

2014-06-26

Dnr 2014/667

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 STOCKHOLM

Remissyttrande - kapitalkrav för svenska banker

(FI Dnr 14-6258)

Inledande synpunkter

Riksgäldskontoret (fortsättningsvis Riksgälden) har i flera tidigare sammanhang välkomnat införandet av nya kapitaltäckningsregler. Kraven på ökat och bättre kapital bidrar till att skapa ett mer stabilt finansiellt system, vilket minskar sannolikheten för att staten måste ingripa för att värna den finansiella stabiliteten. Av samma skäl anser Riksgälden att det är positivt att det nya regelverket också introducerar utökade befogenheter för Finansinspektionen att med hjälp av olika typer av kapitalbuffertar och särskilda kapitalbaskrav anpassa kapitalkraven utifrån riskerna i enskilda institut och det finansiella systemet som helhet.

I den rubricerade remissen ger Finansinspektionen besked hur myndigheten avser att tillämpa dessa krav. De huvudsakliga komponenterna i inspektionens ställningstaganden är att det införs ett särskilt kapitalpåslag för systemviktiga banker, att den s.k. kontracykliska bufferten aktiveras och att riskviktsgolvet för svenska bolån höjs. Sammantaget innebär dessa åtgärder en väsentlig skärpning av kapitalkraven, inte minst för de fyra storbankerna.

Enligt Riksgäldens uppfattning är Finansinspektionens ställningstagande överlag väl avvägda. Mot bakgrund av det rådande ekonomiska läget och de skärpningar av kapitalkraven som nu sker, särskilt höjningen av riskviktsgolvet för bolån, anser Riksgälden dock att den kontracykliska bufferten inte bör aktiveras i nuläget.

Som en mer allmän synpunkt vill Riksgälden också peka på behovet av att genomföra en noggrann utvärdering av de kapitalkrav som nu införs och utifrån detta också analysera vad som gör utgör lämpliga målnivåer för kapitalkraven på lång sikt.

Kapitalpåslag för systemviktiga banker

De fyra svenska storbankerna har en särställning på den svenska bankmarknaden. Ett fallissemang i något av dessa institut skulle med största säkerhet medföra allvarliga samhällsekonomiska och/eller statsfinansiella konsekvenser i Sverige. Även om det inom kort kommer införas nya regler som ger staten nya verktyg att hantera problemdrabbade banker är det troligt att storbankerna även framöver kommer att kunna ge upphov till stora

samhällsekonomska störningar om de skulle drabbas av problem. Mot den bakgrunden anser Riksgälden att det är fullt rimligt att det införs krav på högre buffertkapital i dessa banker.

För att åstadkomma det kapitalpåslag som anses lämpligt har Finansinspektionen valt att kombinera en fullt påslagen systemriskbuffert på 3 procent med ett särskilt kapitalkrav inom ramen för pelare 2 på 2 procent. Riksgälden kan här notera att det från och med 2016 kommer att vara möjligt för Finansinspektionen att tillämpa särskilda kapitalbuffertar som är specifikt avsedda för systemviktiga institut (buffert för globalt systemviktiga institut och buffert för övriga systemviktiga institut). Även om det så vitt Riksgälden kan bedöma inte har någon betydelse för storbankernas totala kapitalkrav vilken teknik Finansinspektionen väljer för att genomföra kapitalpåslaget är det rimligt att det i första hand görs genom de buffertar som är direkt avsedda för ändamålet. Det kapitalpåslag som nu kommer att göras med hjälp av systemriskbufferten bör därför från 2016 ersättas med tillämplig buffert för systemviktiga institut (och vid behov kompletteras med hjälp av systemriskbufferten eller pelare 2-krav).

När det gäller nivån på kapitalpåslaget motiveras inte denna på annat sätt än att det är i linje med den överenskommelse som gjordes mellan Finansinspektionen, Riksbanken och Finansdepartementet i november 2011. Riksgälden hade här gärna sett en mer grundlig analys av vad som utgör en lämplig nivå på kapitalpåslaget. I grunden handlar det om att kalibrera kraven på ett sätt att de samhällsekonomska riskerna blir acceptabla samtidigt som kostnaderna för kraven inte blir för höga. Att göra en sådan analys är komplicerat och kommer i viss utsträckning att behöva baseras på kvalitativa bedömningar. Icke desto mindre anser Riksgälden, vilket också framförts i samband med stabilitetsrådets sammanträden, att det är angeläget att göra en grundlig analys av vad som utgör lämpliga målnivåer för kapitalkraven på lång sikt. Detta gäller inte enbart särskilda kapitalpåslag för storbankerna, utan även kapitalkraven generellt. En särskild aspekt att beakta i detta sammanhang är att det parallellt med de skärpta kapitalkraven också sker en rad andra regelverksreformer som kan förväntas ge en väsentlig påverkan på det finansiella systemet och dess risker för samhällsekonomin. Detta gäller inte minst de nya krishanteringsregler som kommer införas i Sverige under kommande år.

Höjning av riskviktsgolvet

När riskviktsgolvet infördes 2013 gjordes detta med motiveringen att bankernas interna riskklassificeringsmodeller inte fångade risken för kreditförluster på bolån i tillräcklig utsträckning. Den höjning av golvet som Finansinspektionen nu avser genomföra motiveras i stället utifrån de systemrisker bankernas bostadsutlåning medför.

Riksgälden delar Finansinspektionens analys att bostadsutlåningen kan skapa risker inom det finansiella systemet och för samhällsekonomin som går utöver bankernas direkta risker förknippade med denna utlåning. Det handlar i första hand om risken att hushållen stramar åt sin konsumtion i ett läge då bostadsmarknaden eller ekonomin drabbas av någon form av negativ chock. En sådan utveckling kan bidra till att förstärka en lågkonjunktur och effekten kan antas bli större ju högre hushållens skuldsättning är. I förlängningen kan hushållens

minskade efterfrågan också slå tillbaka mot bankerna i form av förluster på andra krediter än bostadslån.

En höjning av riskviktsgolvet innebär en förstärkning av bankernas motståndskraft mot de risker som beskrivs ovan. I detta avseende är golvet en effektiv åtgärd för att förebygga de samhällsekonomiska störningar som kan skapas av ett instabilt finansiellt system. Däremot är det mer oklart hur effektivt ett riskviktsgolv är för att motverka riskerna som sådana, dvs. att det byggs upp skulder hos hushållen som riskerar att leda till konsumtionsbortfall. För att riskviktsgolvet ska kunna komma åt denna risk krävs att det ger en effekt på bankernas utlåningsräntor och därigenom dämpar hushållens kreditefterfrågan.

Mot bakgrund av att de svenska hushållens skuldsättning befinner sig på historiskt höga nivåer anser Riksgälden att en höjning av riskviktsgolvet är motiverad, av samma skäl som Finansinspektionen redovisar i remissen. Riksgälden vill dock understryka att denna höjning i första hand bör ses som en åtgärd för att stärka bankernas motståndskraft mot de risker som bostadsutlåningen skapar och inte nödvändigtvis som en åtgärd för att minska riskerna som sådana.

Vidare vill Riksgälden framföra att det på sikt också finns behov av att göra en samlad analys av hushållens ekonomiska situation – innefattande såväl tillgångar som skulder, sparande etc. – i syfte skapa en mer precis bild av de risker som hushållens skuldsättning medför för det finansiella systemet och ekonomin i stort. En sådan analys utgör en viktig delkomponent i bedömningen av vilka kapitalnivåer som bör gälla för bankerna framöver.

Aktivering av den kontracykliska bufferten

Den kontracykliska kapitalbufferten är tänkt att utgöra ett skydd mot cykliska systemrisker genom att se till att bankerna har ett extra, cykliskt, skydd mot förluster utöver det reglerade kapital som ska skydda mot strukturella systemrisker. I det arbetsdokument som utgör underlag till kommande riktlinjer formulerar ESRB det som att "[b]ufferten ökar banksystemets motståndskraft under perioder med överdriven kredittillväxt. Dessutom, i en kraftig uppgångsfas, kan bufferten bidra till att dämpa överdriven kredittillväxt..."¹ Detta sker genom att bufferten byggs upp under den expansiva delen av kreditcykeln för att sedan trappas ner när cykeln vänder neråt. På detta sätt bidrar den också till att motverka en del av det finansiella systemets procyklikalitet genom att dämpa utlåningstillväxten i cykelns uppgångsfas respektive stötta den i nedgång.

Beslut om användande av bufferten är alltså starkt knutet till kredittillväxten, vilket förklarar varför kreditcykeln är av central betydelse. ESRB uttrycker det som att "nivån på bufferten ska vara högre än noll när kredittillväxten är överdriven och utgör en systemrisk". Det finns olika sätt att beskriva och bedöma kreditcykeln och den ansats som förespråkas av ESRB är baserad på kreditgapet, dvs. kredit/BNP-förhållandets avvikelse från sin långsiktiga trend. Detta beror på att kreditgapet bedömts vara den enskilda indikator som har haft bäst

¹ ESRB (2014), *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*.

förmåga att signalera för kommande finansiella kriser.² En svaghet med måttet är dock att det rent statistiskt i princip är ett glidande medelvärde och inte baserat på någon strukturell modell. Bland annat av denna anledning bör analysen kompletteras med en rad andra indikatorer. Vad gäller beslut om aktivering och avaktivering beskriver underlagen (från ESRB och BIS) det som att kreditgapet är bäst lämpat för att vägleda beslut om aktivering i uppgångsfasen av kreditchykeln, med tröskelvärden på 2 respektive 10 procent. Andra indikatorer, t.ex. stressindikatorer och tillgångsprisindikatorer, är bättre lämpade att vägleda beslutet om nedtrappning och avaktivering när cykeln vänder neråt.³ Är det fråga om en krissituation är det rimligt att förvänta sig att neddragningen av bufferten går mycket snabbt. I en schematisk kreditchykel skulle ett kreditchykelförlopp och dess koppling till bufferten kunna beskrivas som i diagram 1 nedan.

Diagram 1: Ett schematiskt kreditgap och hur det vägleder beslut om aktivering av buffert

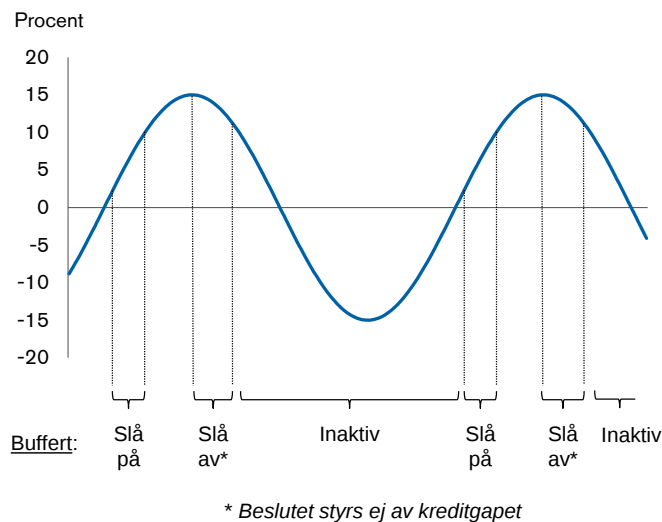
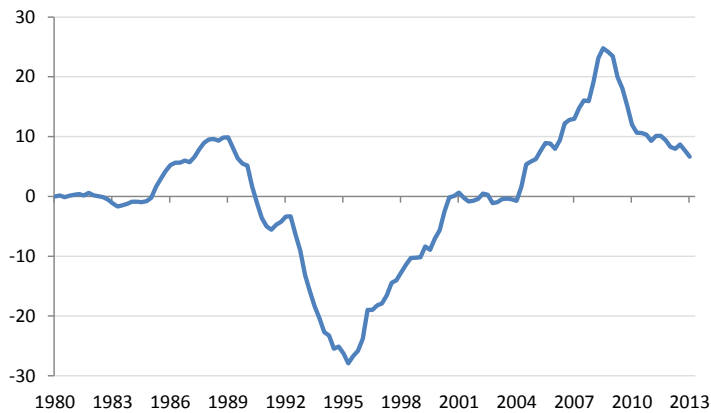


Diagram 2 nedan visar hur det faktiska kreditgapet för Sverige ser ut. Ett första steg i analysen är att reflektera över hur bufferten skulle ha använts om den hade funnits tidigare. Sannolikt skulle bufferten ha aktiverats ett par år innan krisen bröt ut 2008 för att sedan avaktiveras och sättas till noll när stressen på de finansiella marknaderna sköt i höjden samtidigt som tillgångspriser föll brant.

² Drehmann, Borio, Gambacorta, Jimenez och Trucharte (2010), *Countercyclical capital buffers: Exploring options*, BIS Working Paper 317.

³ BCBS (2010), *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*.

Diagram 2: Faktiskt kreditgap

Källa: Finansinspektionen

Den nu aktuella frågan är alltså om bufferten ska aktiveras i dagsläget. Kan situationen i dag karakteriseras som en kraftig uppgångsfas där överdriven kredittillväxt utgör en systemrisk?

Som syns i diagram 2 har kreditgapet fallit trendmässigt i cirka fem år och är idag cirka 6,5 procent. Skulle ekonomin utveckla sig i linje med nu gällande konsensusprognoser är det inte osannolikt att nedgången i kreditcykeln fortsätter.

Om analysen i stället baseras på kredittillväxten, och inte kreditgapet, blir slutsatsen i princip densamma. Bilden av en tydlig cyklisk nedgångsfas sedan fem till sju år ligger fast, även om analysen gäller utlåningen till hushåll och företag separat. Mest markant är kanske nedgången för utlåningen till hushåll där tillväxttakten är den lägsta på ungefär 15 år.

Ett viktigt komplement i bedömningen är att även inkludera en analys av det allmänna konjunkturläget. Den typ av kraftig kreditexpansion som aktiveringen av bufferten är tänkt att reagera på är i normalfallet en del av en kraftig konjunkturuppgång. Men även bilden av det realekonomiska läget är entydig. De senaste fem åren har inneburit en tydlig trendmässig nedgång i underliggande inflation samt ett mycket lågt resursutnyttjande, t.ex. illustrerat av ett kraftigt negativt BNP-gap.

Sammantaget anser Riksgälden att nuvarande situation inte karakteriseras av en kraftig uppgångsfas där överdriven kredittillväxt utgör en systemrisk. Om något visar indikatorerna i stället på att Sverige är långt inne i den nedgångsfas som startade i samband med finanskrisen och att denna cykliska nedgång riskerar fortsätta. Riksgälden anser därför att den kontracykliska kapitalbufferten inte ska aktiveras nu.

En ytterligare omständighet som talar för att den kontracykliska bufferten inte bör aktiveras är det faktum att Finansinspektion – utöver skärpningen av kapitalkraven i övrigt – också avser att höja riskviktsgolvet för bolån. Båda dessa åtgärder syftar till att förebygga systemrisker som i slutändan kan drabba realekonomin. I den kontracykliska buffertens fall handlar det om att hantera de risker som följer av en stark allmän kreditexpansion i

ekonomin. När det gäller riskviktsgolvet handlar det i stället om att hantera de risker för det finansiella systemet som är förknippade med en hög skuldsättning hos hushållen. I den aktuella svenska situationen kan dock dessa risker i relativ stor utsträckning sägas sammanfalla, eftersom den kreditexpansion som rent statistiskt motiverar en aktivering av den kontracykliska bufferten till stor del är driven av tillväxten i hushållskrediter, och då i första hand just bolån. Därför kan de båda åtgärderna i dagsläget sägas angripa samma risk och kan därmed också i stor utsträckning anses utgöra substitut till varandra. Mot den bakgrunden anser Riksgälden att höjningen av riskviktsgolvet i dagsläget bör vara en tillräcklig åtgärd.

Riksgälden vill i sammanhanget också påpeka att riskviktsgolvet utgör en mer ändamålsenlig åtgärd eftersom det riktar sig specifikt mot den utlåning som har gett upphov till huvuddelen de observerade riskerna. Den kontracykliska bufferten ger en mer oprecis verkan i och med att den medför höjda kapitalkrav även för företagsutlåningen, vilket inte kan anses motiverat utifrån hur denna utlåning utvecklats under senare år. Också detta skäl talar för att det är rimligt att avstå från att nu aktivera den kontracykliska bufferten.

Särskilda kapitalbaskrav (pelare 2)

Riksgälden tillstyrker Finansinspektionens ställningstagande rörande de särskilda kapitalbaskraven. Särskilt välkommet är att inspektionen avser att öka genomlysningen av de särskilda kapitalbaskraven, något som får anses särskilt angeläget mot bakgrund av det nya regelverkets möjligheter att beakta systemövergripande risker inom ramen för dessa krav. Genom en högre grad av genomlysning skapas en ökad tydlighet och förståelse kring de kapitalkrav som ställs på bankerna, vilket rimligtvis kommer vara till gagn för såväl bankerna själva som finansmarknaderna som helhet.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytiker Tom Andersson. I den slutliga beredningen har även enhetschefen Mårten Bjellerup deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Andersson, Tom, föredragande