hela är ganska rimlig, även om det förstås finns stora osäkerheter i den här typen av studier.

En tredje utgångspunkt som främst förfäktas av vissa akademiker är att kapitalkraven ska sättas på betydligt högre nivåer så att det inte fanns vare sig explicita eller implicita statliga garantier för bankernas fortbestånd. Banker skulle alltså bli som vilka företag som helst. Tanken är inte alls ointressant, men det skulle innebära ett mycket genomgripande systemskifte för bankmarknaden och för finansiell reglering. Sannolikt skulle kreditförsörjningen i mycket högre grad än nu ske via marknaden, vilket skulle leda till ett krympande banksystem. Man kan diskutera principiella för- och nackdelar med ett sådant system, men det skulle innebära en stor omvälvning av vårt finansiella system med osäkra konsekvenser. Erfarenheterna från USA tyder t.ex. på att ett mer marknadsbaserat system kan vara särskilt känsligt i krisperioder. Och om vi i Sverige dessutom ensamma höjer kapitalkraven kraftigt kan vi också få en förskjutning av utlåningen från svenska till utländska banker. Att dra igång en

metamorfos av den nuvarande bankregleringen och det finansiella systemet känns därför inte särskilt angeläget.

Höjda kapitalkrav kan vara tveegat

FI utesluter inte att en ytterligare höjning av kapitalkraven i något läge kan vara bra och önskvärd. Här behöver man dock också beakta hur annan reglering som berör bankerna och det finansiella systemet utformas och utvecklas – regelverket när det gäller resolution är ett uppenbart exempel. I ett första steg handlar det alltså om att man måste se hur bankerna påverkas av kapitalkrav i samverkan med annan reglering.

Men även om högre kapitalkrav leder till mer stryktåliga banker så är det ändå inte ett tillräckligt skäl. Problemet är att även om bankerna blir stabilare, så kan det finansiella systemet som helhet blir mindre stabilt. Det kan faktiskt bli konsekvensen om höjda kapitalkrav gör att stabil bankfinansiering ersätts av mindre stabil marknadsfinansiering.

Om kreditriskerna flyttar ut ur banksystemet och blir mindre synliga innebär detta inte att de upphör att existera - det fick ju världen lära sig den hårda vägen hösten 2008. Höjer man kapitalkraven kraftigt finns alltså risken att vi får väldigt stabila banker, men ett mindre stabilt finansiellt system. ”Operationen lyckades, patienten avled”, om man vill uttrycka saken lite brutalt. Överhuvudtaget är det viktigt att ha med sig att reglering av en viss typ av finansiella företag eller en viss finansiell marknad alltid måste ske med ett öga på hur det påverkar andra delar av marknaden. Det är hela systemet och hela marknaden som vara stabil och fungera väl.

Hur ska kapitalkraven bestämmas?

Risikkänsliga kapitalkrav har fördelar...

Finanskrisen 2008 visade många svagheter i det globala finansiella systemet. Bland annat blev det tydligt att bankerna hade både för lite kapital och för dåligt kapital. Och det internationella arbetet sen dess har handlat om att göra om regelverken för att åtgärda de problemen. Basel 3, och dess EU-version CRD IV/CRR, har blivit svaret.

Men det har inte bara handlat om mer och bättre kapital. Det har också handlat om att göra kraven mer risikkänsliga. Denna process började redan före finanskrisen och kom till uttryck i de s.k. Basel 2-reglerna. Den enkla tanken är att den som lånar ut till mer riskabla projekt och verksamheter ska ha en tjockare krockkudde av kapital än den som har en mer konservativ utlåningspolicy. Till exempel bör en bank behöva hålla mindre kapital för att låna ut 30 miljoner kronor till svenska staten jämfört med om samma belopp lånas ut för att finansiera riskfyllda spekulationsprojekt. Risikkänsliga kapitalkrav ger dessutom bankerna ett incitament att inte ta för stora risker.

Vi menar därför att principen om riskbaserade kapitalkrav ska bestå. Det bästa verktyg vi har idag för att uppnå verkligt riskbaserade kapital är interna modeller, där man bl.a. tar utgångspunkt i varje banks historik när det gäller kreditrisker. Det är värdefullt, eftersom banken då kan dra ännu mer nytta av att aktivt hantera och minska riskerna. Användandet av interna modeller har också haft positiva effekter på

bankernas riskhantering. Exempelvis har vi i tillsynen kunnat se att det gett en bättre säkerhetshandling. Rätt hanterat kan alltså interna modeller vara ett viktigt verktyg för en sund kreditgivning, och det är positivt för samhället.

Men att förlita sig på interna modeller innebär också problem. Modellerna är komplicerade och svåra att se igenom, och bankerna har starka incitament att försöka pressa ner kapitalkraven genom att skruva på modellerna. Interna modeller har på senare år utsatts för hård kritik för att ha utnyttjats av bankerna för att minska kapitalkraven mer än vad som är befogat av den faktiska minskningen av risken. Vissa menar att man ska förbjuda interna modeller och i stället använda schabloniserade krav eller att inrikta kapitalkraven på bruttosoliditeten.

Ett högt bruttosoliditetskrav kan skada den finansiella stabiliteten

Inom Baselkommittéen pågår ett arbete som handlar om att komplettera det riskbaserade regelverket med ett bruttosoliditetskrav, dvs. eget kapital i relation till totala tillgångar, som är ett icke-riskkänsligt krav. Det kommer att fungera som en säkerhetsspärr som sätter ett golv för hur lågt kapitalkravet kan falla i förhållande till bankernas bruttotillgångar. Det är bra med en sådan s.k. backstop, eftersom den i vissa lägen kan förhindra att kraftiga underskattningar i riskvikterna leder till för låga kapitalkrav.

Men om bruttosoliditetskravet ska fungera som en säkerhetsspärr eller golv så måste vi först veta hur höga kapitalkraven blir i normala tider. Och eftersom det pågår mycket arbete internationellt som kommer att påverka kapitalkraven i normala tider, anser vi att vi inte idag kan bestämma hur högt detta krav ska sättas. Vi får återkomma om golvets nivå när resten av regelverket kommit på plats. Men redan nu följer vi givetvis hur bruttosoliditeten utvecklas.

Det finns de som hävdar att vi i Sverige bör införa ett bruttosoliditetskrav som är så högt att det de facto tar över de riskbaserade kraven. I ett sådant fall måste en bank alltså hålla samma mängd kapital vare sig den lånar ut till den svenska staten eller det riskfyllda spekulationsprojektet. Med ett bindande bruttosoliditetskrav har banken därför incitament att skifta sin verksamhet mot utlåning med högre kreditrisk, eftersom det ger en högre avkastning på det egna kapitalet. Verksamhet som innebär låg kreditrisk och låg avkastning, till exempel bolån och utlåning till mycket kreditvärda företag, kan värdepapperiseras, säljas på annat sätt, eller avvecklas. Mer av kreditgivning sker då via marknaden eller via andra aktörer och inte via bankerna.

En strukturomvandling på kreditmarknaden behöver naturligtvis inte vara något negativt. Status quo är inte målet för reglering och tillsyn. Men som jag redan nämnt finns det risker med en sådan strukturomvandling som i dagsläget är svåra att överblicka.

Vår slutsats är därför att ett högt bruttosoliditetskrav som binder i ett normalläge kan bli kontraproduktivt – det kan komma att försämra, inte förbättra, den finansiella stabiliteten.

FI skärper kraven

Samtidigt är kritiken mot hur interna modeller används befogad. Vi behöver skärpa såväl reglering som tillsyn av modellerna. Låt mig därför avslutningsvis förklara hur detta ska ske.

En skärpning vi vill se är när en bank i praktiken har beviljat ett företag finansiering för en lång tid framöver, men kreditavtalet är utformat med kort löptid eller ger banken rätt till uppsägning med kort varsel. En kort nominell löptid i avtalet innebär att krediten får en lägre riskvikt än ett kontrakt med längre löptid. Det är anledningen till att vi under året kommer att införa ett golv för löptid i beräkningarna, satt till 2,5 år.

Vi kommer också att kräva att en mer försiktig beräkning av riskerna fortsättningsvis. Riskuppskattningen baseras idag på en förlusthistorik som varit väldigt gynnsam för Sveriges del. Vi har helt enkelt inte haft särskilt många år med stora kreditförluster sedan 1990-talskrisen. Av alla nästan tjugofem år som gått sen dess är det bara under två år – 2009 och 2010 – som kreditförlusterna varit mer påtagliga; alla de andra åren har förlusterna varit närmast försumbara. En sån historik är inte särskilt användbar som utgångspunkt för en seriös riskmodellering. Man ska förtöja för storm, även om vädret har varit vackert senaste veckan. Vi kommer i fortsättningen att kräva att sådana beräkningar ska utgå ifrån att minst ett år av fem är ett dåligt år.

Här vill jag också passa på att påpeka att våra åtgärder inte enbart syftar till att se till att riskerna i företagsutlåningen täcks. De leder också till att kapitalkraven blir mer stabila över tid. Förhoppningen är att det kommer att bidra till att företag får en bättre tillgång till krediter också i sämre tider; det gynnar alltså i högsta grad de företag och hushåll som är beroende av bankerna för sin finansiering. Priset för detta är att bankerna kanske håller igen sin utlåning något mer i goda tider än de annars skulle ha gjort, men detta är inte nödvändigtvis negativt. Totalt sett bidrar det till en mindre procyklisk kreditgivning, och det är bra.

Att Finansinspektionen nu ställer tuffare krav på bankernas interna modeller är en viktig pusselbit. Samtidigt ger bruket av interna modeller bankerna betydande frihet, men också stort ansvar. Vi tycker inte att bankernas styrelser och ledningar fullt ut levt upp till detta ansvar. Att i jakten på höjd avkastning på det egna kapitalet pressa ned riskvikterna är kortsiktigt och underminerar grunden för de riskbaserade kapitalkraven. Detta är självklart inte i samhällets intresse, men det är inte heller i bankernas långsiktiga intresse. Banker som får Finansinspektionens tillstånd att basera kapitalkraven på sina egna riskuppskattningar måste förvalta det förtroende vi har gett dem och tillämpa försiktiga beräkningar. Det är en förutsättning för att kapitalkraven också fortsättningsvis ska kunna baseras på de interna modellerna. Vi på FI kommer att behöva vara ännu tuffare i vår tillsyn än tidigare och vara ännu tydligare med våra förväntningar på bankerna. Att vi är beredda till det har vi visat nu.