

FI Dnr 12-11920
(Anges alltid vid svar)

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

Datum 2013-05-21

Risikviktsgränser för svenska bolån

Sammanfattning

Finansinspektionen inför ett risikviktsgränser på 15 procent för svenska bolån. Att de finansiella företagen håller en kapitalbas som täcker riskerna i de svenska bolåneportföljerna är av avgörande betydelse för stabiliteten i den svenska finansiella sektorn liksom i det enskilda företaget. Risikviktsgränset införs som en del av Finansinspektionens samlade kapitalbedömning av företagen, inom ramen för Finansinspektionens tillsynsåtgärder i den så kallade pelare 2.

När Basel 2-överenskommelsen trädde i kraft i Sverige 2007 fick de största svenska bolångivarna Finansinspektionens tillstånd att använda interna modeller för att beräkna riskvikterna för sina kreditexponeringar. Resultatet blev att riskvikterna för svenska bolån sjönk kraftigt. Idag har flera av de största aktörerna genomsnittliga riskvikter kring 5 procent, vilket kan jämföras med riskvikter på 50 procent i det regelverk som gällde fram till 2007, Basel 1, och 35 procent i dagens schablonmetod.

Den samlade kapitalbedömningen är framåtblickande och därför tar Finansinspektionens bedömning av nivån på risikviktsgränset hänsyn till de nya högre kapitalkraven i det förväntade svenska genomförandet av Basel 3-överenskommelsen.

Åtgärden låser in totalt drygt 20 miljarder kronor ytterligare i kärnprimärkapital i banksystemet. Kärnprimärkapital är det kapital som först absorberar förluster. Finansinspektionen bedömer att de finansiella företagen redan i stor utsträckning har tagit höjd för de kapitalnivåer som åtgärden medför i sin kapitalplanering. Finansinspektionen vill i och med åtgärden säkerställa att kapitalet behålls på en lämplig nivå även i framtiden.

Innehåll

1.	Introduktion.....	3
2.	Bakgrund.....	3
2.1	Dagens riskvikter för svenska bolån.....	3
2.2	Om IRK-metoden.....	4
3.	Beskrivning av den svenska bostads- och bolånemarknaden.....	6
3.1	Utveckling och strukturella förändringar sedan 1990-talet.....	6
3.2	Indirekta effekter av för låga riskvikter på svenska bolån.....	10
4.	IRK-metodens begränsningar.....	12
4.1	Om IRK-metoden.....	12
4.2	Begränsningar i IRK-metodens riskkänslighet.....	12
4.3	Andra möjliga förbättringar av riskkänsligheten.....	12
4.4	Pågående diskussioner om interna modeller.....	13
5.	Bedömning av risknivån.....	14
5.1	Nuvarande risktäckning.....	14
5.2	Jämförande förlustnivåer.....	14
5.3	Jämförande riskviktsnivåer.....	15
5.4	Sammanvägd bedömning.....	17
6.	Rättsliga förutsättningar för höjning av riskvikterna.....	19
6.1	Höjda riskvikter genom reglering.....	19
6.2	Höjda riskvikter genom tillsynsåtgärder (pelare 2).....	20
6.3	Överväganden för nivå och kapitaltyp.....	22
7.	Beskrivning av den valda åtgärden.....	24
7.1	Detaljerad metod i den samlade kapitalbedömningen.....	24
7.2	Förväntad förlust.....	27
7.3	Eventuell påverkan på företagens kapitalplaneringsbuffert.....	27
7.4	Riskviktsgolvet i relation till nuvarande övergångsregler.....	27
8.	Konsekvensanalys.....	29
8.1	Konsekvenser för berörda företag.....	29
8.2	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	32
8.3	Konsekvenser för samhället och konsumenterna.....	33

1. Introduktion

Det svenska banksystemets bostadsutlåning är omfattande. De största svenska bolångivarna har en total exponering på nära tre och ett halvt tusen miljarder kronor mot bolån – nästan lika mycket som Sveriges bruttonationalprodukt 2012. Nära två och ett halvt tusen miljarder av dessa är svenska bolån.¹ Att företagen håller en kapitalbas som täcker riskerna i denna utlåning är därför av avgörande betydelse för stabiliteten i den svenska finansiella sektorn liksom i det enskilda företaget.

Finansinspektionen (FI) redovisar i denna promemoria myndighetens åtgärd för att säkerställa att de svenska finansiella företagen har en kapitalbas som är tillräcklig för att täcka kreditriskerna i sina svenska bolån. Berörda har getts möjlighet att lämna synpunkter på åtgärden. De synpunkter som lämnats diskuteras i anslutning till respektive avsnitt.

2. Bakgrund

2.1 Dagens riskvikter för svenska bolån

För att fastställa kapitalkravet för kreditrisk multipliceras exponeringsbeloppet för varje kreditexponering med en riskvikt. Det resulterar i ett riskvägt belopp och det är detta belopp som är föremål för kapitalkrav.

I dagsläget är kapitalkravet 8 procent av det riskvägda beloppet, varav minst 2 procentenheter ska vara kärnprimärkapital. I samband med att Baselkommittén för banktillsyn så kallade Basel 3-överenskommelse genomförs i EU, genom ett nytt europeiskt kapitaltäckningsdirektiv (CRD 4)² och en kapitaltäckningsförordning (CRR)³, kommer kapitalkravet att utökas med krav på buffertar. Dessutom kommer definitionen av kapitalbasen att förändras vilket förstärker kapitalets kvalitet.

När Basel 2-överenskommelsen trädde i kraft i Sverige 2007, genom ändringar i kapitaltäckningsdirektivet (CRD 2), fick flera svenska företag FI:s tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden) för att beräkna riskvikterna för sina kreditexponeringar. Resultatet blev att riskvikterna för svenska bolån sjönk kraftigt. Alla de dominerande bolångivarna i Sverige idag använder IRK-metoden och flera av de största aktörerna har genomsnittliga riskvikter kring 5 procent för dessa exponeringar. Det kan jämföras med riskvikter på 50 procent i Basel 1, d.v.s. det regelverk som gällde fram till

¹ I beräkningen ingår Handelsbanken, Nordea, SEB, Swedbank, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank och SBAB. Data per kvartal 1 2013. Med bolån avses i denna promemoria exponeringsklass hushållsexponeringar, undergrupp fastighetskrediter. Se exakt definition i avsnitt 7.1.

² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st07/st07746.en13.pdf>

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st07/st07747.en13.pdf> och <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st07/st07747-co01.en13.pdf>

2007, och 35 procent i den nu gällande schablonmetoden⁴. Genomslaget av IRK-metodens lägre riskvikter begränsas dock än så länge av att det nu finns övergångsregler som innebär att kapitalbasen aldrig får understiga 80 procent av kapitalkravet beräknat i enlighet med Basel 1.⁵

2.2 Om IRK-metoden

IRK-metoden består av två delar,

- riskviktsformeln – som är fastställd i regelverket och utgör basen för beräkningen av kapitalkravet,
- förväntad förlust (se faktaruta) – vilken uppskattas av bankerna i enlighet med regelverkets minimikrav och är indata till riskviktsformeln.

Den förväntade förlusten sätts per exponering. Följaktligen beräknas en individuell riskvikt för varje enskild exponering i portföljen. Skattningen av den förväntade förlusten sker med bas i historisk kreditförlustdata. Beräkningsmetodiken är fastslagen i lag och föreskrifter och kommer att regleras i en direkt bindande EU-förordning när CRD 4/CRR införs.

De låga riskvikter som IRK-metoden har resulterat i speglar de mycket låga kreditförlusterna för svenska bolån de senaste 20 - 25 åren. De svenska företagen lever upp till minimikraven för att få använda IRK-metoden för svenska bolån och genomför beräkningarna enligt regelverkets krav och etablerad branschpraxis.

FÖRVÄNTAD FÖRLUST

Förväntad förlust är ett förenklat samlingsbegrepp för de estimat som bankerna tar fram inom IRK-metoden. Bankerna skattar egentligen tre riskparametrar för exponeringar mot bolån:

- **PD**, Probability of Default, anger sannolikheten för fallissemang
- **LGD**, Loss Given Default, anger förlusten givet fallissemang
- **Exponeringsbeloppet**, (också benämnt EAD, Exposure At Default) anger exponering vid fallissemang

⁴ För en helt korrekt jämförelse mellan metoderna ska också förväntat förlustbelopp, reducerat med reserveringar och andra värdejusteringar, läggas på kapitalkravet i IRK-metoden. Detta belopp är dock i dagsläget en liten del av det totala kapitalkravet för de svenska bolånen för de flesta företag. Här bör också noteras att utlåning mot säkerhet i bostadsrätt inte räknades som utlåning mot säkerhet i bostadsfastighet i Basel 1, till skillnad mot i Basel 2, och därför riskvägdes med 100 procent.

⁵ För mer information om hur övergångsreglerna fungerar i relation till riskviktsgolvet, se avsnitt 7.4.

Fallissemang betyder i detta sammanhang ungefär att kreditmotparten är ordentligt försenad med sin betalning eller att långivaren bedömer att det är sannolikt att motparten inte kommer att kunna betala i tid.

Den förväntade förlusten (också benämnd EL, Expected Loss) fås då de tre riskparametrarna multipliceras med varandra.

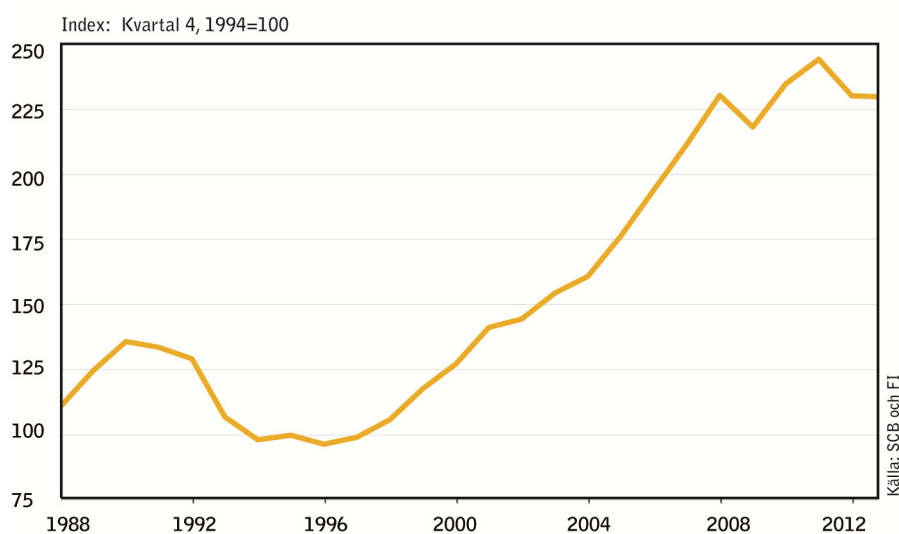
3. Beskrivning av den svenska bostads- och bolånemarknaden

3.1 Utveckling och strukturella förändringar sedan 1990-talet

Introduktion

Kreditförlusterna på svenska bolån har varit mycket låga de senaste 20 åren, vilket även inkluderar krisåren på 90-talet. En förklarande faktor är att de svenska hushållens betalningsförmåga har utvecklats positivt under hela denna period. Medan bostadspriserna i andra länder har fallit sedan den nu pågående krisens utbrott år 2008, på sina håll mycket kraftigt, har prisnivån i Sverige till och med ökat något.

Diagram 1: Utvecklingen av reala huspriser i Sverige



En anledning till det är att den svenska husprisökningen har drivits av hushållens fortsatt positiva inkomstutveckling, sjunkande realränta och det låga nybyggandet. Den svenska bostads- och bolånemarknaden har dock förändrats sedan 90-talskrisen och det finns faktorer som talar för att risknivån är högre idag än den var då, även om det ännu inte har gett utslag i form av ökade kreditförluster.

Hushållens skuldsättning

Bostadsutlåningen har de senaste tjugo åren ökat kraftigt. Den årliga tillväxttakten i bostadsinstitutens utlåning var i mitten av 2000-talets första årtionde över 15 procent.⁶

*Belåningsgraden*⁷ på nya bolån har stigit stadigt under större delen av de senaste tio åren. Mellan 2002 och 2010 steg den genomsnittliga

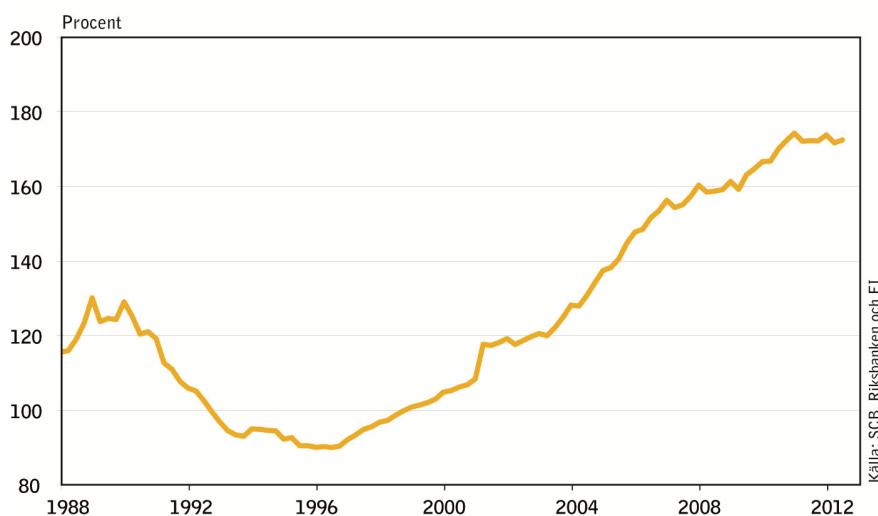
⁶ SCB, Finansmarknadsstatistik.

⁷ Belåningsgraden anger bolånens storlek i förhållande till bostädernas marknadsvärde.

belåningsgraden för nya bolån på aggregerad nivå från knappt 60 procent till drygt 70 procent. Dock har bolånetaket gett effekt i minskade belåningsgrader på nya lån under 2011⁸ vilka stabiliserades på denna nivå under 2012⁹. Dessutom har *amorteringstiderna* blivit allt längre och *andelen lån som inte amorteras* har ökat.¹⁰

Ovanstående faktorer har lett till att de svenska hushållens *skuldsättning* är högre jämfört med i många andra länder i Europa. Svenska hushåll har idag en genomsnittlig skuldsättningsgrad¹¹ på 170 procent av sin årliga disponibla inkomst¹², vilket är avsevärt högre än de nivåerna före 90-talskrisen.

Diagram 2: Utvecklingen av skuldsättningsgraden i Sverige



Institutionen för fastigheter och byggande vid KTH pekar på att det saknas viss information som är viktig för att bedöma riskerna med de ökade belåningsgraderna. Institutionen menar att om ökade belåningsgrader främst beror av att lågt belånade hushåll ökar sin belåning blir riskerna helt annorlunda än om det är högt belånade hushåll som lånar mer.

I FI:s rapport *Den svenska bolånemarknaden (2013)* framgår en mer detaljerad analys av belåningsgraderna i nyutlåningen för de tre senaste åren. Tyvärr saknas denna detaljeringsgrad i tillgänglig historisk data, vilket innefattar åren

⁸ Finansinspektionen (2012), *Den svenska bolånemarknaden*.

⁹ Finansinspektionen (2013), *Den svenska bolånemarknaden*

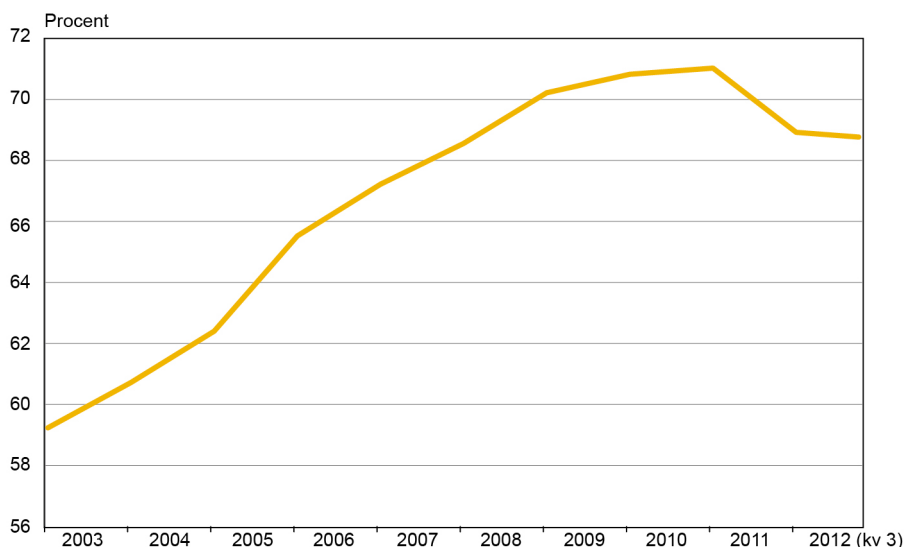
¹⁰ Vi har under 2012 dock kunnat se att Svenska Bankföreningens rekommendation om amortering på lån med en belåningsgrad över 75 procent numera följs, se Finansinspektionens rapport *Den svenska bolånemarknaden (2013)*

¹¹ Mätt som hushållens skulder genom disponibel inkomst

¹² Skuldkvoten för de hushåll som nyligen har tagit ett bolån är dock väsentligt högre. 21 procent av hushållen i stickprovet som analyserades i FI:s bolånerapport (*Den svenska bolånemarknaden*, 2013) har en skuld som är mer än fem gånger så stor som den disponibla inkomsten. Det är dock en minskning jämfört resultatet från stickprovet från året dessförinnan där motsvarande siffra var 27 procent.

fram till 2010 som är de år då den genomsnittliga belåningsgraden snabbt ökade. FI vill dock framhålla att även om ökningen av den genomsnittliga belåningsgraden skulle bero på att lågt belånade hushåll ökat sina belåningsgrader, så bidrar också detta till en ökning av den totala risknivån. Det är därför motiverat att använda utvecklingen av den genomsnittliga belåningsgraden i nyutlåningen som en riskindikator, trots avsaknaden av mer finkornig data. FI strävar dock efter att ytterligare utveckla sin analys och har nyligen tillsatt en analysgrupp för bolånemarknaden tillsammans med Sveriges riksbank, inom ramen för Samverkansrådet för makrotillsyn.

Diagram 3: Utvecklingen av belåningsgraden (volymviktad) för nyutlåning, svenska bolån*



Källa: Beräkningar gjorda av Danske Bank, Handelsbanken, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SBAB Bank, SEB, Skandiabanken och Swedbank.

*Definitionen av bolån skiljer sig från den som i övrigt används i denna promemoria. Här ingår endast bolån till privatpersoner.

Hushållens ränterisk och inkomstrisk

En annan förändring som skett på senare år är den ränta som hushållen väljer att betala på sina bolån. Tidigare var det vanligt att bolåneräntan sattes om vart femte år till aktuell ränta, ensidigt bestämd av långivaren. Från 1990-talet har låntagare erbjudits större valmöjligheter och räntebindningstiderna har successivt blivit kortare. Idag är det vanligt att hushållen kan välja fritt mellan lån med fast och rörlig ränta. Rörliga lån – i praktiken lån med räntejustering var tredje månad – har kommit att dominera. Från omkring 1999 består cirka hälften av bolånestocken av rörliga bolån.¹³ Detta gör hushållen mer känsliga för ränteförändringar, i synnerhet mot bakgrund av hushållens höga skuldsättning.

¹³ Sveriges Riksbank (2011), *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden*

Tillsammans med faktorer som hög skuldsättning och höga belåningsgrader innebär detta att hushållen i dag är mer utsatta, både vad gäller ränterisk och inkomstrisk. Hög skuldsättning gör att hushållen utsätts för en större ränterisk eftersom deras utgifter i högre grad påverkas av ränteförändringar än vad som är fallet vid lägre skuldnivåer.

Konsekvenserna kan till viss del mildras av väl utbyggda sociala skyddsnät, till exempel i form av arbetslöshets- och sjukersättning. I det sammanhanget är det viktigt att notera att färre i dag är anslutna till arbetslöshetsförsäkringen. Den svenska arbetslöshets- och sjukförsäkringen har därtill förändrats sedan 90-talet och allt fler slår i arbetslöshetsförsäkringens ersättningstak. Förändringarna i välfärdssystemen kan ha medfört att hushållens finansiella motståndskraft påverkats.

Institutionen för fastigheter och byggande vid KTH framhåller att riskerna på bostadsmarknaden kan överskattas om man inte tar hänsyn till att rörliga räntor kan stabilisera ekonomin i en lågkonjunktur. Det som enligt institutionen verkligen kan ställa till problem är en kombination av lågkonjunktur och stigande räntor, men institutionen menar att ett sådant scenario framstår som tämligen osannolikt.

FI delar synpunkten att rörliga räntor under normala omständigheter kan bidra till att stabilisera ekonomin över konjunkturerna. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla att kapitalkravet syftar till att täcka de förluster som kan uppstå vid en hög grad av finansiell påfrestning och alltså ska täcka även osannolika händelser. Därför är det lämpligt att peka på den ökande andelen rörliga räntor som en riskfaktor, när man analyserar riskerna i ett kraftigt påfrestat scenario. En sådan ”osannolik” händelse, som vi har sett exempel på i flera europeiska länder de senaste åren, är när bankernas finansieringskostnader ökar i en lågkonjunktur, på grund av skuldinvesteringarnas bristande tilltro till bankerna och inte på grund av att centralbanken höjer räntan, och att dessa ökade finansieringskostnader förs över till konsumenterna i form av högre bolåneräntor.

Sammanfattande riskbild

FI bedömer i nuläget att risken för höga kreditförluster på svenska bolån fortfarande är liten. De svenska hushållen har trots allt en stark betalningsförmåga. Stresstester som FI utfört i bolåneundersökningarna 2012 och 2013 visar att de allra flesta hushåll som har tagit ett nytt bolån har en god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ränteuppgångar. Även vid antaganden om kraftiga prisfall i kombination med arbetslöshet påverkas endast en begränsad andel av hushållen. FI anser också att bolånetaket har haft effekt. Hushållens belåningsgrad för nya lån minskade under 2011, för första gången sedan 2002 då jämförbara siffror finns tillgängliga. Ökningstakten av utlåningen till hushåll har sjunkit till 4,7 procent under 2012, vilket kan

jämföras med cirka 10,5 procent i genomsnitt mellan 2003 och 2010.¹⁴ Det svenska sociala skyddsnetet är i ett internationellt perspektiv fortfarande robust och väl utbyggt, vilket bidrar till att säkerställa denna betalningsförmåga även vid en konjunkturedgång. Kapitalkraven ska dock täcka även osannolika händelser och de strukturella förändringar som har skett under de senaste 20 åren innebär att de förluster som kan uppstå i svenska bolån i en framtida finansiell kris kan komma att bli betydligt högre än under 1990-talskrisen.

3.2 Indirekta effekter av för låga riskvikter på svenska bolån

Förutom de huvudsakliga skäl som beskrivits ovan finns också ytterligare omständigheter som talar för att en åtgärd för att säkerställa kapitalbasen för svenska bolån påverkar den svenska finansiella stabiliteten positivt. Även om hushållet klarar av att betala utgifterna som är relaterade till bolånet, och därför klarar av att uppfylla sina åtaganden gentemot banken, så kan banksystemet påverkas indirekt. När hushållens utgifter ökar, eller deras inkomster minskar, leder det sannolikt till minskad konsumtion. Den minskade efterfrågan på varor och tjänster påverkar små och medelstora företag negativt, vilket kan resultera i kreditförluster i andra delar av bankernas låneportfölj.

De svenska finansiella företagen har därtill valt att i stor utsträckning finansiera bostadsutlåningen genom att ge ut säkerställda obligationer. Ett husprisfall kan, även om det inte uppstår några betydande kreditförluster, orsaka stabilitetsproblem. Om bankens finansierer på grund av prisfallet ser en betydande osäkerhet kring sina placeringar kan det leda till att de drar tillbaka sin finansiering. Det kan i sin tur resultera i likviditetsbrist i det finansiella systemet. Investeringarna i säkerställda obligationer är vidare i högsta grad intresserade av att företagen håller tillräckligt med kapital för att täcka riskerna i bostadsutlåningen. På så vis finns ett intimt samband mellan kapitalkrav, kreditrisk och likviditetsrisk. I ett vidare perspektiv innebär finansieringen via säkerställda obligationer att den finansiering som företagen tar in via insättningar frigörs till att finansiera utlåning till företag och andra motparter. Om möjligheten att ta in finansiering via säkerställda obligationer stryps kan detta alltså få konsekvenser inte enbart för utlåning till bostäder utan för all typ av kreditgivning.

Näringslivets Regelnämnd anser att frågan om bostadsmarknaden bör speglas i ett bredare perspektiv för att långsiktigt kunna komma fram till rätt policyåtgärder. Nämnden skriver att om inget görs för att få till stånd en bättre fungerade bostadsmarknad är risken uppenbar att det i framtiden kommer att uppstå nya störningar på de finansiella marknaderna och i förlängningen problem på makronivå. Nämnden anser därför att det krävs bättre samarbete mellan olika berörda myndigheter för att belysa och analysera hur bostads- och kapitalmarknaden fungerar tillsammans.

¹⁴ FI följer löpande utvecklingen på bolånemarknaden och genomför årligen en bolåneundersökning. Se den senaste rapporten *Den svenska bolånemarknaden* från 2013-03-07 på www.fi.se.

FI är av meningen att det inte går att förstå bolånemarknadens funktionssätt till fullo utan att också förstå hur bostadsmarknaden fungerar, och omvänt, och har därför förståelse för nämndens synpunkt. Det ligger dock inte inom FI:s mandat att verka för en bättre fungerande bostadsmarknad. FI ser dock behovet av att frågorna belyses ur ett så brett perspektiv som möjligt. I linje med detta har FI satt samman en analysgrupp tillsammans med Sveriges riksbank, inom ramen för Samverkansrådet för makrotillsyn, som ska analysera konsekvenserna av strukturella förändringar på bolånemarknaden ur ett långsiktigt perspektiv. Att en bredare analys är påkallad är dock inte ett skäl för att inte redan nu se till att bankerna håller tillräckligt med kapital för att täcka riskerna i sina bolåneportföljer.

4. IRK-metodens begränsningar

4.1 Om IRK-metoden

Den interna riskklassificeringsmetoden är, namnet till trots, endast till vissa delar en intern metod. Kapitalkravsberäkningen och användningen av metoden styrs av ett detaljerat regelverk. Företagen uppskattar själva förväntad förlust (se faktaruta på sida 4), baserat på historisk kreditförlustdata, och denna omräknas till ett kapitalkrav i den i regelverket specificerade riskviktsformeln. Detta kapitalkrav ska enligt beräkningen motsvara den förlust som uppstår vid en kraftig finansiell påfrestning.

4.2 Begränsningar i IRK-metodens riskkänslighet

Flera samverkande faktorer har bidragit till att de svenska hushållen bara i liten utsträckning har orsakat bankerna kreditförluster historiskt sett, vilket redovisats i avsnitt 3. Som en konsekvens visar de modeller som bygger på historisk kreditförlustdata mycket små risker i bolånekrediter. De svenska företagen lever upp till minimikraven för att få använda IRK-metoderna för svenska bolån.

De IRK-metoder som företagen i dag använder är riskkänsliga i den meningen att de på ett ändamålsenligt sätt differentierar mellan olika motparter och säkerheter. Riskkänsligheten brister dock i att metoderna är konstruerade för att fånga förändringar i de enskilda motparternas och säkerheternas risker, men i huvudsak inte för att fånga mer övergripande förändringar i riskbilden. Modellerna fungerar relativt väl för att skatta förluster så länge de grundläggande ekonomiska och kontraktuella faktorer som driver kundernas återbetalningsförmåga är jämförelsevis stabila. Sådana faktorer kan exempelvis vara den generella inkomstutvecklingen, skuldkvoten och räntesättningsmekanismer gentemot kund. Det kan också vara olika politiska förutsättningar såsom konstruktionen av skatte- och välfärdssystem. Modellerna tar dock inte höjd för att till fullo kunna fånga dessa och liknande mer långtgående förändringar, som inte kan hänföras enbart till normala konjunktursvängningar.

I avsnitt 3 redovisas att det har skett förändringar i flera grundläggande ekonomiska faktorer som påverkar den svenska bostads- och bolåne marknaden. FI bedömer att företagens IRK-metoder inte fångar risken i svenska bolån i tillräcklig utsträckning i dagsläget. Risken att vi kan komma att få se högre kreditförluster i de svenska bolåneportföljerna i framtiden, vid en kraftig finansiell påfrestning, än den förlustnivå som IRK-metodernas beräkningar förutspår behöver hanteras.

4.3 Andra möjliga förbättringar av riskkänsligheten

Parallellt med den åtgärd som beskrivs i denna promemoria överväger FI om det är lämpligt att inom ramen för det regelverk som reglerar IRK-metoden, kräva att företagen justerar sina uppskattningar av förväntad förlust för att

fånga de förändringar i den övergripande riskbild som kan observeras. Men även om en sådan praxisutveckling blir aktuell är den inte ett alternativ till den åtgärd som presenteras i denna promemoria, utan snarare en kompletterande åtgärd.

Det finns en potentiell motsättning mellan att å ena sidan kräva av företagen att de ska basera sina skattningar på tillräckligt långa och tillförlitliga förlust-dataserier och å andra sidan introducera ett dominerande inslag av en kvalitativ bedömning i bestämningen av slutresultatet – oavsett om denna bedömning i slutändan leder till ett högre eller lägre kapitalkrav. FI strävar därför efter att hitta en metod som balanserar dessa två angreppssätt på ett sätt som fungerar väl inte bara för svenska bolån utan för alla tillgångar som omfattas av IRK-metoden.

4.4 Pågående diskussioner om interna modeller

Det pågår just nu en internationell diskussion om tillförlitligheten i interna modeller. Bland annat har både Baselkommittén för banktillsyn och Europeiska bankmyndigheten tillsatt arbetsgrupper som utreder frågan. En av de frågor som diskuterats är hur långa dataserier som egentligen krävs för att uppnå en acceptabel träffsäkerhet för att förutspå förlustnivåerna vid den nivå av finansiell påfrestning som kapitalkravet ska täcka. De svenska företagens riskestimat för svenska bolån baseras på data som går dryga 20 år tillbaka i tiden – en relativt lång dataserie jämfört med vad som är praxis för kreditriskmodeller. Enligt de mönster som kan observeras för kreditförluster i bolåneportföljer omfattar denna tidsserie dock inte mer än en enskild kreditcykel.

Sveriges riksbank anser att det finns behov av en grundlig och generell översyn av användningen av interna modeller där syftet bör vara att försöka hantera både de metodproblem och de samhällsekonomiska implikationer som är förknippade med dessa modeller. Riksbanken menar att en sådan översyn även motiveras av den pågående internationella diskussionen om interna modeller.

FI delar Riksbankens syn att en översyn av användningen av interna modeller är påkallad. FI bidrar redan till en sådan översyn genom att delta i de arbetsgrupper på internationell nivå som utreder denna fråga, närmare bestämt arbetsgrupper inom Baselkommittén för banktillsyn och Europeiska bankmyndigheten. Visst utredningsarbete bedrivs också inom ramen för FI:s samarbete med nordiska och baltiska myndigheter.

5. Bedömning av risknivån

5.1 Nuvarande risktäckning

Syftet den åtgärd som beskrivs i denna promemoria är, som tidigare sagts, att säkerställa att de svenska finansiella företagen har en kapitalbas som är tillräcklig för att täcka de risker som företagen exponeras för på grund av sin exponering mot svenska bolån. Kapitalbasen ska täcka de förluster som kan förväntas uppstå vid en kraftig finansiell påfrestning.

Den exponeringsviktade snittriskvikten enligt IRK-metoden för storbankerna ligger på mellan 5 och 8 procent för svenska bolån. Det motsvarar ett kapitalkrav på mellan 0,40 och 0,64 procent av exponeringsbeloppet (riskvikt multiplicerat med kapitalkravet på 8 procent). Till kapitalkravet på 8 procent kommer efter genomförandet av CRD 4/CRR också ett krav på kapitalkonserveringsbuffert liksom systemriskbuffertar.

5.2 Jämförande förlustnivåer

FI anser, som framgått av avsnitt 3, att det finns skäl att tro att de förlustnivåer som svenska bolån kan medföra i framtiden riskerar att bli högre än förlusterna under den svenska 90-talskrisen. Som en vägledning till vad som kan vara en rimlig framåtblickande riskviktsnivå är det ändå av intresse att analysera förlustdata från denna period. Ett perspektiv är att betrakta dessa förlustnivåer som en startpunkt för diskussionen om hur stora förluster som kan uppstå i framtida perioder med kraftig finansiell påfrestning.

Dessvärre är det svårt att få fram förlustdata från 90-talskrisen som är skurna på ett sätt som gör dem jämförbara med den portfölj som är tänkt att omfattas av åtgärden. En försiktig beräkning, med bas i historiska data som de fyra svenska storbankerna har använt som statistiskt underlag för IRK-modellestimaten, visar att förlustnivån för svenska bolån under 90-talskrisen var uppemot 0,25 procent årligen.¹⁵ Förlusterna under krisen var kraftigt förhöjda under framförallt tre års tid. Dessa år ger en sammanlagd förlust på uppemot 0,7 procent, vilket motsvarar en riskvikt på knappa 9 procent¹⁶. Övriga tillgängliga data, som dock täcker färre banker alternativt en icke lika jämförbar portfölj, indikerar ytterligare något lägre förlustnivåer. En riskvikt på 9 procent får därmed anses som en konservativ, alltså något tilltagen, skattning.

¹⁵ Dessa siffror representerar inte exakt redovisningsmässiga förluster. Dels utgår data ifrån ekonomisk förlust (vilken i detta sammanhang tenderar till att vara lägre än redovisningsmässig förlust och därmed driver ned skattningen), dels finns begränsningar i regelverket för hur lågt förlust givet fallissemang, LGD, får sättas (vilket driver skattningen uppåt). Enligt FI:s bästa bedömning är den sammantagna effekten att siffrorna, om något, överskattar redovisade förluster.

¹⁶ 0,7 procent delat med kapitalkravet på 8 procent. Beräkningssättet innebär en förenkling i och med att det förväntade förlustbeloppet inte medräknas.

I sammanhanget bör framhållas att regelverket för IRK-metoden baseras på antagandet att kapitalkravet ska täcka de förluster som kan uppstå under ett års tid (och inte som i detta fall tre). Det finns därför skäl att diskutera om kapitalbehovet ska relateras till förlusterna under en så lång period som tre år. Eftersom periodiseringen av förlustreserveringar delvis kan påverkas av företagen själva (de kan av försiktighetsskäl tas tidigt under en kris eller spridas ut under flera år) bedömer dock FI att det i just detta fall är rimligt att inkludera krisens totala förlustnivåer som stöd i bedömningen av kapitalbehovet.

Ytterligare en värdefull del av en rimlighetsbedömning av risknivån i svenska bolån är de svenska bolåneföretagens egna bedömningar av vilka förluster som kan uppstå i ett scenario med en kraftig finansiell påfrestning; bedömningar som är gjorda med stöd i stresstester på portföljens faktiska kunder, deras inkomster och lån. Denna alternativa beräkningsmetod utgår alltså inte alls ifrån historiska samband, till skillnad från IRK-metoderna. Stresstesterna resulterar i ett maximalt belopp som företagen riskerar att förlora på runt 0,5 – 0,8 procent av exponeringsbeloppet, motsvarande cirka 6 – 10 procent i riskvikt.

Som en sista jämförelsepunkt vill FI lyfta fram de förlustnivåer som Sveriges riksbank använder i sina stresstester av det svenska banksystemet. Riksbanken räknar i sitt senaste publicerade stresstest¹⁷ med att de svenska företagen, under tre år av finansiell påfrestning, förlorar sammanlagt 0,95 procent av sina exponeringar mot svenska hushåll. Denna förlustnivå motsvarar en riskvikt på knappa 12 procent.¹⁸ När nivån sätts i relation till ett kapitalbehov måste hänsyn tas till vilken nivå av finansiell påfrestning som testet syftar till att analysera. I IRK-metodens kvantitativa beräkningsmetod är signifikansnivån, motsvarande nivån av påfrestning i ekonomin, satt till 99,9 procent. Riksbanken har inte gett sitt scenario en kvantitativ signifikansnivå som går att direkt jämföra med den nivå av finansiell påfrestning som pelare 1-kapitalkravet syftar till att täcka. FI bedömer att de förlustnivåer som uppmålas i Riksbankens stressscenario ska motsvara en något lägre nivå av finansiell påfrestning än vad kapitalkravet syftar till att täcka.

5.3 Jämförande riskviktsnivåer

I brist på tillräckligt representativ och tillförlitlig kreditförlustdata blir en jämförande studie av riskviktsnivåer en viktig beståndsdel i bestämmandet av risknivån för svenska bolån.

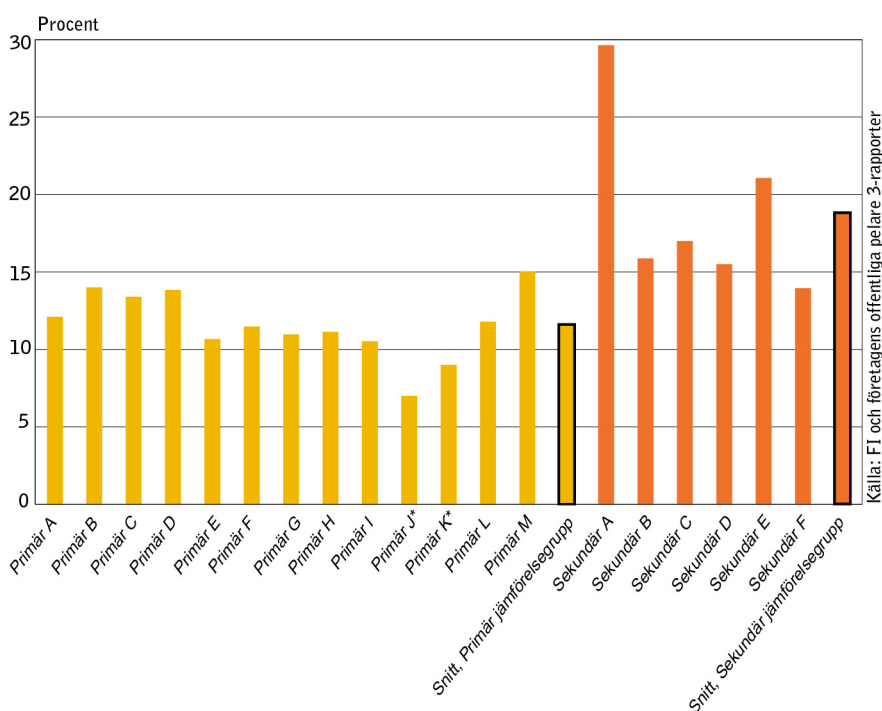
För att göra denna jämförelse har FI använt offentligt redovisad data (uppgifter publicerade i enlighet med den så kallade pelare 3 i Basel 2-överenskommelsen) från de största västeuropeiska finansiella

¹⁷ Sveriges riksbanks rapport Finansiell stabilitet 2012:2, från november 2012

¹⁸ I Remissyttrande om riskviktsgolv för svenska bolån, från Sveriges riksbank, anges att stresstestet ger en genomsnittlig implicerad riskvikt på 11,9 procent. 11,9 procent multiplicerat med 8 procent (kapitalkravet) implicerar 0,95 procent i kreditförlust.

företagsgrupperna, som använder IRK-metoden för sina bolåneportföljer¹⁹. FI har därefter delat in dem i två grupper efter regional tillhörighet. En primär jämförelsegrupp med företagsgrupper från Norden samt från ytterligare ett antal västeuropeiska länder med en historiskt sett relativt robust bolånemarknad, vilket inkluderar Frankrike, Tyskland, Holland, Belgien och Schweiz (totalt 13 företag). Dessutom redovisas en sekundär jämförelsegrupp med Spanien, Italien och Storbritannien (totalt 6 företag). Den primära jämförelsegruppen har en genomsnittlig riskvikt på knappa 12 procent medan den sekundära jämförelsegruppens genomsnitt är 19 procent. Som synes i diagrammet varierar riskvikterna väsentligen också inom de två jämförelsegrupperna.

Diagram 4: Genomsnittliga riskvikter för bolåneportföljerna hos jämförbara europeiska finansiella företagsgrupper, data per kvartal 4 2012.



*data från kvartal 4, 2011

I en jämförande studie är det också av värde att inkludera marknadens bedömning av risken och då är skuldinvestering av särskilt intresse. Kreditvärderingsföretaget Standard & Poor's bedömning kan tjäna som en indikation på marknadens syn på risken i svenska bolån. En av beståndsdelarna i Standard & Poor's kreditvärderingsmetodik²⁰ är företagets egen kapitaltäckningsberäkning, med användning av justerade riskvikter. Företaget delar in världens banksystem i 10 olika grupper, så kallade "economic risk groups", där grupp 1 har lägst risk och grupp 10 har högst risk. Sverige tillhör grupp 2. Standard & Poor's tilldelar bolån från länder i grupp 2 en riskvikt på

¹⁹ IRK exponeringsklass "retail/residential mortgage"

²⁰ Metodiken finns tillgänglig på www.standardandpoors.com.

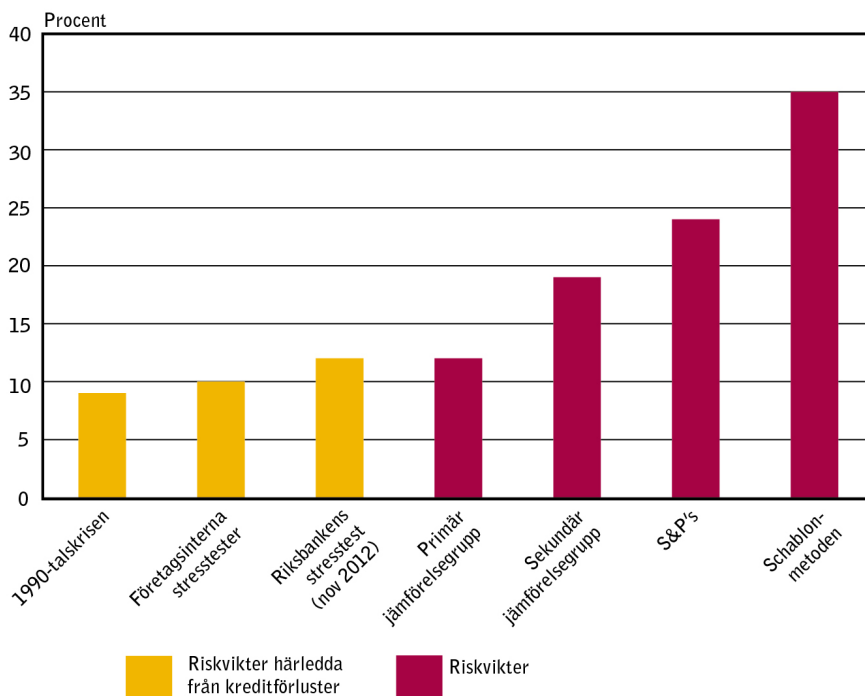
24 procent. Bolån från grupp 1-länder åsätts som jämförelse en riskvikt på 19 procent och bolån från grupp 3-länder 30 procent.

Slutligen vill FI nämna den riskviktsnivå som gäller för bolån i schablonmetoden, som är den metod som alla företag måste använda för att riskväga sina tillgångar om de inte har sökt och fått tillstånd till att använda IRK-metoden. Riskvikten för bolån i schablonmetoden är 35 procent. Riskvikterna i schablonmetoden kan allmänt ses som en konservativ skattning av risknivån för bolåneportföljen i en för utvecklade länder genomsnittlig internationellt aktiv bank. Eftersom FI betraktar den svenska bostads- och bolånemarknaden, trots de senaste årens förändringar i något negativ riktning, som en mindre riskfylld marknad än det internationella genomsnittet anser FI att det är rimligt att risknivån för svenska bolåneportföljer ligger under den som schablonmetodens riskvikter anger.

5.4 Sammanvägd bedömning

En sammanställning av de jämförelsepunkter för risken i svenska bolån som har redovisats i detta avsnitt bekräftar slutsatsen att företagens IRK-metoder inte fångar risken i svenska bolån i tillräcklig utsträckning. Samtliga jämförelsepunkter ligger klart över de riskviktsnivåer kring 5 procent som flera av de största svenska företagens IRK-metoder resulterar i. Samtidigt är samtliga betydligt lägre än schablonmetodens riskvikt på 35 procent.

Diagram 5: Sammanställning över jämförande riskviktsnivåer



Eftersom kapitalkravet syftar till att täcka framtida förluster är det inte möjligt att ange den ”korrekta” riskviktsnivån med exakt precision. Bedömningen av kapitalbehovet blir därför oundvikligen ett resultat av en samlad bedömning av

framtida förlustnivåer vid en hög nivå av finansiell påfrestning. FI anser vidare att det finns skäl som talar för att det vid osäkerhet om förlustnivån, och motsvarande riskviktsnivå, är motiverat att göra en konservativ bedömning, det vill säga att välja den något högre riskviktsnivån. De svenska företagens höga beroende av marknadsfinansiering gör dem extra känsliga för investerarens förtroende för deras kapitalstyrka. Skulle detta förtroende skadas kan det medföra allvarliga konsekvenser för den svenska finansiella stabiliteten. FI:s samlade bedömning – med hänsyn tagen till de riskviktsnivåer dessa jämförande data indikerar samt FI:s uppdrag att värna den finansiella stabiliteten – var i den remitterade promemorian därför att kapitalbehovet för svenska bolån motsvaras av en genomsnittlig riskvikt på femton procent. Bedömningen utgår ifrån de nivåer och den fördelning av kapital som följer av de kommande kapitalkravsreglerna enligt pelare 1 i CRD 4, inklusive de nya buffertkraven (vilka beskrivs utförligare i avsnitt 6.2).

Svenska Bankföreningen framför synpunkten att nivån på 15 procent är en konservativ bedömning av riskerna förknippade med svenska bolån. Föreningen skriver att den innebär att svenska bankers riskvikter för bolån hamnar på en genomsnittlig EU-nivå, vilket ska ses dels i perspektivet att svenska bolån historiskt sett gett upphov till ytterst små kreditförluster, dels i perspektivet att den gängse uppfattningen är att den svenska bolånemarknaden är robust och synnerligen väl fungerande i ett internationellt perspektiv.

Sveriges riksbank, däremot, anser att det finns skäl att analysera om ett golv på 15 procent är tillräckligt. Riksbanken anser vidare att det mer specifikt behöver analyseras om tillräcklig höjd tas för framtida oförväntade förluster från bostadsutlåning i enlighet med kapitaltäckningsregelverkets syfte, genom riskviktsgolvet. Riksbanken anser att det även behöver studeras om golvet ger en tillräcklig säkerhetsmarginal för den osäkerhet som finns kring hur väl de skattade förlusterna återspeglar kreditrisken. Riksbanken skriver också att det kan krävas högre riskvikter än det föreslagna golvet för att i större utsträckning ta hänsyn till indirekta effekter som är förknippade med bostadsutlåning.

FI anser i likhet med Riksbanken att det finns skäl att fortlöpande utvärdera om riskvikten för svenska bolån tar tillräcklig höjd för den framtida risken i svenska bolån. Det ligger i den samlade kapitalbedömningens konstruktion att om nya omständigheter skulle framkomma som föranleder en omprövning av risknivån i ett företag eller en grupp av företag, så kommer FI att göra detta.

Som framgår ovan anser FI att det finns skäl att göra en konservativ bedömning av riskviktsnivån. Hållningen är enligt FI:s uppfattning välmotiverad. Det finns därför inte i dag någon anledning att bestämma riskviktsgolvet till en annan nivå än 15 procent. Skulle omständigheter förändras på så sätt att en ny bedömning av den generella risknivån för svenska bolånepportföljer är påkallad, så har FI för avsikt att offentliggöra den nya riskviktsnivån tillsammans med en motivering.

6. Rättsliga förutsättningar för höjning av riskvikterna

6.1 Höjda riskvikter genom reglering

Nuvarande regler

Detaljerade regler om hur ett företag ska beräkna sina riskvägda exponeringsbelopp för hushållsexponeringar finns i 39 kap. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar (föreskrifterna). Reglerna är baserade på delarna 1-3 i bilaga VII i kreditinstitutsdirektivet (också benämnt kapitaltäckningsdirektivet, CRD 3).

Eftersom kreditinstitutsdirektivet i delar är ett så kallat minimidirektiv finns det möjligheter för enskilda länder att införa strängare krav än vad direktivet föreskriver. FI kan till exempel inom ramen för nuvarande bemyndigande göra förändringar i de detaljerade reglerna för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp. Sådana förändringar skulle till exempel kunna innebära en nedre gräns för hur lågt ett riskvägt exponeringsbelopp för en viss exponeringsklass tillåts bli. Mot denna bakgrund skulle FI enligt nu gällande regler relativt enkelt och med exakthet kunna åstadkomma att bankerna håller en viss mängd kapital i förhållande till sina bolån.

Kommande regler

Förändringar i föreskrifterna skulle visserligen vara effektiva och ändamålsenliga, men endast under en begränsad tid eftersom detaljerade regler om beräkning av riskvägda exponeringsbelopp föreslås i CRR. FI har därför velat avvakta tills CRR och CRD 4 blivit antagna för att se om det skulle vara möjligt att höja riskvikterna genom ändringar i lag eller föreskrifter. FI kan dock nu konstatera att de möjligheter som föreslås stå till buds inte kommer att kunna ge önskad effekt.

Höjning av riskvikterna under begränsad tid

Artikel 443a CRR föreslås ge nationella myndigheter möjlighet att under en begränsad tid av två år höja riskvikterna för bolån och kommersiella fastigheter under vissa förutsättningar. Eftersom det övergripande syftet med FI:s nya praxis är att stärka företagets motståndskraft i ett betydligt längre perspektiv än två år med eventuell förlängning är en sådan åtgärd inte tillräcklig. Det framgår vidare av förslaget att behöriga myndigheter i första hand ska försöka uppnå samma resultat inom ramen för pelare 2, innan en åtgärd enligt artikel 443a CRR vidtas.

Golv för företagets egna uppskattningar av LGD

I kapitel 3 CRR, om IRK-metoden, regleras i artikel 160 hur förlust vid fallissemang (LGD) ska beräknas. Där framgår att det genomsnittliga LGD-värdet för alla hushållsexponeringar mot säkerhet i bostadsfastighet inte får

understiga 10 procent. Denna golvregel tillämpas redan i dag. En nyhet i CRR är att den behöriga myndigheten årligen ska göra en bedömning av om minimivärdena för LGD är lämpliga inom deras territorium eller om det är lämpligt att fastställa högre minimivärden.

LGD-värdet har ett direkt linjärt samband med kapitalkravet för enskilda krediter och därmed också för kreditportföljen som helhet. Om miniminivån för LGD skulle höjas från 10 procent till exempelvis 30 procent, så skulle det innebära att företag som idag har genomsnittliga riskvikter för bolån på 5 procent, får riskvikter på 15 procent, det vill säga en höjning med 10 procentenheter. Ett företag som har en genomsnittlig riskvikt på 10 procent skulle få en ny genomsnittlig riskvikt på 30 procent, det vill säga en höjning med 20 procentenheter. FI anser att det vore olyckligt att ytterligare förstärka de skillnader i riskvikt som grundar sig i företagets skillnader i intern metod för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp, men som ofta i grunden inte är motiverade av en skillnad i exponeringarnas faktiska risk. Mot denna bakgrund är möjligheten i förordningens artikel 160 mindre lämplig att utnyttja.

6.2 Höjda riskvikter genom tillsynsåtgärder (pelare 2)

FI kan enligt nuvarande regler (2 kap. 2 § 3 kapitaltäckningslagen) fatta beslut om att ett företag ska ha en högre kapitalbas än den miniminivå som annars gäller om det i samband med en kapitalutvärdering bedöms nödvändigt för att täcka risker som företaget är exponerat för.

Det är inte uttryckt i lag vilka överväganden FI ska göra i den åsyftade kapitalutvärderingen, men den bakomliggande artikeln 136.2 i kreditinstitutsdirektivet hänvisar till den översyn och utvärdering som ska göras enligt artikel 124 i samma direktiv. Artikel 124 motsvaras i svensk rätt av bestämmelserna om FI:s tillsyn i 29 och 30 §§ förordningen (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar (kapitaltäckningsförordningen). Dessa tillsynsbestämmelser tillämpas bland annat i FI:s samlade kapitalbedömning. En del i den samlade kapitalbedömningen är att granska företagets metoder för att hantera och mäta risk i syfte att beräkna förluster under finansiellt ansträngda förhållanden samt värdera och upprätthålla ett kapital som till belopp, slag och fördelning är tillräckligt för att täcka de riskerna (det vill säga den interna kapitalutvärdering som företagen är skyldiga att göra enligt lag). Bedömningen av kapitalbehovet för svenska bolån görs som en del av den samlade kapitalbedömningen, alltså i en sammantagen bedömning av företagets totala kapitalisering. Denna bedömning omfattar alla företagets risker. Det betyder att en ändrad bedömning av kapitalbehovet för en specifik risk inte nödvändigtvis måste motsvaras av exakt samma ändring av det totala kapitalbehovet, eftersom eventuella förändringar i bedömningen av andra riskslag också ska beaktas.

FI:s samlade kapitalbedömning är i flera avseenden företagsspecifik. Det innebär att FI tar hänsyn till kvantitativa och kvalitativa aspekter av företagets interna kapitalutvärdering. Företagens interna kapitalutvärderingar skiljer sig vanligtvis åt i bägge dessa avseenden. Därför går det inte på förhand exakt att

ange i vilken utsträckning samtliga företag med interna metoder för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp i pelare 1 har ett behov av att hålla mer eller annan typ av kapital än vad de gör redan i dag. Däremot är den risk som företagens interna metoder idag inte beaktar i tillräcklig utsträckning gemensam för alla företag med svenska bolåneportföljer.

Samlad kapitalbedömning med beaktande av kommande regler

Såväl företagens interna kapitalutvärdering som FI:s samlade kapitalbedömning är framåtblickande. I bägge dessa avseenden kommer troliga förändringar i regelverket i och med CRD 4 att behöva beaktas redan under 2013. FI har redan nu de befogenheter som behövs för att kunna vidta de åtgärder som nu diskuteras och CRD 4 innebär inte några begränsningar i det avseendet. Däremot blir det tydligare vilka hänsyn FI ska ta i den samlade kapitalbedömningen och vilka risker som typiskt sett kan föranleda ett större kapitalbehov än vad som följer av det lagstadgade minimikravet. Till exempel föreslås ett förtydligande om att myndigheten ska kunna besluta om en högre kapitalbas om det är sannolikt att riskerna kommer att underskattas trots att de tillämpliga kraven i förordningen och direktivet är uppfyllda. Ett tänkbart exempel på när bestämmelsen skulle kunna tillämpas är om ett företag använder en godkänd intern metod för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp, men metoden, enligt myndighetens bedömning, innebär en underskattning av riskerna och därmed kapitalbehovet.

Den praxis som FI planerar att tillämpa för den samlade kapitalbedömningen under 2013 bör därför utarbetas utifrån de förslag som finns på ny reglering, i synnerhet det svenska genomförandet av CRR och CRD 4.

Det kan i sammanhanget nämnas att i CRD 4 föreslås en möjlighet för den behöriga myndigheten att göra likartade samlade kapitalbedömningar för företag som till exempel har likartade riskprofiler eller likartat geografiskt område för exponeringar eller utgör liknade systemrisk. Eventuella beslut om ökat kapitalbaskrav ska i sådant fall kunna fattas på ett likartat eller identiskt sätt.

Samtliga branschföreningar (Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening och Sparbankernas Riksförbund) framför att de önskar en dialog med FI med anledning av hur den samlade kapitalbedömningen ska tillämpas när CRR och CRD 4 införs.

FI är medveten om att det finns behov av vissa klargöranden kring hur pelare 2-processen samspelar med de förändringar av kapitaltäckningsreglerna som CRR och CRD 4 innebär. FI har för avsikt att vara så tydlig som det går och att föra en kontinuerlig dialog om dessa frågor med företagen. Innan den svenska

lagstiftningen är på plats är det dock inte möjligt att med säkerhet besvara alla utestående frågor.²¹

6.3 Överväganden för nivå och kapitaltyp

I CRD 4 tillkommer, förutom kapitalkravet på 8 procent av de riskvägda tillgångarna, ett kombinerat buffertkrav. Det kombinerade buffertkravet består av en kapitalkonserveringsbuffert, en kontracyklisk buffert och buffertar för systemrisk.

FI, Riksbanken och Finansdepartementet har i ett pressmeddelande i november 2011 meddelat att ambitionen är att ålägga de företag som är systemviktiga ett kapitalpåslag för systemrisk på 3 procent från 2013 och 5 procent från 2015 (novemberöverenskommelsen).²² Det framgick även av pressmeddelandet att kravet åtminstone skulle omfatta de fyra svenska storbankerna, det vill säga Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank och ställas på gruppnivå. Storleken på kapitalkonserveringsbufferten är 2,5 procent. Den kontracykliska bufferten är tänkt att variera över tiden i takt med förändringar i konjunkturen.

Ingen beräkning kan exakt ange det optimala kapitalbehovet för en samlad portfölj med svenska bolån. Det visar sig inte minst av att i princip samtliga företag med interna metoder för att beräkna riskvägda exponeringsbelopp har räknat fram inte obetydliga skillnader i sitt kapitalbehov för relativt homogena portföljer. FI bedömer alltså (se i avsnitt 5) att ett kapitalbehov för svenska bolån som motsvarar 15 procents genomsnittlig riskvikt svarar mot risken ("riskviktsgolv"). Genom att ange kapitalbehovet i form av en genomsnittlig (exponeringsviktad) riskvikt tillfredsställs dock behovet av förutsebarhet och likabehandling i FI:s samlade kapitalbedömningar.

FI ska bedöma det enskilda företags totala kapitalbehov i sin samlade kapitalbedömning. För att kunna komma fram till ett golv som ska kunna tillämpas av alla IRK-företag, har FI de kapitalkravsnivåer som följer av kapitalkravsreglerna enligt pelare 1 såsom de bestäms enligt CRD 4 som utgångspunkt, inklusive det kombinerade buffertkravet enligt novemberöverenskommelsen. Eftersom den kontracykliska bufferten är svår att förutse både när det gäller hur stor den ska vara och när den ska gälla har den inte beaktats i bedömningen av nivån på riskviktsgolvet.

I bedömningen av lämplig nivå för riskviktsgolvet beaktar FI också vilken typ av kapital som företaget skulle ha behövt täcka risken med om den legat inom

²¹ Vid regeringssammanträdet den 19 april 2012 beslutades att en särskilt utredare ska lämna förslag till de lagändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra CRR och CRD 4. Se Dir. 2012: 34.

²² Se pressmeddelande på www.fi.se från den 25 november 2011; Nya kapitalkrav på svenska banker. Exakt hur novemberöverenskommelsen kommer att införas i svensk rätt, mot bakgrund av de möjligheter som ges i CRR och CRD 4, är upp till lagstiftaren. FI konstaterar dock att vad avser svenska bolån så finns inga hinder i CRR och CRD 4 för att genomföra novemberöverenskommelsen såsom den är beskriven i pressmeddelandet.

det lagstadgade minimikravet i pelare 1. Det innebär att den kärnprimärkapitalrelation som ett företag kommer att ha enligt minimikraven i CRD 4 inklusive buffertar kommer att återspeglas i FI:s bedömning av kapitalbehovet för risker förknippade med svenska bolån. Det innebär inte ett formellt krav på en viss kapitalrelation i pelare 2, utan är en redogörelse för hur FI avser att göra en enhetlig och konsekvent bedömning av kapitalbehovet. Att det inte är klart i vilken utsträckning en sådan explicit möjlighet kommer att erbjudas i den svenska lagstiftningen när CRD 4 genomförs spelar i detta sammanhang ingen roll; FI utgår, i den schabloniserade beskrivning av erforderlig riskvikt för svenska bolån som görs i denna promemoria, från att det kapital som används för att uppfylla det sammantagna kapitalkravet är sådant som följer av pelare 1-kraven, inklusive det kombinerade buffertkravet enligt novemberöverenskommelsen, med undantag för den kontracykliska bufferten.

Svenska Bankföreningen anser att det tydligt framgår av artikel 100 i direktivförslaget att pelare 2-krav ska täckas av den totala kapitalbasen och motsätter sig därför att det tillkommande kapitalbehovet ska täckas med en viss angiven fördelning av kapitalet.

Om det blir så att artikel 100 i direktivförslaget förändrar FI:s möjligheter att ha synpunkter på ett företags fördelning av kapital kommer att framgå först när direktivet genomförs i svensk rätt. Den bedömning av erforderlig riskvikt för svenska bolån som FI gör i denna promemoria bygger på att det kapital som används för att täcka kapitalbehovet är fördelat enligt pelare 1-kraven. Om lagstiftningen skulle ge ett företag rätt att täcka risken med kapital av lägre kvalitet kommer FI att behöva göra en ny bedömning av erforderlig riskviktsnivå.

7. Beskrivning av den valda åtgärden

7.1 Detaljerad metod i den samlade kapitalbedömningen

I detta avsnitt följer en detaljerad redovisning av den beräkningsmetodik som FI kommer att använda i den samlade kapitalbedömningen, när det gäller den specifika bedömningen av om företaget håller tillräckligt med kapital för att täcka riskerna i sina svenska bolåneexponeringar.

Omfattning

De företag som omfattas av åtgärden är de företag som har tillstånd att använda en intern modell för beräkning av kapitalkravet för kreditrisk (IRK-metoden) samt har en exponering mot svenska bolån. Det gäller i dagsläget sju finansiella företagsgrupper och de företag som ingår i dessa (om de inte har medgetts undantag från att använda IRK-metoden): Handelsbanken, Nordea, SEB, Swedbank, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank samt SBAB. Dessutom omfattas sex sparbanker: Bergslagens, Färs & Frosta, Rekarne, Sjuhärad, Vimmerby och Ölands.²³

Om ett nytt företag skulle få tillstånd att använda IRK-metoden för att beräkna kapitalkravet för svenska bolån kommer även detta att omfattas av åtgärden. Företag som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisk berörs inte.

Ikraftträdande

Den åtgärd som FI nu genomför är en praxisförändring och inte ett nytt regelverk. Det innebär att något formellt ikraftträdandedatum inte är aktuellt. Praxisförändringen får i stället direkt genomslag i FI:s pågående samlade kapitalbedömningar.

I den samlade kapitalbedömningen, som är framåtblickande, tar FI hänsyn till de regelverksförändringar som förväntas genomföras i en nära framtid. Det innebär att även om de nya kapitalkravsnivåerna i CRD 4/CRR och de lagändringar som följer av den svenska novemberöverenskommelsen ännu inte har trätt i kraft, så sker bedömningen av kapitalbehovet – och översättningen mellan riskvikter och kapitalbehovet i kronor – med hänsyn tagen till de nya högre kapitalkraven.

Definition av berörd portfölj

Den portfölj som omfattas av riskviktsgolvet, och som i denna promemoria förenklat benämns ”svenska bolån” är svenska exponeringar inom exponeringsklass hushållsexponeringar, undergrupp fastighetskrediter. Exponeringsklassen består till den dominerande delen av just bolån till privatpersoner men där kan också ingå vissa exponeringar till småföretag med

²³Alla ingår i Swedbanks finansiella företagsgrupp, utom numera Bergslagens Sparbank eftersom Swedbank 2010 sålde sin del av aktierna till Sparbanksstiftelsen, men de har likväl medgivande att använda en intern modell som enskilda företag.

fastighetspant, liksom exponeringar med pant i annan fastighet än bostadsfastigheter. För en exakt definition, se 37 kap. 4 och 5 §§ kapitaltäckningsföreskrifterna.

I den mån definitionen ändras i och med att CRR träder ikraft kommer FI att anpassa den samlade kapitalbedömningen till den nya definitionen. FI avser att, åtminstone i detta första steg, tillämpa den nya bedömningsmetodiken endast för *svenska* bolån, såsom framgår ovan.

Det finns stora fördelar med att tillämpa en definition som redan är fastslagen i föreskrifter. Att FI använder samma exponeringsklassfördelning i den samlade kapitalbedömningen som i företagens beräkningar med IRK-metoden förenklar för de berörda företagen. Det innebär också att effekterna av åtgärden är enklare att analysera och redovisa.

Definition av genomsnittlig riskvikt

Riskviktsgolvet avser den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten. Den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten beräknas genom att portföljens riskvägda tillgångar divideras med exponeringsbeloppet.

Kapitalkrav och kapitaltyp

Som framgått sker den samlade kapitalbedömningen med hänsyn tagen till de nya högre kapitalkraven i CRD 4/CRR. Nivån på riskviktsgolvet på 15 procent förutsätter att beräkningen av kapitalbehovet, förutom kapitalkravet på 8 procent inkluderar kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent liksom, för storbankerna, systemriskbufferten på 3 procent från 2013 och 5 procent från 2015, vilket redovisats i de rättsliga förutsättningarna i avsnitt 6. Den angivna golvnivån förutsätter vidare att kapitalet är av en typ (det vill säga fördelningen mellan kärnprimärkapital, primärkapital samt supplementärkapital) som återspeglar bestämmelserna i CRD 4/CRR och novemberöverenskommelsen.

Exempelberäkning

För att räkna fram kapitalbehovet i kronor för svenska bolån med denna åtgärd multipliceras först portföljens exponeringsbelopp med 15 procent (riskviktsgolvet). Detta belopp multipliceras sedan med kärnprimärkapitalkravet (som är 7 procent, inklusive så kallad kapitalkonserveringsbuffert) samt kravet på primär- och supplementärkapital som tillsammans uppgår till 3,5 procent, det vill säga totalt 10,5 procent. För storbankerna tillkommer ett påslag för systemrisk på initialt 3 procent och från och med 2015 5 procent, i enlighet med novemberöverenskommelsen.

Exempelberäkning A, ökning av kapitalbehovet:

Företagsgrupp A, som *inte* är en storbank, har 100 miljarder kronor i exponeringsbelopp för svenska bolån. Den nuvarande snittriskvikten är 5 procent. För denna grupp innebär riskviktsgolvet på 15 procent att den får ett ökat kapitalbehov med 1,05 miljarder kronor, varav 0,7 miljarder består av kärnprimärkapital, enligt nedanstående beräkning.

Höjning av snittriskvikten (golv reducerat med nuvarande snittriskvikt):
 $15 \% - 5 \% = 10 \%$

Ökning av de riskvägda tillgångarna (höjning av snittriskvikten multiplicerat med exponeringsbeloppet):
 $10 \% * 100 \text{ mdr kr} = 10 \text{ mdr kr}$

Ökat kapitalbehov (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kapitalbaskravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert är 10,5 procent):
 $10 \text{ mdr kr} * 10,5 \% = 1,05 \text{ mdr kr}$

Ökat belopp som täcks med kärnprimärkapital (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kärnprimärkapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert är 7 procent):
 $10 \text{ mdr kr} * 7 \% = 0,7 \text{ mdr kr}$

Exempelberäkning B, ökning av kapitalbehovet:

Företagsgrupp B, som *är* en storbank, har 500 miljarder kronor i exponeringsbelopp för svenska bolån. Den nuvarande snittriskvikten är 10 procent. För denna grupp innebär riskviktsgolvet på 15 procent att den får ett ökat kapitalbehov med 3,4 miljarder kronor, varav 2,5 miljarder består av kärnprimärkapital, enligt nedanstående beräkning.

Höjning av snittriskvikten (golv reducerat med nuvarande snittriskvikt):
 $15 \% - 10 \% = 5 \%$

Ökning av de riskvägda tillgångarna (höjning av snittriskvikten multiplicerat med exponeringsbeloppet):
 $5 \% * 500 \text{ mdr kr} = 25 \text{ mdr kr}$

Ökat kapitalbehov (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kapitalbaskravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert och 3 procent systemriskpåslag är 13,5 procent):
 $25 \text{ mdr kr} * 13,5 \% = 3,4 \text{ mdr kr}$

Ökat belopp som täcks med kärnprimärkapital (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kärnprimärkapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert och systemriskpåslag på 3 procent är 10 procent):
 $25 \text{ mdr kr} * 10 \% = 2,5 \text{ mdr kr}$

7.2 Förväntad förlust

Kapitalkravet, uttryckt i relation till de riskvägda tillgångarna, syftar till att täcka de oförväntade förlusterna; enkelt uttryckt de förluster som överstiger den förväntade förlusten (se också faktaruta på sida 4) och som uppkommer vid en viss nivå av finansiell påfrestning. Den förväntade förlusten, alltså ungefär den långsiktigt genomsnittliga förlusten, täcks ett genomsnittligt år normalt av företagets redovisningsmässiga reserveringar. IRK-regelverket anger att det tillkommer ett avdrag från kapitalbasen i det fall som det totala förväntade förlustbeloppet, framräknat med IRK-metoden, överstiger företagets reserveringar och övriga värdejusteringar enligt redovisningen. I och med att reserveringarna ett genomsnittligt år i allmänhet kan förväntas motsvara den förväntade förlusten är avdraget i dagsläget litet i förhållande till kapitalkravet för bolånen, för de flesta av de berörda företagen.

Det förväntade förlustbeloppets påverkan på kapitaltäckningen omfattas inte av den åtgärd som beskrivs i denna promemoria. Dess påverkan på kapitalbasen kommer alltså att beräknas på samma sätt också fortsättningsvis.

7.3 Eventuell påverkan på företagens kapitalplaneringsbuffert

Redan i dag tar företagen, som en del av sin interna kapitalutvärdering, höjd för behovet av en buffert för att kunna hantera ett ansträngt ekonomiskt scenario under de närmsta åren, utan att för den skull hamna i en sådan situation att kapitaltäckningsgraden innebär restriktioner för företagets handlingsfrihet. Företagens behov av att hålla en så kallad kapitalplaneringsbuffert minskar inte på grund av FI:s bedömning att de långsiktiga riskerna i svenska bolån är högre än vad riskvikterna enligt IRK-metoden motsvarar.

Riskviktsgolvet innebär dock att den del av en kapitalplaneringsbuffert som idag täcker ökade riskvikter på grund av migrationer i riskklasserna för svenska bolån inte längre blir aktuell, så länge den genomsnittliga riskvikten understiger 15 procent under hela scenariot.

7.4 Riskviktsgolvet i relation till nuvarande övergångsregler

Landshypotek AB efterfrågar ett tydliggörande av hur riskviktsgolvet för svenska bolån samspelar med de nuvarande övergångsreglerna i kapitaltäckningsregelverket.

Övergångsreglerna anges i 5 § i lagen (2006:1372) om införande av lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Av bestämmelsen framgår att ett företag som har tillstånd att använda en intern metod för att beräkna riskvikter ska ha en kapitalbas som minst motsvarar 80 procent av kapitalkravet, beräknat med det tidigare gällande regelverket, det så kallade Basel 1.

FI vill förtydliga följande. Övergångsreglerna gäller i relation till det totala kapitalkravet, inte i relation till riskvikter för enskilda portföljer. Eftersom den samlade kapitalbedömningen ska vara framåtblickande så ska även bedömningen av kapitalbehovet ske med hänsyn tagen till de högre kapitalkrav som följer av CRR/CRD 4 och novemberöverenskommelsen.

För att riskviktsgolvet *inte* ska innebära ett tillkommande kapitalbehov i pelare 2 måste därför någon av följande förutsättningar vara uppfyllda:

- företagets *totala* kapitalkrav enligt övergångsreglerna överstiger företagets förväntade kapitalkrav beräknat i enlighet med CRR/CRD 4, novemberöverenskommelsen och riskviktsgolvet

eller

- företagets snittriskvikt för svenska bolån är minst 15 procent, utan hänsyn till övergångsregler.

Detta innebär alltså att ett kapitalbehov för svenska bolån *kan* tillkomma i pelare 2, som en effekt av riskviktsgolvet, även i de fall där kapitalkravet specifikt för bolåneportföljen är högre enligt övergångsreglerna än beräknat med riskviktsgolvet. Detta gäller om övergångsreglerna inte är bindande på totalnivå, det vill säga att företagets totala kapitalkrav enligt övergångsreglerna understiger företagets förväntade kapitalkrav beräknat i enlighet med CRR/CRD 4, novemberöverenskommelsen och riskviktsgolvet.

Sveriges riksbank framför att när CRR/CRD 4 är färdigförhandlat bör det beaktas om riskviktsgolvet ska omprövas beroende på om de nuvarande övergångsreglerna tillämpas även efter införandet av det nya regelverket eller om andra motsvarande regler införs som ett pelare 1-krav. Riksbanken skriver vidare att i detta sammanhang bör FI också utvärdera riskviktsgolvet med utgångspunkt från att detta krav inte ska bli lägre jämfört med kravet enligt de nuvarande övergångsreglerna.

I CRR/CRD 4-förslaget finns inga nya permanenta golvregler i pelare 1, däremot finns de nuvarande övergångsreglerna kvar. Respektive behörig myndighet har dock möjlighet att välja att inte tillämpa dem. FI konstaterar att det framgår av den svenska novemberöverenskommelsen att övergångsreglerna inte är tänkta att tillämpas då överenskommelsens nya högre kapitalkrav träder i kraft.

Som FI tydliggjort i svaret på Landshypoteks fråga måste övergångsreglernas effekter utvärderas i relation till det totala kapitalkravet. Övergångsreglerna, på det sätt som de är genomförda i svensk rätt, sätter inte ett golv vare sig för riskvikter eller för enskilda portföljer utan alltså enbart för det totala kapitalkravet.

8. Konsekvensanalys

8.1 Konsekvenser för berörda företag

Kapitalkostnad

Allt annat lika innebär ett högre kapitalbaskrav att företagen måste hålla en större kapitalbas. Kostnaden för att hålla en kapitalbas är högre än kostnaden för annan finansiering. En enkel analys ger därför vid handen att FI:s åtgärd kommer att innebära höjda kostnader för de företag som omfattas av åtgärden. Analysen av vad nettokostnaden i slutändan blir, eller om åtgärden överhuvudtaget innebär en nettokostnad, är dock inte så enkel.

Kapitalkravet beräknat med IRK-metoderna är långt ifrån den enda faktor som påverkar hur stor kapitalbas företagen väljer att hålla. Andra faktorer är företagets interna kapitalutvärdering i enlighet med pelare 2, liksom vilka krav som investerare och andra marknadsaktörer ställer på företagets kapitaltäckning. Dessa krav påverkas i sin tur av dessa aktörers bedömning av företagets risknivå, liksom av förtroendet för företagets riskvikter. Kostnaden för den del av finansieringen som inte tillhör företagets kapitalbas är inte heller konstant, utan påverkas i allra högsta grad av företagets kapitalstyrka. Ju bättre kapitaltäckning – och ju större förtroende för företagets kapitalstyrka – desto lägre kostnad för denna finansiering. Givet dessa många faktorer, vars effekter är svåra att särskilja, är det svårt att med någon exakthet beräkna om åtgärden kommer att innebära en kostnad för företagen och hur stor den kostnaden i så fall kommer att vara.

Då riskviktsgolvet införs som en del av den samlade kapitalbedömningen under pelare 2 så kommer de redovisade kapitalrelationerna inte att påverkas, eftersom dessa beräkningar sker enligt regelverket för pelare 1. Vad golvet innebär är att företagen måste hålla en större total kapitalbas – i den mån de inte redan i dag själva sätter av kapital som överstiger golvnivån för de svenska bolånen. De berörda företagen har redan i dag i stor utsträckning valt att hålla en kapitalbuffert för bolånen utöver kapitalkravet enligt IRK-metoden. Detta val är till stora delar en följd av företagets egen, liksom marknadens, bedömning av risknivån i svenska bolån. Det faktum att FI nu inför ett golv för hur låg snittriskvikten tillåts bli är därför ett sätt att formalisera ett krav som i viss utsträckning redan ställs på företagen. Det kan dock inte uteslutas att marknadens kravbild också till viss del har påverkats av en förväntan om att FI ska vidta en åtgärd för att säkerställa att kapitalet täcker risken. För vissa företag kommer åtgärden också att innebära en faktisk ökning av det kapital som företaget har satt av för just bolånen.

Om en jämförelse enbart görs mot de nuvarande riskvikterna i enlighet med IRK-metoden i pelare 1, och utan hänsyn till vilket kapital företagen själva har valt att sätta av för bolånen, innebär golvet att ytterligare drygt 20 miljarder kronor i kärnprimärkapital låses in i banksystemet. I vilken utsträckning de enskilda företagsgrupperna påverkas avgörs dels av storleken på deras

exponering mot svenska bolån, dels av gruppens genomsnittliga riskvikt för svenska bolån enligt IRK-metoden.

Tabell 1: Effekt per finansiell företagsgrupp, data per kvartal 1 2013

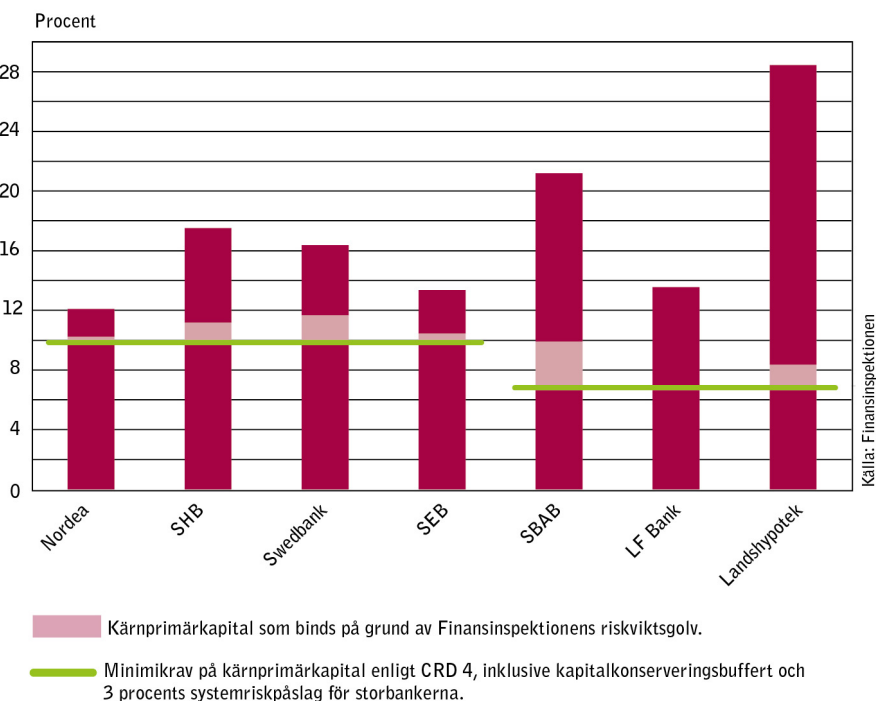
	Volym svenska bolån (mdkr)	Riskvikt enligt IRK (%)	Riskvikt med golv (%)	Extra kärnprimärkapitalbehov* (mdkr)	Effekt på kärnprimär kapitalrelation** (%)
Nordea	352	5,5	15,0	3,3	0,2
SHB	565	4,9	15,0	5,7	1,2
SEB	380	8,0	15,0	2,7	0,5
Swedbank	747	4,7	15,0	7,7	1,7
Landshypotek	57	10,3	15,0	0,2	1,4
LF Bank	120	16,3	16,3	-	-
SBAB	224	6,6	15,0	1,3	2,9
Summa	2 445			20,9	

*Beräknat med kärnprimärkapitalkrav i enlighet med CRD 4 inklusive kapitalkonserveringsbuffert och 3 procents systemriskpåslag för storbankerna.

**Beräkningen är en uppskattning. De riskvägda tillgångarna har inte justerats för Basel 3-effekter då effektens storlek har beräknats.

För att beräkna effekten i termer av kärnprimärkapitalrelationen har FI minskat bankernas kärnprimärkapital med det tillkommande kärnprimärkapitalbehovet (se kolumn Effekt på kärnprimärkapitalrelation i tabell 1 samt det skuggade området i diagram 6).

Diagram 6: Kärnprimärkapital som binds av åtgärden, i termer av de finansiella företagsgruppernas kärnprimärkapitalrelation*, data per kvartal 1, 2013



*Kärnprimärkapitalrelationer för storbankerna inklusive skattade effekter av Basel 3 och IAS 19 (avdrag från gällande kärnprimärkapitalrelationer). SBAB, LF och Landshypotek enligt Basel 2,5.

Kostnaden för att hålla detta kapital avgörs av avkastningskravet för företagens kärnprimärkapital i förhållande till kostnaden för annan finansiering. Eftersom detta varierar med tiden och mellan olika företag är det rimligt att ange kostnaden för olika nivåer av avkastningskrav. Ett spann för avkastningskravet på mellan 8 och 16 procent, utöver kostnaden för annan finansiering, innebär en ökad kapitalkostnad totalt för alla berörda företag på mellan 1,7 och 3,3 miljarder kronor årligen, utan hänsyn tagen till eventuella effekter på övrig finansieringskostnad.

Ovanstående kostnadsberäkning förutsätter dock att de drygt 20 miljarderna, som skillnaden i riskvikt motsvarar, innebär att det kärnprimärkapital som företagen håller för bolånen verkligen ökar i motsvarande mån. I realiteten innebär alltså inte FI:s kapitalpåslag inom ramen för den samlade kapitalbedömningen en motsvarande faktisk ökning av det kapital bankerna håller för de svenska bolånen. Nettokostnaden är sannolikt betydligt lägre än den maximala årliga kostnadsökningen på 3,3 miljarder kronor (vilket som en jämförelse motsvarar mindre än 5 procent av 2012 års nettoresultat för de berörda företagen). Det faktum att FI nu väljer att redogöra för en uppfattning om risknivån för bolån och de konsekvenser denna uppfattning får i den samlade kapitalbedömningen skulle kunna öka förtroendet för företagens kapitalstyrka med följderna att kostnaden för företagens övriga finansiering minskar. Eftersom företagen i stor utsträckning redan anpassat sig till kraven och alltså redan har satt av det nödvändiga kapitalet, skulle den samlade effekten därför till och med kunna bli en minskad totalfinansieringskostnad.

Finansiella kostnader

Åtgärden innebär inga finansiella kostnader i form av exempelvis avgifter eller ökade skatter.

Administrativa kostnader

De administrativa kostnader som åtgärden innebär för de företag som omfattas bedöms som små. De system som är nödvändiga för att genomföra beräkningarna och fördela kapitalet till resultatställen och enskilda exponeringar finns redan på plats, så några systeminvesteringar är inte nödvändiga. Den administrativa kostnad som åtgärden innebär är därför begränsad till den arbetsinsats som det innebär för företagen att beräkna om och eventuellt fördela ut kapital enligt den nya nivån. Eftersom dessa beräkningar stöds av automatiserade system som företagen redan i dag använder bedömer FI att denna arbetsinsats är begränsad. Om de berörda företagen väljer att låta sin interna kapitalutfördelning och prissättningsberäkning påverkas som en följd av åtgärden kan kostnader också tillkomma för eventuella informationsinsatser till de kredithandläggare och övrig personal som i så fall berörs.

8.2 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

Åtgärden påverkar kapitalbehovet för bolån på två sätt, som vart och ett kan ha relevans för konkurrensen på bolånemarknaden. För det första blir kapitalbehovet högre för de flesta berörda aktörer, vilket påverkar konkurrensen företagen emellan. För det andra blir marginalkapitalkravet, för de aktörer som idag har genomsnittliga riskvikter under 15 procent, detsamma för varje nytt bolån vilket kan påverka konkurrensen inom olika marknadssegment.

Sammantaget bedömer FI att effekterna på *konkurrensen företagen emellan* blir små. Som redovisats i avsnittet ovan innebär inte en förändring i bedömningen av kapitalbehovet med automatik att det kapital som företagen de facto sätter av också ökar i samma utsträckning, detta eftersom företagen i stor utsträckning redan anpassat sin interna kapitalplanering. De effekter som skulle kunna skönjas går i två motsatta riktningar. Det är de i dag största aktörerna på marknaden som använder IRK-metoden. Om deras kapitalbehov ökar, så minskar skillnaden mot företag som använder schablonmetoden och då förbättras dessa företags relativa konkurrensmöjligheter. Denna effekt skulle alltså kunna påverka konkurrensen positivt. Det är dock också möjligt att konkurrensen påverkas negativt i så måtto att lönsamheten på marknaden försämras om kapitalkostnaden ökar, vilket skulle göra det mindre attraktivt för företagen att öka sina marknadsandelar.

FI bedömer vidare att konsekvensen för *konkurrensen inom olika marknadssegment* inte heller kommer att påverkas i någon större utsträckning. Trots att marginalkapitalkravet i och med FI:s åtgärd blir detsamma för alla svenska bolån (förutom för de företag vars genomsnittliga riskvikt för svenska bolån inom IRK-metoden överstiger 15 procent) är det inget som hindrar företagen att fortsätta att tillämpa en riskdifferentierad kapitalallokering, och därmed prissättning, även i framtiden. I IRK-metoden är det visserligen en stor skillnad i kapitalkrav mellan de krediter i portföljen som bedöms ha högst risk och de som bedöms ha lägst risk. Vad avser nya krediter är skillnaden däremot mindre. De företag som i dag tillämpar IRK-metoden använder relativt standardiserade kriterier för att bedöma kreditvärdigheten hos motparten, liksom säkerhetens värde, och de krediter som accepteras tillåts vid kreditgivningstillfället därför inte skilja ut sig för mycket i förhöjd risk. FI kan också se att många företag inte tillämpar en riskdifferentierad prissättning inom bolånesegmentet, trots att dagens kapitalkrav alltså är riskdifferentierat. FI ser positivt på om företagen differentierar pris efter riskbedömningarna i IRK-metoden, även om FI sätter ett golv för den genomsnittliga riskvikten.

Sveriges riksbank uppmanar FI att vara uppmärksam på att ett golv kan ge incitament att låna ut mer till låntagare med relativt högre risk och att efter lämplig tidsperiod särskilt utvärdera effekterna av och alternativ till att införa golvet på aggregerad portföljnivå.

Svenska Bankföreningen framför att ett riskviktsgolv försvagar bankernas incitament att hantera och styra risker och är därför angelägen om en fortsatt dialog med FI i dessa frågor.

FI är medveten om de konsekvenser som riskviktsgolvet får för det riskdifferentierade kapitalkravet men menar också att man inte bör överskatta betydelsen av ett riskdifferentierat kapitalkrav för utlåningen till svenska bolån. FI har redan i tidiga faser av den analys som ligger till grund för riskviktsgolvet haft underhandsavstämningar med både Riksbanken och Bankföreningen om eventuella konsekvenser av metoden och välkomnar en fortsatt dialog. FI följer alla väsentliga förändringar av företagets utlåningsstrategier inom ramen för sin löpande tillsyn.

8.3 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Det faktum att FI, genom en uttalad praxis att tillämpa ett golv för riskvikterna i den samlade kapitalbedömningen, befäster att företagen måste hålla mer kapital för de svenska bolånen än vad IRK-metoden anger innebär att företagets långsiktiga förmåga att motstå finansiella kriser ökar. Genom att ta höjd för också större förändringar i ekonomin vill FI försäkra sig om att den svenska banksektorn står stark även i framtiden. FI bedömer också att förtroendet för de svenska företagen och det svenska banksystemets kapitalstyrka ökar i och med åtgärden. Ett starkt förtroende för de svenska företagens motståndskraft mot finansiella kriser är viktigt inte minst mot bakgrund av de berörda företagens beroende av de internationella kapitalmarknaderna för sin finansiering. FI:s bedömning är därför att åtgärden kommer att bidra till att stärka den finansiella stabiliteten i Sverige. Den maximala årliga kapitalkostnaden på mellan 1,7 och 3,3 miljarder kronor²⁴ för de berörda företagen kan inte direkt översättas till en samhällsekonomisk kostnad då den ökade kostnaden av att företagen håller mer kapital motverkas av en minskad sannolikhet för användning av implicita statliga garantier, vilket i sin tur kan minska den svenska statens upplåningskostnader. Den potentiella kostnaden för att vidta åtgärder ska dessutom ställas i relation till den positiva effekten av minskad risk för finansiell instabilitet. Effekter av höjda kapitalkrav redovisas mer ingående i FI:s tredje rapport om Bankernas räntor och utlåning. Åtgärdens positiva effekter på samhällsekonomin bedöms mot denna bakgrund överstiga dess potentiella kostnad.

Då de företag som omfattas av åtgärden innefattar alla Sveriges dominerande bolångivare så har åtgärden potential att påverka prissättningen på bolåne-marknaden. De konsekvenser som åtgärden de facto kan komma att innebära för bolånekunderna är dock nära sammankopplade med bedömningen av vilka konsekvenser som åtgärden får för de berörda företagens kapitalkostnad liksom för konkurrensen på marknaden. De berörda företagen har i stor utsträckning redan anpassat sig till det kapitalbehov som åtgärden syftar till att befästa. Det innebär i sin tur att FI bedömer att den effekt på prissättningen av bolån som en eventuellt höjd kapitalkostnad, liksom förändrad konkurrens skulle kunna innebära i stor utsträckning redan är omhändertagen i dagens prisnivåer.

²⁴ Dessa kostnadsuppskattningar är alltså, som framgår ovan, utan hänsyn tagen till att ett ökat förtroende för företagets kapitalstyrka kan minska kostnaden för deras övriga finansiering med följden att deras totala finansieringskostnad inte nödvändigtvis ökar.

Boverket skriver i sina synpunkter att de, till skillnad från FI, anser att risken är påtaglig att en del av en eventuellt höjd kapitalkostnad kommer att vältras över på bolånekunderna.

FI vill med anledning av denna synpunkt tydliggöra att FI inte, som Boverket skriver, gör bedömningen att en del av en eventuellt höjd kapitalkostnad inte kan komma att vältras över på bolånekunderna. FI:s analys innebär enbart att eftersom företagen i stor utsträckning redan har anpassat sig så blir den eventuella priseffekten inte betydande.