

# BASEL III – ETT EFFEKTIVT SVAR PÅ FINANSKRISEN?

Av Björn Bjuggren<sup>1</sup>

*Hösten 2008 briserade den senaste finanskrisen då en kreditbubbla sprack med stora ekonomiska förluster som följd. De under finanskrisen gällande reglerna för banker visade sig vara otillräckliga och snarare konjunkturförstärkande än stärkande av finansmarknaden. Som ett svar på finanskrisen arbetades nya kapitaltäckningsregler fram och mynnade ut i regelverket Basel III. Syftet med denna artikel är att redogöra för bakgrunden till och utformningen av de nya kapitaltäckningsreglerna samt ge en kommentar till frågan om Basel III är ett effektivt svar på den senaste finanskrisen. För att avgöra om regelverket är ett effektivt svar söker författaren först klargöra orsakerna till finanskrisen,<sup>2</sup> de regulatoriska förutsättningarna, vartefter en övergripande genomgång av Baselregelverken, i synnerhet Basel III, företas.*

## I. INLEDNING

En enkel tulpan lyckades på 1630-talet charmera en hel holländsk befolkning och skapa en hysteri på en köpstark marknad. Värdet på tulpaner steg till astronomiska summor innan bubblan sprack och en av världens första ekonomiska kriser var ett faktum. Över 370 år senare charmerade en annan produkt, som förvisso inte kan kategoriseras som enkel, hela den globala finansmarknaden med sin låga risk och höga avkastning. Den blommande produkten var strukturerade värdepapperiseringar av olika underliggande tillgångar, bl.a. bostadslån, som fram till 2007 konstant ökade i värde och var ett väldigt populärt investeringsobjekt. Kreditbubblan sprack när de underliggande tillgångarna förlorade i värde och gav upphov till den svåraste finanskrisen i modern tid.

Till skillnad från den holländska tulpankrisen resulterade den senaste finanskrisen i världsomfattande förluster p.g.a. finansmarknadens globalisering och de finansiella institutens nära koppling till varandra. Direkta förluster p.g.a. fallissemang eller värdeminskningar, tillsammans med indirekta förluster genom skattefinansierade räddningsaktioner, gav upphov till debatter och utredningar om vem som egentligen bar ansvaret och hur det egentligen kunde ske. Båda frågorna är föremål för

<sup>1</sup> Jur. kand. och biträdande jurist på Advokatfirman Cederquist KB. Artikeln är baserad på författarens examensarbete med samma titel.

<sup>2</sup> Orsakerna till den senaste finanskrisen är flera med varierande betydelse för situationen som uppstod. De orsaker som presenteras i denna artikel bygger på redovisade orsaker i rapporter, artiklar och doktrin, med reservation för att andra orsaker kan komma att identifieras eller anses ha en annan betydelse än vad som redovisats hittills. Denna artikel gör inte heller anspråk på att täcka in alla effekter av Basel III. De som redovisas ska snarare ses som illustrativa.

behandling i denna artikel och låter sig inte med enkelhet besvaras.

Krisen uppstod trots omfattande och sofistikerade analyser av all tillgänglig data. Men krisen uppstod i en tid där det senaste decenniet av ekonomer karakteriserats som ”the NICE decade” - non-inflationary, constant expansion (jfr sv: *ingen inflation, konstant expansion*).<sup>3</sup> De strukturerade värdepapperiseringarna var innovationer som formades under nämnda decennium, följaktligen var tillgänglig data begränsad och en analytiker eller statistiker är endast så bra som hans data.

Det primära skyddet mot finanskriser i allmänhet och kreditförluster i synnerhet står att finna i de finansiella institutens kapitaltäckning. De regler om kapitaltäckning som stod till buds under finanskrisen visade sig vara otillräckliga och i viss mån inadekvata. Det unga Basel II-regelverket reviderades och mynnade i december 2010 ut i ett regelverk med högre krav och en förmodad bättre adressering av potentiella risker, Basel III.

## 2. FINANSKRISSEN

Under första delen av 2000-talet ökade de finansiella institutens skuldsättning i förhållande till det egna kapitalet. På marknaden ökade användningen av *leverage* (jfr sv: *hävstång*). Leverage användes såväl i som utanför balansräkningen med den dubbla effekten att de finansiella instituten gjorde stora förluster när placeringarna tappade eller helt förlorade värde. Situationen förvärrades när de tvingades reducera sin leverage under finanskrisen med följderna att tillgångarna ytterligare sjönk i värde.<sup>4</sup> Flera finansiella institut hade under finanskrisen en skuldsättningskvot/hävstångsfaktor (jfr eng: *leverage ratio*), d.v.s. ett förhållande mellan egen insats och lånad insats, på över 30 och i vissa fall uppemot 60, innebärande att en given förändring av tillgångars värde hade en 30 eller 60 gånger så stor påverkan på den egna insatsens värde. Detta innebar att de finansiella instituten var extremt känsliga för värdeförändringar.<sup>5</sup>

De finansiella instituten misslyckades i att kontrollera och värdera sin risk. Dels genom ovan nämnda överutnyttjande av leverage och felaktiga bedömningar av de komplexa finansiella produkternas fallissemangrisk, dels genom risktagande utanför balansräkningen samt höga avkastningskrav och incitamentsprogram

<sup>3</sup> Gleeson, Simon, *International Regulation of Banking – Basel II: Capital and Risk Requirements*, Oxford University Press, New York, 2010, s. 26 [cit. Gleeson].

<sup>4</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, december 2010, s. 61f.

<sup>5</sup> The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, *Report*, Bryssel, 2009, s. 8. [cit. De Larosièrre-rapporten].

som stimulerade ökat risktagande och gav avkall på riskmedvetenheten.<sup>6</sup>

Flera av de komplexa och sofistikerade finansiella innovationerna som kom att spela en betydande roll under den finansiella krisen härrör från värdepapperisering av krediter. Värdepapperisering av krediter är en finansieringsteknik där t.ex. krediter paketeras och överförs till ett specialbolag (jfr eng: *Special Purpose Vehicle* ("SPV")) som i sin tur ger ut obligationer. Tekniken medför att krediten lyfts från balansräkning och att långivaren inte underställs ett högt kapitaltäckningskrav.<sup>7</sup> Värdepapperiseringen fick fotfäste på bolånemarknaden genom amerikanska låneinstituts reaktioner på dess ökade kostnader som uppkom i samband med stigande räntor på 1980-talet. Missmatchningen mellan låneinstitutens in- och utlåning överbyggdes genom värdepapperiseringen, och gav upphov till en ny finansieringsmodell där den traditionella skapa-och-behålla-modellen (jfr eng: *originate-and-hold-model*) kunde alterneras eller ersättas av den likviditets- och kapitaleffektivare skapa-och-distribuera-modellen (jfr eng: *originate-to-distribute-model*).<sup>8</sup> I Europa och Sverige genomfördes den första värdepapperiseringen av bolånekrediter först i november 1990 genom dåvarande Svensk Fastighetskredit.<sup>9</sup>

I syfte att göra illikvida tillgångar mer attraktiva för investerare har det utvecklats nya finansiella innovationer, där flera olika krediter paketeras ihop och tillsammans genererar hög avkastning. Värdepapper med bolån som underliggande tillgång (jfr eng: *mortgage backed securities* ("MBS")) kan utge obligationer genom SPV:s eller i sin tur paketeras ihop med andra MBS:er eller värdepapper med andra underliggande tillgångar såsom t.ex. studielån eller kreditkortsskulder (jfr eng: *asset backed securities* ("ABS")). Paketeringarna kan paketeras ihop trots olika risk och avkastning i en s.k. *collateralized debt obligation* ("CDO") där obligationer utges i olika prioriteringsgrupper där risktagandet avspeglas i avkastningen för respektive prioriteringsgrupp.<sup>10</sup>

Dessa strukturella finansieringsprodukter är per se inte orsaken till den finansiella krisen, men bristen på transparens och produktförståelse i kombination med dåliga underliggande tillgångar bidrog i allra högsta grad till de förluster som uppstod. I jakten på högre avkastning började bostadslån till personer

6 De Larosière-rapporten, s. 10.

7 Månsson, Fredrik, Vad är värdepapperisering?, Andersson, Per-Ulrik & Månsson, Fredrik (red), Värdepapperisering – Securitisation, Fritzes Förlag AB, Stockholm, 1995, s. 15 [cit. Månsson].

8 Valdez, Stephen & Molyneux, Philip, An introduction to global financial markets, 6 uppl., Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010, s. 273 [cit. Valdez & Molyneux].

9 Månsson, s. 26.

10 Valdez & Molyneux, s. 275.

med sämre eller ingen kreditvärdighet, s.k. subprime-lån, användas i paketeringarna. Subprime-lån utges mot högre ränta, ofta med en stegrande räntesats, och är p.g.a. låntagarnas sämre ekonomiska ställning, särskilt känsliga för fallande fastighetspriser.<sup>11</sup> När dessa lån började falla 2007, i huvudsak p.g.a. fallande fastighetspriser, fallerade även de sofistikerade finansieringsprodukterna där de utgjorde de underliggande tillgångarna.

De finansiella produkternas inverkan på den globala marknaden var omfattande då CDO:s marknadsförts av rådgivare för investerare över hela världen. Investerare som ofta saknade förståelse för produktens komplexitet och för den höga risken som de underliggande tillgångarna medförde.<sup>12</sup>

Värdering av de underliggande tillgångarnas risk är central, dels för investerarna inför en investering, dels för SPV:s i fråga om att göra produkten attraktiv för investerarna. Kreditvärderingsinstitut (jfr eng: *credit rating agencies* ("CRA")), såsom *Standard & Poor's*, *Moody's* och *Fitch*, har därför haft en betydande roll i marknadsförandet av de strukturella produkterna.

CRA värderar de underliggande tillgångarna genom att ge olika finansiella produkter olika betyg beroende på hur kreditvärdiga de anses vara. Betygsskalan varierar, exempelvis använder *Standard & Poor's* en tiogradig skala från AAA till D, där AAA är högsta betyg och D är lägsta.<sup>13</sup>

CRA:s gav de olika prioriteringsgrupperna inom en SPV olika kreditbetyg där den prioriteringsgrupp med lägst risk ofta gavs betyget AAA eller AA. I syfte att förbättra kreditbetyget användes olika tekniker, såsom att injicera kontanter i SPV:n eller hålla en större del tillgångar än vad som föreskrevs.<sup>14</sup> I tillägg till dessa två tekniker försäkrades även risken genom antingen en direkt försäkring, ofta via s.k. "monoline insurers" eller via det finansiella instrumentet *credit default swaps* ("CDS"). Två olika tekniker där SPV:n köper ytterligare säkerhet för sina underliggande tillgångar med resultatet att CRA:s gav dem ett högre kreditbetyg.<sup>15</sup>

Värderingen av de komplexa struktureringarna av krediterna var mycket svår

<sup>11</sup> Valdez & Molyneux, s. 275.

<sup>12</sup> Eriksson, Kent & Hermansson, Cecilia, 2008 års kris i det finansiella systemet och världsekonomin, Gorton, Lars & Millqvist, Göran (red), Finansiella kriser – betalningssystem och skuldförhållanden, Lustus förlag AB, Uppsala, 2009, s. 48 [cit. Eriksson & Hermansson].

<sup>13</sup> Valdez & Molyneux, s. 277.

<sup>14</sup> Valdez & Molyneux, s. 278.

<sup>15</sup> Valdez & Molyneux, s. 281.

p.g.a. bristen på transparens. Investerare förlitade sig därför på värderingen som företogs av CRA:s. CRA:s å sin sida använde fallissemangmodeller som visade sig kraftigt undervärdera risken genom bl.a. avsaknaden av historisk data gällande subprime-lånen, vilket delvis kan förklara varför CDO:s innehållande dessa underliggande tillgångar kunde åsättas samma betyg som CRA:s gav till statsobligationer.<sup>16</sup> Samtidigt som CRA:s värderade tillgångarna sålde de som en konsulttjänst hur tillgångarna skulle struktureras i SPV:s för att uppnå de högre kreditbetygen.<sup>17</sup> Värderingsinstitutens engagemang i såväl struktureringen som värderingen innebar väldigt stora intäkter, men medförde samtidigt en uppenbar intressekonflikt.

Anledningen till värderingsinstitutens centrala roll står att finna i förändringar i riskviktningen i Basel II,<sup>18</sup> då externa värderingsinstitut tilläts värdera olika kreditrisker i syfte att göra kapitaltäckningsreglerna mer rättvisa i fråga om kapitalbas.<sup>19</sup>

### 3. DE REGULATORISKA FÖRUTSÄTTNINGARNA

1934 antogs *Glass-Steagall Act* i USA som separerade investmentbanker från affärsbanker (jfr eng: *commercial bank*) i syfte att affärsbanker inte skulle tillåtas engagera sig i riskfylld spekulering med inlånade pengar från privatpersoner.<sup>20</sup> *Glass-Steagall Act* drogs tillbaka 1999 samtidigt som arbetet med Basel II initierades. Nämnas kan också att Baselkommittén tre år tidigare hade antagit ett supplement till Basel I rörande krav för exponeringar mot marknadsrisk.<sup>21</sup>

Tillsynsmyndigheterna hade dock svårt att följa med i utvecklingen av de komplexa finansiella produkterna varför man valde att låta de finansiella instituten värdera den egna risken med hjälp av interna riskvärderingsmetoder, vilket beskrevs av Baselkommitténs ordförande som ”en revolution i regulatoriskt tänkande”.<sup>22</sup> Samtidigt fokuserades tillsynen på de enskilda finansiella instituten istället för marknaden som helhet och de potentiella systemrisk som den allt mer globaliserade och sammanlänkade marknaden kunde ge upphov till.<sup>23</sup>

16 De Larosièrere-rapporten, s. 8.

17 De Larosièrere-rapporten, s. 8-9.

18 Se vidare under kapitlet om Basel II.

19 Gleeson, s. 83.

20 Valdez & Molyneux, s. 301.

21 Gleeson, s. 34.

22 Lastra, Rosa Maria, Central banking and banking regulation, Financial Markets Group, LSE, London, 1996, s.174 [cit. Lastra, 1996].

23 De Larosièrere-rapporten, s. 10.

Det befintliga regelverket under finanskrisen, Basel II, gav upphov till procykliskitet, d.v.s. var konjunkturförstärkande. Basel II-regelverket, vilket närmare kommer att redogöras för nedan, innebar en övergång från mer generell riskklassificering till en mer förfinad riskkänslig klassificering.<sup>24</sup> En mer förfinad riskkänslig klassificering innebar att tillgångens riskviktning inte blev konstant utan bestämdes utifrån interna riskvärderingar eller av externa kreditvärderingsbetyg.<sup>25</sup> Följaktligen varierade därför även kapitaltäckningskravet för de riskviktade tillgångarna över tid.

Bankers rationella beteende är till sin natur konjunkturförstärkande i strävan efter lönsamhet, t.ex. genom att utlåning sker mot säkerheter vars värde i regel följer konjunkturen. Risk tenderar därför att underskattas vid konjunkturuppgångar och överskattas vid konjunkturredgångar, med följderna att en bank ökar sin kreditgivning vid konjunkturuppgångar och minskar den vid konjunkturredgångar.<sup>26</sup>

Den riskkänsliga riskviktningen är därför konjunkturförstärkande, eftersom den gör det billigare för banker att ge krediter i en konjunkturuppgång och dyrare i en nedgång, vilket inte skulle vara fallet vid ett statiskt kapitaltäckningskrav.<sup>27</sup>

De finansiella instituten kan antas ha opererat väl medvetna om marknadens spelregler och deras betydelse i samhället. Bankerna har en central funktion i samhället i allmänhet och för samhällsekonomin i synnerhet. Som nedan kommer att redogöras för är dagens banker och finansiella institut nära sammankopplade med varandra med följderna att en enskild banks stabilitet är av vikt för såväl andra bankers stabilitet som för stabiliteten i samhällsekonomin. Centralbankerna har därför intresse av att bevara denna stabilitet genom diverse stödåtgärder i händelse av en krissituation.

Med vetskapen om centralbankernas intresse av att erbjuda stöd- och räddningsåtgärder kan därför bankerna agera utifrån detta när de tar på sig risk.<sup>28</sup> Vetskapen om att någon annan kan ta konsekvenserna av en banks risktagande kan därmed ge upphov till det som kallas *moral hazard*.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> De Larosiére-rapporten, s. 17.

<sup>25</sup> Mer om detta under redogörelsen för Basel II-regelverket.

<sup>26</sup> Sveriges Riksbank, Finansiell stabilitet 1/2004, s. 79.

<sup>27</sup> De Larosiére-rapporten, s. 17.

<sup>28</sup> Lastra, 1996, s. 97.

<sup>29</sup> Sjöberg, Gustaf, Lender of Last Resort, Gorton, Lars & Millqvist, Göran (red), Finansiella kriser – betalningssystem och skuldförhållanden, Lustus förlag AB, Uppsala, 2009, s. 59 [cit. Sjöberg].

Större aktörer på den finansiella marknaden kan operera under devisen att de är *too-big-to-fail* (jfr sv: *för stora för att tillåtas falla*). Större finansiella aktörer, så som storbanken Citigroup, kan därför i händelse av tillfällig likviditetskris hävda att dess fortlevande är av betydelse för hela det finansiella systemet. Detta skapar på så vis ett speciellt incitament för större banker att öka sitt risktagande.<sup>30</sup>

Systemriskerna uppstår som ett resultat av att alla banker genom sina interbankrelationer samtidigt drabbas av en nedgång i tillgångsvärden.<sup>31</sup> Interbankmarknaden är fundamental för bankerna då den möjliggör kort in- och utlåning för att de skall kunna fullfölja sina åtaganden gentemot sina kunder utan att behöva hålla stora mängder av icke-räntebärande kapital.<sup>32</sup> Finansiering av långfristiga krediter genom kortfristiga lån kan beskrivas som ett grundläggande koncept för banker.<sup>33</sup> Detta ger upphov till en missmatchning av tillgångarna och skuldernas löptider.

I syfte att effektivt tackla missmatchningen och förbättra likviditeten, började banker värdepapperisera sina tillgångar (utlåningen) för att sedan sälja vidare dem till investerare och andra finansiella institut (jfr ovan nämnda *originate-to-distribute*).<sup>34</sup> Missmatchningen och de finansiella institutens sammanlänkning är var för sig känsliga för störningar och medför systemriskerna.

Nyss nämnda sammanlänkning genom framförallt kortfristig finansiering ger vid handen att såväl likviditetsbrist på interbankmarknaden som tillitsbrist gentemot andra aktörer innebär systemriskerna.<sup>35</sup>

Efter Lehman Brothers konkurs den 15 september 2008 skedde en hastig kreditstramning på finansmarknaden och en likviditetsbrist uppstod. De direkta ekonomiska kopplingarna mellan krisinstitutet Lehman Brothers och andra finansiella institut åskådliggjordes med särskild tydlighet och spridningseffekten var voluminös.<sup>36</sup>

Det uppstod en allmän misstro på den finansiella marknaden dels genom att

30 Zingales, Luigi, A Market-based, regulatory Policy to Avoid Financial Crises, *Cato Journal*, Vol. 30, No. 3, 2010, s. 537.

31 Cranston, Ross, *Principles of banking law*, 2 uppl., Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 66 [cit. Cranston].

32 Cranston, s. 45.

33 Wood, Philip, *Law and practice of international finance*, Thomson Reuters, London, 2008, s. 11 [cit. Wood].

34 Campbell, Andrew & Lastra, Rosa Maria, Revisiting the lender of last resort, *Banking and Finance Law Review*, 2009, vol. 24, no. 3, s. 463 [cit. Campbell & Lastra].

35 Sjöberg, s. 57.

36 Jfr Sjöberg, s. 57.

andra finansiella institut de facto hade ekonomiska kopplingar till det fallerade finansiella institutet, dels genom att finansiella institut misstrodde andra finansiella institut och deras tillgångssammansättning (då de potentiellt kunde ha direkta ekonomiska kopplingar till det fallerade finansiella institutet).<sup>37</sup> Interbankmarknaden avstannade helt vilket, i kombination med att CRA:s sänkte kreditbetygen på värdepapperiseringarna och tvingade fram panikförsäljningar, i sin tur spädde på och skapade en storskalig likviditetsbrist.<sup>38</sup>

När kreditåtstramningen briserade och likviditetskrisen var ett faktum, visade det sig att de finansiella instituten misslyckats i sin riskvärdering och att de interna riskvärderingsmetoderna inte fungerat tillfredställande. Följderna av de felaktiga värderingarna och de följaktligen felaktiga positioneringarna fick inte endast interna konsekvenser utan chockade och lamslog hela det finansiella systemet.<sup>39</sup> I den då rådande situationen aktualiserades frågan om vem som skulle ansvara för assistans och bevilja nödkrediter till de enskilda instituten när verkningarna av deras engagemang och fallissemang framträder i flera jurisdiktioner. Lehman Brothers kollaps fick exempelvis återverkningar i fler länder än USA, men beslutet att inte agera som ”lender of last resort”, d.v.s. agera likviditetsgarant,<sup>40</sup> var den amerikanska centralbankens. Tidigare har frågan om vem som skall agera lender of last resort varit fokuserad på valet mellan hemlandet eller värdlandet i fråga om finansiella koncerner.<sup>41</sup> Lehman Brothers kollaps åskådliggjorde en ytterligare dimension av frågan, inte bara vem som skall, utan vem som har möjlighet att bära ansvaret.<sup>42</sup> I fråga om de isländska bankerna var de inhemska resurserna för små för att agera vilket tvingade engelska och holländska myndigheter att garantera deras respektive medborgares insättningar trots avsaknaden av tillsynsansvar.<sup>43</sup>

I det sistnämnda fallet gav de isländska bankernas internationella engagemang upphov till en missmatchning mellan de inhemska resurserna och internationella åtaganden, en form av omvänd ”too-big-to-fail” – ”too-large-to-save”.<sup>44</sup>

37 Jfr Sjöberg, s. 57.

38 De Larosièrre-rapporten, s. 12.

39 De Larosièrre-rapporten, s. 10.

40 Lastra, 1996, s. 126.

41 Lastra, 1996, s. 179.

42 Campbell & Lastra, s. 493.

43 Valdez & Molyneux, s. 303.

44 Valdez & Molyneux, s. 303.



#### 4. SÄRSKILT OM KAPITALTÄCKNING

Finansiella institut, såsom banker, bedriver näringsverksamhet som är av stor samhällsekonomisk betydelse. Det finns därför ett behov av skyddsregler som skiljer sig från de som gäller övriga näringsverksamheter. Regler om kapitaltäckning är en samling av sådana skyddsregler. Kapitaltäckningsreglerna syftar till att skydda det kapital som investerare och sparare anförtror de finansiella instituten. Därtill syftar kapitaltäckningsregler till att skänka stabilitet till hela det finansiella systemet som via denna form av buffert skall, förutsatt att verksamheten bedrivs på ett sunt och ansvarsfullt vis, kunna absorbera vissa föruster utan att vare sig det enskilda institutet eller det finansiella systemet sätts i brygga.<sup>45</sup>

Kapitaltäckning innebär att ett finansiellt institut måste hålla en viss del eget kapital för vissa risker eller exponeringar.<sup>46</sup> Exempelvis (och förenklat) föreskrev Baselkommittén<sup>47</sup> genom kapitaltäckningsreglerna i Basel I, att en bank måste hålla 8 kronor i eget kapital för varje utlånade 100 kronor (d.v.s. 8 % av lånestocken). I händelse något lån inte betalas tillbaka finns 8 % av lånestocken som buffert och därigenom som en säkerhet för att bankens borgenärs fordringar inte äventyras. Bufferten kan till synes verka otillfredsställande liten. Satt i relation till hur en banks verksamhet är organiserad kan däremot bufferten vara såväl tillfredsställande som relativt stor. Bankens grundläggande koncept är att finansiera långfristiga krediter genom kortfristiga lån.<sup>48</sup> Ett långfristigt lån innebär en större risk och är därmed förenat med en högre ränta än de kortfristiga. Ränteskillnaden är bankens avans. Detta ger upphov till två kritiska moment. För det första innebär det en mismatchning av tillgångarnas och skuldernas löptider, vilket berörts närmare ovan. För det andra är bankens avans beroende av att så mycket av bankens kortfristiga finansiering som möjligt kan lånas ut till fördelaktig ränta. Utifrån nyss nämnda förutsättningar innebär ett krav att hålla 8 kronor i eget kapital för varje utlånade 100 kronor ett relativt betungande krav för en bank. De 8 kronorna är i regel inte räntebärande och de 100 kronorna kan vara utlånade till en mycket kreditvärdig aktör.

Kapitaltäckningen syftar till att täcka ett finansinstituts kreditrisk (t.ex. risk för att det utestående lånet inte återbetalas) och marknadsrisk (t.ex. risk för

<sup>45</sup> Afrell, Lars, Klahr, Håkan & Samuelsson, Per, Lärobok i kapitalmarknadsrätt, 2 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998, s. 211 [cit. Afrell m.fl.].

<sup>46</sup> Afrell m.fl., s. 212.

<sup>47</sup> Basel Committee on Banking Supervision.

<sup>48</sup> Wood, s. 11.

att tillgångars värde minskar p.g.a. förändrade marknadsräntor).<sup>49</sup> Till skillnad från det förenklade exemplet ovan så behöver inte alltid 8 kronor i eget kapital hållas för varje utlånade 100 kronor. Marknadsrisker och kreditrisker riskvägs och kräver olika stor kapitaltäckning, samtidigt som de 8 kronorna – kapitalbasen – kan vara sammansatt av olika typer av kapital.

## 5. BASEL I

Basel I, eller ”Basel accord” vilket var den ursprungliga benämningen på Baselkommitténs första kapitaltäckningsregler, antogs 1988.<sup>50</sup> Basel I var ett resultat av G10-ländernas enande, genom Baselkommittén, om gemensamma principer för beräkning av kapitaltäckning i syfte att stabilisera det finansiella systemet.<sup>51</sup>

Publikationer och rekommendationer från Baselkommittén utgör inte lag och är inte direkt bindande för någon stat. Trots detta har Baselregelverken kommit att bli internationell standard på bankernas regulatoriska område.<sup>52</sup> Baselreglerna är närmast att beteckna som *soft law* med den innebörden att de inte kan göras direkt gällande på grund av deras formella egenskaper.<sup>53</sup> I Sverige implementerades bestämmelserna om kapitaltäckning genom lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (”LKT”), vilket nu har ersatts med lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. LKT bygger inte direkt på Baselregelverket utan på EG-direktiv.<sup>54</sup> EG-direktiven om kapitaltäckning bygger i sin tur på Baselkommitténs regler, där en betydande majoritet av EU-länderna är medlemmar, men direktiven är transformerade för att passa EU:s grundläggande principer om fri rörlighet.<sup>55</sup>

EG-direktiv har direkt effekt i Sverige avseende det resultat som skall uppnås, men överlåter åt nationella myndigheters diskretion att bestämma tillvägagångssätt och metod.<sup>56</sup> I Sverige utformar Finansinspektionen närmare före-

49 Afrell m.fl., s. 212.

50 Gleeson, s. 33.

51 Falkman, Henric, Bankrörelse – Risker och riskhantering i banker, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s. 408 [cit. Falkman].

52 Gleeson, s. 35.

53 Wahlgren, Peter, Lagstiftning, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2008, s. 64.

54 Falkman, s. 408.

55 Gleeson, s. 35.

56 Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, Europarättens grunder, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2001, s. 86.

skrifter om kapitaltäckningen, främst genom Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Baselkommitténs regelverk från 1988 är relativt kortfattat och enkelt till sin konstruktion. Det innehåller fyra huvuddelar, där den sista delen utgörs av implementeringsbestämmelser. De övriga tre utgörs av bestämmelser över vad som får utgöra kapital (kapitalbasen), hur tillgångar skall riskviktas samt en standardratio mellan kapital och riskviktade tillgångar. Standard ratio mellan kapital och riskviktade tillgångar är bestämt till 8 % (vid utgången av år 1992).

## 5.1 KAPITALBASEN

Kapitalbasen utgörs av två under varandra ordnade grupper, primärkapital ("Tier 1-kapital") och supplementärkapital ("Tier 2-kapital").<sup>57</sup> Till Tier 1-kapital, eller det primära kapitalet, räknas eget kapital och redovisade reserver. Till Tier 2-kapital, eller det supplementära kapitalet, räknas oredovisade reserver, uppskrivningsfond, generella låneförlustreserver, hybridkapital samt efterställda fordringar. Kapitalbasen måste bestå till minst 50 % av Tier 1-kapital, vilket innebär att Tier 2-kapital aldrig får utgöra mer än 100 % av Tier 1-kapitalet. Därtill får efterställda fordringar inte överstiga 50 % av Tier 1-kapitalet.

## 5.2 RISKVÄGNING

Centralt för kapitaltäckningsreglerna är den riskvägning som skall företas. Basel I delar upp motpartsriskerna i fem olika riskvägningsgrupper: 0, 10, 20, 50 eller 100 %. Till den första gruppen där motpartsrisken bedöms vara 0 %, räknas bland annat fordringar på stater och centralbanker inom egna landet eller inom OECD<sup>58</sup>. Till den andra gruppen där motpartsrisken bedöms vara 10 %, räknas fordringar på inhemska offentliga organ, med undantag för centralbanker som riskvägs till 0 %. Till den tredje gruppen där motpartsrisken bedöms vara 20 %, räknas bland annat fordringar på eller garanterade av multilaterala utvecklingsbanker samt banker. Till den fjärde gruppen där motpartsrisken bedöms vara 50 %, räknas fordringar i form av bostadslån med full säkerhet i den fasta egendom. Till den femte gruppen där motpartsrisken bedöms vara 100 %, räknas generellt alla övriga tillgångar, bland annat fordringar på näringslivet, stater utanför OECD samt banker utanför OECD förutsatt att de har en förfallotid på över ett år (annars bedöms motpartsrisken vara 20 %).

<sup>57</sup> Afrell m.fl., s. 215.

<sup>58</sup> Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

I syfte att adressera aktiviteter utanför balansräkningen delar Basel I in olika instrument och tekniker i fem breda kategorier utifrån den potentiella kreditrisken som åsätts en faktor på antingen 100, 50, 20 eller 0 %. Denna faktor multipliceras sedan med den riskviktade faktorn som åsatts motparten.

### 5.3 TILLÄGG 1996 OM MARKNADSRISK

Basel I från 1988 tar sikte på kapitaltäckning i förhållande till kreditrisk. 1996 antogs genom ett tillägg<sup>59</sup> till Basel I regler som även tar sikte på marknadsrisken. Kreditrisken påverkar bankens låneportfölj (jfr eng: *banking book*), medan marknadsrisken påverkar bankens handelsportfölj (jfr eng: *trading book*).<sup>60</sup> Handelsportföljen, eller handelslagret, består av innehav av värdepapper, finansiella instrument och råvaror som innehas i omsättningssyfte. Marknadsrisken är hänförlig till de positioner och åtaganden som ingår i handelslagret.<sup>61</sup> Vid tidpunkten för införandet beskrevs bankernas handelsverksamhet som ung och inte lika betydande som konventionell utlåningsverksamhet.<sup>62</sup>

Genom 1996 års tillägg infördes även två alternativa modeller för att mäta marknadsrisken; den standardiserade modellen samt intern modell. Baselkommittén föreslog ursprungligen endast en standardiserad modell, vilket bemöttes med kritik från banksektorn som föredrog att använda en intern modell.<sup>63</sup>

Den standardiserade modellen följer den metodik som påbjuds ifråga om kreditrisk i Basel I medan den interna modellen överlåter åt bankerna själva att uppskatta sin marknadsrisk. Interna modeller (*value at risk*-modeller ("VAR")) har fördelen att riskdiversifiering premieras och specifik risk preciseras. Tillåtandet av VAR-modeller kan beskrivas som ett uttryck för ett dåtida regulatoriskt nytänkande, genom att man lät marknadsaktörerna axla en del av det övervakande ansvaret.<sup>64</sup> För att få använda en VAR-modell krävs ett godkännande på förhand från den nationella tillsynsmyndigheten samt att de i 1996 års tillägg nämnda parametrar tillgodoses. Bland dessa parametrar återfinns kvalitativa och kvantitativa standarder samt stresstester. Inom ramen för

59 Basel Committee on Banking Supervision, Amendment to the capital accord to incorporate market risk, januari 1996.

60 Lastra, 1996, s. 194.

61 Falkman, s. 418.

62 Lastra, 1996, s. 194.

63 Lastra, 1996, s. 195.

64 Lastra, 1996, s. 195.

stresstester föreskriv särskilt att bankerna skall testa sina respektive portföljer mot scenarion med särskild ekonomisk turbulens och med historiska motsvarigheter.

I 1996 års tillägg införde Baselkommittén även en tredje kategori kapital (jfr eng: *tier three*) bestående av kortfristiga efterställda fordringar som endast får användas för kapitaltäckning i förhållande till marknadsrisken.

## 6. BASEL II

I juni 1999 initierades arbetet med att revidera och uppdatera Basel I, vilket i juni 2004 resulterade i *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework*, sedermera benämnt Basel II.

Basel II är uppbyggt kring tre pelare: första pelaren föreskriver grundläggande kapitalkrav, andra pelaren föreskriver riskbedömning och tillsyn, medan den tredje pelaren föreskriver informationskrav. Grundstrukturen från 1988 års kapitaltäckningsregler, tillsammans med 1996 års tillägg, har bevarats i modifierad form under första pelaren.

### 6.1 FÖRSTA PELAREN

Under den första pelaren återfinns som ovan nämnt grundstrukturen från tidigare kapitaltäckningsregler, d.v.s. kapitaltäckning för kreditrisk och marknadsrisk, samt för operativ risk. Nedan kommer att redovisas de centrala regleringarna under första pelaren, med Basel II som strukturell utgångspunkt och med Basel I som jämförande utgångspunkt.

#### 6.1.1 KREDITRISK

Basel II påbjuder två huvudsakliga metoder för att kalkylera kapitaltäckning för kreditrisk, den standardiserade metoden och den interna riskkvalificeringsmetoden (jfr eng: *internal ratings based* ("IRB")). IRB-metoden, som kräver ett förhandsgodkännande från relevant tillsynsmyndighet, kan sedan delas upp i två alternativa metoder, grundläggande och avancerad IRB-metod.<sup>65</sup>

I likhet med Basel I används fixerade procentsatser vid riskviktningen, men till skillnad från sin föregångare är den mer riskkänslig genom att procentsatserna relateras till externa kreditvärderingsbetyg, givna av på förhand godkända

<sup>65</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework*, juni 2004, del 2, II [Basel II].

CRA:s.<sup>66</sup> Genom att länka procentsatserna till kreditvärderingsbetyg undviks de till synes trubbiga riskvägningar som Basel I gav upphov till där fordringar på storföretag (såsom Assa Abloy) kunde kategoriseras som lika riskfyllt som småföretag (såsom en lokal pizzeria).<sup>67</sup>

### 6.1.2 MARKNADSRISK

Det ovan nämnda tillägget från 1996 (*Amendment to the capital accord to incorporate market risk*) beträffande marknadsrisk är inorporerat i Basel II utan större modifieringar eller tillägg.<sup>68</sup>

### 6.1.3 OPERATIVRISK

Reglering av den operativa risken hör till en av nyheterna i Basel II. Den operativa risken definieras i Basel II som risk för förlust på grund av inadekvata eller misslyckade interna processer, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser.<sup>69</sup> Finansinspektionen har beskrivit typiska exempel på operativa risker: ”handhavandefel vid manuella moment i processer, nyckelpersonberoende, risken för bedrägerier eller brott mot interna instruktioner, systemtillgänglighetsrisker och risken för rån”.<sup>70</sup> Den operativa risken inkluderar även den legala risken i form av framförallt böter, straffåtgärder eller straffskadestånd på grund av aktioner från tillsynsmyndighet, samt förlikningar.<sup>71</sup>

## 6.2 ANDRA PELAREN

Den andra pelaren är en viktig nyhet i Basel II och tillika ett komplement till de kvantitativa kraven under regelverkets första pelare. Under den andra pelaren har Baselkommittén framarbetat fyra huvudprinciper för tillsynen av bankernas kapitaltäckning och riskhantering.

Den första principen föreskriver att bankerna skall göra en övergripande bedömning av sin kapitaltäckning i relation till sin riskprofil samt en strategi för att behålla kapitalnivåerna,<sup>72</sup> den s.k. interna kapitalutvärderingen.<sup>73</sup> Den

<sup>66</sup> Gleeson, s. 81.

<sup>67</sup> Jfr Afrell m.fl., s. 214.

<sup>68</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Amendment to the capital accord to incorporate market risk, Uppdaterad november 2005.

<sup>69</sup> Basel II, del 2, V, A, 644 §.

<sup>70</sup> Finansinspektionen, Rapport 2006:18, Operativa risker – företagens hantering och FI:s rekommendationer, s. 5.

<sup>71</sup> Basel II, del 2, V, A, 644 §.

<sup>72</sup> Basel II, del 3, II, 725 §.

<sup>73</sup> Benämning hämtad från Finansinspektionen, Rapport 2005:8, Företagens interna kapitalutvärdering – att bedöma

interna kapitalutvärderingen ålägger ett särskilt ansvar på styrelse och ledning, föreskriver hur sund kapitalutvärdering skall ske och identifierar ett antal risker som skall utvärderas inom ramen för denna, samt föreskriver att bankerna skall såväl övervaka som rapportera om risken och utvärdera sin interna kontroll.<sup>74</sup> Utöver de risker som identifierats under första pelaren, identifieras här specifikt likviditetsrisk och som övriga risker identifieras rykterisk och strategisk risk.<sup>75</sup> Finansinspektionen har i anslutning till den interna kapitalutvärderingen identifierat ytterligare tre risker: intjäningsrisk, koncentrationsrisk och konjunkturella risker.<sup>76</sup>

Den specifikt identifierade likviditetsrisken kan beskrivas som en risk för en långgivare att inte få betalt på utsatt tid,<sup>77</sup> eller risk för att det inte finns en likvid marknad för de finansiella instrument som en bank innehar.<sup>78</sup> Baselkommittén har här nöjt sig med att konstatera likviditetens fundamentala vikt för bankens fortlevande, utan några närmare instruktioner eller krav inom ramen för den interna kapitalutvärderingen.<sup>79</sup>

Den andra principen utgör ramen för tillsynsmyndighetens arbete med att övervaka och utvärdera bankernas interna kapitalutvärdering, den s.k. samlade kapitalbedömningen.<sup>80</sup> Den tredje och fjärde principen föreskriver närmare att tillsynsmyndigheten kan förvänta sig att bankerna håller sig över minimumkraven för kapitaltäckning, att de har möjlighet att påtvinga ett utökat kapitalkrav samt att de intervenerar i ett tidigt skede alternativt skyndsamt vid behov.<sup>81</sup>

### 6.3 TREDJE PELAREN

Informationskraven under tredje pelaren är ett komplement till kapitaltäckningskraven under första pelaren och tillsynen under andra pelaren, som

---

kapitalbehovet under Basel II, s. 6.

74 Basel II, del 3, II, 727 §.

75 Basel II, del 3, II, 3, 741-742 §§.

76 Finansinspektionen, Rapport 2005:8, Företagens interna kapitalutvärdering – att bedöma kapitalbehovet under Basel II, s. 6.

77 Afrell m.fl., s. 104.

78 Afrell m.fl., s. 105.

79 Basel II, del 3, II, 3, 741 §.

80 Basel II, del 3, II, 746 §. Benämning hämtad från Finansinspektionen, Rapport 2005:8, Företagens interna kapitalutvärdering – att bedöma kapitalbehovet under Basel II, s. 6.

81 Basel II, del 3, II, 757 & 759 §§.

syftar till att främja en god marknadsdisciplin genom transparens.<sup>82</sup> Kraven på att tillgängliggöra dokumentation och information om riskbedömningar och kapitalsammansättningar,<sup>83</sup> ses av Baselkommittén som speciellt relevant eftersom regelverket – Basel II – bygger i stor utsträckning på egna interna uppskattningar och således innebär ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar.<sup>84</sup>

## 7. BASEL III

Basel III är benämningen på det ramverk som utgörs av flertalet regeldokument, med *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*<sup>85</sup> som huvuddokument (hädanefter refererat till som ”Basel III”). Det nya regelverket bygger på Basel II:s tre pelare och innebär framförallt en såväl kvalitativ som kvantitativ ökning av kapitalbasen, en förbättrad risktäckning, införandet av ett bruttosoliditetskrav och införandet av extra buffertar i syfte att hantera systemrisk.<sup>86</sup> Därutöver införs via Basel III två kvantitativa likviditetskrav som bankerna måste uppfylla.<sup>87</sup>

Basel III:s reformer är i större utsträckning baserade på ens.k. ”macroprudential”-ansats i syfte att motverka konjunkturförstärkande effekter och att göra banksystemet som helhet mer solitt.<sup>88</sup> ”Macroprudential” har ingen vedertagen svensk översättning, liksom adjektivets kontrast - ”microprudential”. Riksbanken föreslår att ”macroprudential” närmast kan översättas till ”systemriskförebyggande” eller ”systemriskminimerande”, medan ”microprudential” närmast kan översättas till ”institutkrisförebyggande” eller ”institutskrisminimerande”.<sup>89</sup> ”Den ’macroprudentiala’ ansatsen” kan i detta regulatoriska sammanhang vidare definieras som en fokusering på det finansiella systemet i syfte att begränsa de makroekonomiska kostnaderna vid finanskriser och varigenom man ser samlad risk som beroende av de finansiella institutionernas kollektiva agerande.<sup>90</sup> Ansatsen innehåller två dimensioner: hur risken fördelar sig inom det

<sup>82</sup> Basel II, del 4, I, B, 809 §.

<sup>83</sup> Reglerat under Basel II, del 4, II, 820-826 §§.

<sup>84</sup> Basel II, del 4, I, B, 809 §.

<sup>85</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, December 2010 [cit. Basel III].

<sup>86</sup> Basel III, Introduction, A, 7 §.

<sup>87</sup> Basel III, Introduction, B, 38 §. Utvecklat under Baselkommitténs: *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, December 2010.

<sup>88</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *The Basel Committee's response to the financial crisis: report to the G20*, Oktober 2010, s. 8.

<sup>89</sup> Sveriges riksbank, *Finansiell stabilitet 2/2009*, s. 107-108.

<sup>90</sup> Borio, Claudio, *The macroprudential approach to financial regulation and supervision*, VoxEu.org, 2009-04-14



finansiella systemet vid en given tidpunkt, tvärsnittsdimensionen, samt hur den aggregerande risken utvecklats över tid, tidsdimensionen.<sup>91</sup> Tvärsnittsdimensionen adresserar problemet med att finansiella institutioner kan falla samtidigt p.g.a. av gemensamma eller korrelerande exponeringar, medan tidsdimensionen adresserar problemet med att interaktioner inom det finansiella systemet kan förstärka systemrisken, d.v.s. bidra till konjunkturförstärkande handlingar.<sup>92</sup>

Även om nyssnämnda redogörelse inbjuder till en strukturering av reformerna i regelverket utifrån nämnda makro- respektive mikroperspektiv, kommer de viktigaste förändringarna genom Basel III att presenteras utifrån den pelarstruktur som introducerades genom Basel II och alltså tjänar som indelare av regelverkets olika dimensioner.

## 7.1 FÖRSTA PELAREN

Förändringarna under första pelaren medför ett förhöjt kapitaltäckningskrav på upp till 13 %. De 13 % består av minsta tillåtna kapitaltäckning på 8 %, kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 % samt en kontracyklisk buffert på ytterligare 2,5 %.<sup>93</sup> Generellt innebär detta ett sammanlagt kapitaltäckningskrav på 10,5 % med möjlighet att höja kravet till 13 % då det med hänsyn till konjunkturläget är påkallat.

### 7.1.1 KAPITALBASEN

Under finanskrisen visade det sig att många bankers Tier 1-kapital inte hade tillräcklig förmåga att absorbera förluster.<sup>94</sup> Basel III höjer därför kvalitetskraven på primärkapitalet med fokus på det egna kapitalet. Kapitalbasens sammansättning ändras så till vida att minst 6 % av de riskvägda tillgångarna måste täckas av Tier 1-kapital och minst 4,5 % måste täckas av eget kapital. Minsta tillåtna total kapitaltäckningsgrad lämnas oförändrad från Basel II på 8 %.<sup>95</sup> Vid beräkningen av det egna kapitalet måste även alla immateriella tillgångar, som klassificeras som immateriella under *International Financial Reporting Standards* ("IFRS"), förutom framtida avgifter för administration av

---

[cit. Borio].

91 Sveriges riksbank, Finansiell stabilitet 2/2009, s. 108.

92 Borio.

93 Basel III, Annex I.

94 Basel Committee on Banking Supervision, The Basel Committee's response to the financial crisis: report to the G20, oktober 2010, s. 4.

95 Basel III, Del I, I.A, 50 §.

bolån som ägs av någon annan (jfr eng: *mortgage servicing rights*), dras av och får således inte räknas med i kapitalbasen.<sup>96</sup>

### 7.1.2 RISKTÄCKNING

Basel II-regelverket lyckades inte adressera alla risker på ett adekvat vis. I juli 2009 publicerade Baselkommittén ett tillägg<sup>97</sup> till Basel II-regelverket med krav på mer rigorösa analyser av exponeringar mot externt värderade värdepapperiseringar samt högre riskviktningar av återvärdepapperiseringar i såväl låneportföljen som handelsportföljen. Basel III stärker kapitalkraven rörande motpartsrisken vid kreditexponeringar genom att införa en kapitalavgift för kreditrisker relaterade till negativa förändringar av marknadsvärdet (jfr eng: *credit value adjustments* ("CVA")) vid bilateralhandel (jfr eng: *over-the-counter* ("OTC")).<sup>98</sup> Bankerna åläggs även att genomföra omfattande stresstester för alla typer av motpartskreditrisk,<sup>99</sup> att behålla stora och illikvida derivatexponeringar i tjugo istället för tio dagar i fråga om OTC-handel, samtidigt som Baselkommittén söker styra OTC-handeln till centrala motparter i syfte att motverka systemrisken.<sup>100</sup>

### 7.1.3 KAPITALKONSERVERINGSBUFFERT

Kapitalkonserveringsbufferten är ett nytt element inom Baselregelverken. Den är designad för att bankerna i goda tider skall bygga upp en kapitalbuffert som direkt kan minskas i händelse av förluster.<sup>101</sup> Bufferten innebär ytterligare 2,5 % av eget kapital och skall adderas ovanpå minimikraven för kapitaltäckningen samtidigt som det egna kapitalet inte får användas till konserveringsbufferten förrän minimikraven för kapitaltäckning är uppfyllda, d.v.s. 6 % Tier 1-kapital och 8 % totalt.<sup>102</sup> Om konserveringsbufferten används eller minskas påverkas direkt bankernas möjlighet till att ge aktieutdelning, utge bonusar eller köpa egen aktie. I ett intervall mellan 4,5 % och 7 % minskar bankens möjlighet att förfoga över vinsten med 20 procentenheter (med en initial minskning på 40 %) för varje 0,625 procentenheter av eget kapital som använts av konserveringsbufferten.<sup>103</sup> Detta innebär att om en bank exempelvis använder sitt

96 Basel III, Del I, I, B, 5, 67-68 §§.

97 Basel Committee on Banking Supervision, Enhancements to the Basel II framework, juli 2009.

98 Basel III, Del I, II, 1, 97 §.

99 Basel III, Del I, II, 5, 115 §.

100 Basel III, Del I, II, 3 & 4, 103 & 113 §§.

101 Basel III, Del I, III, 122 §.

102 Basel III, Del I, III, B, 129 §.

103 Basel III, Del I, III, B, 131 §.

egna kapital så till den grad att den totala basen av Tier 1-kapital sjunker från 7 % till 5,75 %, måste 60 % av nästa års vinst konserveras i syfte att fylla på bufferten.

#### 7.1.4 KONTRACYKLISK BUFFERT

Den kontracykliska bufferten är en buffert som skall korrelera med rådande finansiella förhållanden. Nationella tillsynsmyndigheter skall övervaka kreditförhållandena inom sin jurisdiktion och införa buffertkravet då en kreditexcess kan identifieras, som riskerar att få effekter på hela det finansiella systemet.<sup>104</sup> Tillsynsmyndigheten avgör vid införandet storleken på bufferten inom spannet 0 % till 2,5 %.<sup>105</sup> Den kontracykliska bufferten skall behandlas som en utökning av konserveringsbufferten, således skall samma regler ifråga om konservering av vinst tillämpas.<sup>106</sup> Nivåerna om 0,625 procentenheter ökar proportionerligt till hur stor den kontracykliska bufferten bestäms till, d.v.s. nivåerna ökar till 1,25 procentenheter om den kontracykliska bufferten bestäms till 2,5 %.<sup>107</sup>

#### 7.1.5 BRUTTOSOLIDITETSKRAV

Som ett komplement till kapitaltäckningen av de riskviktade tillgångarna inför Basel III ett bruttosoliditetskrav.<sup>108</sup> Bruttosoliditetskravet på 3 % Tier 1-kapital av samtliga icke-riskviktade tillgångar, såväl i som utanför balansräkningen är tänkt att fungera som den sista räddningsplankan för att tillse att bankerna beskärs möjligheten till extensiv egenfinansiering via skuld.<sup>109</sup> Genom bruttosoliditetskravet minskar även påfrestningar på banksystemet som uppstår då banker som använt för hög leverage på en sviktande marknad akut måste minska sin leverage, med följderna att stagnationen förvärras, bankkapitalet minskar och det sker en kreditåtstramning.<sup>110</sup>

#### 7.1.6 LIKVIDITETSRIK

Genom Basel III-regelverkets likviditetsdel<sup>111</sup> införs två kvantitativa likvidi-

<sup>104</sup> Basel III, Del I, IV, A, 137 §.

<sup>105</sup> Basel III, Del I, IV, C, 142 §. Under andra pelaren, för tillsynsmyndigheterna, tillämpas Basel Committee on Banking Supervision, Guidance for national authorities the countercyclical capital buffer, december 2010.

<sup>106</sup> Basel III, Del I, IV, D, 146-147 §§.

<sup>107</sup> Basel III, Del I, IV, D, 147-148 §§.

<sup>108</sup> Basel III, Del I, V, A, 151 §.

<sup>109</sup> Basel III, Del I, V, A, 152 §.

<sup>110</sup> Basel III, Del I, V, A, 151 §.

<sup>111</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: International framework for liquidity risk measurement,

tetskrav. Det första utgörs av en likviditetstäckningskvot (jfr eng: *Liquidity Coverage Ratio* ("LCR")) och tillförsäkrar att bankerna har tillräckligt med högljuka tillgångar för att klara en allvarligt stressad likviditetsperiod på 30 dagar.<sup>112</sup> Det andra utgörs av en stabil nettofinansieringskvot (jfr eng: *Net Stable Funding Ratio* ("NSFR")) och syftar till att tillförsäkra att bankernas tillgångar finansieras med stabil långfristig finansiering.<sup>113</sup> NSFR är ett komplement till LCR som adresserar likviditetsmissmatchningar under en ettårsperiod och föreskriver att tillgänglig stabil finansiering måste vara större än behovet av tillgänglig stabil finansiering.<sup>114</sup>

## 7.2 ANDRA PELAREN

Medan de högre kvalitativa kraven inom första pelaren kodifierades genom Basel III:s två huvuddokument, har reglerna för riskhantering och tillsyn uppdaterats löpande under finanskrisen. Redan i september 2008 publicerade Baselkommittén *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision* med 17 principer för tillsynsmyndigheter om riskhanteringen och tillsynen av likviditetsrisk.<sup>115</sup> Dessa principer kompletterades genom Basel III:s likviditetsdel med de två ovan nämnda likviditetskraven. I juli 2009 kom en utökning av Basel II-regelverket och dess andra pelare, där främst vissa specifika risker tillsammans med ett instituts totala risk adresserades.<sup>116</sup> Utökningen av Basel II:s andra pelare är dock av en mer identifierande natur utan direkta styrverktyg, t.ex. stannar Baselkommittén vid att identifiera att det finns en risk för riskkoncentration och vilka följder riskkoncentration kan ge upphov till.<sup>117</sup>

Genom Basel III förstärks tillsynen under andra pelaren även specifikt genom införandet av den kontracykliska bufferten som de nationella tillsynsmyndigheterna övervakar och inför vid behov.<sup>118</sup>

## 7.3 TREDJE PELAREN

---

standards and monitoring, december 2010 [cit. Basel III: likviditet].

112 Basel III: likviditet, 15 §.

113 Basel III: likviditet, 119 §.

114 Basel III: likviditet, 119 & 122 §§.

115 Basel Committee on Banking Supervision, *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision*, september 2008, s. 3.

116 Basel Committee on Banking Supervision, *Enhancements to the Basel II framework*, juli 2009, s. 9.

117 Basel Committee on Banking Supervision, *Enhancements to the Basel II framework*, juli 2009, s. 15.

118 Basel III, 138 §. Närmare preciserat i Basel Committee on Banking Supervision, *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, december 2010.

Den tredje pelaren för marknadsdisciplin och tillgängliggörande av information visade sig inte fungera adekvat redan i ett tidigt skede av finanskrisen då, som tidigare nämnt, andra aktörer i allmänhet och allmänheten i synnerhet inte kände till bankernas olika exponeringar eller hur de var kapitaliserade. I utökningen av Basel II-regelverket specificerades därför sex exponeringar som bankerna särskilt måste precisera och redogöra för, däribland värdepapperiseringsexponeringar, återvärdepapperiseringsexponeringar och exponeringar i produkter eller enheter utanför balansräkningen.<sup>119</sup> Dessa krav kompletteras i Basel III genom införandet av krav på kungörande om samtliga element i kapitalbasen tillsammans med vilka avdrag som har gjorts.<sup>120</sup> Alla banker måste även redovisa de fulla villkoren för alla instrument som ingår i kapitalbasen via respektive banks hemsida.<sup>121</sup>

## 8. NÅGRA EFFEKTER AV BASEL III

### 8.1 STATSPAPPER OCH KAPITALTÄCKNING

I spåren av finanskrisen och stödpaketet till bankerna har stater inom företrädesvis EU-området fått problem med sin egen finansiering. Under 2010 beviljades bl.a. Grekland och Irland nödlån genom stödpaketet från *International Monetary Fund* och EU.<sup>122</sup> I anslutning till Irlands stödpaket sänkte kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's landets kreditbetyg från AA- till A.<sup>123</sup> Utöver Grekland och Irland har även Italien, Portugal och Spanien uppvisat problem i sina statsfinanser. I USA har statsskulden gradvis ökat så till den grad att Standard & Poor's den 6 augusti 2011 för första gången sänkte landets kreditbetyg från AAA till AA+.<sup>124</sup>

Orsaken till de statsfinansiella problemen är relativt landsspecifika med varierande koppling till den finanskris som denna artikel behandlar. Exempelvis beror krisen i Irland på att problemen i bankerna har spillt över på statsfinanserna medan krisen i Grekland tvärtom beror på problem med statsfinanserna som spillt över på bankerna.<sup>125</sup>

Fordringar på stater inom OECD-området hade riskvikt 0 % under Basel I för att sedan under Basel II relateras till externa kreditbetyg. Sänkningen från

119 Basel Committee on Banking Supervision, Enhancements to the Basel II framework, juli 2009, s. 29.

120 Basel III, 91 §.

121 Basel III, 92 §.

122 Sveriges riksbank, Finansiell stabilitet 2/2010, s. 16.

123 Sveriges riksbank, Finansiell stabilitet 2/2010, s. 14.

124 Dagens Industri, S&P sänker USA:s kreditbetyg, [www.di.se](http://www.di.se), 2011-08-06.

125 Sveriges riksbank, Finansiell stabilitet 2/2010, s. 16.

Irlands kreditbetyg från AA- till A innebär ifråga om riskviktning att riskviktningen höjs från 0 % till 20 %, med följderna att banker med exponeringar mot staten Irland efter sänkningen av kreditbetyget behöver hålla kapital för den exponeringen.<sup>126</sup> Sänkningen av USA:s kreditbetyg från AAA till AA+ medför inte den effekten då de håller sig inom samma riskviktningsskatt, AAA till AA- har riskvikt 0 %. Exponeringar mot stater anses generellt vara mindre riskfyllda vilket kan jämföras med exponeringar mot andra banker där AAA till AA- har riskvikt 20 %.<sup>127</sup>

Ett sänkt kreditbetyg kan alltså direkt påverka en banks kapitaltäckningsgrad och tvinga banken att anskaffa nytt kapital eller sälja tillgångar. Sveriges fyra storbanker hade vid årsskiftet 2010/2011 exponeringar mot Grekland, Irland, Italien, Spanien och Portugal till ett sammanlagt värde av fyra miljarder kronor.<sup>128</sup> Det innebär t.ex. att ett sänkt kreditbetyg som medför en ändrad riskviktning från 0 % till 20 % skulle innebära att dessa banker behöver ha en kapitaltäckning för 800 miljoner kronor mer.

En statsobligation säljs i normala fall till ett fast pris, med ett fastställt förfalldatum, med en räntesats som korrelerar med vad marknaden kräver för att åta sig ett köp.<sup>129</sup> Samtidigt som statsobligationer är ett sätt för stater att anskaffa kapital, är det en möjlighet för banker att placera anskaffat kapital. Räntan på statsobligation motsvarar alltså den riskpremie eller avkastning som banken (eller annan investerare) kräver med hänsyn till hur riskfylld exponeringen bedöms. Exempelvis kan samma stat år 2000 sälja en 20-årig statsobligation med nominellt värde 1 miljon kronor och med en årlig ränta på 5 % och år 2010 sälja en statsobligation med samma löptid och nominella belopp fast med en årlig ränta på 8 %, anledningen till detta är ofta att staten inte bedöms som lika kreditvärdig vid den senare tidpunkten.<sup>130</sup> Om en bank köper en statsobligation med en årlig ränta på 5 % påverkas bankens kapitaltäckning först om den tvingas sälja obligationen innan förfalldatumet och om det vid säljtillfället finns statsobligationer utgivna med högre ränta, banken tvingas då sälja obligationen till ett lägre pris och gör en förlust.

Situationen i länderna Portugal, Irland, Italien, Grekland och Spanien –

126 Basel II, 53 §.

127 Basel II, 63 §.

128 Sveriges riksbank, Finansiell stabilitet 1/2011, s. 8.

129 Valdez & Molyneux, s. 7 & 150.

130 Valdez & Molyneux, s. 134.

populärt kallade *PIIGS*-länderna – innebär en osäkerhet för de banker som är exponerade mot dem. Vid extremfallet att en stat fallerar innebär det för de exponerade bankerna att de förlorar hela sin exponering vilket måste finansieras med eget kapital. Detta resulterar i försämrade kapitaliseringsgrad och att kapitaltäckningen för andra exponeringar minskar. För det fall att en exponering har låg eller ingen riskvikt förstärks effekten då buffert i balansräkningen helt saknas.

Vid det mindre extrema fallet, att exponeringen minskar i värde till följd av högre ränta på nyttgivna statsobligationer, såsom i exemplet ovan, uppstår en förlust om banken tvingas realisera tillgången vilket får, beroende på förlustens storlek, motsvarande proportionerlig effekt för bankerna. De fyra svenska storbankernas exponeringar mot *PIIGS*-länderna på fyra miljarder kronor kan jämföras med tyska bankers exponeringar på mellan tio och tjugo miljarder euro mot enbart Grekland.<sup>131</sup> Det finns ett tydligt incitament, nämligen att klara kapitaltäckningskraven, för banker med större exponeringar i en stat att bevilja stöd för att undvika den statens fallissemang.

Situationen i *PIIGS*-länderna, samt numera även i USA, har uppkommit innan Basel III har blivit implementerat med dess hårdare krav på bl.a. mer fullt absorberande Tier 1-kapital.<sup>132</sup> Beroende på exponeringarnas andel av balansräkningen är det möjligt att de nämnda förlusterna skulle kunna absorberas genom kapitalkonserveringsbufferten och därmed minskar den direkta effekten och så även exponerade bankers incitament till att stödja den krisdrabbade staten.

## 8.2 ÖKADE KOSTNADER

Införandet av de tuffare kapitaltäckningsreglerna kommer innebära ökade kostnader för bankerna. Baselkommittén har i en studie av hur bankerna kommer att påverkas av de nya kraven estimerat att bankerna behöver anskaffa 602 miljarder euro i ytterligare primärkapital för att klara det nya kravet på 7 % primärkapital (4,5 % Tier 1-kapital för att möta den lägsta tillåtna kapitaltäckningen samt ytterligare 2,5 % i form av kapitalkonserveringsbuffert), givet den kapitalisering som de i studien deltagande bankerna hade per den 31 december 2009.<sup>133</sup> Införandet av de tuffare kraven kommer även, enligt en studie

131 Dagens Industri, Banker kan bidra till grekiskt räddningspaket, [www.di.se](http://www.di.se), 2011-06-26.

132 Basel III implementeras gradvis med start 1 januari 2013. Se vidare Basel III, Annex 4.

133 Basel Committee on Banking Supervision, Results of the comprehensive quantitative study, december 2010, s. 2.

utförd av *The Macroeconomic Assessment Group*, leda till en maximal minskning av BNP med 0,22 procentenheter efter fem år givet att reglerna införs gradvis över fem år.<sup>134</sup>

Det kommer även resultera i ökade indirekta kostnader på lånemarknaden. Exempelvis är ofta avtalen för syndikerade lån utrustade med en klausul med innebörden att bankerna skall kompenseras av låntagaren för ökade kostnader som uppstår till följd av lagar eller föreskrifter.<sup>135</sup> Trots att klausulen oftast återfinns i avtalen är det praktiskt svårt att allokera specifika kostnader som har ökat för en specifik utlåning samtidigt som det kan vara svårt att få kommersiell acceptans för ökade kostnader till följd av stärkt kapitalbas.<sup>136</sup>

## 9. ÄR BASEL III ETT EFFEKTIVT SVAR PÅ FINANSKRISEN?

För att försöka stävja moral hazard bör en centralbank, i egenskap av lender of last resort, ställa krav på granskning av bankernas regelefterlevnad. Detta krav har kommit till uttryck i citatet ”if I am going to assist you on a rainy day, I need to oversee you on a sunny day”.<sup>137</sup> Övergången till interna riskvärderingsmodeller beskrevs, som tidigare nämnts, av Baselkommitténs ordförande som ”en revolution i regulatoriskt tänkande”. Den övergången rimmar illa med kravet på översyn och borde i skenet av det citatet ses som ett misslyckande. Däremot, kan varken förskjutningen av granskning från tillsynsmyndigheterna till bankerna, eller Basel II som regelverk, anses bära hela skulden då Basel II-regelverket inte till fullo trätt i kraft vid upprinnelsen till finanskrisen.<sup>138</sup>

I sin revidering av Basel II valde Baselkommittén en ansats av ”macroprudential” karaktär för att komma till rätta med regleringsmisslyckandena. Ansatsen står till viss del i kontrast till tidigare ”revolutionärt” regulatoriskt tänkande genom fokuseringen på systemrisk istället för de enskilda institutionernas risk. Men den torde också kunna ses som en evolution av hur man skall reglera då Baselkommittén söker skapa en regeldynamik mellan ökade kapitaltäckningsregler och en aktivare systemövervakning. Dynamiken dem emellan klargörs på ett mycket tydligare sätt än tidigare genom att Basel III identifierar samspelet mellan olika insatser, såsom t.ex. att kapitaltäckningskravet kompletteras med

<sup>134</sup> Macroeconomic Assessment Group established by The Financial Stability Board and the Basel Committee on Banking Supervision, Final Report – Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements, december 2010, s. 9.

<sup>135</sup> Wood, s. 106.

<sup>136</sup> Wood, s. 107.

<sup>137</sup> Lastra, 1996, s. 97.

<sup>138</sup> De Larosièrre-rapporten, s. 15.



ett bruttosoliditetskrav och att samverka mellan två buffertar, kapitalkonserveringsbufferten och den kontracykliska bufferten, uppmärksammas. De konjunkturförstärkande effekter, som riskviktningen via interna och externa riskvärderingar gav upphov till, stävjas genom dessa nyheter. Det är givetvis ett regulatoriskt framsteg, men frågan är om det är tillräckligt för att stävja den procyklikalitet som identifierades redan i samband med arbetet med Basel II.

Införandet av såväl LCR som NSFR tillförsäkrar en medvetenhet hos de finansiella institutionerna om deras likviditetssituation, men är ingen garant för att andra finansiella institutioner finner en finansiell institution tillförlitligt utan att full insyn och förståelse garanteras. Likviditetsbristen under finanskrisen var dels ett resultat av bristande förståelse för de komplexa finansiella produkterna, dels ett resultat av bristande transparens i fråga om de finansiella institutens engagemang i dessa produkter. Den verkliga utmaningen här torde vara att se till att marknadsdisciplinen under pelare tre stärks. Baselkommittén har stärkt kraven på transparens ifråga om exponeringar mot värdepapperiseringar och återvärdepapperiseringar och även stärkt tillsynen genom de 17 principerna för tillsynsmyndigheter om riskhanteringen och tillsynen av likviditetsrisk. Insatserna syftar till ökad kontroll och öppenhet, men är egentligen inte en garant för att likviditeten på interbankmarknaden alltid skall fungera. Det kan ses som en slags garant för rationellt beteende på interbankmarknaden, givet att den präglas av symmetrisk information. Aktörerna – bankerna – på interbankmarknaden kan dock av andra anledningar eller beträffande andra positioneringar välja att misstro varandra, vilket får betydelse för likviditeten på marknaden oavsett om grundorsaken till det står att finna i likviditetsrisk eller ej.

Interbankrelationerna ger upphov till systemrisk och skapar *too-big-to-fail*-situationer, som i sin tur ger upphov till moral hazard. Den oreglerade OTC-handeln är problematisk i detta sammanhang. Baselkommittén söker genom Basel III skapa incitament till ett centralt OTC-institut som fungerar som gemensam handelslänk. Ett centralt OTC-institut kan vara ett av de viktigaste regulatoriska greppen för att stävja systemrisken orsakad av interbankhandel. Genom att låta all interbankhandel gå genom ett centralt institut minskar de enskilda bankernas betydelse. Färre finansiella institut kommer därigenom att vara *too-big-to-fail* och incitamenten till moral hazard minskar.

Kreditvärderingsinstitutens – CRA:s – betydelse för finanskrisen genom felaktiga värderingar är central. Basel III söker få bukt på problematiken genom att höja kraven på de finansiella institutens egna riskkontroll och egna riskvärdering. Det framstår som oklart om det är tillräckligt effektivt i fråga om

komplexa finansiella produkter, där värderingen som CRA:s gör, trots eventuella intressekonflikter, troligtvis bättre speglar marknadens bedömning av produkten än vad bankens egna värderingar gör.

Finanskrisen som briserade 2008 var ett resultat av en kreditbubbla. Kreditbubblan göddes av samtliga de faktorer som nämnts här ovan och redovisats för under kapitlet om finanskrisen. Användningen av leverage, i den meningen att framförallt finansiella institut men även privathushåll finansierade sig med lånade pengar, gav upphov till krisen, förvärrade krisen och är därför en av de företeelserna som Basel III särskilt bör ta ett grepp om. De korrelerande insatserna i form av höjd andel eget kapital i kapitalbasen, strängare definition av kapitalkategorierna, införandet av kapitalkonserveringsbufferten samt bruttosoliditetskravet som en yttersta spärr, är insatser som torde hantera problemet med omåttlig leverage. Kombinationen med en kontracyklisk buffert torde i tillägg även vara ett adekvat instrument för att adressera den konjunkturförstärkande effekt som uppstår när finansiella institut tvingas att drastiskt minska sin leverage. Dessa åtgärder bör sättas i relation till de ökade kostnaderna som uppstår när mer och dyrare kapital måste anskaffas och hållas. Den estimerade siffran, 602 miljarder euro, på hur mycket ytterligare primärkapital bankerna behöver anskaffa är en svindlande hög siffra, även satt i relation till att det är det samlade behovet för världens större banker. I kombination med en minskning av BNP med 0,21 procentenheter bör man ställa sig frågan om när en finanskris skall betalas, före eller efter. 