

Nr. 8 | 2012

# Aktuell kommentar

## Basel I-gulvet – overgangsregel og sikkerhetsmekanisme i kapitaldekningsregelverket

*Av Henrik Borchgrevink, Avdeling for regelverksanalyse, Norges Bank Finansiell stabilitet\**

# Basel I-gulvet – overgangsregel og sikkerhetsmekanisme i kapitaldekningsregelverket

Av Henrik Borchgrevink,<sup>1</sup> Norges Bank Finansiell stabilitet

## 1. Innledning

Kapitalkravene skal sørge for at banker har en viss mengde kapital til å møte uventede tap. Kravene tar hensyn til hvor risikable bankenes ulike utlån er. Denne risikovektingen innebærer at det kreves mer kapital for mer risikable utlån, for eksempel utlån til små foretak, enn for sikrere utlån som boliglån med lav belåningsgrad.

Under den gjeldende internasjonale standarden for bankregulering, Basel II, kan banker selv beregne risikovektene for sine utlån. Risikovektene beregnes i risikomodeller som må godkjennes av tilsynsmyndighetene før bankene kan ta dem i bruk. Det gamle regelverket, Basel I, hadde et fast sett med risikovekter som bankene måtte benytte.<sup>2</sup> Basel II har også et sett standardiserte risikovekter som benyttes av banker som ikke beregner risikovektene selv. Når bankene selv beregner risikovektene, kan kapitalkravet bli mer risikosensitivt og gi økt samsvar mellom kapitalkravet og risikostyringen og prisingen i bankene. Bankene kan oppnå lavere kapitalkrav målt i kroner ved å beregne risikovektene selv.

Basel II ble innført i EØS-området i 2007. For å unngå at bankenes egne risikoberegninger skulle redusere risikovektede eiendeler, og dermed kapitalbehovet i bankene, for mye og for raskt, ble det satt midlertidige, nedre grenser. Grensene ble satt i forhold til det gamle regelverket, Basel I. Disse grensene kalles Basel I-gulvet, eller overgangsregelen i Basel II, heretter kalt gulvet i denne aktuelle kommentaren. I 2007 var gulvet 95 prosent av kravet i Basel I. I 2008 var gulvet 90 prosent og i 2009 80 prosent. Gulvet skulle i utgangspunktet bare vare ut 2009, men gulv på 80 prosent er blitt videreført og gjelder fremdeles i Norge og i de fleste EU-land. Baselkomiteen vedtok i pressemelding 13. juli 2009 å videreføre gulvet etter 2009 uten å nevne når gulvet bør opphøre.<sup>3</sup>

Å anvende gulvet er blitt mer komplisert enn nødvendig fordi det ikke ble implementert på en enhetlig måte i EØS. I Baselkomiteens opprinnelige forslag er gulvet i realiteten et gulv for beregning av risikovektede eiendeler. EU-regelverket som innførte Basel II i EØS, definerte isteden gulvet som en nedre grense for kapitalen. De to versjonene gir ikke alltid samme resultat. Denne kommentaren ser først på hvordan ulike tolkninger av gulvet gir forskjeller i kapitalkrav mellom banker i ulike land. Deretter drøftes alternative sikkerhetsmekanismer som har vært foreslått i forbindelse med det nye Basel III-regelverket som skal fases inn i EU fra 2013 til 2019.

---

<sup>1</sup> Takk til Bjørne-Dyre Syversten som har utarbeidet figuren og til Arild Lund for gode kommentarer.

<sup>2</sup> Disse vektene var i grove trekk 0 prosent for lån til statlige myndigheter, 50 prosent for lån til bolig og 100 prosent for lån til foretak.

<sup>3</sup> Det finnes ikke noe formelt EU-vedtak som sier at gulvet skal gjelde etter 2011. Baselkomiteens vedtak er ikke juridisk bindende og må implementeres i de ulike lands lovverk.

## 2. Baselkomiteen og EU har to ulike tolkninger av gulvet

I tråd med ønsket om å unngå for stor og for rask reduksjon i risikovektede eiendeler, definerer Baselkomiteen gulvet som en nedre grense for risikovektede eiendeler. Med gjeldende gulvgrense binder gulvet dersom bankens egne risikovekter gir risikovektede eiendeler som er lavere enn 80 prosent av risikovektede eiendeler målt etter Basel I.<sup>4</sup> Da skal banken benytte 80 prosent av risikovektede eiendeler målt etter Basel I som beregningsgrunnlag for kapitalkrav og kapitaldekningstall. Tabell 1 illustrerer dette for DNB Bank som er bundet av Baselkomiteens versjon av gulvet. Merk at i denne versjonen av gulvet inngår ikke hvor mye kapital banken faktisk har, bare bankens risikovektede eiendeler. Baselkomiteens versjon av gulvet kan derfor binde selv om bankens kapitaldekning er høy.

EU har implementert Basel II. Men i EUs gjeldende kapitaldekningsdirektiv er gulvet definert som et gulv på total ansvarlig kapital – og ikke på risikovektede eiendeler. EUs versjon av gulvet sier at en bank ikke kan ha mindre kapital enn 80 prosent av minstekravet etter Basel I.<sup>5</sup> Det kan formuleres som at en banks kapitaldekning ikke kan være lavere enn 6,4 prosent målt etter Basel I ( $0,8 \cdot 0,08 = 0,064$ ). I motsetning til Baselkomiteens versjon har ikke EUs versjon av gulvet noen effekt for banker med kapitaldekning høyere enn 80 prosent av minstekravet etter Basel I, jf. tabell 1. Da er det ingen nedre grense for bankens risikovektede eiendeler. EUs versjon av gulvet tillater derfor en bank med tilstrekkelig kapital å oppnå svært høy kapitaldekning ved å redusere sine risikovekter.

<b>Tabell 1</b> DNB Bank Konserns kapitaldekning per 31.12.2011. Millioner kroner samt prosent			
	<b>Baselkomiteens versjon</b> (gulv på risikovektede eiendeler)	<b>EUs versjon</b> (gulv på total ansvarlig kapital)	<i>Beregning</i>
Risikovektede eiendeler beregnet etter Basel II med egne risikovekter	968 225		
Risikovektede eiendeler beregnet etter Basel I	1 273 232		
Basel I-gulv for risikovektede eiendeler	1 018 586		$0,8 \cdot 1273232 = 1018586$
Total ansvarlig kapital		116 879	
Basel I-gulv for total ansvarlig kapital		81 487	$0,08 \cdot 0,8 \cdot 1273232 = 81487$
Binder gulvet?	<i>JA</i>	<i>NEI</i>	$968225 < 1018586$ og $116879 > 81487$
Kapitaldekning (total ansvarlig kapital)	11,5 %	12,1 %	$116879 / 1018586$ og $116879 / 968225$

Kilde: DNB Banks årsrapport for 2011

<sup>4</sup> Se punkt 45 i Basel II av juli 2006 <http://www.bis.org/publ/bcbs128b.pdf>. Noen justeringsfaktorer er ignorert her for enkelhetsskyld. Definisjonen starter med et gulv for kapitaldekning: Gulvet binder dersom 80 prosent av kravet om 8 prosent total kapitaldekning under Basel I er høyere enn kravet om 8 prosent total kapitaldekning under Basel II:  $0,8 \cdot 0,08 \cdot \text{Risikovektede eiendeler etter Basel I} > 0,08 \cdot \text{Risikovektede eiendeler etter Basel II}$ . Men hvis gulvet binder, skal differansen ganges opp med 12,5 og legges til risikovektede eiendeler. (Ganges opp med 12,5 for å oppnå differansen målt i enheter av risikovektede eiendeler istedenfor i enheter av kapital). Dermed gir definisjonen et gulv for risikovektede eiendeler, der gulvet er  $0,8 \cdot \text{Risikovektede eiendeler etter Basel I}$ .

<sup>5</sup> Artikkel 152 i EU-direktiv 2006/48/EC. Visse justeringsfaktorer er ignorert her, for enkelhetsskyld. Gulvet binder dersom  $0,8 \cdot 0,08 \cdot \text{Risikovektede eiendeler etter Basel I} > \text{bankens totale ansvarlige kapital}$ .

Tabell 1 viser at DNB Bank får om lag en halv prosentenheter lavere kapitaldekning med gulv på risikovektede eiendeler, mens gulvet på total ansvarlig kapital ikke binder for DNB. Gulvet på risikovektede eiendeler (Baselkomiteens versjon) kan altså binde selv om gulvet på total ansvarlig kapital (EUs versjon) ikke binder. Det skjer når en bank har tilstrekkelig lave risikovekter til at Baselkomiteens versjon av gulvet binder, samtidig som bankens totale kapitaldekning er høyere enn 80 prosent av minstekravet etter Basel I. Men omvendt er ikke mulig. Gulvet på total ansvarlig kapital kan ikke binde uten at gulvet på risikovektede eiendeler binder: Så lenge en bank overholder kapitalkravet beregnet med egne risikovekter, er det bare ved å bryte gulvet for risikovektede eiendeler at banken kan bryte gulvet for total ansvarlig kapital.<sup>6</sup>

### 3. Ulike tolkninger av gulvet i EØS

EUs versjon av gulvet er altså mildere enn den internasjonale standarden den er basert på, Basel II. Men gulvet i EU-direktivet er et minstekrav. Derfor er det ikke noe i veien for EØS-land å praktisere Baselkomiteens versjon, slik Finanstilsynet i Norge har gjort. Å følge Baselkomiteens versjon innebærer en større grad av internasjonal harmonisering, siden Baselkomiteen ikke bare har medlemmer fra EØS. Finanskrisen viste at mange banker hadde for lite kapital. Baselkomiteens versjon av gulvet stiller strengere krav til kapital i bankene enn EUs versjon. Det har derfor vært en fordel å praktisere Baselkomiteens versjon av gulvet.

Norske og svenske myndigheter praktiserer gulv for risikovektede eiendeler. Danske myndigheter praktiserer derimot gulv for total ansvarlig kapital. Dette gulvet binder ikke for Danske Bank som derfor bare rapporterer kapitaldekning uten gulv, se figur 1. De svenske storbankene oppgir kapitaldekning både med og uten gulv i sine kvartals- og årsrapporter. DNB oppgir bare kapitaldekning med gulv, men kapitaldekningstall uten gulv kan beregnes basert på tilleggsinformasjon i bankens kvartals- og årsrapporter. Det gir opplagt best informasjon til markedet å rapportere både med og uten gulv. Figur 1 viser at gapet mellom kapitaldekning med og uten gulv for risikovektede eiendeler varierer mellom de nordiske storbankene. Dette skyldes at bankene har ulike porteføljer og ulike risikoberegningsmodeller.

Høsten 2011 vedtok Det europeiske banktilsynet<sup>7</sup> ekstraordinære krav i forbindelse med eurokrisen. I tillegg til kapitalreserver for tap på statseksponeringer kreves minimum 9 prosent ren kjernekapitaldekning i de 71 største bankene i EU (inkludert DNB Bank). Kravet gjelder fra utgangen av juni 2012.

Siden EUs versjon av gulvet er definert for total ansvarlig kapital, var det ikke åpenbart hvordan kravet om 9 prosent ren kjernekapital skulle tilpasses gjeldende gulvkrav. Løsningen ble å la hvert enkelt EU-lands myndigheter velge om kravet for deres banker skal beregnes med gulv for total ansvarlig kapital eller med gulv for risikovektede eiendeler. Dette fører til forskjeller i kapitalbufferen som ellers nokså like banker må holde som følge av kravet. Finanstilsynet bestemte at kravet skal beregnes med gulv for risikovektede eiendeler, i tråd med gjeldende norsk praksis.<sup>8</sup> Svenske

---

<sup>6</sup> En bank må selvfølgelig overholde minstekravet til total ansvarlig kapital målt etter Basel II: *bankens totale ansvarlige kapital*  $\geq 0,08 * \text{Risikovektede eiendeler etter Basel II}$ . Det betyr at når EUs versjon av gulvet binder for banken, er  $0,8 * 0,08 * \text{Risikovektede eiendeler etter Basel I} > \text{bankens totale ansvarlige kapital} \geq 0,08 * \text{Risikovektede eiendeler etter Basel II}$  som betyr at også Baselkomiteens versjon av gulvet binder når EUs versjon binder, jf. fotnote 4 og 5.

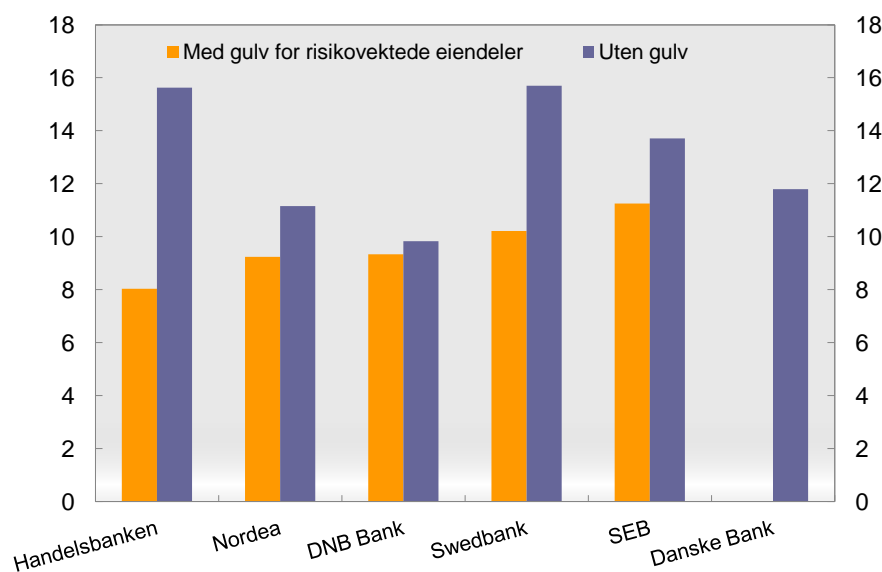
<sup>7</sup> European Banking Authority (EBA).

<sup>8</sup> Myndighetene i Irland, Italia, Portugal, Spania, Storbritannia og Østerrike valgte også gulv for risikovektede eiendeler.

myndigheter valgte at kravet skal beregnes med gulv for total ansvarlig kapital, til tross for at det er gulv for risikovektede eiendeler som gjelder for de vanlige kapitalkravene i Sverige.

Med gulv for risikovektede eiendeler fikk DNB Bank et behov for oppkapitalisering på om lag 12 milliarder kroner for å nå kravet om 9 prosent ren kjernekapitaldekning. Med gulv for total ansvarlig kapital, som ikke ville ha vært bindende for DNB Bank, ville oppkapitaliseringsbehovet ha blitt halvert. Svenske Handelsbanken ville med gulv for risikovektede eiendeler hatt et oppkapitaliseringsbehov i størrelsesorden 10 milliarder kroner.<sup>9</sup> Men for Handelsbanken var gulvet på total ansvarlig kapital, og banken hadde derfor ikke behov for mer kapital.

Figur 1 Ren kjernekapitaldekning for de seks største nordiske bankkonsernene. Prosent. Per 31. desember 2011



Kilde: Offentlig finansiell informasjon fra institusjonene

#### 4. Alternative sikkerhetsmekanismer i Basel III

Basel II etterfølges av Basel III som skal fases inn fra og med 2013. Basel III viderefører systemet med å la bankene selv beregne risikovekter. Gulvet har fungert som en sikkerhetsmekanisme mot muligheten for at bankenes risikomodeller og regelverket for disse har alvorlige mangler. Basel III foreslår en ny sikkerhetsmekanisme fra 2018 kalt leverage ratio. Basel IIIs leverage ratio er et minstekrav til bankers kapitaldekning målt uten risikovekter, et mål på egenkapitalandelen i en bank. At leverage ratio ikke er risikovektet, har både fordeler og ulemper. Fordelen er at leverage ratio er langt enklere å sammenligne mellom banker enn kapitalkrav basert på risikovekter, især bankspesifikke risikovekter. Ulempen er at leverage ratio ikke er risikosensitivt, slik at banker ikke vil ha incentiver til å velge utlån med lav risiko når kravet til leverage ratio binder. Av samme grunn vil

<sup>9</sup> DNB oppgir selv 12 mrd. i børsmelding 9. desember 2011 <https://www.dnb.no/om-oss/investor-relations/borsmeldinger.html#>. 9-prosentkravet gjelder for konsolideringsnivået DNB Bank Konsern. DNB Bank Konsern hadde per 3. kvartal 2011 79339 millioner kroner ren kjernekapital og 944791 millioner i risikovektede eiendeler uten gulv. Det gir ren kjernekapitaldekning på 8,4 prosent og behov for 5,7 milliarder kroner for å nå 9 prosent. EBAs pressemelding <http://eba.europa.eu/News--Communications/Year/2011/The-EBA-details-the-EU-measures-to-restore-confide.aspx> anslår totalt oppkapitaliseringsbehov for de største svenske bankene. Disse bankenes rapporter for 3. kvartal 2011 viser at Handelsbanken antagelig sto for hele oppkapitaliseringsbehovet for de største svenske bankene.

sammenligning av leverage ratio mellom banker si lite om forskjeller i risikodekning, det vil si om ulike kapitalnivåer står i forhold til ulik risiko i bankene.

Et risikosensitivt alternativ som er blitt foreslått, er å beholde essensen i Basel I-gulvet, men la det være basert på standard risikovekter i Basel II (og Basel III) istedenfor Basel I-risikovektene. Det vil gi et gulv som er basert på gjeldende regulering og som er mer risikosensitivt enn Basel I-gulvet. Ettersom ren kjernekapital er det viktigste kapitalmålet under Basel III, bør et slikt "Basel II-gulv" gjelde for ren kjernekapital, og ikke bare for total kapitaldekning.

Normalt bør ikke sikkerhetsmekanismer som gulvet eller leverage ratio være bindende. Derfor er det viktig at kapitalkravene basert på bankenes egne risikomodeller er robuste. Baselkomiteen og også nordiske finansdepartementer har satt i gang arbeid for å undersøke om det er uforholdsmessige forskjeller mellom ulike bankers modeller for beregning av risikovekter. I tillegg tyder enkle beregninger på at kapitalkravene må være høyere enn det Basel III legger opp til, for at de foreslåtte sikkerhetsmekanismene ikke skal binde i normale tilfeller, se egen boks.

## 5. Konkluderende merknader

Kapitaldekningsregelverket bør ikke være for vanskelig å forstå. Og det bør være mulig å sammenligne kapitaldekningstall mellom banker, også mellom banker fra ulike land. Dette er viktig for at kapitaldekningstall skal være brukbare og pålitelige for bankenes kunder, egenkapitalinvestorer og kreditorer. Samtidig bør kapitalkrav være risikobasert slik at økt risiko i en bank øker kapitalkravet til banken. Det innebærer at regelverket må finne en god balanse mellom enkelhet og risikosensitivitet. Når Basel II tillot bankene å beregne egne risikovekter, økte risikosensitiviteten, men også kompleksiteten i regelverket. Ikke minst gjorde de bankspesifikke risikovektene det vanskelig å sammenligne kapitaldekningstall mellom banker. Basel I-gulvet har gitt en grense for tillatt reduksjon i bankenes kapital som følge av reduserte risikovekter i bankene. Men Basel I-gulvet har ikke fungert som enkel og sammenlignbar motvekt til komplekse, bankspesifikke beregninger av kapitaldekning. En viktig årsak er at ulike land har praktisert Basel I-gulvet på ulike måter.

Basel III, som fases inn fra 2013, viderefører at banker selv kan beregne risikovektene for sine eiendeler. Det gjør kapitaldekningsregelverket fortsatt sårbart for svakheter i bankenes beregningsmodeller og i regelverket for modellene. Baselkomiteen og også nordiske finansdepartementer har satt i gang arbeid for å undersøke om det er uforholdsmessige forskjeller i hvordan ulike banker beregner risikovekter. Norges Bank støtter dette arbeidet.<sup>10</sup> I tillegg bør det til enhver tid være sikkerhetsmekanismer, eksempelvis Basel I-gulvet eller leverage ratio, som hindrer at kapitalnivået blir for lavt i bankene som selv beregner risikovektene for sine eiendeler.

---

<sup>10</sup> Se *Finansiell stabilitet 1/2012*

## Kalibrering av foreslåtte sikkerhetsmekanismer og kapitalkravene basert på bankenes risikovekter

Det foreslåtte kravet til Basel III leverage ratio er på 3 prosent uvektet kjernekapitalandel. Til sammenligning har amerikanske banker i flere år stått overfor krav om uvektet kjernekapitalandel på 4-5 prosent. Dersom Basel III leverage ratio binder, må en bank holde 3 kroner kjernekapital bak 100 kroner boliglån i det neste boliglånet banken yter.<sup>11</sup> Med gjennomsnittlig risikovekt på boliglån på 15 prosent må kravet til risikovektet kjernekapitaldekning være 20 prosent for at det risikovektede kapitalkravet også skal være 3 kroner for 100 kroner boliglån ( $3/(100*0,15)=0,2$ ). Til sammenligning er det nye risikovektede kjernekapitalkravet i Basel III på 8,5 inkludert det faste kapitalbufferkravet. Fem av de seks største nordiske bankkonsernene har gjennomsnittlig risikovekt på boliglån under 15 prosent, se *Aktuell kommentar 9/2012*. Dersom isteden Basels krav på 8,5 prosent holdes fast, må gjennomsnittlig risikovekt på boliglån være om lag 35 prosent for at 100 kroner boliglån skal kreve 3 kroner kjernekapital ( $3/(100*0,085)\approx 0,35$ ). 35 prosent er nettopp standard risikovekt for sikreste boliglån under Basel II og Basel III. Et foreslått alternativ til leverage ratio, et "Basel II-gulv" basert på standard risikovekter under Basel III, vil med dagens 80 prosent gulvgrense tilsvare en risikovekt for boliglån på 28 prosent ( $0,8*35=28$ ). Det vil innebære et krav om cirka 2,5 kroner kjernekapital bak et boliglån på 100 ( $100*0,28*0,085=2,38$ ).

Leverage ratio og "Basel II-gulv" er ment å sikre kapitalnivået i hele banken sett under ett og ikke på porteføljenivå. Derfor er det ikke grunnleggende galt at en bank opererer med risikovekter som gir et lavere kapitalkrav på porteføljenivå enn sikkerhetsmekanismene gjør når de binder. Men ettersom en sikkerhetsmekanisme normalt ikke bør være bindende, kan ikke for store deler av en banks eiendeler ha kapitalkrav betydelig under kravene som gjelder når sikkerhetsmekanismen binder.

---

<sup>11</sup> Basel III leverage ratio tar hensyn til eksponeringer utenfor bankens balanse. Det gjør ikke amerikanske krav til leverage ratio som derfor for samme prosentsats vil være mildere enn Basel III leverage ratio. Dersom kravet til uvektet kjernekapitalandel binder, vil imidlertid graden av utenombalanseposter være irrelevant for kapitalkravet for et nytt boliglån (holdt på bankens balanse). I den situasjonen vil Basel III leverage ratio-kravet være mildere fordi prosentsatsen er lavere. Basel III leverage ratio-kravet krever mer kapital enn kapitalkravet basert på bankens risikovekter for boliglån. For nye lån der det risikovektede kravet er høyere enn kravet etter leverage ratio, vil det risikovektede kravet være det bindende. Merk at Basel III leverage ratio gjelder for hele banken og ikke for hvert enkelt lån, men hvis leverage ratio-kravet binder, og banken deretter gir et boliglån til og ingen andre lån, vil i praksis leverage ratio-kravet gjelde for dette boliglånet også.