



Riskmätning och kapitalkrav

2001 : 1

Baselkommitténs förslag
till nya kapitaltäckningsregler
ur ett svenskt perspektiv

Förord	1
1. Förslagets syfte och inriktning	2
2. En översikt av förslaget	5
3. Implementering av de nya reglerna	12
4. Ökad riskkänslighet genom intern rating	17
5. Kapitalkrav för operativa risker	22
6. Effekter för bankerna, för kunderna och för samhällsekonomin	26

Förord

1

När nu Baselkommittén har lagt sitt andra, mer detaljerade och fullständiga remissförslag om nya kapitaltäckningsregler kan man tydligare se hur slutprodukten kommer att se ut. Det är ingen överdrift att säga att det är fråga om en ny dimension för tillsynen samtidigt som det öppnar möjligheterna för företagen att dra full nytta av den moderna utvecklingen i fråga om riskhantering. Ambitionen är att förena en större stabilitet i de finansiella systemen världen över med konkurrensneutrala villkor för en effektivt fungerande produktion av finansiella tjänster.

Jag tror att många är beredda att instämma i att det är ett viktigt arbete som nu redovisas. Samtidigt återstår det ännu en hel del arbete med flera komplicerade frågor. Den remissrunda Baselkommittén nu inbjuder till är därför långt ifrån någon formalitet; kommittén söker verkligen hjälp från branschen och andra remissinstanser för att kunna slutföra sina förslag.

Också EU-kommissionen har arbetat hårt och har parallellt med Basel skickat ut ett dokument där man kommenterar Baselförslagen och pekar på punkter där det kan finnas särskilda europeiska aspekter att ta hänsyn till. Inte minst viktigt är att man också diskuterar hur omprövningen av kapitaltäckningsreglerna ska läggas upp rent beslutstekniskt, för att undvika att processen fastnar på grund av att alltför många tekniska detaljfrågor måste behandlas på alltför hög nivå. Mer av ramlagstiftning i förening med delegerad beslutsrätt behövs, men samtidigt är det angeläget att få till stånd en ökad konvergens i den slutliga tillämpningen i de enskilda medlemsländerna.

Finansinspektionen har sett det som angeläget att ge en impuls åt personer, som i sitt arbete på olika platser i finans-Sverige kommer att ha en roll i genomförandet av den stora reformen av kapitaltäckningsreglerna, att komma igång och ta sig tid att sätta sig in i de olika förslagen. Därför har vi utarbetat en särskild skrift i vår rapportserie, där vi redovisar huvuddragen i Baselförslagen och pekar på några diskussionspunkter. Vi hoppas att den ska kunna tjäna som aptitretare och visa vägen till det tyngre material som finns att hämta från Basel och Bryssel.

Stockholm den 14 februari 2001

Claes Norgren

Generaldirektör

1. Förslagets syfte och inriktning

De internationella reglerna för kapitaltäckning som utarbetades av Baselkommitten och som tillämpats i cirka 10 år, har syftat till att förbättra stabiliteten i det finansiella systemet. Reglerna innebär ett krav på en viss finansiell buffert i bankerna för att kunna möta oväntade förluster. Storleken på denna buffert är relaterad till hur omfattande och hur riskfylld verksamheten är. Trubbigheten i nuvarande regler i kombination med den snabba utvecklingen på finansmarknaderna har dock gjort att en omarbetning av reglerna blivit nödvändig för att få en bättre och mer flexibel anpassning till de faktiska risker bankerna tar på sig. De nya reglerna föreslås träda i kraft år 2004.

Bakgrund

För att öka stabiliteten i det finansiella systemet finns internationellt överenskomna kapitaltäckningsregler, som anger minimikraven på storleken av det riskbärande kapital som banker med olika verksamhet måste ha.

Dagens kapitaltäckningsregler har sitt ursprung i det så kallade Baselackordet, överenskommelsen från 1988 där länderna inom G-10 enats om gemensamma principer för beräkning av kapitaltäckning. Baselreglerna har därefter förts in i EG-direktiv och i svensk lagstiftning. Dessa regler är centrala i Finansinspektionens tillsyn av företagen i finanssektorn.

Erfarenheterna från finansiella kriser i världen under 1990-talet har dock visat att dagens regler inte räcker till. De ger för sent utslag vid en förhöjd risk, vilket gör att det dröjer för länge innan aktiva åtgärder sätts in. Regelverket kan inte heller på ett rättvisande sätt hantera alla nya finansiella instrument, varför kapitaltäckningsgraden som den nu beräknas blivit allt mindre tillförlitlig som mått på företagens verkliga finansiella motståndskraft.

Därför påbörjade Baselkommittén för banktillsyn i december 1998 ett arbete med att ta fram nya kapitaltäckningsregler. I juni 1999 lade kommittén fram ett översiktligt principförslag för att visa den tänkta inriktningen av en re-

I Baselkommittén för banktillsyn ingår Belgien, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Schweiz, Sverige, Storbritannien, Tyskland och U.S.A.

form. Remissvaren som kom in var över lag positiva. På grundval av detta har kommittén nu utarbetat ett mer konkret förslag, som anger hur olika frågor är tänkta att lösas mer i detalj. Förslaget offentliggjordes i januari 2001 och remissbehandlas nu fram till slutet av maj. Avsikten är sedan att det ska kunna slutbehandlas före årets utgång.

Förslaget är tillgängligt i form av ett antal olika dokument under det samlade namnet "The New Basel Capital Accord", som kan hämtas från Baselskommittén på www.bis.org.

3

Kapitaltäckningsreglerna är en central del av regelverket för EU:s inre marknad för finansiella tjänster. Parallellt med Basel driver därför också EU-kommissionen ett omfattande arbete med dessa frågor. Det gäller att finna en ändamålsenlig legal och institutionell ram för det nya regelverket. Dessutom måste en rad frågor som är specifika för den europeiska regleringen behandlas.

De nya reglerna föreslås träda i kraft under år 2004. För att detta ska kunna bli verklighet krävs betydande insatser såväl från lagstiftare och tillsynsmyndigheter som från bankerna själva.

Målsättning och syfte

De uttalade målen för de nya kapitaltäckningsreglerna är följande.

- a) Att bidra till stabiliteten i det internationella finansiella systemet genom att bankerna i världen är kapitaliserade på ett sunt sätt.
- b) Att bidra till att banker från olika länder ges likartade konkurrensförhållanden ("level playing field").
- c) Att öka riskkänsligheten i systemet genom att låta kapitalkraven mer direkt återspegla bankernas faktiska verksamhet och risktagande och samtidigt föra in en mer heltäckande behandling av olika typer av risk.
- d) Att reglerna primärt ska utformas med tanke på internationellt verkssamma banker men att de underliggande principerna ska vara tillämpliga på alla banker.

Dessa mål är i princip desamma som 1988, men med den skillnaden att målet om förbättrad riskkänslighet och en mer heltäckande behandling av olika typer av risk har tillkommit. Detta ska ses i samband dels med den mycket snabba utvecklingen av tekniker och produkter på finansmarknaderna, dels med behovet att skapa möjlighet till en snabbare och mer träffsäker respons från reglering och tillsyn när finansiella företag bygger upp stora risker som kan hota den finansiella stabiliteten.

Principiella nyheter

Förslaget till nya kapitaltäckningsregler innebär principiella nyheter i framför allt tre avseenden.

För det första omfattar reglerna inte som hittills enbart harmoniserade minimikrav på kapital utan omspanner ett bredare fält genom att en aktiv risktillsyn och krav på genomlysning tillförs. Förslaget kommer därmed att omfatta

- generella minimikrav på kapital (första pelaren)
- regler för en aktiv, individualiserad risktillsyn (andra pelaren)
- regler för genomlysning av risker och kapital (tredje pelaren).

För det andra innebär förslaget ett nytt grepp när det gäller risker. Medan kapitaltäckningen hittills har fokuserat endast på kreditrisker och marknadsrisker ska nu också de operativa riskerna i verksamheten åsättas ett särskilt kapitalkrav.

För det tredje öppnar förslaget för banker att beräkna kapitalkrav för kreditrisker på grundval av information ur de egna kreditbedömningssystemen, som ett alternativ till schablonregler som är lika för alla. Detta innebär att riskmätningen blir mer precis, men ställer samtidigt stora krav på tillsynen att verifiera att bankernas interna system lever upp till de kvalitetskrav som måste gälla.

2. En översikt av förslaget

De nya reglerna innehåller tre huvudkomponenter, eller pelare: ett kapitalkrav, ett krav på aktiv risktillsyn och ett krav på information och genomlysning. De två senare är nya inslag. Det samlade kapitaltäckningskravet ligger kvar vid 8 % av det riskvägda beloppet. Inom den ramen sker dock viktiga förändringar när det gäller sätten att beräkna kreditriskexponeringen. Här kommer dels en utvecklad schablonmetod att finnas, dels en metod som bygger på företagens egna mätmetoder. Dessutom tillkommer, inom ramen för 8 %, ett särskilt kapitalkrav för operativa risker. Den aktiva risktillsynen utgår från att det åligger bankerna att alltid hålla en tillfredställande kapitalnivå i förhållande till bankens riskprofil och riskhantering, och att tillsynsmyndigheten övervakar att detta uppfylls av varje bank. Detta ställer krav på ökad kompetens och ökade resurser hos tillsynsmyndigheterna. Kraven på genomlysning och information riktas mot bankerna och syftar till att förbättra marknadens möjligheter att bedöma deras starka och svaga sidor.

5

Minimikrav på kapital

Kapitalkrav för olika typer av risker

Enligt dagens regler ska banker¹ ha ett kapital som uppgår till minst 8 % av den riskexponering som deras utlåning, placeringar, derivatkontrakt m.m. innebär. De risker som man tar hänsyn till är kreditrisk och marknadsrisker (prisförändringsrisker).

Det nya förslaget innebär ingen ändring i den grundläggande konstruktionen av kapitalkravet – det blir fortfarande 8 % – och inte heller någon ändring av vad som får räknas som kapital. De stora nyheterna ligger i hur man beräknar exponeringen för kreditrisk och i tillkomsten av ett särskilt kapitalkrav för operativa risker. I fråga om kapitalkravet för marknadsrisker sker bara små justeringar.

Kreditrisker

Kreditriskerna utgör i allmänhet den dominerande riskexponeringen för banker. I det nya förslaget finns två alternativa metoder för att beräkna den exponeringen: en vidareutveckling av dagens schablonmetod och en metod som bygger på företagens egna interna mätmetoder. Båda alternativen är fullvärdiga och kan tillämpas på alla sorters exponeringar, men Baselkommittén förväntar sig att banker som kan uppfylla de krav som ställs för att få tillämpa interna metoder också kommer att vilja göra det.

a) Schablonmetoden

Schablonmetoden innebär i dag att kapitalkravet differentieras genom olika riskvikter vars storlek beror på vem som är låntagare/motpart. Man utgår

¹ När det här och fortsättningsvis sägs "banker" avses normalt i Sverige och andra EU-länder även andra kreditinstitut och värdepappersbolag.

från nivån 100 %, som motsvarar det fulla kapitalkravet på 8 %, men för vissa motparter blir det alltså lägre. Riskvikten 0 % gäller för medlemsstater i OECD (och ofta även för andra offentliga organ i dessa länder), medan banker i OECD-området har riskvikten 20 %. Utlåning till privatpersoner eller företag med pant i bostadsfastighet har riskvikten 50 %. I övrigt får i princip alla exponeringar riskvikten 100 %, oavsett om motparten är ett företag eller en privatperson.

Enligt förslaget differentieras riskvikterna delvis på nytt sätt. I stället för klyvningen mellan OECD-länder och övriga ska riskvikterna bestämmas på grundval av motpartens rating, dvs. det kreditvärdighetsbetyg som åsatts av på marknaden verksamma oberoende kreditvärderingsinstitut. På det sättet kan man få en differentierad skala med riskvikter från 0 % upp till 150 %. För stater fungerar detta bra eftersom det stora flertalet länder har en rating av detta slag, men bland banker och andra företag är det bara en minoritet. Det stora flertalet hamnar där i kategorin ”utan rating” och får då på samma sätt som i dag en rent schabloniserad riskvikt. Dock föreslås den skillnaden att riskvikten för banker utan rating ska bli 50 % medan den för andra företag ligger kvar vid 100 %. Den lägre riskvikten för utlåning med bostadspant bibehålls.

Följande differentiering på grundval av rating föreslås:

Motpartens rating*	Riskvikt i procent om motparten är		
	stat	bank	annat företag
AAA – AA-	0	20	20
A+ – A-	20	50	50
BBB+ – BBB-	50	50	100
BB+ – BB-	100	100	100
B+ – B-	100	100	150
Sämre än B-	150	150	150
Utan rating	100	50	100

* I denna exemplifiering används den skala som tillämpas av det internationella ratingföretaget Standard & Poor's. Motsvarande tabeller får upprättas för att översätta de skalor som används av andra ratingföretag. Tillsynsmyndigheten i varje land får godkänna vilka ratingföretag bankerna får använda.

I fråga om exponeringar mot banker föreslås också ett alternativ där alla banker ges en riskvikt som är ett steg högre (sämre) än den som gäller för det land där banken hör hemma. Alla banker i ett och samma land får då samma riskvikt. Länderna föreslås ha frihet att välja vilket av dessa alternativ de vill tillämpa.

Utöver dessa regler för exponeringar där motpartens kreditstyrka är avgörande föreslås också särskilda regler för riskvägning av sådana engagemang som baseras på värdepapperisering. Där finns i dag stora luckor i regelverket.

b) Intern rating

Som alternativ till schablonmetoden öppnas möjligheten för banker att bestämma riskvikter för sina exponeringar på grundval av sina egna kreditklassificeringssystem (intern rating). En förutsättning för att kunna göra detta är att bankens system lever upp till fastställda krav och har godkänts av tillsynsmyndigheten. En motsvarande ordning, där banker med styrkt förmåga att tillämpa egna mätmetoder kan få tillstånd att använda dessa i stället för en schablonmetod, finns i dag vad gäller kapitalkrav för marknadsrisk.

För att bestämma kapitalkravet med interna metoder måste banken i princip för varje engagemang ta fram värden för ett antal faktorer som påverkar kreditrisken. Dit hör framför allt

Sannolikheten för fallissemang (probability of default)	= PD
Förlustandelen i händelse av fallissemang (loss given default)	= LGD
Exponeringens storlek vid fallissemang (exposure at default)	= EAD

7

Minimikravet är att banken måste kunna bestämma PD. I den *grundläggande internratingmetoden* är detta allt. För LGD och EAD och andra data som eventuellt behövs får generella värden användas, som fastställts av tillsynsmyndigheten.

I den *utvecklade internratingmetoden* kan banken få tillstånd att också själv beräkna värdena för LGD och EAD. Även löptiden för exponeringarna kan där komma in som en särskild faktor som påverkar kapitalkravet.

Kapitalkravet avser ytterst risken för oförväntade förluster, medan de genomsnittligt förväntade kreditförlusterna i princip ska kunna täckas ur de löpande intäkterna. Det riskvikterna ska uttrycka är alltså inte den normala förlustnivån i de olika exponeringarna, utan risken för att förlusterna under en viss period ska bli oväntat stora. För att härleda denna risk ur de faktorer som ovan berörts behövs särskilda beräkningsformler, som fastställs av tillsynsmyndigheten både i den grundläggande och den utvecklade internratingmetoden. Dessa formler har motsvarande funktion som "översättnings-tabellerna" från rating till riskvikter har i schablonmetoden.

Relationen mellan förväntade och oförväntade förluster varierar mellan olika typer av bankverksamhet. För de beräkningar som krävs i internratingmetoden ska bankens portfölj därför indelas i ett antal olika typer:

- exponeringar mot företag (icke-banker)
- exponeringar mot banker
- exponeringar mot stater och motsvarande
- exponeringar mot hushåll/personliga företagare
- projektfinansiering
- innehav av riskkapitalinstrument (aktier m.m.).

Utöver detta finns på liknande sätt som i schablonmetoden särskilda regler för att bestämma riskvikter för engagemang som baseras på värdepapperisering.

För att utnyttja systemet med intern rating för kapitaltäckning krävs att bankerna kan uppskatta faktorerna ovan på ett tillräckligt säkert sätt. För detta behövs historisk information om låntagarnas betalningsförmåga som sträcker sig ett flertal år tillbaka i tiden. Grundregeln är att banken ska ha tillgång till minst fem års historiska data för att kunna utnyttja internratingmetoden. För den utvecklade metoden krävs sju år.

c) Säkerheter och garantier

Motpartsrisken i olika transaktioner kan minskas genom att banken tar säkerhet eller får en garanti från någon tredje part. En växande användning har

också kreditderivat, finansiella instrument som liknar kreditgarantier men som är utformade för att underlätta handel på en andrahandsmarknad. En viktig fråga är i vilken utsträckning man ska ta hänsyn till dessa olika metoder vid beräkning av kapitalkravet. Ibland kan det vara oklart hur effektiva instrumenten i praktiken är och i andra fall kan det visa sig att andra risker uppkommer som delvis förtar den avsedda riskreduceringen.

Det förslag som nu lagts fram bygger på enhetliga principer, oberoende av hur de riskreducerande instrumenten exakt ser ut. Till dessa principer hör att hänsyn måste tas till möjliga värdeförändringar i fråga om säkerheter och exponeringar och att det normalt ska finnas kvar ett incitament för banken att följa den primära motpartens kreditvärdighet. Endast vid vissa enkla och standardiserade transaktionstyper bör en fullständig riskreducering få slå igenom i kapitalkravet. Ett grundläggande villkor är också att banken måste visa att den har tillförlitliga system för att hantera säkerheter och garantier.

Reglerna för hur riskreduceringen beaktas i schablonmetoden och den grundläggande internratingmetoden är i långa stycken parallella. Kretsen av möjliga garantigivare vidgas och en större grupp av finansiella instrument än hittills kan utnyttjas som säkerhet. Fastighetspant kan däremot inte utnyttjas i schablonmetoden, annat än i de fall som direkt kvalificerar för den fasta riskvikten 50 %. I internratingmetoden finns ingen motsvarighet till denna fasta riskvikt och därför får reglerna om hantering av riskreducerande säkerheter där tillämpas även för fastighetspant. Den riskreducering som förslås kunna uppnås genom denna säkerhet är dock jämförelsevis begränsad.

I den utvecklade internratingmetoden kan en bank få tillstånd att beräkna inverkan av olika riskreducerade åtgärder genom egna metoder. I princip finns då inga gränser för vilka säkerheter eller garantikonstruktioner som kan godtas, men banken måste givetvis kunna dokumentera att dess metoder under lång tid av tillämpning har visat sig ge tillsynsmässigt betryggande resultat.

Operativa risker

Med operativa risker menas risker för att det inträffar felaktigheter, misstag, brott eller olyckor i verksamheten som gör att banken drabbas av direkta eller indirekta förluster. Denna typ av risk har helt annan karaktär än kredit- och marknadsriskerna och kommittén har efter studier av praxis i stora internationella banker kunnat konstatera att företagen ger den betydande vikt i sin interna kapitalallokering. Det är därför motiverat att nu införa ett explicit kapitalkrav för operativ risk.

Förslaget till kapitalkrav för operativa risker utvecklas fortfarande och kräver ytterligare precisering. På nuvarande stadium anges tre alternativa metoder med växande komplexitet för att beräkna kapitalkravet.

- En mycket enkel modell där kapitalkravet grundas på ett enda samlat mått på riskexponeringens storlek, t.ex. bankens intäkter.
- En grundläggande schablonmodell där kapitalkraven är differentierade efter bankens olika verksamhetsgrenar.
- Ett mer avancerad modell där banken får utnyttja sina egna system för att mäta förekomsten av olika former av operativ risk.

Mot bakgrund av storbankernas praxis har kommittén bedömt att ca 20 % av det totala kapitalkravet bör avse operativ risk. Eftersom avsikten inte är att öka det samlade kapitalkravet för bankerna som grupp, så innebär detta med nödvändighet att det kvarstående kapitalkravet för kreditrisk blir mindre. Man kan säga att det är två krav som i dag är sammanslagna men som nu föreslås bli separerade. För banksystemet som helhet blir det i princip ingen skillnad, men för de enskilda företagen kan det bli fråga om såväl höjningar som sänkningar.

9

Aktiv risktillsyn

I det nya förslaget förfinas riskmätningen som ligger till grund för kapitalkravet enligt första pelaren. Men fortfarande är det fråga om generella regler som inte kan ta hänsyn till alla aspekter på en enskild banks portfölj. Inte heller väger de in just den enskilda bankens system för riskhantering och intern kontroll. Det behövs därför en individuellt anpassad bedömning som kompletterar och fyller ut de generella kraven. Andra pelaren har som en viktig uppgift att åstadkomma detta i samspel mellan den enskilda banken och tillsynsmyndigheten.

Kraven i den andra pelaren

I den andra pelaren formuleras fyra grundläggande krav, som tar sikte på bankledningens respektive myndighetens uppgifter.

- Banken ska ha en metod för att bedöma det samlade kapitalbehovet i relation till riskexponeringen och en strategi för att bibehålla sin önskade kapitalnivå.
- Tillsynsmyndigheten ska utvärdera bankens bedömning av kapitalbehovet och dess interna kapitalallokeringsprocess och vidta åtgärder om det är nödvändigt.
- Tillsynsmyndigheten förväntar sig att banken har en kapitaltäckningsgrad som ligger över den legala miniminivån.
- Tillsynsmyndigheten ska ingripa på ett tidigt stadium för att förhindra att bankens kapitaltäckningsgrad sjunker under den legala miniminivån.

Kapitalkraven i den första pelaren siktar på att fastställa en miniminivå. Banker måste emellertid hålla kapital över denna nivå för att ha rådrum om det inträffar oväntade påfrestningar. Vikten av detta ökar när sättet att mäta kapitalkraven blir mer riskkänsligt. Generella faktorer, till exempel en försämrad ekonomisk konjunktur, kan då göra att kapitalkravet snabbt ökar även om portföljen är i princip oförändrad.

En särskild fråga är ränterisken i bankens verksamhet. I första pelaren beaktas bara ränterisken till den del som den omedelbart kan slå igenom i bankens handelslager. Den strukturella ränterisken i bankens hela verksamhet är svår att fånga i generella regler och måste därför tas upp i andra pelaren. Med tanke på detta har kommittén nu gått igenom och utvecklat sina tidigare riktlinjer på området.

En av de viktiga delarna i förslaget är att tillsynsmyndigheten bör ha befogenhet att vid en riskuppbyggnad intervensera och ställa krav på ökad kapitalisering eller en minskning av riskerna. Vid behov ska förhöjda kapitalkrav kunna ställas upp för enskilda banker.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheterna

De nya reglerna ställer kraftigt ökade krav på kompetens och resurser hos många tillsynsmyndigheter i världen. Detta gäller även för den svenska finansinspektionen. Under implementeringsfasen fram till 2004 behövs betydande resurstillskott för utvecklingsarbete. Därefter återstår den operativa tillämpningen.

En viktig princip är att tillsynsmyndigheterna ska göra en individuell värdering av risker och kapital i företagen. En sådan bedömning måste avse också hela den koncern som banken ingår i. Detta ligger väl i linje med de av Finansinspektionen utvecklade samlade riskbedömningarna.

Genomlysning

Det är viktigt att kunder, investerare och andra motparter har tillräcklig information för att kunna bedöma bankernas finansiella styrka och riskprofil. Det bidrar till att ge bankerna incitament att uppträda så att systemriskerna minskar. Den tredje pelaren, som ställer ökade krav på information och genomlysning, har tillkommit för att på detta sätt dra nytta av marknadskrafterna i stabilitetsfrämjande syfte.

Förslagen till förbättrad genomlysning måste avvägas så att informationen inte blir oöverskådlig och att affärshemligheter inte avslöjas. Uppgiftskraven är därför uppdelade i två kategorier, där vissa krav gäller för alla banker medan andra bara blir aktuella för banker med mer avancerad verksamhet. Kraven på hur ofta uppgifter ska lämnas får också anpassas efter bankens förhållanden.

Det ingår i tillsynsmyndighetens uppgifter inom andra pelaren att kontrollera hur bankerna uppfyller informationskraven. Eftersom inte alla länders myndigheter här har samma legala befogenheter får man anpassa metoderna efter omständigheterna. Vissa informationskrav som avser hur banken tillämpar olika möjligheter att använda interna riskmätningametoder är dock obligatoriska. Om banken inte är villig att lämna de uppgifter som fordras får den inte använda sådana mer avancerade metoder.

Förslagen avser genomlysning av kapital, risker samt interna rutiner och metoder.

Kapital

När det gäller bankens riskkapital ska uppgifter lämnas om bland annat

- kapitalbasens storlek och sammansättning
- villkor för s.k. hybridinstrument som får ingå i det primära kapitalet
- värderingsprinciperna för poster i balansräkningen och för kreditförluster
- huruvida realiserade vinster eller förluster påverkar kapitalbasen
- hur skatter påverkar kapitalbasen.

Risker

Informationen ska avse alla typer av risk som banken är exponerad för. I fråga om kreditrisk (som normalt är mest betydelsefull) ska uppgifter lämnas om bland annat

- beloppet för de totala riskvägda tillgångarna
- riskexponeringen fördelad på länder, branscher och löptider
- kreditförlusternas storlek.
- uppgifter som avser den metod som banken använder för att bestämma kapitalkravets storlek (olika för schablonmetoden resp. internrating-metoden).

11

Interna rutiner och metoder

Alla banker ska ha en riskpolicy som är fastställd av styrelsen. Styrelse och ledning ansvarar för hur verksamheten är organiserad. Institutet ska publicera information om organisationsstrukturen, riskhanteringssystemen, rapporteringskanalerna samt hur riskkontrollen är uppbyggd och organiserad. En oberoende kontroll av riskhanteringssystemen ska ske minst en gång per år.

3. Implementering av de nya reglerna

Det förslag som lagts fram av Baselkommittén har ingen bindande, legal status, utan är rekommendationer som enskilda länder – och EU – har att tillämpa och formulera i form av direktiv, nationella lagar och olika slag av författningar. De nya inslagen i de föreslagna reglerna reser inte minst i EU-perspektivet många frågor kring hur reglerings- och beslutsstrukturen bör se ut. Implementeringsarbetet är samtidigt brådskande om målet om ett genomförande 2004 ska kunna uppnås.

Baselreglernas ställning

I Baselkommittén ingår ledande företrädare för medlemsländernas banktillsynsmyndigheter och centralbanker. Kommitténs överenskommelser om kapitaltäckningsregler föreläggs också centralbankscheferna i G10-kretsen för godkännande innan de blir offentliga. Det nuvarande Baselackordet från 1988 har trots detta ingen formell legal ställning, utan det har ankommit på varje enskilt land att på lämpligt sätt införa dess principer i sin lagstiftning. Det är ett uttryck för Baselkommitténs status som ledande forum för banktillsyn och reglering att det i dag är mer än 100 länder världen över som har implementerat ackordet. Baselreglernas tyngd förstärks av att Världsbanken och Internationella Valutafonden använder sig av dessa vid sina bedömningar av ländernas finansiella system.

Under 1990-talet har de ursprungliga Baselreglerna, som endast tog fasta på kreditrisker, kompletterats med speciella regler om kapitalkrav för marknadsrisker i bankernas handelslager. Även dessa har implementerats i ett stort antal länder.

Baselkommitténs nya förslag har sänts ut på remiss fram till 31 maj. Det beräknas sedan kunna föreligga som en färdig överenskommelse före årets utgång. Det är då alltså formellt fråga om rekommendationer, som måste följas upp genom lagstiftning och annan reglering i de enskilda länderna. I många fall reses nya och principiellt viktiga frågor, bland annat för Sveriges del. Dessa måste lösas relativt snabbt för att de nya reglerna som planerat ska kunna träda i kraft år 2004.

Man kan sedan räkna med att det i fortsättningen löpande kommer att finnas behov av auktoritativa tolkningar av Baselreglernas tillämpning i olika avseenden. Det är naturligt att den uppgiften i en eller annan form kommer att åvila Baselkommittén.

Harmonisering inom EU

Inom EU är frågor om kapitaltäckningsreglerna harmoniserade, vilket innebär att det först är EU som beslutar hur Baselförslaget ska uttryckas i termer av direktiv eller regleringar. Därefter har medlemsländerna att implementera dessa EU-regler i sin nationella lagstiftning.

EU-kommissionen har parallellt med Basel arbetat med kapitaltäckningsfrågorna. De har också löpande behandlats i BAC (kommissionens rådgivande

kommitté för bankfrågor), där en bred representation finns av företrädare för medlemsländerna. Sedan början av februari 2001 finns ett förslag om nya regler på remiss för synpunkter, även här med frist till den 31 maj. Det bör här noteras att medan Baselreglerna är utformade främst för större banker ("significant banks") så gäller de nuvarande EU-reglerna för samtliga kreditinstitut och värdepappersbolag. En viktig fråga är om denna ordning är lämplig även fortsättningsvis. Det finns också några punkter där man inom EU överväger egna lösningar.

Frågeställningar

Det nya Baselförslaget kommer att ställa nya krav på lagstiftning och annan reglering i länder som ska implementera reglerna. Bland annat reser de föreslagna andra och tredje pelarna delvis helt nya frågeställningar. Några viktiga frågor är följande.

- Vilken grad av detaljreglering i lag är rimlig? De av Baselkommittén föreslagna reglerna är delvis relativt komplicerade och fråga är var gränsen går för den reglerings- och förhandlingsbörda som läggs på bankerna. Frågan är särskilt aktuell om samma regelverk ska gälla även för de mindre företagen.
- Hur kan man smidigt klara en framtida återkommande uppdatering av reglerna? Utvecklingen av riskmättningsmetoder och finansiell praxis kommer att kräva ett kontinuerligt underhåll av det nya regelverket.
- Vilka beslutsformer implicerar de nya reglerna? Starka skäl talar för att reducera detaljgraden av reglering på EU-nivå och att uppnå mer av harmoniseringen på detaljnivå genom konvergens i tillsyn eller på annat sätt. För att åstadkomma det kan nya former för hanteringen på EU-nivå bli nödvändiga.
- Hur ska man göra avvägningen mellan internationell harmonisering kontra frihet att på nationell nivå tolka de nya reglerna? Ett sätt att hantera det nya systemet är att lämna större utrymme för nationell tolkning. För att detta inte ska leda till ojämna konkurrensvillkor kan det då bli aktuellt med nya former för övervakning och uppföljning av hur nationell reglering fungerar.
- Vilka befogenheter behöver tillsynsmyndigheterna ha för att leva upp till de ambitioner som anges i Baselreglerna? Hur kan detta inordnas i olika länders legala system?

Implementeringen inom EU

För EU-länderna måste beslut om implementeringen av Baselförslaget fattas i två led: först i EU och sedan i de enskilda länderna. Det är mycket angeläget att se över hur den processen kan förlöpa på smidigaste sätt, eftersom tiden är knapp. Det kan synas som om 2004 ligger långt fram i tiden, men erfarenheten visar att vägen från principförslag till fastställda föreskrifter och tillsynsregler är lång. Det kan vara tveksamt om det förutsatta ikraftträdandet under 2004 kan förverkligas om inte nya grepp provas.

I EU bygger lagstiftningen på en rollfördelning mellan kommissionen, rådet och parlamentet. Det är kommissionen som ska lägga fram förslag om nya eller ändrade kapitaltäckningsdirektiv medan beslutanderätten utövas ge-

mensamt mellan rådet och EU-parlamentet. Fördelningen mellan de tre organen är under ständig diskussion, liksom frågan om hur mycket som måste beslutas i direktiv och vad som skulle kunna regleras i annan form. En kritik som framförs är att lagstiftningsarbetet enligt nuvarande schema går för sakta: det tar för lång tid att få fram nya direktiv och det är för svårt att senare anpassa regelverket till utvecklingen. Problemet anses ligga i att direktiven innehåller för mycket av detaljreglering, som bättre borde beslutas på en lägre nivå.

Kommissionen har tagit upp problemet i sin aktionsplan för finansiella tjänster från 1999. Diskussionen har sedan konkretiserats genom en rapport som framlagts av en särskild sakkunniggrupp (den s.k. Lamfalussy-gruppen), som tillkallats av EU:s finansministrar. Gruppens uppgift var att undersöka hindren för en fungerande integrerad värdepappersmarknad i EU och att föreslå ändringar i regleringsstrukturen som kan krävas för att möjliggöra en mer dynamisk utveckling.

I sin preliminära rapport (Initial Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets) från november 2000 konstaterade gruppen att den nuvarande processen, allt från ursprungligt beslut på högsta EU-nivå och ned till praktisk tillämpning av myndigheter i de enskilda länderna

- är för långsam
- är för litet flexibel
- lämnar för mycket oklarheter, vilket ger olikformigheter i tillämpningen
- lägger alltför mycket av detaljbeslut på alltför hög nivå.

Som ett sätt att komma till rätta med dessa problem skisserade Lamfalussy-gruppen en moderniserad process med fyra huvudnivåer.

1. På europeisk politisk nivå beslutas om tydliga, övergripande principer, men ingen detaljreglering. Detta kan ta formen av direktiv eller förordningar. Man menar att förordning i många fall kan vara lämpligare än direktiv genom att den blir direkt gällande utan särskild nationell implementering.
2. En ny värdepapperskommitté på hög europeisk nivå tillsätts, med rätt att besluta om det närmare genomförandet av principbesluten från nivå 1 och med uppgift att fortlöpande anpassa regelverket när så behövs.
3. Samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter i syfte att säkerställa en likvärdig nationell implementering av regelverket som beslutats på nivå 1 och 2.
4. Ökade resurser åt kommissionen för att kunna följa upp hur EU-lagstiftningen genomförs på nationell nivå och ökad samverkan mellan staterna i detta syfte.

Detta förslag har ett omedelbart intresse också för hanteringen av det förslag till nya kapitaltäckningsregler som nu förbereds och underhållet av dem. I sin tredje rapport om aktionsplanen, i november 2000, angav kommissionen att den, med reservation för hur arbetet i Basel går, avsåg att lägga fram ett komplett förslag till kapitaltäckningsdirektiv under 2001, som då beräknas kunna beslutas under 2003.

Arbetet i Bryssel med kapitaltäckningsreglerna har, som tidigare antytts, pågått parallellt med arbetet i Basel. Kommissionens preliminära förslag har löpande behandlats i BAC. Under hösten 2000 har också en strukturskiss presenterats och diskuterats som i princip överensstämmer med Lamfalussy-gruppens. Målsättningen med skissen har varit att möta tre krav: ett snabbt genomförande, flexibilitet inför framtida anpassning och konsistens i det reviderade regelverket för kapitaltäckning.

På den första nivån skulle direktiven ange målsättning och principer som det nya förslaget ska tillgodose. På den andra nivån skulle erforderlig teknisk specificering lämnas i bilagor till direktiven. Dessa bilagor skulle kunna beslutas av BAC enligt EU:s särskilda kommittéförfarande. En alltför långtgående detaljeringsgrad skulle dock undvikas även där, detaljerna skulle fyllas ut på tillämpningsnivån i de olika länderna. Detta förutsätter då att det går att uppnå en långtgående parallellitet i medlemsstaternas tillsynspraxis för att lika konkurrensvillkor ska kunna bibehållas. En sådan konvergens i tillsynen skulle ges stöd i direktiven.

15

Det krävs ytterligare överväganden och diskussioner för att se hur olika intressen kan balanseras i detta sammanhang. Det kan noteras att EU-parlamentet i sin resolution i november 2000 om utvärderingen av det så kallade kapitalbasdirektivet särskilt tog upp frågan om det planerade nya kapitaltäckningsregelverket och därvid förklarade sig berett att delta i en diskussion med rådet och kommissionen om hur man kan skapa en ordning som medger snabbare genomförande och större flexibilitet inför behovet av framtida anpassningar.

Svensk lagstiftning och reglering

På samma sätt som på EU-nivån är det angeläget att konkreta förberedelser för de nya kapitaltäckningsreglerna kan komma igång snabbt i Sverige. Ett ikraftträdande år 2004 ger i praktiken mycket liten marginal med tanke på omfattningen av projektet.

Den svenska modellen för regelgivning inom kapitaltäckningsområdet är att riksdagen antar en lag där de grundläggande kraven läggs fast tillsammans med huvudstommen i reglerna om hur riskmätningen går till och om vad som utgör kapitalbasen. Därefter bemyndigas regeringen att fastställa närmare tekniska regler, ett bemyndigande som regeringen delegerar vidare till Finansinspektionen. Inom ramen för lagens bestämmelse kan FI sedan också anpassa föreskrifterna i olika avseenden efter utvecklingen på marknaden. Det är av stor vikt att Sverige kan fortsätta med denna ramlagstiftningsteknik. Det kan i sammanhanget noteras att den skisserade ordningen för beslut på EU-nivån är en variant av samma struktur.

Den kapitaltäckningsstruktur som nu konstrueras i Baselkommitténs regi kommer att avsevärt öka det tekniska innehållet i regelverket. Slutsatsen av detta är att en mycket stor del av författningsregleringen i Sverige måste komma att ligga hos Finansinspektionen i form av föreskrifter och allmänna råd. En försmak av det som krävs ger de sedan några år gällande reglerna om kapitaltäckning av marknadsrisker, där det delvis är tekniskt komplexa frågor som måste regleras och där det också förekommer alternativa mätmetoder. Samtidigt ställer detta då stora krav på kvaliteten i den grundläggande

lagstiftningen, som måste utformas så att den ger det stöd som behövs för den delegerade regleringen och tillämpningen. Givetvis ställs motsvarande höga krav också på Finansinspektionens föreskriftsarbete.

En fråga som har uppmärksamrats särskilt i detta avseende gäller de behovigheter som tillsynsmyndigheten förväntas ha inom den aktiva risktillsynen (Basels andra pelare), till exempel när det gäller möjligheten att ålägga enskilda banker ett högre kapitalkrav än som följer av de allmänna reglerna i första pelaren. En ny aspekt ligger också i den mekanism som förutsätts trygga en parallellitet i tillämpningen mellan länderna inom EU, nämligen samarbetet mellan de nationella myndigheterna vad gäller regleringen och tillämpningen på detaljnivån. För att den mekanismen ska kunna fungera behöver nya samarbetsformer utvecklas, vilket kan behöva stöd i lag.

Finansinspektionen genomförde under 2000 en omorganisation för att tydligare kunna fokusera på en riskinriktad tillsyn. Arbete har också inletts med att utveckla metoder för samlad riskbedömning av väsentliga koncerner och företag. Det är en utveckling helt i det nya Baselförslagets anda.

4. Ökad riskkänslighet genom intern rating

De nya reglerna öppnar möjligheten för banker att beräkna kapitalkravet för kreditrisker på grundval av information ur de egna systemen för riskbedömning, den s.k. internratingmetoden. Syftet är att få en mer direkt koppling mellan faktiska risker och kapitalkrav. Detta förutsätter dels att bankens system har en godtagbar standard, dels att banken lämnar en fullvärdig information till marknaden och tillsynsmyndigheterna om sin riskprofil och riskhantering.

17

Ovan konstaterades att en av de principiella nyheterna är att förslaget till nya kapitaltäckningsregler öppnar möjligheten för bankerna att beräkna kapitalkravet för kreditrisker på grundval av information ur de egna kreditbedömningssystemen (intern rating). Tanken bakom detta är att det i princip bör vara så att det är varje bank själv som har den bästa möjligheten att bedöma vilken risk som dess konkreta engagemang innebär. En schablonmetod kan aldrig ge annat än en grov uppskattning som bygger på genomsnittliga antaganden. Samtidigt är det emellertid klart att möjligheten att lägga över ansvaret på banken själv förutsätter att banken kan visa att den har det riskmedvetande som krävs och att den har fungerande metoder för att identifiera och med tillräcklig säkerhet mäta riskerna i olika typer av exponeringar.

Det förefaller troligt att det inledningsvis framför allt är internationellt aktiva banker med betydande risker i verksamheten och som i stor omfattning utnyttjar komplexa riskhanteringstekniker som kommer att vara intresserade av att använda internratingmetoden för att beräkna sitt kapitalkrav. Metoden står emellertid öppen för alla banker som är kapabla att uppfylla de minimikrav som ställs. Från tillsynsynpunkt är det positivt om fler banker gör de åtaganden i form av förbättrad riskmätning som krävs för detta. Det bör emellertid noteras att det ingalunda är säkert att man därigenom får ett lägre kapitalkrav. Poängen med internratingmetoden är att den är mer riskkänslig och att kapitalkravet kan komma att variera kraftigt mellan olika banker beroende på portföljernas sammansättning. Det är därför inte säkert att en övergång till mer avancerade metoder alltid ger den individuella banken fördelar i kapitaltäckningshänseende och det behöver således inte heller vara en nackdel att hålla fast vid schablonmetoden.

Grundläggande uppbyggnad

Internratingmetoden (IRB²) har tagits fram i två versioner: en grundmetod och en utvecklad metod. Det betyder att bankerna har möjlighet att ansöka om att få tillämpa mer sofistikerade modeller för beräkning av kapitalkravet för kreditrisk allt eftersom de utvecklar sin metodik för mätning och hantering av dessa risker. Den utvecklade metoden förutsätter att banken kan tillhandahålla egna indata i större utsträckning än i den grundläggande metoden. Den ställer också högre krav på en historisk observationsperiod för verifiering och kommer därför i ett första skede sannolikt inte att vara aktuell mer än för ett fåtal särskilt avancerade internationella banker. I denna sammanfattning behandlas den därför inte närmare.

² Akronymen IRB är hämtad från engelskans "Internal ratings-based (approach)".

I IRB delas bankens portfölj in i sex tillgångsklasser med olika riskkaraktäristika. Av dessa behandlas exponeringar mot företag, banker och stater på ett likartat sätt, medan tillvägagångssättet för hushåll, projektfinansiering och aktier är annorlunda. För varje tillgångsklass bygger riskmätningen på tre viktiga element i form av *riskkomponenter*, vars värden antingen uppskattas av banken eller anges av tillsynsmyndigheten, en *riskviktsfunktion* och en uppsättning *minimikrav* som måste uppfyllas av banken. Ett fullständigt uppfyllande av dessa minimikrav kommer att verifieras genom tillsynsmyndighetens granskning och är tillsammans med upplysningskrav en förutsättning för att en bank ska tillåtas använda IRB.

Utöver dessa sex tillgångsklasser tillkommer engagemang som baseras på värdepapperisering. För denna typ av exponeringar finns ett preliminärt utkast till regler i IRB som påminner om dem i schablonmetoden. I förslaget anges bland annat hur banker som är köpare respektive säljare ska beräkna kapitalkravet för olika "trancher" i de värdepapperiserade tillgångarna. Kommittén kommer att arbeta vidare med förslaget under remissperioden. Bland annat eftersträvar man en större riskkänslighet jämfört med schablonmetoden. Diskussionen om hur förekomsten av latent risker ("implicit risks") kan mötas kommer också att fortsätta.

Exponeringar mot företag, banker och stater

Riskkomponenter

IRB för företag, banker och stater bygger på internationellt vedertagen praxis för kreditriskhantering och mätning. Bankernas interna mätning av kreditrisk bygger på dels en bedömning av risken för att låntagaren fallerar, dels transaktionsspecifika faktorer. Typiskt sett hänförs låntagaren till en av bankens interna ratingklasser och banken gör därefter en bedömning av fallissemangssannolikheten, PD, för varje sådan ratingklass. PD uttrycks i procent och ska motsvara en försiktig bedömning av långsiktigt genomsnittligt (poolat) PD för låntagare i den aktuella ratingklassen.

Utöver PD mäter bankerna även hur stor förlusten blir i händelse av ett fallissemang, vilket är beroende av två huvudkomponenter. Dessa är förlustandel vid fallissemang, LGD, som uttrycks i procent och anger hur stor del av exponeringen som går förlorad vid fallissemang, samt exponering vid fallissemang, EAD, som uttrycker storleken av bankens exponering vid fallissemangstillfället.

I grundmetoden används bankernas egna uppskattade värden för PD medan däremot LGD och EAD fastställs av tillsynsmyndigheten (enligt ackordets direktiv). Exponeringar utan en för riskreducering godkänd säkerhet får ett värde för LGD som i normalfallet är 50 %, men 75 % om fordran är efterställd. Om godkänd säkerhet finns används med vissa modifieringar samma principer för reduktion av kapitalkravet som i schablonmetoden.

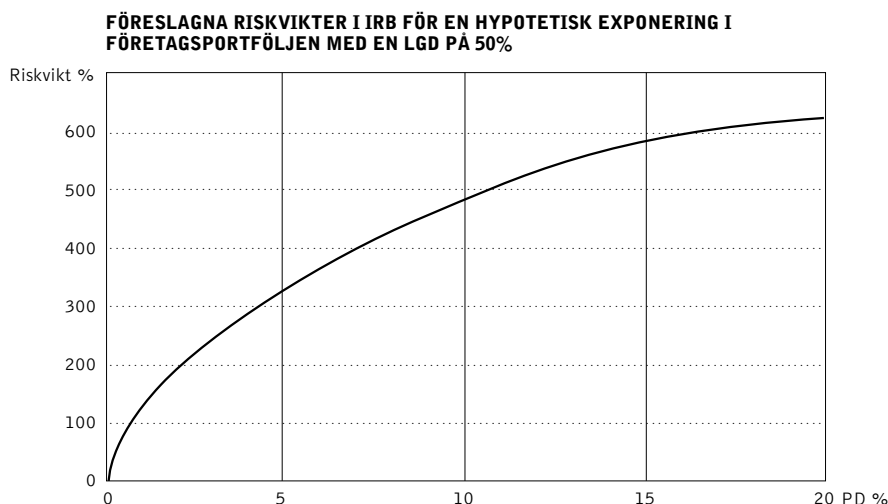
En särskild faktor som påverkar förlustrisken är löptiden på en kredit. För att undvika alltför stor komplexitet har dock kommittén i förslaget till grundmetod avstått från en differentiering i detta avseende och utgått från en genomsnittlig löptid om tre år. Kommittén överväger dock att ge olika länders tillsynsmyndigheter möjlighet att tillåta banker att själva uppskatta löptiden i sin portfölj.

Slutligen har kommittén konstaterat att kapitalkraven inom detta område inte bör baseras enbart på de individuella motpartsexponeringarna utan även beakta hur dessa är fördelade storleksmässigt. Portföljers ”grynighet” i form av koncentrationer av exponeringar till enstaka motparter har nämligen visat sig vara en betydande riskfaktor. I förslaget beaktas grynigheten på konsoliderad bankgruppsnivå genom att de totala riskviktade tillgångarna räknas om med en justeringsfaktor. Om gruppens samlade portfölj är mindre väldiversifierad än en standardiserad referensportfölj innebär justeringsfaktorn en ökad genomsnittlig riskvikt och vice versa.

19

Riskviktsfunktion

Riskvikterna i IRB uttrycks i förslaget till grundmetod som en funktion av PD och LGD. Detta medger en högre grad av anpassning till den enskilda bankens val av ratingklasser än i schablonmetoden där det bara finns ett begränsat antal fasta riskvikter. Sambandet kan för givet värde på LGD illustreras genom en kontinuerlig kurva. Exemplet beskriver den föreslagna riskviktsfunktionen för exponeringar i tillgångsklassen ”Företag” vid antagande om LGD = 50 %.



Stigande PD på x-axeln leder till successivt högre riskvikter på y-axeln. Vid höga värden på PD kan riskvikten som synes uppgå till flera hundra procent, vilket alltså innebär att kapitalkravet kan bli långt högre än det grundläggande 8 %. I praktiken är det dock grafens nedre vänstra del som är av störst intresse eftersom PD i de svenska bankernas kreditportföljer generellt sett är lågt. Som referens kan nämnas att en PD på 0,7 %, vilket ungefär motsvarar en extern rating på BB+ enligt den tidigare tabellen avseende schablonmetoden, skulle medföra en riskvikt på 100 %.

På samma sätt som i schablonmetoden beräknas de riskviktade tillgångarna i grundmetoden för IRB genom att multiplicera riskvikten med måttet på tillgångarnas storlek (EAD). För krediter och liknande tillgångar i balansräkningen är EAD vanligen lika med nominellt utestående belopp. Derivatinstrument och olika former av åtaganden utanför balansräkningen behandlas i stort sett som i schablonmetoden, vilket innebär att givna omräkningsfaktorer eller tillägg appliceras.

Minimikrav

För att få använda sig av IRB måste bankerna uppfylla ett antal minimikrav både vid implementeringen av metoden och under den därefter löpande tillämpningen. Kraven avser att säkerställa fullständighet och tillförlitlighet i bankernas processer och system för intern kreditriskmätning, inklusive deras skattning av ingående riskkomponenter. Exempel på områden som berörs av minimikraven är bankernas bedömning och kvantifiering av indata samt kvalitén på bankens interna ratingsystem och övergripande kreditriskhantering.

Exponeringar mot hushåll

Tillvägagångssättet för hushållsportföljer skiljer sig från de ovan beskrivna tillgångsklasserna med avseende på riskkomponenterna, riskviktsstrukturen och minimikraven. I vissa fall kan det dock vara svårt att särskilja hushållsexponeringar från utlåning till småföretag. Hushållsportföljer karakteriseras bland annat av att de utgörs av ett stort antal små lån.

Riskkomponenter

En av de viktigaste skillnaderna mellan företags- och hushållsportföljer är bankernas metoder för att differentiera risken. För hushållsportföljer är det inte särskilt vanligt att bankerna använder en fast ratingskala och klassificering av individuella låntagare. Istället delar de upp portföljen i produktsegment som omfattar exponeringar med liknande riskkaraktäristika, till exempel kreditkort och bolånekrediter. Det är också detta angreppssätt som föreslagits i internratingmetoden för hushåll. Riskkomponenterna bestäms för ett visst produktsegment istället för en viss ratingklass.

Bankerna har rik tillgång på indata för hushåll och kan själva tillhandahålla tillförlitliga värden för de aktuella riskkomponenterna. Mot bakgrund av detta har kommittén bedömt att det inte behövs någon särskild grundmetod. Bankerna får välja om de vill uppskatta faktorerna PD och LGD separat eller om de vill uppskatta den förväntade förlusten, EL (expected loss, $EL = PD \times LGD$). Löptiden betraktas inte som en riskkomponent i hushållsportföljen. Det är inte heller aktuellt med någon justering för grynigheten (G) i hushållsportföljer eftersom dessa definitionsmissigt ska vara väl diversifierade.

Riskvikter

Riskvikterna för hushållskrediter är typiskt sett lägre än för företagskrediter vid samma värden på PD. De riskvikter som illustreras i remissförslaget är dock mer osäkra än i företagsportföljen, bland annat till följd av att branschpraxis varierar mer här än i fråga om företagsportföljen. Kommittén överväger också att föreslå skilda riskvikter för olika produkttyper, om det under remisstiden går att få fram ett dataunderlag som ger stöd för detta.

Minimikrav

De föreslagna minimikraven är i stor utsträckning desamma som gäller för företag, men det finns även vissa specialkrav som är betingade av hushållsportföljens särart. Framförallt ställs särskilda krav avseende risksegmenteringen för hushåll. I kommittén pågår ett fortsatt arbete med utformningen av minimikraven för hushåll.

Övriga tillgångsklasser

Kommittén har bedömt att en separat tillgångsklass behövs för projektfinansiering. Orsaken är riskernas speciella karaktär, till exempel det faktum att korrelationen mellan riskfaktorerna PD, LGD och EAD är högre än för andra företagsexponeringar. Vidare är tillgången på data för kvantifiering av viktiga riskkaraktistika och validering av bankernas uppskattningar begränsad. Ett fortsatt arbete pågår med utformningen av metoden för projektfinansiering.

Kommittén avser att utveckla en mer riskkänslig metod att bestämma kapitalkravet för aktieinnehav som inte ingår i handelslagret. Troligen kommer det att krävas alternativa metoder i detta sammanhang, beroende på att det bakomliggande syftet med bankernas aktieinnehav kan variera. Arbetet är inriktat på att studera två huvudmetoder - en som baseras på PD/LGD och som påminner om IRB för företag, och en som tar sin utgångspunkt i de metoder som används för att beräkna kapitalkrav för innehav i handelslagret.

21

Kalibrering

Huvuddelen av arbetet med att utveckla IRB har handlat om att ta fram en struktur för de *relativa* riskvikterna, dvs. att avgöra förhållandet mellan kapitalkraven för olika grader av risk. I ett andra led måste emellertid också den *absoluta* nivån för riskvikterna läggas fast, dvs. det måste bestämmas vilken grad av risk som ska motsvara riskvikten 100 %. I avsnittet om företagsportföljen gavs ett exempel på en sådan bestämning, men det är ännu för tidigt att säga att det är det slutliga värdet. Det återstår fortfarande en hel del arbete framför allt med att kalibrera riskvikterna i hushållsportföljerna, som väger tungt i sammanhanget genom att de utgör en så stor del av de samlade tillgångarna i banksystemet.

Baselkommittén står också inför uppgiften att bedöma hur det samlade regelverket till sist kan väntas slå, i form av det totala kapitalkrav som framkommer om man lägger ihop alla riskområden och alltså väger in även det nya kapitalkravet för operativ risk. Resultatet av en sådan kalkyl måste ställas mot kommitténs uttalade ambition att reformerna inte i sig är avsedda att leda till någon minskning av den samlade kapitalnivån. Som ett första led i denna samlade avvägning kommer under remisstiden en utvärdering av förslaget att göras på internationell nivå av kommittén och i ett begränsat svenskt perspektiv av Finansinspektionen.

5. Kapitalkrav för operativa risker

En nyhet är att de operativa riskerna skiljs ut och åsätts ett separat krav på kapitaltäckning. Operativa risker innefattar bland annat risken för förluster på grund av störningar i datasystem, dålig intern kontroll och bedrägerier. Att dessa slag av risker nu behandlas särskilt kan ses som ett uttryck för den ökade betydelse de fått under senare år, inte minst genom det växande IT-beroendet. Förmågan att mer systematiskt hantera dessa risker har dessutom förbättrats, även om mät- och värderingsproblemen fortfarande är stora på många områden.

De operativa riskerna har annan karaktär än kreditrisker och marknadsrisker. Hanteringen av kreditrisk och marknadsrisk är en väsentlig del av själva affärsidén för en bank: man tar betalt för att avlasta sina kunder finansiella risker som dessa inte själva vill vara exponerade för. Hanteringen av operativa risker är jämfört med detta en intern och mer defensiv aktivitet och inte heller något som är speciellt just för bankerna. Alla företag möter operativa risker i sin verksamhet.

I och med att de operativa riskerna inte ger några intäkter har bankerna ett naturligt intresse av att vidta åtgärder för att minimera dem. Men alla risker låter sig inte i praktiken reduceras hur långt som helst och dessutom måste det göras en avvägning mot kostnaden för de åtgärder som skulle krävas. Även i en välskött bank med utvecklade system för att identifiera, mäta och kontrollera operativa risker kommer risken för stora förluster som inte kan täckas inom ramen för bankens löpande intäkter att finnas kvar. Ett kapitalkrav kan därför fylla samma principiella funktion här som i fråga om kredit- och marknadsriskerna.

Kapitalkraven renodlas

Principen om att det samlade kapitalkravet på en bank ska rymma ett hänsynstagande också till de operativa riskerna är inte ny. Vid tillkomsten av nuvarande Baselregler diskuterades även frågan om övriga risker, men det ansågs då inte möjligt att beakta dessa separat. Man valde då lösningen att lägga kapitalkravet för kreditrisk på en något högre nivå än som eljest skulle varit motiverat. I dagens 8 % kapitalkrav för kreditrisk ligger alltså ett hänsynstagande även till andra risker.

Tekniken för att identifiera och hantera risk i banksektorn har utvecklats mycket och Baselkommittén har dragit slutsatsen att det nu är möjligt att gå ett steg vidare i renodlingen av kapitalkraven. Man menar att det bland de övriga riskerna går att avgränsa en typ som i dag ter sig möjlig att kvantifiera medan andra fortfarande ter sig omätbara. Den förra typen utgörs av de operativa riskerna medan ryktesrisk och strategisk risk är exempel på omätbara risker. Ett separat kapitalkrav för operativ risk föreslås därför samtidigt som kapitalkravet för kreditrisk renodlas.

En annan riskform som kommittén diskuterar utförligt är den ränterisk som finns om en bank har omatchade positioner i låneportföljen, dvs. positioner som inte ligger i handelslagret och därför inte omfattas av kapitalkravet för

marknadsrisk. Kommittén menar att det i princip är motiverat med ett särskilt kapitalkrav när en bank har en betydande ränteeponering av detta slag, men man konstaterar att det är svårt att här dra en skarp gräns eftersom marknaderna fungerar på olika sätt i olika länder. Det överläts därför åt tillsynsmyndigheterna att inom ramen för den andra pelaren bedöma i vilken mån ett extra kapitalkrav kan vara motiverat i individuella fall.

Mätmetoder utvecklas

Frågan är hur man på ett praktiskt fungerande sätt kan mäta storleken av operativ risk och bedöma vilket kapitalkrav som kan vara rimligt.

23

Baselkommittén utgår från en definition som säger att operativ risk är *risken för direkta eller indirekta förluster till följd av icke ändamålsenliga eller misslyckade interna processer, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser*. Man fångar därmed in ett brett spektrum av potentiella förlusthändelser vars gemensamma nämnare är att "så var det inte tänkt". IT-haverier, felkonstruerade data-system, felaktiga operatörshandgrepp, överskridande av befogenheter, svindlerier, bränder eller strömavbrott är allt exempel på händelser som innebär att en operativ risk har manifesterats.

Vid en jämförelse med det angreppssätt som används i fråga om kreditrisk kan man se att det som där utnyttjas är kvantifierbara riskfaktorer, ett exponeringsmått och en kapitalkravsfunktion. Översatt till operativa risker kan frågorna bli: vilka är de viktigaste riskhändelserna, med vilken sannolikhet inträffar de, hur allvarlig blir förlusten om en riskhändelse inträffar, hur stor är bankens exponering och vilket kapitalkrav motiverar detta?

Det måste genast konstateras att området operativa risker i fråga om kvantitativa metoder är mycket mindre utvecklat än kreditrisker och marknadsrisker. Etablerade mätmetoder saknas i stor utsträckning och tillgången på tillförlitliga historiska data är dålig. Det finns också en del speciella drag hos de operativa riskerna som gör att man inte direkt kan ta efter de andra riskområdenas metoder. Exponeringens storlek är till exempel i många fall en betydligt besvärligare fråga. En kreditförlust kan i princip inte bli större än fordringens belopp, medan skadan av en operativ riskhändelse i värsta fall kan bli nästan hur stor som helst. Det är också så att medan en viss kreditrisk eller en viss marknadsrisk i princip är lika stor oberoende av vilken bank som har den aktuella riskpositionen, så behöver två banker med samma verksamhet inte ha samma nivå på de operativa riskerna eftersom sättet att organisera arbetet, personalens utbildning, kontrollsystemen osv. kan vara olika.

Ett kapitalkrav här kommer därför oundvikligen att inledningsvis te sig primitivt vid sidan av de metoder som har utvecklats inom de andra riskområdena. Man måste dock komma ihåg att riskmätningen i 1988 års Basel-överenskommelse med dagens ögon också ter sig outvecklad och att det nuvarande sättet att implicit ta hänsyn till andra risker också är mycket litet riskkänsligt. Det finns all anledning att tro att utvecklingen inom området operativa risker kommer att följa en liknande bana mot allt bättre metoder som inom de i dag mer etablerade riskområdena.

Ett spektrum av metoder

I detta läge har Baselkommittén ansett det viktigt att tillhandahålla ett spektrum av metoder, som är successivt mer komplicerade och ställer större krav på banken, men som i gengäld ger en större grad av riskkänslighet. På detta sätt ska det finnas ett incitament för bankerna att förbättra sin riskhantering inom detta område.

Den enklaste modellen

I den allra enklaste modellen behandlas operativ risk som helt endimensionell, dvs. enbart beroende av bankens storlek. Som mått på storleken föreslår kommittén att man ska använda bruttointäkterna, varmed avses räntenettot plus övriga intäkter, brutto. I princip vill man rensa detta mått för extraordinära intäkter enstaka år, men exakt hur den definitionen ska formuleras är inte klart ännu.

Skälet till att man vill ta fasta på intäkterna snarare än på balansomslutningen är att det finns många former av verksamhet som inte är knuten till några tillgångar hos banken, men som ändå kan exponera banken för operativ risk. Hit hör till exempel förmögenhetsförvaltning, värdepappershandel, betalningstjänster och företagsaffärer.

Schablonmodellen

Även om bruttointäkterna är den bästa endimensionella riskindikatorn finns det verksamheter där det ter sig rimligare att använda en annan indikator, till exempel just tillgångarna. I kommitténs grundläggande schablonmodell sker detta genom att bankernas verksamhet grupperas i ett antal olika områden, med en riskindikator för varje område. Antalet sådana verksamhetsområden anges av kommittén till 7-9, där givetvis inte alla banker är aktiva i samtliga.

I vissa av verksamhetsområdena, till exempel företagsaffärer och värdepappershandel, kan då bruttointäkten vara det bästa måttet, medan man för kreditrörelsen kan vilja ta fasta på tillgångarnas storlek. I förmögenhetsförvaltning kan den förvaltade volymen vara det lämpliga måttet, etc. Bankens kapitalkrav för operativ risk blir sedan summan av de delkrav som beräknas för varje enskilt verksamhetsområde.

Internmättningsmodellen

Den tredje modellen som kommittén skisserar utgår ifrån att banken har utvecklat en betydande förmåga att tillförlitligt mäta olika riskfaktorer. De operativa riskerna indelas i ett antal (preliminärt sex) huvudkategorier och en beräkning av ett underlag för kapitalkrav genomförs för varje sådan riskkategori i vart och ett av de verksamhetsområden där banken är aktiv (maximalt alltså $8 \times 6 = 48$ stycken kalkyler). I den beräkningen förväntas banken kunna ange sannolikheten för riskhändelsen och förlustens storlek om den inträffar, medan tillsynsmyndigheten har fastlagt vilken parameter som är måttet på exponeringens storlek i varje enskild "cell".

När banker och tillsynsmyndigheter har fått erfarenhet av att tillämpa denna mer utvecklade modell kan man enligt kommitténs mening tänka sig att det kan bli möjligt att släppa en del på definitionen av de fasta verksamhetsområdena för att få en bättre anpassning till de individuella bankernas förhållanden. På längre sikt kan också mer avancerade metoder tänkas bli aktuella för tillämpning.

Kalibreringen av kapitalkravet

I samtliga modeller ankommer det på tillsynsmyndigheten att ange hur de framräknade riskmått ska översättas till kapitalkrav. Hur mycket motsvarar varje bruttointäktskrona eller varje tillgångskrona i de olika verksamhetsområdena eller riskindikatorerna i internmodellens celler i form av kapitalkrav? Liksom vid IRB för kreditrisk är det dels fråga om den *relativa* risken mellan olika områden, dels den *absoluta* nivån.

Arbetet med dessa kalibreringsfrågor pågår fortfarande. Vad gäller den absoluta nivån har dock kommittén ansett sig kunna dra den slutsatsen av praxis i de stora internationella bankerna att kapitalkravet för operativ risk bör utgöra ca 20 % av det samlade kapitalkravet för alla riskområden. Schematiskt sett betyder det att om kapitalkravet på en ”genomsnittsbank” uppgår till 100, så bör därav 20 avse operativ risk. Som tidigare understrukits är det inte fråga om ett tillkommande belopp. Kravet på dessa 20 finns redan i dag, men utgör en del av det som anges som kapitalkrav för kreditrisk. Det måste också framhållas att detta schematiska resonemang gäller ett genomsnitt. För enskilda banker kan kapitalkravet för operativ risk komma att bli både högre och lägre än 20 % av det samlade kapitalkravet, beroende bland annat på verksamhetsinriktning och riskprofil.

6. Effekter för bankerna, för kunderna och för samhällsekonomin

En grundläggande syfte med mer riskkänsliga kapitaltäckningsregler är att bidra till en prissättning av risk som är mer korrekt, sett ur samhällsekonomisk synvinkel. Därmed förutsätts systemriskerna minska och den finansiella stabiliteten öka. Kapitalkraven påverkar bankernas kostnader och därmed deras räntesättning och kreditvillkor. Därmed påverkas också konkurrensförhållandena mellan olika finansiella företag och finansiella tekniker, liksom relationerna till olika kundgrupper. Det kan också innebära att de konjunkturella variationerna i utlåningen förstärks. Men det är utomordentligt svårt att bedöma exakt på vilket sätt och i vilken utsträckning dessa effekter kan komma att manifesteras.

De inledningsvis angivna målen för kapitaltäckningsreformen kan sammanfattas i två huvudpunkter: att stärka det finansiella systemets motståndskraft mot stora oväntade förluster och samtidigt att bidra till ökad ekonomisk effektivitet. I båda fallen handlar det om att se till att de kapitalkrav som ställs är anpassade till den faktiska riskprofil som olika banker uppvisar. Kapitalkravet ska vara högt på de banker som väljer en hög risknivå, men samtidigt ska det inte vara onödigt högt för banker som valt en lägre risknivå. Alltför höga kapitalkrav fördyrar tjänsterna och kan i förlängningen leda till en orationell struktur på marknaden.

Stabilitet och effektivitet

Stabilitet är en önskvärd egenskap hos banker och finansföretag, sett från kundernas perspektiv; insättare och placerare såväl som låntagare. Eftersom alla aktörer och alla delar av samhällsekonomin i någon mening är kunder till, och beroende av, det finansiella systemet är detta också ett samhällsintresse. Det finns visserligen en särskild insättningsgaranti som skyddar insättare mot förluster i händelse av ett bankfallissemang, men den garantin gäller bara vanliga bankkonton, inte obligationer eller andra placeringsformer. Garantin har också tak, som gör att större belopp inte skyddas. Låntagare i en bank som fallerar kan finna att deras lån måste placeras om, vilket kan vara förenat med svårigheter om det råder oro på marknaden. För kunder med mer omfattande affärer med banken uppstår en rad besvär, som indirekt kan vålla stora kostnader.

Om en stor bank skulle komma i svårigheter och inte kunna uppfylla sina förpliktelser finns också risk för att problem kan uppkomma i betalningssystemet eller till exempel i systemet för avveckling (dvs. betalning och leverans) på aktiemarknaden. Om detta skulle ske så berörs inte bara kunderna i den bank där problemen började utan i större eller mindre grad även andra bankers kunder. Den så kallade systemstabiliteten är därför ett kollektivt intresse för allmänheten utanför finanssektorn.

Effektivitet innebär i detta sammanhang att en viss banktjänst eller annan prestation kan utföras utan att ta onödigt mycket av knappa resurser i an-

språk. Det kan till exempel betyda att en bank inte på grund av regleringen ska behöva hålla mer kapital för sin utlåning och sin övriga verksamhet än som kan motiveras av stabilitetsintresset. Om kapitalkravet är mycket schabloniserat, så som hittills, kan detta vara onödigt högt för lån med liten förlustrisk. För sådana lån blir då bankernas kostnader större än nödvändigt, vilket antingen leder till att kundernas lån fördyras eller till att kreditströmmarna på marknaden går bankerna förbi och tar andra vägar som inte träffas av lika höga kapitalkrav. Den senare utvecklingen behöver i och för sig inte vara negativ för kunderna, men om den innebär att risker flyttas till andra områden av samhällsekonomin där de inte är lika väl uppmärksammade som i banksektorn kan det vara problematiskt.

27

Också för låga kapitalkrav ger upphov till effektivitetsproblem. Om det leder till att banken sätter för lågt pris på krediter med högre risknivå så uppkommer en situation där andra låntagare i princip får subventionera den verksamheten. Högriskutlåningen får då för stor volym i förhållande till riskkapitalet, vilket i nästa led även leder till en försvagning av stabilitetsskyddet.

Konkurrens- och struktureffekter

”Stabilitet” är ingen fri nyttighet som inget kostar. Det innebär både direkta kostnader i form av systemuppbyggnad, reservkapacitet, kontrollrutiner, rapporteringskrav etc. och indirekta kostnader i den meningen att en del av kapitalet inte kan användas på det sätt som, i vart fall kortsiktigt, vore mest lönsamt.

I den meningen kan man, för det första, hävda att regleringen innebär en pålaga och en konkurrensnackdel för finansiell verksamhet jämfört med andra näringsgrenar. För det andra kan det innebära en konkurrensnackdel för den kreditgivning som sker via banker och andra intermediärer jämfört med finansiering direkt via värdepappersmarknaden. Att främja stabiliteten genom krav på viss kapitaltäckning – eller, som nu är aktuellt, förändra utformningen av dessa krav – slår dessutom, och för det tredje, kostnads- mässigt olika på olika företag, beroende på affärsinriktning och grad risktagande. Detta påverkar inte bara de finansiella företagen själva, utan indirekt också deras kunder, dvs. de icke-finansiella företagen och hushållen, via de villkor och den prissättning som sker av krediterna. Även om både de nu gällande och de kommande reglerna är konkurrensneutrala i den meningen att samma regler gäller för alla, innebär regleringen en – förvisso avsiktlig – påverkan på kostnadsbilden som relaterar till de risker finansföretagen tar på sig i sin affärsverksamhet.

Den typ av risker som avser hela det finansiella systemets stabilitet, systemriskerna, är något som företagen normalt inte kan hantera och beakta i sin prissättning. De samhällsekonomiska kostnaderna för systemriskerna kommer alltså att systematiskt underskattas av marknaden. Att genom kapitaltäckningskrav kostnads- mässigt belasta mer (system)riskfylld finansiell aktivitet innebär därmed en bättre avspeglning av de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna för risktagandet – givetvis under förutsättning att kapitalkraven på ett rimligt korrekt sätt avspeglar detta. Detta bör också leda till en samhällsekonomiskt mer korrekt – eller med andra ord mer effektiv – prissättning av kredit, och ytterst en mer rationell allokering, eller fördel-

ning, av de finansiella resurserna i samhället. På detta övergripande plan går alltså ökad stabilitet och ökad effektivitet hand i hand.

På det mer jordnära planet blir dock impulser och tendenser mera sammansatta, i synnerhet om man betraktar de anpassningsförlopp som introduktionen av nya regler innebär.

Varje förändring av kostnadsstruktur och prissättning innebär att finanssektorns struktur och strukturuomvandling påverkas, liksom, i princip, strukturuomvandlingen i näringslivet generellt. Allmänt sett handlar det då om att lånefinansiering med låg risk blir mindre kostsam och lånefinansiering med hög risk blir mer kostsam med det nya systemet. Vidarefört till kundsidan innebär det att krediter till mer riskfyllda projekt och företag blir dyrare och att mindre riskfyllda krediter blir billigare – allt annat lika.

Problemet är att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att skapa regelverk som har sådan precision att detta fullt ut kan uppnås – ett avgörande skäl till den reformering som nu föreslås är just att skapa en bättre anpassning av kapitalkraven till de faktiska risker företagen tar på sig. En viss grad av imperfektion är dock ofrånkomlig. De samhällsekonomiska förluster detta innebär får då vägas mot de samhällsekonomiska vinsterna av en minskad risk för systemkriser. Men på den punkten kan inga exakta kalkyler göras – här måste det oundvikligen handla om allmänna bedömningar.

I princip finns alltså tämligen tydliga strukturlåterverkande effekter att notera av kapitaltäckningskrav i allmänhet och de nu föreslagna, reformerade kraven i synnerhet. Men det är långt mindre entydigt hur det faktiska genomslaget blir eller kommer att bli. Huvudskälet till detta är att kapitaltäckningskrav bara är en i raden av sådana strukturuomvandlingsfaktorer, där vissa kan förmodas verka i liknande riktning som kapitaltäckningskraven medan andra drar åt andra håll.

Några säkra, kvantifierade slutsatser om hur kraven slår och kommer att slå på strukturutvecklingen i finanssektorn och i samhällsekonomin generellt är alltså svåra att dra. Sannolikt kommer de att vara svåra att verifiera även i efterhand. Vad som ändå kan sägas är att de nya kraven – utöver en sannolik förbättring vad gäller förmågan att tidigt identifiera och därigenom reducera och hantera systemstabilitetshotande risker – totalt sett också torde få en samhällsekoniskt positiv inverkan på kapitalallokering och strukturuomvandling, och alldeles definitivt så i jämförelse med de hittillsvarande, mycket trubbiga reglerna.

Ökad eller minskad konjunkturkänslighet ?

En annan viktig aspekt, inte minst ur ett stabilitetsperspektiv, är om den nya regelutformningen kan bidra till att dämpa eller till att förstärka konjunkturvariationerna i den finansiella sektorn och i ekonomin som helhet. Skulle det senare vara fallet, och på ett mycket tydligt sätt, skulle ju syftet med systemet – att förbättra stabiliteten – kunna undergrävas och i värsta fall bli direkt kontraproduktivt; stora och snabba kast i den makroekonomiska utvecklingen är av erfarenhet den kanske viktigaste katalysatorn för uppkomsten av finansiella kriser.

Allmänt kan man konstatera att risken för finansiella störningar i allmänhet och för kreditförluster i synnerhet i sig är procyklisk, dvs. kreditriskerna ökar för alla slag av krediter och låntagare när konjunkturerna försämras och tvärtom. Eftersom reformeringen av kapitaltäckningskraven syftar till att tydligare relatera dessa krav till de risker bankerna utsätter sig för, är det oundvikligt att detta i denna bemärkelse får en procyklisk profil. Men här, liksom när det gäller de strukturella effekterna, måste man för det första se till hur genomslaget av detta blir i praktiken på bankerna i relation till och i växelverkan med andra faktorer som påverkar det konjunkturrella mönstret, för det andra om och vilken utsträckning dessa effekter vidareförs till andra delar av samhällsekonomin, och för det tredje hur dessa destabiliserande effekter förhåller sig till de stabiliserande effekterna av de nya kapitalkraven.

Vissa studier har gjorts av de hittillsvarande kapitaltäckningsreglernas effekter när det gäller eventuella effekter på konjunkturförloppen. Några klara slutsatser har man dock inte kunnat komma fram till³, till inte obetydlig del beroende på att det är svårt dels att renodla den specifika effekten av kapitaltäckningskraven på bankernas kostnader, utlåning etc. över konjunkturcykeln, dels att bedöma hur detta sedan påverkar ekonomin i övrigt.

Faktum kvarstår dock att en större riskkänslighet i kapitalkraven också gör dessa procykliska. Detta skulle innebära att bankerna, allt annat lika, drar ner sitt kreditutbud i en konjunkturedgång, vilket skulle försvaga den ekonomiska tillväxten ytterligare. I en uppgångsfas skulle mekanismen verka åt andra hållet, vilket skulle kunna bidra till överhettning och inflation. Dock finns samtidigt ett parallellt cykliskt mönster också när det gäller efterfrågan på krediter: kreditefterfrågan sjunker i lågkonjunktur och stiger i högkonjunktur, även om kreditvillkoren är oförändrade. Att då avgöra vad som är utbudsstyrt respektive efterfrågestyrt är därför svårt. Dock kan också sägas att de nya kapitalkraven ger ett incitament för bankerna att i goda tider bygga upp en kapitaltäckningsgrad på betryggande avstånd från miniminivån, för att i en lågkonjunktur kunna behålla handlingsfriheten och slippa ta in nytt kapital eller minska sin kreditgivning för att klara åttaprocentskravet.

I den mån den nya utformningen av kapitalkraven ändå bidrar till kraftigare konjunktursvängningar i ekonomin är detta i princip att se som en negativ effekt. Men detta ska givetvis vägas mot risken att frånvaro av kapitalkrav, eller ett behållande av den nuvarande utformningen, bidrar till en för hög risknivå som i sin tur kan leda till stora finansiella störningar med kännbara effekter för samhällsekonomin. Rimligen är det väl värt en tänkbar marginal ökning av den konjunkturrella variabiliteten om man samtidigt får en mer riskanpassad prissättning av kredit och en generellt bättre riskhantering i företagen. Det är för övrigt inte helt ovanligt att nödvändiga långsiktiga strukturförbättringar ibland måste ske till priset av vissa kortsiktiga, stabiliseringspolitiska risker.

Frågan om kapitalkravens samvariation med konjunkturförloppet hänger delvis samman med frågan i vilket tidsperspektiv bankerna förväntas uppskatta sina sannolika förluster. Om uppskattningen alltid har en fast tidshori-

³ Se Jackson, P. et al (1999) "Capital Requirements and Bank Behaviour. The impact of the Basel Accord"

sont ("point-in-time") så kommer sannolikheten att variera mer över tiden än om man försöker göra en bedömning som tar hänsyn till förväntat sämre kreditvärdighet i en kommande konjunkturedgång ("over-the-cycle"). Kommitténs nu framlagda förslag innebär att det är ett års tidsperspektiv som ska tillämpas, bland annat därför att det givetvis är en rad andra faktorer utöver konjunkturcykeln som påverkar utvecklingen av enskilda kunders kreditvärdighet och som är svåra att bedöma på längre sikt. I praktiken är det också ovanligt med en längre horisont än så i bankernas interna system.

Räntesättningen mot kund

Kostnaden för riskkapitalet är en faktor som påverkar bankernas prissättning. Om det krävs olika mycket kapital för olika krediter så kan man vänta sig att banken söker ta ut en större räntemarginal för de lån som drar mer kapital än för de som kräver mindre. När den nya reformen nu har som uttryckligt mål att göra kapitalkravet mer riskkänsligt så finns det därför anledning att se på hur räntesättningen mot kund kan komma att påverkas. Blir det så att goda låntagare med starka finanser får lägre ränta medan låntagare med knappa marginaler får betala högre ränta?

Att det i grunden finns en differentiering av räntan efter låntagarens kreditvärdighet är ofrånkomligt. Det är inte samma sak att placera pengar i statspapper som att lämna byggnadskrediter eller låna ut pengar till ett företagsköp. Är osäkerheten kring låntagarens återbetalningsförmåga stor kommer banken att vilja kompensera sig för den ökade risk det innebär. Det kan uttryckas så att det finns ett ekonomiskt kapitalkrav som banken i eget intresse måste ta hänsyn till och som återspeglar den varierande risknivån. Det legala kapitalkravet kommer i princip endast att påverka bankens handlande om det kräver en större räntemarginal än vad banken eljest skulle ha ansett motiverat. Så länge det lagstiftade kapitalkravet är lägre än bankens egen uppfattning om det behövliga ekonomiska kapitalet påverkar det inte bankens kalkyl.

För att bedöma effekten av nya mer riskkänsliga kapitalkrav är det alltså nödvändigt att avgöra i vilken utsträckning det effektiva kapitalkravet ändras. För företagskunder med god kreditvärdighet är kapitalkravet i nuvarande system högt och kommer i många fall att sjunka. När det gäller svagare företagskunder är det mer oklart i vilken grad höjda legala kapitalkrav kommer att få inverkan. Banken bör ju i princip redan nu ha vägt in ett högre ekonomiskt kapitalkrav i sin kalkyl. Likväl förefaller det troligt att det blir en tendens till större spridning uppåt i räntesättningen, eftersom den differentierade riskbedömningen blir mer institutionaliserad och genomlyst. Detta är då i första hand något som kan komma att beröra företagsutlåningen, medan privatmarknaden sannolikt påverkas betydligt mindre.

I dessa resonemang är det också nödvändigt att komma ihåg att kapitalkravets storlek bara är en av de faktorer som påverkar räntemarginalen. Konkurrenssituationen på marknaden, dvs. olika låntagares alternativa möjlighet att finna finansiering, är också viktig. Bankerna konkurrerar här inte bara med varandra, utan också med andra finansieringsformer som inte på samma sätt träffas av ett legalt kapitalkrav, till exempel olika former av direktutlåning eller värdepappersbaserad finansiering. Många storföretag med låg risk hämtar i dag större delen av sin lånefinansiering från kapitalmarknaden

och även med en viss sänkning av bankernas legala kapitalkrav torde denna bild bestå. Ändrade kapitalkrav kan däremot komma att få större genomslag för bankernas roll som riskintermediärer, dvs. på deras möjlighet att erbjuda olika riskhanteringslösningar som inte är direkt kopplade till kreditgivning.

Sammanfattningsvis finns det alltså anledning att räkna med en tendens till något större effektiv räntedifferentiering, men knappast några dramatiska förändringar. Eftersom avsikten inte är att öka det samlade legala kapitalkravet i banksystemet finns det inte heller anledning att vänta sig någon större effekt på det samlade förräntningskrav som riktas mot kunderna.

31

Tillgången till kredit

En fråga som kan ställas är om den ökade riskkänsligheten skulle kunna få någon inverkan på kreditförsörjningen för speciella sektorer eller kundkategorier. Bland annat har ifrågasatts om det nya systemet systematiskt skulle kunna vara till nackdel för små och medelstora företag, som inte annat än i undantagsfall har en extern rating och som således inte kan dra nytta av de möjligheter till lägre kapitalkrav som föreslås i schablonmetoden.

För banker som använder schablonmetoden blir det normala kapitalkravet oförändrat 8 % vis à vis de flesta företagskunder. Endast för de jämförelsevis få företag som har en extern rating som är särskilt stark (A- eller bättre i skalan ovan) blir kan det bli lägre. Högre kapitalkrav än 8 % blir på samma sätt inte aktuellt annat för företag med extern rating men där denna är svag (sämre än BBB- i skalan ovan). För företag utan extern rating är kravet alltid 8 %, utom för eventuella krediter där det finns obetalda belopp som varit förfallna i mer än 90 dagar där kravet stiger till 12 %. I den situationen inträder höjningen av kapitalkravet på samma sätt för alla företag oavsett om de har rating eller ej.

Om banken använder internratingmetoden ska riskvikten bestämmas på samma grunder för alla företagskunder. Om företaget är stort eller litet, om det finns extern rating eller ej har i princip ingen inverkan. Det är den bedömda fallissemangssannolikheten som blir avgörande för riskvikten och stabila välkonsoliderade småföretag kan där komma till sin rätt lika väl som större företag.

Situationen i fråga om nystartade företag utan någon egentlig historik är givetvis annorlunda. Det ligger i sakens natur att sådana företags betalningsförmåga är svårbedömd och att de i många fall representerar en högre kreditrisknivå. Även i dag uppträder banker med försiktighet i den situationen och söker i görligaste mån säkerheter eller garantier för ett engagemang. Utan sådana riskreducerande åtgärder kommer banken att i sin räntemarginal vilja bygga in en betydande riskpremie – om den över huvud taget är villig att ta på sig ett engagemang.

I det nya förslaget finns vissa inslag som kan underlätta för bankerna att lämna krediter till låntagare med större bedömd risk. Det blir fler garantigivare vars garanti kan reducera kapitalkravet och även ett bredare spektrum av säkerheter som kan utnyttjas. Genom att det också öppnas större möjligheter att genomföra riskreducerande åtgärder på portföljnivå, till exempel

genom kreditderivat, kan en bank som anser att den blivit alltför exponerad mot en viss sektor eller en viss kundkategori också i efterhand reducera denna exponering utan att avveckla kundförhållandet. Dessa förändringar bör ha en positiv inverkan på banksystemets förmåga att möta en differentierad kreditefterfrågan.

Det finns emellertid också anledning att betona att den allra mest riskfyllda finansieringen av nya projekt eller nya företag normalt sett inte är lämpad för krediter. En kredit innebär en fast kostnad för ränta och om företaget inte kan räkna med tillräckliga intäkter blir situationen då snabbt ohållbar. Riskkapitalförsörjningen är inte en uppgift för bankernas kreditgivning.

Finansinspektionens rapporter

finns på www.fi.se

- 2000:6 Finansmarknad, riskkapital och välbefinnande
- 2000:5 Finanssektorns stabilitet*
- 2000:4 Internt graderingssystem
- 2000:3 Internet och finansiella tjänster
- 2000:2 Bilförsäkringen efter avregleringen
- 2000:1 Kartläggning av leasingavgifter
- 1999:9 Aktionsplan för att stärka förtroendet för värdepappersmarknaden
- 1999:8 Financial services and consumers – comparison between the UK and Swedish systems
- 1999:7 De finansiella företagen och marknaderna*
- 1999:6 Den finansiella sektorn och informationssystemen inför år 2000*
- 1999:5 Översyn av insiderlagstiftningen
- 1999:4 Kreditinstitutens lån – värdering och upplysning
- 1999:3 Bankernas betaltjänster – avgifter och information
- 1999:2 Den finansiella sektorn och informationssystemen inför år 2000*
- 1999:1 Finansinspektionens tillsyn av Premiepensionsmyndigheten
- 1998:7 Internet och försäkring
- 1998:6 Försäkringsbolagen och de trafikskadade
- 1998:5 Utveckling inom de finansiella företagen och marknaderna*

*) Rapporten finns även på engelska



Finansinspektionen
Box 7831, 103 98 Stockholm
Tel 08-787 80 00
Fax 08-24 13 35
finansinspektionen@fi.se