

## BANKFÖRENINGENS POLICY OM:

# Bruttosoliditet – ett hot mot den svenska affärsmodellen

- Bankföreningen anser är att bruttosoliditet inte bör införas som ett bindande krav utan enbart användas som ett av flera mått i tillsynsmyndighetens bedömning inom ramen för tillsynsprocessen.
- Ett bindande krav på bruttosoliditet riskerar att skada den väl fungerande svenska modellen för bankverksamhet, snarare är att skapa ökad finansiell stabilitet.
- Bruttosoliditetskrav slår i första hand mot banker som har stor utlåning med låg risk – exempelvis bolån och kommunlån och banker som har en stor likviditetsreserv.
- Om bruttosoliditet blir det styrande måttet skapas incitament för banker att avveckla tillgångar med låg risk, till exempel genom värdepapperisering av bolån, och att minska sin likviditetsreserv. Dessa åtgärder ökar risken i det finansiella systemet. Vidare kommer bankernas incitament att prissätta risk att minska.
- Om svenska banker skulle tvingas hålla en bruttosoliditet i storleksordningen 5-6 procent krävs antingen omfattande ökning av det egna kapitalet eller betydande minskning av bankernas balansräkning. Kapitalet för de fyra stora bankerna måste totalt sett öka med nära 30 procent, eller 150 miljarder kronor, för att nå en bruttosoliditet på 5,5 procent.
- Bruttosoliditet är ett grovt och ofta missvisande mått på risk och bör därför inte användas som riskindikator vid beräkning av avgifter till resolutions- och insättningsgarantifond.

## Bakgrund

Krav på bruttosoliditet – eller leverage ratio – är ett av de nya inslagen i Basel 3-regelverket. Skillnaden mot det traditionella kapitalkravet är att bruttosoliditetskravet inte inkluderar riskvikter vid beräkningen. Istället sätts kapitalet i relation till den totala tillgångsmassan, utan hänsyn tagen till risknivån i de enskilda engagemangen. Kapitalkravet genom bruttosoliditetsmålet blir således detsamma vid uppbyggnad av en likviditetsreserv eller vid ett bolån till ett hushåll (där fastigheten lämnas som pant) som vid en riskfylld företagskredit utan säkerhet.

Baselkommitténs syfte har varit att få ett enkelt mått att använda som en kompletterande säkerhetsspärr (back-stop) till de riskbaserade kapitalkraven.

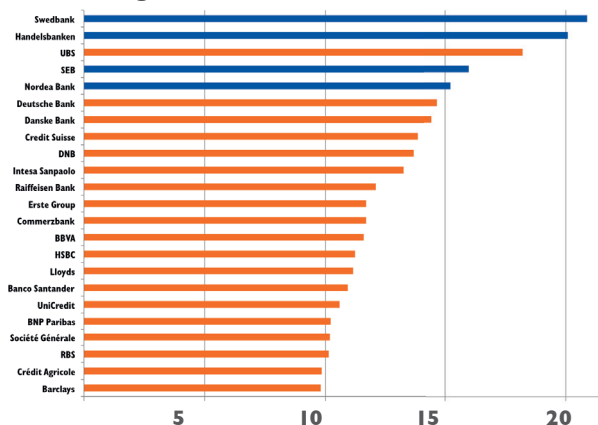
Det nya måttet har varit föremål för mycket diskussion. Till följd av att måttet inte tar hänsyn till risk kan det bli styrande för banker med stor andel lågriskstillgångar, det vill säga tillgångar där det riskvägda kapitalkravet är betydligt lägre än det krav på kapital som bruttosoliditetskravet skapar. Måttet ger bankerna incitament att undvika bostadsutlåning och utlåning till stat och kommun (till exempel för infrastrukturprojekt) samt att reducera innehaven av statspapper, både i bankens handelslager och i likviditetsreserven.

Baselkommittén arbetar för närvarande med den slutliga utformningen av ett bruttosoliditetsmått på global nivå. Arbetet fokuserar såväl på frågan om måttets slutliga kalibrering som på frågan om måttet ska utformas som ett skarpt pelare 1-krav eller som ett tillsynsmått inom ramen för pelare 2. I Sverige har Riksbanken kommunicerat att man vill ha ett ensidigt svenskt införande av ett bruttosoliditetskrav på 4 procent från år 2016 och på 5 procent från år 2018. Finansinspektionen har dock en kritisk inställning till måttet och har uttalat att man inte vill tillämpa det som ett bindande krav.

## Svenska bankers kapitalisering

Svenska banker tillhör de bäst kapitaliserade i världen.

## Stora europeiska bankers kärnprimärkapitalrelation juni 2014, enligt Basel 3



Källa: Riksbanken

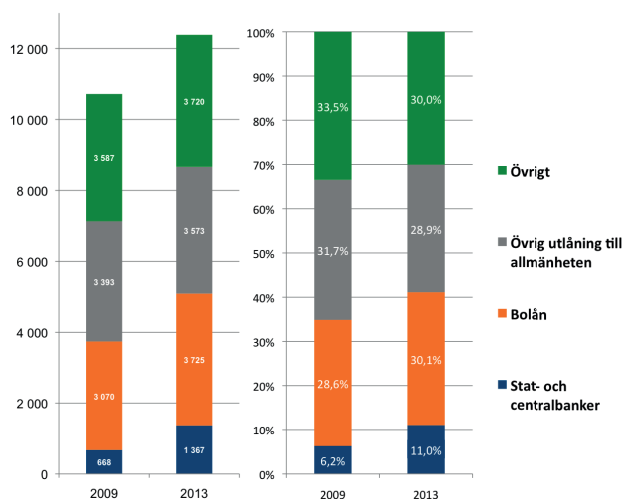
De stresstester som nyligen genomförts i regi av den europeiska banktillsynsmyndigheten EBA stärker slutsatsen att de stora svenska bankerna är väl kapitaliserade och har god förmåga att klara finansiell stress. Den svenska bankmodellen med universalbanker som har bolånen kvar på balansräkningen, använder säkerställda obligationer som en viktig finansieringskälla och tillämpar ett riskbaserat synsätt i den interna styrningen har visat sig fungera väl.

Sedan slutet av år 2008 har de stora bankernas genomsnittliga kärnprimärkapitalrelation enligt Riksbanken stärkts med drygt åtta procentenheter. Förbättringen förklaras både av att kärnprimärkapitalet har ökat (genom nyemissioner och upparbetade vinster) och av en förändring av de genomsnittliga riskvikterna. Den senare effekten, dvs. att de genomsnittliga riskvikterna har minskat, kan i sin tur till stor del förklaras av att bankernas balansräkningar har förändrats.

Som framgår av figuren nedan har balansräkningarna vuxit (med cirka 16 procent) under perioden 2009 till 2013, men de har även ändrat sammansättning. Placeringar i lågrisktillgångar som statspapper och hos centralbanker har på fyra år mer än fördubblats och bostadslånen har ökat med cirka 20 procent. Totalt sett har andelen lågrisktillgångar på de fyra stora bankernas balansräkningar ökat från 35 till 41 procent.

Bankernas bruttosoliditet har under perioden påverkats positivt genom att kapitalet har ökat och negativt genom att volymen tillgångar (med låg risk) i balansräkningarna har expanderat. Effekterna har i stort sett tagit ut varandra och bruttosoliditeten är därmed oförändrad trots att risknivån i bankernas balansräkningar har minskat väsentligt.

#### De fyra stora bankernas samlade balansräkning, miljarder kronor resp procent



#### Fördelar med ett riskbaserat synsätt

Riskbaserade kapitalkrav ger bankerna incitament att använda sitt kapital med beaktande av vilka risker som en viss kredit eller verksamhet innebär för banken. Bankernas kapital allokteras i den interna styrningen till kunder eller verksamheter utifrån deras risk och bankerna får därmed incitament att prissätta risk på ett effektivt sätt.

Introduktionen av riskvägda kapitalkrav genom Basel 2 har medfört att banker lagt stora resurser på att skapa system och processer för att bedöma, mäta och följa upp kreditrisk på ett mer strukturerat sätt än tidigare. Detta har väsentligt bidragit till en bättre riskhantering i bankerna.

Icke riskbaserade kapitalkrav medför att bankerna tvingas hålla för mycket kapital för tillgångar med låg isk. Bankerna får då starka incitament att undvika sådana tillgångar, eftersom avkastningen sannolikt är för låg för att kunna kompensera för det extra kapitalkrav som uppstår. I Sverige utgör sådana lågrisktillgångar i stor utsträckning samhällsnyttiga placeringar som likviditetsreserv i form av statsobligationer eller placeringar hos centralbanker, bostadslån till svenska hushåll och lån till kommuner. Även repor med statspapper som säkerhet, vilka är centrala för likviditeten i statspappersmarknaden, är en tillgång med låg risk. Icke riskbaserade kapitalkrav ger samtidigt bankerna kortsiktiga incitament att låna ut till mer riskfylld verksamhet vilket inte bidrar till att öka stabiliteten i det finansiella systemet.

Bankerna använder de olika riskbaserade kapitalkraven, tillsammans med andra interna och externa krav, i sin interna styrning av kapitalet. Det ger banken en sund styrning utifrån den risk som banken har så länge regelverket utgår från riskvägda kapitalkrav. Om det till exempel införs ett riskviktsgränsvärde för vissa tillgångar som läggs på fel nivå (för högt), kommer detta att beaktas i bankernas interna styrning och kan leda till att bankernas prissättning och kapitalanvändning inte blir riktig ur ett samhällsperspektiv.

Riskviktsgränsvärden finns redan idag implementerat i form av det så kallade Basel I-golvet och dessutom finns ett riskviktsgränsvärde för svenska bolån. Dessa riskviktsgränsvärden fungerar i sig som säkerhetspärar vilket borde kunna innebära att behovet av ett bruttosoliditetskrav inte längre finns. Det pågår dessutom diskussioner om att ersätta Basel I-golvet med ett permanent gränsvärde baserat på de olika standardmetoderna för att beräkna kapitalkrav. Även dessa gränsvärden påverkar utfallet av kapitalstyrningen och leder till ett sämre utfall för användningen

av kapitalet. Men ett icke riskbaserat kapitalkrav som bruttosoliditet, där alla tillgångar innebär samma risk, medför att hela styrmodellen fallerar – alla exponeringar ses som samma risk.

## Effekter av krav på bruttosoliditet

*Drabbar en viss affärsmodell snarare än dåligt kapitaliserade banker*

Ett strikt krav på bruttosoliditet skulle medföra restriktioner för i första hand banker med en stor andel lågriskstillgångar. Typiskt sett är det banker med en stor andel bolån eller lån till stat och kommun. Även banker som håller en stor likviditetsreserv drabbas negativt av bruttosoliditetskrav eftersom en sådan reserv måste bestå av tillgångar med god likviditet och låg risk. En ytterligare aspekt är att bankers innehav av statspapper och säkerställda obligationer i syfte att tillgodose likviditeten i dessa marknader (bankerna agerar "market makers") drabbas negativt av krav på bruttosoliditet.

Bland de banker som skulle påverkas mest av ett bindande bruttosoliditetskrav finns de som har den typ av affärsmodell som återfinns i de stora svenska bankerna, dvs. universalbanker med stor andel bolån på balansräkningen. Även banker inriktade på till exempel kom-  
munlån skulle påverkas negativt. Detsamma gäller banker med omfattande storföretagsutlåning.

I framför allt USA, men även i andra delar av Europa, är det vanligt att bolånen värdepapperiseras och att de tillgångar som finns kvar på balansräkningen generellt sett har högre risk. Sådana banker har normalt sett inte problem att klara bruttosoliditetskrav även på höga nivåer. Därför är det förhållandevis få banker och länder som aktivt motsätter sig användningen av bruttosoliditet som ett kapitalkrav.

*Stora kostnader för att stärka bruttosoliditeten*  
Införande av ett strikt bruttosoliditetskrav på den nivå som föreslås av Riksbanken skulle medföra att de svenska bankerna behöver minska sina tillgångar eller öka det egna kapitalet. Om bankerna skulle minska tillgångsmassan kommer de i första hand att avveckla de tillgångar som kräver mycket kapital i förhållande till den intjäning som genereras. Eftersom alla tillgångar har samma kapitalkrav när de mäts utifrån en bruttosoliditet kommer tillgångar med låg avkastning att vara de som är mest aktuella att avveckla från bankernas balansräkningar. En metod för att minska tillgångsmassan är att sälja tillgångarna till aktörer på den oreglerade marknaden, som till skillnad från bankerna inte kommer att behöva uppfylla något bruttosoliditetskrav. Detta kan ske genom värdepapperisering.

Bankföreningen har beräknat de stora svenska bankernas samlade bruttosoliditet och vilka effekter olika åtgärder har, se tabell 1.

## De stora svenska bankernas bruttosoliditet och effekt av olika åtgärder

	Bruttosoliditet 2013	4,3%
1	Bruttosoliditet om centralbanker och statspapper tas bort	4,8%
2	Bruttosoliditet om bostadslån värdepapperiseras	5,8%
3	Bruttosoliditet om både 1 och 2 genomförs	6,8%
4	Kapitalbehov för att uppnå 5,5% i bruttosoliditet	148 mdr
5	Primärkapitalrelation som motsvarar bruttosoliditet på 5,5%	23,1%

Av tabellen framgår att en värdepapperisering av de bolån som idag finansieras med säkerställda obligationer skulle ge stor effekt på bankernas bruttosoliditet. Genom en sådan åtgärd skulle bruttosoliditeten öka från dagens 4,3 procent till cirka 5,8 procent.

För att nå en bruttosoliditet på 5,5 procent genom att öka mängden kapital (det vill säga för att med nödvändig marginal klara det krav som Riksbanken anser bör gälla från och med år 2018) skulle krävas ett tillskott av primärkapital på nära 30 procent eller 150 miljarder kronor. Det skulle motsvara en total primärkapitalrelation för bankerna på drygt 23 procent, jämfört med dagens nivå på cirka 18 procent, för de fyra stora bankerna.

*Bruttosoliditet används som riskmått i andra sammanhang*  
Som vi konstaterat är bruttosoliditet ett grovt och missvisande mått på risk. Därför är det i högsta grad oroväckande att måttet börjar användas som en riskindikator i andra sammanhang, till exempel som grund för riskdifferentiering av avgifter till resolutions- och insättningsgarantifonder.

Under hösten har EU-kommissionen lagt fast principerna för hur avgifterna till resolutionsfonder ska riskdifferentieras. Under rubriken "risk exposure" (som ska utgöra 50 procent av riskmättet) återfinns bruttosoliditet som en av fyra riskindikatorer. Även i EBA:s aktuella förslag till riktlinjer för riskdifferentiering av avgifter till insättningsgarantin återfinns bruttosoliditet som en riskindikator.

*Åtgärder för att stärka bruttosoliditeten skapar nya risker*  
Bankföreningen menar att ett krav på de svenska bankerna att uppfylla ett högt och strikt krav på bruttosoliditet skulle skapa nya risker i bankerna. Dessa risker

skulle i sin tur motverka andra åtgärder som vidtas för att stärka den finansiella stabiliteten.

- En ökad andel högrisktillgångar på bankernas balansräkningar medför en högre risk i banksystemet, även om balansräkningarna i sig krymper.
- Omfattande värdepapperisering av bolån flyttar risktagandet till andra, oreglerade, sektorer i ekonomin och kan försvaga bankernas kreditgivningsprocess. Därmed kan även konsumenternas situation försämrans. Erfarenheterna från bland annat USA visar tydligt på de risker som kan finnas med en värdepapperiseringsmodell.
- Genom höga och kontinuerligt ökande kapitalkrav för banker finns redan ett starkt tryck på att finansiera den reala ekonomin utanför banksektorn, till exempel inom skuggbanksverksamhet eller andra sektorer som inte omfattas av den reglering och tillsyn som gäller för bankerna. Att införa ett bindande bruttosoliditetskrav stärker den utvecklingen.
- Minskade likviditetsreserver medför att bankerna blir mindre motståndskraftiga i stressade situationer. Alltför små likviditetsreserver var en vanlig orsak till att banker fick problem vid den senaste finanskrisen. Det är inte rimligt att en åtgärd (uppbyggnad av likviditetsreserv) som är stabilitetshöjande och som uppmuntras i ett regelverk (LCR) samtidigt straffas hårt och motverkas i ett annat regelverk (bruttosoliditet).
- Minskat innehav av statspapper och säkerställda obligationer i syfte att agera "market makers" leder till mindre likvida och sämre fungerande marknader. Det medför i sin tur högre kostnader för såväl svenska staten som låntagare som för de hushåll som har bolån.
- Betydande ökning av kapitalbehovet i bankerna medför sannolikt att de ökade kostnaderna till stor del överförs till låntagarna i form av hushåll och företag, vilket hämmar landets ekonomiska utveckling.

### **Sammanfattande slutsats**

Bankföreningen ser stora risker i att införa ett bindande bruttosoliditetsmått, speciellt om det skulle hamna på nivå 5-6 procent såsom alltmer kommit att diskuteras. Svenska och nordiska banker skulle globalt sett tillhöra de banker vars verksamhet skulle drabbas av störst omställningar om ett sådant krav införs. Det är svårt att se hur de svenska bankerna skulle kunna hantera kravet utan att på ett markant sätt ändra den affärsmodell

som empiriskt visat sig fungera väl även under tider av betydande finansiell stress.

Särskilt allvarligt vore det om Sverige skulle gå före den internationella regelutvecklingen och i förtid ställa strikta krav på bruttosoliditet. Vi anser istället att svenska politiker och myndighetsföreträdare i Basel-kommittén och i EU-sammanhang bör verka för att bruttosoliditetsmättet inte införs som ett bindande krav utan förblir ett mått av flera som tillsynsmyndigheten använder inom ramen för tillsynsprocessen.

Avslutningsvis kan tilläggas att alla former av riskokänsliga kapitalkrav kommer att bidra till den negativa utveckling som beskrivs ovan. Det är sannolikt att redan dagens höga riskviktsgolv på bolån kommer att leda till att svenska banker börjar värdepapperisera delar av sina bolåneportföljer. Omvandlingstrycket förstärks av att inslaget av riskokänsliga kapitalkrav i regelverket ser ut att öka.