

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.6.2010
KOM(2010)327 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om inverkan av direktiv 2006/48/EG och direktiv 2006/49/EG på konjunkturcykeln

SEK(2010)754

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
om inverkan av direktiv 2006/48/EG och direktiv 2006/49/EG på konjunkturcykeln

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	2
2.	Källor till konjunkturförstärkande effekter och deras inverkan på analysen	4
3.	Cykliska effekter av lägsta lagstadgade kapital	5
4.	Kapitalkravens inverkan på bankernas utlåning	8
5.	Kredittillgångens inverkan på konjunkturen	10
6.	Logisk grund för beräkningen av kapitalkraven	11
7.	Åtgärder för att hantera konjunkturförstärkande effekter	13
7.1.	Kapitalbuffertar och provisioner	13
7.2.	En sänkning av minimikapitalkraven	15
7.3.	Skuldsättning	15
7.4.	Åtgärder som redan har vidtagits av kommissionen	16
7.5.	Slutsatser	17
8.	Referenser	18

1. INLEDNING

1. De minimikapitalkrav för banker som har inrättats i enlighet med direktivet om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut (nedan kallat *kapitalkravsdirektivet*)¹, som grundas på Basel II-ramverket, är riskkänsliga. Ju högre risk, desto mer kapital måste en bank inneha för att hantera risken och täcka eventuella förluster. Eftersom kredit- och marknadsriskerna ökar vid en ekonomisk nedgång höjs minimikapitalkraven för bankerna för att de ska kunna möta de högre riskerna. Bankerna kan behöva anskaffa ytterligare kapital för att uppfylla de högre kraven vid en tidpunkt när deras kapitalresurser urholkas av förluster och kapitalanskaffningsmöjligheterna är få och kostsamma. Detta kan eventuellt begränsa bankernas utlåningskapacitet till ekonomin.
2. Kapitalkravsdirektivet kan bidra till den konjunkturförstärkande tendens som observerades i det finansiella systemet under det föregående Basel I-ramverket, och därför infogades en ny artikel 156 i direktivet. Enligt denna artikel ska kommissionen regelbundet kontrollera om detta direktiv ”väsentligt påverkar konjunkturcykeln” och med stöd av denna granskning ska den vartannat år upprätta en rapport som ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet, vid behov åtföljd av lämpliga förslag.
3. Den här rapporten har utarbetats i detta syfte. Den togs fram i nära samarbete med Europeiska centralbanken (ECB) och Europeiska banktillsynskommittén (CEBS), som 2006 inrättade en gemensam arbetsgrupp om inverkan av den nya kapitalramen (Impact of the new Capital Framework, TFICF).² Förutom de samråd med intressenter som genomfördes av ECB under utarbetandet av bankens analytiska bidrag, skickade kommissionen ut två Internetbaserade frågeformulär för att göra det lättare för kredittagande³ och kreditgivande⁴ parter att bidra med sina synpunkter. Det bör påpekas att den analys som görs endast är preliminär eftersom reglerna för den andra omarbetningen av kapitalkravsdirektivet⁵ antogs så sent som 2009.

¹ Utgörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/49/EG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut.

² TFICF:s uppdrag är att övervaka nivån på och volatiliteten hos bankernas minimikapitalkrav, vilka fastställs i direktivet om kapitalkrav, och analysera deras inverkan på bankernas utlåning och på konjunkturcykeln.

³ Ett frågeformulär till EU-företagen lades ut på webben under perioden 12 augusti–28 september 2009. Via den europeiska företagspanelen (EBTP) tillfrågades näringslivet om sin syn på utvecklingen i tillgången till och villkoren för bankkrediter sedan oktober 2008. Frågeformuläret besvarades av 429 medlemmar i EBTP från 28 EU/EES-länder. När det gäller företagsstorleken för de svarande var 59 procent små företag, 20 procent medelstora företag och 21 procent stora företag.

⁴ Ett frågeformulär till EU:s banksektor lades ut på webben under perioden 21 maj–31 augusti 2009. Nitton svar inkom från IT, SI, BE, AT, DE, UK och NL. Bland de svarande fanns banker med privat majoritetsägande (noterade), nationella nätverk av kooperativa banker och offentligägda banker. En del av svaren inlämnades av nationella sammanslutningar som företräder sina medlemmars ståndpunkt, vilket ökade antalet enskilda kreditinstitut som omfattades av frågeformuläret.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/111/EG av den 16 september 2009 om ändring av direktiven 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2007/64/EG vad gäller banker anslutna till centrala kreditinstitut, vissa frågor som gäller kapitalbasen, stora exponeringar, tillsynsrutiner och krishantering.

2. KÄLLOR TILL KONJUNKTURFÖRSTÄRKANDE EFFEKTER OCH DERAS INVERKAN PÅ ANALYSEN

4. Regleringen av bankernas kapital kan eventuellt öka de inneboende cykliska effekterna och påverka bankernas utlåningsmönster. På grund av deras riskkänsliga karaktär förväntas kapitalkraven enligt Basel II-ramverket, som införlivats i EU genom kapitalkravsdirektivet, höjas mer vid konjunkturedgångar och höjas mindre under konjunkturuppgångar. Eftersom det kan vara dyrt för bankerna att anskaffa ytterligare kapital under ekonomiska nedgångar kan detta leda till att de hellre väljer att minska utlåningen. Omvänt kan bankerna när kapitalkraven mildras mer under ekonomiska uppgångar ha ökat manöverutrymme för att expandera mer, och/eller ha mer riskfyllda krediter jämfört med det historiska genomsnittet under konjunkturcykeln.
5. Bankernas utlåning är emellertid konjunkturförstärkande till sin karaktär, och det kan inte förutsättas att cykliska kapitalkrav i sig har en förstärkande effekt. Den konjunkturförstärkande karaktären hos bankernas utlåning har i själva verket många, ofta sammanlänkade orsaker⁶, t.ex. begränsningar i mätningen av risker⁷ och informationsasymmetrier⁸ mellan kredittagande och kreditgivande parter. Dessutom kan en konjunkturförstärkande tendens i utlåningen även bero på olämpliga reaktioner⁹ från deltagare i det finansiella systemet på förändringar i de ekonomiska förhållandena.

Den varierande kvaliteten på bankernas balansräkningar påverkas även av redovisningsreglerna. I själva verket kan de realiserade eller orealiserade vinsterna på grund av ökning av tillgångspriserna, som avspeglas i det skäliga marknadsvärdet för tillgångar, eller förbättrad kreditkvalitet som avspeglas i lägre avsättningskrav för

⁶ Se BIS (2008) och Masschelein (2007) för en detaljerad förklaring av de huvudsakliga källorna till konjunkturförstärkande effekter och rollen för kapitalkravsregler.

⁷ Finansinstituterna har särskilt svårigheter med att bedöma den absoluta risknivån (medan de är bättre på att bedöma relativa risker), särskilt under en längre period, och identifierar därför sällan uppsving med konsekvenser för systemrisken. Mätningen kan visa på en relativt låg risk eftersom sårbarheten och risken byggs upp under expansionsfasen, men fryser på en viss nivå när spänningar uppstår. Marknadsrisken i bankernas handelslager kan t.ex. lätt underskattas om den mäts under korta innehavsperioder. Sådana begränsningar av den upplevda risken kan delvis bero på brist på information om dynamiken i systemrisken och förklaras av vissa teorier om "behavioural finance", dvs. hur psykologiska faktorer påverkar enskilda investerare och hur detta påverkar de finansiella marknaderna, såsom en tendens att underskatta risker ("disaster myopia"), och kognitiv dissonans. Se Borio et al. (2001) för en detaljerad förklaring.

⁸ När de ekonomiska förhållandena är dåliga och värdet på säkerheterna sjunker kan informationsasymmetrier med avseende på kvaliteten på kundernas balansräkningar medföra att till och med kredittagande parter med lönsamma projekt kan ha svårigheter att erhålla finansiering. När de ekonomiska förhållandena förbättras och värdet på säkerheterna ökar kan den motsatta situationen uppstå. Detta resonemang tyder på att konjunkturförstärkande effekter kan ha en starkare koppling till kredittagande parter som är mer benägna att lämna asymmetrisk information, inklusive små och medelstora företag som inte är föremål för externa kreditvärderingar och omfattande redovisningskrav.

⁹ I vissa fall förklaras dessa reaktioner av kortsiktiga belastningar på ersättningsstrukturerna eller "flockbeteende" (en tendens från marknadsdeltagarna att anpassa sitt beteende till varandra). Finansinstitutens ersättningspolitik kan ha en konjunkturförstärkande effekt om de medför (eventuellt oproportionerliga) ersättningar vid bra resultat och otillräckliga sanktioner vid dåliga resultat, t.ex. bonusar som baseras på kortsiktiga vinster som betalas ut omedelbart, utan riskjustering eller uppskjuten betalning för att ta hänsyn till affärsenhetens eller hela finansinstitutets framtida resultat. Se Borio et al. (2001) för en detaljerad förklaring.

bankerna, förbättra bankernas vinst- och förlustkonton och följaktligen deras kapitalbas, vilket skapar underlag för ytterligare ökning av utlåningen.¹⁰

6. Eftersom de konjunkturförstärkande effekterna drivs av olika faktorer är det svårt att fastställa den exakta inverkan av minimikapitalkraven. Det är fortsatt särskilt svårt att skilja mellan effekterna av utbud och efterfrågan på lån, eftersom växlingarna i både efterfrågan och utbudet inverkar på bankernas utlåningsräntor och kreditvolymerna. För att korrekt fastställa dessa effekter krävs en detaljerad och tillräckligt stor datauppsättning, men eftersom kapitalkravsdirektivet genomfördes först nyligen finns det inte tillgång till sådana uppgifter ännu. Den första bedömning som görs i denna rapport grundas därför delvis på kvalitativ information som samlats in från banker och kredittagare.
7. Vissa villkor måste vara uppfyllda för att kapitalkravsdirektivet ska medföra konjunkturförstärkande effekter. I den här rapporten används den struktur som har föreslagits av ECB för att bedöma i vilken utsträckning de har hållit empiriskt, genom att försöka besvara följande frågor:
 - Leder den ökade riskkänsligheten inom ramen för kapitalkravsdirektivet till starkare cykliska effekter för minimikapitalkrav, och om så är fallet, i vilken utsträckning?
 - Inverkar cykliska kapitalkrav på det kapital som en bank innehar, och inverkar de på bankernas utlåning?
 - Kan de cykliska effekterna av bankernas utlåning ha en förstärkande effekt på konjunkturen?

3. CYKLISKA EFFEKTER AV LÄGSTA LAGSTADGADE KAPITAL

8. I och med antagandet av kapitalkravsdirektivet blev kapitalkraven mer riskkänsliga jämfört med Basel I genom att det blev tillåtet för bankerna att själva välja metoder för att fastställa det lagstadgade kapital som är lämpligt för deras situation och hur avancerad deras riskhantering är. IRB-metoden (Internal Ratings Based Approach) ger t.ex. bankerna möjlighet att fastställa sina kapitalkrav för kreditrisker genom att använda sina egna ”riskinsatser”, såsom sannolikhet för fallissemang (Probability of Default, PD), förlust vid fallissemang (Loss Given Default, LGD) och exponeringens storlek vid fallissemang (Exposure at Default, EAD).¹¹

¹⁰ Omvänt kan marknadsutvecklingar vid en ekonomisk nedgång leda till en minskning av det skäliga marknadsvärdet på tillgångar och även till ökade avsättningskrav. Dessa nedåtjusteringar i värderingen av tillgångar och ökande låneförluster kan inverka på bankerna och få dem att skärpa lånevillkoren och minska på utlåningen.

¹¹ När det gäller den relativa effekten av enskilda riskparametrar i IRB-metoden anses PD vara den faktor som bidrar mest till de cykliska effekterna i ramen, men effekterna av LGD och EAD kan också vara relevanta, dock i mindre utsträckning. Graden av växlingarna i kapitalkraven kan bland annat bero på om bankerna tillämpar PIT-systemet (Point-in-Time) eller TTC-systemet (Through-the-Cycle) i sina interna kreditvärderingsprocesser. TTC-värderingarna ändras vanligen inte så snabbt till följd av fluktuationer i de makroekonomiska förhållandena, och påverkas därför mindre av drivkraften i konjunkturen. Användning av TTC-kreditvärderingssystemet rekommenderas i Basel II och i direktivet om kapitalkrav som ett sätt att dämpa den eventuella volatiliteten i kapitalkraven. På grund av att

9. På grund av den förväntade ökningen av riskkänsligheten för kraven på lagstadgat kapital inom ramen för kapitalkravsdirektivet förväntas det allmänt att de skulle bli mer variabla (eller cykliska) med tiden. Med tanke på att kraven på kreditrisker utgör mer än 80 procent av de totala minimikapitalkraven under den första pelaren, anses det allmänt att den huvudsakliga orsaken till eventuella cykliska effekter av minimikapitalkraven är integrationen av kreditriskparametrar enligt IRB-metoderna i beräkningen av riskviktade tillgångar, även om riskviktningen enligt alla tre metoderna – Standardised Approach (SA)¹², Foundation IRB¹³ och Advanced IRB – förväntas vara mottagliga för makroekonomiska förhållanden. När det gäller IRB-metoderna, eftersom sannolikheten för fallissemang för en exponering minskar vid en ekonomisk uppgång och ökar under en nedgång, förväntas kapitalkraven fluktuera i enlighet med detta.¹⁴
10. En uttömmande analys av de cykliska effekterna av minimikapitalkraven skulle kräva en fullständig konjunkturcykel. För närvarande omfattar de tillgängliga uppgifterna endast tre datapunkter¹⁵, vilka inte ger tillräckligt underlag för slutgiltiga svar.
11. Enligt den analys som genomfördes av TFICF i december 2008 var minimikapitalkraven¹⁶ enligt kapitalkravsdirektivet genomsnittligt lägre med 10,6 procent för grupp 1-banker¹⁷ och med 6,1 procent för grupp 2-banker i förhållande till Basel I.¹⁸ Samtidigt ökade minimikapitalkraven med 8,3 procent för grupp 1-banker och med 0,1 procent för grupp 2-banker under perioden juni–december 2008. Dessa förändringar kan tillskrivas en ökning av de riskviktade tillgångarna på 8,2 procent för grupp 1-banker och en minskning av de riskviktade tillgångarna med 1,5 procent för grupp 2-banker. De totala beloppen för exponeringar ökade emellertid i snabbare takt än de riskviktade tillgångarna, dvs. till 10,7 procent respektive 2,8 procent, vilket tyder på att ökningen av

bankerna föredrar att använda färsk standarduppgifter och system för tidig varning och att det är svårt att samla in tillräckligt med uppgifter använder de emellertid främst PIT-metoder, särskilt för exponeringar till små och medelstora företag och privatkunder.

¹² Enligt SA-metoden förväntas kraven fluktuera mindre eftersom bankerna använder en riskviktnings som grundas på externa kreditvärderingar (som brukar fastställas på TTC-basis) som utfärdas av externa kreditvärderingsinstitut.

¹³ Riskklassificeringsmetoden FIRB:s (Foundation Internal Ratings Based) riskviktade tillgångar för företagsportföljer förväntas vara mindre lättpåverkade av affärscykelns än riskklassificeringsmetoden AIRB:s (Advanced Internal Ratings Based), eftersom bankerna under den senare använder sina egna uppskattningar av LGD och EAD. Internt uppskattade LGD och EAD ses som mer lyhörda för affärscyklerna än de uppskattningar från tillsynsmyndigheterna som används under FIRB.

¹⁴ Förutom kreditriskparametrar kommer användningen av produkter för kreditrisköverföring, såsom värdepapperisering, att inverka på de cykliska effekterna av kapitalkraven. Under gynnsamma förhållanden stöder värdepapperiseringsmarknaden överföringen av kreditrisken från enskilda institutioner, och har därför en mildrande effekt på bankernas kapitalpositioner. Färsk belägg avslöjar dock att denna risköverföringsfunktion inte nödvändigtvis används effektivt i en stressad marknadssituation, vilket i sin tur kan utvidga de negativa effekterna på bankernas kapitalpositioner.

¹⁵ Juni 2008, december 2008 och juni 2009 för cirka 60–80 IRB-banker från 14 EU-länder.

¹⁶ Utan att beakta övergångsgolven.

¹⁷ En bank anses vara en grupp 1-bank om dess klass 1-kapital överstiger 3 miljarder euro och den är väl diversifierad och internationellt aktiv.

¹⁸ Inverkan av direktivet om kapitalkrav på kapitalkraven enligt IRB-strategierna för kreditrisk kanske inte avspeglas fullständigt i de uppgifter som offentliggörs av bankerna i den meningen att bankerna endast tillämpar Standardised Approach delvis. I december 2008 var andelen av bankernas delvis använda exponeringar betydande för både grupp 1-banker (31 procent) och grupp 2-banker (40 procent).

minimikapitalkraven under perioden juni–december 2008 inte berodde på en ökning av riskerna hos exponeringarna.¹⁹

12. I juni 2009 var minimikapitalkraven för grupp 1- och grupp 2-banker fortfarande lägre enligt kapitalkravsdirektivet jämfört med Basel I (med 7,7 procent respektive 5,5 procent). Under perioden december 2008–juni 2009 sjönk de riskviktade tillgångarna för grupp 1-banker med 2,1 procent, trots en ökning av de totala exponeringarna på 0,3 procent. Minimikapitalkravet för grupp 1 ökade emellertid med 3,7 procent, vilket främst berodde på ökade avdrag för relaterade enheter och värdepapperiseringar och underskott i avsättningar för förväntade förluster. Därför krävs det ytterligare övervakning för att bedöma om komponenterna i minimikapitalkraven, förutom riskviktade tillgångar, bidrar till denna volatilitet på längre sikt.²⁰
13. Det finns ett antal faktorer som kan ha bidragit till denna något överraskande dynamik i de riskviktade tillgångarna jämfört med totala exponeringar, bl.a. statliga stödprogram för banker och förändringar i bankportföljernas sammansättning mot mindre riskfyllda exponeringar. Observerade förändringar i sammansättningen av portföljerna, som visar på ett skifte från portföljer med hög sannolikhet för fallissemang (företagsportföljer) till portföljer med lägre sannolikhet för fallissemang (fristående portföljer), förklarar delvis varför den ökning i riskviktade tillgångar som diskuteras ovan är mindre än ökningen av beloppen för exponeringar (se tabell 1 i det åtföljande arbetsdokumentet). Dessutom kan resultatet även påverkas av den naturliga tidsfördröjningen i revisionsprocessen för sannolikhet för fallissemang.²¹
14. Vidare har regressionsanalyser av flera olika bankportföljsegments inverkan på konjunkturcykeln visat att koefficienten för konjunkturcykeln²² är positiv för företags- och privatklasserna och negativ för fristående exponeringar²³, vilket verkar vara i linje med den slutsats som nämns ovan, dvs. att bankerna har återanpassat portföljernas sammansättning till exponeringar som förutsattes vara mindre kapitalintensiva.

¹⁹ Minimikapitalkravet per exponering – som är ett mått på risken – var faktiskt antingen oförändrat (för grupp 1-banker), eller något lägre (för grupp 2-banker) i december jämfört med juni 2008. Grupp 1-bankernas PD på portföljnivå ökade i genomsnitt, medan icke-fallerande PD förblev praktiskt taget oförändrade. Detta tyder på att ökningen av genomsnittliga PD berodde på ett högre antal fallissemang. I den mån som ökningen av PD avspeglar en ökning av andelen icke-fallerande exponeringar blir inverkan av det ökande PD-genomsnittet på riskviktade tillgångar (och på minimikapitalkraven) mindre direkt eftersom riskvikten för en icke-fallerad exponering är noll (med vissa undantag under AIRB). Risken redovisas sedan genom den förväntade förlusten, för vilken riskavsättningar ska göras (vid underskott görs avdrag från kapitalet). Dessutom var LGD lägre för ett antal exponeringar i december jämfört med juni 2008.

²⁰ Minimikapitalkraven sammanfattar effektivt täljaren och nämnaren i den lagstadgade kapitalkvoten. De mäter det kapital som krävs för att täcka i) 8 procent av de riskviktade tillgångarna, ii) skillnader mellan totalt tillåtna avsättningar och den totala förväntade förlusten, och iii) andra avdrag.

²¹ PD beräknas genom att använda P&L-data, som påverkas av konjunkturcykeln efter en viss fördröjning och frigörs efter en ytterligare förskjutning. Ett exempel: om ett företags intäkter börjar minska i början av året avspeglas de i företaget årsbokslut, som offentliggörs först några månader in på följande år och kan inbegripas i värderingssystemet först ytterligare några månader senare.

²² Representeras av fördröjt negativt gap och mäts som skillnaden mellan aktuell och potentiell BNP.

²³ Koefficienten är statistiskt betydande endast för företagsportföljen (vid 1 procent).

15. Analysen av uppgifter från flera länders tillsynsmyndigheter från december 2008 visar att de makroekonomiska förhållandena inverkade på riskparametrarna, särskilt på PD.²⁴ Fram till årsslutet 2008 påverkade de makroekonomiska förhållandena emellertid inte minimikapitalkraven i någon större utsträckning när det gäller enskilda institutioner. Detta tämligen ”onaturliga” resultat beror i hög grad på effekterna av den återanpassning av portföljerna som diskuteras ovan.

4. KAPITALKRAVENS INVERKAN PÅ BANKERNAS UTLÅNING

16. För att kraven på lagstadgat kapital ska inverka på bankernas utlåning måste de vara bindande för det kapital som bankerna innehar. Men lagstadgade krav är kanske inte den enda relevanta faktorn i bankernas beslut om hur mycket kapital de ska inneha. Ekonomiska kapitalmodeller, andra marknadsdeltagares förväntningar och särskilt kraven från kreditvärderingsinstitutet kan tvinga bankerna att öka sitt kapital trots att de uppfyller de lagstadgade kraven.
17. Resultatet av de frågeformulär som skickats ut av ECB visar att kreditvärderingsinstitutet spelar en framträdande roll i besluten om önskad kapitalnivå, och att denna faktor kan vara ännu mer relevant än kraven på lagstadgat kapital för stora internationellt verksamma banker. Detta tyder på att ändringarna av önskat kapital och de relaterade effekterna på bankernas utlåning främst påverkas av enskilda institutioners mål att erhålla särskilda värderingar från kreditvärderingsinstitutet. På liknande sätt kan ekonomiska kapitalmodeller för stora banker eventuellt vara en viktigare faktor för kapitalfördelningen än lagstadgade krav.²⁵ Den senaste tidens finanskris har visat hur viktiga marknadsdeltagarnas förväntningar är när det gäller att fastställa bankernas kapitalnivåer. Det verkar vara så att pressen på bankerna att avstå från att skriva ned kapitalbuffertarna drevs av att marknadsdeltagarna var osäkra på om bankerna hade en lämplig kvalitet och nivå på sitt kapital under stressperioden, snarare än den cykliska volatiliteten i kraven på lagstadgat kapital.
18. För att krav på lagstadgat kapital ska inverka på bankernas utlåning måste utlåningen drivas av tillgång till lån snarare än efterfrågan. Dessutom bör kapitalkraven även vara en avgörande faktor för de cykliska effekterna på lån jämfört med andra faktorer som inverkar på utbud av och efterfrågan på lån. Faktorer på efterfrågesidan som inverkar på bankernas utlåning är bl.a. konsumentförväntningar, inflation och arbetslöshetssiffror.

²⁴ Av regressionsanalyser som ECB har genomfört om sambandet mellan ändringar i enskilda riskinsatsparametrar och affärscykeln framgick att PD för företags- och privatportföljer har en tendens att öka mer i länder med låg affärsverksamhet, mätt som det negativa gapet, fördröjt en period. Liknande regressionsanalyser med avseende på LGD gav koefficienter för alla portföljer som är negativa, men statistiskt oviktiga. Detta kan tyda på att de LGD-värden som registreras i bankernas interna modeller är något trögare än PD, och därför kan reagera mindre snabbt på ändringar i den makroekonomiska miljön. Därför kan det krävas en längre provperiod för att få fram säkra belägg för det förväntade starkt negativa sambandet mellan ekonomisk aktivitet och LGD. En ytterligare förklaring till att man inte fann någon koppling mellan LGD och konjunkturcykeln kan vara de lagstadgade kraven, som föreskriver användning av ”stress LGD”.

²⁵ Bankernas svar på det frågeformulär som skickades ut av kommissionen visar emellertid att kraven på lagstadgat kapital är den viktigaste strategin för att fastställa målnivåer för kapital – både för banker som använder SA-metoden och dem som använder IRB-metoden.

19. ECB:s enkätundersökningar om bankutlåning²⁶ visar att kapitalkravsdirektivet har haft en viss inverkan på bankernas utlåningspolitik. De undersökta bankerna rapporterade att kapitalkravsdirektivets inverkan på kreditstandarderna var mer uttalad med avseende på företagslån (både små och medelstora företag och stora företag), jämfört med hushållslån (se tabell 2). Betydelsen av direktivet varierade emellertid avsevärt mellan bankerna. På nivån för de aggregerade uppgifterna för euroområdet rapporterade de allra flesta bankerna att direktivet hittills i stort sett inte hade haft någon inverkan på deras kreditstandarder, men det finns dock en betydande spridning mellan länderna (se tabell 3). I vissa länder rapporterade bankerna att direktivet hade haft liten eller ingen inverkan på deras utlåningspolitik för företag, medan upp till 80 procent av bankerna i andra länder uppgav att direktivet hade lett till en nettoåtstramning av kreditstandarderna. Direktivet bidrog till en nettoåtstramning av de kreditstandarder som tillämpas på lån till hushåll i de flesta länderna, medan det uppgavs ha lett till nettolindring i några få länder.
20. I det frågeformulär som skickades ut till bankerna tillfrågades de om de faktorer som hade begränsat deras utlåning under perioden oktober 2008–april 2009 (se tabell 4). Av de svarande nämnde 47 procent skillnader i de lagstadgade kraven. Ett vanligare svar var dock ”allmänna ekonomiska och/eller branschspecifika utsikter” (95 %), ”kredittagande parters utsikter” (79 %) och ”tillgången på säkerheter för nya företag” (63 %). Färska undersökningar från ECB som täcker euroområdet tyder likaså på att bankernas kapitalställning (i allmän bemärkelse, utöver minimikapitalkraven) inverkade på utbudet av lån till hushåll och företag under de senaste två åren, dock i mindre grad än inverkan av faktorerna i kategorin ”riskuppfattning” (se tabellerna 5 och 6).
21. Den senaste tidens händelser har visat att vissa brister i kraven på lagstadgat kapital även kan få konjunkturförstärkande följder. Under de goda åren före turbulensen ökade många stora banker sin lönsamhet genom aggressiva strategier, vilket ledde till förstärkta risker, även risker i handelslagret, som inte fångades upp på lämpligt sätt av lagstadgat kapital. Krisen gav upphov till oro över bankernas kapitalkrav, och för att nå de högre kapitalnivåer som marknadsdeltagarna bedömde som lämpliga blev många banker tvungna att snabbt minska skuldbördan i sina verksamheter och anskaffa ytterligare kapital under svåra marknadsförhållanden, vilket i sin tur ytterligare ökade stressen. Upp till 50 procent av bankerna rapporterade till ECB att de hade påverkats negativt av den finansiella oron, både när det gällde deras kapitalställning (som avspeglar betydande avskrivningar och förluster i handelslagren²⁷ och störningar i tillgången till interbankfinansiering) och lånebeslut (se tabell 7).
22. ECB:s analys visade dock att den senaste tidens nedgång i lånetillväxten i avsevärd grad påverkades av den sjunkande efterfrågan på lån. De långsiktiga tendenserna för den aggregerade lånetillväxten och den ekonomiska aktiviteten i euroområdet (se tabell 8) visar att utlåningen historiskt sett har haft en tendens att röra sig procykliskt

²⁶ ECB:s enkätundersökning om bankutlåning från juli 2009, som omfattar ett urval på över 100 banker i euroområdet, innehöll frågor om kapitalkravsdirektivets inverkan på bankernas utlåningspolitik (mätt genom deras kreditstandarder) under perioden från första kvartalet 2008 till andra kvartalet 2009.

²⁷ Efter en vinst i handelslagren (inklusive realiserade vinster och förluster) på 82 miljarder euro 2007 ådrog sig ett urval av 105 EU-banker förluster i handelslagren på 94 miljarder euro under 2008. Källor: Orbis, Bloomberg.

med konjunkturcykeln. Bortsett från den press som bankerna i euroområdet upplevde under den finansiella turbulensen och övergången till kapitalkravsdirektivet visar färsk uppgifter att lånetillväxten på aggregatnivån den senaste tiden mer eller mindre har rört sig i linje med historiska mönster. Tillväxten i hushållslån sjönk i allmänhet parallellt med avmattningen i den ekonomiska aktiviteten, medan tillväxten i lån till icke-finansiella företag först började sjunka efter en tidsförskjutning, vilket är i linje med tidigare observationer.

23. **Generellt sett är det fortfarande svårt att bedöma i vilken utsträckning genomförandet av kapitalkravsdirektivet har lett till en mer konjunkturförstärkande bankutlåning. Även om de uppgifter som redovisas i detta avsnitt pekar på vissa eventuella kopplingar mellan direktivet och utlåningsmönstret, krävs en analys över en längre period för att dra säkrare slutsatser. Dessutom är det viktigt att betona att genomförandet av Basel II-ramverket sammanföll med finanskrisens utbrott, vilket innebär att det är särskilt svårt att reda ut vilka effekter som beror på var och en av dessa två händelser.**

5. KREDITTILLGÅNGENS INVERKAN PÅ KONJUNKTUREN

24. I det sista steget i analysen undersöks i vilken utsträckning de ändringar i bankernas utbud av lån som är en följd av kapitalkravsdirektivet inverkar på konjunkturen.
25. För att kapitalkravsdirektivet ska ge förstärkande effekter på realekonomin måste ett betydande antal kredittagande parter vara "bankberoende", vilket innebär att de inte kan ersätta banklån med andra finansieringssätt. När det gäller nya företagslån som beviljats icke-finansiella företag (se tabell 9) visar ECB:s uppgifter att små lån nådde en topp i mitten av 2008, men att de har minskat med cirka 15 procent sedan dess, medan stora lån nådde sin topp i början av 2009 och hade minskat med omkring 10 procent till september 2009. Detta tyder på att utlåningen till små och medelstora företag har påverkats starkare av den ekonomiska nedgången, men att även utlåningen till stora företag har minskat under de senaste månaderna. Volymen av små lån minskade dock mer än stora lån, och spridningarna mellan räntesatserna för små och stora lån har ökat sedan början av 2008 (se tabell 10).
26. Enligt en färsk undersökning²⁸ av små och medelstora företag i EU verkar emellertid de flesta av dessa företag fortfarande ha tillgång till bankfinansiering, trots de försämrade lånevillkoren. Resultaten av undersökningen visade att de flesta ansökningar om bankfinansiering beviljades, 60 procent av de små och medelstora företagen i euroområdet uppgav att de under första halvåret 2009 hade beviljats hela det lånebelopp de ansökt om, och ytterligare 17 procent beviljades en del av beloppet. Endast 12 procent²⁹ av ansökningarna avslogs (se tabell 11).

²⁸ Undersökningen genomfördes av ECB i samarbete med kommissionen den 17 juni–23 juli 2009, och omfattade 6 000 små och medelstora företag och stora företag i euroområdet.

²⁹ Ju större företagen var, desto lättare beviljades de lån eftersom endast 5 procent av de stora företagen fick avslag på sina ansökningar.

Kommissionen inhämtade jämförbara uppskattningar i ett separat frågeformulär till EU-företag om tillgång till bankkrediter.³⁰

27. När det gäller den utsträckning i vilken kredittagande företag kan dämpa effekterna av begränsad utlåning inom ramen för den ekonomiska nedgången visar uppgifter att marknadsbaserad finansiering, t.ex. utfärdande av aktier och skuldsäkerheter, i någon grad har mildrat den minskning av den långsiktiga bankfinansieringen som observerats sedan årsslutet 2008 (se tabell 12). När det gäller små och medelstora företag beviljades de flesta av de företag som hade ansökt om handelskrediter eller annan extern finansiering under första halvåret 2009 hela det begärda beloppet, men en del företag uppgav att de inte hade kunnat erhålla finansiering från dessa alternativa källor (13 % respektive 15 %, se tabell 11).
28. **Oavsett de senaste månadernas indikationer på att den marknadsbaserade finansieringen kommer att fortsätta ersättas av bankbaserad finansiering bör bankernas dominerande roll när det gäller att tillhandahålla finansiering för utgifter och investeringar inte underskattas, särskilt inte med tanke på att det har varit svårt för vissa företag, i synnerhet de mindre, att erhålla den nödvändiga finansieringen från alternativa källor. Dessutom finns det färiska empiriska bevis för att chockerna mot tillgången till lån kan inverka på den ekonomiska aktiviteten i euroområdet finanssystem, som domineras av banker.**³¹

6. LOGISK GRUND FÖR BERÄKNINGEN AV KAPITALKRAVEN

29. I enlighet med G20-gruppens beslut inledde kommissionen den 26 februari 2010 ett offentligt samråd om ett paket med alternativ för att ändra kapitalkravsdirektivet på områdena likviditet och motsvarande kreditriskhantering, definitionen av kapital, skuldsättningsgrad, konjunkturutjämnande åtgärder, systemmässigt viktiga finansinstitutioner och den gemensamma regelboken. De uppgifter som ska ingå i denna rapport omfattar inte en bedömning av dessa eventuella krav.³²

³⁰ Återkoppling från 429 EU/EES-företag visade att 13 procent av företagen under perioden oktober 2008–september 2009 som ansökte om en bankkredit inte lyckades erhålla finansiering i form av bankkrediter, och denna procentandel var högre för små och medelstora företag (15 %) än för större företag (5 %). Svaren visade även att för ett underordnat urval av företag som uppgav att de hade påverkats negativt när det gäller tillgången till bankkrediter, hade små och medelstora företag även svårare att erhålla de medel de behövde från andra källor än för stora företag.

³¹ Capiello et al. (2009) ger empiriska bevis för att det finns en koppling mellan bankernas utlåning och att effekterna överförs till penningpolitiken i euroområdet. Författarna fann att ändringar i tillgången till krediter, både när det gäller volymer och de kreditstandarder som tillämpas på företag, har avsevärda effekter på den realekonomiska aktiviteten. Restriktioner i bankernas balansräkningar, t.ex. bindande lagstadgade kapitalkrav – i den utsträckning att de leder till att bankerna minskar sitt låneutbud – kan få negativa återverkningar på tillväxten i realekonomin.

Ciccarelli et al. (2009) använder en panel VAR för euroområdet med BNP, priser, kortsiktiga räntor, efterfrågan på lån och villkor för tillgång till lån. Genom att använda impulssvarsfunktioner finner författarna att en skärpning av kreditstandarderna leder till en avsevärd minskning av BNP-tillväxten. I den utsträckning som direktivet om kapitalkrav påverkar bankernas kreditstandarder tyder detta resultat på att även den ekonomiska aktiviteten i slutändan skulle påverkas av direktivet om kapitalkrav.

³² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

30. När det gäller de konjunkturförstärkande effekterna har emellertid två frågor uppmärksammas särskilt i kölvattnet av krisen, dvs. effekten av nedskrivningar av värdepapperiseringar och lån till små och medelstora företag. Det har särskilt rått oro över de negativa effekterna för små och medelstora företag om kapitalramen skulle leda till en minskad tillgång till kredit och högre räntor.
31. Sambandet mellan tillgångar innebär att en kredittagares tillgångsvärde är beroende av den allmänna ekonomiska situationen – alla kredittagande parter är sammankopplade av denna enda riskfaktor, och de har därför en tendens att visa en liknande utveckling. Dessa samband är beroende av tillgångsklass, eftersom olika kredittagande parter och tillgångsklasser visar olika grader av beroende av den allmänna ekonomin, och detta inverkar även på riskviktningarna. Ett exempel på svagt samband är privatkundportföljen, eftersom privatkunders fallissemang har en tendens att vara mer överkänsliga och mindre beroende av konjunkturen än företags fallissemang. Till följd av detta är förlustkurvan tämligen plan, och kapitalkraven är lägre beroende av tillståndet för ekonomin. Inom den gällande kapitalkravsrampen erkänns de små och medelstora företagens betydelse för EU-ekonomin, och lån till små och medelstora företag på en kreditvolym på mindre än 1 miljon euro faller inom tillgångsklassen för privatlån. Kapitalkraven för sådana lån påverkas därför mindre av konjunkturen och ger avsevärda fördelar för små och medelstora företag jämfört med Basel I.
32. Minimikapitalkraven för värdepapperiseringar är också viktiga. Dessa grundas främst på kreditvärderingsinstitutens externa kreditvärderingar.³³ Externa värderingar ger ett relativt standardiserat, lättförståeligt och oberoende mått, som redan användes i stor omfattningen av marknaden innan det inbegreps i Basel II-ramverket.³⁴ Varje kreditvärdering för en värdepapperiseringstranch är kopplad till en specifik riskviktad kapitalavgift (se tabell 13). Kapitalkraven ökar starkt när en värdepapperisering får lägre betyg än BBB-, och alla värdepapperiseringar som har ett betyg lägre än B+ måste fullständigt backas upp av lagstadgat kapital. Detta beror på följande orsaker:
- För efterställda trancher kan förlusterna efter fallissemang vara mycket större för värdepapperiseringspositioner än för vanliga företagslån som har en liknande sannolikhet för fallissemang.
 - Tillsynsmyndigheterna har infört incitament för att få bankerna att avstå från att investera i lägre värderade och riskfyllda efterställda trancher.³⁵

³³ Banktillsynsmyndigheterna har inte velat tillåta bankerna att utnyttja sina egna kreditriskmodeller för att erhålla kapitalkrav p.g.a. osäkerheten och bristen på uppgifter med avseende på tillgångssamband. Färsk erfarenheter visar att bankernas interna modeller inte har fungerat särskilt bra.

³⁴ Enligt direktiv 2009/111/EG om ändring av direktivet om kapitalkrav krävs fullständig företagskontroll från bankernas sida, vilket bl.a. innebär ett bibehållande på 5 procent av värdepapperiserade tillgångar. Styrningen av kreditvärderingsinstitut kommer att regleras av förordningen om kreditvärderingsinstitut.

³⁵ Det finns emellertid viktiga faktorer som kan bidra till att minska effekterna av de höjda kapitalkraven om värderingarna förändras: i) Sänkta kreditvärderingar följs av justerade förluster i redovisningen. Eftersom bankerna enligt EU-reglerna får utjämna justerade förluster i redovisningen mot kapitalkraven kommer effekten av sänkta kreditvärderingar att bli mycket mindre för de banker som har tillämpat en konservativ värderingspolitik för sina värdepapperiseringspositioner. ii) Banker som har beviljats statliga garantier för sina värdepapperiseringspositioner eller har sålt dem på marknaden eller till

Under finanskrisen skrevs värdepapperiseringstrancher kraftigt ned av kreditvärderingsinstituten. Inte bara efterställda utan även bättre rangordnade, ursprungligen högt värderade trancher belades med högre kapitalutgifter. Från och med juni 2009 utgjorde kapitalkraven för värdepapperiseringspositioner i genomsnitt 6 procent av minimikapitalkraven för grupp 1-banker och 3,2 procent för grupp 2-banker.³⁶ Ökad differentiering och ökad detaljnivå i kapitalkraven skulle kunna bidra till att lösa det här problemet, och kapitalutgifterna för värdepapperiseringar ses därför över för närvarande.

33. För att utvärdera de övergripande effekterna av eventuella ändringar av Basel II-ramverket på kapitalnivåerna kommer Baselkommittén att genomföra en kvantitativ konsekvensanalys. För att bedöma effekterna av eventuella ändringar på EU:s banker och eventuella effekter på bankernas utlåning har kommissionen uppmanat CEBS att genomföra en parallell undersökning för EU:s räkning. Viktigt i sammanhanget är att CEBS-analysen kommer att omfatta små banker, vars utlåningsverksamhet kan vara särskilt relevant för små och medelstora företag.

7. ÅTGÄRDER FÖR ATT HANTERA KONJUNKTURFÖRSTÄRKANDE EFFEKTER

34. Eftersom det inte är möjligt att skapa större riskkänslighet bland institutionerna vid en viss tidpunkt utan att införa cykliska effekter i minimikapitalkraven med tiden, kan en viss grad av konjunkturförstärkande effekter bli oundviklig. I kapitalkravsdirektivet hanteras denna kompromiss genom att ett antal garantier införs för att begränsa eventuella konjunkturförstärkande effekter, bl.a. stresstester (som en del av den andra pelaren), minimigränser i övergångsskedet för kapitalnivåer, gynnsammare riskviktningar för exponeringar för mindre cykliska kredittagande parter (små och medelstora företag) och tillskott till kapitalberäkningen så att den beräknas på långa datahistorier (för PD) och nedåtuppskattningar (för LGD).

35. Den senaste tidens kris har emellertid visat att marknadsdeltagarna förväntar sig en ökning av kapitalnivåerna i de fall de inte anser att en institution har förmåga att absorbera förluster. Stärkta konjunkturutjämnande åtgärder i kapitalkravsreglerna skulle kunna bidra till att återupprätta förtroendet för bankernas balansräkningar, och följaktligen minska sannolikheten för att bankerna måste höja kapitalkraven eller starkt minska skuldbördan i sina kreditportföljer för att uppfylla marknadsdeltagarnas förväntningar. Kommissionen instämmer med internationella institutioner som FSB och Baselkommittén om att det krävs ytterligare åtgärder för att undvika överdrivna konjunkturstärkande effekter.

7.1. Kapitalbuffertar och provisioner

36. Kommissionen överväger att införa kapitalbuffertar och/eller avsättningar genom hela cykeln. Syftet med båda dessa typer av åtgärder är att minska de konjunkturförstärkande effekterna. "Dynamiska avsättningar" innebär avsättningar för "förväntade" kreditförluster för exponeringar, och kapitalbuffertar berör "oväntade förluster".

specialiserade statligt sponsrade finansiella företag ("bad banks") skulle också få fullständig eller delvis befrielse från de höjda kapitalkraven.

³⁶ I slutet av juni 2008 låg dessa genomsnitt på 2,9 procent för grupp 1 och 4,5 procent för grupp 2.

37. Dessutom finns det två typer av konjunkturutjämnande åtgärder – åtgärder som vidtas på grundval av risker som är specifika för banker (mikronivå) och åtgärder som är baserade på en eller flera makrovariabler, som avspeglar den mer allmänna systemrisken (makronivå). Dynamiska avsättningar, kapitalbevarande buffertar och ett förslag från CEBS om att dämpa minimikapitalkravens cykliska effekter (se nedan) är bankspecifika åtgärder – de avser särskilda risker som är förknippade med en enskild bank.
38. Avsättningar för låneförluster minskar den rapporterade nettoinkomsten under den period då avsättningen reserveras och minskar lånens överföringsvärde. I redovisningsstandarderna används för närvarande en modell där reservering sker när en händelse inträffat ("incurred loss model"), vilket innebär att förluster endast reserveras om de har inträffat på balansdagen. Enligt de nuvarande standarderna är det inte möjligt att göra avsättningar för kreditförluster som baseras på förväntade händelser i framtiden.³⁷
39. I praktiken kanske det inte inträffar några förluster för en långsiktig portfölj som påbörjats under en ekonomisk uppgång, och enligt de internationella redovisningsstandarderna (IFRS) ska inga avsättningar göras för kreditförluster för enskilda lån. Enligt systemet med avsättningar över hela cykeln ("dynamiska avsättningar") och IASB-förslaget skulle bankerna vara skyldiga att göra avsättningar för förväntade kreditförluster. På så sätt skulle bankerna bygga upp avsättningar under ekonomiska uppgångar som kan fungera som en buffert under nedgångar.
40. Flera alternativ övervägs för närvarande för att effektivt hantera frågan om konjunkturförstärkande effekter, och en förbättring av reglerna om avsättningar är ett av alternativen. I detta sammanhang har mer långsiktiga lösningar, t.ex. dynamiska avsättningar, vissa fördelar i och med att bankerna avspeglar förväntade förluster tidigare. IASB arbetar redan med att ändra de gällande reglerna för avsättningar.

³⁷ IASB har genomfört en omfattande granskning av IAS 39 "finansiella instrument", inklusive avsättningar för kreditförluster, och i november 2009 utfärdades ett separat förslag till exponering (Exposure Draft). Förslaget innehåller fem mättingsprinciper på hög nivå (Expected Cash Flow Model, ECF) som rapporterade enheter bör använda i kombination med principbaserad vägledning om hur den amorterade kostnaden ska fastställas. Enligt den föreslagna metoden ska bankerna göra följande:

- Redan i inledningsskedet uppskatta de förväntade kassaflödena för den (återstående) löptiden för det finansiella instrumentet, inklusive de förväntade kreditförlusterna (ta hänsyn till säkerheten).
- Beräkna den "effektiva räntesatsen" (interna intäkter) på grundval av de förväntade kassaflödena. Den effektiva räntesatsen skulle vara lägre än den avtalade räntesatsen eftersom hänsyn tas till förväntade kreditförluster.
- Granska det ursprungliga kassaflödet och de förväntade kreditförlusterna och revidera dem vid behov.

ECF-strategin skulle kunna bidra till att förbättra avsättningar för kreditförluster jämfört med den nuvarande modellen där reservering sker när en händelse inträffat ("current incurred loss") enligt IAS 39 eftersom det inte längre skulle behövas en utlösande händelse och det skulle vara möjligt att registrera kreditförluster tidigare. ECF-strategin skulle även leda till en bättre anpassning av avtalade ränteinkomster till förväntade förluster. ED-strategin ger emellertid begränsad vägledning om användningen av uppgifter och modeller. Det krävs i stort sett endast point-in-time-bedömningar för kassaflöden och förväntade kreditförluster. Liksom Baselkommittén och andra intressenter granskar kommissionen IASB:s förslag och kommer att bidra till att förbättra förslaget enligt de mål som fastställts av G20.

Baselkommittén planerar att lämna ett detaljerat bidrag, som skulle begränsa de konjunkturförstärkande effekterna och göra IASB:s modell mer operativ.

41. När det gäller kapitalbuffertar identifieras två kompletterande faktorer. Den första faktorn fastställer en fast målbuffert (kapitalbevarande buffert) över det lagstadgade minimibelopp som finns tillgängligt för att absorbera förluster under stressperioder. Bankerna förväntas bygga upp sådant kapital under goda tider. Banker som ligger under det fastställda målet skulle bli föremål för begränsningar av kapitalfördelningen (dvs. betalningar av utdelningar, aktieåterköp) till dess att de fastställda buffertmålen nås. På så vis skulle det garanteras att banksektorn bygger upp kapitalbuffertar när de har tillräckliga inkomster för att göra detta och sedan använder dessa buffertar under stressperioder. Att se till att kapitalet växer under perioder med höga inkomster skulle kunna bidra till att dämpa överdrivna kreditförlängningar och skuldsättning inom banksektorn.
42. Den andra faktorn utgörs av en konjunkturutjämnande kapitalbuffert. Den skulle utformas för att nå det mer övergripande målet för stabilitetstillsyn på makronivå om att skydda banksektorn från perioder av överdriven kreditillväxt och stödja bankernas utlåning under ekonomiska nedgångar. Målnivån för konjunkturutjämnande kapitalbuffertar skulle variera med tiden och skulle fastställas som en funktion av en eller flera makrovariabler som väljs för att agera som en indikator för riskökningar på makronivå. Avvikelser i makrovariabeln eller makrovariablerna från det långsiktiga genomsnittet skulle ange perioder när makrorisken byggs upp, vilket skulle leda till att kapitalbevarandebuffertens omfattning ökas.
43. För att hantera konjunkturförstärkande effekter på stabilitetstillsynen på makronivå lyfter kommissionen fram alternativet med en kapitalbuffert som varierar med tiden. Eftersom en sådan åtgärd skulle kräva en allmän bedömning av ekonomiska och penningpolitiska faktorer samt en bedömning av stabilitetstillsynen på makronivå, kommer kommissionen tillsammans med ECB att undersöka möjliga vägar för att integrera denna åtgärd i den nya tillsynsstrukturen.

7.2. En sänkning av minimikapitalkraven

44. CEBS har föreslagit att processen i andra pelaren ska användas för att justera trycket på PD-uppskattningarna under gynnsamma kreditförhållanden. I praktiken bygger denna metod på en justering, som avspeglar skillnaden mellan nuvarande PD och PD som antingen motsvarar recessioner eller långsiktiga genomsnitt. När justeringen är utformad på detta sätt minskar den under konjunkturedgångar och ökar under expansionsfaser. Bufferten skulle sedan beräknas enligt detta. Den skulle därför kunna absorbera konjunkturmässiga fluktuationer i minimikapitalkraven, och minska de konjunkturstärkande effekterna.

7.3. Skuldsättning

45. Skuldsättningen i finanssystemet ökade betydligt under upptakten till den rådande finanskrisen, både inom den reglerade sektorn och inom de icke-reglerade sektorerna, i enheter som hedgefonder och private equity-företag. Ökad skuldsättning kan leda till att avkastningen ökas under goda tider, men den leder likaså till att förlusterna förvärras vid en nedgång. Dessutom orsakade de minskningar av

skuldsättningen som gjordes inom finanssystemet ytterligare skadliga effekter på finansmarknaderna och ekonomin i stort.

46. I G20-gruppens förklaring av den 2 april 2009³⁸ angavs att ”riskbaserade kapitalkrav bör kompletteras med ett enkelt, öppet mått som inte är riskbaserat och är internationellt jämförbart, där exponeringar utanför balansräkningen beaktas, och som på lämpligt sätt kan bidra till att hålla tillbaka den ökade skuldsättningen i banksystemet”. I sitt offentliga samråd skisserade Baselkommittén upp konturerna till en skuldsättningsgrad som skulle fungera som ett kompletterande mått till den riskbaserade Basel II-ramen för att gå över till en behandling inom första pelaren som grundas på lämplig granskning och kalibrering. I linje med Baselkommitténs syn överväger kommissionen att införa en skuldsättningsgrad i syfte att uppnå följande mål:
- Begränsa en ökning av skuldsättningen inom banksektorn, för att på så vis bidra till att mildra risken för destabiliserande minskningar av skuldbördan som kan skada finanssystemet och ekonomin.
 - Införa ytterligare garantier mot modellrisker och mättningsfel genom att komplettera det riskbaserade måttet med ett enkelt, öppet och oberoende mått av risken, som grundas på bruttoexponeringar.
47. Det är önskvärt att skuldsättningsgraden harmoniseras internationellt innan den genomförs, och att den justeras fullständigt för eventuella kvarstående skillnader i redovisningen. Graden skulle kalibreras så att den fungerar som ett trovärdigt kompletterande mått av de riskbaserade kraven, med beaktande av de kommande ändringarna av Basel II-ramverket.

7.4. Åtgärder som redan har vidtagits av kommissionen

48. Under de år som finansboomen varade stimulerade incitamentsystemen för beslutsfattande personal inom finansföretagen de konjunkturförstärkande effekterna. Överdrivet risktagande stimulerades genom inriktningen på kortsiktig lönsamhet, utan att fånga upp och justera för risker på lämpligt sätt eller beakta de långsiktiga resultaten.³⁹
49. För att komma till rätta med denna negativa effekt av dåligt utformade ersättningsstrukturer har kommissionen föreslagit att kraven i kapitalkravsdirektivet ska kompletteras med en uttrycklig skyldighet för kreditinstitut och investmentföretag att utforma och upprätthålla en ersättningspolitik och ersättningsrutiner för personalkategorier som i sitt arbete utför uppgifter som i väsentlig utsträckning påverkar företagets riskprofil.⁴⁰
50. För att förbättra kapitalkraven har kommissionen också föreslagit ändringar av kapitalkravsdirektivet för att öka de lagstadgade kapitalkraven för verksamheter i

³⁸ G20 (2009).

³⁹ I punkt 5 beskrivs flera exempel på olämpliga reaktioner från marknadsdeltagarna på ändringar i de ekonomiska förhållandena.

⁴⁰ KOM(2009) 362 slutlig.

handelslagret och omvärdepapperiseringar som innehas utanför handelslagret.⁴¹ Under finanskrisen ledde bristerna i minimikapitalkraven på dessa områden till ytterligare stress på bankernas kapitalställning, vilket i sin tur förmodligen ledde till åtstramningen av bankernas utlåningsstandarder.

51. År 2009 föreslog kommissionen även att ett europeiskt systemriskråd⁴² skulle inrättas för att övervaka stabiliteten i finanssystemet i stort. Om ett sådant systemriskråd inrättas enligt förslaget kommer rådets uppgift att vara att identifiera systemriskerna på EU-nivå och utfärda riskvarningar. Att lägga till en robust stabilitetstillsyn på makronivå för att komplettera den nuvarande tillsynsstrukturen på mikronivå kan bidra till att hantera källor till konjunkturförstärkande effekter som är kopplade till begränsningar i riskmätningen och olämpliga reaktioner från marknadsdeltagarna på riskerna.⁴³ På så sätt skulle cyklerna och uppbyggandet av risker i systemet kunna upptäckas i rätt tid. Om detta kompletteras med starka kopplingar till tillsynsmyndigheter och politiskt ansvariga blir det möjligt att vidta åtgärder redan i ett tidigare skede för att undvika överdriven volatilitet och konjunkturförstärkande effekter vid en ekonomisk nedgång.

7.5. Slutsatser

52. Det bör påpekas att den analys som görs endast är preliminär eftersom reglerna för den andra omarbetningen av kapitalkravsdirektivet antogs så sent som 2009.
53. Kommissionen konstaterar att många internationella institutioner och kommittéer har lyft fram betydelsen av att införa konjunkturutjämnande åtgärder i tillsynsramen för att minska överdrivna konjunkturförstärkande effekter i finanssystemet. Parallellt med det arbete som pågår i Baselkommittén kommer kommissionen särskilt att granska alternativ för att komma till rätta med systemriskerna och konjunkturförstärkande effekter på ett så effektivt sätt som möjligt. Kommissionen anser att dessa åtgärder bör bidra till att begränsa överdrivet risktagande i tider av ekonomisk tillväxt, men att de även måste vara utformade så att de kan dras tillbaka under ekonomiska nedgångar för att öka banksektorns återhämtningsförmåga och stödja kreditflödet till ekonomin.
54. Kommissionen påminner om Ekofinrådets slutsatser⁴⁴, där Ekofinrådet ”stöder införandet av framåtblickande avsättningar som innebär att det görs avsättningar som härrör från vinster i goda tider för förväntade låneportföljsförluster, vilket skulle bidra till att begränsa procyklikaliteten”. Kommissionen erinrar likaså om G20-rekommendationerna, där G20 uppmanar ”de ansvariga för utformningen av redovisningsstandarder att snabbt börja samarbeta med tillsynsmyndigheter och lagstiftare för att förbättra standarderna för värdering och avsättningar och inrätta en gemensam uppsättning globala redovisningsstandarder av hög kvalitet”. Kommissionen kommer att ta hänsyn till det pågående arbetet i den internationella organisation som arbetar med att fastställa redovisningsstandarder (IASB) och stabilitetstillsynsmyndigheterna (särskilt Baselkommittén), när den överväger ett lagstiftningsförslag.

⁴¹ Ibid.

⁴² Se KOM(2009) 499 slutlig.

⁴³ Se punkt 4 för mer information om dessa frågor.

⁴⁴ Ekofin (2009).

8. REFERENSER

BIS (2008), "Addressing financial system procyclicality: a possible framework", Not för FSF Working Group on Market and Institutional Resilience, september 2008, finns på http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904e.pdf?noframes=1.

Borio, C., C. Furfine, och P. Lowe (2001), "Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options", BIS Paper No 1.

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen och M. Protopapa (2009), "Do bank loans and credit standards have an effect on output? A panel approach for the euro area", arbetsdokument från ECB (kommande).

Ciccarelli, M., A. Maddaloni och J.-L. Peydró (2009), "Trusting the Bankers: a New Look at the Credit Channel of Monetary Transmission", diskussionsunderlag som lades fram vid 2009 års CREDIT-konferens på temat "Credit Risk, Financial Crises, and the Macroeconomy", i Venedig.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i fråga om kapitalkrav för handelslager och omvärdepapperisering samt samlad tillsynsbedömning av ersättningspolitik (KOM(2009)362 slutlig). Se http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/com2009/Leg_Proposal_Adopted_1307.pdf.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den 23 september 2009 om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd (KOM(2009)499 slutlig), se http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/com2009_499_en.pdf.

Ekofin (2009), "rådets slutsatser om procyklikalitet", 2 954:e mötet i rådet (ekonomiska och finansiella frågor) i Bryssel den 7 juli 2009. Se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/109050.pdf.

G20 (2009), "Förklaring om en förstärkning av det finansiella systemet, London, den 2 april 2009. Se http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf.

Masschelein, N. (2007), "Monitoring pro-cyclicality under the capital requirements directive: preliminary concepts for developing a framework", arbetsdokument från NBB, dok.nr. 120.