

Datum: 2015-09-10
Talare: Martin Noréus
Möte: UBS Nordic Financial Services
Conference

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Amorteringskrav och riskvikter – två aktuella frågor för makrotillsynen

Hej och tack för att jag får komma hit och prata om vår syn på några aktuella frågor inom makrotillsynen.

Den första frågan handlar om hur vi ser på riskerna med hushållens skuldsättning och behovet av ett amorteringskrav. Jag kommer också att redogöra för vår syn på utformningen av kapitalkrav för svenska banker och vilka åtgärder vi ser framför oss i närtid på det området. Men för att sätta saker i ett sammanhang tar jag avstamp i det uppdrag som Finansinspektionen har.

Finansinspektionen ansvarar för makrotillsynen

Finansinspektionens uppdrag har ända sedan 1995 varit att bidra till det finansiella systemets stabilitet och att verka för ett gott konsumentskydd.¹ Med finansiell stabilitet menas att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner – betalningsförmedling, kreditförsörjning och riskhantering – och dessutom har god motståndskraft mot störningar. Jag tänkte återkomma till diskussionen om Finansinspektionens befogenheter att införa ett amorteringskrav lite senare. Men låt mig redan här betona att den diskussionen inte har någon bäring på det uppdrag vi har haft i 20 års tid. Vi har hela tiden haft befogenheter att verka för både finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd.

Erfarenheterna från finanskrisen 2008 visade att det inte räcker med att enbart verka för finansiell stabilitet. Därför fick Finansinspektionen 2014 ett utökad uppdrag som går ut på att vi ska motverka finansiella obalanser för att stabilisera kreditmarknaden.² Det nya är att vi ansvarar för makrotillsynen, vilket innebär att vi ska ingripa om den finansiella utvecklingen kan leda till samhällsekonomiska problem, även om varken stabiliteten i det finansiella

¹ Se 2 § i förordning (1994:1538) om ändring i förordningen (1992:102) med instruktion för Finansinspektionen. Denna förändring trädde i kraft 1995-01-01.

² Se 1 § i förordning (2013:1111) om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Denna förändring trädde i kraft 2014-01-01.

systemet i sig eller konsumentskyddet hotas. För att kunna utföra detta utvidgade uppdrag behöver Finansinspektionen ha möjlighet att vidta åtgärder mot sådana finansiella obalanser. Men Finansinspektionen fick inga nya befogenheter när uppdraget utökades. Detta är bakgrunden till de rättsliga frågetecken som rests om huruvida vi har rätt att införa ett amorteringskrav för just detta syfte.³ Om vi ska reglera så får det inte finnas några sådana oklarheter. Därför valde vi i våras att inte gå vidare med förslaget. I stället vände vi oss till regeringen och bad den ge oss de befogenheter som krävs för att vi ska kunna gå vidare och införa amorteringskravet.

Det är bra att vi nu får möjlighet att införa amorteringskravet

De svenska hushållens skuldkvot – skulderna i förhållande till de disponibla inkomsterna – är i dag nästan 175 procent. Det är högt, både i ett internationellt och i ett historiskt perspektiv. Sedan mitten av 2012 har tillväxten i utlåningen till hushållen dessutom ökat och uppgår i dag till drygt 7 procent per år, vilket är betydligt mer än de disponibla inkomsterna har ökat. Samtidigt har huspriserna fortsatt att stiga från redan höga nivåer, vilket har medfört att allt fler hushåll tar lån med belåningsgrader över 50 procent. Dessa hushåll väntar dessutom ofta med att amortera. Detta är oroväckande eftersom internationella erfarenheter tyder på att hushåll med belåningsgrader på 40 – 50 procent och mer kan reagera extra mycket på makroekonomiska störningar. De slutar visserligen inte att betala på bolånen om deras inkomster skulle minska, men de kan tvingas dra ner på annan konsumtion. Därmed kan deras beteende förstärka en konjunkturedgång.

Vår bedömning är att riskerna med hushållens höga skuldsättning i dagsläget inte är alarmerande. Men trenden är oroande. På några års sikt kan stigande bostadspriser och låga räntor driva upp kreditillväxten och andelen relativt högt belånade hushåll ytterligare, och på så sätt förvärra läget. För att dämpa riskerna med denna utveckling vill vi införa ett amorteringskrav i Sverige. Syftet är att hushållen ska få bättre motståndskraft mot störningar genom att de högst belånade hushållen på sikt minskar sina belåningsgrader. Därmed dämpas de makroekonomiska riskerna. Ju längre tiden går, desto större är risken att det kommer att krävas betydligt kraftigare åtgärder än att bara införa ett amorteringskrav. Som ni säkert känner till stöds vårt förslag av både Riksbanken och Riksgälden.⁴ Därför är det bra att det nu också finns en politisk enighet om att ge oss möjligheten att införa kravet.

³ Om syftet med kravet i stället hade varit att skydda konsumenterna eller främja stabiliteten i det finansiella systemet hade vi kunnat införa det med de befogenheter vi redan har.

⁴ Se Ingves, S, H. Lindblad och M. Noréus, ”Tydligt amorteringskrav bör införas snarast möjligt”, DN 2015-08-17.

Finansinspektionen ser risker med att införa ett bindande bruttosoliditetskrav

Låt mig nu gå över till en annan aktuell fråga för makrotillsynen – bankernas kapitalnivåer. Till att börja med skulle jag vilja påminna om varför vi har kapitalkrav för banker. Inom banksystemet har det funnits både underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) garantier, som följer av att stora banker har ansetts vara för viktiga för samhällsekonomin för att staten ska tillåta dem att gå i konkurs. Genom dessa garantier har en viktig marknadsmekanism satts ur spel; kostnaden för lånefinansiering stiger inte fullt ut om banken väljer en hög skuldsättningsgrad. Garantierna tillsammans med att räntekostnader är avdragsgilla gör att det normalt är lönsamt för banker att finansiera verksamheten med en mycket stor andel lån.

Men den höga skuldsättningsgraden hos banker innebär att de är känsliga för störningar och förluster. I sådana lägen finns en risk att banker inte kan uppfylla sin roll i det finansiella systemet, vilket kan få stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin. I värsta fall kan banker behöva räddas av staten, vilket kan bli dyrt för skattebetalarna och till och med leda till statsfinansiella problem. Det är därför viktigt för samhället att bankerna har tillräckligt med kapital för att kunna fullfölja sina åtaganden och drivas vidare även om de skulle drabbas av förluster. Det är därför Finansinspektionen kräver att bankerna måste ha ett kapital som är stort nog att täcka även de förluster som kan uppstå vid en mycket svår finansiell påfrestning. Och eftersom problem i en bank kan spridas till andra, måste bankerna även hålla kapital för att minska sådana systemrisker.

Dagens kapitaltäckningsregelverk är i huvudsak riskbaserat. Det innebär att ju högre risk en tillgång har, desto mer kapital måste en bank hålla. Inom Baselkommittéen pågår ett arbete som handlar om att komplettera det riskbaserade regelverket med ett bruttosoliditetskrav, som är ett icke-riskkänsligt krav. Frågan är hur högt detta krav ska sättas. Finansinspektionen ser risker med att sätta det för högt eftersom det då blir den bindande kapitalrestriktionen som avgör hur mycket kapital bankerna måste hålla. Riskerna uppstår som en följd av de incitament som ett sådant krav skapar för bankerna, vilket i förlängningen kan ha stora effekter på hela den finansiella sektorn.

Med ett bindande bruttosoliditetskrav måste en bank hålla samma mängd kapital oberoende av kreditrisken. En bank måste exempelvis hålla lika mycket kapital för att låna ut 30 miljoner kronor till svenska staten som för att låna ut samma belopp för att finansiera riskfyllda spekulationsprojekt. Utlåning med hög kreditrisk ger normalt en högre avkastning som kompensation för den högre risken. Med ett bindande bruttosoliditetskrav har banken incitament att skifta sin verksamhet mot utlåning med högre kreditrisk och därigenom få en högre avkastning på det egna kapitalet. Det ökar risken för stora kreditförluster och gör därmed banken och hela banksystemet mer riskfyllt. Verksamhet som

innebär låg kreditrisk och låg avkastning, till exempel bolån och utlåning till mycket kreditvärda företag, kan också värdepapperiseras, säljas på annat sätt, eller avvecklas. Detta medför att verksamheten lämnar bankernas balansräkning eller att den på något annat sätt hamnar utanför den reglerade banksektorn, i den så kallade skuggbanksektorn. Då minskar storleken på banken och hela banksystemet, mätt i totala tillgångar.

Resultatet av införandet av ett bindande bruttosoliditetskrav kan alltså bli att Sverige får ett mindre men mer riskfyllt banksystem, och att kreditförsörjningen till realekonomin i högre grad sker via de finansiella marknaderna. Mer kreditgivning via finansiella marknader innebär visserligen fler finansieringskanaler, vilket kan öka effektiviteten, men det kan också innebära risker. En sådan risk är att kreditförsörjningen kan bli mindre stabil än vad den är i dag. Erfarenheterna från USA tyder på att ett mer marknadsbaserat system kan vara särskilt känsligt i krisperioder.⁵

Så vad handlar debatten om bankernas kapitalkrav egentligen om? Jag tolkar det som att alla myndigheter är överens om att det vore bra med ett stabilare finansiellt system. Men vi är inte överens om hur vi kommer dit. Riksbanken vill höja kapitalnivåerna i bankerna, bland annat genom att sätta bruttosoliditetskravet så högt att det avgör hur mycket kapital bankerna måste hålla.⁶ De menar att mer kapital i bankerna ökar deras motståndskraft mot förluster, vilket främjar den finansiella stabiliteten. Finansinspektionen bedömer att ett bindande bruttosoliditetskrav tvärtom kan försämra den finansiella stabiliteten på grund av de effekter jag just har beskrivit och därför är fel väg att gå. Vi anser att bruttosoliditetskravet i stället kan fylla en viktig funktion som en säkerhetsspärr som sätter ett golv för hur lågt kapitalkravet kan falla i förhållande till bankernas bruttotillgångar. I den mån kapitalkraven ska höjas på svenska banker tycker vi att detta i stället bör ske inom ramen för det riskbaserade regelverket.

Men jag vill vara tydlig med att vårt ställningstagande för riskbaserade kapitalkrav bygger på en sammantagen bedömning av för- och nackdelar. Om de är väl utformade ger riskkänsliga kapitalkrav en mer rättvisande bild av en banks kapitalbehov. De skapar dessutom starka incitament till sunt risktagande och god kontroll på mätning, rapportering och hantering av riskerna i balansräkningen. Nackdelen är att modeller kan ha fel och att bankerna också får starka incitament att utnyttja modellerna för att driva ner riskvikterna mer än vad som är motiverat av den faktiska risknivån. Vårt ställningstagande förutsätter att vi genom reglering och tillsyn kommer att kunna begränsa dessa nackdelar. Låt mig därför gå in mer i detalj på detta regelverk och hur vi skulle kunna säkerställa bankernas kapitalstyrka.

⁵ Reinhart och Rogoff (2008) menar att den amerikanska utvecklingen mot ett mer marknadsbaserat system visserligen kan ha ökat det finansiella systemets motståndskraft mot vissa typer av störningar, men att systemet också kan ha blivit mer sårbart för andra typer av störningar.

⁶ Se Finansiell Stabilitet 2014:2, Sveriges riksbank.

Riskvikterna på bankernas företagsexponeringar har fallit mer än vad som är motiverat av den faktiska risknivån

Kapitalkraven på de svenska bankerna är redan i dag betydligt högre än EU:s miniminivåer. De svenska bankerna är också väl kapitaliserade i en europeisk jämförelse, både ur ett riskvägt och ett icke-riskvägt perspektiv. Samtidigt har de svenska bankernas genomsnittliga riskvikter minskat gradvis ända sedan införandet av Basel 2, år 2007. Det beror både på att bankerna successivt har ökat användningen av interna modeller, som innebär lägre riskvikter för tillgångar med låg risk jämfört med schablonmetoderna, och på att bankerna har skiftat sin verksamhet mot utlåning med lägre risk.

Finansinspektionen bedömer att det ökade användandet av interna modeller i huvudsak har gett en mer korrekt bild av riskerna i de svenska bankerna. Samtidigt har bankerna starka incitament att minska riskvikterna, för att på så sätt få ner kapitalkravet och minska den faktiska kapitalbasen, vilket i förlängningen ökar avkastningen på det egna kapitalet. Användandet av interna modeller ger bankerna en sådan möjlighet att minska sina riskvikter.

Om vi studerar företagsexponeringarna så har de genomsnittliga riskvikterna minskat över tiden. Detta speglar flera positiva utvecklingar, som att det riskbaserade kapitaltäckningsregelverket har gett bankerna incitament att låna ut mer till motparter med god kreditvärdighet och bra säkerheter och mindre till kunder med hög risk och sämre säkerheter. Bankerna har också blivit bättre på att ta in och registrera säkerheter och garantier för de lån som beviljas.

Men vi bedömer att riskviktsminskningen också beror på faktorer som inte kommer av att den faktiska risknivån har förändrats. Den tid som gått sedan modellerna började införas har karaktäriserats av mycket små förluster i stora delar av bankernas kreditportföljer. När bankerna skattar kreditrisken med sina interna modeller utgår de från sina faktiska kreditförluster. Ju fler år med små kreditförluster som ingår i dessa skattningar, desto lägre blir riskvikterna. Här finns en risk att de interna modellerna till för stor del vägleds av kreditförluster från relativt gynnsamma år.

I vår tillsyn av bankerna kan vi också konstatera att bankerna i viss utsträckning ägnar sig åt det som brukar kallas riskviktsminimering, vilket innebär att de överutnyttjar regelverket för att få ner riskvikterna. Ett exempel på detta 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 löptid i avtalet innebär att krediten får en lägre riskvikt. Vi bedömer att det i många fall är tveksamt om krediten i verkligheten kan sägas upp med så kort varsel. Och även om bankerna verkligen skulle vara beredda att göra det vid en finansiell kris så är ett sådant beteende inte önskvärt ur en makroekonomisk synvinkel. Även detta är alltså ett exempel på en faktor som har lett till att riskvikterna kan ha minskat mer än vad som är motiverat av den faktiska risknivån.

I sammanhanget kan man notera att marknadens förtroende för bankernas modeller redan är lågt och knappast har stärkts av att många banker på senare år har sjuösat stora projekt med det mer eller mindre uttalade målet att pressa ner riskvikterna så lågt som möjligt. Det är ett synnerligen kortsiktigt beteende som gett ytterligare ammunition till de som är kritiska mot bankernas modeller och mot riskkänsliga kapitalkrav i allmänhet.

Men kan man vara en stark förespråkare för ett riskbaserat regelverk, baserat på interna modeller, och samtidigt kritisera hur modellerna tillämpas? Ja, det kan man. Som jag nämnde tidigare anser Finansinspektionen att ett fungerande riskvägt kapitaltäckningsregelverk är att föredra framför ett bindande bruttosoliditetskrav. Men det förutsätter som sagt att vi kan åtgärda svagheter med de interna modellerna.

En stor del av de skärpningar av regelverket för interna modeller som vi vill se kommer att behöva genomföras genom internationella överenskommelser och europeisk lagstiftning. Finansinspektionen är därför en aktiv påskyndare av de initiativ som Eba och Baselkommittén har tagit för att förbättra regelverket för de interna modellerna. Men det kommer att dröja några år innan några sådana internationella initiativ är genomförda.

Det finns också en del som vi kan göra redan nu från svensk sida. Finansinspektionen utreder just nu olika möjligheter för att bättre hantera modellrisker och för att angripa vissa specifika svagheter i konstruktionen av de interna modellerna. Vi kommer att kräva att bankerna förändrar sina modeller. Eventuellt införs också åtgärder inom pelare 2, det vill säga ytterligare kapitalpåslag utöver det som modellerna anger. Resultatet av våra åtgärder kommer att synas gradvis för att under nästa år leda till en märkbar ökning av kapitalkraven för framför allt företagsexponeringar.

Avslutning

Låt mig summera. Hushållens skulder är i dagsläget inget omedelbart hot mot den finansiella stabiliteten, men trenden är oroande. Därför är det bra att det nu finns en politisk enighet som ger oss möjligheten att införa ett amorteringskrav.

Det riskbaserade kapitaltäckningsregelverket har många önskvärda egenskaper, och svenska banker är väl kapitaliserade. Men riskvikterna för framför allt företagsexponeringar har minskat mer än vad som är motiverat av den faktiska risknivån. Detta tänker vi åtgärda, både genom att kräva förändringar i hur bankerna tillämpar sina interna modeller och eventuellt genom ytterligare kapitalkrav inom pelare 2. Effekterna av detta kommer att bli märkbara.

Tack!