

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

31. mai 2013

Høringsuttalelse – Beregningsgrunnlag for kapitalkrav

Vi viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 22.3.2013 om beregningsgrunnlag for kapitalkrav.

Dette brevet inneholder en felles høringsuttalelse fra bankene i SpareBank 1 alliansen med IRB-tillatelse (heretter kalt «IRB-bankene i SpareBank 1»): SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, SpareBank 1 SNN, Sparebanken Hedmark og SpareBank 1 Oslo Akershus.

Bakgrunn

Formålet med forslaget til nye regler er å unngå at banker som benytter interne modeller for beregning av kredittrisiko undervurderer risikoen for fremtidig fall i boligprisene med påfølgende tap for bankene. Det følger av Finansdepartementets brev at forslagene vil være alternativer til dagens Basel I-gulv.

Som departementet uttaler i høringsnotatet, ble Basel I-gulvet innført som en overgangsregel for å unngå at IRB-banker skulle redusere beregningsgrunnlaget for mye og for raskt da Basel II ble innført i 2007. Basel I-gulvet har blitt tolket ulikt i ulike land. Av EU er Basel I-gulvet formulert som et minstekrav til ansvarlig kapital (telleren). I Norge er gulvet også formulert som et krav til ansvarlig kapital, jf. kapitalkravsforskriftens § 49-2 (11), men gulvet praktiseres derimot som et minstekrav til beregningsgrunnlaget (nevneren) i kapitaldekningsberegningen. Det antas at den norske praktiseringen av gulvet har sin bakgrunn i at kravet til ansvarlig kapital var på 8 % både under de gamle og de nye reglene da gulvet ble innført, og at det dermed ikke ble noen stor forskjell i hvilken fortolkning man la til grunn.

Med økende krav til både egenkapital og ansvarlig kapital, vil imidlertid valg av fortolkning få stor betydning for rekkevidden av minstekravet. EUs fortolkning er videreført i utkast til ny forordning (Capital Requirements Regulation – heretter ”CRR”). Vi er av den oppfatning at Basel I-gulvet ved innføring av nye kapitaldekningsregler må endres i tråd med EUs fortolkning. Vi stiller oss derfor positive til en avvikling av Basel I-gulvet i dagens form, slik forslaget forutsetter.

Behov for innstramming i beregningsgrunnlaget for kapitalkrav på boliglån

IRB-bankene i SpareBank 1 mener dagens beregningsgrunnlag og risikovekter gir et dekkende bilde av bankenes risiko knyttet til boliglån. I bankenes boliglånsporteføljer varierer risikovektene på de enkelte lån fra knapt 5 prosent til over 400 prosent. Når bankenes risikovekter på boliglån samlet ligger rundt 10 prosent skyldes dette at bankene bevisst har valgt kunder med relativt lav risiko for mislighold og høy sikkerhetsdekning. Bankenes modeller for prediksjon av sannsynlighet for mislighold (PD) er i henhold til kapitalkravsforskriften kalibrert inn mot nivået vi må kunne vente over en full tapssyklus, dvs. også perioder med sterkt forhøyede mislighold. Bankenes modeller for tap ved mislighold (LGD) er kalibrert inn mot forventet tap gitt et kraftig økonomisk tilbakeslag. I modellene som benyttes til beregningsgrunnlaget, er det i realiteten tatt høyde for at realisasjonsverdien av boligene som er stilt som sikkerhet for lånene kan falle med 40 prosent i forhold til dagens antatte omsetningsverdi. IRB-bankene i SpareBank 1 vurderer at dette gir tilstrekkelig konservative estimater på risikoen knyttet til boliglån.

Departementet argumenterer i tillegg for at risikovektene på boliglån ikke bare må ta høyde for risikoen for tap knyttet til disse lånene, men også til at et tilbakeslag i boligmarkedet vil føre til tap også for bankenes utlån til bedriftsmarkedet. Her vil IRB-bankene i Sparebank 1 peke på at dette allerede er hensyntatt, ettersom det historiske erfaringsmaterialet i modellene inneholder perioder der lavere etterspørsel fra husholdningene har hatt ringvirkninger for bedriftene.

Departementet hevder også at erfaringene fra 1990-tallet neppe gir et dekkende bilde av tapsrisikoen på lån til husholdninger og lån til bedrifter. De peker bl.a. på at gjeldsnivået til husholdningene er høyere enn den gang, og at næringsstrukturen er mer sårbar. Samlet sett mener IRB-bankene i SpareBank 1 at norsk økonomi i dag er klart mer robust enn forut for bankkrisen, bl.a. basert på følgende:

- Norske husholdningers gjeldsbetjeningsevne er klart bedre og mer robust enn den gang. Dette skyldes både at en generell økning i inntekter og sysselsetting har økt gjeldsbetjeningsevnen, og at endringer i det pengepolitiske rammeverket har redusert muligheten for svært høye renter i nedgangstider. Selv i dagens pengepolitiske rammeverk må man ta høyde for at man kan havne i situasjoner med relativt høye renter i økonomiske tilbakeslag. IRB-bankene i SpareBank 1 anser det imidlertid som høyst usannsynlig at norsk økonomi igjen skal oppleve år der konsumprisveksten er rundt 2¼ prosent, arbeidsledigheten er rekordhøy og bankenes utlånsrenter er rundt 14 prosent, slik situasjonen var på begynnelsen av 1990-tallet.
- Opprettelsen av Statens pensjonsfond – Utland og innføringen av handlingsregelen gjør norsk økonomi mindre sårbar for midlertidige svingninger i oljeprisen. Et oljeprisfall vil i dag ikke føre til en umiddelbar innstramming i offentlige utgifter, slik tilfellet var i lavkonjunkturen som ledet opp til bankkrisen.
- Profesjonaliseringen av risikostyring, særlig i de større norske bankene, har ført til at IRB-bankene i SpareBank 1 vurderer norske bankers utlånsporteføljer som langt mindre tapsutsatte enn de var forut for forrige bankkrise. Dette understøttes også av at banker som har gjennomgått mye av den samme profesjonaliseringen av risikostyringen og som har sammenliknbar porteføljekvalitet i våre nordiske naboland, som for eksempel Nykredit i Danmark, har hatt relativt lave mislighold og tap til tross for betydelig boligprisfall og høy arbeidsledighet. Bankene i Norden som har opplevd store tap de siste årene ser i all hovedsak ut til å falle i to kategorier – standardbanker med stor eksponering mot byggeprosjekter uten vesentlig forhåndssalg og banker mer rask ekspansjon utenfor sitt geografiske kjerneområde.

IRB-bankene i SpareBank 1 har respekt for at fremtiden er usikker og at det kan argumenteres for at risikoen for det finansielle systemet i dag er høyere enn normalt. IRB-bankene i SpareBank 1 er imidlertid uenige i at dette tilsier en økning i risikovektene på boliglån. Hensyn til systemrisiko bør være ivare tatt gjennom systemrisikobufferen som ligger i lovforslaget til nye kapitaldekningsregler.

Viktige hensyn dersom beregningsgrunnlaget for kapitalkrav på boliglån skal strammes inn

Dersom det likevel skal gjennomføres innstramminger i beregningsgrunnlaget for kapitalkrav på boliglån mener IRB-bankene i SpareBank 1 det er svært viktig at følgende hensyn ivaretas:

- *Innstrammingen må gjennomføres i sammenheng med en fjerning av dagens overgangsregel*, slik departementets forslag også legger opp til. Overgangsregelen reduserer i betydelig grad mulighetene til god risikostyring. Når regelen er bindende påvirkes ikke bankens kapitalkrav av endringer i porteføljesammensetningen i retning av lavere eller høyere risiko. Ettersom kapitalkravet ikke påvirkes, reduserer det også i betydelig grad bankenes mulighet til å prise risiko effektivt, særlig i lavrisikosegmentet. Når utenlandske konkurrenter ikke er underlagt de samme begrensningene, gir det norske banker en betydelig konkurranseulempe. Dette gjelder særlig for gode bedriftskunder, der utenlandske konkurrenter kan tilby klart bedre betingelser ettersom kapitalbindingen for disse bankene blir klart lavere enn for norske banker. Over tid er det en fare for at en videreføring av overgangsregelen vil gjøre at norske banker taper konkurransen om de gode bedriftskundene, og at norske banker som konsekvens blir sittende igjen med en utlånsportefølje med høyere risiko enn i dag.
- *Innstrammingen må ikke være til hinder for god risikostyring*. Høyere risiko på boliglån, for eksempel gjennom økende belåningsgrad eller en økning i andelen kunder med høyere misligholdssannsynlighet, bør gi høyere kapitalkrav. På samme måte bør en vridning i porteføljen i retning av lavere risiko gi lavere kapitalkrav. Endringer i beregningsgrunnlaget må ikke motvirke bankenes incentiv til god risikostyring.
- *Tiltakene må ikke skape uheldig konkurransevridning / nordisk harmonisering*. Det norske utlånsmarkedet generelt, inkludert boliglånsmarkedet er preget av sterk konkurranse fra utenlandske aktører. IRB-bankene i SpareBank 1 ser i utgangspunktet positivt på denne konkurransen. Norske banker må imidlertid ha mulighet til å konkurrere på omtrent samme vilkår som våre nordiske konkurrenter. Den eneste måten å hindre uheldig konkurransevridning er å harmonisere tiltakene på nordisk nivå. Uten en slik harmonisering vil norske tiltak gi en ulempe for norske banker i konkurransen i det norske markedet. Dette gjelder selv om norske myndigheter skulle sikre at de norske reglene for beregningsgrunnlag anvendes på utenlandske bankers eksponering mot det norske boligmarkedet. Ettersom tiltaket kun vil ramme en liten del av utenlandske bankers samlede utlånsportefølje, er det grunn til å tro at utslagene i fundingkostnader mv. blir langt mindre enn for norske banker.
- *Tiltakene må ses i sammenheng med øvrige endringer på området*. I Finanstilsynets brev av 4. mars 2013 om denne saken, varslet de innstramminger i IRB-modellene for boliglån uavhengig av Finansdepartementets tiltak. Finanstilsynets argumenterte for innstramminger ut fra de samme argumentene departementet benytter for innstramminger i beregningsgrunnlaget. Det er svært viktig at disse to endringene ses i sammenheng.

Basert på disse hensynene følger en vurdering av departementets foreslåtte alternativer under.

Vurdering av de foreslåtte alternativene

I Bruk av samme vekt for boliglån som i standardmetoden

IRB-bankene i SpareBank 1 vurderer dette som det dårligste alternativet av de foreslåtte. Det fjerner all risikosensitivitet i kapitalkravene til boliglån, og det vil trolig være svært krevende å sikre anvendelse av tiltaket på utenlandske banker som opererer i Norge.

Alternativet vil gi norske IRB-banker et incentiv til å øke andelen boliglån med høyere risiko. Videre er det en fare for at dette tiltaket over tid vil gi en utvikling der utenlandske banker sikter seg inn mot norske boliglånskunder i lavrisikosegmentet, mens norske banker i større grad vil ha incentiver til å sikte seg inn mot kunder med høyere risiko. IRB-bankene i SpareBank 1 ser ikke at dette er en utvikling som vil gi lavere risiko i det norske banksystemet.

II Skjerpede minstekrav til parameterne i IRB-metoden (økt LGD-gulv)

Med et økt LGD-gulv vil regelverket fortsatt i noen grad inneholde risikosensitivitet. En vridning av porteføljen mot kunder med lavere misligholdsansynlighet vil gi lavere kapitalkrav, og en vridning mot kunder med høyere misligholdsansynlighet vil gi høyere kapitalkrav. Videre er hjemmelsgrunnlag for tiltaket i det kommende EU-regelverket er relativt klart.

På den annen side vil vridninger i porteføljen i retning av høyere eller lavere sikkerhetsdekning på lånene ikke gi utslag i kapitalkravene. Slik sett kan tiltaket gi et incentiv til å vri porteføljen i retning av kunder med dårligere sikkerhetsdekning. Det vil være uheldig.

Tiltaket vil også i noen grad ramme bankene vilkårlig. Bankenes observerte misligholdsrater og tapsgrader gitt mislighold avhenger i noen grad av interne rutiner. I enkelte banker var det historisk slik at kundene raskt ble registrert som misligholdte for å sikre oppfølging av engasjementene. Disse bankene vil typisk ha relativt høyt predikert mislighold (ettersom flere har gått til mislighold) og relativt lavere tapsgrader gitt mislighold (ettersom flere friskmeldes innen det er behov for å realisere sikkerheter mv.). I andre banker har kravene for at et engasjement blir ført som misligholdt vært høyere. Dette har gitt lavere sannsynlighet for mislighold, men til gjengjeld høyere tap gitt mislighold.

For samme risiko, for en relativt lik portefølje, kan derfor banker ha om lag samme risikovekt, men forskjeller i PD og LGD. Når man velger å stramme til gjennom å øke LGD gulvet gjør dette at bankene vil rammes svært ulikt. Jo lavere LGD banken har, for samme risikovekt, jo større blir økningen i beregningsgrunnlaget. Dette gir en vilkårlighet i hvordan dette alternativet rammer de ulike bankene.

III Bruk av multiplikator på bankenes risikovekter

IRB-bankene i SpareBank 1 vurderer dette som det beste alternativet med hensyn til sammenheng mellom risiko og kapitalkrav. En endring i risiko over tid i bankens portefølje vil reflekteres i beregningsgrunnlaget, og metoden vil også sikre muligheten for en fornuftig rangering på kundenivå. Slik sett er dette alternativet det beste ut fra hensynet til god risikostyring i bankene.

Utfordringen med dette alternativet kan være å sikre anvendelse hos utenlandske aktører i det norske boliglånsmarkedet. Dersom vi skal unngå uheldig konkurransevridning, bør norske myndigheter forsikre seg om at tiltaket også vil bli gjort gjeldende for utenlandske aktører av deres respektive hjemstatsmyndigheter.

IV Bruk av gulv for risikovekter

Dette alternativet vil ha mange av de samme svakhetene som alternativ I.

Konklusjon

IRB-bankene i Sparebank 1 alliansen vurderer alternativ 3 som best egnet til å ivareta sammenhengen mellom engasjementers risiko og kapitalkrav. IRB-bankene i Sparebank 1 alliansen foretrekker derfor dette alternativet.

Disse vurderingene er basert på dagens risikovekter og modellkrav og at tiltaket også gjøres gjeldende for utenlandske aktører i det norske boligmarkedet. Dersom Finanstilsynet skulle gjøre vesentlige endringer i kravene til IRB-modeller for boliglån, eller at det ikke lykkes norske myndigheter å sikre anvendelse hos utenlandske banker, må både dimensjoneringen og rangeringen av tiltakene vurderes på nytt.

Skal tiltaket helt unngå å skape uheldige konkurranseulempes for norsk banker bør det som nevnt sikres en nordisk harmonisering av reglene. IRB-bankene i SpareBank 1 oppfordrer derfor norske myndigheter til å avvente en beslutning om innføring innen det er avklart hvorvidt det er mulig å oppnå en nordisk enighet om tiltak.

Med vennlig hilsen

SpareBank 1 SR-Bank

SpareBank 1 SMN

SpareBank 1 SNN

Frode Bø
Konserndirektør risikostyring

Ola Neråsen
Konserndirektør risikostyring

Geir Andreassen
Konserndirektør risikostyring

Sparebanken Hedmark

SpareBank 1 Oslo Akershus

Vidar Nordheim
Direktør risikostyring

Gudrun Michelsen
Direktør risikostyring