

Ekonomisk kommentar

Bankpaketet – på väg till Sverige

Camilla Ferenius och Tomas Edlund

Författarna är verksamma vid Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet

Vad är bankpaketet?

Sedan den senaste globala finanskrisen utbröt 2008 har flera olika insatser gjorts för att stärka den finansiella stabiliteten och för att öka bankernas motståndskraft mot finansiell stress. Detta arbete har till stor del initierats på global nivå och lett fram till flera insatser inom EU och i Sverige.

Bankpaketet är samlingsnamnet för en rad förändringar av de regelverk som idag styr regleringen av banker i EU och det inkluderar införandet av vissa globala överenskommelser inom detta område.

I slutet av 2010 presenterade Baselkommittén de första delarna av den globala så kallade Basel III-överenskommelsen som syftar till att stärka motståndskraften i det internationella finansiella systemet. Den globala överenskommelsens slutliga innehåll färdigställdes under 2017 men delar av den började implementeras i EU redan under 2013.¹

Samtidigt har Financial Stability Board (FSB) 2010 tagit fram globala ramverk för hur banker i kris ska hanteras, vilket utvecklades ytterligare i slutet av 2015.² Med detta som utgångspunkt införde EU redan 2014 ett regelverk för krishantering av banker.³

I slutet av 2016 publicerade Europeiska kommissionen flera förslag på hur befintliga EU-direktiv och förordningar⁴ skulle kunna förändras för att inrymma delar av båda dessa nya globala överenskommelser. Det är dessa ändringsförslag som sammantaget brukar benämnas "bankpaketet".

Det slutliga innehållet i bankpaketet har nyligen antagits efter drygt två års förhandlingar i EU och kommer nu stegvis att implementeras i EU:s medlemsstater. Den svenska regeringen har därför tillsatt en utredning som senast den 1 oktober 2019 ska lämna förslag på hur innehållet i bankpaketet ska införas i svensk rätt.

Bankpaketet är samlingsnamnet på flera kommande förändringar av europeiska regelverk som banker måste uppfylla för att vara verksamma i EU. Det slutliga innehållet i bankpaketet har nyligen antagits efter drygt två års förhandlingar mellan medlemsstaterna i EU. I denna ekonomiska kommentar beskrivs övergripande de delar av bankpaketet som bedöms ha störst påverkan på regleringen av svenska banker.

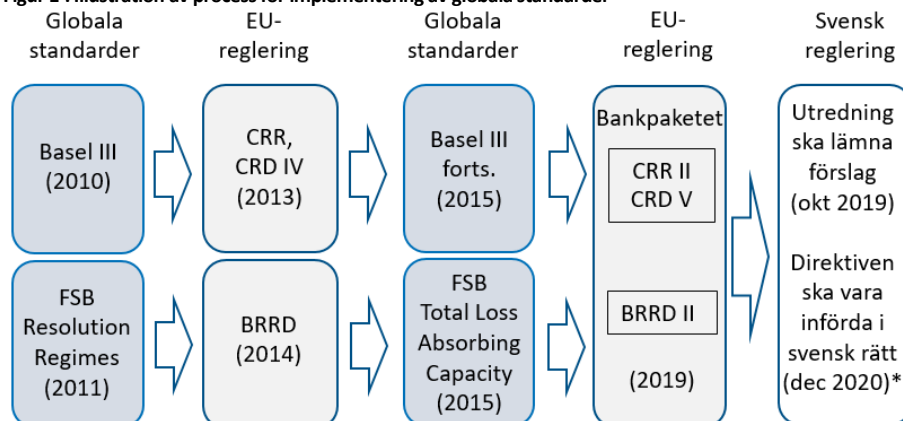
¹ Kapitalkämningsdirektiv 2013/36/EU (CRD IV), tillsynsförordning 575/2013 (CRR) samt krishanteringsdirektiv 2014/59/EU (BRRD). Dessa direktiv implementerades i Sverige 2014 i bland annat: lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lag (2014:966) om kapitalbuffertar, lag (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och lag (2015:2016) om resolution.

² Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions Oct 2010 and FSB Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Principles and Term Sheet Nov 2015.

³ Krishanteringsdirektivet 2014/59/EU (BRRD).

⁴ Tillsynsförordningen, kapitalkämningsdirektivet, krishanteringsdirektivet och förordningen för bankunionens resolutionsmyndighet 806/2014 (SRMR).

Figur 1 . Illustration av process för implementering av globala standarder



* Direktiven är antagna och ska implementeras i nationell rätt senast 18 månader efter publicering. Publiceringen förväntas ske i juni 2019.

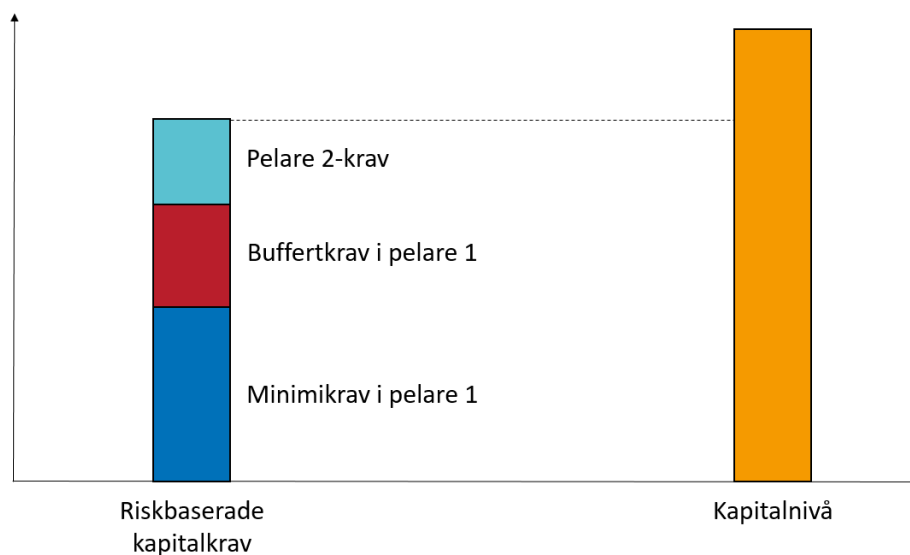
I denna ekonomiska kommentar redogör vi för de delar av bankpaketet som vi bedömer kommer ha störst påverkan på regleringen av svenska banker. I kommentaren beskriver vi övergripande hur reglerna för bankernas kapitalkrav kommer att förändras, liksom reglerna kring löptiden på bankernas finansiering. Vi beskriver också hur innehållet i bankpaketet kan komma att påverka kraven på en svensk bank i kris framöver. Avslutningsvis diskuterar vi hur det fortsatta arbetet med att införa de sista delarna av Basel III-överenskommelsen i EU är tänkt att fortsätta.

Svenska bankers kapitalkrav i dag

En bank måste ha en tillräcklig nivå av kapital för att få bedriva sin verksamhet. En anledning till detta är att en bank ska kunna täcka förluster i sin löpande verksamhet utan att bli insolvent, det vill säga att värdet på bankens tillgångar understiger värdet på dess skulder.

I dagsläget måste banker uppfylla flera olika kapitalkrav. Den precisa utformningen av dessa krav är relativt komplex men något förenklat gäller att alla svenska banker måste uppfylla de *riskbaserade kapitalkraven* som vi illustrerar i Diagram 1 nedan. Dessa brukar delas in i så kallade *pelare 1-krav* och *pelare 2-krav*. Bankernas pelare 1-krav får inte understiga en viss miniminivå vilken är fastställd enligt lag. De brukar även delas in i *minimikraven i pelare 1* samt *buffertkraven i pelare 1*. Bankernas pelare 2-krav är specifika för varje enskild bank och bestäms av berörda tillsynsmyndigheter. Pelare 2-kraven kan dessutom delas upp i de pelare 2-krav som är formellt beslutade respektive de som inte är formellt beslutade. I Sverige är inga pelare 2-krav formellt beslutade.

Diagram 1. Illustration av utformningen av dagens kapitalkrav och kapitalnivåer för svenska banker



Om en bank inte uppfyller pelare 2-kraven kan tillsynsmyndigheten hantera det på flera olika sätt. Exempelvis kan banken behöva upprätta en plan för att på sikt återställa sin kapitalnivå. Om en bank däremot inte uppfyller buffertkraven i pelare 1 så får den banken automatiska restriktioner när det gäller utdelningar till bankens aktieägare och möjligheten att betala ut bonusar till anställda. Om en bank bryter mot minimikraven i pelare 1 är det sannolikt att den blir föremål för ett så kallat resolutionsförfarande om den bedöms vara systemviktig. Detta skriver vi mer om i avsnittet Resolution och omvandling av skulder.

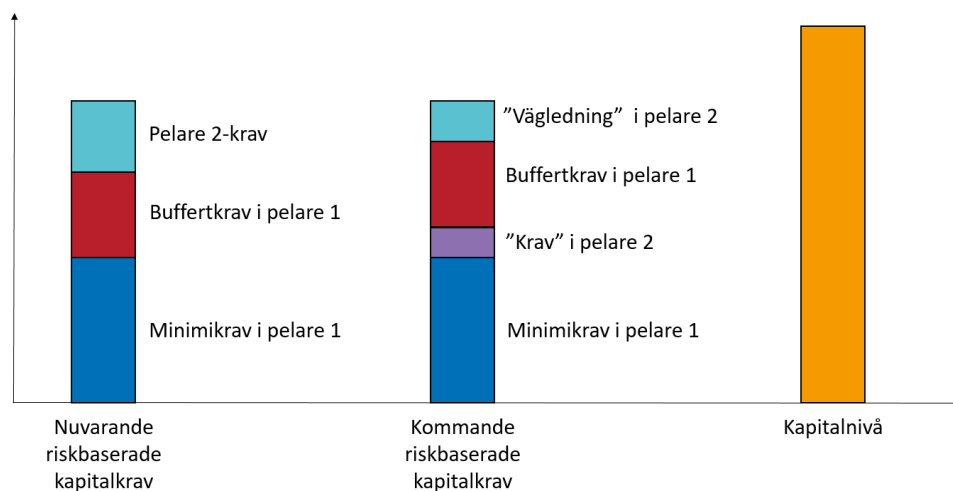
Nya kapitalkrav för svenska banker

När innehållet i bankpaketet implementeras i Sverige kommer bankernas kapitalkrav att förändras. I dagsläget kan Finansinspektionen motivera delar av en banks pelare 2-krav utifrån de risker som banken utgör mot banksystemet, så kallade makrotillsynsrisker.⁵ Men när bankpaketet träder i kraft kommer detta inte längre att vara möjligt. Däremot kommer det i större utsträckning än tidigare bli tillåtet för Finansinspektionen att öka buffertkraven i pelare 1 för att hantera makrotillsynsrisker. Finansinspektionen kommer dock fortfarande att kunna ställa pelare 2-krav på banker om de är motiverade utifrån andra risker än makrotillsynsrisker.

Vidare kommer bankernas totala pelare 2-krav att delas upp i två olika delar, och kallas *krav* respektive *vägledning*. Vi illustrerar denna uppdelning i Diagram 2 nedan. Kravdelen som illustreras av det lila fältet i diagrammet kommer i praktiken att jämföras med bankernas nuvarande minimikrav i pelare 1. Det innebär att ju större andel av bankernas pelare 2-krav som kommer att vara krav istället för vägledning (det turkosa fältet i den mellersta stapeln), desto tidigare kommer bankerna att bryta mot buffertkraven i pelare 1 när de gör förluster. Med andra ord kommer bankerna i ett tidigare skede än innan att ställas inför automatiska restriktioner när deras kapitalnivåer minskar.

⁵ Exempelvis ställer Finansinspektionen för närvarande större pelare 2-krav på de tre svenska storbankerna än på övriga svenska banker.

Diagram 2. Illustration av hur kapitalkraven kan komma att förändras.



Utöver dessa förändringar kommer bankerna att behöva uppfylla ett så kallat *bruttosoliditetskrav*. Det innebär att en bank alltid måste ha ett kapital⁶ som överstiger 3 procent av bankens totala exponeringar⁷. Detta bruttosoliditetskrav kommer att vara ännu större för banker som bedöms påverka det globala finansiella systemet negativt om de skulle få problem, det vill säga banker som är globalt systemviktiga.

De ovanstående förändringarna av bankernas kapitalkrav beror till stor del på innehållet i de nya globala överenskommelserna om hur banker ska regleras. Bankpaketet innehåller dock vissa avvikelser från den slutliga Basel III-överenskommelsen. Vissa sådana avvikelser finns i syfte att tillfälligt främja utlåning till små och medelstora företag samt gynna vissa infrastrukturprojekt. Bankpaketet innehåller även förändringar som syftar till att göra reglerna mer proportionerliga, vilket innebär att reglerna anpassas efter bankernas storlek och komplexitet. Exempelvis innebär det att små banker kan få mindre omfattande krav på vad som ska rapporteras till tillsynsmyndigheter än vad stora banker kan få.

Nya regler för löptiderna på bankernas finansiering

Under den senaste globala finansiella krisen blev det uppenbart att även banker som är välkapitaliserade kan hamna i problem. Många banker hade till exempel alltför mycket kortfristiga skulder i förhållande till löptiden på sin utlåning. Detta blev särskilt allvarligt under krisen när mycket av bankernas kortfristiga upplåning plötsligt inte kunde refinansieras, vilket innebar att flera banker hotades av konkurs.

Baselkommittén tog därför fram ett regelverk som ska förhindra att bankerna förlitar sig alltför mycket på kortfristig upplåning för att finansiera utlåning med långa löptider. Det regelverket kallas Net Stable Funding Ratio (NSFR) och stora delar av det ska nu införas i EU i samband med att bankpaketet implementeras.⁸ EU har dock valt bort vissa delar av Baselkommitténs ursprungliga överenskommelse, vilket kommer göra det enklare för banker i EU att följa de nya reglerna.

Något förenklat innebär NSFR-regelverket att en viss andel av bankernas utlåning med en löptid som överstiger ett år måste finansieras med inlåning eller marknadsfinansiering vars löptid också överstiger ett år.⁹ Införandet av NSFR innebär inte att bankernas risker kopplade

⁶ Med kapital menas här en banks primärkapital vilket något förenklat är dess egna kapital och vissa eviga skuldförbindelser.

⁷ Med totala exponeringar menas något förenklat tillgångar på balansräkningen och delar av åtagandena utanför balansräkningen.

⁸ EU har tidigare infört Baselkommitténs regelverk om att bankerna ska uppfylla en så kallad likviditetstäckningsgrad (LCR). Detta regelverk syftar till att bankerna ska ha tillräcklig likviditet för att klara en 30-dagars period av finansiell stress.

⁹ Eller bedöms överstiga ett år.

till deras finansiering försvinner helt men det leder till att bankernas finansiering sannolikt inte behöver förnyas lika ofta. Detta gynnar den finansiella stabiliteten.

Resolution och omvandling av skulder

Vid finanskrisen 2008 räddades flera utländska banker med skattemedel eftersom delar av dem ansågs alltför samhällsviktiga för att man skulle våga låta dem gå i konkurs. Som en följd av bland annat detta introducerade Financial Stability Board¹⁰ (FSB) ett förfarande som kallas *resolution*. I EU infördes resolutionsregler 2014 genom krishanteringsdirektivet, BRRD, och de innebär övergripande att en resolutionsmyndighet (i Sverige Riksgälden) tar kontroll över den systemviktiga banken och strukturerar om den så att dess samhällsviktiga delar kan fortgå normalt.

Resolution är tänkt att användas när konsekvenserna av en banks problem riskerar att få stora negativa följdverkningar på den reala ekonomin eller det finansiella systemet, det vill säga när banken bedöms som systemviktig. Tanken med resolution är att säkerställa att skattebetalare inte ska behöva tillföra kapital för att rädda en bank utan att bankens förluster istället ska drabba aktieägare och långgivare.

Som ett led i resolution kan myndigheten låta delar av bankens skulder bära förlusterna genom att använda det så kallade skuldnedskrivningsverktyget¹¹. Det innebär att vissa av bankens långgivare får sina fordringar nedskrivna eller omvandlade till aktier i banken.

För att säkerställa att skuldnedskrivningsverktyget är möjligt att använda sätter resolutionsmyndigheterna krav på att bankerna ska ha en viss minsta mängd kapital och skulder av särskild typ. I Europa kallas de kraven MREL-krav.¹² Nivån på dessa MREL-krav kan något förenklat beskrivas som dubbla det nuvarande kapitalkravet. Tanken med MREL-kravet är att banken dels behöver ha tillräckligt mycket kapital för att kunna täcka förluster, dels ha tillräckligt mycket nedskrivningsbara skuldinstrument som kan omvandlas till nytt kapital om den hamnar i en krissituation.

MREL-kraven förändras

Som vi nämnt inledningsvis så innebär innehållet i bankpaketet att ytterligare delar av FSB:s ramverk för hur man hanterar banker i kris införs i EU. Det innebär exempelvis att det införs bindande miniminivåer för systemviktiga bankers MREL-krav och hur dessa ska uppfyllas. Därtill görs även vissa förändringar i reglerna för hur institutspecifika MREL-krav som går *utöver* miniminivån sätts och uppfylls. Sammantaget kan detta innebära förändringar både rörande nivå och när det gäller vilka instrument som får användas för att uppfylla kraven. Dessa beskriver vi mer ingående nedan.

Minsta tillåtna förlustabsorberande förmåga

Som vi nämnt ovan sätter resolutionsmyndigheterna i dag MREL-krav på bankerna. När bankpaketet införs kommer MREL-kraven dock att kompletteras med minimikrav, som sätter en lägsta nivå för dem.

Det finns två parallella siffersatta miniminivåer, samt ytterligare en nivå som resolutionsmyndigheten behöver beakta. Dessa miniminivåer är relativt komplext utformade och vilket av dem som blir relevant för en enskild bank beror på bankens storlek och hur riskfylld bankens utlåning bedöms vara.

¹⁰ FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.

¹¹ Så kallad bail-in.

¹² Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL.

Instrument som får räknas som förlustabsorberande

När bankpaketet införs ska de miniminivåer som beskrivs ovan helt uppfyllas med så kallade efterställda instrument. Att ett instrument är efterställt innebär att det måste komma *efter* sådana skulder i förmånsrättsordningen som resolutionsmyndigheten inte kan eller vill skriva ner, exempelvis insättningar från privatpersoner. Efterställda instrument inkluderar förutom de skuldinstrument som uppfyller dessa kriterier även bankernas egna kapital.

Vidare kan resolutionsmyndigheten med vissa begränsningar kräva av bankerna att även de institutspecifika MREL-krav som tillkommer utöver miniminivån ska uppfyllas med efterställda instrument.

I syfte att underlätta europeiska bankers förutsättningar att uppfylla dessa krav infördes 2018 EU-gemensamma förmånsrättsregler som i praktiken skapar en ny kategori av efterställda skuldinstrument.¹³

Investeringar i nedskrivningsbara skulder

Om en bank investerar alltför stora belopp i en annan banks nedskrivningsbara skulder kan det leda till stora förluster för den investerande banken ifall dessa skulder behöver skrivas ner i en krissituation. Med andra ord skulle i så fall problem i en bank enkelt spridas till en annan. Inom Basel III-överenskommelsens finns därför regler för att begränsa globala bankers innehav av andra globala bankers nedskrivningsbara instrument. När bankpaketet införs kommer liknande regler att införas i EU, även om de inte blir lika stränga som de i Basel III-överenskommelsen.

Medlemsländerna ska även av konsumentskyddsskäl införa olika regler för att undvika att privatpersoner investerar i denna typ av nedskrivningsbara skulder och därmed riskerar att förlora sina besparingar vid en resolution.

Hur påverkas svenska storbanker av bankpaketet?

När bankpaketet implementeras i Sverige kommer *strukturen* på de riskbaserade kapitalkraven för svenska banker att förändras som vi har beskrivit i avsnittet Nya kapitalkrav för svenska banker. Storleken på bankernas pelare 2-krav bestäms av Finansinspektionen, som också kan påverka storleken på bankernas buffertkrav i pelare 1. Finansinspektionen bestämmer därmed om hur mycket högre bankernas totala riskbaserade kapitalkrav ska vara än den miniminivå som beskrivits ovan. Nivån på minimikraven i pelare 1 kommer inte att förändras för att bankpaketet införs.

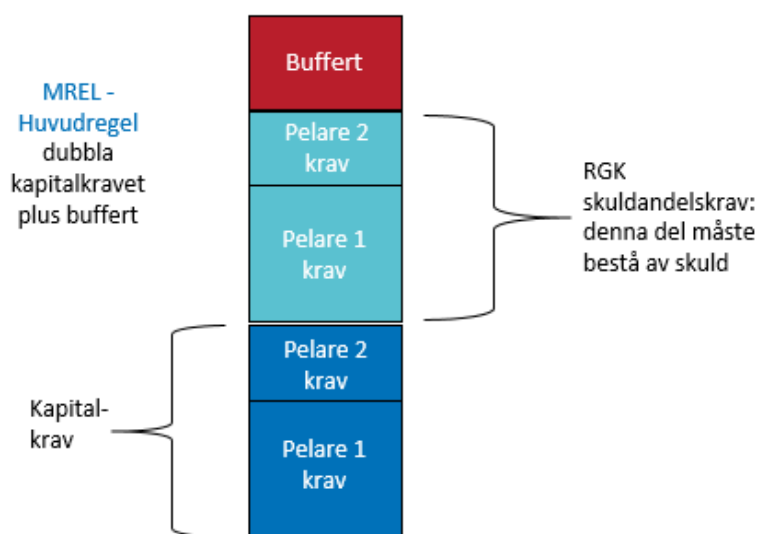
Svenska banker kommer även att behöva uppfylla ett bruttosoliditetskrav på åtminstone 3 procent av sina totala exponeringar, men Finansinspektionen kan också välja att sätta ett högre krav. För närvarande har de tre svenska storbankerna en bruttosoliditetsnivå omkring 4,5 procent av deras totala exponeringar.

När det gäller reglerna för löptiden på bankernas finansiering som beskrivits ovan (NSFR) så uppfyller de tre svenska storbankerna redan i dag dessa minimikrav.

Nivån på de framtida kapitalkraven har också en direkt påverkan på hur stora MREL-kraven blir. Som vi nämnt tidigare kan en banks MREL-krav något förenklat beskrivas som dess dubbla kapitalkrav.

¹³ I Sverige trädde lagändringarna i kraft 29 december 2018, se Prop 2017/18:292. Dessa brukar benämnas "senior non-preferred".

Figur 2 Relation mellan kapitalkrav och MREL-krav



Storleken på MREL-kraven, det vill säga kvantiteten, styrs därmed till stor del av de kapitalkrav som tillsynsmyndigheten sätter på bankerna. Resolutionsmyndigheten har möjligheter att till viss del justera den kvantitet som bankerna måste hålla, men kan även inom vissa ramar påverka vilken typ av instrument som får räknas med, det vill säga kvaliteten. Nedan beskriver vi implikationerna av Riksgäldens nuvarande krav på efterställda skuldinstrument följt av de minimikrav för efterställdhet som införs i bankpaketet.

Riksgälden har redan 2017 beslutat om en nationell metod som innebär att de svenska bankerna måste uppfylla ett *skuldandelskrav*.¹⁴ Det innebär förenklat att drygt hälften av Riksgäldens MREL-krav måste uppfyllas med skuldinstrument, det vill säga inte med kapital. Riksgälden har även beslutat att skuldandelskravet senast 1 januari 2022 ska uppfyllas med efterställda skulder. De svenska bankerna har dock ännu inte börjat emittera några efterställda skuldinstrument. Med Riksgäldens nuvarande MREL-metod, det vill säga oaktat eventuella förändringar som följer av bankpaketet, behöver svenska banker enligt Riksgäldens beräkningar emittera efterställda skuldinstrument motsvarande cirka 400 miljarder kronor innan 2022. Ett sätt att göra detta är att ersätta så kallad senior icke-säkerställd skuld med efterställd skuld allt eftersom den seniora skulden löper ut. Enbart de tre svenska storbankerna har i dag cirka 800 miljarder svenska kronor i senior icke-säkerställd skuld.

Om Riksgäldens MREL-krav understiger de kommande miniminivåerna i bankpaketet, blir det dock miniminivån som gäller. Givet att bankerna har en stor del utlåning mot pant i fastighet (vilket betraktas som relativt låg risk) på sin balansräkning kan det finnas fall där den icke-riskbaserade nivån blir den bindande.

Vad händer nu?

Innehållet i bankpaketet är nu tänkt att implementeras stegvis i EU:s medlemsstater. Vissa delar (förordningarna) av bankpaketet blir direkt bindande i medlemsstaterna medan andra (direktiven) först måste implementeras i nationell lagstiftning.¹⁵ Mer tekniska detaljer i flera av reglerna ska dock vidareutvecklas de närmaste åren av Europeiska bankmyndigheten, EBA.

¹⁴ Se Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder, Riksgälden, Dnr RG 2016/425

¹⁵ Direktiven ska implementeras i medlemsstaternas nationella rätt inom 18 månader.

När bankpaketet införs i Sverige kommer mycket av innehållet i de internationella överenskommelserna som vi har beskrivit ovan slutligen att implementeras i Sverige, men de sista delarna av Basel III-överenskommelsen kommer ännu återstå att införa.¹⁶ Dessa förändringar är istället tänkta att inkluderas i ett liknande lagstiftningsprojekt inom EU som brukar benämnas *bankpaket 2*. Detta är planerat att börja förhandlas mellan EU:s medlemsstater under 2019.

¹⁶ För exempel se Riksbankens ekonomiska kommentar "Basel III och svenska storbankers kapitalkrav", <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ekonomiska-kommentarer/svenska/2017/basel-iii-och-svenska-storbankers-kapitalkrav.pdf>