

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Bergen, 7. mai 2013

Vår ref.: Risikostyring/FJ/ec/20130268

Deres ref.: 12/5110 mw/egr

Høring - «Beregningsgrunnlag for kapitalkrav»

Det vises til Finansdepartementets høring om beregningsgrunnlag for kapitalkrav, publisert 22.03.13. Sparebanken Vest står ikke på listen over høringsinstanser, men vi tillater oss likevel å avgi egen høringsuttalelse.

Sparebanken Vest har stått på egne bein, også gjennom krevende økonomiske tider, i 190 år. Banken er landets tredje største sparebank med en forvaltningskapital på NOK 127 mrd. pr 31.03.13. Banken står utenfor de store sparebankalliansene (SpareBank1-samarbeidet og Eika-samarbeidet), men eier sammen med en rekke mindre sparebanker Frende forsikring, leasingselskapet Brage Finans, boligkredittforetaket Verd Boligkreditt og meglerforetaket Norne Securities. I tillegg kommer de heleide datterselskapene Eiendomsmegler Vest og Sparebanken Vest Boligkreditt AS. Sparebanken Vests markedsområde er Sunnmøre, Sogn- og Fjordane, Hordaland og Rogaland, og banken har over 50 filialer fra Selje i nord til Nærbø i sør. Sparebanken Vest fikk som en av de første bankene i Norge Finanstilsynets tillatelse til å anvende interne risikomodeller (IRB-modeller) i 2007.

Innledende betraktninger

Sparebanken Vest vil innledningsvis påpeke at de fleste norske banker er av begrenset størrelse i forhold til Norges BNP. Dette tilsier at de systemrisikoutfordringene som mange europeiske land har i sine banksektorer (som for eksempel Sverige, Sveits og Storbritannia) i mindre grad er til stede i Norge. I arbeidet med innføring av et nytt regelsett for banksektoren virker det som om norske myndigheter i liten grad har reflektert over verdien og risikospredningen i å ha en norsk banknæring som består av et stort antall sparebanker med et sterkt lokalt engasjement.

Regelverket som nå er under implementering internasjonalt og som skal forhindre nye bankkriser, skyldes i stor grad eksistensen av store banker som betraktes som «too big to fail». Det er et tankekors at om internasjonal finanssektor hadde hatt samme struktur som norsk banknæring, ville det sannsynligvis ikke oppstått noen finanskriser og denne høringen ville neppe funnet sted. For å sikre en balansert fremstilling av en av samfunnets viktigste sektorer, mener Sparebanken Vest at det er nødvendig at også disse viktige sidene ved norsk bankvesen blir fremhevet.

De samlede kravene til banker i fremtidig regulering er så vidt omfattende at det kan stilles spørsmål om små lokale sparebanker fortsatt vil ha eksistensgrunnlag, og om regelverket vil føre til en akselererende fusjonsbølge i sparebanksektoren. Sparebanken Vest mener at fraværet av en vurdering av hvordan fremtidig regulering vil påvirke strukturen i norsk

bankmarked er en mangel både i denne høringen om kapitalkrav og i den nylig fremlagte Stortingsproposisjonen om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven (nye kapitalkrav mv.) (Prop. 96 L). Det vil være svært uheldig om den kortsiktige gevinsten ved nasjonale tilpasninger i det norske regelverket, mer enn oppveies av at bankmarkedet på lengre sikt blir mer ustabil som følge av konsolidering og fremvekst av et fåtall «too big to fail»-banker også i Norge.

Sparebanken Vest er bevisst sitt ansvar som en viktig institusjon i samfunnets infrastruktur. Det understrekes at banken støtter en regulering av finansbransjen som sikrer en robust og effektiv norsk banksektor. Vi er heller ikke negativ til at det stilles strengere krav i Norge enn i andre europeiske land, dersom systemrisikomessige- og/eller makroøkonomiske forhold tilsier at dette er nødvendig.

Sparebanken Vests kommentarer i denne høringsuttalelsen skal således ikke tas til inntekt for at banken ønsker mildere krav enn det myndighetene mener er nødvendig. Sparebanken Vest ønsker imidlertid at kravene innføres på en måte som bedre sikrer norske bankers konkurransekraft og støtter opp om intensjonene i det nye europeiske regelverket for banker (CRD IV) enn de konkrete forslagene som er fremmet i høringsbrevet.

Sparebanken Vest konkurrerer både med norske og utenlandske banker. Spesielt er mange svenske banker aktive i det norske markedet. For å ha en konkurransedyktig norsk banknæring, er det derfor viktig med et harmonisert regelverk med utenlandske banker generelt og til svenske banker i særdeleshet.

Dersom det er behov for strengere krav til norske enn til utenlandske banker som har virksomhet i Norge, kan dette etter vår oppfatning best sikres gjennom strengere kapitalkrav for de norske bankene og ikke nødvendigvis gjennom egne norske beregningsmetoder.

Sparebanken Vest slutter seg til Finanstilsynets og Finansdepartementets synspunkter om at strenge kapitalkrav kan være en konkurransefordel i de internasjonale lånemarkedene. Det er imidlertid avgjørende at det er mulig for gjeldsinvestorer å sammenligne soliditeten og risikoen i en norsk og utenlandsk bank. Dette sikres best ved å anvende de beregningsmetodene som oppstilles i CRD IV, og la nasjonale forskjeller fremkomme i selve kapitalkravet.

Finansdepartementet gjøres også oppmerksom på at en ensidig fokusering på boligprisvekst som et argument for høyere krav i Norge, kan gi et inntrykk av at det er en boble i det norske boligmarkedet. Dette kan i sin tur få låneinvestorer til å tvile på aktivakvaliteten i norske banker, og at den underliggende risikoen er høyere enn det den reelt sett er. Dette vil i så fall kunne gi norske banker en konkurranseulempa i lånemarkedene. I særdeleshet vil dette gjelde norske sparebanker som har tradisjonelt har en høy andel privatkunder, og dermed også et stort innslag av boliglån i sine porteføljer.

Sparebanken Vest vil derfor fremheve at den beste tilnærmingen for å regulere norske banker i fremtiden er å benytte de beregningsmetoder som skisseres i CRD IV. Eventuelle nasjonale tilpasninger i Norge bør gjøres ved å sette krav til kapitalen ved gjennomføring av Pilar II-prosessen, med andre ord benytte samme metodikk som i Sverige, og ikke ved å sette krav til selve beregningsgrunnlaget som skal reflektere risikoen i den enkelte bank. En slik tilnærming sikrer både mulighet for en strengere norsk regulering, samtidig som eventuelle fordeler i lånemarkedene faktisk vil kunne la seg realisere. Sparebanken Vest oppfatter at en slik løsning vil sikre både myndighetenes og bransjens ønske om en sterk og robust norsk banksektor, samtidig som norske bankers konkurransekraft ikke svekkes unødige. I del I av vårt høringssvar vil vi gjøre nærmere rede for dette synet.

Nye regler for beregningsgrunnlag av kapitalkrav utgjør bare en del av forslaget til nye kapitalkrav for bankene. I den nylig fremlagte Prop. 96 L foreslås en rekke bufferkrav for

norske banker som må sees i sammenheng med reglene for beregningsgrunnlaget. I høringssvarets del II ønsker vi derfor å knytte noen kommentarer til den samlede effekten av kapitalkrav og påregnelige konsekvenser for norske banksektor generelt og sparebankene spesielt. Del III oppsummerer og sammenfatter Sparebanken Vests innspill til høringen.

Del I Beregningsgrunnlag for kapitalkrav - Forholdet mellom Pilar I-krav og Pilar II-krav

I høringsbrevet er Finansdepartementet svært opptatt av at bankenes Pilar I-kapital ikke skal svekkes som følge av innføring av nytt regelverk. Det fremheves:

«Hvis departementet skal avvikle gjeldende bestemmelse om Basel I-gulv, er det viktig å finne et nivå på risikovektene til IRB-bankene som ikke svekker dagens beregningsgrunnlag. Et viktig hensyn vil derfor være at beregningsgrunnlaget for kapitalkravet ikke svekkes sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulvet. Eventuelle nye regler må sammenlignes med gjeldende regelverk inkludert den grensen som følger av Basel I-gulvet».

For Sparebanken Vest fremstår det som uklart hvorfor Basel I-gulvet og nevneren i kapitaldekningsbrøken i seg selv er så viktig. Formålet med det nye regelverket må i større grad være at bankenes tapsabsorberende kapital skal økes, og ikke reduseres, som følge av overgang til et nytt regelverk. Dersom regelverket har den effekt at IRB-bankenes beregningsgrunnlag faller som følge av fjerning av Basel I-gulvet, kan dette motsvares ved å øke bankenes kapitalkrav. Eksempel 1 illustrerer.

Eksempel 1 Beregningsgrunnlag og kapitalkrav

Anta en bank med NOK 100 mill. i ansvarlig kapital og NOK 1.000 mill. i beregningsgrunnlag med dagens regelverk. Denne banken vil da ha en kapitaldekning på $(100/1000)=10\%$.
Anta at nye kapitalkravsregler medfører at bankens beregningsgrunnlag reduseres med 20 % slik at nytt beregningsgrunnlag blir NOK 800 mill. Banken kan da utbetale et ekstraordinært utbytte til sine aksjonere på NOK 20 mill. og likevel opprettholde sin kapitaldekning på $(80/800)=10\%$.
Dette er åpenbart ikke det nye regelverkets intensjon – bankens tapsabsorberende kapital reduseres og gjør banken mindre robust mot tap.
En måte å motvirke en slik reduksjon i tapsabsorberende kapital er å sette et høyere kapitalkrav når beregningsgrunnlaget faller. Et krav om at banken skal ha minst 12,5 % kapitaldekning vil sørge for at bankens tapsabsorberende kapital ikke faller ved overgang til nytt regime. Med et beregningsgrunnlag på NOK 800 mill. og et kapitalkrav på 12,5 %, må banken ha en tapsabsorberende kapital på $(800 \times 12,5\%) = \text{NOK } 100 \text{ mill.}$ for å innfri nye kapitalkrav. Et kapitalkrav satt høyere enn 12,5 % vil i dette eksempelet sikre at banken i det nye regelverket må øke sin tapsabsorberende kapital selv om beregningsgrunnlaget faller med 20 %

Dagens minstekrav til kapitaldekning på 8 % er reelt sett ikke styrende for norske banker, og samtlige banker ligger på et nivå klart over minstekravet. Gjennom (minst) årlig ICAAP-prosess vurderer Sparebanken Vest sine soliditetsmål basert på forventet finansiell utvikling og gjennom en forutsetning om at banken skal ha tilstrekkelig tapsabsorberende kapital til fortsatt drift til tross for et stress-scenario med kraftig fall i norsk og internasjonal økonomi. ICAAP tar også hensyn til andre risikofaktorer enn de som omfattes av Pilar I. ICAAP omtales også som Pilar II-prosessen. Det følger av Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b at både metodikk og bankens ICAAP vurderes årlig av Finanstilsynet.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b

En finansinstitusjon skal til enhver tid ha oversikt over og vurdere hvilken risiko som er knyttet til virksomheten. En finansinstitusjon skal videre til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver.
En finansinstitusjon skal vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt og hvordan dette kapitalbehovet kan tilfredsstilles.
Vurderingen av kapitalbehov skal omfatte størrelsen på, og sammensetningen og fordelingen av, kapitalen sett i forhold til arten og omfanget av den risiko som til enhver tid er knyttet til virksomheten og til den risiko som vil kunne oppstå.
Finanstilsynet skal se til at de finansinstitusjoner det har tilsyn med har hensiktsmessige og klare retningslinjer og rutiner, i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, for vurdering, styring og kontroll av risiko og kapitalbehov.
Finanstilsynet kan pålegge institusjonene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav, jf. finanstilsynsloven § 4 første ledd nr. 4.

Myndighetenes rett (og plikt) til å pålegge finansinstitusjoner høyere kapitalkrav følger også av Artikkel 100 i Direktivet i CRD IV¹, og er i Prop. 96 L foreslått videreført og utvidet i ny Finansieringsvirksomhetslov.

Article 100 Supervisory powers (utdrag)

For the purposes of Articles 92, 94(4), 98(4), 99 and 99a and the application of Regulation [inserted by OP], competent authorities shall have at least the following powers:

(a) to require institutions to hold own funds in excess of the capital requirements laid down in Chapter Four and the Regulation [inserted by OP] related to elements of risks and risks not covered by Article 1 of Regulation [inserted by OP];

...

1a. The additional own funds requirements referred to in paragraph 1(a) shall be imposed by the competent authorities at least in the following situations

(e) the review referred to in Article 94(4) or 98(4) reveals that the non-compliance with the requirements for the application of the respective approach will likely lead to inadequate own funds requirements;

(f) the risks are likely to be underestimated despite compliance with the applicable requirements of the Regulation and this Directive.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b og Direktivets Artikkel 100 hjemler således direkte en adgang for myndighetene til å sette høyere kapitalkrav for norske banker. Finanstilsynet har i sitt høringsnotat «Kapitalkrav og risikovekter for boliglån» 04.03.13 fremhevet at det er vid adgang til å sette høyere kapitalkrav i Pilar II. Etter Sparebanken Vests vurdering vil dette være en bedre løsning enn å pålegge nasjonale krav til risikovekter for IRB-bankene, fordi:

- 1) Det sikrer at beregningsmetodikken som anvendes i Norge og utlandet er lik.
- 2) Et eventuelt høyere kapitalkrav i Norge enn for øvrige europeiske banker da kan gi norske banker bedre finansieringsbetingelser i fremmedkapitalmarkedet enn banker som holder mindre tapsabsorberende kapital.
- 3) Risikosensitiviteten i IRB-modellene opprettholdes samtidig som bankene øker sin tapsabsorberende kapital. Dette er også forenelig med føringene i Basel II/III, og de endringene som ble gjort i kapitalkravforskriften i 2007.

På denne bakgrunn er Sparebanken Vest overrasket over at verken Finanstilsynet, i sitt høringsnotat, eller Finansdepartementet i høringsbrevet, utreder denne muligheten nærmere. En slik reguleringstilnærming vurderes heller ikke opp mot de konkrete forslagene som gis i høringsbrevet. Sparebanken Vest mener at det er utvilsomme fordeler med denne typen regulering fremfor nasjonale risikovekter på boliglån, samtidig som det ikke er noen direkte ulemper med denne typen regulering sammenlignet med Finansdepartementets foreslåtte alternativer. I tillegg er et slikt alternativ klart hjemlet i CRD IV og er i tråd med regelverkets intensjoner for øvrig – se følgende.

Regelverkets intensjon om fullharmonisering

Til grunn for CRD IV er en intensjon om et fullharmonisert regelverk. Til tross for at regelverket på vei mot fullføring i større grad har åpnet for nasjonale tilpasninger, ligger fremdeles forutsetningen om et harmonisert regelverk til grunn. I fortalen til Forordning heter det blant annet i punkt 7b:

For reasons of legal certainty and because of the need for a level playing field within the Union, a single set of regulations for all market participants is a key element for the functioning of the internal market. In order to avoid market distortions and regulatory arbitrage, Pillar 1 measures should therefore ensure maximum harmonisation.

Forordningens fortale punkt 25 fremhever også lovgivers intensjon med å motivere banker til å utvikle IRB-modeller.

¹ Alle utdrag og referanser til Forordningen og Direktivet i CRD IV er hentet fra teksten som lå til grunn for EU-parlamentets avstemning 16. april 2013. Dokumentene er tilgjengelig på <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/texts-adopted.html>.

«...Credit institutions and investment firms should be encouraged to move towards the more risk-sensitive approaches. In producing the estimates needed to apply the approaches to credit risk of this Regulation, credit institutions and investment firms should enhance their credit risk measurement and management processes to make available methods for determining regulatory own funds requirements that would reflect the nature, scale, and complexity of individual credit institutions and investment firms' processes. In this regard, the processing of data in connection with the incurring and management of exposures to customers should be considered to include the development and validation of credit risk management and measurement systems.

That serves not only to fulfil the legitimate interest of credit institutions and investment firms but also the purpose of this Regulation, to use better methods for risk measurement and management and also use them for regulatory own funds purposes. This notwithstanding, the more risk-sensitive approaches require considerable expertise and resources as well as data of high quality and sufficient volume. Credit institutions and investment firms should therefore comply with high standards before applying these approaches for regulatory own funds purposes. Given the ongoing work on ensuring appropriate backstops to internal models, the Commission should prepare a report on the possibility of extending the Basel I floor and accompany that report, if appropriate, by a separate legislative proposal.»

På denne bakgrunn er det klart etablert at EU ønsker at banker skal utvikle IRB-modeller, og at disse modellene også skal gi uttelling i regulatorisk forstand. EU trekker imidlertid frem boligmarkedet som et område der det kan være behov for nasjonale tilpasninger. Det vises til Forordningens fortale punkt 9, som også siteres av Finansdepartementet:

... «With regard to the peculiarity of immovable property markets which are characterised by economic developments and jurisdictional differences that are specific to Member States, regions or local areas, competent authorities should be allowed to set higher risk weights or to apply stricter criteria based on default experience and expected market developments to exposures secured by mortgages on immovable property in specific areas».

På side 7 i høringsbrevet skriver Finansdepartementet at Artikkel 119-121 i Forordningen vil gi mulighet for å sette høyere risikovekter for lån med pant i bolig eller næringseiendom i standardmetoden, hvis hensynet til finansiell stabilitet skulle tilsa dette. Det er, som Finansdepartementet korrekt påpeker, ikke gitt tilsvarende eksplisitte bestemmelser for banker som har fått godkjent og anvender IRB-modeller. Forordningens Artikkel 160 gir imidlertid myndighetene anledning til å sette nedre grense for LGD.

Banker som anvender IRB, har som kjent ikke eksplisitte risikovekter på sine engasjementer. Kapitalkravet fremkommer isteden som en funksjon av forventet mislighold (PD), forventet tap gitt mislighold (LGD) og eksponering ved mislighold (EAD). Det kan derfor stilles spørsmålsteget ved at Departementets tolkning om at forklaringen i fortalens punkt 9 vil gjelde alle banker uansett hvilken metode de bruker. Sparebanken Vest vil anføre at en mer naturlig tolkning er at myndighetene for standardmetoden «*should be allowed to set higher risk weights*», mens de for IRB-banker har mulighet for å «*apply stricter criteria based on default experience and expected market developments*», jfr. Forordningens Artikkel 119-121 (standardmetode) og Artikkel 160 (IRB-metode)

Det vises i denne forbindelse også til rapporten «Nordic Working Group on Basel III/CRD IV and National Discretion», som Departementet selv henviser til i høringsbrevet. På side 35 i rapporten kommenterer arbeidsgruppen også fortalens pkt. 9, og konkluderer på følgende måte:

«Although these arguments are rather general, the discretion seems only to apply for risk weights under the standardised approach».

På denne bakgrunn stilles det spørsmålsteget med hvordan departementet har funnet juridisk grunnlag for å foreta en tolkning som synes å stride klart mot ønsket om fullharmonisert Pilar

I-metodikk, jfr. fortalens pkt. 7b. Departementet argumenterer heller ikke for standpunktet i høringsbrevet, noe som gjør at tolkningen fremstår som vilkårlig.

IRB-metodens plass i fremtidig regelverk

Fortalens punkt 25 etterlater ingen tvil om at myndighetene skal oppmuntre til at stadig flere banker tar i bruk IRB-metoder. Norske og europeiske banker må innfri strenge myndighetskrav for å kunne anvende IRB-modeller, og kan ikke benytte modellene til å beregne kapitalkrav uten forutgående myndighetsgodkjenning. Flere norske banker har anvendt IRB-modeller siden 2007. Modellene gjennomgås og valideres kontinuerlig av norske myndigheter.

I IRB-modellene er det en forutsetning at modellene skal være «porteføljeinvariant». Dvs. at kapitalen som kreves på et enkelt lån skal være uavhengig av øvrige lån i porteføljen. Dette betyr at porteføljer bør være tilstrekkelig diversifisert for å kunne anvendes til IRB. I Basel II er det således en føring at dersom en bank ikke har tilstrekkelig diversifiserte porteføljer, er dette noe som myndighetene vil følge opp i sin Pilar II-prosess og eventuelt pålegge institusjonsspesifikke krav til banken. Når Finansdepartementet nederst på side 5 i høringsnotatet, fremhever at «Risikovektene bør avspeile at det har vært høy korrelasjon mellom tilbakeslag i boligmarkedet og utlånstap på foretakslån», er dette således noe som myndighetene allerede i dag, dersom det er korrekt, burde adressere i sin Pilar II-prosess. Det vises her til Finanstilsynets pressemelding «Fem banker får løyve til å bruke interne modeller for beregning av kapitalkrav» datert 16.02.07, der tilsynet fremhever at:

«Institusjonane må òg ta omsyn til risiko som ikkje fullt ut er reflektert i IRB-metoden når dei vurderer kor mykje kapital dei treng. Kredittilsynet vil gjennomgå kapitalvurderinga i kvar enkelt institusjon og sjå til at institusjonane har ein forsvarleg eigenkapital».

Finansdepartementet synspunkt på den høye korrelasjonen mellom tilbakeslag i boligmarkedet og utlånstap i bedriftsmarkedet, kan tolkes i den retning at banker med utlån til både personmarked og bedriftsmarked bør ha et høyere kapitalkrav enn en bank som bare har eksponering mot personmarked eller bedriftsmarked alt annet likt. En bankbalanse preget av stor eksponering både mot personmarked og bedriftsmarked vil typisk tilhøre en større bank. Innføring av en generell systemrisikobuffer og en ytterligere buffer for systemviktige institusjoner vil således ivareta bekymringen som departementet adresserer. Hvis ikke disse bufferne er tilstrekkelige, bør det reguleres gjennom Pilar II-prosessen, slik også gjeldende regelverk foreskriver.

Sparebanken Vest mener at økte kapitalkrav gjennom Pilar II-prosessen vil sikre at myndighetenes ønske om en robust norsk finanssektor oppnås samtidig som intensjonene i CRD IV ivaretas på en bedre måte enn reguleringsforslagene som skisseres i høringsbrevet. Disse forslagene kommenteres i det følgende.

Om Finansdepartementets alternativer til regulering

I høringsbrevet skriver Finansdepartementet at:

«Med utgangspunkt i Finanstilsynets vurderinger har departementet utarbeidet utkast til fire nye regelsett som mulige alternativer til videreføring av Basel I gulvet (vedlagt). Det er også et alternativ å videreføre dagens regelverk. Et viktig hensyn vil være at et mulig nytt system for å beregne kapitalkravet ikke svekker beregningsgrunnlaget sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulvet.»

Sparebanken Vest har redegjort ovenfor for at banken ikke kan se at det i seg selv har noen verdi at beregningsgrunnlaget ikke svekkes sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulvet. Vi anbefaler at myndighetene velger en løsning med å pålegge eventuelle egne norske krav gjennom å anvende lovhjemmelen i Direktivets Artikkel 100

(Pilar II) og tilsvarende bestemmelse i Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9b. Nedenfor gis imidlertid noen kommentarer til alternativene som er foreslått av Finansdepartementet.

1. Bruk av samme vekt for boliglån som i standardmetoden

Forordningens Artikkel 98 regulerer myndighetenes tilsyn med bankenes IRB-modeller. På bakgrunn av en gjennomgang av IRB-modellene i 2012 har Finanstilsynet varslet at de vil kreve innstramninger i bankenes modeller for misligholdssannsynlighet (PD) og tap gitt mislighold (LGD).

Finansdepartementet synes å mene at Forordningens Artikkel 98 hjemler muligheten for å sjablongmessig sette samme risikovekt på boliglån for IRB-banker som for banker som anvender standardmetoden (altså 35 % risikovekt). Sparebanken Vest kan ikke se at denne bestemmelsen kan tolkes slik at den gir myndighetene en slik mulighet. Dette må i så fall komme som en konsekvens av at myndighetene finner feil eller mangler i bankenes modeller, og at en korrekt rettelse av disse feilene, hensyntatt et realistisk tapsscenario og øvrige forhold i økonomien, gir en PD og LGD som samlet sett gir risikovekt på 35 %.

Article 98 Ongoing review of the permission to use internal approaches (utdrag)

1. Competent authorities shall review on a regular basis, but at least every 3 years institutions' compliance with the requirements regarding approaches that require permission by the competent authorities prior to using it for the calculation of own funds requirements according to Part Three of Regulation [inserted by OP]. They shall have particular regard to changes in the institution's business and to the implementation of those approaches to new products. Where material deficiencies are identified in risk capture by an institution's internal approach, competent authorities must ensure they are rectified or take appropriate steps to mitigate their consequences, including by imposing higher multiplication factors, or imposing capital additions, or taking other appropriate and effective measures
2. The competent authorities shall in particular review and assess that the institution uses well developed and up-to-date techniques and practices for these approaches.
3. If for an internal market risk model numerous overshootings referred to in Article 355 of Regulation [inserted by OP] indicate that the model is not or no longer sufficiently accurate, the competent authorities shall revoke the permission for using the internal model or impose appropriate measures to ensure that the model is improved promptly.
4. If an institution has received permission to apply an approach that requires permission by the competent authorities prior to using it for the calculation of own funds requirements according to Part Three of Regulation [inserted by OP] but does not meet the requirements for applying this approach anymore, the competent authorities shall require the institution to either demonstrate to the satisfaction of the competent authorities that the effect of non-compliance is immaterial where applicable according to the [Regulation – CRR] or present a plan to timely restore compliance with the requirements and set a deadline for its implementation. The competent authorities shall require improvements to that plan if it is unlikely to result in full compliance or if the deadline is inappropriate. If the institution is unlikely to be able to restore compliance within an appropriate deadline and – where applicable – has not satisfactorily demonstrated that the effect of non-compliance is immaterial, the permission to use the approach shall be revoked or limited to compliant areas or those where compliance can be achieved within an appropriate deadline.
5. In order to promote consistent soundness of internal approaches in the Union, EBA shall analyse internal approaches across institutions, including the consistency of implementation of the definition of default and how those institutions treat similar risks or exposures.

EBA shall develop guidelines in accordance with Article 16 of Regulation (EU) No 1093/2010, which contain benchmarks on the basis of that analysis.

Competent authorities shall take into account that analysis and those benchmarks for the review of the permissions they grant to institutions to use internal approaches.

Det vises også til den svenske Finansinspektionens prememoria «Riskviktsnivå för svenska bolån» publisert 26.11.12. Svenske myndigheter peker der på at de etter gjeldende regelverk sannsynligvis vil ha hjemmel for å sette en høyere risikovekt på boliglån også for IRB-bankene. Finansinspektionen grunngir deretter hvorfor de ikke velger en slik løsning (som ville tilsvare et gulv som foreslått av Finansdepartementet):

«Förändringar i föreskrifterna skulle emellertid risikera att bli kortlivade eftersom detaljerade regler om beräkning av riskvägda exponeringsbelopp föreslås i CRR. Finansinspektionen har tidigare velat avvakta antagandet av CRR och CRD 4 för att se om det skulle vara möjligt att som ett alternativ höja riskvikterna genom ändringar i lag eller föreskrifter. Finansinspektionen kan nu emellertid konstatera att sådana möjligheter sannolikt inte kommer att ges utan betydande restriktioner».

Det er uklart hvordan norske myndigheter kan ha konkludert med at hjemmel er tilstede når svenske myndigheter har konkludert helt motsatt. Det fremstår som en svakhet i høringsbrevet at dette faktumet ikke er belyst, og bidrar til å skape et inntrykk av at forslagene ikke er søkt tilstrekkelig forankret i CRD IV.

Dette inntrykket forsterkes ved å lese EU-kommisjonens «CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions» tilgjengelig på kommisjonens nettsider. I dokumentet er Pilar I-fleksibilitet vist i tabellform (på s.10 i versjonen fra 21. mars 2013). Utover bufferkravene som er hjemlet i Direktivets Artikkel 123-130 og som er foreslått innført i Norge i Prop 96 L. fremhever EU-kommisjonen kun Forordningens Artikler 119 og 443a som mulige hjemler for å innføre høyere risikovekter. IRB-bankene er som tidligere nevnt ikke omfattet av Forordningens Artikkel 119 som regulerer banker som anvender standardmetoden. Sparebanken Vest kan på denne bankgrunn ikke se at Forordningens Artikkel 98 hjemler det å sette sjablongmessige risikovekter for IRB-banker.

2. Skjerpede minstekrav til parameterne i IRB-metoden.

Forordningens artikkel 160 gir myndighetene hjemmel til å sette et nedre gulv på LGD-satsen som kan anvendes i beregningen av kapitalkravet for boliglån. Forordningens Artikkel 98 hjemler også endringer i PD og LGD dersom myndighetene finner vesentlige feil og mangler ved modellene. Men endringer i parameterne må komme som en konsekvens av feil og mangler i bankens egne beregninger, og bør settes som følge av et realistisk tapsscenario hensyntatt øvrige forhold i økonomien. Sparebanken Vest mener at det vil være et brudd med IRB-metodikken hvis parametrene settes basert på et ønske om å gjenskape risikovekten i standardmetoden. En slik sjablongmessig tilnærming anses å være i strid med både intensjonene og bestemmelsene i forordningen.

3. Bruk av multiplikator på bankenes egne risikovekter

Det vises til anførselene knyttet til alternativ 1. Sparebanken Vest kan heller ikke her se at Forordningens Artikkel 98 åpner for å anvende en sjablongmessig multiplikator på bankenes egne risikovekter, da endringer i denne bestemmelsen må komme som følge av feilspesifiseringer i bankenes modeller, og ikke som en ren sjablongmessig justering.

Det påpekes også her at svenske myndigheter i sitt prememoria «Riskviktsgolv för svenska bolån» også vurderer muligheten for å regulere risikovekten på svenske bankers boliglån gjennom denne bestemmelsen. Svenske myndigheter konkluderer imidlertid med at *«möjligheten i förordningens artikel 160 [er] mindre lämplig att utnyttja jämfört med möjligheten att ändra praxis för den samlade kapitalbedömningen»*. En tilsvarende vurdering fra norske myndigheter om hvorfor denne løsningen er bedre enn en Pilar II-løsning som svenske myndigheter har valgt, er som tidligere nevnt fraværende både i Finanstilsynets høringsnotat og i Finansdepartementets høringsbrev, og anses som en svakhet.

4. Bruk av gulv for risikovekter

Finansdepartementet ser ut til å mene at et slikt alternativ er hjemlet i Forordningens Artikkel 98 eller 443a. Igjen ønsker Sparebanken Vest å påpeke det at Artikkel 98 ikke kan tolkes som en anledning til å sette sjablonmessige risikovekter. Det foreslåtte nivået for risikovekt er enda til så høyt at det vil fjerne all risikosensitivitet i modellene. Dette kan ikke sies å være i tråd med regelverkets ambisjon om å oppmuntre bankene til å utvikle mer risikosensitive kredittmodeller.

Finansdepartementet hevder også at Forordningens Artikkel 443a kan åpne for nasjonale gulv på risikovekter. I henhold til bestemmelse 3x i artikkelen kan nasjonale myndigheter ensidig øke risikovektene for boliglån med inntil 25 % for en periode på opp til to år uten godkjenning fra EU-kommisjonen. For norske banker som anvender IRB-metode på

boliglån ligger i dag risikovektene på boliglån mellom 10-13 % - en økning på 25 % vil da gi risikovekter på mellom 12,5 % og 16,25 %.

Det følger også av Artikkel 443a punkt be) at nasjonale myndigheter skal notisere EU-parlamentet, EU-kommisjonen, EU-rådet, ESRB og EBA om at bestemmelsen vil bli tatt i bruk, og oversende relevant kvalitativ og kvantitativ dokumentasjon om hvorfor ikke Forordningens artikkel 119 (standardmetode) eller artikkel 160 (IRB-metode) eller direktivets artikler 98, 99a, 100, 100a, 124d eller 126 kan anvendes for å møte den identifiserte makroøkonomiske eller systematiske risikoen, hensyntatt hvilken effekt bruk av de ulike bestemmelsene vil ha.

Article 443a Macro-prudential or systematic risk identified at the level of a Member State (utdrag)

0. Member States shall designate the authority in charge of the application of this Article. This authority shall be the competent authority or the designated authority.
1. If the authority determined according to paragraph 0 identifies changes in the intensity of macro-prudential or systemic risk in the financial system with the potential to have serious negative consequences to the financial system and the real economy in a specific Member State and which the authority determined according to paragraph 0 considers would better be addressed by means of stricter national measures, it shall notify the European Parliament, the Commission, the Council, the ESRB and EBA of that fact and submit relevant quantitative or qualitative evidence of all of the following:
 - a) the changes in the intensity of macro-prudential or systemic risk;
 - b) the reasons why such changes could pose a threat to financial stability at national level;
 - be) a justification of why Articles 119 and 160 of this Regulation and Articles 98, 99a, 100, 100a, 124d, and 126 of Directive [inserted by OP] cannot adequately address the identified macro-prudential or systemic risk, taking account of the relative effectiveness of these measures.
 - c) draft national measures for domestically authorised institutions, or a subset of those institutions, intended to mitigate the changes in the intensity of risk and concerning:
 - (vi) Risk weights for targeting asset bubbles in the residential and commercial property sector.
 - d) an explanation as to why such draft measures are deemed by the authority determined according to paragraph 0 to be suitable, effective and proportionate to address the situation; and
 - e) an assessment of the likely positive or negative impact of the measures on the single market based on information which is available to the Member State.
- 1a. When authorised to apply national measures in accordance with this Article, the authorities determined in accordance with paragraph 0 shall provide relevant competent authorities in other countries with all relevant information.
2. The power to adopt an implementing act to reject the proposed national measures referred to in paragraph 1 is conferred on the Council, acting by qualified majority, on proposal from the Commission.

...

The Council shall only reject the proposed national measures if it considers that the following conditions are not complied with:

 - a) the changes in the intensity of macro-prudential or systemic risk are of such nature as to pose risk to financial stability at national level;
 - b) Articles 119 and 160 of this Regulation and Articles 98, 99a, 100, 100a, 124d, and 126 of Directive [inserted by OP] cannot adequately address the identified macro-prudential or systemic risk, account taken of the relative effectiveness of these measures;
 - c) the proposed national measures are more suitable to address the identified macro-prudential or systemic risk and do not entail disproportionate adverse effects on the whole or parts of the financial system in other Member States or of the Union as a whole, thus forming or creating an obstacle to the functioning of the internal market;
 - d) the issue concerns only one Member State; and
 - e) the risks have not already been addressed by other measures in this Regulation or in Directive [inserted by OP]
- 3x. Notwithstanding the procedure as set out in paragraph 1a to 3, Member States shall be allowed to increase the risk weights beyond those provided in the Regulation by up to 25 %, for those exposures identified in paragraph 1(c) (vi) and (vii) above and tighten the large exposure limit provided in Article 384 by up to 15% for a period of up to two years or until the macro-prudential or systemic risk ceases to exist if that occurs sooner, provided that the conditions and notification requirements in paragraph.

Sparebanken Vest kan ikke se at Finansdepartementet, eller Finanstilsynet i sitt høringsnotat 04.03.13 har vurdert disse bestemmelsene opp mot Artikkel 443a, eller deres relative effekt. Sparebanken Vest mener at anvendelse av Direktivets Artikkel 100 (Pilar II) gir myndighetene tilstrekkelig hjemmel til å adressere bekymringer for at fjerning av Basel I-gulvet vil redusere bankenes tapsabsorberende kapital.

Dersom myndighetene mener at dagens LGD-satser for boliglån er feilkalibrert og modellene må justeres, gir Forordningens Artikkel 160 anledning til å gjennomføre et slikt tiltak. Det kan i denne sammenheng også vises til den svenske Finansinspektionens prememoria «Riskviktsnivå för svenska bolån» publisert 26.11.12, og deres kommentar til Artikkel 443a:

«Av den föreslagna bestämmelsen framgår att nämnda åtgärder får vidtas vis tillfälliga perioder av hörhöjd risk under en begränsad tid av två år med möjlighet till förlängning. Därutöver måste den behöriga myndigheten gentemot Kommissionen, Rådet, ESRB och EBA bl.a. förklara varför den identifierade systemrisken eller makroprudentiella risken inte lika gärna kan hanteras inom ramen för pelare 2.»

For Sparebanken Vest fremstår det som en svakhet i Finanstilsynets høringsnotat og Finansdepartementets høringsbrev at disse problemstillingene ikke adresseres.

Oppsummering av Finansdepartementets forslag

Sparebanken Vest kan ikke se at noen av de fire forslagene skissert i høringsbrevet er godt hjemlet i CRD IV, eller er forenelig med lovgivers intensjon om et så fullharmonisert regelverk som mulig. Sparebanken Vest er enig i at myndighetene gjennom Forordningens Artikkel 98 og 160 har anledning til å kreve endringer i bankenes IRB-modeller. Men, slike endringer må komme som en konsekvens av mangler i bankenes modeller, og bør settes på bakgrunn av et realistisk tapsscenario hensyntatt øvrige forhold i økonomien. Å sette parameterne basert på en sjablongmessig tilnærming anses å være i strid med både intensjonene og bestemmelsene i Forordningen.

Sparebanken Vest mener på denne bakgrunn at økning i kapitalkravene bør gjøres ved å sette krav til kapitalen ved gjennomføring av Pilar II-prosessen, og ikke ved å sette krav til selve beregningsgrunnlaget i Pilar I. Dette sikrer en robust og konkurransedyktig norsk banksektor gjennom at det er et transparent og harmonisert regelverk med Europa for øvrig, og er risikosensitivt samtidig som det gir myndighetene tilstrekkelig fleksibilitet til å sette strengere nasjonale soliditetskrav.

Anvendelse av et av de fire forslagene ovenfor kan på sin side skade norske banker ved at det:

- 1) gjør det vanskelig å sammenligne norske banker med utenlandske banker, noe som kan vanskeliggjøre norske bankers tilgang til internasjonale kapitalmarkeder.
- 2) risikovekter på boliglån som er sjablongmessig satt kan forsterke den internasjonale oppfatningen om at det er en boligboble i norsk økonomi – dette kan i sin tur svekke norske bankers tilgang til internasjonale kapitalmarkeder.

Innføring av et av Finansdepartementets fire forslag kan være egnet til å skade norske bankers konkurranseevne i større grad enn ved å innføre kravene gjennom Pilar II-prosessen. Unødig svekking av norske bankers konkurransekraft ovenfor utenlandske banker i hjemmemarkedet, kan gi rom for regulatorisk arbitrasje og vil således kunne være i strid med EØS-avtalen om et felles indre marked. Sparebanken Vest kan ikke se at dette er vurdert i Finansdepartementets høringsbrev.

Angående videreføring av Basel I-gulvet

Finansdepartementet fremhever at videreføring av Basel I-gulvet kan være et alternativ til de fire forslagene kommentert ovenfor. Sparebanken Vest kan ikke se at videreføring av gulvet er et nødvendig tiltak, da bruk av Pilar II-bestemmelsene kan adressere bekymringene norske myndigheter har for at bankenes tapsabsorberende kapital vil reduseres som følge av at gulvet fjernes.

Fortsatt opprettholdelse av gulvet vil også bryte med regelverkets intensjon om å oppmuntre til at banker utvikler IRB-modeller. I tillegg vil fortsatt opprettholdelse av gulvet, men innføring av ulike bufferkrav som annonsert i Prop. 96 L, kunne medføre at tiltakene som bankene gjennomfører for å møte kravene i regelverket, er annerledes enn tiltakene som kan anvendes dersom gulvet ikke lenger eksisterer. Det vil etter Sparebanken Vests oppfatning verken være bedriftsøkonomisk eller samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom bankenes tiltak for å tilpasse seg økte krav, påvirkes av Basel I-gulvet som er ment å fases ut. Pilar II-

bestemmelsene kan, som tidligere nevnt, sørge for at bankenes tapsabsorberende kapital ikke reduseres som følge av fjerning av gulvet.

Det vises også til EU-kommisjonens notat «CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions» tilgjengelig på kommisjonens nettsider. Om Basel I-gulvet fremhever kommisjonen at selv om regelverket åpner for at gulvet kan videreføres til 2017, så inneholder også regelverket bestemmelser om «... a continuous revision of the need for such a floor since it should not be maintained in place longer than is strictly necessary».

Øvrige merknader

EBA-undersøkelsen

I høringsbrevet fremheves det at det er store forskjeller i risikovekter mellom banker som bruker IRB-modeller. Det vises blant annet til en undersøkelse gjennomført av EBA publisert i februar i år. Seks norske banker deltok i undersøkelsen. Sparebanken Vest er enig i at EBA-undersøkelsen viser at det er stor forskjell på risikovekten mellom bankene, men EBA fremhever at:

«The dispersion of risk parameters for the same (sub) asset class is not a sign of inconsistency per se. For example the composition of portfolios may differ across banks as the result of differences in the markets, risk appetite or borrowers' selection criteria. However a substantial dispersion from benchmarks and historical observed risk parameters may signal that the methodologies used for their estimation by some banks require more detailed analysis in order to assess if reasonable and justifiable.»

EBA skriver videre at de observerte forskjellene også kan skyldes:

«different interpretation and practical application of the regulation. For this purpose the work has to integrate quantitative analysis with the acquisition of qualitative information.»

For de store norske regionbankene som anvender IRB-metode ligger risikovektene på boliglån i området 10-13 %. Slike forskjeller kan ikke anses som større enn det som må forventes ettersom bankene er lokalisert i forskjellige geografiske områder. Dette kan tilsi at den forskjellen vi ser i risikovekter i større grad gjelder for sammenligning med utenlandske banker. I så fall kan dette skyldes forskjellig anvendelse av reguleringen i Norge og i andre europeiske land. Ettersom norske bankers modeller er godkjent og underlagt tilsyn fra norske myndigheter, må det antas at forskjeller som skyldes feilspesifikasjoner i modellene fanges opp og korrigeres i forbindelse med tilsyn og validering. Sparebanken Vest kan på denne bakgrunn ikke se at analysen i seg selv berettiger noen endringer i norske bankers anvendelse av IRB-modellene.

Gir høyere kapitalkrav alltid en konkurransefordel i gjeldsmarkedet?

Etter Sparebanken Vests oppfatning er det ikke umiddelbart klart at et høyere Pilar I krav vil gi norske banker bedre betingelser i de internasjonale lånemarkedene. Det er i særdeleshet usikkert om et krav lagt i Pilar I vil gi større fordeler enn om kravet legges i Pilar II.

Det påpekes i denne sammenheng at norske myndigheters fokus på risikovekter på boliglån kan være egnet til å skape et inntrykk av at det er en boble i det norske boligmarkedet og at investering i gjeld fra norske banker som har høy eksponering mot private boliglån er risikabelt. Særskilt gjelder dette ettersom svenske myndigheter gjennom en grundig analyse har konkludert med at en risikovekt på 15 % er tilstrekkelig konservativt i Sverige hensyntatt øvrige bufferkrav i CRD IV. Risikovekten på 15 % fremkommer som en stresseffekt under Pilar II.

Både svenske og norske banker må, med alle buffere fullt påslått, ha en ren kjernekapital på 14,5 %. En høyere risikovekt på boliglån i Norge enn i Sverige betyr at myndighetene oppfatter norske boliglån som mer risikable enn svenske boliglån. En investor skal således

kreve en høyere risikopremie på lån til en norsk bank enn til en svensk bank. Forslagene til Finansdepartementet innebærer at risikovekten på norske boliglån kan bli klart høyere enn det som svenske myndigheter vurderer som konservativt. Det sier seg selv at et høyt kapitalkrav da ikke nødvendigvis blir en fordel for norske banker – tvert imot er det et kraftig signal fra myndighetene om at norske bankers eiendeler er svært risikable og at de derfor bør øke sine risikopremier. Sparebanken Vest mener det er en mangel med høringsbrevet at denne problemstillingen ikke er adressert.

DEL II Effekter for sparebanksektoren som følge av samlede krav

Finansdepartementets forslag til beregningsgrunnlag for kapitalkrav utgjør bare en del av den samlede reguleringen av kapitalkrav for bankene. Prop. 96 L inneholder også en rekke forslag til nye og strengere bufferkrav til bankene. Sparebanken Vest støtter som nevnt en regulering som sikrer en stabil og robust finanssektor. Vi er imidlertid opptatt av at regelverket må innføres på en måte som sikrer at den norske sparebanksektoren fortsatt kan være en del av en konkurransedyktig norsk banknæring.

Norske sparebanker var i utgangspunktet organisert som selveiende stiftelser, der egenkapitalen bestod av tidligere års tilbakeholdte overskudd. I 1987 ble Sparebankloven endret slik at sparebanker som ønsker det, kan hente egenkapital gjennom det som nå omtales som egenkapitalbevis. 20 sparebanker av forskjellig størrelse har i dag egenkapitalbevis notert på Oslo Børs.

I Finansmarknadsmeldinga 2011(St. meld. 24 2011-2012) gir Finansdepartementet et godt og kortfattet tilbakeblikk på den norske sparebanksektors over 190 år lange historie. Det fremheves der at den utviklingen sektoren har gjennomgått *«speglar utviklinga i norsk økonomi og krava som vert sette til bankane i ein moderne økonomi. [...] Medan sparebankar for nokre tiår sidan jamt over var små, finst det no både store, mellomstore og små sparebankar»*. På kort sikt vil de foreslåtte endringene i kapitalkrav i størst grad påvirke de største sparebankene, men forslagene kan på lengre sikt også få betydning for de mindre sparebankene gjennom at egenkapitalbevismarkedet svekkes.

En stor del av sparebankenes egenkapital består av tidligere års tilbakeholdt overskudd. Raske og skiftende krav til egenkapital er derfor utfordrende for sparebankene. Ved innhenting av ny egenkapital vil samfunnseierskapet kunne bli redusert, og det kan bli utfordrende å hente tilstrekkelig kapital ved bruk av egenkapitalbeviset. Det siste var blant annet en fremtredende årsak i SR-banks søknad om omdanning til aksjesparebank i 2010. For å dekke sitt behov både på egen- og fremmedkapitalsiden, anså banken det som nødvendig å kunne henvende seg i større grad til utenlandske og andre institusjonelle investorer. SR-bank konkluderte derfor med at overgang til aksjesparebank var nødvendig.

Dersom flere av de største sparebankene som har utstedt egenkapitalbevis, har behov for å hente ny egenkapital i forbindelse med nye og økte kapitalkrav, kan det skape press for omdanning til aksjesparebank i den enkelte bank og svekke egenkapitalbevismarkedet som helhet. Dess flere sparebanker som omdannes til aksjesparebanker, dess mindre blir størrelsen og likviditeten i det norske egenkapitalbevismarkedet. Dette kan i sin tur medføre at nye aktører vil søke omdanning til aksjesparebank, og spiralen vil fortsette. Små sparebanker som i dag vurderer egenkapitalbevismarkedet, kan i fremtiden stå uten en slik mulighet, og vurderingen vil ikke være knyttet til å anvende egenkapitalbevis, men omdanning til aksjesparebank.

I forbindelse med SR-banks søknad om omdanning til aksjesparebank fremhevet Finanstilsynet: *«Det er nettopp meningen med egenkapitalbeviset at sparebanker skal kunne opprettholde sin egenart med den lokale styringsstrukturen, men likevel ha tilgang til egenkapital fra investorer»*. SR-bank anførte i søknaden at likviditeten i

egenkapitalbevismarkedet var lav, og at viktige investorgrupper av ulike årsaker vurderte papiret som et uaktuelt investeringsobjekt samt at spesielt utenlandske investorer hadde liten kunnskap om instrumentet. I tillegg vil egenkapitalinvestorer typisk ha større styringsrett ved aksjer, og kan av denne grunn foretrekke at en bank utsteder aksjer fremfor egenkapitalbevis. Finanstilsynet skriver i sin tilråding:

«Når både myndigheter og næringen selv likevel har ønsket å opprettholde egenkapitalbeviset som et attraktivt instrument, gjenspeiler det at man har ansett at fordelene med egenkapitalbeviset er større enn ulempene, sammenlignet med aksjer. Det finnes flere eksempler på at det i land der sparebanker ikke har hatt tilgang på et slikt instrument og aksjeomdanning er eneste reelle alternativ for å hente inn egenkapital, f.eks Sverige og Danmark, har de store og mellomstore sparebankene over tid blitt kjøpt opp eller sammenslått med andre aksjebanker. Det er imidlertid ikke uten videre lett å skille omdanning og krisesituasjoner fra hverandre som årsak til disse sammenslutningene. Hvis målet er å beholde en betydningsfull andel sparebanker i markedet, er det derfor grunn til å tro at dette best kan sikres ved at sparebankene i hovedsak beholder dagens eierform. Tyskland og Spania er eksempler på land der det ikke er tilsvarende omdanningsadgang, og andelen sparebanker er høy».

For å sikre mindre sparebankers mulighet til å anvende egenkapitalbevismarkedet, er sektoren derfor avhengig av at de større sparebankene er tilstede i dette markedet. Strenge krav som innføres over kort tid, og som samtidig unødig svekker sparebankens konkurransekraft ovenfor utenlandske forretningsbanker kan bidra til at flere større sparebanker må vurdere strukturelle tilpasninger og omdanninger til aksjebank, noe som kan ha negative konsekvenser for sektoren. Sparebanken Vest ønsker her å vise til Ot.prp. nr 75 (2008-2009) «Om lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og enkelte andre lover (kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.)», der Finansdepartementet uttaler:

«Departementet er enig med Banklovkommisjonen at sparebankenes egenart og sparebanksektorens nåværende rolle i finansmarkedet vanskelig lar seg videreføre over tid med mindre det store flertall av eksisterende sparebanker fortsatt beholder sin tradisjonelle organisasjonsform, eller etter behov tar form av grunnfondsbevisbank. Departementet vil understreke viktigheten av at sparebankene gis mulighet til å opprettholde sin rolle i finansmarkedet».

Sparebanken Vest kan ikke se at konsekvensene for sparebanksektoren er vurdert i forslaget til beregningsgrunnlag for kapitalkrav eller i Prop. 96L.

At flere forretningsmodeller kan eksistere side ved side må også anses som en styrke for det norske bankmarkedet. I Finansmarknadsmeldinga 2011 fremheves det at sparebankene historisk har tatt lavere risiko enn forretningsbankene. Til tross for dette ser ikke sparebankene ut til å ha hatt noen lavere lønnsomhet i gjennomsnitt. Det kan her antas at det er vekselvirkninger mellom de to forretningsmodellene – forretningsbankene gjør at sparebankene får en «benchmark» for å måle økonomisk prestasjon, mens sparebankenes samfunnsansvar og lokale forankring skaper en kundelojalitet som medfører at forretningsbankene kan måtte opptre på en mer kunderettet måte enn de kanskje ville gjort ved fravær av sparebanker. Slik sett nyter samfunnet og kunder godt av det beste fra begge forretningsmodellene.

Sparebanken Vest ønsker i denne sammenheng å trekke fram Finansdepartementets omtale om samfunnsansvar i finansnæringen som var viet et eget kapittel i Finansmarknadsmeldinga 2011:

«Gåveinstituttet til sparebankane er eit tradisjonsrikt innslag i norsk finansnæring og eit uttrykk for lokalt og regionalt samfunnsansvar. Sparebankar har gjennom historia gjeve tilskot og løyvingar til ymse ålmennyttige føremål og såleis styrkt den demokratisk deltakinga og den offentlege samtala i Noreg.

[...]

Det viktigaste samfunnsansvaret til bankar og andre finansinstitusjonar går ut på berekraftig utføring av opplagde kjerneoppgåver. Men soga om norske sparebankar fortel òg om eit vidare samfunnsansvar».

Sparebankene har tradisjonelt vært privatkundene og SMB-bedriftenes bank. EU er opptatt av å skjerme de små og mellomstore bedriftene i det fremtidige regelverket for å sikre ny og bærekraftig vekst i eurosone. Det er kanskje nettopp etter en krise, når gigantene slikker sine sår og fokuserer på sine hjemmemarkeder, at betydningen av regionale og lokale banker virkelig kommer til sin rett. På Vestlandet kan dette bli spesielt tydelig. Vestlandet er en kapitalintensiv landsdel, og over en tredjedel av utlån til bedrifter i Norge skjer her i vest. Av dette står sparebankene for 40 %. På grunn av sin lokale forankring har nettopp sparebankene naturlige forutsetninger for å være en drivkraft for ny næringsutvikling i sine markedsområder uansett økonomisk klima.

I forbindelse med spørsmål knyttet til sparebankstruktur fremhevet også Stortingets finanskomité i Innst.O nr. 41 (2006-2007) at:

«...sparebankenes eksistens og at de har forblitt på norske hender, [...] har vært viktig for næringslivet i hele landet, nyskaping og velfungerende konkurranse i næringslivet som helhet».

Det finnes i dag i overkant av 100 sparebanker i Norge. Sammen bidrar disse til en bedre og mer robust norsk finanssektor. Omfanget på regelverket som nå innføres er imidlertid så omfattende at det kan stilles spørsmålstegn ved om det fortsatt vil være eksistensgrunnlag for disse bankene. En videre konsolidering i markedet kan derfor ikke utelukkes. Men det kan i den forbindelse kan være helt nødvendig at det eksisterer et egenkapitalbevismarked. Det vil sikre at disse bankene får reelle valgmuligheter til å kunne fortsette som sparebank gjennom å utstede egenkapitalbevis. For at dette skal være mulig er det nødvendig at de største sparebankene (som også er IRB-banker) forblir i egenkapitalbevismarkedet.

Fremtidig regulering må derfor innføres på en slik måte at en ikke svekker denne sektoren og egenkapitalbeviset unødig. Norske sparebanker har store andeler privatmarkeds kunder, og norske regler for risikovekter på boliglån som avviker fra utenlandske regler vil svekke sparebankene unødig. Å implementere CRD IV som forutsatt og heller anvende bufferkrav og Pilar II-krav, gir norske sparebanker mulighet til å konkurrere på like vilkår. Sparebankenes forretningsmodell har vist seg bærekraftig i nesten 200 år, og vi tror at den er bærekraftig også i fremtiden. Men da er sparebankene avhengig av at myndighetene lager et regulatorisk regime der næringen kan tilpasse seg på en slik måte at den fortsatt kan støtte opp om, og forhåpentligvis videreutvikle, egenkapitalbevismarkedet både til glede for seg selv, norske lokalsamfunn og norske bankkunder generelt. Et harmonisert regelverk med Europa for øvrig, og eventuelt strengere buffer- og Pilar II-krav til norske banker vil bidra til dette.

DEL III Oppsummering og anbefaling

Stabil og robust banksektor

Sparebanken Vest støtter en regulering som sikrer en stabil og robust banksektor. Vi mener dagens struktur bidrar til å sikre dette: Med unntak av noen få store forretningsbanker, deriblant flere utenlandske banker, preges det norske bankmarkedet av over 100 sparebanker med et sterkt lokalt og regionalt engasjement. Noen er større regionale aktører som anvender avanserte risikomodeller, mens andre er noe mindre med ambisjoner om å utvikle slike risikomodeller. Til sist er det et stort flertall små lokale sparebanker. Til sammen bidrar alle disse aktørene til en konkurranse som gir norske bankkunder gode og innovative produkter, samtidig som risikoen i den enkelte bank ikke i seg selv truer finansiell stabilitet.

Endring i risikovekter – konsekvenser for sparebankene

Sparebanksektoren er, og har tradisjonelt alltid vært, personkundernes og SMB-bedriftenes banksektor. Den foreslåtte reguleringen av risikovektene for boliglån vil i stor grad påvirke sektoren, spesielt de større regionale sparebankene som anvender IRB-modeller. Sparebankene har en eierstruktur preget av et stort samfunnsseierskap. Det er derfor utfordrende med raske endringer i kapitalkravene. Sparebanken Vest synes det er beklagelig at Departementet ikke har vurdert effektene reguleringen vil ha for sparebanksektoren i høringsbrevet.

Likeledes er det bekymringsfullt at verken Konkurransetilsynet eller forbrukermyndighetene hittil har involvert seg i å vurdere de langsiktige effektene av den nye bankreguleringen. Det ville være svært uheldig om den kortsiktige gevinsten ved nasjonale tilpasninger i det norske regelverket, mer enn oppveies ved at det norske bankmarkedet på lengre sikt blir mer ustabil som følge av konsolidering og fremvekst av et fåtall «too big to fail»-banker. En slik fremtid vil sannsynligvis verken være til gunst for norske bankkunder spesielt eller det norske samfunnet generelt.

Bufferkrav og gjeldende regelverk

Sparebanken Vest mener at myndighetenes ønske om å øke bankenes tapsabsorberende kapital best kan løses gjennom bufferkravene i CRD IV (jfr. Prop. 96 L) og gjennom de mulighetene som ligger innenfor gjeldende regelverk knyttet til Pilar II-krav. Dette eliminerer behovet for å gjøre nasjonale tilpasninger i Pilar I-kravet. En slik løsning er også, i motsetning til Departementets forslag i høringsbrevet, forenelig med de føringene som er gitt i CRD IV. Regelverket blir da mer risikosensitivt, og kan bidra til at også mindre banker utvikler bedre risikomodeller, noe som er en intensjon i CRD IV.

Videre bidrar anvendelse av Pilar II til at norske bankers soliditet enklere kan sammenlignes med soliditeten i øvrige banker i Europa. Dersom norske banker da er mer solide enn utenlandske banker, vil dette presumptivt gi norske banker bedre lånebetingelser i de internasjonale kapitalmarkedene slik som Departementet hevder. Det kan innføres særskilt høye krav i Norge uten at det innebærer fremvekst av regulatorisk arbitrasje, noe som det også er et klart ønske om å unngå i CRD IV. En «Pilar II-løsning» har således en rekke positive effekter fremfor en «Pilar I-løsning», samtidig som myndighetenes ønske om at bankene øker sin tapsabsorberende kapital, ivaretas.

De foreslåtte alternativene

Sparebanken Vest mener at det er tvilsomt om noen av de sjablongmessige Pilar I-løsningene som er foreslått i høringsbrevet, er hjemlet i det europeiske regelverket og synes ikke i tråd med regelverkets intensjon. Behandlingen av det juridiske grunnlaget for Departementets forslag skaper en bekymring for om det er tilstrekkelig forståelse hos myndighetene for hvordan reguleringen kan påvirke det norske bankmarkedet fremover, og hvilke langsiktige konsekvenser dette vil ha.

Sparebanken Vests anbefaling

Fremfor å innføre nasjonale Pilar I-krav i beregningsgrunnlaget som både strider mot intensjonene i CRD IV, og mot konkrete bestemmelser i regelverket, bør Finansdepartementet isteden:

- 1. Anvende det nasjonale handlingsrommet som gis i CRD IV til å sette nasjonale bufferkrav, og*
- 2. Pålegge bankene eventuelle tilleggskrav gjennom Pilar II-prosessen.*

Dette sikrer:

- 1. En konkurransedyktig, robust og bærekraftig norsk banksektor.*
- 2. At norske banker øker sin tapsabsorberende evne i minst like stor grad som ved innføring av strengere Pilar I-krav.*
- 3. At risikosensitiviteten i regelverket opprettholdes som forutsatt i Basel III og CRD IV.*
- 4. At norske banker reelt sett også fremstår som svært solide.*
- 5. At sparebanksektoren også i fremtiden kan bidra til sunn konkurranse i det norske bankmarkedet.*

For ytterligere opplysninger

Sparebanken Vest bidrar gjerne til å opplyse saken ytterligere. Ved ønske om utdypende opplysninger vennligst kontakt Direktør for Risikostyring og Compliance Frank Johannesen (tlf: 55 21 71 82, mob: 952 65 971 eller epost: frank.johannesen@spv.no).

Med vennlig hilsen
Sparebanken Vest


Stein Klakegg
Administrerende Direktør


Frank Johannesen
Direktør