

Vedlegg til høringsuttalelse – beregningsgrunnlag for kapitalkrav

Dette vedlegget utdyper synspunkter og drøftinger i høringsbrevet.

1. Boligpriser og husholdningenes gjeld – bakgrunn for forslagene

I Finansdepartementets høringsnotat argumenteres det for at norsk økonomi står overfor store utfordringer knyttet til høy gjeldsbelastning i husholdningene, høy kredittvekst og sterk vekst i boligprisene. Systemrisiko, som følge av vekst i boligpriser og gjeld, står sentralt for departementets ønske om å opprettholde beregningsgrunnlaget på nivået som følger av Basel I-gulvet. Finans Norge ønsker derfor å gi sin vurdering av makroøkonomiske utviklingstrekk og bakgrunnen for veksten i boligpriser og gjeld.

1.1 Makroøkonomiske hovedtrekk

Det er god vekst i norsk økonomi. En høy oljepris holder aktiviteten oppe på norsk sokkel, og gir også kraftige impulser til fastlandsøkonomien. Samtidig bidrar arbeidsinnvandring til vekst i samlet produksjon. Arbeidsledigheten er lav og Norges Bank vurderer kapasitetsutnyttningen til fortsatt å være i overkant av normalnivået, men noe lavere enn anslått i fjor høst. Produksjonsgapet ventes å øke noe fram til midten av 2014, for deretter å avta. Informasjon innhentet i Norges Banks regionale nettverk i slutten av april indikerer at produksjonen har økt noe mindre enn det bedriftene så for seg i januar. Statistisk sentralbyrå vurderer konjunkturutviklingen de nærmeste årene som litt nedjustert sammenliknet med tidligere anslag. Utsikter til avdempet kapasitetsutnyttning neste år vil ha betydning for hvordan et motsyklisk kapitalbufferkrav bør innrettes.

Ettersom kapasitetsutnyttningen fortsatt over normalnivået, tilsier dette at penge- og finanspolitikken burde ha virket dempende. Handlingsrommet for pengepolitikken er imidlertid begrenset, som følge av lave renter ute, og forventninger om et langvarig lavt rentenivå. Det gir finanspolitikken et særlig ansvar for stabiliteten i norsk økonomi. Opptrappingen av oljepengebruken i statsbudsjettet for 2009, som dempet utslagene av den internasjonale finanskrisen, har imidlertid ikke senere blitt korrigert ned. De sterke impulsene fra både penge- og finanspolitikken har bidratt til veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld.

1.2 Boligmarkedet

Boligprisene har økt mer enn husholdningenes disponible inntekter siden 1992, men inntektsveksten forklarer like fullt en betydelig del av boligprisveksten. Andre

forklaringsfaktorer er imidlertid også viktige for boligprisutviklingen. For å illustrere hvordan et større sett av makroøkonomiske faktorer driver boligprisene, har Finans Norge benyttet en empirisk boligprismodell utviklet i Norges Bank.¹ I denne modellen blir boligprisene over tid bestemt av boliglånsrenten etter skatt, disponibel inntekt, boligmassen og arbeidsledighet.² En slik modellberegnet boligpris gir holdepunkter for hvor høye boligprisene vil være, gitt utviklingen i de sentrale forklaringsfaktorene. En modellsimulering viser at den modellberegnete verdien sammenfaller med faktisk boligprisnivå. Det indikerer at når virkningen av flere forklaringsfaktorer vurderes i sammenheng, er det samsvar mellom boligpriser og grunnleggende drivkrefter. Jansen (2011) har utført en tilsvarende analyse, men med utgangspunkt i en annen empirisk modell estimert på norske data.³ Også i denne studien fant en at sentrale makroøkonomiske størrelser forklarer boligprisnivået.

På lang sikt vil de samlede kostnadene ved boligbygging være avgjørende for boligprisene. Dersom realkostnadene for boligbygging øker på sikt, dempes boligprisenes fallhøyde. Statistikk og analyser illustrerer at sentrale kostnadsfaktorer har tatt seg vesentlig opp, gjennom en lang periode, på tvers av konjunktursvingninger. Viktige drivere er nye standardkrav, markert økning i bidrag til kommunal infrastruktur, kraftig vekst i tomtepriser i pressområder og et trendmessig produktivetsfall i byggebransjen.⁴ Produktiviteten i byggenæringen kan ha blitt mer enn halvert siden midten av 1990-årene.⁵ En empirisk studie som omfatter første halvdel av 2000-tallet, viser også svært stor produktivetsforskjell mellom like prosjekter utført på om lag samme tidspunkt.⁶ En svakere, langsiktig produktivetsutvikling i byggenæringen sammenliknet med i andre næringer, tilsier at realbyggekostnadene, og dermed realboligprisene, kan øke over tid. Ettersom boligbyggingen i større grad finner sted i pressområder, har tomtekostnadene fått økende betydning for gjennomsnittlige totalbyggekostnader. Hvis hovedtyngden av boliggetterspørselen over tid rettes inn mot sentrale strøk, kan knapphet på ledige tomter i disse områdene også bidra til stigende, langsiktige realbyggekostnader for landet sett under ett.

Empiriske analyser viser samsvar mellom dagens boligpriser og grunnleggende drivkrefter, og på lang sikt vil boligprisene speile kostnadene ved boligbygging. Sentrale kostnadsfaktorer har tatt seg kraftig opp over lang tid, på tvers av konjunktursvingninger.

¹ For nærmere beskrivelse, se Finans Norges notat "Boligmarkedet og boligfinansieringen" fra desember 2012.

² Samlet disponibel inntekt fanger opp virkninger av arbeidsinnvandring.

³ Jansen, E. (2011): Hva driver utviklingen i boligprisene? Samfunnsspeilet nr. 5-6, Statistisk Sentralbyrå.

⁴ Se blant annet NIBR-rapport 2011:31.

⁵ Ifølge Prognosesenteret, se blant annet Samfunnsøkonomen nr. 6, 2012.

⁶ Se SINTEF Byggforsk, rapport nr. 1, 2007. De minst effektive boligbyggerne hadde dobbelt så høye kostnader som de mest effektive på å bygge tilsvarende bygg.

Dersom penge- og finanspolitikken innrettes hensiktsmessig, vil boligprisene kunne utvikle seg stabilt. Finanspolitikken ekspansive impulser i dagens høykonjunktur bidrar til boligprisveksten. Norske myndigheter gjør ikke bruk av tilgjengelige, effektive virkemidler for å stabilisere boligmarkedet.

1.3 Husholdningenes gjeld

Boligprisene er den mest betydningsfulle drivkraften for husholdningenes låneopptak. Gjeldsveksten i husholdningene var særlig sterk fra om lag 2000 til 2008, og gjeldsbelastningen økte derfor markert i denne perioden, men har siden utviklet seg mer stabilt. Husholdningenes gjeld utgjør i dag nær det dobbelte av deres disponible inntekt. Når gjelden måles mot bruttoinntekten, er imidlertid andelen vesentlig lavere.⁷ Den gjennomsnittlige gjeldsbelastningen utgjør *ikke* en problematisk gjeldsbyrde for husholdningene sett under ett. Imidlertid kan det være stor variasjon i gjeldsbelastning blant husholdningene, og det har særlig stor interesse å belyse gjeldsbelastningen i ulike inntektsgrupper.

En høy gjeldsbelastning kan gjøre husholdningene sårbare ved en markert økning i lånerentene. Dersom deres likviditetsoverskudd - som er differansen mellom utgifter til gjeldsbetjening og normalt forbruk - i utgangspunktet er stort, er sårbarheten lav. For at likviditeten skal settes under vesentlig press ved en markert renteoppgang, må trolig gjeldsbelastningen være større enn 3-3½ ganger bruttoinntekten for representative husholdninger.⁸ Ifølge Statistisk sentralbyrå var det 14,7 prosent av husholdningene som hadde en gjeld større enn 3 ganger bruttoinntekt i 2011. Andelen med høy gjeldsbelastning og høy inntekt (desil 7-10) utgjorde 5,5 prosent av husholdningene. Andelen med tilsvarende gjeldsbelastning og midlere inntekter (desil 4-6) var 5,3 prosent. Ved en oppgang i lånerentene, er det trolig lavinntekts-husholdningene med høy gjeld som først vil erfare betalingsproblemer. Gruppen med høy gjeldsbelastning og lav inntekt (desil 1-3) utgjorde 3,8 prosent av husholdningene i 2011.

Inntektsvekst gjør at husholdningene kan betjene en høyere gjeld, målt som andel av inntekt, ved en stabil utvikling i øvrige konsumutgifter. Med andre ord bidrar inntektsvekst til at husholdningene tåler en høyere gjeldsbelastning. Det har vært en betydelig vekst i husholdningenes realinntekter i flere år, og siden år 2000 har realdisponibel inntekt økt

⁷ Husholdningenes disponible inntekt er summen av lønnsinntekt, blandet inntekt, formuesinntekt, offentlige stønader og annen inntekt fratrukket skatt, formuesutgift og andre utgifter. Disponibel inntekt er således vesentlig lavere enn samlet inntekt, som er et bruttobegrep ofte benyttet av Statistisk sentralbyrå for beregning av gjeldsbelastning i ulike husholdningsgrupper. For husholdningenes gjeld som helhet, utgjør deres gjeld om lag 120-125 prosent av samlet inntekt. En gjeld på 1,2-1,3 ganger bruttoinntekt representerer *ikke* en høy gjeldsbelastning.

⁸ Se Finans Norges notat "Boligmarkedet og boligfinansieringen" fra desember 2012.

med 51 prosent.⁹ Det innebærer at den bærekraftige gjeldsbelastningen i dag er høyere enn ved årtusenskiftet. Fra samme tidspunkt er dessuten hovedtyngden av gjeldsveksten drevet av låneopptaket i de øvre innteksgruppene.¹⁰ Husholdninger med høy inntekt har en høyere gjeldsbelastning enn andre grupper, og de tåler en høyere gjeldsbelastning. I 2011 holdt høyinnteksgruppene om lag 70 prosent av samlet husholdningsskjuld. Kraftig generell inntektsvekst, samt høyinnteksgruppens dominerende andel av låneopptaket, demper husholdningenes totale sårbarhet av høyere samlet gjeldsbelastning.

Ettersom boligprisene driver husholdningenes låneetterspørsel, vil en balansert utvikling i boligmarkedet også bidra til en bærekraftig kredittvekst. Politiske virkemidler bør derfor rettes inn mot å dempe boligetterterspørselen og løfte boligtilbudet. En etterspørseldrevet kredittvekst tilsier at politiske virkemidler som griper inn i lånetilbudet, er lite effektive. Historiske erfaringer forteller at regulering av bankenes lånetilbud skaper uheldige bivirkninger, og Norge hadde et ikke ubetydelig gråmarked for kredittformidling helt frem til begynnelsen av 1990-årene.¹¹

2. Systemrisiko – forslagenes hovedpremiss

En renteoppgang demper husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester mer jo høyere deres gjeld er, ettersom rentebelastningen blir større. Lavere etterspørsel svekker bedriftenes inntjening og gjeldsbetjeningsevne, slik at bankene kan erfare økte tap på bedriftslån. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan øke husholdningenes sparing, og sparingen kan trolig øke markert dersom mange husholdninger erfarer at boligens nye verdi er lavere enn boliggjelden. Også da kan virkningen på bedriftenes inntjening, gjennom fall i konsum og investeringer, bli sterkere jo høyere husholdningsskjulden er i utgangspunktet, slik at tap på foretakslån forsterkes. Tapene på boliglån har vist seg å være meget lave, også når den økonomiske aktiviteten faller mye og boligprisene presses ned.¹² Sammenhengen mellom husholdningenes gjeldsbelastning og bedriftenes gjeldsbetjeningsevne blir betegnet som en systemrisiko, og står som hovedmotivasjon for skjerpning av boliglånsvekter. Finansdepartementet argumenterer for at modellberegnete risikovekter ikke tar høyde for slik systemrisiko. Departementet har imidlertid ikke gjort noe forsøk på å analysere omfanget av slik systemrisiko, noe som er en svakhet ved departementets forslag.

⁹ Realdisponibel inntekt i husholdninger og ideelle organisasjoner.

¹⁰ Dahl, G. A. og B. H. Vatne (2012): "Dekomponering av gjeldsveksten" Aktuell Kommentar 12/2012, Norges Bank.

¹¹ Se for eksempel Finanstilsynets "Finansielle utviklingstrekk" fra oktober 2012.

¹² I lovforslaget om nye kapitalkrav vises det til boligprisfallet i Danmark og at flere danske banker har måttet ta store tap. Ifølge Danmarks Nationalbank (Finansiell stabilitet 2012) har imidlertid de største nedskrivningene vært knyttet til utlån til næringsseiendom, landbruk og bygg- og anleggsnæringen. Bankavviklinger er først og fremst drevet av tap på utlån til næringsseiendom. Nedskrivningene på utlån til husholdninger er derimot på et lavere nivå. De danske realkredittinstituttene nedskriver på utlån til husholdninger er dessuten svært lave, og betydelig lavere enn i begynnelsen av 1990-årene.

2.1 Virkninger av høy gjeldsbelastning i husholdningene

I forståelsen av gjeldsbelastningens betydning for andre økonomiske størrelser, er det nyttig å vurdere økonomiens virkemåte. Flere mekanismer bidrar til å trekke ned effekten på bedriftens inntjening av økte renteutgifter i husholdningene. Mekanismene kan illustreres med en beregning som i hovedsak baseres på økonomiens kryssløpssammenhenger.¹³ Det forutsettes, forenklet sett, at alle husholdninger med gjeld har annuitetslån med 20 års gjenstående løpetid, samtlige har flytende rente og alle får fullt utbytte av skattefradraget. Beregningen viser at en gitt økning i renteutgifter blir mer enn halvert når en tar hensyn til skattefradraget og reduserte avdrag. Boliginvesteringene dempes imidlertid også av økt rente, dermed blir virkningen på samlet etterspørsel noe over halvparten av den opprinnelige effekten. En stor del av fallet i etterspørselen vil imidlertid slå direkte ut i redusert import og avgiftsproveny, mens den øvrige delen av etterspørselsfallet innebærer lavere omsetning i bedriftene. Når en også tar hensyn til bedriftenes reduserte etterspørsel etter importerte innsatsfaktorer, blir sluttvirkningen på bedriftenes inntjening om lag en femtedel av økningen i husholdningenes renteutgifter.

Beregningen gjengitt ovenfor bygger på visse forenklete forutsetninger, men de dempende mekanismene er like fullt faktiske sammenhenger. Et sentralt spørsmål er om den systemrisiko Finansdepartementet viser til har endret seg over tid. Ifølge Finansdepartementet er gjelden i husholdningene betydelig over nivået på slutten av 1980-tallet, noe som bidrar til at erfaringer fra bankkrisen neppe gir et dekkende bilde av bankenes tapsrisiko. Finans Norge er usikre på hvilke indikatorer departementet her viser til. Ifølge offisiell statistikk utgjorde husholdningenes bruttogjeld 75 prosent av BNP i 1988 før andelen avtok, mens samme størrelse har vært noe over 80 prosent de siste fire årene, som er en periode med nokså stabil gjeldsbelastning i husholdningene. Målt mot BNP for Fastlands-Norge utgjorde husholdningsgjelden 83 prosent i 1988, mens den har variert mellom 106 og 108 prosent de siste fire årene. Husholdningenes gjeld som andel av samlet verdiskaping er med andre ord på om lag samme nivå som i slutten av 1980-årene, og noe høyere målt mot verdiskapingen på fastlandet. Siden inntektsvekst i seg selv trekker opp bærekraftig gjeldsbelastning, er sårbarheten i husholdningene trolig på et lavere nivå i dag enn mot slutten av 1980-årene. En husholdningsgjeld på sammenliknbare nivåer som for 25 år siden, indikerer at gjeldsnivået ikke utgjør en større risikokilde for samlet økonomisk aktivitet enn for over 20 år tilbake.

Siden andre halvdel av 1980-tallet, og særlig de siste 10-15 årene, har det internasjonale varebyttet tatt seg kraftig opp. Internasjonal spesialisering, samt tap av konkurranseevne for norsk næringsliv på hjemmemarkedet, bidrar til økt andel importerte konsumvarer og høyere importinnhold i norskproduserte konsumvarer. Den negative effekten på norske bedrifters inntjening av fall i privat konsum vil dempes med større andel importvarer i

¹³ Beregning utført av Sparebank 1 – Kompetansesenter for kredittmodeller.

privat konsum, høyere importinnhold i norskproduserte varer og økt konsum av norske husholdninger i utlandet. Med andre ord er det flere forhold som kan tilsi at ringvirkningene i norsk økonomi av lavere privat konsum er mindre enn i slutten av 1980-årene. Sett i lys av en husholdningsgjeld som er nær samme nivå som for 25 år siden, målt som andel av verdiskapingen, og at bærekraftig gjeldsbelastning ligger på et vesentlig høyere nivå i dag, kan altså sammenhengen mellom husholdningenes gjeld og tap på bedriftslån ha blitt svekket. Finansdepartementets høringsnotat inneholder ingen drøfting av sentrale strukturendringer som demper systemrisiko. Departementet har således, etter vår vurdering, ikke sannsynliggjort at slik systemrisiko har tiltatt gjennom de siste 25 årene, og den kan også ha blitt svakere. Hovedpremisset for en særnorsk regulering av en internasjonal, standardisert beregningsmetode for risikovektede eiendeler, IRB-metoden, er derfor, slik vi anser det, utilstrekkelig analysert.

Betydningen av husholdningenes gjeldsbelastning for bedriftenes evne til å betjene sine lån blir videre feilaktig postulert som en systemrisiko IRB-modellene ikke tar hensyn til. Innstramminger i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester er blant historiske forhold som forklarer tap på utlån til bedriftene. Perioder med svak utvikling i konsum og boliginvesteringer trekker derfor opp modellerte foretaksrisikovekter i IRB-metoden. Samtidig krever Finanstilsynet at modellene tar høyde for en nedgangskonjunktur som er minst like kraftig som under bankkrisen. Den systemrisiko Finansdepartementet viser til, holder med andre ord IRB-bankene kapital for, beregnet gjennom foretaksrisikovektene.

Bankene som benytter standardmetoden har i dag en risikovekt på 35 prosent for boliglån opp til 80 prosent av boligens verdi. Lån utover 80 prosent av boligens verdi kan vektes 75 prosent dersom de betraktes som massemarkedslån. Hvis boliglånsrisikovekten for IRB-bankene økes til 35 prosent, har Finanstilsynet argumentert for at belåningsgraden som kvalifiserer til 35 prosent risikovekt i standardmetoden bør reduseres til 70 prosent. Tap på utlån til boligformål er gjennomgående på svært lave nivåer, selv i sterke lavkonjunkturer. Gjennomsnittlig boliglånsrisikovekt under standardmetoden er markert høyere enn hva faktisk risiko tilsier, og tar derfor høyde for meget store tap. Med utgangspunkt i en isolert betraktning av risikoprofilen i boliglånsporteføljene, er forskjellen mellom gjennomsnittlig boliglånsrisikovekt i standardmetoden og IRB-metoden trolig for stor, som følge av at risikovekten i standardmetoden er for høy. Den systemrisiko Finansdepartementet viser til, er således mer enn fanget opp av risikovektene under standardmetoden, særlig når en ser dette under ett med lovforslaget om nye kapitalkrav.

I lovforslaget (Prop. 96 L) vil de fleste bufferkapitalkrav omfatte alle banker. Systemrisikobufferen, som gjelder generelt, er i tillegg foreslått gjennomført på høyeste mulige nivå. Med hensyn til bufferkravet for systemviktige institusjoner, er det fortsatt ukjent hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å definere en bank som systemviktig. Dette har kanskje mindre betydning siden mindre banker melder at markedet trolig vil stille

krav om at de må holde samme kapital som de systemviktige. Et regulatorisk krav på 18 prosent kapitaldekning for systemviktige banker vil da i praksis kunne bli et gulv for samtlige banker. Mindre banker, som benytter standardmetoden, har også tradisjonelt hatt høyere kapitaldekning enn større banker. Det er derfor grunn til å vente at den tapsbærende evnen i mindre banker vil bli svært høy. Finansdepartementet har med rette ikke fremmet urimelige forslag om innstramminger i standardmetodens risikovekter.

2.2 Endret rammeverk for stabiliseringspolitikken

Etter Finans Norges vurdering er systemrisikosammenhengen trolig ikke sterkere enn siden forrige bankkrise, mens rammeverket for økonomisk stabiliseringspolitikk er betydelig styrket siden den gang. Penge- og finanspolitikken innretning under bankkrisen illustrerer dette.¹⁴ Gjennom det meste av denne krisen forsterket finanspolitikken nedgangskonjunkturen, og det var først i 1992 at finanspolitikken bremsset konjunkturedgangen. Pengepolitikken bidro også til å forsterke krisen, og lettelse i pengepolitikken kom først etter sammenbruddet i fastkurssystemet i desember 1992. Samlet var altså penge- og finanspolitikken innrettet medsyklisk gjennom kriseperioden, og bidro til en svært dyp nedgangskonjunktur, med blant annet høy arbeidsledighet og kraftig fall i boligprisene. I 2000-årene har rammeverket for å møte uventede hendelser vært annerledes utformet. For eksempel ble nedgangskonjunkturen i 2002-04 møtt av betydelige lettelse i pengepolitikken og visse stimulanser fra finanspolitikken. Tilsvarende ble norsk økonomi under finanskrisen stimulert av både lave renter og en kraftig ekspansiv finanspolitikk.

Ettersom pengepolitikken i dag følger en fleksibel inflasjonsstyring, og finanspolitikken er underlagt en handlingsregel med motsyklisk spillerom, der muligheten for finanspolitiske stimulanser er god, er handlingsrommet for motsykliske tiltak svært forskjellig fra situasjonen i begynnelsen av 1990-årene. Når negative, økonomiske forstyrrelser møtes av en veltilpasset penge- og finanspolitikk, avdempes også virkningene av forstyrrelsene. Dermed blir tilbakeslagene i boligmarkedet, arbeidsmarkedet og generell aktivitet mindre. Erfaringer fra de siste tiår tilsier at så lenge ikke arbeidsmarkedet svekkes vesentlig og lånekostnadene samtidig når høye nivåer, begrenses virkningene på boligpriser og konsum. En pengepolitikk rettet inn mot et inflasjonsmål, som også vektlegger stabil produksjon og sysselsetting, balanserer ulike hensyn og innebærer lav sannsynlighet for at husholdningene på samme tid erfarer både høye lånerenter og svært høy arbeidsledighet.

Betydningen for finansiell stabilitet av endret rammeverk for stabiliseringspolitikken, burde etter vårt syn vært drøftet i høringsnotatet. Departementet gir uttrykk for at erfaringer fra bankkrisen neppe gir et dekkende bilde av bankenes tapsrisiko i dag. Det er trolig

¹⁴ Steigum, E. (2004): "Financial deregulation with a fixed exchange rate: Lessons from Norway's boom-bust cycle and banking crisis", i *The Norwegian Banking Crisis*, Norges Bank Occasional Papers 31, s. 23-75.

holdepunkter for en slik påstand, blant annet nettopp fordi makroøkonomiske virkemidler i dag vil bidra til å dempe negative økonomiske forstyrrelser.

3. IRB-bankenes risikovekter og effekter av innstramminger

Risikovektede eiendeler utgjør beregningsgrunnlaget for kapitalkrav. Risikovektede eiendeler fremkommer ved å multiplisere hvert enkelt engasjementsbeløp med den tilhørende risikovekten. For banker som benytter interne, myndighetsgodkjente modeller (IRB-banker), skal risikovekten reflektere risiko ved hver individuelle eksponering. De sentrale parametrene i beregningen av risikovekter er sannsynlighet for mislighold (PD) og tap gitt mislighold (LGD). For norske IRB-banker varierer gjennomsnittlig risikovekt for boliglån fra 10 til 13 prosent. Det er et nivå som ligger svært nær gjennomsnittet av boliglånsvektene i et utvalg større europeiske banker.¹⁵ Anslåtte misligholdssannsynligheter og tapsgrader vil kunne variere betydelig mellom norske boliglånskunder, og innebærer at individuelle boliglånsrisikovekter kan variere fra under 1 og opp til 120 prosent. Variasjonen følger av reglene om differensiert risikovekting, basert på egenskaper ved den enkelte kunde, som blant annet gjeldsbelastning og belåningsgrad. Gjennomsnittlige risikovekter på 10-13 prosent reflekterer at risikoprofilen i IRB-bankenes boliglånsporteføljer er forholdsvis sammenfallende, og at tap på boliglån erfaringsmessig har vært på lave nivåer selv i dype nedgangskonjunkturer.

3.1 Styrket risikostyring

Erfaringer har vist at svake kredittvurderinger kan legge grunnen for store utlånstap. Norske banker har tatt lærdom av slike erfaringer, blant annet etter siste bankkrise, og risikostyringen er kraftig forbedret gjennom en årrekke. Utvikling og etablering av avanserte risikostyringssystemer, blant annet i form av IRB-modeller, har profesjonalisert kredittvurderingsprosessene. Innføring av systemene har krevd betydelige investeringer i informasjonsteknologi, omfattende kompetanseutvikling og store organisasjonsendringer. Forbedret datagrunnlag og -systemer gir en effektiv porteføljeovervåking og et sofistikert grunnlag for kapitalstyring, og med forutsigbar kredittrisiko og tidlig inngripen ved betalingsproblemer, har utlånstapene blitt trukket ned. IRB-modellene kvalitetssikres av Finanstilsynet, som stiller strenge krav, og godkjenning forutsetter blant annet et bredt datagrunnlag og robuste estimater av risikoparametre. Finanstilsynet krever også at modellene tar høyde for en konjunkturedgang minst like kraftig som under forrige bankkrise, og det settes krav til ekstra kapital basert på resultater fra bankenes stresstester.

¹⁵ I sitt høringsnotat viser Finansdepartementet til en arbeidsgruppe med representanter fra de nordiske finansdepartementene, som offentliggjorde en rapport i juni i fjor, der det gis uttrykk for at risikovektene for boliglån er lave i de nordiske landene. Gjennomsnittlige boliglånsvekter for norskbaserte IRB-banker ligger imidlertid svært nær gjennomsnittet for 21 store europeiske banker, som var 14 prosent i 2010. Kilde: Le Leslé, V. og S. Avramova (2012): "Revisiting risk-weighted assets", IMF Working Paper.

IRB-modellene er fremoverskuende analyseverktøy, og for at de skal frembringe informasjon av verdi, må misligholdssannsynligheter og tapsgrader ha prediktiv kraft for å kunne være til støtte i beslutninger. Tapsgrader og misligholdssannsynligheter må derfor speile historiske erfaringer, og modellene blir også løpende evaluert når nye dataobservasjoner kommer til. Modellegenskaper etterprøves av både bankene selv og av Finanstilsynet. Modellene skal altså både være treffsikre og på samme tid ha en konservativ tilnærming til risiko. Dersom modellenes sentrale parametre settes til nivåer som ikke reflekterer reell risiko, vil modellenes empiriske utsagnskraft kraft forsvinne. For eksempel ville en boliglånsvekt på 35 prosent kreve at gjennomsnittlig tapsgrad på boliglån var i omtrent samme størrelsesorden (uten PD-justering), dersom det skulle vært samsvar mellom risikovekt og tapsgrader. Gitt faktiske belåningsgrader i låneporteføljene, vil en gjennomsnittlig tapsgrad (LGD) på rundt 35 prosent stå uten empirisk forankring.¹⁶ Hvis sentrale risikoparametre ikke speiler faktisk risiko, vil modellenes utsagnskraft opphøre. Da opphører modellene å være relevante risikostyringsverktøy, og vilkårlig fastsatte parametre vil derfor svekke risikostyringen.

Risikovektene for boliglån varierer vesentlig mellom boliglånskunder. Det gir grunnlag for å selekttere låntakere og sette differensierte priser på lån. Når lånerentene reflekterer kredittrisiko forbundet med låntaker, vil långiver tiltrekke seg kunder med høy kredittverdighet. Gode systemer for å identifisere kredittrisiko, og riktigere risikoprising, gir bedre samlet kredittkvalitet over tid. Når godt samsvar mellom rente og risiko trekker samlet kredittverdighet i boliglånsporteføljen opp, presses gjennomsnittlig boliglånsrisikovekt ned. Risikovekter som speiler faktisk risiko vil skjerpe kapitalkravet når banken tar høyere risiko, og omvendt. Tilnærmingen gir derfor insentiver for god risikostyring, og risikosensitive kapitalkrav var en hovedintensjon i arbeidet med internasjonale standarder som ledet frem til Basel II. Den internasjonale regelverksutviklingen som har fulgt senere har lagt vekt på å bevare samsvar mellom risiko og kapitalkrav, for å sikre insentiver til god risikostyring og riktig risikoprising. Motsatt vil høye minstekrav til risikovekter, eller høye minstekrav til parametre som bestemmer risikovekter, fjerne risikodifferensiering. Det vil belønne banker som tar høyere risiko ettersom kapitalkravet uansett blir satt på et høyt nivå. Dessuten vil regler som ikke stimulerer til riktig risikoprising kunne gi uheldig allokering og feilprising av kreditt. Av hensyn til finansiell stabilitet er det neppe formålstjenlig å bryte ned sammenhengen mellom risiko og kapitalkrav.

¹⁶ Et eksempel belyser dette. For en stor norsk sparebank vil boligprisene måtte falle med 75-80 prosent for at tapsgraden, tap ved mislighold, skal være nær 35 prosent dersom belåningsgraden var 70 prosent. En belåningsgrad på 70 prosent er dessuten høyere enn gjennomsnittlig belåningsgrad i boliglånsporteføljen i samme bank, som ligger rundt 50 prosent.

Med iverksettelse av Basel II i EU ble det innført en overgangsordning som innebar at kapitalkravet ikke skulle være lavere enn 95 prosent beregnet etter Basel I. Hensikten var å sikre en nedre grense for kapitalkravet målt i kroner.¹⁷ Gulvkravet er senere redusert til 80 prosent av Basel I-kravet. I EUs reviderte kapitaldekningsregelverk skal en uvektet kjernekapitalandel rapporteres fra 1. januar 2015, og kan få bindende virkning fra 1. januar 2018. Et slikt krav vil også gi en nedre grense for ansvarlig kapital. Finans Norge legger til grunn at EUs kommende regelverk vil inneholde sikkerhetsmekanismer for ansvarlig kapital.

3.2 Minstekrav i IRB-metoden og videreutvikling av IRB-modeller

I utformingen av Basel II-standardene ble det satt minimumsnivåer for misligholdssannsynligheter og tapsgrad. Minimumsnivået for misligholdssannsynlighet er 0,03 prosent for enkelteksponeringer, og for tapsgrad er gulvnivået 10 prosent på porteføljenivå for boliglån. Minimumsnivåene videreføres i kommende kapitaldekningsregelverk i EU (CRR). Minimumsnivåene skal bidra til konservative anslag for tapsrisiko, også i land som er lite sammenliknbare med Norge, det vil si økonomier med betydelig høyere arbeidsledighet, skjeve inntektsfordeling og svakere sosiale sikkerhetsnett.¹⁸ IRB-metodens parametre, og gjeldende minimumsnivåer for disse, gir risikovekter som utgjør en forsiktig tilnærming til tapsrisiko på norske boliglån. Etter vår vurdering burde departementet gitt en mer utdypende begrunnelse for hvorfor det mener det er behov for særnorske minimumsnivåer for modellparametre/risikovekter, som ligger betydelig høyere enn i EØS-området.

I regi av Baselkomiteen for banktilsyn (BCBS) og Det europeiske banktilsynet (EBA), pågår det arbeid som evaluerer IRB-metoden og som vil gi modellendringer. EBA skal innen 31. desember i år legge frem forslag til EU-kommisjonen om justeringer i IRB-metoden. Endringene skal blant annet dempe kapitalkravenes medsykikalitet og bidra til mer sammenliknbare kapitalkrav mellom institusjoner. Justeringer i norskbaserte bankers IRB-metode bør følge internasjonale anbefalinger, og eventuelle nasjonale justeringer bør ligge innenfor nasjonale handlingsrom klart definert av internasjonale standarder.

Finansdepartementet refererer til EBAs analyse publisert 26. mars i år, både i høringsnotatet om beregningsgrunnlag for kapitalkrav og i lovforslaget om nye kapitalkrav. I Prop. 96 L (på s. 24) skriver Finansdepartementet at EBA i denne studien har *“dokumentert store forskjeller mellom risikovektene banker som bruker IRB-modeller, anvender for utlån med antatt samme risiko”*. EBA har analysert risikovektet balanse for 89 banker fra 16 land basert på data fra desember 2011. EBA finner at 58 prosent av

¹⁷ EUs gulvkrav fortolkes som en nedre grense for ansvarlig kapital.

¹⁸ Som Regjeringen fremhever i Perspektivmeldingen 2013 har Norge et høyt inntektsnivå, en jevn fordelt velstand, omfattende offentlige velferdsordninger og solide statsfinanser.

variasjonen i beregningsgrunnlaget (risikovektet balanse) skyldes forhold som *ikke* er relatert til parametre estimert under IRB-metoden. Når EBA kontrollerer for (i) gjenstående eksponeringer som vektet etter standardmetoden i overgang til IRB-metode, (ii) forskjeller i gjennomsnittlig risikovekt under standardmetoden, (iii) porteføljesammensetning under IRB-metoden og (iv) andel misligholdte lån under IRB-metoden, forklares altså 58 prosent av forskjellene i risikovektet balanse. Med andre ord forklarer tilsiktede, tekniske faktorer godt over halvparten av variasjonen. De gjenværende 42 prosent blir ikke kartlagt i denne analysen. Den uforklarte andelen kan skyldes andre tilsiktede forskjeller, som følge av ulik faktisk risikoprofil og variasjon som følger av forskjeller mellom grunnleggende og avansert IRB-metode. Samtidig kan den uspesifiserte variasjonen ha sammenheng med forskjeller i tilsynspraksis og modellforskjeller som gir ulik risikovekt for samme risiko. Finansdepartementet viser til sistnevnte faktor, men EBA gir ikke noe anslag på dennes forklaringsandel. EBAs rapport belyser kun at tilsiktede, tekniske forhold forklarer *minst* 58 prosent av variasjonen i risikovektet balanse mellom bankene som inngår i studien.

3.3 Regulering av beregningsgrunnlaget i Sverige

Svenske tilsynsmyndigheter besluttet 21. mai i år å øke svenske IRB-bankers boliglånsrisikovekter, med bakgrunn i sterk vekst i boligpriser og gjeldsbelastning i husholdningene. Finansinspektionen (FI) anser at en boliglånsrisikovekt på 9 prosent avspeiler tapene på boliglån under den svenske bankkrisen i 1990-årene, men argumenterer for at boliglånstapene kan bli større i en ny krise. Ifølge Finansinspektionen utgjør et gulv for boliglånsrisikovekter på 15 prosent et konservativt estimat på boliglånstap i en nedgangskonjunktur som er dypere enn under bankkrisen på 1990-tallet, når dette ses under ett med kommende kapitalkrav:

“FI anser vidare att det finns skäl som talar för att det vid osäkerhet om förlustnivån, och motsvarande riskviktsnivå, är motiverat att göra en konservativ bedömning, d.v.s. att välja den något högre riskviktsnivån. (...) FI:s samlade bedömning av kapitalbehovet för svenska bolån med hänsyn tagen till de riskviktsnivåer den jämförande datan indikerar samt FI:s uppdrag att värna den finansiella stabiliteten är därför att det motsvaras av en genomsnittlig riskvikt på femton procent. Bedömningen utgår ifrån de nivåer och den fördelning av kapital som följer av de kommande kapitalkravsreglerna enligt pelare 1 såsom den bestäms enligt CRD 4, inklusive de nya buffertkraven.”

Svenske IRB-banker vil bli pålagt et tilleggskrav i pilar 2 som skal tilsvare økningen i kapitalkravet dersom risikovekten hadde vært 15 prosent. Dermed vil den ekstra kapital som svenske banker må holde som følge av høyere boliglånsrisikovekt, komme til uttrykk i styrket målt soliditet. Motsatt foreslår norske myndigheter strengere boliglånsvekting gjennomført i pilar 1, noe som reduserer målt soliditet. Dersom nasjonale særbestemmelser om beregningsgrunnlaget hadde blitt gjennomført i pilar 2, ville det bidratt til likere konkurransevilkår mellom norske og utenlandske banker.

3.4 Soliditet som konkurransefortrinn

I ulike sammenhenger har myndighetsorganer fremhevet at god soliditet er en konkurransefordel, ikke en ulempe, og at økt egenkapitalandel ikke nødvendigvis gir høyere finansieringskostnader. Ifølge Modigliani og Millers teorem, vil økt egenkapital dempe eiernes avkastningskrav, ettersom egenkapitalen blir mindre risikabel når gjeldsgraden reduseres.¹⁹ I tillegg vil økt egenkapitalandel dempe kreditorenes avkastningskrav, siden også gjelden blir mindre risikabel. Selv om eiernes avkastningskrav er høyere enn kreditorenes - slik at én isolert effekt av økt egenkapitalandel er å trekke finansieringskostnadene opp - så vil fallet i eiernes og kreditorenes avkastningskrav være av en slik størrelse at det, i henhold til teoremet, nøyaktig motvirker den førstnevnte effekten. Sammenhengene hviler på forutsetningen om perfekte kapitalmarkeder, som blant annet forutsetter at alle aktører har full informasjon, det er ingen kostnader forbundet med transaksjoner eller utstedelse av kapitalinstrumenter, og alle bedrifters egenkapital og gjeld er fritt omsettelige.

Senere forskning har vist at teoremet har begrenset praktisk gyldighet. Særlig har teori for asymmetrisk informasjon - der bedriften har mer informasjon om egen virksomhet og adferd enn eksterne investorer - vært viktig for å modifisere betydningen av teoremet. Innslaget av informasjonsskjevheter kan være særlig relevant for finansinstitusjoner med sammensatt virksomhet. For finansnæringen har det også blitt trukket fram at delvis forsikring av gjelden, som følge av innskuddsgarantiordninger og mulige forventninger om statlig støtte i en kritesituasjon, bidrar til at kreditorer krever lavere og mer stabile risikopremier enn om slike garantier ikke eksisterte. Ved en økning i egenkapitalandelen, vil dermed gjeldsrisikopremien i mindre grad avta enn hva eldre teori tilsier. Da vil en høyere egenkapitalandel drive finansieringskostnadene opp.²⁰ Når bankene blir mer solide får de med andre ord ikke tilstrekkelig kompensasjon fra investorene i form av lavere avkastningskrav. Empiriske studier, blant annet med bruk av data fra USA (Kashyap, Stein og Hanson, 2010), Storbritannia (Miles, Yang og Marcheggiano, 2013) og Norge (Vale, 2011), illustrerer at høyere egenkapitalandel øker bankenes finansieringskostnader.²¹

¹⁹ Modigliani, F. og M. H. Miller (1958): "The cost of capital, corporation finance and the theory of investment" *American Economic Review*, 48, 261–297.

²⁰ Bankenes OMF-kredittforetak er dessuten gjennomgående kapitalisert slik at disse har best mulige kreditt-rating. Dersom økt egenkapitalandel verken gir nevneverdig utslag i prisen på OMF-finansiering eller innskuddsfinansiering, vil hovedtyngden av bankenes finansieringskostnader være upåvirket av økt soliditet.

²¹ Se Kashyap, A.K., J.C. Stein og S. Hanson (2010): "An analysis of the impact of "substantially heightened" capital requirements on large financial Institutions", mimeo; Miles, D., J. Yang og G. Marcheggiano (2013): "Optimal bank capital", *The Economic Journal*, vol. 123, s. 1-37; og Vale, B. (2011): "Effects of higher equity ratio on a bank's total funding costs and lending" Norges Bank Staff Memo 10/2011. Se også ECB (2011): "Common equity capital, banks' riskiness and required return on equity", Financial Stability Review December 2011.

For finansinstitusjoner er beregningen av soliditetsmål i utgangspunktet kompleks. Ulik etablering av tilsynspraksis for både kapitalmål (i telleren) og risikovektede eiendeler (nevneren) vil resultere i ulik utmåling av den enkelte banks kapitaldekning. Nasjonale særbestemmelser og ulik tilsynspraksis gir ulik soliditet for samme kapital, og forsterker informasjonskjevheten mellom bankene og investorer. For eksempel fortolker norske myndigheter Basel I-gulvet som et gulv for risikovektede eiendeler (strengest versjon), mens flere land i EØS-området praktiserer gulvbestemmelsen som en nedre grense for total ansvarlig kapital (mildest versjon). EBAs anbefaling fra 8. desember 2011 la til rette for gulvkrav for både total ansvarlig kapital og for risikovektede eiendeler. Norske myndigheter tolket gulvkravet som nedre grense for risikovektede eiendeler, mens svenske myndigheter fortolket det som gulv for total ansvarlig kapital. De ulike metoder som ble valgt ved fastsettelsen av Basel I-gulvet i Norden karakteriserer at selv i sammenliknbare land, er det usedvanlig krevende å sammenlikne bankers soliditet på tvers av land.

Målsettingen med den internasjonale IRB-metoden er at kapitalkravet skal reflektere faktisk risikoprofil i hver enkelt bank.²² Målt soliditet vektlegges av investorene i internasjonale kapitalmarkeder. En innstramning i IRB-metoden vil øke risikovektede eiendeler, og trekke kapitaldekningen ned, alt annet likt. En særnorsk målemetode for beregningsgrunnlaget vil ikke være allment kjent i internasjonale kapitalmarkeder, der norske banker konkurrerer med utenlandske aktører. Gjeldende norsk praksis gir allerede som resultat at en norsk bank kan være reelt mer solid enn en bank i et av våre nærmeste naboland, men kan ut fra selve målemetoden fremstå som mindre solid ettersom dens målte kapitaldekning presses ned. Det gir åpenbart ikke en konkurransefordel for norske banker i internasjonale kapitalmarkeder. Ulike nasjonale beregningsmetoder, for tilsynelatende kjente soliditetsmål, bidrar til skjevvere sammenlikningsgrunnlag på tvers av land. Finansdepartementets foreslåtte regler for beregningsgrunnlaget vil enten opprettholde eller forsterke skjevhetene i informasjonsgrunnlaget. Særnorske, strenge regler for beregningsgrunnlaget presser rentemarginer opp, og bidrar til en unødvendig verdioverføring fra norske låntakere til internasjonale investorer.

3.5 Virkninger for næringslivet og verdiskapingen

Regjeringens lovforslag om nye kapitalkrav gir en betydelig skjerpelse av bankenes kapitalkrav. Bankene har allerede startet tilpasningen til nye krav, blant annet i form av innhenting av kapital, økt tilbakeholdt overskudd og balansetilpasninger. Det er usikkert om bankenes fremtidige overskudd fullt ut kan oppfylle videre opptrapping av kapitalkrav, og samtidig er innhenting av ny kapital normalt en dyr form for finansiering. Dersom mange banker må hente inn egenkapital på samme tid, kan kostnaden bli enda høyere. Som en konsekvens må bankene vurdere flere virkemidler, som blant annet endret prisstruktur, endrede forretningsmodeller, lavere utbytteandel og balansetilpasninger. Ett

²² CRR, fortalens punkt 18, 23, 25 og CRD IV, fortalens punkt 51.

sentralt virkemiddel for banker er å stramme inn på utlånspraksisen til eksponeringer med høyest egenkapital bak hvert lån. Det innebærer at utlån til næringslivet dempes, mens andelen boliglån i utlånsporteføljen trekkes opp. I rapporten Finansielt Utsyn 2013 fra Finanstilsynet vises det blant annet til at bankenes risikovektede eiendeler har vært stabil i senere år, mens total forvaltningskapital har økt (figur 2.18). Den markert voksende differansen i senere tid har trolig sammenheng med lavere utlånskapasitet overfor bedriftsmarkedet. Siden høsten i fjor har bankene redusert sine utlån til næringslivet, mens utlånene til husholdningene vokser videre. Samtidig viser Norges Banks utlånsundersøkelse at bankene har strammet kraftig inn på utlånspraksisen overfor ikke-finansielle foretak fra og med høsten 2011. Undersøkelsen illustrerer at kapitalkrav er viktigste drivkraft for strammere kredittpraksis overfor næringslivet. Siden Finansdepartementet er bekymret for systemrisiko som følger av husholdningenes gjeldsvekst, stiller Finans Norge spørsmål ved forslag som trekker bankenes utlånsvirksomhet i retning av boliglån.

Redusert utlån til næringslivet demper som nevnt risikovektet balanse. Dersom en bank har satt en målsetting om å dempe risikovektet balanse for å kunne oppfylle nye kapitalkrav, vil en økning i boliglånsrisikovekten gjøre det mer krevende å nå samme målsetting. Imidlertid vil risikovekten på boliglån rimeligvis fortsatt være lavere enn risikovektene ved utlån til bedriftsmarkedet. For å nå samme målsetting for risikovektet balanse, må i så fall en enda større andel av utlånsvirksomheten vris mot boligmarkedet. En annen mulig virkning er en generell innstramming i bankenes lånetilbud, dersom kostnaden ved en regulatorisk økning i boliglånsvekter fordeles mellom ulike låntakergrupper. En økning i boliglånsvektene vil derfor ytterligere kunne presse ned utlånskapasiteten overfor næringslivet.

Når bankene reduserer sine utlån til næringslivet, kan konsekvensene bli store for bedrifter som er avhengige av bankfinansiering. Mange lønnsomme prosjekter som kunne blitt realisert, vil i stedet bli kansellert. Hvis endringen i utlånspraksis innebærer at samfunnets sparemidler finner veien til alternative plasseringer som kaster mindre av seg for samme risiko, vil verdiskapingen i samfunnet svekkes. Det er først og fremst små og mellomstore bedrifter som ikke har annen tilgang til lånekapital enn det bankene tilbyr. I Norge har 97 prosent av foretakene mindre enn 20 sysselsatte, og 99,5 prosent av alle foretak har under 100 sysselsatte (per 2010).²³ Dersom mellomstore foretak defineres til å ha under 100 sysselsatte, betyr det at små og mellomstore foretak står for 54 prosent av samlet omsetning og er arbeidsgiver for 61 prosent av de sysselsatte i foretakene. Hvis de små og mellomstore i næringslivet mister avgjørende finansiering, kan det ha betydelige, negative samfunnsøkonomiske virkninger. Store foretak vil trolig også rammes av lavere utlånskapasitet i bankene, men disse kan i større grad hente finansiering i verdipapirmarkedene.

²³ Et foretak er en juridisk enhet som kan omfatte flere bedrifter.

4. Nasjonalt handlingsrom – hjemmelsgrunnlag

EUs reviderte kapitalkravsregulering, CRD IV og CRR, vil tre i kraft fra 1. januar 2014. Formålet er å skape et regelverk som bidrar til like konkurransevilkår mellom banker som opererer i EU. Et harmonisert sett av strengere kapitalkrav utgjør kjernen i den nye reguleringen. Det som ofte omtales som et "level playing field" skal etter hvert bygges ut med en "single rule book" for tilsynsenheter og -myndigheter. Fra EU-parlamentets pressemelding 16. april 2013 om vedtakelsen av CRR hitsettes:

"The CRR introduces the first single set of prudential rules for banks across the EU. It aims to close regulatory loopholes and create harmonised rules that level the playing field and guarantee legal certainty for all single market players. The CRR rule book should also help to ensure that the Basel III international standards for bank capital adequacy are fully respected in all EU member States. EU member states will be able to make exceptions to the single rule book, but only if they notify competent authorities of these exceptions and ensure that they comply with the rules on flexibility and capital buffers laid down in the CRD IV directive."

Regelverket, som på nivå 1 består av et direktiv (CRD IV) og en forordning (CRR), er ikke endelig vedtatt, da det fortsatt gjenstår formell godkjenning fra Rådet. Det foreligger derfor ingen endelig offisiell tekst, men publisering i EU-tidende er ventet innen 30. juni 2013. Kort tid etter regelverkets ikrafttredelse vil det også bli vedtatt en rekke tekniske standarder i form av kommisjonsforordninger (nivå 2) og tilsynsveiledninger (nivå 3) fra EBA, som blant annet vil omfatte IRB-metoden.

Sammenholdt med gjeldende EØS-regler (kapitalkravsdirektivene 2006/48 og 2006/49) vil nye reguleringene gi mindre rom for at nasjonalt fastsatte avvikende krav. Det nasjonale handlingsrommet er med andre ord begrenset, selv om Rådet og EU-parlamentet er blitt enige om et noe utvidet nasjonalt handlingsrom for skjerpet regulering, blant annet for lån med pant i fast eiendom.

For norske banker er det viktig at de konkurransemessige rammebetingelsene opprettholdes ved en lojal og konsistent norsk gjennomføring. Bruken av nasjonale særkrav bør begrenses til områder der det er identifisert nasjonale behov som krever avvikende regulering. Videre må dette uansett innpasses den øvrige regelverksstruktur og gjennomføres slik at man ikke bryter med regelverkets strukturelle oppbygging og system.

I CRD IV og CRR er adgangen til nasjonal regulering av bankenes interne risikomodeller klart definert og undergitt prosedyrer for notifikasjon og kontroll av ulike EU-organer.²⁴ Avvikende nasjonal regulering av IRB-metoden bør følge de rettslige grunnlag som finnes i

²⁴ CRR artikkel 119, 160 og 443a.

CRD IV/CRR. Unntak skal begrunnes konkret og følge systematikken i regelverket. Det følger av CRR-portalens punkt 9 at nasjonale myndigheter skal oppfordre til økt bruk av interne modeller for beregning av kapitalbehov. EBA er samtidig gitt et klart mandat for tilsyn, videreutvikling og kontroll av slike modeller. EBA skal blant annet utarbeide regulatoriske tekniske standarder knyttet til hvilke kriterier som skal ligge til grunn for endring av tapsgrad (LGD).²⁵

4.1 Rettslig grunnlag for avvikende nasjonale krav til risikovekter

Finansdepartementet viser til CRD IV artikkel 98, som gir kompetente myndigheter adgang til å foreta en konkret vurdering av modeller og oppfyllelse av krav (under "Supervisory Review and Evaluation Process"). Bestemmelsen er avgrenset til å gi hjemmel for krav mot den enkelte institusjon (pilar 2), og gir neppe hjemmel for å fastsette generelle forskrifter. Etter bestemmelsen skal tilsynsmyndigheter gjennomgå hvorvidt institusjoner som benytter egne modeller oppfyller kravene til modellene, slik disse er nedfelt i CRR. Dersom det avdekkes vesentlige mangler ved modellene til den enkelte institusjon, skal institusjonen korrigere modellen eller tilsynsmyndigheten kan sette i verk tiltak for å redusere konsekvensene. CRD IV artikkel 98 gir ikke, slik Finans Norge vurderer det, adgang til generell endring i IRB-metoden. Tiltak etter CRD IV artikkel 98 vil kun omfatte norskbaserte institusjoner.

CRR artikkel 443a, som departementet også viser til, er en ekstraordinær hjemmel som skal benyttes når andre alternativer er uttømt. Tiltak etter bestemmelsen skal meldes til EU-parlamentet, EU-kommisjonen, Rådet, ESRB og EBA. Notifikasjonen skal inneholde en begrunnelse for tiltaket og beskrive hvorfor øvrige tiltak ikke er tilstrekkelige, der andre virkemidler beskrives i bestemmelsene CRR 119 og 160, og CRD IV 98, 99a, 100, 100a, 124d og 126. Tiltak etter CRR 443a vil ikke gjelde filialer av utenlandske institusjoner, med mindre hjemstaten velger å slutte seg til tiltaket etter avtale med vertstaten. Finans Norges syn er at bestemmelsen ikke gir hjemmel for en varig endring i risikovekter.

Finansdepartementet refererer også til CRR artikkel 160. Etter Finans Norges vurdering vil CRR artikkel 160 (5) hjemle adgang til en nasjonal, generell justering i IRB-metoden, i form av endring av minstenivået for tapsgrad (LGD). LGD-minstenivået skal vurderes årlig, og det kan settes høyere minstenivå dersom det er nødvendig av hensyn til finansiell stabilitet. Som grunnlag for vurderingen skal kompetente myndigheter se hen til misligholdsdata (jfr. CRR artikkel 96), forventet utvikling i eiendomsmarkedet og andre relevante indikatorer. Etter bestemmelsen skal EBA notifiseres, og publisere de nye grensene som gjeldende i medlemsstaten. For Norges del vil nærmere notifikasjonsregler følge av avtale med EU. En eventuell forhøyet tapsgrad vil få virkning for alle engasjementer med sikkerhet i eiendom i medlemsstaten.²⁶

²⁵ CRR artikkel 160. nr. 5

²⁶ CRR artikkel 160 nr. 6.

4.2 Om nasjonale særkrav og resiprositet

Utfordringer ved vekst i boligpriser og gjeld vil være de samme om lån gis av norskbaserte eller utenlandske aktører. En eventuell innstramming i boliglånsvektene bør derfor omfatte alle aktører i det norske markedet. Eventuelle særkrav som innføres kun for norske institusjoner vil gi en konkurranseulempe for norske banker. Det er viktig å sikre at norske institusjoner, herunder finanskonsern som driver i flere land, underlegges et enhetlig regelverk.

Departementet er selv opptatt av dette perspektivet, og har blant annet fulgt dette opp i en nordisk arbeidsgruppe. Fra Finansmarknadsmeldinga 2012 (Meld.St. 30 (2011-2012)) hitsettes fra punkt 3.2.3:

“På bakgrunn av rapporten frå arbeidsgruppa vedtok ministrane på nordisk finansministermøte i Oslo 2. juli 2012 å invitera dei nordiske tilsynssjefane til å sjå på utsiktene for:

- 1. ei sams oppfatning av dei komande EU- og EØS-reglane om likviditetskrav*
- 2. å etablera eit system for gjensidig godkjenning av kapitalkrav i Norden, såkalla resiprositet og vertslandsregulering*
- 3. eit samarbeid om sams kriterium og lik praktisering når tilsynsmaktene godkjenner dei modellane bankane bruker for å berekna kapitalkravet*

Dei nordiske finansministrane har òg i brev 11. september 2012 invitert dei nordiske finanstillsyna til å vurdere utsiktene for å gjennomføra tilrådingane frå gruppa om eit endeleg kapital- og likviditetsregelverk frå EU. Tilsynsmaktene gav 24. oktober 2012 ein statusrapport om samarbeidet og informerte om kva som er gjort for å gå vidare med hovudkonklusjonane frå arbeidsgruppa, medrekna arbeidet med å sikra like konkurransevilkår og vertslandsregulering. Departementet vil følgja opp dette initiativet, og arbeida for semje mellom anna om at utlåna frå bankane i eitt nordisk land vert underlagde ei risikovekting for bustadlån i samsvar med det styresmaktene i vertslandet meiner er rett. Vilkåra for ei slik semje må òg vurderast i lys av det endelege CRR/CRD IV-regelverket.”

I Finansmarknadsmeldinga 2012 argumenteres det således godt for at det bør være en forutsetning for eventuelle norske særkrav for boliglån at de kommer til anvendelse for hele det norske markedet.