

CECILIA SKINGSLEY

Bankerna, kriserna och framtiden

BERTIL OHLININSTITUTET är en liberal tankesmedja grundad 1993. Institutets uppgift är att genom forskning och kvalificerad debatt i svensk liberal tradition bana väg för nya tankar och nya frågor.

ÅRETS ANNE WIBBLE-FÖRELÄSARE:

CECILIA SKINGSLEY är vice riksbankschef. Hon har en bakgrund som ekonom och journalist och har bland annat arbetat som chefsekonom på Swedbank.

FORMGIVNING: KRISTOFFER HELLMAN

OMSLAG: ATELJÉ LANDGRAFF

JAG SYNS TRYCKERI, TYRESÖ 2013

CECILIA SKINGSLEY

Bankerna, kriserna och framtiden

Anne Wibble-föreläsning 26 november 2013

ISBN 978-91-980453-4-5

Att få hålla ett tal till minne av Anne Wibble är för mig en mycket stor ära. Jag hade förmånen att få arbeta litet med Anne under hennes tid som finansminister 1991 till 1994. Som pressekreterare i Finansdepartementet de där åren kom jag att arbeta mycket med strategi och kommunikation kring bankkrisen. Vid några tillfällen kom jag då att få assistera Anne vid olika pressmöten som berörde bankfrågor. Hon kom att bli en förebild och en inspiration för mig som sedan de åren ständigt försöker bli bättre på att förstå samspelet mellan ekonomi, politik, myndighetsutövning och finansiella marknader.

Rubriken för min föreläsning är ”Bankerna, kriserna och framtiden”, om banksystemets roll i den moderna samhällsekonomin. Fem år efter kollapsen i investmentbanken Lehman Brothers är vi i en fas där det är enkelt att fylla ett helt föredrag genom att tala om de nya regleringar som successivt möter bankerna. Det handlar om mycket teknik och detaljer.

Men för mig handlar bankverksamhet inte bara om sådant utan är någonting som påverkar oss människor på djupet. Banker arbetar mitt i relationerna mellan långgivare och låntagare, mellan risktagare och riskovilliga. Dessa relationer har varit en inspirationskälla för författare och dramatiker i hundratals år. Bäst och mest tragiskt skildrades det av William Shakespeare i pjäsen Köpmannen i Venedig. Modernt uttryckt ställer riskälskaren Antonio ut den största pant som finns, sin egen kropp, till den riskovillige penningutlånaren Shylock. Skulden förfaller till betalning, Shylock har rätt till ett skålpund kött ur köpmannens kropp och det ser illa ut för Antonio. Men Shakespeare vänder intrigen och det blir istället Shylock som slutar som förloraren,

i flera bemärkelser.

Men även svenska dramatiker har beskrivit den stundtals svåra relationen mellan långgivare och låntagare. Strindbergs pjäs Påsk och Hjalmar Bergmans pjäs Swedenhielms handlar båda om ångesten och svårigheterna som följer på att vara satt i skuld och utlämnad till en långgivares goda vilja.

Det är lätt att ha starka åsikter om och stundtals känna starka känslor inför bankverksamhet, på ett sätt som få andra branscher framkallar. Jag nämner detta, för att jag själv försöker hålla det i bakhuvudet när vi nu internationellt och nationellt försöker dra de kloka slutsatserna av den globala bankkrisen.

Men bankverksamhet spelar inte bara en intressant roll i litteratur och dramatik, utan fyller en helt central funktion i ett modernt samhälle. Jag tror att det är där vi måste börja när vi diskuterar finansiell reglering.

Utan fungerande banker finns inget fungerande finansiellt system

Banker tillhandahåller funktioner som är avgörande i en modern ekonomi. Genom att förmedla betalningar, omvandla hushålls och företags sparande till investeringar och genom att hantera risker bidrar de till att den reala ekonomin kan fungera väl.

Riksbanken definierar finansiell stabilitet som att det finansiella systemets grundfunktioner upprätthålls och har motståndskraft mot störningar. Bankerna är de enskilt viktigaste leverantörerna av dessa grundfunktioner.

Bankers kärnverksamhet innebär risker

Samtidigt medför dessa funktioner risker som gör banker särskilt sårbara om förtroendet för dem skulle sjunka.

En banks tillgångar består mest av utlåning till allmänheten eller till andra banker. Bankens lönsamhet är därför beroende av att dessa låntagargrupper betalar de pengar de är skyldiga banken. Om så inte

sker uppstår kreditförluster. Generellt är tillgångarna mer varierande i värde och mindre likvida än vad skulderna är.

Skuldsidan består till stor del av poster som är nominellt fasta och som insättarna och andra finansiärer kan begära att få tillbaka när som helst, eller i alla fall snart. Vid förluster kan förtroendet för banken sjunka. Detta kan i sin tur leda till att de som lånar banken pengar begär att få dem tillbaka för att placera dem någon annanstans, vilket kan leda till ytterligare misstro. Eftersom banken sannolikt inte har likvida medel för att förse alla insättare med pengar på en gång kommer förlorat förtroende snart att innebära problem.

Bankers kapitalstrukturer skiljer sig också i hög grad från andra företags. Andelen eget kapital i förhållande till skulderna är nämligen ofta mycket lägre än hos andra företag, kanske en femtedel eller tiondel av vad stora industriföretag har.

Bankers centrala funktioner gör dem speciella – och sårbara

Kombinationen av bankernas centrala funktioner och deras höga skuldsättning skapar risker. Det handlar om kreditrisken – risken att inte få igen de pengar man lånat ut – och om likviditetsrisken – risken att inte kunna låna pengar. Genom sin höga skuldsättning är banker sårbara.

Problem hos en bank riskerar också att spridas till andra banker. Sådan spridning kan ske på både tillgångs- och skuldsidan av bankernas balansräkningar. Inlånings- och utlåningsöverskott i olika delar av världen hanteras på en global interbankmarknad och bankernas tillgångar är därför till stor del lån till andra banker. Bankernas skulder är i sin tur till stor del lån från andra banker.

Risikovikter och låg kapitaltäckning kan förstärka konjunkturen

Problem i en bank är alltså inte alltid bara ett problem för den banken. Och när många banker ser till sig själva och gör det som är rationellt för dem enskilt kan konsekvenserna i samhällsekonomin bli mindre

lyckade.

Låt säga att en ekonomi går in i en allvarlig lågkonjunktur och att risken att bankerna ska göra kreditförluster stiger i och med att kreditkvaliteten sjunker. Bankernas riskvikter ska då stiga, vilket innebär att bankerna bör hålla mer eget kapital. Men detta blir samtidigt svårare än vanligt eftersom bankerna nu kommer att tjäna mindre än vanligt, och alltså får se sitt kapital sjunka.

Men eftersom bankerna måste uppfylla vissa kapitalkrav kommer de som lånar ut pengar till bankerna att kräva att dessa håller mer eget kapital. Det kravet kan bankerna möta på flera sätt:

- Bankerna kan minska sina riskvägda tillgångar. Eftersom risken ökat bör inte riskvikterna minska, utan banken blir i stället tvungen att göra sig av med tillgångar.
- Bankerna kan satsa på att göra sig av med mer riskfyllda tillgångar, som företagslån, och välja säkrare tillgångar, exempelvis statspapper.
- Bankerna kan också ta in nytt kapital, men det är inte alltid så lätt i en lågkonjunktur. Det sänker också värdet på befintliga aktie ägares innehav.

När flera banker gör detta samtidigt får det konsekvenser i ekonomin.

- Utbudet av krediter minskar. Bankerna blir mer restriktiva med vad de lånar ut till och hur mycket.
- När banker säljer tillgångar sjunker priset på dessa, vilket pressar ner värdet också på andra bankers tillgångar. De kan därför dras in i samma förlopp.
- Det blir svårare för hushåll och företag att få lån till konsumtion och investeringar, vilket minskar deras efterfrågan och den generella aktiviteten i ekonomin. Lågkonjunkturer förstärks därmed ytterligare.

Det är skillnad mellan privata och samhällsekonomiska kostnader

Som jag hittills förklarat är banker i alla fall som kollektiv samhällsviktiga. Banker är nödvändiga – men sårbara, smittsamma och ibland systemviktiga.

På så sätt råder stora skillnader mellan privata och samhällsekonomiska kostnader i bankverksamhet. Bankverksamhet innebär större risker än vad aktieägarna själva investerat. Därför finns det goda skäl för det offentliga att reglera banker. Men skillnaden mellan samhällsekonomiska och privata kostnader gör också tydligt att många samhällsekonomiskt välmotiverade åtgärder kommer att möta motstånd från privata intressen.

Motståndet gäller inte minst högre krav på det egna kapital banker behöver hålla. Intressenterna menar att kapital är dyrare än lån.

Och så är det ju – för bankerna. Men i sammanhanget är det viktigt att skilja på privat- och samhällsekonomiska kostnader. Högre kapitaltäckningskrav innebär privatekonomiska kostnader för bankerna. Vi på den offentliga sidan bör främst fokusera på de samhällsekonomiska konsekvenserna.

En hörnpelare i modern finansiell forskning är den grundläggande teori som etablerades av Modigliani och Miller för över 50 år sedan. Den säger att värdet på ett företag inte beror på hur företaget finansieras – under vissa antaganden. I princip visar teorin att finansieringsformen är betydelsefull bara om det är skillnad på företags och privatpersoners skulder. Jag ska här visa några sådana skillnader, vilka kan göra att kostnaderna för egna och lånade medel skiljer sig åt – men mer i en privatekonomisk än i en samhällsekonomisk kalkyl.

Ett aktiebolag är i grunden ett sätt att skydda ägarna från privata konsekvenser om bolaget går i konkurs. Att kunna lånefinansiera affärsverksamhet är förstås nödvändigt, och i de allra flesta fall effektivt. På välfungerande marknader hanteras långivarens risker med räntenivåer och olika villkor, exempelvis för säkerheter. Aktiebolaget är därför en historiskt välståndsbringande samhällsinstitution. Inte desto

mindre illustrerar aktieägares begränsade ansvar att den högre kostnaden för finansiering genom eget kapital rör sig om privata snarare än samhällsekonomiska kostnader.

En annan faktor är skattesystemet. Företaget får dra av räntor på lån, men betala bolagsskatt för vinsten på eget kapital. Men det är bara en privatekonomisk skillnad – ur samhällsekonomiskt perspektiv är skillnaden bara subvention av skuldfinansiering framför eget kapital.

För banker gäller specifikt att de kan vara systemviktiga – det är samhällsekonomiskt kostsamt att låta dem gå i konkurs. Därför räknar ofta marknaden med att staten på ett eller annat sätt ska rädda en bank på fallrepet. Dessa så kallade implicita garantier skapar ännu större skillnader mellan samhällsekonomiska och privata kostnader, och riskerar att leda till att bankerna tar ännu större risker.

Kriser kostar samhället mycket mer än vad bankerna själva riskerar

Av de skäl jag redogjort för följer också att en ekonomi kan drabbas hårdare av bankkriser än av andra slags ekonomiska kriser, vilket också visat sig historiskt. Därför är det särskilt viktigt att förebygga bankkriser och minska deras effekter.

När en finanskris inträffar blir det ett hack nedåt i BNP-kurvan, och ekonomin kommer som regel inte tillbaka till den tidigare trenden. Därigenom går enorma värden förlorade.

En uppskattning i forskningens mittfåra är att en nationell kris i det finansiella systemet kostar samhällsekonomin runt 60 procent av BNP.¹ Översatt till svenska förhållanden innebär det över 2 000 miljarder kronor, eller mer än 200 000 kronor per svensk.

...i alla tider och i alla länder

Detta är förstås inte unikt för Sverige. De allvarliga konsekvenserna av

1. Se BCBS (2010): An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements

finanskriser syns i många länder sedan decennier tillbaka.

Det ekonomiska tapp som representeras av skillnaden mellan tillväxttrend och faktisk BNP-utveckling är dock inte hela bilden. Till kostnaderna ska givetvis också räknas mänskligt lidande av arbetslöshet, personliga tragedier förknippade med överskuldssättning och så vidare. Allt detta fångas inte av de direkta monetära kostnaderna.

En svag finanssektor gjorde bolånekrisen i USA till en global finanskris

Jag ska nu fördjupa mig mer i den globala finanskrisen och dess förlopp, vad myndigheterna gjorde och hur den ledde till dagens problem inte minst i Eurozonen.

Den utlösande faktorn för den globala finanskrisen var de allt större problemen i den amerikanska bolånesektorn under 2007. Problemen spred sig då många bostadslån hade förpackats om, ibland till oigenkännlighet, i så kallade strukturerade produkter. Dessa instrument hölls av en mängd aktörer, och på grund av komplexiteten i instrumenten var det svårt att se vilka aktörer som hade större eller mindre problem. Samtidigt var soliditeten hos många banker låg. När problemen spred sig i den finansiella sektorn kunde därför även relativt begränsade förluster leda till stora problem.

Den bristande transparensen och den svaga motståndskraften ledde hösten 2008 till en närmast total brist på förtroende mellan finansiella institutioner. Bankerna blev tveksamma till att låna ut till varandra. Och då bankerna i hög grad finansierar sig genom att låna av varandra och andra finansiella institutioner ledde bristen på förtroende till likviditetstorka inom både den finansiella och den reala ekonomin.

Krisen möttes med delvis likartade åtgärder i alla OECD-länder

I stora drag möttes finanskrisen på ett likartat sätt i alla OECD-länder. I finanspolitiken fick de automatiska stabilisatorerna verka, och många länder satte in riktade finanspolitiska stimulanser för att dämpa fal-

let. Centralbankerna sänkte räntorna till mycket låga nivåer. I nästan alla ekonomier vidtogs också åtgärder för att förhindra ännu djupare problem i finanssektorn.

I USA, där krisen hade sitt ursprung, gav Federal Reserve och andra myndigheter likviditetsstöd till banker och andra delar av det finansiella systemet.

I Europa är bankerna viktigare för den reala ekonomins kapitalförsörjning än i USA. Stödet kanaliserades därför på vår sida Atlanten i högre grad via banksystemet. ECB har utökat likviditeten, bland annat genom att erbjuda lån på längre tid. Dessutom har ECB stöttat marknaderna för såväl säkerställda obligationer som statspapper och därmed hållit banksystemet i Eurozonen under armarna. Detta har dock inte kunnat förhindra europeiska banker från att få allvarliga problem.

Många mindre banker, liksom några storbanker, har fått avvecklas. Avvecklingen har ofta skett med statligt deltagande och stöd. Kostnaderna för statliga kapitaltillskott och garantier har varit omfattande. De ligger bakom en stor del av de finanspolitiska svårigheter många europeiska stater i dag befinner sig i, och till vilka jag ska återkomma.

Svenska myndigheter vidtog en rad åtgärder för att skydda Sverige
Sverige drogs på allvar in i den globala finanskrisen på hösten 2008. Likviditets- torkan på de finansiella marknaderna gjorde det svårt för bankerna att omsätta sina lån. Till detta kom hotet från krisen i Baltikum och svenska storbankers exponeringar där. Följden blev att efterfrågan på svenska bankpapper drastiskt föll, och efterfrågan på statspapper steg.

I det läget vidtog ansvariga svenska myndigheter en rad åtgärder:

- Riksgälden emitterade extra statsskuldväxlar och lät i praktiken bankerna byta ut sina bostadsobligationer mot mer likvida statspapper.
- Regering och riksdag utvidgade insättningsgarantin och stiftade

- snabbt lagar som möjliggjorde stöd till banksektorn.
- Utöver sänkningar av reporäntan tillförde Riksbanken likviditet på flera sätt. Vi lånade ut pengar på längre tid, lättade på kraven för säkerheter och införde fler motparter för att kunna tillföra banksystemet mer likviditet. Vi skapade swaplinor med Federal Reserve och ECB för att kunna tillgodose banksystemets behov av utländsk valuta. Vi bidrog också till krishanteringen i våra grannländer genom att skapa swaplinor med Island, Lettland och Estland. Slutligen gav vi också nödlån till Carnegie och Kaupthing Sverige.²

Riksbanken anser att den svenska krisbekämpningen var framgångsrik. Det omdömet har också andra bedömare gett – exempelvis Goodhart & Rochet i granskningen av Riksbankens arbete mellan 2005 och 2010.³ Till skillnad från andra centralbanker har vi också kunnat avveckla krisåtgärderna.

Finanskris blir skuldcrisis

Bankerna är även i centrum för de problem som avlöste den globala finanskrisen, det vill säga skuldcrisisen i euroområdet. Som jag nämnde blev flera regeringar i Europa tvungna att hantera problem i banksektorn, ofta till stora kostnader. Särskilt hårt drabbades de länder som hade haft inhemska fastighetsbubblor. Finansiella exponeringar mot USA och andra krisdrabbade länder slog dock mot banksystemen i flera länder. Påfrestningarna ledde till finansiella problem i många europeiska banker och länder, och så småningom till de senaste årens skuldcrisis.

2. För en översikt, se Molin (2010): Hur har Riksbanken hanterat den finansiella krisen?, Penning- och valutapolitik 1/2010

3. Sveriges riksdag (2011): Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010, 2010/11:RFR5

Krisen skapar en ond cirkel mellan offentlig, real och finansiell ekonomi

När den globala finanskrisen slog in i ofta svagt kapitaliserade banksystem, och många staters förmåga att stödja sina finansiella system kunde ifrågasättas, blev krisen akut. Krisen har ofta beskrivits som en ond cirkel mellan real, finansiell och offentlig ekonomi: Svag tillväxt i ekonomin ger problem i banksektorn. Bankproblem genererar kostnader för staten. Det offentliga måste strama åt för att behålla trovärdigheten, vilket minskar tillväxten. Den onda cirkeln går även åt andra hållet: Problem i banksektorn spiller över på kreditgivningen och tillväxten, vilket försvagar de offentliga finanserna och statens möjligheter att vid behov backa upp banksystemet.

Mönstret med växelverkan mellan problem i finansiell, real och offentlig ekonomi går för övrigt igen i historien. Reinhart & Rogoff har i en bok beskrivit hur ekonomiska problem och spruckna spekulationsbubblor lett till finanskris och därpå följande statsfinansiell kris gång efter annan under de senaste 800 åren.⁴

Krisen gav oss viktiga lärdomar

Erfarenheterna från 2008 och framåt har avslöjat en rad svagheter i banksystemet och i tidigare reglering.

Den kanske viktigaste läxan är att kapitalkraven hade varit för låga – bankerna fick ha för lite kapital och kapital av för låg kvalitet.

Bankerna hade kunnat utöka sina balansräkningar kraftigt. Före krisen väckte det knappt någon uppmärksamhet att banker hade 30 gånger större lån än eget kapital. Det gjorde att bankerna hade små möjligheter att stå emot de förluster krisen medförde.

En annan viktig läxa var att regleringen inte hade tagit tillräcklig hänsyn till bankernas likviditetshantering. Bankerna hade inte tillräckliga reserver att ta ur vid utflöden av kapital under stressade perio-

4. Reinhart & Rogoff (2009): This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly

der, och tog över tiden allt större likviditetsrisker genom att finansiera långfristiga tillgångar med kortfristiga skulder.

Dessutom låg tillsynens fokus på situationen i enskilda institut snarare än på systemrisker. När krisen slog till blev komplexiteten i kopplingarna inom det globala finansiella systemet tydliga. Bankers beroende av varandra ledde till att problemen spreds genom hela sektorn.

I det sammanhanget blev vi också påmindas om systemviktiga bankers tyngd. Under krisen chockades det finansiella systemet och därigenom realekonomin av problem i några av de stora, globala finansinstituten.

Basel III tar sikte på flera områden

Utifrån dessa insikter håller nya ramverk på att etableras. Jag ska här kort förklara vad Basel III – det nya regelverket för bankerna – innebär. Jag ska också diskutera regleringsagendan på andra håll.

De viktigaste områdena i den globala Basel III-överenskommelsen rör de kvantitativa krav på kapital och likviditet som ställs på bankerna.

- Basalkommittén höjer kraven på kapital – framför allt på kärnpriärkapitalet, det vill säga i princip aktiekapital och inte utbetalade vinster. Minimikravet på bankernas egna kapital sätts till 4,5 procent av de riskvägda tillgångarna – mer än en fördubbling av kravet i Basel II. En kapitalkonserveringsbuffert om 2,5 procent och därutöver en kontracyklisk buffert skapar en kraftfullare stötdämpare än vad som tidigare har funnits.
- Kapitaltäckningskraven kompletteras också med ett rent bruttosoliditetsmått, som innebär att det egna kapitalet inte får understiga 3 procent av de totala tillgångarna.
- Basalkommittén har också, för första gången, beslutat om kvantitativa krav på likviditeten hos banker. Basel III arbetar med två likviditetsmått – ett kortsiktigt och ett långsiktigt. Det kortsiktiga måttet bygger i princip på att varje bank ska ha tillräckligt med

likvida tillgångar för att kunna överleva i minst 30 dagar. Det långsiktiga måttet sätter i princip en gräns för hur stor skillnad det får vara mellan löptiden i en banks tillgångar respektive skulder.

- Därutöver ska globalt systemviktiga banker möta högre kapitalkrav och hårdare tillsyn.

Krisen visade att bankerna i hög grad var sammankopplade genom en derivathandel som var svårgenomtränglig för utomstående. Därför driver nu myndigheter och organisationer på för att derivat i högre utsträckning ska handlas och clearas på centrala handelsplatser. Syftet är förstås att öka transparensen och minska systemriskerna.

Frågan om bail-in, det vill säga huruvida långivare och inte bara aktieägare ska vara med och bära förluster innan en bank helt ställer in betalningarna, har varit i ropet sedan krisen. Åtgärden har också prövats bland annat i Danmark. Ett europeiskt ramverk håller på att arbetas fram för närvarande. Utöver bail-in diskuteras flera åtgärder för att hantera banker på fallrepet. Tanken är att åtminstone de största och viktigaste bankerna ska vara betydligt bättre förberedda på en kris än de varit tidigare.

Också på redovisningssidan arbetas en hel del. Genom att redovisningsregler harmoniseras mer mellan olika länder ska transparensen mellan olika aktörer öka. Det kan exempelvis gälla när krediter banker ställt ut ska anses vara nödlidande (non-performing).

Svensk bankmarknad visar särdrag som motiverar att vi går före Basel III

Basel III-regelverket, som jag nu mycket översiktligt beskrivit, ska till slut bli nationell lag. Det ska i sin helhet vara infört 2019, med flera delmål på vägen.

Baselkommittén har varit tydlig med att reglerna och införandet av dem utgör en minimistandard. De finansiella systemen ser olika ut i olika länder, och det kan därför finnas skäl för vissa länder att ställa

högre krav än de som ställs globalt.

Från Riksbankens sida ser vi på den svenska bankmarknadens egenskaper. Vi ser en rad särdrag vilka höjer sannolikheten för problem eller höjer kostnaden för samhällsekonomin om problemen uppstår.

- Den svenska bankmarknaden är koncentrerad, med ett fåtal stora aktörer
- De svenska bankerna är stora i förhållande till BNP, till stor del beroende på att de har en omfattande internationell verksamhet
- I förhållande till banker i andra länder finansierar sig svenska banker lite genom insättningar och mycket på marknaden. En stor del av finansieringen sker också i utländsk valuta
- De svenska bankerna tillämpar låga riskvikter.
- De svenska bankerna tar också förhållandevis stora likviditetsrisker genom att finansiera långfristiga tillgångar med kortfristig inlåning.
- Marknaden förefaller också räkna med att de svenska storbankerna implicit garanteras av den svenska staten.

Som säkert är bekant har de svenska myndigheterna också gått före och ställt högre krav, framför allt på de fyra storbankerna i Sverige.

Makrotillsynens två dimensioner

Ansvar för de nationella banksystemen leder mig till anförandets sista punkt: makrotillsynen. Krisen har lärt oss att förhållandevis stabila institut inte nödvändigtvis summerar till ett stabilt system, av de skäl jag redan diskuterat. Det finns ett tydligt behov av ett systemperspektiv. Det perspektivet är makrotillsynens.

Makrotillsynen är tänkt att fånga upp risker i det finansiella systemet som helhet, och därmed komplettera mikrotillsynens fokus på risker i enskilda institut. Man kan dela upp makrotillsynsanalysen i två dimensioner: den strukturella och den cykliska.

Den strukturella dimensionen (eller tvärsnittsdimensionen) handlar bland annat om hur koncentrationen av risk och länkarna mellan olika delar av det finansiella systemet vid varje given tidpunkt påverkar risken för att en kris ska drabba systemet som helhet. Länkarna mellan finansiella institut och den spridningsrisk dessa medför har jag redan diskuterat.

Den cykliska dimensionen (även kallad den dynamiska dimensionen eller tidsdimensionen) handlar om hur riskerna i systemet som helhet kan byggas upp över tiden. Krisen och tiden som föregick den illustrerar tydligt de tendenser till överdrivet cykliskt beteende som ofta kännetecknar finansmarknaderna. Under perioder med stark tillväxt ökar vanligen utbudet av och efterfrågan på lån, och upplevelsen av risk verkar ofta minska. När nedgången sedan kommer stramas kreditgivningen åt, och många vill sälja tillgångar samtidigt, vilket leder till ytterligare nedgång inom både den finansiella och den reala sektorn.

Valet av makrotillsynsverktyg beror på dimension

För att möta strukturella risker har både tidigare existerande och nyskapade verktyg föreslagits och tillämpats.

- Till den förra kategorin hör hårdare kapitaltäckningsregler, liksom begränsningar för aktiviteter och exponeringar.
- Till de nyskapade hör krav på likviditet och särskilda kapitaltäckningskrav för institut som bedöms som systemviktiga. De svenska myndigheternas krav på högre kapitaltäckning i våra storbanker är förstas ett exempel på samma tankesätt.
- Också cykliska risker kan mötas med redan existerande eller för ändamålet särskilt framtagna verktyg.
- En begränsning av hur mycket låntagare får låna har i Sverige tillämpats i form av bolånetaket. Även om syftet från Finansinspektionens sida var konsumentskydd kan åtgärden också användas för kontracykliska ändamål.

- I Basel III-regelverket finns en kontracyklisk buffert som ska byggas upp i goda tider. Vid en nedgång kan sedan myndigheterna släppa på bufferten, vilket ger bankerna fallhöjd och kan motverka kreditåtstramning.
- Även likviditetskrav har en cyklisk dimension.

Avslutning i tre reflektioner

Låt mig avsluta där jag inledde. Relationen mellan långgivare och låntagare är stundtals svår. Författare och dramatiker har ofta beskrivit detta på ett långt mer livfullt sätt än vad som är fallet i den regelverksprosa som ligger på mitt arbetsbord – och visuellt mer tilltalande än vad mina powerpointbilder förmår. Mitt bidrag i detta föredrag är att jag försökt att illustrera att relationen mellan borgenär och gäldenär kan ha stor betydelse också för dem som inte direkt undertecknat skuldförbindelsen – att ge er systemperspektivet ur en reglerares synvinkel.

Ska jag sammanfatta mitt anförande i tre reflektioner skulle de vara följande.

- Man måste skilja på privatekonomiska och samhällsekonomiska kostnader av finansiell reglering.
- Banker borde låna ut lite mer av egna pengar och lite mindre av andras.
- Att reglera och säkra det finansiella systemet lagom mycket är en utmaning och ett ämne vi säkerligen kommer att få diskutera i framtiden.

OHLIN institutet

C/O SILC • BASTUGATAN 41 • 118 25 STOCKHOLM

KANSLIET@OHLININSTITUTET.ORG • WWW.OHLININSTITUTET.ORG

ISBN 978-91-980453-4-5