

Ubalansert forslag til kapitalkrav rammer standardmetodebankene

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 25.06.19 om forslag til tilpasninger i kapitalkravene for bankene.

Bankene i Eika Alliansen (67 banker), SamSpar-bankene (10 sparebanker), DSS-bankene (9 sparebanker), Fana Sparebank, Helgeland Sparebank, Landkreditt, Pareto Bank, Sparebanken Sør, Sparebanken Øst samt Sparebanken Sogn og Fjordane mener at Finansdepartementet forslag er sterkt konkurransevridende og vil innebære en kraftig innskjerpelse i de samlede kapitalkravene for standardmetodebankene. For det store flertall av norske banker (standardmetode utgjør 114 av 123 banker) vil forslaget slik det nå foreligger medføre en betydelig forverret konkurransesituasjon.

Disse bankene peker på at den foreslåtte økningen i systemrisikobufferen avspeiler departementets ønske om å motvirke lettelsene for IRB-bankene, men virkningen innebærer også en reell skjerpelse av kapitalkravet for de aller fleste bankene som benytter standardmetoden eller grunnleggende IRB. Standardmetodebankene, med gjennomgående høyest risikovektet og uvektet soliditet, og med den klart mest konservative risikomålingen, er de som rammes hardest av forslaget. Prinsippet om forholdsmessighet må derfor vektlegges langt sterkere. Dette kan ivaretas ved å anvende en differensiert systemrisikobuffersats etter type risikomåling der satsen er satt lavere for banker som benytter standardmetoden eller grunnleggende IRB enn for banker som anvender avansert IRB.

Vi mener at Finansdepartementets forslag må endres. For å motvirke de urimelige konsekvensene av forslaget og samtidig ivareta hensynet til soliditet, foreslår vi at forslaget erstattes med en differensiert økning i systemrisikobuffer og at denne for standardmetodebankene økes med 0,5 prosentpoeng i stedet for 1,5 prosentpoeng.

1. Ubalansert forslag

Vi mener det er riktig av Finansdepartementet å sørge for at norske banker fortsetter å være solide. Finanskrisen viste at det er behov for reguleringer som sikrer finansiell stabilitet. I tillegg er det viktig og riktig at departementet sørger for at det er like konkurransevilkår mellom ulike norske aktører og mellom norske og utenlandske finansinstitusjoner. Hvordan et slikt regelverk utformes i detalj har avgjørende betydning for bidraget til like konkurransevilkår og stabilitet i finansmarkedet. I departementets forslag vil hensynet til likere konkurransevilkår mellom norske og utenlandske IRB-banker gå på bekostning av standardmetodebankene.

Etter vårt syn er forslaget om å øke systemrisikobufferen med 1,5 % for alle banker ubalansert og urimelig. Finansdepartementets forslag hensyntar ikke at bankene følger ulike risikoberegningsregimer, ilagt og begrenset av offentlige tilsynsmyndigheter. Dersom forslaget blir realisert, vil de store bankene som har tillatelse til å bruke interne risikoberegninger (IRB-avansert metode) komme like godt – eller klart bedre – ut enn tidligere, mens bankene, som bruker den mer konservative standardmetoden for risikoberegning, vil komme vesentlig dårligere ut.

- Forslaget gir **IRB-bankene** (DNB og de 5 største sparebankene) **både lettelsener og skjerpelser** som balanserer hverandre. Basel I-gulvet fjernes og en SMB-rabatt innføres. Disse lettelsene i kapitalkrav foreslår departementet å kompensere ved å øke

systemrisikobufferen med 1,5%. For IRB-bankene blir effekten i sum enten reduserte krav (kapitalbinding) eller ingen endring.

- De **lokale sparebankene** og andre banker med standardmetode (standardmetodebanker) vil derimot **ikke nyte godt av lettelsene** ved at Basel-I gulvet fjernes. De får likevel det **samme økte kravet** til systemrisikobuffer på 1,5%. For disse bankene blir resultatet i sum en klar innskjerpelse. De foreslåtte endringene er dermed konkurransevridende, til fordel for de store IRB-bankene.

For standardmetodebankene er økningen i systemrisikobufferen klart større enn effekten av SMB-rabatten. Dette øker kapitalbindingen på eksisterende utlånsportefølje med den konsekvens at utlånskapasiteten til bankene reduseres. Regelendringen betyr at netto kapitalkrav øker, hvilket vil redusere utlånskapasiteten til næringslivet med 15 til 17 milliarder kroner eller med over 64 milliarder kroner til boliglån¹.

Hvor mye den enkelte standardmetodebank vil få i netto kapitalskjerpelse som følge av Finansdepartementets forslag, vil variere avhengig av størrelsen på og sammensetning av bedriftsmarkedsporteføljen. Banker uten utlån til bedriftsmarkedet (BM) eller med liten BM-andel kommer svært dårlig ut. Disse bankene får ingen eller liten glede av SMB-rabatten.

Paradokset er at en regelendring som begrunnes med behovet for å øke stabiliteten i finansmarkedet, vil gjøre konkurransesituasjonen **vanskeligere for de lokale sparebankene som tar lav risiko** og som er sterkest forankret i norske lokalsamfunn. Samtidig er dette de bankene med minst fotavtrykk og således representerer den laveste systemrisikoen. Det er grunn til å minne om at flere av de store utenlandske aktørene under finanskrisen i 2008 trakk seg tilbake fra flere regionmarkeder. Nasjonale, regionale og lokale banker måtte dekke opp finansieringsbehovet.

Effekten av forslaget vil være at de lokale sparebankenes evne til å yte lån til bedrifter og lokalsamfunn svekkes på et tidspunkt der norske distriktskommuner har behov for økte investeringer og vekst.

De mindre bankene kan ikke selv velge hvilket kapitaldekningsregime som skal benyttes, ettersom Finanstilsynet har gjort det umulig for mindre banker å benytte seg av IRB-metoden som gir den beste konkurranseposisjonen. Kombinasjonen av å gi store kapitallettelse til IRB-bankene, og samtidig nekte de mindre bankene å bli IRB-banker, er en særdeles uheldig kombinasjon. Det vil skape større forskjeller i norsk banknæring og kan true hele den norske, desentraliserte sparebankmodellen.

2. Forslaget vil ramme næringslivet i distriktene

At de lokale sparebankene, til forskjell fra de store IRB-bankene, får krav om økt systemrisikobuffer som kompenserende tiltak for en kapitallettelse de ikke får, er urimelig og vil svekke lokalbankenes mulighet til å tilføre kapital til bedrifter og familier i norske distriktskommuner. En analyse som ble gjennomført av Menon Economics² i 2013 viser at tilstedeværelsen av en lokalbank betyr svært mye for lokalt næringsliv. Lokalt næringsliv får tilført 35 % mer kapital i kommuner der det finnes lokale sparebanker, enn i tilsvarende kommuner uten slike banker. Menon dokumenterer at lokale sparebanker sikrer næringslivet raskere lån, større og mer lån – uten at tapene og misligholdet øker. Det er ingen forhold, som tilsier at dette har endret seg i lokalbankenes disfavør siden analysen ble gjennomført. Snarere tvert imot. Dette understreker at lokalbankene er særlig gode på å ivareta det som er bankenes kjernefunksjon – å

¹ For beregninger av effekten se vedlegg 1 på 7 og 8

² Menon publikasjonen kan fås ved henvendelse til Eika Gruppen

identifisere de mest kredittverdige prosjektene og kanalisere kapital dit. De er dermed svært viktige for at mange norske lokalsamfunn skal få den kapitaltilførsel som er nødvendig for vekst og sysselsetting, og slik også for norsk økonomis framtidige vekstevne. Lokalbankene i seg selv utgjør dessuten viktige kompetansearbeidsplasser i mange distriktskommuner.

Vi vil minne om at formålet med SMB-rabatten gjennom EU-regelverket er å styrke tilgangen på kapital for små og mellomstore bedrifter. Finansdepartementets forslag om økt systemrisikobuffer samsvarer derfor dårlig med ideen om en slik SMB-rabatt, ettersom man sannsynligvis vil få helt motsatt effekt av målet når systemrisikobufferen øker mer enn effekten av å innføre SMB-rabatten.

3. Paradoks: Rammer banker som bidrar minst til systemrisiko

Finansdepartementets forslag begrunnes med behovet for å sikre stabilitet i finansmarkedet, mens det i virkeligheten vil føre til at noen av de bankene som tar minst risiko, er de som rammes hardest. Lokale sparebanker har en gjennomgående lavere risikoprofil, de er mindre til stede i internasjonale markeder og de er sterkere forankret i norske lokalsamfunn. De mindre sparebankene har en enkel og lett forståelig forretningsmodell. De lokale sparebankene har en gjennomgående klart lavere bedriftsmarkedsandel enn de største bankene. Deres bidrag til systemrisiko er klart lavere enn de store bankene. Likevel er det denne typen banker som vil komme svekket ut, dersom Finansdepartementets høringsforslag blir stående. Det er et paradoks at standardmetodebankene, med gjennomgående høyest risikovektet og uvektet soliditet og den klart mest konservative risikomålingen, er de som rammest hardest av en skjerpelse kalibrert etter lettelsene for den største IRB-banken. Det er overraskende at det ikke er gjort noen beregninger av hvordan innføring av SMB-rabatten slår ut isolert sett uten Basel I-gulvet i departementets høringsnotat. Dette burde vært selvstendig utredet for de 114 bankene dette gjelder.

4. Stor forskjell i kapitaldekningen og høy emisjonsaktivitet de siste årene

I sitt høringsnotat er Finansdepartementet tydelig på at formålet med å øke systemrisikobufferen er å unngå at det samlede kapitalnivået går ned. Effekten av departementets forslag vil bli å øke kapitalkravene – men kun på standardmetodebankenes og mange lokalsamfunns bekostning. Departementet viser til at dette ikke er et problem siden kapitaldekningen i de mindre og mellomstore sparebankene allerede er god – bankene overoppfyller allerede kapitalkravet. Ved å støtte seg på gjennomsnittsberegninger får man ikke frem de store ulikhetene mellom bankene som inngår. Standardmetodebankene som står bak denne høringsuttalelsen har størrelser fra ca. 0,7 til ca. 125 milliarder kroner for den største i forvaltningskapital, og det er også store variasjoner med hensyn til hvor mye bankene «overoppfyller» dagens krav. At gjennomsnittet er høyt, betyr lite for alle de bankene som faktisk ikke vil oppfylle de økte kravene uten å måtte redusere utlån eller gjennomføre emisjoner.

Økte kapitalkrav fra myndighetene de siste årene har allerede medført at mange mindre og mellomstore banker har emittert egenkapital. I alt har 35 banker gjennom 45 emisjoner til sammen emittert over 3.400 mill. kroner de siste tre årene. Disse emisjonene hadde ikke funnet sted hvis alle bankene hadde vært overkapitaliserte. At bankene har tilpasset seg de økte kapitalkravene ved å skaffe seg mer egenkapital enn kravene tilsier, er intet argument for å straffe disse bankene ved å øke kapitalkravene ytterligere.

Uansett hvordan man ser på det - forslaget om økt systemrisikobuffer griper direkte inn i bankenes drift og vil redusere bankenes utlånskapasitet!

5. Pilar 2 og P2G sett i forhold til økt systemrisikobuffer

I høringsnotatet tar departementet opp muligheten for et lavere pilar 2-krav fra Finanstilsynet etter økningen i systemrisikobufferen. Dette betyr at standardmetodebankene i så fall skulle bli kompensert av Finanstilsynet gjennom et lavere pilar 2-krav. Denne fremgangsmåten er av flere grunner lite egnet og vil gi liten grad av forutsigbarhet:

- Finansdepartementet har ingen instruksjonsrett overfor Finanstilsynet vedrørende pilar 2
- Pilar 2-kravet er i all hovedsak fastsatt etter beregninger i modeller gitt av Finanstilsynet.
- For de mindre bankene fastsettes pilar 2-kravet for en periode på tre år fremover
- Bankene har i utgangspunktet ingen reell mulighet til å kontrollere utfallet

Norske banker kan ikke legge til grunn at Finanstilsynet har slike intensjoner. Våre erfaringer tilsier at en dempende effekt virker svært lite sannsynlig. Standardmetodebankene må ha samme forutsigbarhet som IRB-bankene når bankenes rammevilkår skal fastsettes.

Bankene er gjort kjent med at Finanstilsynet i utkast til revidert pilar 2/SREP-praksis ønsker å innføre en pilar 2 guidance (P2G) på minst 1% (gulv på 1%) som kompensasjon for innføring av SMB-rabatten. Det oppfattes at «Pilar 2 guidance» skal være et tillegg som dekker en operasjonell «management» buffer i pilar 2. I seg selv er det derfor helt urimelig å koble krav til gulv på P2G til innføring av en SMB-rabatt. Uansett vil det være meget krevende og fremstå som helt urimelig å få både økt systemrisikobuffer og P2G med et gulv på 1% som «kompensasjon» for innføring av SMB-rabatten.

6. Innføring av gulv i risikovekter for IRB-bankene

Bankene ser positivt på høringsutkastets forslag om å innføre gulv på risikovektene for IRB-bankene når det gjelder boliglån og næringsseidomsloan. Selv om det fortsatt er uforholdsmessig store forskjeller i risikovektene med hensyn til norske standardmetodebanker, vil dette kunne medvirke til noe likere konkurranseforhold mellom utenlandske IRB-banker og norske banker.

7. Ubalansen kan reduseres: EU åpner for differensiering

EUs kapitalkravregelverk for banker gir full anledning til å differensiere nivået på systemrisikobufferen for ulike typer eller grupper av banker. Muligheten til å differensiere systemrisikobufferen blir enda større i kommende regelverk. Alle EU-land, med unntak av tre, differensierer systemrisikobufferen. Danmark, Finland og Sverige praktiserer differensiering av systemrisikobufferen. I Danmark og Sverige er de mindre bankene ikke pålagt noen systemrisikobuffer. For de større bankene i Danmark differensieres systemrisikobufferen fra 0,5% til 3 %. I Sverige har de store bankene en systemrisikobuffer på 3 %, mens de systemkritiske bankene har en buffer på 5 %. I Finland er alle bankene pålagt en systemrisikobuffer, men nivået differensieres i fra 1 % til 3 %. Det er forøvrig kun i Norge, Estland, Finland, Kroatia, Polen og Bulgaria at de mindre bankene er pålagt en systemrisikobuffer. Differensiering av systemrisikobufferen er dessuten allerede anvendt i Norge ved at de to systemkritiske foretakene har en systemrisikobuffer på 5 %, mens de øvrige bankene er ilagt en systemrisikobuffer på 3 %. Differensiering er også praksis i andre deler av regelverket som regulerer bankene. En eventuell frykt for at en differensiering av systemrisikobufferen skulle komme i konflikt med konkurransereguleringen er derfor helt ubegrunnet.

Fordi det er så stor forskjell mellom hvordan IRB-bankene og standardmetodebankene vil komme ut av regelendringene EU-reglene medfører, vil det eneste riktige, etter vårt syn, være å foreslå at

Økningen i systemrisikobufferen differensieres. Selv med differensiering vil standardmetodebankene komme dårligere ut enn IRB-bankene, men den konkurransevridende effekten vil bli betydelig redusert med en differensiert modell der standardmetodebankene får en lavere økning. Siden standardmetodebankene bare vil nyte godt av SMB-rabatten, bør systemrisikobufferen økes med om lag like mye som effekten av SMB-rabatten. Det tilsier en økning på 0,5 prosentpoeng for standardmetodebankene, og på minst 1,5 prosentpoeng som foreslått, for IRB-bankene (med avansert metode). IRB-bankene nyter godt av både innføringen av SMB-rabatten og opphevingen av Basel I-gulvet. IRB-banker med grunnleggende metode, og som ikke får noen eller svært liten kapitallettelse, som følge av fjerning av Basel I-gulvet, bør få den samme økning i systemrisikobufferen som standardmetodebankene.

Vi mener at en differensiert økning i systemrisikobufferen vil treffe bedre på Finansdepartementets målsettinger om å forhindre uønskede svekkelser av kapitalnivået som er bygget opp i norske banker etter finanskrisen, og bidra til likere kapitalkrav for norske og utenlandske bankers virksomhet i Norge, samt:

- å opprettholde kapitalnivået - ikke å øke dette for standardmetodebankene
- å bidra til mer like konkurransevilkår – ikke bare mellom norske og utenlandske IRB-banker, men også mellom standardmetode- og IRB-bankene

8. Oppsummering

Norge trenger nye bedrifter og ny vekst i distriktene. En SMB-rabatt kunne bidratt til dette, men slik forslaget nå foreligger får man den totalt motsatte effekten.

Departementet bør i vurderingen av tilpasninger legge avgjørende vekt på hensynet til likere konkurransevilkår. Samtidig bør også prinsippet om forholdsmessighet vektlegges langt sterkere. Hensynet til sistnevnte bør ivaretas ved å anvende en differensiert systemrisikobuffersats etter type risikomåling, der satsen er satt høyere for banker som anvender avansert IRB enn for banker som benytter standardmetoden eller grunnleggende IRB. Siden standardmetodebankene bare vil påvirkes av innføring av SMB-rabatten, bør systemrisikobufferen økes om lag like mye som effekten av SMB-rabatten. Det tilsier en økning på 0,5 prosentpoeng for standardmetodebankene i stedet for 1,5 prosentpoeng.

Eika Gruppen på vegne av følgende 93 standardmetodebanker og Eika Boligkreditt:

Fana Sparebank	SpareBank 1 Telemark	<u>Eika Alliansen:</u>
Helgeland Sparebank	SpareBank 1 Østfold Akershus	Andebu Sparebank
Sparebanken Sogn og Fjordane		Arendal og Omegns Sparekasse
Sparebanken Sør	<u>DSS-bankene:</u>	Askim og Spydeberg Sparebank
Sparebanken Øst	Etne Sparebank	Aurskog Sparebank
Landkreditt	Flekkefjord Sparebank	Bank 2
Pareto Bank	Haugesund Sparebank	Berg Sparebank
	Lillesands Sparebank	Bien Sparebank
<u>SamSpar-bankene:</u>	Luster Sparebank	Birkenes Sparebank
SpareBank 1 Buskerud-Vestfold	Skudenes & Aakra Sparebank	Blaker Sparebank
SpareBank 1 Gudbrandsdal	SpareSkillingsbanken	Bjugn Sparebank
SpareBank 1 Hallingdal Valdres	Søgne og Greipstad Sparebank	Drangedal Sparebank
SpareBank 1 Lom og Skjåk	Voss Sparebank	Eidsberg Sparebank
SpareBank 1 Modum		Eika Boligkreditt
SpareBank 1 Nordvest		Eika Kredittbank
SpareBank 1 Ringerike Hadeland		Etnedal Sparebank
SpareBank 1 Søre Sunnmøre		Evje og Hornnes Sparebank

Fornebubanken
Gildeskål Sparebank
Grong Sparebank
Grue Sparebank
Haltdalen Sparebank
Hegra Sparebank
Hemne Sparebank
Hjartdal og Gransherad Spb.
Hjelmeland Sparebank
Høland og Setskog Sparebank
Hønefoss Sparebank
Jernbanepersonalets Sparebank
Jæren Sparebank
Kvinesdal Sparebank
Larvikbanken
Lillestrøm Sparebank
Marker Sparebank
Melhus Sparebank

Nidaros Sparebank
Odal Sparebank
Ofoten Sparebank
Oppdalsbanken
Orkla Sparebank
Rindal Sparebank
Romsdalsbanken
Rørosbanken Røros Sparebank
Sandnes Sparebank
Selbu Sparebank
Skagerrak Sparebank
Skue Sparebank
Sogn Sparebank
Soknedal Sparebank
Sparebanken Din
Sparebanken Narvik
Sparebanken 68 grader Nord
Stadsbygd Sparebank

Strømmen Sparebank
Sunndal Sparebank
Surnadal Sparebank
Tinn Sparebank
Tolga-Os Sparebank
Totens Sparebank
Trøgstad Sparebank
Tysnes Sparebank
Valdres Sparebank
Valle Sparebank
Voss Veksel og Landmandsbank
Ørland Sparebank
Ørskog Sparebank
Østre Agder Sparebank
Åfjord Sparebank
Aasen Sparebank

Vedlegg 1 – beregninger

Tabellen nedenfor viser estimert effekt av økt systemrisikobuffer og SMB-rabatt på kapitalbinding og utlånskapasitet. Estimaten inkluderer den utvidede SMB-rabatt, og det lagt til grunn at denne vil innføres fra 2. kvartal 2021. I beregningene inngår alle standardmetodebankene utenom de rene forbruksfinansierings- og nisjebankene. Ved beregningene av netto effekten på BM/SMB-volumet er de rene PM/boliglånsbankene utelatt. Beregningene er foretatt på 2018 tall.

	RVB etter SMB-rabatt	Økt buffer	Økt krav til ren kjerne
Effekt av økt systemrisikobuffer	585340	1,5 %	8780
	SMB-rabatt	Kapitalkrav	Ren kjerne
SMB-rabatten reduserer kapitalbinding	28393	17,2 %	4875
Netto effekt: økt buffer - SMB-rabatt			3905
Økt kapitalbinding reduserer utlånskapasitet	Risikovekt	I NOK mill.	
Effekt på BM- og PM-volum med	100,0 %	13393	
Effekt på SMB-volum med	85,0 %	15757	
Effekt på SMB-volum med	76,2 %	17579	
Effekt på bolig-volum med	35,0 %	64989	

Tabellen nedenfor viser estimert effekt av økt systemrisikobuffer og SMB-rabatt. Estimaten inkluderer den utvidede SMB-rabatt, og det lagt til grunn at denne vil innføres fra 2. kvartal 2021. I beregningene inngår alle bankene som har undertegnet denne høringsuttalelsen. Beregningene er foretatt på 2018 tall.

	RVB etter SMB-rabatt	Økt buffer	Økt krav til ren kjerne
Effekt av økt systemrisikobuffer	480753	1,5 %	7211
	SMB-rabatt	Kapitalkrav	Ren kjerne
SMB-rabatten reduserer kapitalbinding	28344	17,3 %	4895
Netto effekt: økt buffer - SMB-rabatt			2316
Økt kapitalbinding reduserer utlånskapasitet	Risikovekt	I NOK mill.	
Effekt på BM- og PM-volum med	100,0 %	13411	
Effekt på SMB-volum med	85,0 %	15778	
Effekt på SMB-volum med	76,2 %	17602	
Effekt på bolig-volum med	35,0 %	38317	

Tabellen nedenfor viser estimert effekt av økt systemrisikobuffer og SMB-rabatt på kapitalbinding og utlånskapasitet. Estimaten viser kun effekten av den SMB-rabatten som innføres fra årsskiftet, det vil si uten den utvidede SMB-rabatt. I beregningene inngår alle standardmetodebankene utenom de rene forbruksfinansierings- og nisjebankene. Ved beregningene av netto effekten på BM/SMB-volumet er de rene PM/boliglånsbankene utelatt. Beregningene er foretatt på 2018 tall.

	RVB etter SMB-rabatt	Økt buffer	Økt krav til ren kjerne
Effekt av økt systemrisikobuffer	597900	1,5 %	8968
	SMB-rabatt	Kapitalkrav	Ren kjerne
SMB-rabatten reduserer kapitalbinding	15833	17,2 %	2719
Netto effekt: økt buffer - SMB-rabatt			6250
Økt kapitalbinding reduserer utlånskapasitet		Risikovekt	I NOK mill.
Effekt på BM- og PM-volum med		100,0 %	27048
Effekt på SMB-volum med		85,0 %	31821
Effekt på SMB-volum med		76,2 %	35500
Effekt på bolig-volum med		35,0 %	103995