

Ekonomiska kommentarer

Basel III och svenska storbankers kapitalkrav

Tomas Edlund

Författaren är verksam vid Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet

Baselkommittén för banktillsyn har sedan lång tid tillbaka arbetat med att utveckla gemensamma standarder för hur tillsynen av internationellt verksamma banker ska samordnas och vilka krav som ska ställas på sådana banker. Efter den senaste finanskrisen startade ett omfattande reformarbete inom Baselkommittén för att ytterligare stärka den globala finansiella stabiliteten, bland annat genom att ställa striktare krav på kapital- och likviditetsnivåer för internationellt aktiva banker. Detta arbete har nu slutförts¹ och därmed resulterat i Basel III-överenskommelsen (Basel III) vilken är tänkt att vara fullt implementerad den 1 januari 2027.

I denna ekonomiska kommentar redogörs övergripande för de delar av Basel III-överenskommelsen som bedöms påverka svenska storbankers² kapitalkrav mest framöver. Dessa är bruttosoliditetskravet, golvet för riskvägda tillgångar samt de nya reglerna kring bankernas interna modeller. Vidare presenteras en analys av vilka effekter dessa förändringar kan få på de svenska storbankernas kapitalkrav. Analysen kan sammanfattas så här.

- Ett kommande bruttosoliditetskrav på svenska storbanker kommer att innebära att den minsta tillåtna primärkapitalnivån blir 3 procent av de totala tillgångarna.
- När det kommande golvet för bankernas riskvägda tillgångar införs fullt ut är bedömningen att de svenska storbankernas minimiprimärkapitalkrav kommer öka. Detta nya minimikrav på bankernas kärnprimärkapital är dock lägre än det totala kärnprimärkapitalkrav som svenska storbanker i dag behöver uppfylla. Storleken på storbankernas *totala* kärnprimärkapitalkrav kommer framöver alltså bero på hur Finansinspektionen väljer att sätta de svenska särkraven.
- Revideringen av ramverket för bankernas interna modeller kommer att endast marginellt påverka de svenska storbankernas riskbaserade kapitalkrav.

Basel III – ett reformpaket efter krisen

Den senaste finanskrisen tydliggjorde att bankerna och de rådande regelverken inte i tillräcklig grad hanterade de risker som det globala banksystemet var utsatt för. I synnerhet noterade Baselkommittén att bankerna i allmänhet hade för lite kapital av tillräckligt god kvalitet och att de i många fall inte hanterade sina likviditetsrisker på ett tillfredställande sätt. Samtidigt var det uppenbart att vissa banker hade skuldsatt sig alltför mycket innan krisen bröt ut och på så sätt var väldigt sårbara för ändrade förutsättningar på marknaden. En orsak till detta var

¹ Baselkommittén har enats om en slutlig överenskommelse även om vissa detaljer exempelvis om hur delar av bankernas marknadsrisker ska hanteras återstår att reda ut.

² Med svenska storbanker menas här Nordea, SEB, Svenska Handelsbanken och Swedbank.

I denna ekonomiska kommentar studeras vilka effekter den nu slutförda Basel III-överenskommelsen kommer att medföra för svenska storbankers kapitalkrav.

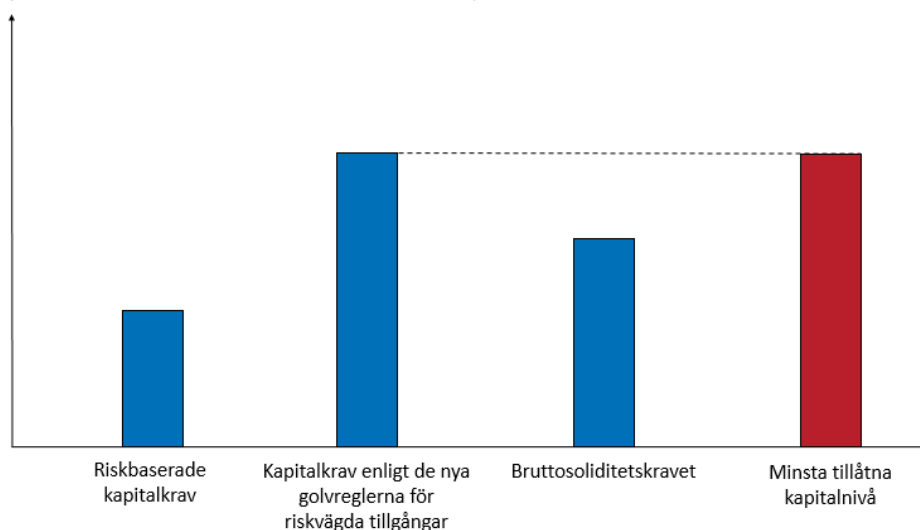
Mer precist analyseras effekterna av de delar som bedöms påverka svenska storbanker mest, såsom ett bruttosoliditetskrav, ett golvet för riskvägda tillgångar och förändringarna i ramverket kring bankernas interna modeller. När dessa delar av Basel III-överenskommelsen är fullt införda i Sverige är bedömningen att svenska storbankernas minimikapitalkrav kommer att öka från dagens nivåer men deras totala kapitalkrav kommer alltså att bestämmas av storleken på de nationella särkrav som Sverige väljer att införa.

att bankerna hade fått stora friheter att själva beräkna sina riskvägda tillgångar med hjälp av interna modeller³. Dessa riskvägda tillgångar används för att bestämma en banks kapitalkrav; låga riskvägda tillgångar ger låga kapitalkrav och tvärtom. Således har bankerna stora incitament att minska sina riskvägda tillgångar.

Under 2010 presenterade Baselkommittén ett paket av nya reformer, Basel III-överenskommelsen. Dess huvudsakliga syfte var att stärka kraven på bankernas kapital och förbättra bankernas likviditetshantering, och det är de sista delarna av Basel III-överenskommelsen som nu i december 2017 har slutförts.

När Basel III har införts fullt ut kommer bankerna att behöva uppfylla tre olika sorters kapitalkrav. Dessa är de riskbaserade kapitalkraven som beräknas med hjälp av interna modeller, kapitalkraven enligt de nya golvreglerna för riskvägda tillgångar samt bruttosoliditetskravet. Dessa tre kapitalkrav kommer att fungera som tre *parallella* krav. Det innebär i detta sammanhang att bankerna måste ha mer kapital än vad det största av de tre ger vid handen. Diagram 1 nedan illustrerar detta.

Diagram 1. Illustration av en fiktiv banks minsta tillåtna kapitalnivå.



Inom ramen för Basel III finns emellertid flera olika sorters kapital och krav på dessa. Bland annat ställs det krav på storleken på en banks kärnprimärkapital⁴, primärkapital⁵ och kapitalbas⁶. I Basel III-överenskommelsen ställs de flesta kapitalkraven på bankernas kärnprimärkapital, vilket är det kapital som i första hand kan användas till att täcka negativa resultat. Bruttosoliditetskravet är dock uttryckt i termer av primärkapital.

Varför reviderade kapitalkrav i Basel III?

Storleken på de riskbaserade kapitalkraven har varierat över tid. Sedan 2010 behöver internationellt aktiva banker ha ett kärnprimärkapital som överstiger 4,5 procent av de riskvägda tillgångarna. Utöver detta finns krav på en kapitalkonserveringsbuffert på ytterligare 2,5 procent som bankerna behöver uppfylla för att fritt kunna få bestämma storleken på utdelningar till aktieägare och bonusutbetalningar till anställda. Därmed är miniminivån på bankernas kärnprimärkapital i praktiken minst 7 procent av de riskvägda

³ Så kallade interna riskklassificeringsmodeller (IRK-modeller) som var en del av det som brukar benämnas Basel II-överenskommelsen.

⁴ Kärnprimärkapitalet är något förenklat bankens aktiekapital och ackumulerade vinster justerat med vissa avdrag och tillägg.

⁵ Primärkapitalet utgörs något förenklat av kärnprimärkapitalet och vissa skuldinstrument med evig löptid.

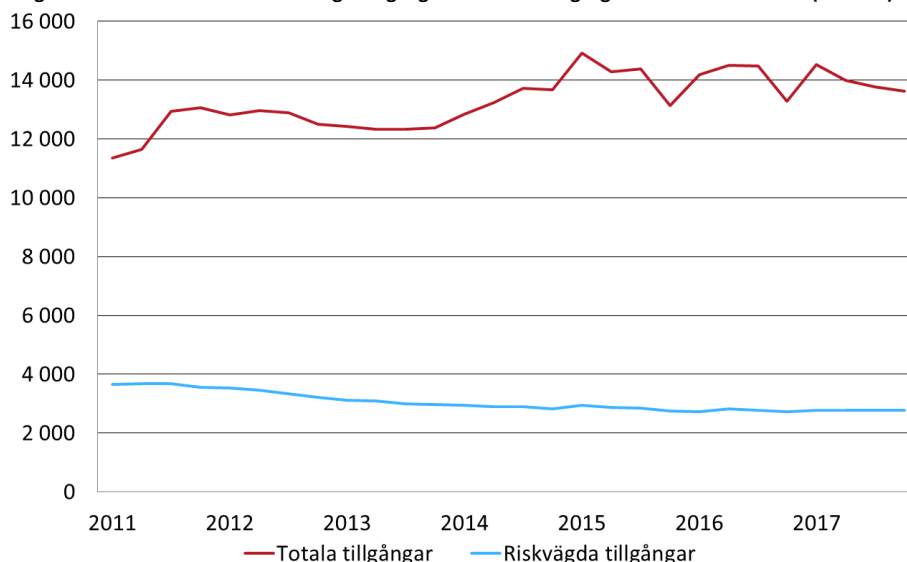
⁶ Kapitalbasen utgörs något förenklat av primärkapitalet och vissa skuldförbindelser med en löptid på över fem år.

tillgångarna. Vidare har nationella tillsynsmyndigheter rätt att införa ytterligare kapitalkrav på bankerna, bland annat ett krav på så kallade kontracykliska kapitalbuffertar, systemriskbuffertar samt pelare 2-krav. För svenska storbanker utgör för närvarande dessa sistnämnda krav mer än hälften av deras totala kapitalkrav. De är alltså bestämda av Finansinspektionen och kan ändras när det bedöms lämpligt utan att Sverige gör avsteg från Basel III-överenskommelsen.

Under 2013 publicerade Baselkommittén flera rapporter där man analyserade de riskbaserade kapitalkrav som bankerna beräknat med interna modeller. En slutsats var att det finns stora skillnader i bankernas kapitalkrav som inte kan förklaras av skillnader i den underliggande risken i deras tillgångar. Samma kreditportfölj kan alltså ge olika kapitalkrav beroende både på vilken bank som har estimerat risken och på i vilket land banken har sin hemvist. En trolig orsak till detta är att banker och tillsynsmyndigheter har tolkat och tillämpat de internationella regelverken olika. Detta s nedvrider konkurrensen och minskar förtroendet för regelverken.

Många bankers riskvägda tillgångar, och därmed kapitalkrav, har också minskat de senaste åren. Detta gäller även för de svenska storbankerna vars riskvägda tillgångar har minskat trots att deras totala tillgångar har ökat (se diagram 2). Delvis kan detta bero på att bankerna har förändrat sammansättningen av sina tillgångar och lånar ut pengar till mindre riskfyllda kunder än tidigare. Men en bidragande orsak är också att interna modeller har introducerats för en allt större del av bankernas portföljer. Detta har föranlett en diskussion om huruvida de kapitalkrav som beräknas med interna modeller speglar de faktiska riskerna i bankerna tillräcklig väl.

Diagram 2. Svenska storbankers riskvägda tillgångar samt totala tillgångar från 2011 och framåt (mdr SEK)



Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken.

En annan kritik som har riktats mot bankernas interna modeller är att de är komplexa och många gånger tidskrävande att förstå fullständigt. Således är det svårt för de flesta aktörer att tillgodogöra sig de precisa antagandena som ligger bakom kapitalkraven. Detta kan minska förtroendet för bankernas kapitalnivåer och därmed också för den finansiella stabiliteten som helhet, vilket är en anledning till att bankernas kapitalkrav nu revideras.

Hur kommer bankernas interna modeller att begränsas?

En övergripande tanke i de tidigare Basel-standarderna (Basel II-överenskommelsen) var att den allra största delen av de kreditrisker som en banks tillgångar medför ska kunna beräknas med hjälp av interna modeller. Därför måste banker som använder interna modeller använda dessa för större delen av sina kreditexponeringar. Tanken bakom detta var att bankerna inte själva ska kunna välja vilka kreditportföljer de interna modellerna ska tillämpas på och därmed införa dem endast där kapitalkraven förväntas bli lägre än annars.

Nu har Baselkommittén beslutat att införa begränsningar för möjligheterna att använda interna modeller. En stor del av revideringen syftar till att minska användningen av alltför komplexa interna modeller för exponeringar där det saknas tillräckligt med relevant information om tidigare förluster. De kreditportföljer som främst berörs av dessa förändringar är bankernas exponeringar mot andra banker och stora företag.

Vad innebär ett golv för riskvägda tillgångar?

En bank som inte använder interna modeller för att beräkna sina riskvägda tillgångar använder istället så kallade schablonmetoder⁷. Schablonmetoderna är beslutade av Baselkommittén och är ett enklare och mer transparent sätt att beräkna de riskvägda tillgångarna på än med de interna modeller som nämnts ovan. För att säkerställa att dessa schablonmetoder alltför är lämpliga att använda har Baselkommittén nyligen enats om vissa revideringar av dessa. Exempelvis har schablonmetoden för kreditrisk nu blivit mer känslig för risk än tidigare. För många typer av exponeringar, som exempelvis då en bank lånar ut pengar mot pant i en fastighet, ger den existerande schablonmetoden ofta samma riskvägda tillgångar och därmed kapitalkrav oberoende av låntagarens belåningsgrad. I den reviderade schablonmetoden beror de riskvägda tillgångarna i stället på belåningsgraden.

När interna modeller infördes i regelverken behövde bankerna uppfylla det så kallade Basel I-golvet vilket något förenklat innebär att bankernas riskvägda tillgångar inte fick understiga 80 procent av vad de hade varit med det tidigare regelverket. Utifrån den reviderade schablonmetoden för kreditrisk har Baselkommittén ersatt Basel I-golvet med ett nytt golv för riskvägda tillgångar. Detta golv ska fasas in mellan den 1 januari 2022 och den 31 december 2026, men från och med den 1 januari 2027 kommer bankernas internt beräknade riskvägda tillgångar inte att få understiga 72,5 procent av vad de är beräknade till med de schablonmetoder som Basel III innehåller. Således kommer golvreglerna att utgöra en säkerhets spärr mot ett alltför lågt kapitalkrav beräknat med interna modeller.

Bruttosoliditetskravet håller kapitalnivåerna uppe

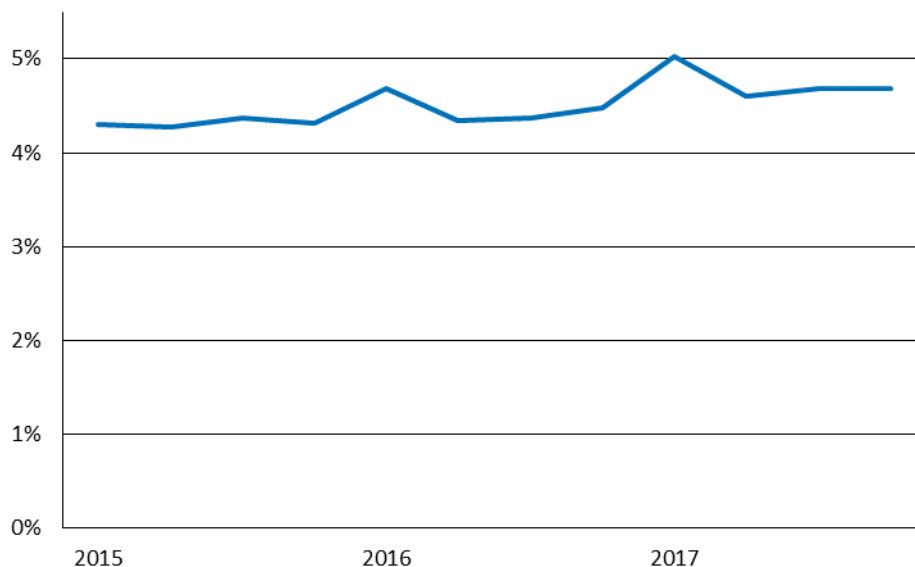
Som nämnts ovan kunde många banker åren före den senaste finanskrisen skuldsätta sig alltför mycket och på så sätt expandera sina balansräkningar rejält utan att öka sitt egna kapital i samma takt. En viktig anledning till detta var att kapitalkraven hade blivit mycket låga för flera olika typer av tillgångar.

Tanken med det kommande bruttosoliditetskravet är att det ska vara ett relativt enkelt och transparent kompletterande kapitalkrav som hindrar övriga kapitalkrav och bankernas kapitalnivåer från att sjunka alltför lågt. Baselkommittén har enats om att införa ett

⁷ Inom Basel III-överenskommelsen finns schablonmetoder (eller standardmetoder) för flera olika riskkategorier såsom exempelvis kreditrisker, operativa risker och marknadsrisker.

internationellt minimi krav för bankers bruttosoliditet på 3 procent, med högre krav för globalt systemviktiga banker, så kallade G-SIBs. För svensk del innebär Basel III-överenskommelsen att Nordea som bedöms som en globalt systemviktig bank kommer att behöva ha ett primärkapital på minst 3,5 procent av de totala tillgångarna medan de andra storbankerna ställs inför ett bruttosoliditetskrav på 3 procent. I diagrammet nedan visas de svenska storbankernas sammantagna bruttosoliditet över tid.

Diagram 3. Svenska storbankers sammantagna bruttosoliditet från 2015 och framåt.



Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken.

Med tanke på de risker och sårbarheter som finns i det svenska banksystemet anser Riksbanken att bruttosoliditetskravet, liksom de riskvägda kapitalkraven, bör vara högre än de internationella miniminivåerna. Riksbanken har därför rekommenderat att de svenska storbankerna ska ställas inför ett bruttosoliditetskrav på 5 procent⁸ från och med 1 januari 2018.

De nya golvreglerna och bruttosoliditetskravet kommer att påverka storbankerna mest

Hur kommer de svenska storbankernas kapitalkrav att påverkas när nya golvregler, restriktioner i användandet av interna modeller och ett bruttosoliditetskrav införs? Som nämnts ovan finns flera olika typer av kapital och kapitalkrav. Dessutom kan en banks kapitalkrav formuleras på flera olika sätt. Oftast uttrycks kapitalkraven som en procentsats av riskvägda tillgångar eller i kronor. Ett annat sätt att beskriva kapitalkraven är som en kvot mellan kapitalkraven (mätt i kronor) och värdet på bankens totala tillgångar. I analysen nedan studerar vi dels hur de kommande förändringarna kommer att påverka just kapitalkraven i förhållande till bankernas totala tillgångar, dels hur de kommer att påverka kapitalkraven i kronor.

I dagsläget motsvarar de svenska storbankernas sammantagna kärnprimärkapital cirka 4,2 procent av deras totala tillgångar. Samtidigt utgör de totala kärnprimärkapitalkraven⁹ ungefär

⁸ Riksbankens interna beräkningar ger dessutom stöd för att en samhällsekonomiskt väl avvägd nivå för svenska storbankers bruttosoliditet ligger någonstans i intervallet 5 till 12 procent av de totala tillgångarna.

⁹ Kärnprimärkapitalkrav i pelare 1 och pelare 2. Detta motsvarar 19 procent av storbankernas sammantagna riskvägda tillgångar.

3,8 procent av storbankernas totala tillgångar. Av dessa 3,8 procent är de internationellt överenskomna minimikärnprimärkapitalkraven 1,5 procentenheter¹⁰. Resterande 2,3 procentenheter är kärnprimärkapitalkrav som utgörs av svenska särkrav, det vill säga att Finansinspektionen själv beslutat om dessa utöver de internationellt överenskomna minimikärnprimärkapitalkraven. Detta är illustrerat i den blå stapeln i diagram 4 nedan.

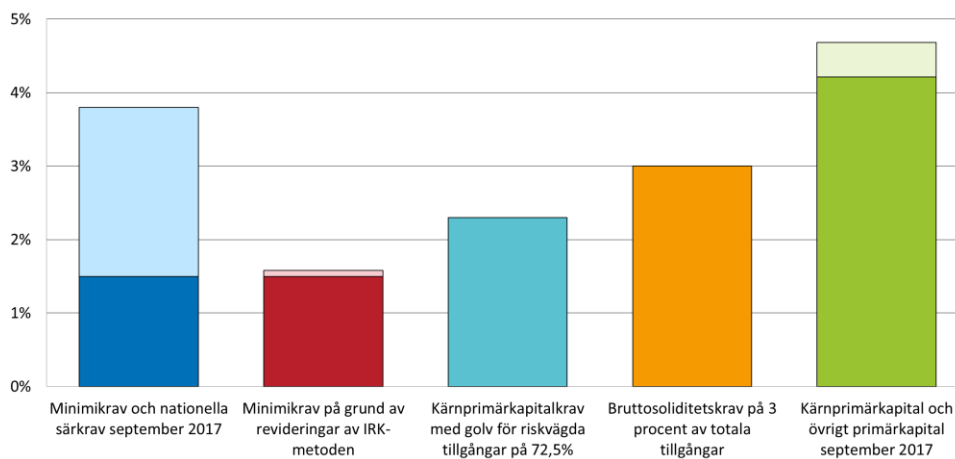
Analysen visar att det är de nya golvreglerna och bruttosoliditetskravet som kommer att påverka storbankernas minimikapitalkrav mest framöver. Den mörkröda stapeln i bilden nedan visar storbankernas sammantagna minimikärnprimärkapitalkrav beräknat med interna modeller. Den ljusröda biten på 0,1 procentenheter visar hur mycket kraven bedöms öka på grund av Baselkommitténs revidering av ramverket kring bankernas interna modeller.

Den turkosa stapeln i diagrammet nedan visar vad minimikärnprimärkapitalkraven kommer att bli med ett golv för riskvägda tillgångar om 72,5 procent. I förhållande till storbankernas totala tillgångar skulle detta innebära ett minimikärnprimärkapitalkrav på cirka 2,3 procent av totala tillgångar. Detta krav är alltså lägre än dagens *totala* kärnprimärkapitalkrav på 3,8 procent av de totala tillgångarna men högre än dagens minimikärnprimärkapitalkrav på 1,5 procent.

Den stapeln som är orange visar ett kommande bruttosoliditetskrav på 3 procent av de totala tillgångarna.

Den mörkgröna stapeln visar storbankernas sammantagna kärnprimärkapitalnivåer och den ljusgröna biten beskriver storleken på den del av deras primärkapital som inte utgörs av kärnprimärkapital.

Diagram 4. Olika kapitalkrav respektive kapitalnivåer för svenska storbanker sammantaget (procent av totala tillgångar).

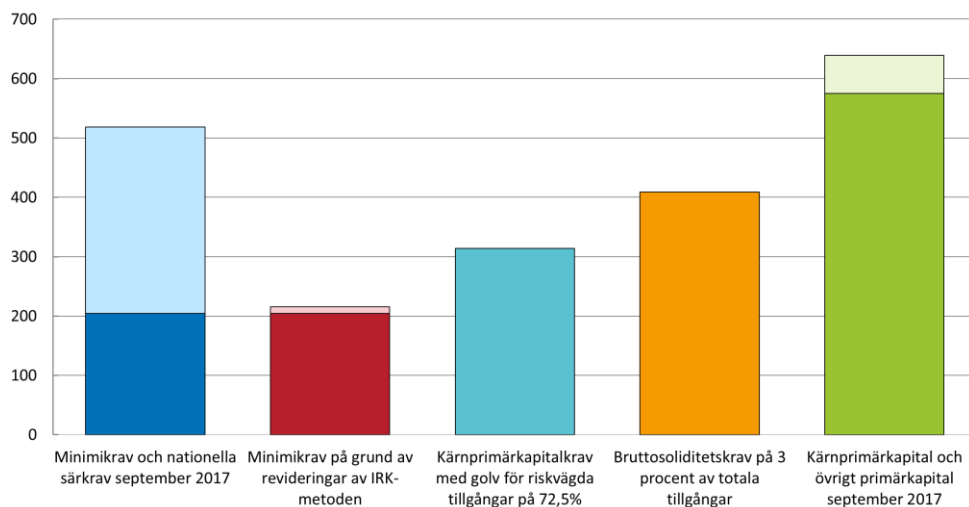


Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken.

Diagrammet nedan baseras på samma antagande som i diagram 4, men visar i stället de olika kapitalkraven och storbankernas kapitalnivåer uttryckta i miljarder SEK.

¹⁰ Med minimikärnprimärkapitalkraven menas i detta sammanhang ett kärnprimärkapitalkrav på 4,5 procent av de riskvägda tillgångarna plus ett krav på en kapitalkonservationsbuffert om 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna. Detta motsvarar således 7 procent av de riskvägda tillgångarna även om det här uttrycks som en andel av de totala tillgångarna.

Diagram 5. Olika kapitalkrav respektive kapitalnivåer för svenska storbanker sammantaget (mdr SEK).



Källor: Bankernas resultatrapporter och Riksbanken.

Sammanfattande slutsatser

Som diagram 4 och diagram 5 visar ovan så är bedömningen att när Basel III-överenskommelsen fullt ut införs i Sverige så kommer svenska storbankers kommande minimikrav på kärnprimärkapital och primärkapital (se turkos respektive orange stapel i diagrammen ovan) att öka. Storleken på dessa kommande kapitalkrav understiger storbankernas *faktiska* kapitalnivåer (se gröna stapeln i diagrammen ovan). Exakt vilka totala kapitalkrav svenska storbanker kommer att ställas inför framöver kommer i likhet med idag till stor del bero på vilka av de nationella särkrav (illustrerade i den ljusblå stapeln ovan) som Sverige väljer att addera till de kommande minimikraven som återfinns i Basel III-överenskommelsen.

Referenser

Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book (2013), Basel Committee on Banking Supervision. <https://www.bis.org/publ6.pdf>

Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems (2010), Basel Committee of Banking Supervision. <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

Basel III: Finalising post-crisis reforms (2017), Basel Committee on Banking Supervision. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>

Finalising Basel III *In brief* (2017), Basel Committee on Banking Supervision. https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief.pdf

Finansiell stabilitet 2017:2 (2017), Sveriges Riksbank. <http://www.riksbank.se/sv/Finansiell-stabilitet/Finansiell-stabilitetsrapport/>

High-level summary of Basel III reforms (2017), Basel Committee on Banking Supervision. https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (1998), Basel Committee of Banking Supervision.

International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, a revised version (2006), Basel Committee of Banking Supervision. <https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>

Kapitalkrav för svenska banker kvartal 3, 2017 (2017), Finansinspektionen.
<http://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2017/kapitalkrav-for-svenska-banker-kvartal-3-2017/>

Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – nya perspektiv (2017), Sveriges Riksbank.
http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/Staff%20memo/Staff_memo_170519_sve.pdf